UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Os programas de transferência de renda no mercosul: avanços e limites na redução de pobreza

Año
2013

Autor
Lima, Karine Fabiane de.

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María.**

CITA SUGERIDA
Lima, K. F. de. y Cortes, L. C. da. (2013). *Os programas de transferência de renda no mercosul: avanços e limites na redução de pobreza.* Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MERCOSUL: AVANÇOS E LIMITES NA REDUÇÃO DE POBREZA

Mesa Temática: 1- Políticas de Protección Social y Derechos Sociales. Políticas Sociales Debates y Dilemas para el Trabajo Social.

LIMA, Karine Fabiane de.

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Endereço postal: Rua Alto Paraná, 250, CEP: 84053350, Nova Rússia, Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Endereço eletrônico: <karine.f.lima@hotmail.com>.

CORTES, Lúcia Cortes da.

Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora associada da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil, no Programa (Mestrado e Doutorado) em Ciências Sociais Aplicadas e na graduação em Serviço Social. Endereço Postal: Praça Santos Andrade s/nº01, CEP: 84010790, Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Endereço eletrônico: <cortesluci@gmail.com>.

RESUMO:

O presente artigo busca analisar as características dos programas de transferência de rendas dos Países que compõem o MERCOSUL, sua forma de operacionalização e cobertura, a sua inclusão ou não dentro do campo da seguridade social. A metodologia de pesquisa compreende pesquisa bibliográfica e estudo documental buscando identificar a diretriz proposta nos documentos oficiais no enfrentamento à pobreza. O MERCOSUL teve início em 1991, como uma estratégia política para elevar o comércio entre os países da região, no entanto, a partir de 2000 evidencia avanços no estabelecimento de uma agenda social. Na última década foram criados mecanismos institucionais voltados para a realização da agenda social no MERCOSUL. A Agenda Social do MERCOSUL compreende um conjunto de medidas voltadas para o desenvolvimento dos países do bloco, tendo prioridade as medidas para redução dos níveis de pobreza. Entre as medidas adotadas pelos governos da região, ganhou destaque os programas de transferência de rendas como forma de redução da pobreza. Os Programas de Transferência de Renda articulam dimensões econômicas e sociais e buscam atender famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Nos Estados-partes as políticas de transferência de renda surgem a partir de duas perspectivas, pautadas na ideia de focalização e a partir do estabelecimento de condicionalidade para inserção e permanecia no programa, estabelecendo obrigações às famílias no acompanhamento dos filhos nas áreas de saúde e educação, sem que ocorra a ampliação desses serviços pelo Estado, deslocando do campo do direito para obrigatoriedade. Pautadas na ideia de focalização, os programas de transferência de renda delimitam critérios para garantia do direito ao acesso. Desse modo, os programas surgem restritos à população mais carente, seguindo o ideário proposto pelo Banco Mundial. Os Programas de Transferência de Renda visam à proteção à família em situação de

vulnerabilidade social através de transferência de renda, bem como, às famílias com filhos em condição de desenvolvimento, através do atendimento a crianças e adolescentes especificamente no Uruguai, Paraguai e Argentina e no Brasil com foco na proteção à primeira infância através da análise do Programa Brasil Carinhoso. As condicionalidades para permanência nesses programas vinculam-se as demais políticas de educação e saúde estando intrinsecamente ligado ao alcance das metas do Objetivo do Milênio, (Educação ODM 2 e na área da Saúde ODM 4 e 6). As transferências monetárias aparecem focalizadas aos segmentos da população mais vulneráveis, desse modo os critérios para inserção ao programa aparecem determinados ao corte da renda familiar. Nesse sentido, os problemas estruturais da pobreza e desigualdade social não são analisados, mas construídas sobre uma perspectiva residual para seu enfrentamento. A construção universal da proteção social é sobreposta à de políticas focalizadas. O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), configura em seu Eixo I, Diretriz 2, a promoção de políticas redistributivas, inserindo na agenda social do Mercosul os programas de transferência de renda como estratégia de proteção social, com vistas à superação da pobreza, seu desafio configura-se na universalização da política e maior articulação dos programas as políticas sociais com vistas ao enfrentamento da pobreza.

