

Título: Federalismo, proteção social e transferência de renda na Argentina e no Brasil

Autora: Geralda Luiza de Miranda

Área Temática: G1 Políticas Públicas

Trabalho preparado para apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017.

**Resumo:**

Benefícios de transferência de renda são parte necessária do que se convencionou denominar seguridade social, sistema protetivo constituído por serviços de saúde e benefícios monetários de natureza contributiva, quase-contributiva e não-contributiva que podem ser classificados como de proteção previdenciária, proteção do trabalho e proteção da família.

Este estudo tem por objetivo analisar a evolução histórica e configuração atual da estrutura de gestão e financiamento dos benefícios não-contributivos destinados aos segmentos de baixa renda que compõem atualmente a proteção previdenciária e a proteção da família da seguridade social da Argentina e do Brasil, indicando como esses dois países superaram os problemas de coordenação da ação teoricamente inerentes à estrutura federativa.

Na primeira seção, esses benefícios são localizados no processo de construção histórica da seguridade social nos dois países; na segunda, o foco da análise é colocado na configuração de sua regulamentação, gestão e financiamento. A empiria utilizada abrange a normatização legal dos benefícios e dados disponibilizados em agências nacionais e internacionais. A análise mostra a centralização da competência de regulamentação desses benefícios nos dois países e participação significativa dos governos subnacionais em sua gestão e financiamento no Brasil, quadro que contrasta fortemente com o vigente na Argentina, onde os governos subnacionais participam pontualmente da gestão da informação necessária à operacionalização dos benefícios componentes da proteção da família.

## Introdução

Na Argentina e no Brasil, os benefícios de transferência de renda para segmentos de baixa renda são parte necessária do que se convencionou denominar seguridade social, sistema que adquiriu institucionalidade, no plano internacional, com a aprovação da Convenção nº 102 que estabeleceu as “Normas Mínimas da Seguridade Social” em 1952. Nessa convenção, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) preconizou proteção mínima contra os riscos inerentes a situações relativas à maternidade, idade avançada, invalidez, morte, encargos familiares, acidente de trabalho e desemprego.

O desafio lançado pela OIT provou ser significativo, especialmente para os países em desenvolvimento, e as dificuldades frequentemente extrapolaram o campo econômico, a simples escassez de recursos, para se situarem nos campos político e institucional. No campo político, a construção da seguridade exige consensos orientados pelo princípio da solidariedade, de forma que os benefícios e serviços sejam complementares e intercambiáveis, no que se refere às situações de risco, e sequenciais, no que se refere ao ciclo de vida. No campo institucional, essa construção exige esforços de cooperação horizontal e vertical, de forma a alinhar iniciativas de órgãos e agências públicos e entre os diferentes níveis de governo.

No que se refere à cooperação intergovernamental, a literatura aponta maior dificuldade nas federações, resultado de uma relação negativa entre dispersão do poder e consistência interna das decisões (WEAVER E ROCKMAN, 1993). Essa dispersão do poder, evidente no maior número de *veto players*, implicaria maior resistência para mudanças no *status quo* e problemas de coordenação da ação (TSEBELIS, 1997; LIJPHART, 1999) e induziria a competição entre as unidades federativas que, por sua vez, resultaria em menores níveis de gasto social (WEIR, ORLOFF, SKOCPOL, 1988; PETERSEN, 1995; PIERSON, 1996; BANTING; CORBETT, 2003).

Apesar dessas dificuldades, as federações argentina e brasileira possuem hoje sistemas de seguridade social plenamente constituídos, contando com proteção contra todos os riscos e ampla cobertura, o que aponta a existência, em ambos, do que Arretche, Vasquez e Gomes denominam “(...) mecanismos institucionais que permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas

de interesse comum” (2012, p. 145), entre os quais se destacam as competências pela regulamentação, financiamento e gestão das políticas. Segundo os autores, a centralidade desses mecanismos – ou de sua combinação - supera a da forma de organização político-administrativa dos Estados e exige a distinção, por um lado, entre “(...) designação formal de responsabilidades de governo (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*)” e, por outro, entre descentralização política, fiscal e de competências (p. 146).

Neste capítulo, o objetivo é analisar a origem, escopo e distribuição das responsabilidades entre os níveis de governo no que se refere à regulamentação, financiamento e gestão dos benefícios monetários não-contributivos destinados à segmentos de baixa renda da seguridade social argentina e brasileira. Na primeira seção, esses benefícios são localizados no processo de construção histórica e configuração atual da seguridade social nos dois países; na segunda, o foco da análise é colocado na configuração da distribuição de responsabilidades entre os entes federativos quanto à sua regulamentação, gestão e financiamento. A empiria utilizada abrange a normatização legal dos benefícios e dados disponibilizados em agências nacionais e internacionais. A análise mostra a centralização da competência de regulamentação desses benefícios nos dois países, mas participação significativa dos governos subnacionais em sua gestão e financiamento no Brasil, quadro que contrasta fortemente com o vigente na Argentina, onde o Governo Nacional monopoliza não apenas a regulamentação desses benefícios, mas também sua gestão e financiamento, acionando apenas pontualmente os governos subnacionais para o controle da informação necessária à operacionalização dos benefícios.

## **1. Benefícios não-contributivos na evolução e configuração da seguridade social argentina e brasileira**

A seguridade social argentina e a brasileira possuem atualmente a configuração preconizada pela OIT: proteção para as situações de doença, maternidade, velhice, invalidez, morte, acidente de trabalho e desemprego, assim como benefícios para

criança destinados tanto a segmentos com participação regular no mercado de trabalho quanto àqueles não inseridos ou não passíveis de inserção nesse mercado.

Os benefícios são ofertados em três modalidades, tendo-se por referência o beneficiário: contributiva, quase-contributiva e não-contributiva. Os primeiros são financiados com contribuições de empregadores, empregados e governos. Os benefícios quase-contributivos também possuem financiamento tripartite, mas as alíquotas de contribuição são reduzidas para os trabalhadores com trajetória irregular no mercado de trabalho formal. Os benefícios não-contributivos, por fim, dividem-se em dois grupos: financiados apenas com recursos de impostos e financiados apenas pelos empregadores.

Por referência a área temática, os benefícios monetários da seguridade podem ser classificados em três grupos: proteção previdenciária, proteção do trabalho e proteção da família. A primeira cobre os riscos derivados da velhice, doença, invalidez e morte; a segunda destina-se à cobertura de riscos ocupacionais e desemprego; a última é constituída por benefícios para a família, em especial, crianças e adolescentes e mães.

Diferentemente das proteções previdenciária e da família, que possuem benefícios nas três modalidades, a proteção do trabalho é constituída, nos dois países, por benefícios não-contributivos destinados a trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho ou recentemente dele desligados, que são financiados apenas pelos empregadores, razão pela qual não serão considerados neste trabalho. Nas próximas seções, os benefícios não-contributivos destinados a segmentos de baixa renda, que compõem a proteção previdenciária e a proteção da família, são situados na evolução histórica da seguridade social argentina e brasileira.

### *1.1 Benefícios não-contributivos na proteção previdenciária*

A origem da proteção previdenciária argentina remonta ao início do século XX, mas o período mais intenso de incorporação dos trabalhadores foi o Governo Perón (1946-1955), quando as principais categorias de trabalhadores passaram a contar com as *Cajas de Previsión* (ANLLÓ e CETRÁNGOLO, 2007).

Perón também avançou na universalização da proteção previdenciária, instituindo pensões e aposentadorias não-contributivas para dois segmentos: (i) pessoas de baixa renda, idosas e incapacitadas para o trabalho e (ii) pessoas sem histórico contributivo. O

primeiro segmento teve esse direito assegurado em 1947, quando se estabeleceu que o Poder Executivo deveria garantir pensão a todo homem ou mulher, com 60 anos ou mais de idade, que não tivesse recursos suficientes nem acesso a benefício previdenciário; em 1948, a idade de acesso a essa pensão foi aumentada para 70 anos, e a pensão foi estendida a pessoas incapacitadas para o trabalho<sup>1</sup>. O segundo segmento foi contemplado com pensões especiais, concedidas pelo Congresso Nacional. A primeira regulamentação é de 1948, destinada a pessoas idosas que tivessem prestado serviços à nação e as incapacitadas em atos políticos, sendo estendida, em 1964 e 1974, a pessoas premiadas em ciências ou letras e a artistas premiados, respectivamente<sup>2</sup>. Essas pensões e aposentadorias passaram a constituir o *Régimen Nacional de Previsión*, criado por Péron, em 1954, que uniformizou os benefícios ofertados pelas diferentes *Cajas* (ARZA, 2012, PESSOLANI, S/D).

