

UFF – UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ESS – ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

PPS – PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

VALENTINA SOFÍA SUÁREZ BALDO

**MUDANÇAS NA INSTITUCIONALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL
ARGENTINA A PARTIR DA CRIAÇÃO DA *ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO***

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**

Niterói - RJ

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

VALENTINA SOFÍA SUÁREZ BALDO

MUDANÇAS NA INSTITUCIONALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL
ARGENTINA A PARTIR DA CRIAÇÃO DA *ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO*

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense como quesito para a obtenção do Título de Mestre em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna

Niterói – RJ

2014

VALENTINA SOFÍA SUÁREZ BALDO

MUDANÇAS NA INSTITUCIONALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL
ARGENTINA A PARTIR DA CRIAÇÃO DA *ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO*

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Apresentada e aprovada em 31/03/2014

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Mônica de Castro Maia Senna – Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof^ª. Dr^ª. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna – 1^a Examinadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^ª. Dr^ª. Luciene Burlandy Campos de Alcântara – 2^a Examinadora
Universidade Federal Fluminense

Prof^ª. Dr^ª. Adriana de Andrade Mesquita – Examinadora suplente
Universidade Veiga de Almeida

Niterói – RJ, 2014

A minha família.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação não é produto de um trabalho solitário. Devo a força, a inspiração e muitas das escolhas teóricas e metodológicas a uma enorme quantidade de pessoas queridas que me acompanharam nestes dois anos de vida e estudo no Brasil.

Quero agradecer à OEA - Organização de Estados Americanos e ao GCUB - Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras pela oportunidade e o apoio financeiro que me permitiram fazer pós-graduação no Brasil. Também às professoras que participaram na banca de avaliação, por ter aceitado amavelmente o convite, pela leitura atenta do texto e as oportunas sugestões. À professora Mônica em particular, pela acolhida carinhosa desde o início no Programa, por sua paciência, pelas múltiplas leituras e correções, pela coragem de orientar um projeto de pesquisa a respeito de um cenário distinto ao brasileiro.

Agradeço especialmente a Rafael, Graciela, Paula e Claudia - e como não a Gustavo e Rosita - por seu carinho infinito e seu apoio permanente. Porque são minha base neste mundo, a fonte de minha mais profunda inspiração política e intelectual. Dentre eles, um imenso agradecimento a Claudia, por sua companhia em momentos difíceis, por aqueles maravilhosos meses de convívio nos quais pensamos juntas esta viagem para o Brasil.

Quero expressar também enorme agradecimento a Arthur Lobo, meu principal interlocutor, um companheiro na vida, um verdadeiro estímulo à produção. Pelas críticas, correções e sugestões a respeito da argumentação. Por sua fortaleza, porque me contagia de paciência e otimismo. Porque muitas das ideias desta dissertação ganharam forma e conteúdo a partir de nossas conversas intermináveis.

Agradeço a Gonzalo Ibáñez Mestres, por uma amizade tão sincera quanto inesperada. Mais um benefício que incluiu a bolsa da OEA, e que passou a integrar todos meus projetos de pesquisa do futuro. A Hugo Parra, meu primeiro amigo e colega no Brasil. Também a Thales Locatelli e Ton Pereira, duas figuras que são minha família em Niterói, o mais parecido a irmãos que já tive.

Sou grata a minha tia Ale, que há muito tempo atrás, quando ainda nem pensava em universidades, virou e falou para mim: "você tem que estudar no Brasil". Acho que suas palavras dormiram na área das lembranças e acordaram na hora certa para impulsionar este processo que hoje acaba. Agradeço também às pessoas queridas que desde Córdoba têm contribuído de todas formas com a materialização deste Mestrado: a Cuqui, Dani, Gabi e Adrián.

Considerem-se todos coautores desta dissertação.

“El futuro es nuestro, por prepotencia de trabajo. Crearemos nuestra literatura, no conversando continuamente de literatura, sino escribiendo en orgullosa soledad libros que encierran la violencia de un ‘cross’ a la mandíbula. Sí, un libro tras otro, y ‘que los eunucos bufen’. El porvenir es triunfalmente nuestro.”