Palavras-chave: Transferência de Renda, Agenda Social, MERCOSUL.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar a centralidade dos programas de transferência de rendas na construção da agenda social dos Países que compõem o MERCOSUL, sua forma de operacionalização e cobertura. A metodologia de pesquisa compreende pesquisa bibliográfica e estudo documental buscando identificar a diretriz proposta nos documentos oficiais no enfrentamento à pobreza.

O MERCOSUL teve início em 1991, como uma estratégia política para elevar o comércio entre os países da região, no entanto, a partir de 2000 evidencia avanços no estabelecimento de uma agenda social. A necessidade de melhorar os indicadores sociais na região coloca a questão de efetivar uma agenda comum no bloco regional. Entre as medidas adotadas pelos governos da região, ganhou destaque os programas de transferência de rendas como forma de redução da pobreza.

O texto a seguir está estruturado em três seções, na primeira seção analisamos a centralidade dos programas de transferência de renda na agenda governamental do MERCOSUL, na segunda seção abordamos a influência internacional na construção da agenda social do bloco. Por fim, analisamos os programas de transferência de renda dos Estados-partes.

1. A centralidade dos programas de transferência de renda no MERCOSUL

A construção de uma Agenda Social do MERCOSUL compreende um conjunto de medidas voltadas para o desenvolvimento dos países do bloco, tendo prioridade as medidas para redução dos níveis de pobreza.

Embora o processo de integração tenha sido criado através de questões comerciais, já evidencia avanços no âmbito social a partir de 2000. Na última década foram criados mecanismos institucionais voltados para a realização da agenda social no MERCOSUL. Nesse sentido, a Agenda Social ganha relevância com a Carta Social do MERCOSUL em 2000, visando à criação de políticas sociais no bloco e garantir níveis de proteção social, tendo em vista, as assimetrias sociais no bloco.

A Dimensão Social também teve destaque no MERCOSUL em 2000 com a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL- RMADS. Tal organismo se configura como um espaço responsável em coordenar políticas e desenvolver ações conjuntas relacionadas ao desenvolvimento social no bloco.

Em 2007 o Conselho do Mercado Comum criou o Instituto Social do MERCOSUL através da decisão nº 03/07, com sede na cidade de Assunção-Paraguai, com a função dentre outras de "elaboração e planificação de projetos sociais" (CMC, Nº 03/07).

No âmbito do MERCOSUL a agenda social coloca a necessidade de efetivar medidas para garantir um padrão de proteção social. Dessa forma, o que vem sendo observado na agenda governamental são as políticas de transferência de renda, como fator decisivo para consolidação de uma rede de proteção social[1].

Inserindo os programas de transferência de renda como estratégia de proteção social na agenda social do MERCOSUL, o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), configura em seu Eixo I, Diretriz 2, a promoção de políticas redistributivas, com vistas à superação da pobreza, seu desafio configura-se na universalização da política e maior articulação dos programas as políticas sociais com vistas ao enfrentamento da pobreza.

O Plano Estratégico de Ação do MERCOSUL é estabelecido pelo Conselho do Mercado Comum (DEC. N° 67/10), através de propostas estabelecidas pela RMADS, apresentando como tema de destaque as políticas de transferência de renda no enfrentamento à pobreza.

Os Programas de Transferência de Renda articulam dimensões econômicas e sociais e buscam a proteção há famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Nos Estados-partes as políticas de transferência de renda surgem a partir de duas perspectivas, pautadas na ideia de focalização e a partir do estabelecimento de condicionalidade para inserção e permanecia no programa.

As condicionalidades estabelecidas pelo programa visam obrigações às famílias no acompanhamento dos filhos nas áreas de saúde e educação, sem que ocorra a ampliação desses serviços pelo Estado, deslocando do campo do direito para obrigatoriedade. Pautadas na ideia de focalização, os programas de transferência de renda delimitam critérios para garantia do direito ao acesso. Desse modo, os programas surgem restritos à população mais carente, seguindo o ideário proposto pelo Banco Mundial.

Conforme Frota e Zimmermann (2010, p. 7), a discussão sobre as políticas sociais no Brasil se apresentam em dois segmentos pautadas na ideia de justiça social: a focalizada e a universal. Confere ao Estado à responsabilidade de garantir uma rede de proteção, a focalização apresenta-se como forma de restabelecer acesso aos direitos universais dos grupos excluídos e a universalização como mecanismo de delimitação do foco de atenção.