Na primeira ditadura militar argentina (1966-1973), a previdência passou por sua segunda reestruturação, sendo o *Régimen Nacional* substituído por dois novos esquemas: o *Sistema Nacional de Previsión Social*, destinado a trabalhadores em regime de dependência nos setores público e privado, e o *Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores Autonomos*. As pensões não-contributivas, criadas no final da década de 1940, passaram a compor *Sistema Nacional de Previsión Social*.

Na segunda ditadura militar (1976-1983), as decisões na área da previdência foram no sentido de criação de privilégios para setores estratégicos para a manutenção do regime: empresários, burocracia católica e diplomacia. Aos primeiros foi concedida isenção da contribuição; aos últimos, aposentadorias não-contributivas por idade ou invalidez.

Com o retorno à democracia, o Governo Raúl Alfonsín (1983-1989) empreendeu mais três iniciativas destinadas à incorporação previdenciária, em bases não-contributivas, criando: (a) em 1989, a pensão vitalícia para mães de sete filhos ou mais, renda insuficiente e sem acesso a benefício previdenciário; (b) em 1990, a pensão especial para pessoas com mais de 50 e 40 anos que tivessem obtido medalhas olímpicas e paraolímpicas, respectivamente; e, por fim, (c) também em 1990, a pensão destinada a ex-combatentes da Guerra das Malvinas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Leys nº 13.025, de 1947, e nº 13.478, de 1948.

<sup>2</sup> Leys nº 13.337, de 1948; nº 20.733, de 1964, e nº 16.516, de 1974.

<sup>3</sup> Respectivamente, Leys nº 23.746, de 1989; nº 23.891, de 1990; e nº 23.848, de 1990.

Ainda em contexto de crise fiscal e econômica, a previdência argentina foi novamente reestruturada pelo Governo Menem (1989-1999). A primeira iniciativa foi o privilegiamento da alta burocracia do Executivo Nacional e esquemas especiais para a magistratura, burocracia do alto escalão do Poder Executivo e legisladores. A segunda iniciativa foi a reforma estrutural que colocou fim ao *Sistema Nacional de Previsión Social* e ao *Regimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores Autonomos* e criou o *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones* (SIJP).

Nos anos seguintes, o Governo Menem ampliou a cobertura previdenciária com (1) a facilitação da afiliação das donas-de-casa; (2) a facilitação da regularização de dívidas por meio da “moratória previdenciária”; e (3) a criação do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes*, denominado “monotributaristas”, destinado a trabalhadores de baixa renda. Paralelamente, Menem reformou as condições de acesso às pensões não-contributivas instituídas em 1947 e 1948: idosos com pelos menos 70 anos e pessoas com perda da capacidade de trabalho de pelo menos 76%, ambos os grupos com renda baixa e sem acesso a benefício previdenciário<sup>4</sup>.

O debate sobre a previdência permaneceu nos anos seguintes, ampliando-se para todo o sistema de proteção (BERTRANOU *et al.*, 2016), gerando novas reformas nos anos 2000. Na previdência, foram revogados os privilégios concedidos na segunda ditadura militar e no Governo Menem, mantendo-se esquemas especiais apenas para os militares das Forças Armadas e forças de segurança.

Nos governos de Nestor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2008-2011 e 2012-2015), a agenda de fortalecimento da proteção previdenciária foi intensificada por dois conjuntos de medidas. O primeiro reverteu a reforma estrutural dos anos 90 e, o segundo, avançou na universalização, com a criação, em 2005, da pensão de sobreviventes para os beneficiários da aposentadoria não-contributiva instituída em 1947/1948; a extensão, em 2009, do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes* aos trabalhadores domésticos; e, por fim, a ampliação, em 2014, do prazo de regularização de dívidas.

Essa trajetória da proteção previdenciária argentina é marcadamente diferente da brasileira. No Brasil, os primeiros esquemas, de 1890, tiveram como objetivo o provimento de pensão de sobrevivente quase-contributiva para setores privilegiados,

---

<sup>4</sup> Decreto nº 432, de 1997.

especificamente a magistratura e militares das Forças Armadas. Para o restante do funcionalismo civil da União, essa pensão foi instituída em 1926 e teve vigência até 1967, quando, no processo mais geral de reestruturação da seguridade social brasileira, desenvolvido na ditadura militar (1964-1985), ela foi incorporada ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Essa configuração foi mantida até 1990, quando foi regulamentada a previdência do servidor, nos termos da Constituição Federal de 1988.

A aposentadoria do funcionalismo público também surgiu como um privilégio. Foi instituída pela Constituição de 1934, como benefício não-contributivo e com proventos equivalentes à remuneração. Essa configuração passou incólume pelas reformas da seguridade realizadas na década de 1960 e pela Constituição Federal de 1988, e sua natureza não-contributiva foi revogada apenas em 1993.

Os trabalhadores do setor privado, formalmente inseridos no mercado de trabalho, também tiveram seus direitos previdenciários preconizados pela Constituição de 1934, mas, na prática, sua estruturação foi iniciada na década de 1920, em bases muito mais restritas que as estabelecidas para o funcionalismo e apenas para uma parte da população trabalhadora: a urbana formalmente inserida no mercado de trabalho, configurando o que será denominado por Santos (1979) “cidadania regulada”, uma cidadania “(...) cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal”, sendo cidadãos apenas os “(...) membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (p. 75).

As iniciativas pioneiras foram a criação, em 1923, da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários. O esquema foi estendido a outras empresas e, em 1947, segundo Carvalho (2006), havia 47 caixas. Paralelamente à difusão das CAP, surgiu, em 1933, outra inovação: o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos marítimos. O esquema foi estendido a cinco outras categorias: comerciários, bancários e industriários (1934) e estivadores (1939), além do funcionalismo da União.

A reestruturação da seguridade social feita pela ditadura militar foi iniciada em 1966, com a unificação dos seis IAPs existentes no INPS, mas a base legal da reforma foi lançada em 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Ampliando a cobertura prevista na LOPS, os militares incorporaram, em bases quase-contributivas, a partir de 1967, os trabalhadores rurais, e, em 1974, as pessoas idosas (70 anos) e inválidas, com renda baixa (até 60% do salário mínimo) e histórico contributivo irregular. Em bases contributivas, foram incorporados, também em 1974, os trabalhadores avulsos, autônomos e domésticos, e, em 1980, os servidores municipais e estaduais que não possuíam esquemas previdenciários próprios.

Coube à Constituição de 1988 dar o último passo para a universalização da cobertura previdenciária, criando o benefício não-contributivo para idosos e pessoas com deficiência, ambos com renda baixa, no valor de um salário mínimo. Na regulamentação desse benefício, feita pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>5</sup>, de 1993, ele foi denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC) e destinado a pessoas com 70 anos e a pessoas com deficiência que tivessem renda *per capita* de até ¼ do salário mínimo. Outro avanço importante estabelecido pela Constituição foi a determinação de que o valor dos benefícios previdenciários não pode ser inferior ao salário mínimo.

Mas, apesar dos avanços, a Constituição de 1988 manteve intactos, senão reforçados, o dualismo e a segmentação previdenciária. Para os trabalhadores urbanos do setor privado, autônomos, domésticos e segmentos menores, foi constituído o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) conforme denominação dada pela regulamentação da Constituição em 1991. Para o funcionalismo público, foi permitido que cada ente federativo instituisse um Regime Jurídico Único (RJU), denominado, em 1998, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)<sup>6</sup>.