[1] Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL- (11ª RMADS- 29/11/06/ 12ª RMADS- 16/06/07/ 13ª RMADS- 23/11/07 e 14ª RMADS- 13/06/08)

Nesse contexto as políticas sociais apresentam uma lógica setorial com ações desarticuladas do enfrentamento a pobreza. Os programas de transferência de renda surgem restritos à população mais carente, o enfrentamento da pobreza mensura a aspectos econômicos, pela via do mercado através de transferência de renda. Nesse sentido, tais programas surgem como mecanismo compensatório articulado ao consumo, não sendo analisada a pobreza como questão estrutural.

Compreender a pobreza, no entanto, requer uma análise para além da perspectiva material, tendo em vista que a renda apresenta-se como um dos elementos que permite aborda-la.

Analisando a pobreza a partir de determinações estruturais Silva (2010), aponta:

> O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto um fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2010, p. 157).

Sob uma perspectiva contraria, o enfrentamento a pobreza no MERCOSUL vem sendo abordado pela questão econômica, seguindo o ideário de organismos internacionais. Os problemas estruturais da pobreza não são analisados, mas delimitados a partir de uma perspectiva residual para seu enfrentamento**.** A construção universal da proteção social é sobreposta à de políticas focalizadas.

A pobreza enquanto expressão da questão social desenvolve-se no sistema capitalista. Conforme Nascimento (2012), a pobreza constitui-se como:

> "Fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, ou seja, não pode ser atribuído à mera insuficiência de renda, pois é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, bem como, é não acesso a direitos, ao trabalho, a participação social, dentre outros". (NASCIMENTO, 2012, p. 105)

Conceituar a pobreza como fenômeno em suas múltiplas dimensões requer uma analise para além dos aspectos econômicos.

> "A pobreza é um fenômeno multidimensional que não se restringe aos aspectos socioeconômicos com os quais é com frequência identificada. Em geral, os pobres são vistos como uma categoria privada de bens econômicos e sociais facilmente mensuráveis. Por essa razão, as medidas voltadas ao enfrentamento da situação não ultrapassam o campo dos programas e das políticas sociais, quase sempre traçados sem a participação dos maiores interessados. (PNUD, 2005, p. 43).

Os Programas de Transferência de renda ganham centralidade a partir da década de 1990 nos Estados-partes como mecanismo de enfrentamento a pobreza, e mecanismo de garantir proteção social através do repasse monetário às famílias em situação de vulnerabilidade social, articulado as demais políticas públicas de educação e saúde.

Podemos observar que a inserção de governos centro esquerda nos Estados-partes reformulam a direção política e social nos Estados visando um desenvolvimento sustentável. A implementação de políticas redistributivas contribuem para o desenvolvimento econômico da região. Conforme Kerstenetzky (2012, p. 161), "a introdução de políticas distributivas por coalizões de centro-esquerda- o caso do Brasil, em particular, ilustra, inversamente, a contribuição de políticas redistributivas para o crescimento dos últimos anos".

2. Influência internacional no desenvolvimento da agenda social do MERCOSUL

Mensurando a pobreza à insuficiência de renda, as perspectivas internacionais tem como centro da medição da pobreza a renda. Partindo do pressuposto de mensurar a pobreza, o Banco Mundial ao fornecer relatórios, recomendações sobre a questão da pobreza, apresenta ideologias e formas de enfrentamento.

Seguindo o ideário neoliberal de despolitização da pobreza, o indicador de pobreza analisado compreende o apresentado pelo Banco Mundial, ao qual pobre é quem vive com menos de US$ 1 por dia. "Advogando pela idéia de equidade, se fortalece a proposta, divulgada pelo Banco Mundial, de que o serviço público deve voltar-se para os mais pobres, focalizando sua atuação". (COSTA, 2008, p. 146).

A adoção do critério renda dólar/dia é representada por um valor que não atende as necessidades básicas. Conforme Oliveira (2005, p. 184),

> A adoção do critério de mensuração de renda dólar/dia ou custo da cesta básica com certeza, representa valores que não garante necessidades nutricionais e, muito menos, as necessidades humanas básicas. Nesse sentido, interpreta-se que a definição dessas medidas padrão demonstra o que os organismos internacionais consideram, de fato, aspectos 'imprescindíveis' à sobrevivência física e quais são as necessidades consideradas mínimas específicas da população pobre. O que é possível ser comprado com um ou dois dólares/dia define a arbitrariedade de tratamento àquele que é considerado pobre.

Os programas de transferência de renda surgem nesse contexto, focalizando o atendimento aos mais pobres, e como resposta das lideranças globais. Conforme Fagnani, (2012, p. 5), o Relatório Bachelet, apresenta o piso de proteção social como mecanismo de garantia de proteção social, "o conceito de Piso de Proteção Social está relacionado,

particularmente, com a utilização de transferências de renda como forma de garantir acesso aos serviços básicos". (OIT, 2011 – A:7).

O objetivo é garantir os mínimos sociais, garantir que "as pessoas não passem fome, não padeçam de doenças evitáveis, não fiquem sem educação e não tenham que recorrer a águas insalubres, nem fiquem sem moradia". (FAGNANI, 2012, p. 5 *apud* CICHON, BEHRENDT, WODSAK, 2011, p. 5).

As transferências monetárias aparecem focalizadas aos segmentos da população mais vulneráveis, desse modo os critérios para inserção ao programa aparecem determinados ao corte da renda familiar. Nesse sentido, os problemas estruturais da pobreza e desigualdade social não são analisados, mas construídas sobre uma perspectiva residual para seu enfrentamento. A construção universal da proteção social é sobreposta à de políticas focalizadas.

As políticas sociais são estruturadas com base na focalização aos mais pobres, seguindo o ideário proposto pelo banco mundial, "a idéia de universalidade é sobreposta à idéia de políticas focalizadas que limita a abrangência tornando aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles que circunscrevem em uma categoria extrema de pobreza". (FROTA e ZIMMERMANN 2010, p. 6-7).

Conforme Sposati (2002, p.3) "políticas sociais operam sob a égide da alta rotatividade", apresentando condicionalidades para permanência no programa, ou seja, a inserção ao programa é realizada por determinado período de tempo não sendo analisando a situação de vulnerabilidade da família, desde que ocorra o cumprimento de contrapartidas dos sujeitos envolvidos. Ao delimitar períodos de permanência nesses programas, as políticas sociais apresentam mais indicadores do que benefícios na qualidade de vida do cidadão.

Considerando o aumento da pobreza e a necessidade de seu enfrentamento a ONU definiu em Assembleia Geral em 2000 a declaração do Milênio das Nações Unidas, sendo referenciadas estratégias de enfrentamento a pobreza a partir da mesma[2].

Os Programas de Transferência de Renda apresentam-se como metas do Objetivo do Milênio visando erradicar a pobreza e a fome. Objetiva até 2015 a retirada de mais de 500 milhões de pessoas da extrema pobreza, mais de 300 milhões não passariam mais fome. (RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO, 2010, p. 10).

[2] "O reconhecimento da pobreza humana como um flagelo que deve ser 'erradicado' fez com que os 189 Estados-membros das Nações Unidas, em uma assembléia geral (de 06 a 08 de setembro de 2000), aprovassem a Declaração do Milênio, onde se propõem a acabar com a pobreza no mundo". (OLIVEIRA, 2005, p. 195).

No âmbito das condicionalidades para permanência nesses programas, a mesma vincula-se as demais políticas de educação e saúde estando intrinsecamente ligado ao alcance das metas do Objetivo do Milênio, (Universalizar a Educação Primária ODM 2 e na área da Saúde, Reduzir a mortalidade na infância ODM 4 e Combater o HIV/AIDS, a Malária e outras doenças ODM 6).

A eficácia dos Programas de Transferência de Renda no enfrentamento à pobreza apresenta-se articulada as demais políticas universais. Podemos concluir conforme SILVA, (2010), que a pobreza assume uma perspectiva mais abrangente, evidenciando:

> Um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado, a geração de emprego, a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda. (SILVA, 2010, p. 156).

Países do MERCOSUL: pessoas em situação de pobreza e indigência, anos 2002, 2010 e 2011 (em porcentagem).