No Plano de Seguridade Social do Servidor Público da União, de 1990 foi mantida a aposentadoria não-contributiva, o que foi vetado pelo Presidente Collor, mas o veto foi derrubado. Apenas em 1993, a natureza contributiva desse benefício foi finalmente estabelecida<sup>7</sup>, mas não houve alterações na alíquota de contribuição.

A iniciativa do Governo Collor abriu o debate em torno das condições de sustentabilidade financeira da previdência, que ainda está em curso e tem orientado as reformas paramétricas feitas por todos os governos desde então, todas tendentes à equiparação das regras do RGPS e do RPPS e à redução no valor dos benefícios.

---

<sup>5</sup> Lei nº 8.742, de 1993.

<sup>6</sup> Leis nº 8.112, de 1990, nº 8.212 e nº 8.213, de 1991, e nº 9.717, de 1998.

<sup>7</sup> Lei nº 8.688, de 1993.

Em termos comparativos, destaca-se que a Argentina, além de preceder o Brasil em quase 50 anos na universalização da proteção previdenciária, via incorporação de segmentos de baixa renda em bases não-contributivas, possui também maior diversidade de benefícios previdenciários não-contributivos para esse segmento.

Quadro 1: Benefícios não-contributivos da proteção previdenciária da Argentina e do Brasil por modalidade (2015)

Modalidade	Valor
<b>Argentina</b>	
Pensão para adultos maiores: 70 anos <sup>(1)</sup> .	70% do valor mínimo pensão por idade – Valor médio: 3.089,78 pesos <sup>(2)</sup> (R\$657,81) <sup>(3)</sup> .
Pensão por invalidez de pelo menos 76% <sup>(1)</sup> .	70% da pensão mínima por idade – Valor médio: 3.060,65 pesos (R\$651,60).
Pensão para mães de sete filhos ou mais <sup>(1)</sup> .	70% da pensão mínima por idade – Valor médio: 4.366,65 pesos (R\$929,54).
<b>Brasil</b>	
Aposentadoria para pessoas com idade 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, com renda menor que ¼ do SM.	Um salário mínimo – R\$788,00

Fontes: Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 1991 (Brasil), e informações consolidadas pela ISSA (Argentina).  
 Notas: (1) Renda e bens abaixo do nível de subsistência, sem acesso a benefício previdenciário; (2) Conforme MTEySS. BESS, 2016. (3) Câmbio 0,2129 em 30/12/2015 (Banco Central).

A proteção previdenciária argentina destinada a segmentos de baixa renda é mais diversificada que a brasileira: há pensões não-contributivas para pessoas com mais de 70 anos (velhice), com perda de pelo menos 76% da capacidade de trabalho (invalidez) e pensões para mães de sete ou mais filhos. Mas, em termos de critérios de acesso, a pensão não-contributiva da proteção previdenciária brasileira para pessoas de baixa renda exige idade de acesso menor (65 anos), o valor, em dezembro de 2015, era maior e os critérios de avaliação da incapacidade são mais flexíveis, como será visto à frente.

Na proteção da família, verifica-se novamente precedência histórica da seguridade social argentina e, atualmente, uma configuração de maior qualidade que a oferecida na seguridade brasileira, como será visto na próxima seção.

### *1.3 Benefícios não-contributivos na proteção da família*

Na Argentina, a origem dos benefícios para a família remonta ao início do século XX, quando foi instituída a garantia do emprego de mulheres no período pré e pós-parto.

Após ampliações sucessivas, essa proteção foi regulamentada, em 1934, com a denominação *Protección de Maternidad e Infancia*. O financiamento era feito por contribuições das trabalhadoras, empregadores e Estado, mas, em 1936, os empregadores assumiram as contribuições das trabalhadoras com remuneração menor.

Esse quadro permaneceu inalterado até 1968, quando os benefícios garantidos pelas *Cajas de Subsidios e de Asignaciones Familiares* foram homogeneizados, e todas as trabalhadoras liberadas da contribuição para o benefício maternidade. Além deste, as caixas garantiam benefício matrimônio, nascimento, filho, cônjuge e família numerosa.

Esse quadro se manteve inalterado até 1996, quando o Congresso instituiu o *Régimen de Asignaciones Familiares*. Os benefícios que o constituem, financiados exclusivamente pelos empregadores, são: maternidade, adoção, nascimento, matrimônio, pré-natal, por filho, por filho com incapacidade, ajuda escolar anual e cônjuge. Os benefícios familiares para trabalhadores do setor público, conforme Bertranou e Maurízio (2012), não compõem esse regime e variam de ente federativo para ente federativo.

Como no Brasil e em outros países da América Latina, a Argentina ampliou a proteção da família no século XXI, com a criação de benefícios não-contributivos para segmentos de baixa renda. São eles: *Asignación Universal por Hijo – Protección Social* (AUH-PS), a *Asignación por Hijo Discapacitado – Protección Social* (AH Discapacitado-PS), e a *Ajuda Escolar Anual* que os acompanha, criados em 2009, e a *Asignación por Embarazo*, criada em 2011.

A partir dessas inovações, a proteção da família da seguridade argentina cobre atualmente, na modalidade contributiva para empregadores, os trabalhadores em regime de dependência, titulares da *Ley de Riesgos do Trabajo* e do SIPA e beneficiários do seguro desemprego; na modalidade não-contributiva, conforme Bertranou e Maurízio (2012), essa proteção cobre os trabalhadores informais, pessoas sem seguro desemprego e benefício previdenciário e com renda menor que o salário mínimo.

Na seguridade brasileira, as iniciativas pioneiras também surgiram na Era Vargas (1930-1945). A primeira foi o abono familiar, criado em 1941, para o funcionário público chefe de família numerosa e remuneração insuficiente. Em 1954, no processo de uniformização da proteção garantida pelos IAPs, a cobertura dos auxílios maternidade (30 dias) e funeral, existentes em alguns institutos foi estendida a todos os segurados.

O Governo Goulart deu outro passo na proteção da família, criando, em 1963, o salário-família para segurados dos IAP que tivessem filhos menores de 14 anos. Em 1968, esse benefício foi estendido aos filhos com deficiência, e, em 1973, passou a compor a proteção contributiva garantida pelo INPS, junto com o auxílio-natalidade, que substituiu o auxílio-maternidade dos IAPs, e os auxílios reclusão e funeral.

Na regulamentação Constituição de 1988, verificam-se três diferenças em relação ao quadro anterior: (a) o auxílio-reclusão e o salário-família perdem exigência de carência; (b) os auxílios natalidade e funeral passam para a responsabilidade dos governos subnacionais; (c) ressurge o salário-maternidade<sup>8</sup>.

Os auxílios natalidade e funeral compõem atualmente os benefícios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Devem ser garantidos a famílias em situação de extrema pobreza pelos governos municipais, que compartilham com os governos estaduais a responsabilidade por seu financiamento. O valor de ambos é definido pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, mas há recomendação, por parte de instâncias federais, de que a renda *per capita* para acesso deve ser de até ¼ do salário mínimo<sup>9</sup>.

Quadro 2: Benefícios não-contributivos da proteção da família da seguridade social da Argentina e do Brasil, por modalidade, exigência e valor (2016)

Modalidade	Exigência	Valor (2016) <sup>(1) (2)</sup>
<b>ARGENTINA</b>		
<i>Asignación Universal por Hijo</i>	Desemprego	1.103 pesos mensais (R\$234,83)
<i>AH Discapacitado</i>	Desemprego	3.597 pesos mensais (R\$765,80)
<i>Ajuda escolar anual</i>	--	923 pesos (R\$196,51)
<i>Asignación por Embarazo</i>	Inscrição Plano NACER	1.103 pesos mensais <sup>(3)</sup>
<b>BRASIL</b>		
Auxílio-funeral	<i>Per capita</i> até ¼ SM	Variável
Auxílio-natalidade	<i>Per capita</i> até ¼ SM	Variável
PETI	Trabalho infantil e renda baixa	Área urbana: entre R\$25,00 e R\$40,00; área rural: R\$25,00 <sup>(4)</sup>
PBF	<i>Per capita</i> até R\$85,00	Parcelas fixa: R\$85,00, variável: R\$39,00, adolescente: R\$46,00. Máximo: R\$372,00 <sup>(5)</sup>

Notas: (1) *Resolución ANSES* n° 299/16. Os valores de alguns benefícios para segurados variam com a renda familiar e o local. São apresentados os valores gerais para grupos de renda menor. (2) Cotação do peso em 25/09/2016 de 2016: R\$0,2129 (Banco Central); (3) Da 10ª semana ao nascimento; (4) Ministério Fazenda. AEPS, 2015; (5) Decreto n° 8.794, de 2016.

<sup>8</sup> Leis n° 8.213, de 1991; n° 8.742, de 1993.

<sup>9</sup> Resolução n° 212, de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

No início do século XXI, a proteção da família da seguridade social brasileira passou pelo mesmo movimento de ampliação verificado na Argentina, com a criação de benefícios não-contributivos para segmentos de baixa renda. No âmbito federal, o esforço foi iniciado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e intensificado nos governos de Luís Inácio da Silva Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015), quando foram criados novos programas, ampliada a cobertura e aprimorada a gestão das ações destinadas a esse segmento.

Dos programas criados nesse período, estão em vigor o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família (PBF). Como pode ser observado no Quadro 3, a proteção da família no Brasil está constituída por quatro benefícios não-contributivos (auxílio-natalidade, auxílio-funeral, PETI e Bolsa Família), uma configuração bem mais residual que a desenhada na seguridade argentina, onde, além do maior número de benefícios e de segmentos cobertos, os benefícios que são estendidos aos segmentos de baixa renda possuem os mesmos valores que os destinados aos trabalhadores. Na próxima seção, essas diferenças são mais bem analisadas, junto com a distribuição de responsabilidades entre os níveis de governo por sua regulamentação, financiamento e gestão.

## **2 Gestão, financiamento e cobertura dos benefícios não-contributivos para a população de baixa renda na seguridade social argentina e brasileira**

Os benefícios não-contributivos destinados à população de baixa renda, que compõem atualmente a seguridade social na Argentina e no Brasil, foram configurados em um processo relativamente intenso de mudanças na estrutura prévia de dois campos que compõem a seguridade nos dois países: o da “proteção social” argentina e o da “assistência social” brasileira.

Na proteção previdenciária argentina, os benefícios não-contributivos para segmentos de baixa renda são as pensões por velhice e invalidez e para mães de sete ou mais filhos; na brasileira, o BPC. Na proteção da família argentina, os benefícios não-contributivos para esses segmentos são a AUH-PS, *AUH Discapacitado* e a *Ajuda Escolar Anual* que

as acompanha, e a *Asignación por Embarazo*; na brasileira, os auxílios funeral e natalidade, o PBF e o PETI.

Em termos de gestão, verifica-se, nos dois países, um desenho mais complexo para os benefícios não-contributivos para os segmentos de baixa renda, especialmente os destinados à família, que o configurado para os benefícios contributivos. Além dos tradicionais testes de meios, certificando-se do atendimento aos limites de renda, nos benefícios não-contributivos da proteção da família, requer-se o cumprimento de condicionalidades referidas ao cuidado de filhos, gestantes e mães, o que resulta em maior complexificação da gestão, que passa a incorporar, no Brasil, a atuação dos governos subnacionais.

Na Argentina, o *Ministerio de Desarrollo Social (MDS)* faz a gestão das pensões não-contributivas assistenciais, contando, para isto, com as agências *Comisión Nacional e Centros de Atención Local*, a ele vinculadas, que fazem a gestão da informação na etapa de concessão desses benefícios. O *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)*, por seu turno, coordena a proteção previdenciária e as *asignaciones familiares* contributivas e não-contributivas, contando com a *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)* para a concessão, pagamento e monitoramento das condições de elegibilidade das *asignaciones* de proteção social. Os governos subnacionais são mobilizados apenas no processo de reunião de informações necessárias à concessão e monitoramento das condicionalidades.

No Brasil, o Ministério da Previdência Social (MPS) é responsável pela coordenação da proteção previdenciária, sendo auxiliado, na operacionalização dos benefícios contributivos e do BPC, pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA), denominação atual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, é o órgão nacional de coordenação e regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entre suas atribuições, está a regulamentação do BPC, desenvolvida até 2007, pelo INSS, e a coordenação nacional do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), banco de dados que reúne informações sobre as famílias de baixa renda, processadas pelos governos subnacionais. Estes também têm a responsabilidade de executar os serviços de acompanhamento das famílias beneficiárias dos BPC, PETI e PBF, que estão em situação mais grave de vulnerabilidade.

Na seção que segue, descrevem-se a trajetória, cobertura e a distribuição das responsabilidades pela regulamentação, gestão e financiamento dos benefícios não-contributivos nos dois países.

### *2.1 Benefícios não-contributivos para pessoas com renda baixa da seguridade social argentina*

Na Argentina, a AUH-PS substituiu em 2009, conforme Langou, Masetto e Forteza (2010), três programas de transferência condicionada de renda então existentes: o *Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)*, *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)* e o *Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)*, destinado a famílias não cobertas pelo PJJHD. De acordo com as autoras, o escopo destes programas era residual, havia muitas denúncias de clientelismo e erros de focalização em sua gestão, o que estimulou críticas à sua continuidade. A iniciativa de substituição foi tomada pelo Governo Cristina Kirchner, que se antecipou, por decreto, às diversas propostas que estavam em deliberação no Congresso.

A gestão das *asignaciones familiares* é feita pela ANSES, em parceria com os governos subnacionais no que se refere à reunião de informações sobre as famílias. A solicitação do benefício é feita pelo responsável pelo grupo familiar, pessoalmente nas repartições locais da ANSES ou pela *internet*, e o pagamento é feito diretamente às famílias por bancos oficiais, como ocorre no Brasil. As informações sobre as famílias são reunidas no *Sistema Integrado de Transferencia, Almacenamiento y Control de Información (SITACI)*, sob a gestão da ANSES, para o qual são enviadas informações coletadas pelas províncias, municípios e órgãos públicos<sup>10</sup>. Ao firmarem convênio com o Governo Nacional para participarem do programa, os governos subnacionais se comprometem a repassar essas informações e a cessar programas similares por eles desenvolvidos.

O monitoramento do cumprimento das condicionalidades, segundo Langou, Masetto e Forteza (2010), é feito a partir de registros de profissionais vinculados ao *Ministerio de Salud* e ao *Ministerio de Educación* na *Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación*, que é enviada pela ANSES aos responsáveis pelo grupo familiar. Até os

---

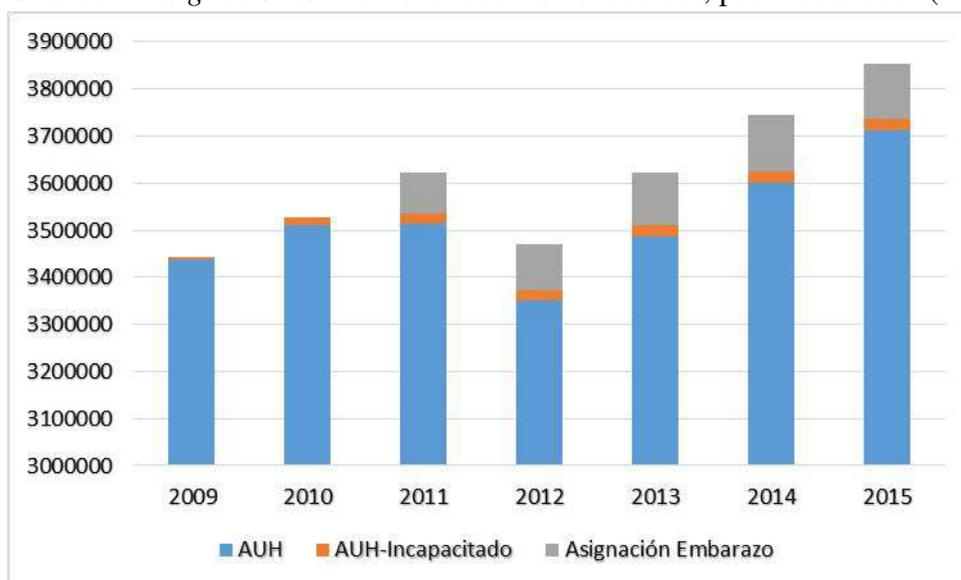
<sup>10</sup> *Resolución ANSES* n° 137, de 2009.

cinco anos de idade, exige-se o cumprimento de controles de saúde e vacinação, se possível com inscrição ao *Plan NACER*, e, a partir dos cinco anos, a frequência escolar.