País	**2002**			**2010**		**2011**	
	Ano	**Pobreza**	**Indigência**	**Pobreza**	**Indigência**	**Pobreza**	**Indigência**
Argentina	2004	34,9	14,9	8,6	2,8	5,7	1,9
Brasil	2001	37,5	13,2	2009 24,9	7,0	20,9	6,1
Paraguai	2001	61,0	33,2	54,8	30,7	49,6	28,0
Uruguai	2002	15,4	2,5	8,6	1,4	6,7	1,1

Fonte: CEPAL. Panorama Social da América Latina. (2012, p. 18).

Ao comparar os índices de pobreza e indigência dos países do MERCOSUL, verifica-se uma diminuição na taxa de pobreza em pontos percentuais nos Estados-partes, na Argentina diminui 2,9 pontos percentuais, no Brasil 2,0 pontos percentuais, Paraguai 5,2 pontos percentuais e Uruguai 1,9 pontos percentuais, observando a redução significativa na taxa de indigência. Conforme CEPAL (2012, p. 18), os dados da região latino americana apontam que a pobreza na região à razão de 29,4%, e 11,5% referente a taxa de indigência, representando uma diminuição de 1,6 pontos percentuais na taxa de pobreza e a razão de 0,6 pontos percentuais na taxa de indigência. Entre as várias fontes de renda para diminuição da pobreza aparece o trabalho e as transferências tanto pública como privadas. A adoção de programas de transferência de renda adotada pelos governos de esquerda nos Estados-partes se apresenta como indicadores neste processo.

3. Os programas de transferência de renda nos estados-partes

Os programas de transferência de renda nos Estados-partes surgem em um contexto marcado pelo ideário neoliberal com a mercantilização da questão social, aparecendo como estratégia de focalização e condicionalidades a famílias em situação de extrema pobreza.

Tais programas apresentam caraterísticas comuns no tocante aos objetivos, condicionalidades, público alvo, centralidade na família. Conforme Stain (2005, p. 269 *apud* Serrano 2005), as características comuns destes programas podem ser analisadas no tocante à:

- São programas de subsídios à demanda por meio de transferências monetárias diretas para que as famílias melhorem o seu consumo;
- A maioria dos programas é de caráter condicionado e contam com distintos componentes: um centrado na saúde e nutrição e, outro, centrado na educação. Este último consiste em bolsa escolar destinado às crianças para frequentarem a escola;
- Estão claramente focalizados na população pobre e/ou extremamente pobre, para o qual diferentes técnicas e metodologias são operacionalizadas, como a combinação de critérios de focalização territorial com critério de pobreza;
- As receptoras da transferência são as mulheres;
- O não cumprimento das condicionalidades pode acarretar em risco de suspensão;
- Vários dos programas declaram operar na lógica do direito, expresso no direito à inserção;
- São desenhados e estruturados de forma altamente centralizados, cujas decisões ocorrem no âmbito institucional;
- Requerem apoio local para sua execução;
- As entidades executoras são instituições públicas;
- Contam com eficiente tecnologia informática e financeira;
- São financiados ou apoiados por Bancos multilaterais que exerce apoio na elaboração, operacionalização e avaliação dos mesmos;
- Alguns com sistemas sofisticados de avaliação de impacto.

Quadro 1. Características dos Programas de Transferência de Renda no MERCOSUL

PAÍS	PROGRAMA	INÍCIO	OBJETIVO	POPULAÇÃO- ALVO	CONDICIONALIDADES
Argentina	*Familias por la Inclusión Social*	2005	Promover o desenvolvimento, a saúde e a "retenção" no sistema educativo das crianças, assim como evitar a exclusão social.	Famílias em risco social, com filhos menores de 19 anos; gestantes ou deficientes.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Brasil	Bolsa Família	2003	Reduzir a pobreza e a desigualdade a curto e longo prazo.	Famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Paraguai	*Tekoporâ*	2005	Contribuir para a redução da pobreza extrema e o aumento do capital humano e social, melhorando as condições de vida.	Famílias em situação de pobreza extrema, com gestantes, pais viúvos, idosos e crianças até os 14 anos.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Uruguai	*Asignaciones Familiares*	2008	Impactar nas situações de pobreza e indigência e estimular a permanência de crianças e jovens no sistema educativo formal.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças e adolescentes.	Frequência escolar.