Além de providenciar o registro das informações na *Libreta*, os responsáveis pelo grupo familiar também devem providenciar uma “*Declaración Jurada*”, afirmando a veracidade das informações relativas ao atendimento das condições de elegibilidade, e apresentar a *Libreta* e a *Declaración*, entre janeiro e março, a uma agência local da ANSES. Segundo Maurizio e Vasquez (2014), se cumpridas as condicionalidades, é liberado o pagamento da soma acumulada nos últimos 12 meses, a partir da retenção mensal de 20% do benefício. Em 2014 e 2015, 8,7 e 7,0% das famílias tiveram o benefício suspenso por não apresentarem a *Libreta* (ANSES, Boletín Mensual, 2016).

Diversos estudos têm procurado avaliar o impacto da AUH-PS sobre a participação das famílias no mercado de trabalho e a estrutura de desigualdade econômica. No que se refere ao primeiro aspecto, argumenta-se que esse benefício não afeta a oferta de trabalho nem o número de horas trabalhadas pelas famílias beneficiárias, se comparadas às famílias não beneficiárias (BERTRANOU, MAURÍZIO, 2012; MAURÍZIO e VAZQUEZ, 2014). No que se refere à estrutura de desigualdade, Maurizio e Vazquez (2014) sustentam que esse benefício colocou fim à brecha existente na cobertura da proteção social infantil. Esses efeitos refletem o crescimento do número de *asignaciones* concedidas entre 2009 e 2015, como mostra o Gráfico 1.

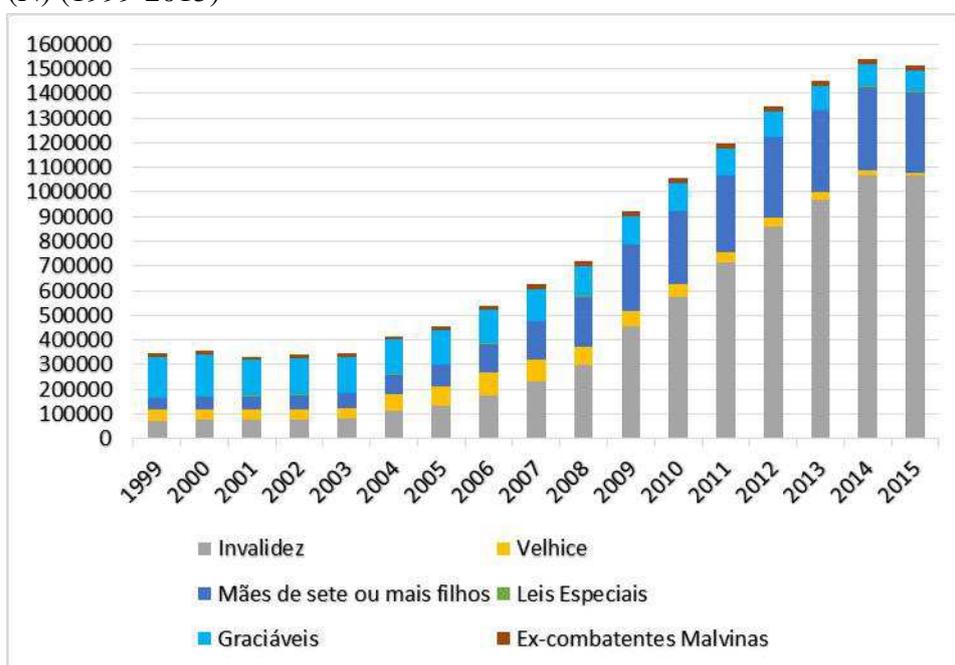
Gráfico 1: *Asignaciones* não-contributivas concedidas, por modalidade (N) (2009-2015)



Fonte: MTEySS. BESS, 2016. Elaboração própria.

Apesar da queda em 2012, o número de *asignaciones* de proteção social cresceu: em 2009, a soma de *AUH-PS e AUH-Discapacitado* concedidas foi de 3.444.213; em 2015, de 3.735.737; o número de *Asignación por Embarazo*, concedidas foi de 87.151, em 2011, e 117.498, em 2015. O número de *ajuda escolar*, na modalidade proteção social, é menor que o número de *asignaciones*: 573. 929, em 2016 (MTEySS. BESS, 2016). Mas, nas pensões não-contributivas, o crescimento foi muito maior que nessas *asignaciones*, como mostra o Gráfico 2: de 345.849, em 1999, para 1.514.840, em 2015.

Gráfico 2: Beneficiários das pensões/aposentadorias não-contributivas, por modalidade (N) (1999-2015)



Fonte: MTEySS. BESS, 2016. Elaboração própria.

Nota: \*Dados referentes aos meses de dezembro.

No entanto, o crescimento dessa proteção previdenciária ocorreu em apenas três modalidades: pensão por invalidez, de 72.156 para 1.065.241; pensão para mães de sete ou mais filhos, de 48.192 para 326.044; e pensão para ex-combatentes, de 13.047 para 22.107, em 2015. As pensões não-contributivas graciáveis foram reduzidas em torno de 50%; as derivadas de leis especiais, em torno de 70%, e, as pensões por velhice, em quase 70% no período. De qualquer forma, em 2015, o número de pessoas beneficiadas pelas pensões assistenciais – invalidez, velhice e para mães de sete ou mais filhos - foi significativo, atingindo 1.405.172.

## 2.2 Benefícios não-contributivos para pessoas com renda baixa da seguridade social brasileira

No Brasil, os benefícios não-contributivos - auxílios natalidade e funeral, BPC, PBF e PETI - têm sua regulamentação e gestão feitas por instâncias da política de assistência social dos três níveis de governo. Os dois primeiros são operacionalizados pelos governos municipais, e seu financiamento é responsabilidade deste nível de governo e dos estaduais e, por esse motivo, não serão objeto de detalhamento neste trabalho. A operacionalização do BPC, envolvendo as perícias médicas para pessoas com deficiência, os testes de meios para esse grupo e para pessoas idosas e seu pagamento são responsabilidade do INSS. O pagamento do BPC, PBF e PETI é feito pelo governo federal, mas a gestão da informação e do atendimento às famílias beneficiárias mais vulneráveis estão sob a responsabilidade dos governos subnacionais.

Historicamente, a ampliação da cobertura e o fortalecimento da gestão do BPC, PBF e PETI, em termos de articulação intersetorial e intergovernamental, caminharam *pari passu* com o fortalecimento da política nacional de assistência social. Nessa direção, os eventos mais significativos foram (a) a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que rompeu a lógica filantrópica e caritativa que marcou a trajetória da assistência no Brasil; (b) a criação do MDS, em 2004, e a do SUAS, em 2005, que promoveram a ampliação dos recursos financeiros, humanos e organizacionais investidos na política nacional de assistência; e, por fim, (c) as inovações no desenho e na gestão dos serviços que compõem o SUAS.

Entre as inovações na gestão, destacam-se a reformulação do Cadastro Único, em 2007; a exigência de integração entre benefícios e serviços socioassistenciais, estabelecida, em 2009, pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e, por fim, o Plano Brasil sem Miséria, instituído no Governo Dilma, em 2011, que ampliou os recursos destinados ao PBF e operacionalizou a diretriz de integração entre benefícios e serviços, dando novo impulso a gestão do BPC, PETI e BPF.