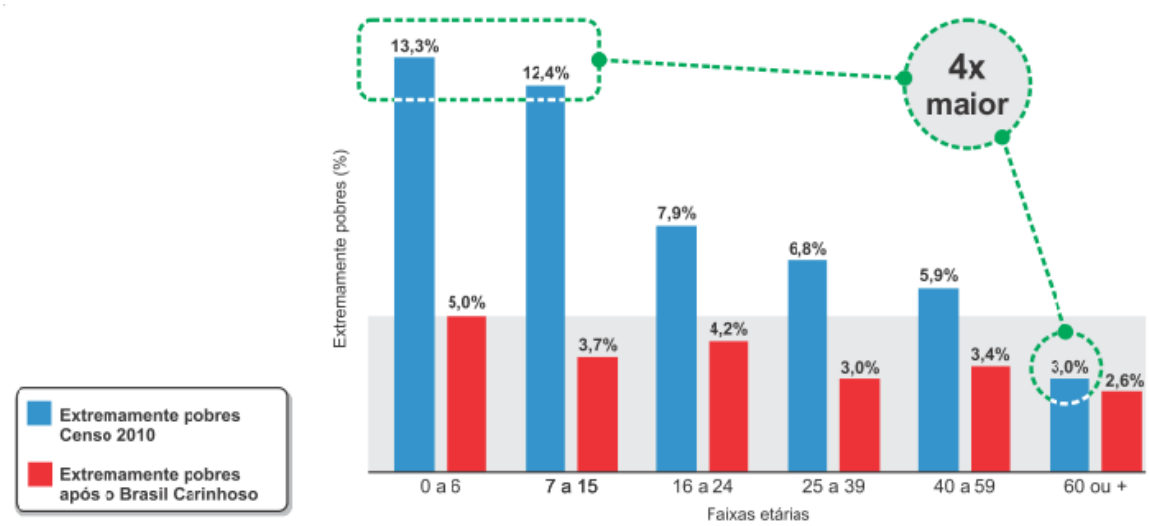
Fonte: CEPAL, 2011.
Organizado por: NASCIMENTO 2012, 143-144 p.

No Brasil o Programa Bolsa Família- PBF, Programa do governo Federal foi criado em 2003 visando a transferência direta de renda à famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. As famílias são levantadas com base nas informações do Cadastro Único inseridas pelos municípios. Através de condicionalidade o PBF está relacionado às políticas da área educacional, saúde e assistência social. "A concessão dos benefícios vincula-se ao cumprimento das condicionalidades (ou contrapartidas sociais), entendidas como 'a participação efetiva das famílias' no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social ações" (Art. 27, Dec. nº. 5.209).

Conforme o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome o Programa Bolsa família possui cinco tipos de benefícios: Benefício Básico (que compreende R$ 70, a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R$ 70); Benefício Variável (R$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (R$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); Benefício Variável de Caráter Extraordinário (valor calculado caso a caso) e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R$ 70,00 de renda mensal por pessoa).

Integrante do programa Bolsa Família, foi implementado em 2012 o Programa Brasil Carinhoso, com foco nas famílias com filhos pequenos de 0 à 6 anos, segmento à margem do campo de proteção, configurando-se em 4 vezes mais a taxa de miséria comparada aos mais velhos. Esse programa visa garantir proteção a primeira infância a partir de transferência de renda as famílias extremamente pobres, renda mínima de R$70,00. O Programa se insere na perspectiva de atenção integral à criança, articulando as demais políticas sociais de educação e saúde.

Percentual da População em extrema pobreza por faixa etária em 2010.



Fonte: CENSO 2010. Ação Brasil Carinhoso, 2012.

Na Argentina o primeiro programa de transferência de renda surge em 2002, *Jefes y Jefas*. O Programa objetivava garantir proteção integral à família e acesso a educação formal aos filhos em idade escolar através de subsidio econômico mensal de aproximadamente R$58,00 ($150 pesos). As condicionalidades para acesso ao programa apresentam-se vinculadas as políticas de educação, saúde, e trabalho através de parcerias junto a empresas. Este programa foi substituído pelo *Familias para la Inclusión Social*, trazendo em questão a matricialidade familiar, o programa objetiva promover a integração e proteção social de famílias em situação de pobreza ou risco social. As condicionalidades referem-se vinculados as políticas educacionais e de saúde, diferentemente do programa *Jefes y Jefas* a realização de atividades laborais através da parceria Estado/Empresas não apresenta-se como requisito, e o beneficio pode chegar ao dobro, pois varia de acordo com os componentes familiares. (MIRZA; LORENZELLI, 2010, p. 23).

Conforme Stain (2005, p. 367), este programa ganha "características de um seguro social automático, de um subsídio para reinserção no mercado de trabalho, com o compromisso de capacitação e escolaridade dos filhos, objetivando a proteção integral da família".

No âmbito de acompanhamento e monitoração, a Argentina possui um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais -SIEMPRO, bem como um Sistema de Identificação e Seleção de Famílias Beneficiárias de Programas Sociais- SISFAM. (STAIN, 2005, p. 368).

Em 2003, a estratégia governamental configura-se com a inserção de novos programas, como o Familias por la Inclusión Social, tal programa compreende a atenção integral as famílias com condicionalidades junto às política de saúde e educação, e em 2009 a atenção a primeira infância com o programa Asignación Universal por Hijo para Protección .

O Paraguai tem como principal programa de transferência de renda o Programa *Tekoporá*, criado em 2005, integrante dos programas de proteção social da Secretaria de Ação Social o mesmo visa à transferência de renda as famílias em situação de extrema pobreza, com condicionalidades nas políticas de educação e saúde. Conforme Mirza e Lorenzelli (2010, p. 50), o objetivo geral do programa é "*mejorar la calidad de vida de la población participante a través del ejercicio efectivo de los derechos a alimentación, salud y educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales*". O Programa Abrazo visa à proteção à primeira infância, também criado em 2005 visa o acompanhamento as famílias e a situação de trabalho infantil.

No Uruguai o Programa de Transferência de renda foi criado em 2005, denominado *Plan de Emergencia – PANES*, este Programa objetivava a redução dos níveis de pobreza, e inclusão social. As contrapartidas configuram-se articuladas as políticas de saúde e educação. O programa foi substituído em 2008 pela nova estratégia de desenvolvimento social, o *Plan de Equidad*. De acordo com o Instituto de Segurid Social, este plano visa "*brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad, generando iguales condiciones y oportunidades para todas y todos frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas*".

Criado em 2007 o Programa Tarjeta Alimentaria garantia acesso a produtos da cesta básica, e por fim o Programa Asignaciones Familiares em 2008, destinado a primeira infância com condicionalidades na área da educação. (MAGRO; REIS, 2011, p. 13).

Quadro 2. Reformas nos Programas de Transferência de Renda no MERCOSUL

PAÍS	ANO	PROGRAMA
Argentina	2002- 2005	*Jefas y Jefes.*
	2005	*Familias por la Inclusión Social.*
	2009	*Asignación Universal por Hijo para Protección Social.*
Brasil	2001-2003	Bolsa Escola.
	2001-2003	Bolsa Alimentação.
	2003-2003	Cartão Alimentação.
	2003	Bolsa Família.
	2012	Brasil Carinhoso
Paraguai	2005	*Tekoporã.*
	2005	*Abrazo.*
Uruguai	2005-2007	*Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES.*
	2007	*Tarjeta Alimentaria.*
	2008	*Asignaciones Familiares.*
	2008	*Plan de Equidad*

FONTE: Sistematizado pela autora com base em CEPAL 2011.

Na agenda social do MERCOSUL os programas de transferência de renda aparecem como estratégia de proteção social com vistas à superação da pobreza. Pautados pelo víeis monetários, os programas já vislumbram resultados no tocante à melhoria de qualidade de vida da população.

Os Programas de Transferência de Renda visam à proteção à família em situação de vulnerabilidade social através de transferência de renda, bem como, às famílias com filhos em condição de desenvolvimento, através do atendimento a crianças e adolescentes especificamente no Uruguai, Paraguai e Argentina e no Brasil com foco na proteção à primeira infância através da análise do Programa Brasil Carinhoso. Nesse sentido, podemos observar em todos os programas a centralidade na proteção à infância, segmentando até então a margem da proteção social, e o papel da mulher como protagonista no recebimento dos recursos, apresentando o caráter de enfrentamento da feminilização da pobreza.