O BPC começou a ser pago em 1995, em duas modalidades: Idoso, para pessoas com idade de pelo menos 70 anos, e Pessoa com Deficiência (PcD), ambos com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. A cobertura foi ampliada, primeiro,

com a aprovação do Estatuto do Idoso<sup>11</sup>, em 2003, que diminuiu a idade de acesso ao benefício por idade para 65 anos e permitiu a exclusão, no cálculo da *per capita*, dos recursos oriundos de BPC concedido a outros membros do grupo familiar do idoso, regra estendida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) às pessoas com deficiência, em 2010<sup>12</sup>; segundo, com o aumento, em 2003 e 2004, das deficiências a serem contempladas<sup>13</sup> e com a redefinição, em 2007, dos procedimentos para a avaliação da incapacidade para a vida independente e para o trabalho<sup>14</sup>, que passaram a considerar aspectos biomédicos e fatores ambientais, sociais e pessoais (MIRANDA, 2013)

Sustentando-se em uma visão mais ampla da incapacidade ou deficiência que seria objeto de atenção, a gestão do BPC passou a incorporar ações intersetoriais, destinadas ao desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras e educacionais dos beneficiários e a sua inserção em outras políticas sociais. Nessa direção, foram instituídos três programas: em 2007, o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – Programa BPC na Escola; em 2012, o Plano Nacional da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite e o Programa de Promoção do Acesso das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Qualificação Profissional e ao Mundo do Trabalho - Programa BPC no Trabalho, que passou a integrar, junto com o Plano Viver sem Limite, o Plano Brasil sem Miséria, criado em 2011.

O Programa BPC na Escola foi uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC), MDS, Ministério da Saúde e Secretaria Especial dos Direitos Humanos, devendo ser implementado em parceria com municípios, estados e Distrito Federal. O objetivo é estimular e manter a inserção dos beneficiários de 0 a 18 anos na escola, identificando barreiras de acesso à educação regular. No final de 2013, todos os estados, o Distrito Federal e 3.748 municípios (67,29% do total) participavam do programa, e sua cobertura atingiu 83,7% do público potencial (IPEA. BPS nº 23, 2015).

O Plano Viver sem Limite foi uma iniciativa de 15 ministérios, e seu objetivo é articular ações intersetoriais para promover a qualificação profissional e o acesso ao trabalho das

---

<sup>11</sup> Lei nº 10.741, de 2003.

<sup>12</sup> Decisão com repercussão geral, em resposta ao Recurso Extraordinário nº 569.065 Paraná, de 2010.

<sup>13</sup> Lei nº 10.690, de 2003; Decreto nº 5.296, 2004.

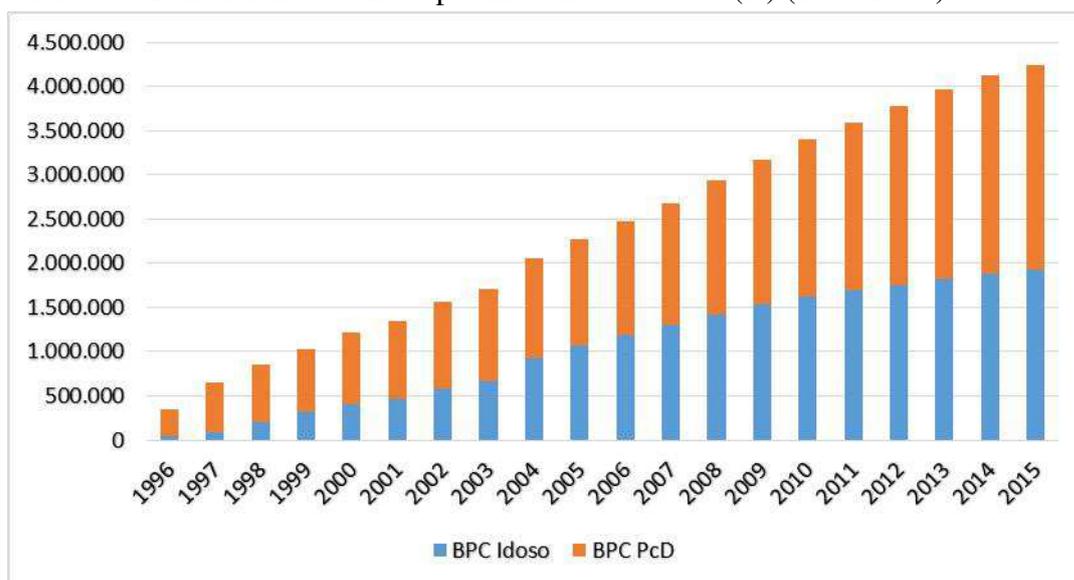
<sup>14</sup> Decreto nº 6.214, de 2007.

peças com deficiência. Seus eixos de ação abrangem atenção à saúde, educação, acessibilidade e inclusão social, a ser feita pela implantação de unidades de acolhimento para pessoas com deficiência e do Serviço de Proteção Social Especializada para Pessoas com Deficiência em Centro-Dia.

O Programa BPC Trabalho foi uma iniciativa do MDS, MEC, o Ministério do Trabalho e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Seu objetivo é promover oportunidades de acesso ao mercado de trabalho aos beneficiários com idade entre 16 anos e 45 anos. Desenvolve atividades que envolvem os três níveis de governo, abrangendo identificação do perfil do beneficiário e de sua família, incluindo seu potencial para o trabalho.

As alterações institucionais e organizacionais no BPC resultaram em ampliação crescente de sua cobertura, como pode ser observado no Gráfico 3.

Gráfico 3: Beneficiários do BPC por modalidade e total (N) (1996-2015)



Fontes: IPEA. BPS nº 20, 21, 22, e 23; Gobetti e Almeida (2016). Elaboração própria.

Na modalidade Idoso, foram concedidos, em 1996, 41.992 benefícios; em 2015, 1.918.918; na modalidade PcD, foram concedidos, em 1996, 304.227 benefícios; em 2015, 2.323.808. O maior salto no número de beneficiários idosos é verificado entre 2003 e 2004, o primeiro ano de vigência do Estatuto do Idoso; no número de beneficiários com deficiência, o impacto mais significativo é da normatização de 2007.

A trajetória do BPC é semelhante à do PBF no que se refere à complexificação da gestão e ampliação da cobertura (BICHIR, 2015). Esse programa surgiu no primeiro Governo Lula, em 2004, a partir da unificação de programas instituídos em 2001, no final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, e em 2003, no primeiro ano do Governo Lula, quais sejam, o Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Escola), o Programa Auxílio-Gás e o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação), criados em 2001, e o programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado em 2003. O desenho original do PBF abrangia a transferência de renda e registro das famílias no Cadastro Único.

O programa é destinado a famílias em situações de pobreza e extrema pobreza, definidas por limiares de renda *per capita* familiar estabelecidos pelo Executivo Federal. O cálculo dessa renda considera todos os rendimentos mensais, excluindo-se os derivados de outros programas sociais. O valor é constituído por um benefício básico, destinado a famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, que pode ser acrescido por benefício variável, destinado a famílias em situação de pobreza que possuem crianças, jovens, gestantes e nutrizes. Como na Argentina, o pagamento desses benefícios depende do cumprimento de condicionalidades referidas ao cuidado de crianças e adolescentes, gestantes e nutrizes, nas áreas de educação e saúde.

O monitoramento das condições de elegibilidade (renda, especialmente) e do cumprimento das condicionalidades nas áreas da saúde e da educação é feito no âmbito dos serviços municipais do SUAS. Mas o Governo Federal também faz o monitoramento da evolução da renda *per capita* das famílias, a partir do cruzamento de dados sobre emprego e renda etc. constantes em bancos públicos.

Como antecipado, o desenho da gestão do PBF inclui articulações entre setores, instituições e órgãos dos três níveis de governo, estratégia ainda muito frágil na gestão de benefícios similares na Argentina. No nível federal, há o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família e, nos governos estaduais e municipais, devem ser formadas comissões por representantes das áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, que são responsáveis pela coordenação das ações do programa nos respectivos âmbitos.

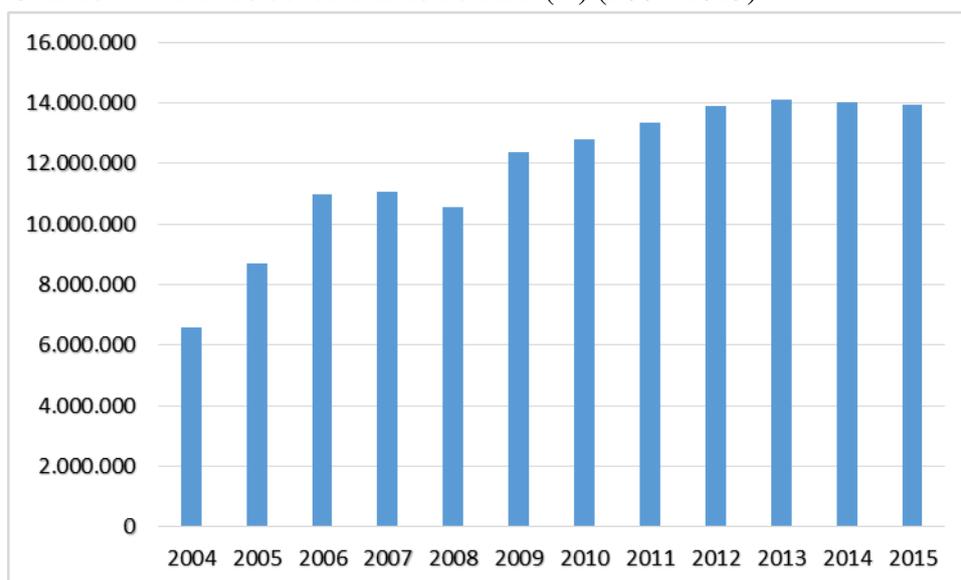
Para estimular a adesão dos governos subnacionais e uma gestão de qualidade, o Executivo Federal criou um benefício financeiro correspondente ao nível de qualidade

da gestão, mensurada pelo Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD). Esse índice é constituído por indicadores relativos à execução dos procedimentos de cadastramento das famílias e à gestão de benefícios e de condicionalidades, articulação intersetorial e implementação de ações destinadas ao desenvolvimento das famílias e acompanhamento dos procedimentos de controle.

Cabe ressaltar ainda que o PBF passou por mudanças importantes na configuração dos benefícios básico e variável: em 2007, surgiu a modalidade para jovens (de 16 e 17 anos), a ser pago a dois jovens, no máximo; em 2011, com o Plano Brasil sem Miséria, o número de quotas do benefício variável (criança, nutriz/gestante) foi ampliado para cinco; em 2012, foi criada a modalidade superação da pobreza extrema para famílias com crianças e adolescentes até seis anos (ação Brasil Carinhoso); e, por fim, em 2014, foi permitida a concessão do benefício para superação da extrema pobreza a famílias com crianças e adolescentes até 15 anos.

Como pode ser observado no Gráfico 4, a evolução do número de famílias beneficiadas teve um crescimento de mais de 100% entre 2004 e 2015. Apesar de pequena redução em 2008, por causa da crise econômica, o número de famílias beneficiárias passou de 6.571.839, em 2004, para 13.936.791, em 2015. Apesar da relativa estabilidade no número de beneficiários a partir de 2011, é preciso considerar o fortalecimento da gestão intersetorial do programa, no âmbito do Brasil sem Miséria.

Gráfico 4: Famílias beneficiárias do PBF (N) (2004-2015)



Fontes: IPEA. BPS nº 21, 22 e 23; Gobetti e Almeida (2016). Elaboração própria

No que se refere aos impactos do PBF, diversos estudos têm demonstrado sua contribuição para a redução da pobreza. De acordo com Osório, Soares e Souza (2011), dois terços da população extremamente pobre estavam cobertos pelo programa em 2009, e sua contribuição para a redução da pobreza e da extrema pobreza chegava a 16% e 1/3, respectivamente. Além disso, os autores apontam um efeito multiplicador do programa sobre a economia, visto que as famílias gastam a totalidade dos recursos recebidos no consumo.

Os efeitos do PBF sobre a saúde e o desempenho educacional dos beneficiários também têm sido apontados em diversos estudos. A título de exemplo, tem-se a Segunda Rodada de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, realizada em 2009, que verificou que as crianças de famílias beneficiárias, quando comparadas às de famílias não beneficiárias de mesmo perfil, apresentam desempenho um pouco maior. No estudo de Oliveira e Soares (2013), verifica-se que as crianças e adolescentes de famílias beneficiárias também têm chances de repetência menores que os de famílias não beneficiárias. No que se refere à saúde, Januzzi e Pinto (2013) apontam melhor cumprimento por parte dos beneficiários do calendário vacinal e da cobertura pré-natal.

Diversos estudos têm analisado também os efeitos do PBF sobre o comportamento das famílias no mercado de trabalho e o perfil da desigualdade. No que se refere ao primeiro ponto, não há consenso: os achados apontam para efeito nulo ou reduzido do programa sobre a participação e número de horas trabalhadas, mas diferença entre o meio urbano e o meio rural (FERRO e NICOLLELA, 2007); estímulo à participação positivo (FERRO, KASSOUF e LEVISON, 2010) e negativo (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2008).

No que se refere às condicionalidades, a gestão do SUAS as tem compreendido como parte de uma estratégia mais ampla de enfrentamento à pobreza. Nessa perspectiva, o descumprimento não enseja automaticamente a suspensão do benefício, mas sinaliza a ausência ou insuficiência da oferta de serviços sociais básicos e a baixa capacidade das famílias para acessá-los onde eles existem. Constatação nessa última direção deve induzir iniciativas de inclusão das famílias nos serviços socioassistenciais. Apesar dessas orientações, o monitoramento do cumprimento das condicionalidades ainda é bastante incipiente: no final de 2013, apenas 10,7% das famílias que descumpriam as

condicionalidades estavam sendo acompanhadas por equipes dos serviços do SUAS (IPEA. BPS nº 23, 2015, p. 68).

Diferentemente do BPC e do PBF, a evolução no número de beneficiários do PETI é descendente, embora as ações de combate ao trabalho infantil que o constituem tenham se fortalecido no âmbito das ações que compõem o SUAS.

O PETI foi criado no Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, sendo seu objetivo combater o trabalho infantil em carvoarias da região de Três Lagoas, no Mato Grosso do Sul. Em 2000, o programa foi estendido a todas as regiões do país<sup>15</sup>, e, em 2001, seu público-alvo foi ampliado, incorporando-se adolescentes com 15 anos que desenvolvem atividades de extremo risco.

A partir de 2001, o programa passou a desenvolver ações de promoção do acesso, permanência e desempenho de crianças e adolescentes na escola; a implantação de atividades complementares no contraturno escolar (Jornada Ampliada); o apoio e orientação das famílias beneficiárias e, por fim, a concessão de uma complementação mensal de renda, denominada Bolsa Cidadã. As famílias devem se comprometer a retirar os filhos menores de 16 anos de atividades laborais; inserir aqueles com idade entre 7 e 14 anos na escola e nas atividades de Jornada Ampliada, mantendo sua frequência maior que 75%. Aos adultos, devem ser ofertadas atividades de qualificação profissional e geração de renda.

Novas alterações no desenho do PETI foram feitas em 2005, quando ele passou a integrar o PBF, e, em 2012, quando foi incorporado ao SUAS. A partir de 2005, o público-alvo passou a ser de crianças e adolescentes de até 16 anos em atividades laborais, exceto na condição de aprendiz entre 14 e 16 anos. O pagamento da Bolsa Cidadã mantém-se para os casos em que a renda familiar *per capita* ultrapassa o limite para o acesso ao PBF (BPS, nº 23, 2015).

Atualmente, portanto, como ocorre com o PBF, a responsabilidade pelo PETI é dos três níveis de governo. O financiamento e pagamento do benefício são responsabilidades do Governo Federal, que compartilha com os governos subnacionais a gestão da informação. Os governos municipais são responsáveis pelo atendimento das famílias no

---

<sup>15</sup> Portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) nº 2.917, de 2000.

SUAS e devem também constituir as Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, formadas por representantes governamentais e não governamentais.