Os Programas de Transferência de renda surgem a partir de critérios de focalização aos segmentos mais empobrecidos e cumprimento de condicionalidades, colocando obrigações para permanência nos programas. Tais perspectivas seguem o ideário internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de transferência de renda surgem com objetivo de garantir mínimos sociais, rendimento provocados riscos inerentes a sociedade de mercado. Articulado ao setor econômico as questões estruturais da pobreza e desigualdade social não são abordados, mas apresentados sob perspectiva residual de enfrentamento.

A dimensão do público é analisada como condição de acesso via mercado ou Estado. Conforme Sposatti (2002, p. 10) "A noção de público não é incorporada como direito cidadão de todos, mas condição de acesso a quem não consegue ter condições de consumir serviços privados".

Analisando os Programas de Transferência de Renda podemos observar que os mesmos apresentam desafios para consolidação da proteção social. A focalização como instrumento de acesso aos grupos excluídos apresenta um caráter temporário, não analisando a vulnerabilidade da família. Seu desafio consiste em articular esses programas com as políticas universais como educação, emprego e renda, saúde.

REFERÊNCIAS

BAVA. Silvio Caccia. (2012). **O Novo papel da integração regional**. Le Monde Diplomatique Brasil, Ano 05, número 54.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

CEPAL (2012). **Panorama Social da América Latina**. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf>. Acesso em 04 fev. 2013.

COSTA, Lucia (2008). **Estado e Democracia:** pluralidade de questões. Editora UEPG, Ponta Grossa. 268 p.

FAGNANI, Eduardo (2012). **Seguridade social:** a experiência brasileira e o debate Internacional. Fundação Friedrich Ebert, 56 p.

FIER, Florisvaldo (2009). **Parlamento do Mercosul:** cidadania e identidade, 2009. In: Democracia e Proteção Social no Mercosul. Ponta Grossa: UEPG; Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas; CD-ROM- Departamento de Serviço Social.

FROTA, Mainara Mizzi Rocha; Clóvis Roberto Zimmermann (2010). **O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda**. In: XIII Congresso da Rede Mundial da Renda Básica, 2010, São Paulo. 13th International Conference of the Basic Income Earth Network. São Paulo: Síntese Eventos, 2010. v.1. 19 p.

INSTITUTO de Segurid Social. **Plan de Equidad.** Disponível em: <http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/PlanEquidad/Presentacion.aspx?menu=planequidad>. Acesso em: 21 de nov. 2012.

KERSTENETZKY, Célia Lessa (2012). **O Estado do bem-estar social na idade da razão:** a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 295 p.

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento (2012). **A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza:** os programas de transferência condicionada de renda na América Latina. Tese (Doutorado). Faculdade de Serviço Social, Pós- Graduação em Serviço Social. PUCRS, Porto Alegre. 214 p.

MAGRO. Aline Fátima do Nascimento; REIS. Carlos Nelson dos (2011). **Os programas de transferência de renda na América Latina:** panorama de experiências em desenvolvimento. Política Pública São Luis, v.13, n. 2, 183-193 p.

MERCOSUL/CMC/ DEC. N° 67/10 (2010). **PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL DO MERCOSUL**. Disponível em: < http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_67-10_PT_PEAS.pdf>. Acesso em: 10. abr de 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/07 (2007). **INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL**. Disponível em: < http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>. Acesso em: 10. jun de 2010.

MINISTÈRIO de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 21 de nov. 2012.

MIRZA, Christian Adel, LORENZELLI, Marcos (2010). ¿ Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. **Avances DE INVESTIGACIÓN**, 36, Madrid, 112 p.

OLIVEIRA, Mara (2005). **Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas:** a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 364 p.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. (2012). **Ação Brasil Carinhoso**. O Brasil Carinho Cresceu para Cuidar dos Brasileiros de 0 a 15 Anos, 2012.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2005). **Metas do Milênio**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/milenio>. Acesso em: 16. mar de 2013.

_____. **RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO** (2010). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 16. mar de 2013, 182 p.

SPOSATI, Aldaíza (2002). **Regulação social tardia:** característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 436, 14 p.

STAIN, Rosa (2005). **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social? 2005. Tese (Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas- CEPPAC). Universidade de Brasília, Brasília, 372 p.

SILVA. Maria Ozanira da Silva e (2010). **Pobreza, desigualdade e políticas públicas:** caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Katálysis. Florianópolis v.1, n.2, 155-163 p.