Tabela 1: Cobertura dos benefícios não-contributivos da proteção previdenciária e da família na Argentina e no Brasil (2015)

Argentina <sup>(1)</sup>			Brasil <sup>(2)</sup>		
Benefício	Pessoas beneficiadas - estimativa (N)	Cobertura (%)	Benefício	Pessoas beneficiadas - estimativa (N)	Cobertura (%)
Pensões Assistenciais <sup>(3)</sup>	1.405.172	3,2%	BPC	4.242.726 <sup>(4)</sup>	2,0%
<i>Asignaciones</i> <sup>(5)</sup>	10.554.708 <sup>(6)</sup>	24,4%	PBF	69.683.955 <sup>(7)</sup>	33,5%
Total		27,6%	Total		35,5%

Fontes: Cepal (dados demográficos); Argentina: MTEySS. BESS, 2016, p. 27 e 32; Brasil: Gobetti e Almeida, 2016, p. 32. Elaboração própria.

Notas: (1) População em 2015: 43.298 milhões; (2) População em 2015: 207 750 milhões; (3) Pensões por velhice e invalidez e para mães; (4) Inclui as modalidades Idoso e PcD; (5) AUH-PS, *AH Discapitado-PS* e *Asignación por Embarazo*; (6) Soma do produto da multiplicação do número de titulares das AUH-PS e *AH Discapitado-PS* por cinco, considerado aqui a média de pessoas por família, com o número de *Asignación por Embarazo*; (7) Total de famílias beneficiadas (13.936.791), multiplicado por cinco.

Assim, tanto na Argentina quanto no Brasil, verificam-se, nos primeiros anos do século XXI, a ampliação da proteção previdenciária e da família para segmentos de baixa renda. Na Tabela 1, é apresentada a cobertura desses benefícios por referência às respectivas populações nacionais.

No que se refere à cobertura, verifica-se que as pensões assistenciais da seguridade argentina apresentam melhor desempenho que o BPC no Brasil: 3,2% e 2% da população, respectivamente. Mas, na proteção não-contributiva da família, a Argentina apresenta melhor desempenho que o Brasil: 24,4% e 33,5% das respectivas populações.

## Conclusão

Na análise dos benefícios não-contributivos que compõem a proteção previdenciária e a proteção da família da Argentina e do Brasil, foram verificadas similaridades e diferenças importantes. No que se refere às similaridades, o ponto a ser destacado é que

esses benefícios inscrevem-se em sistemas de seguridade plenamente constituídos, oferecendo proteção contributiva, quase-contributiva e não-contributiva contra os principais riscos sociais. As diferenças abrangem o processo histórico de construção desses benefícios, seu escopo e cobertura, assim como a distribuição de competências entre os entes federativos em sua gestão e financiamento.

No que se refere aos benefícios não-contributivos da proteção previdenciária, verificou-se que as iniciativas argentinas antecederam a brasileira em quase 50 anos. Alguns dos benefícios não-contributivos dessa proteção, no entanto, possuem valor menor que o ofertado na seguridade brasileira, mas a população por eles protegida é, em termos percentuais, maior. No que se refere aos benefícios não-contributivos da proteção da família, os dois países avançaram nessa direção no mesmo período histórico, o início do século XXI, mas a seguridade argentina oferece essa proteção de forma mais generosa e diversificada que a verificada no Brasil, embora a população argentina por eles protegida seja, em termos percentuais, menor que a brasileira.

Na distribuição de competências entre os entes federativos, a comparação entre os dois países apresenta diferenças importantes, indicando, no geral, centralização bem maior na Argentina. No que se refere à competência pela regulamentação, verifica-se, nos dois países, a centralização na União. Na Argentina, essa distribuição da autoridade é adotada também no financiamento dos benefícios não-contributivos da proteção previdenciária e da família: as atividades relativas à concessão e pagamento desses benefícios e ao monitoramento do cumprimento das condicionalidades são desenvolvidas por agências descentralizadas de órgãos nacionais, sendo os governos subnacionais solicitados apenas no processo de reunião de informações sobre a configuração das famílias potencialmente beneficiárias.

No Brasil, por outro lado, os governos subnacionais são formalmente responsáveis pelo financiamento de parte da proteção da família (auxílios natalidade e funeral), compartilham a responsabilidade pela gestão da informação relativa às famílias potencialmente beneficiárias (o Cadastro Único). Além disso, os municípios, especificamente os serviços que compõem o SUAS, são responsáveis pela concessão dos benefícios, pelo atendimento das famílias em situação mais grave de vulnerabilidade e, por fim, pelo monitoramento do cumprimento das condicionalidades.

## Referências

ANLLÓ, Guillermo; CENTRÁNGOLO, Oscar. Políticas sociales em Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. In: **Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007**. Buenos Aires, CEPAL.

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). **Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)**, 2016. Disponível em: <[http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS\\_2trim\\_2016.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_2trim_2016.pdf)> Acesso em: 12 de junho de 2017.

ARGENTINA. ANSES, **Boletín Mensual**, set. 2016. Disponível em <<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20Septiembre%202016.pdf>> Acesso em: 04 de junho de 2017.

ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. AS relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012, p. 145-171.

ARZA, Camila. Quem recebe o quê? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. **Revista Tempo do Mundo**, vol. 4, nº 2, 2012.

BANTING, K.; CORBETT, S. Federalismo y politicas de atención a la salud. In: **Fórum das Federações/Institucional Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal**. Ontário/México, 2003.

BERTRANOU, Fabio; MAURIZIO, Roxana. Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: characteristics and coverage of a “system” with three components. **Policy International**, nº 30, 2012.

\_\_\_\_\_. CETRÁNGOLO, Oscar; CASANOVA, Luis; BECCARIA, Alejandra; FOLGAR, Julián. **Performance of social protection in Argentina: Assessment of two decades of reforms**. Buenos Aires: ILO, 2016.

BICHIR, Renata. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. IPEA, **Texto para Discussão nº 2032**, 2015

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)**, 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>> Acesso em: 15 de junho de 2017.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2006.

FERRO, A. R.; NICOLLELA, A. C. **The impact of conditional cash transfers programs on household working decision in Brazil**. São Paulo, 2007. Manuscrito.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L.; LEVISON, D. The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. **Research in Labor Economics**, Bingley, v. 31, 2010

GOBETTI, Sérgio W.; ALMEIDA, Vinícius L. **Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015**. Brasília, IPEA. Texto para Discussão nº 2191, 2016.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**, nº 20. Brasília: IPEA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais**, nº 21. Brasília: IPEA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais**, nº 22. Brasília: IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais**, nº 23. Brasília: IPEA, 2015.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LANGOU, Gala Díaz; MASETTO, Fernanda P.; FORTEZA, Paula. Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales em la gestión. CIPPEC. **Documento de Trabajo nº 45**, 2010.

MAURIZIO, Roxana; VÁZQUEZ, Gustavo. Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo em el comportamiento laboral de los adultos. **Revista Cepal**, nº 113, 2014.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio V. Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. Working Papers, **International Policy Centre for Inclusive Growth**, nº 46, 2008.

MIRANDA, Geralda L. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do Benefício de Prestação continuada. **Dados**, vol. 56, nº 2, 2013.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar. Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para Discussão nº 1.814**, 2013.

OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. IPEA. **Texto para Discussão nº 1619**, 2011.

PESSOLANI, Hector O. Sistema jubilatorio argentino. **Boletín de Lecturas Sociales y Económicas**. UCA. FCSE, nº 17, S/D.

PETERSON, P. **The price of federalism**. New York: The Twentieth Century Fund, 1995.

PIERSON, P. The new politics of the welfare state. **World Politics**, v. 48, n. 2, 1996.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

TSEBELIS, George. Processos decisórios em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, 1997.

WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. **Do institutions matter?** Washington: Brookings Institutions, 1993.

WEIR, Margaret; ORLOFF, Ann S; SKOCPOL, T. **The politics of social policy in the United States**. Princenton: Princeton University Press, 1988.

**Sites consultados:**

CEPAL. CEPALSTAT. [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais= BRA&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais= BRA&idioma=spanish)

*International Social Security Association (ISSA)*: <https://www.issa.int/en>

*Observatório de la Seguridad Social*: <http://observatorio.anses.gob.ar/>