Roberto Arlt, Prólogo a *Los Lanzallamas*, 1931

RESUMO

A *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) é uma transferência condicionada de renda dirigida às famílias com filhos menores de 18 anos ou deficientes, cujo chefe ou chefe encontra-se desempregado ou vinculado informalmente ao mercado de trabalho, com salário menor ao mínimo estabelecido. Criada em 2009 através de um decreto do Poder Executivo, a AUH é, desde aquele momento e até hoje, a principal estratégia de combate à pobreza implementada em Argentina. A presente dissertação discutiu possíveis mudanças ocorridas no padrão institucional do sistema de proteção social, em decorrência da criação da AUH e da sua incorporação no sistema de seguridade social, que em Argentina agrupa apenas o conjunto de intervenções estatais dirigidas a generalizar um sistema de seguros obrigatórios para os trabalhadores formalmente registrados. A abordagem metodológica incluiu a revisão de fontes bibliográficas, a produção de dados com base na avaliação de documentação legal/normativa das instituições de proteção social estatal, e a consulta de publicações oficiais recentes, no intuito de analisar a própria palavra do governo atual em relação à função da proteção social estatal. Como resultado da pesquisa, verificou-se, em primeiro lugar, a ampliação da capacidade de proteção social do sistema de seguridade social, que tradicionalmente restringia a abrangência dos seus benefícios aos assalariados formais, subordinando a garantia do direito à capacidade contributiva e ao status laboral de cada um dos potenciais beneficiários. Em segundo lugar, a criação da AUH significou uma tendência de mudança na tradição de baixa institucionalidade das políticas de assistência social, pois ao incluir a estratégia de combate à pobreza no sistema de seguridade social, contribuiu tanto para sua fortaleza institucional quanto para sua legitimidade. Por último, a incorporação das transferências condicionadas de renda ao sistema de seguridade social modificou aspectos da gestão das primeiras, que outorgaram maior transparência ao processo e contribuíram tanto para a sustentabilidade política dos benefícios dirigidos aos pobres, quanto para tornar o acesso à transferência menos vulnerável ao risco de práticas discricionais ou clientelísticas.

Palavras chave: *Asignación Universal por Hijo*. Transferências condicionadas de renda. Sistema de seguridade social. Clientelismo político.

ABSTRACT

The *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) is a conditional cash transfer aimed at families with children under 18 years or disabled, whose parents are unemployed or informally linked to the labor market, with the lowest minimum wage established. Created in 2009 through a government decree, the AUH is, from that moment until today, the main strategy for combating poverty implemented in Argentina. This dissertation discusses possible changes in the institutional pattern of the social protection system, due to the creation of AUH and its incorporation into the social security system, which groups in Argentina only the set of state interventions aimed to generalize a system of compulsory insurance for workers formally registered. The methodological approach included a review of literature sources, production data based on the review of legal documents/regulations of state social protection institutions and examination of recent official publications, in order to examine the very word of the current government with respect to function of state social protection. As a result of the research, it was found, first, an extension of the capacity of social protection of the social security system, which traditionally restricted the scope of its benefits to formal salaried, subordinating the guarantee of the right to ability to pay and the labor status each of the potential beneficiaries. Secondly, the creation of AUH meant a shift in the tradition of low institutional policies for social assistance because it includes the strategy to combat poverty in the social security system, has contributed to its institutional strength as to its legitimacy. Finally, the incorporation of conditional cash transfers to the social security system conferred greater transparency and contributed to the political sustainability of targeted benefits to the poor, making access less vulnerable to discretionary or patronage practices.

Keywords: *Asignación Universal por Hijo*. Conditional cash transfers. Social security system. Political patronage.

RESUMEN

La *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH) es una transferencia condicionada de ingresos dirigida a familias con hijos menores de 18 años o discapacitados, cuyo jefe o jefa se encuentra desempleado o vinculado informalmente al mercado de trabajo, con salario menor al mínimo establecido. Creada en 2009 a través de un decreto do Poder Ejecutivo, a AUH es, desde aquel momento y hasta hoy, la principal estrategia de combate a la pobreza implementada en Argentina. La presente disertación discutió posibles rupturas en el padrón institucional del sistema de protección social ocurridas como consecuencia de la creación de la AUH y de su incorporación en el sistema de seguridad social, que en Argentina agrupa únicamente al conjunto de intervenciones estatales dirigidas a generalizar un sistema de seguros obligatorios para los trabajadores formalmente registrados. El abordaje metodológico incluyó la revisión de fuentes bibliográficas, la producción de datos con base en el relevamiento de documentación legal/normativa de las instituciones de protección social estatal, y la consulta de publicaciones oficiales recientes, con el objetivo de analizar la propia palabra del gobierno actual en relación a la función de la protección social estatal. Como resultado de la pesquisa, se verificó, en primer lugar, la ampliación da capacidad de protección social del sistema de seguridad social, que tradicionalmente restringía el alcance de sus beneficios a los asalariados formales, subordinando la garantía del derecho a la capacidad contributiva y al estatus laboral de cada uno de los potenciales beneficiarios. En segundo lugar, la creación de la AUH significó una tendencia de ruptura en la tradición de baja institucionalidad de las políticas de asistencia social, pues al incluir la estrategia de combate a la pobreza en el sistema de seguridad social, contribuyó tanto para su fortaleza institucional como para su legitimidad. Por último, la incorporación de las transferencias condicionadas de ingresos al sistema de seguridad social modificó aspectos de la gestión de las primeras, que otorgaron mayor transparencia al proceso y contribuyeron tanto para la sustentabilidad política de los beneficios dirigidos a los pobres, como para tornar el acceso a la transferencia menos vulnerable al riesgo de prácticas discrecionales o clientelistas.

Palabras claves: Asignación Universal por Hijo. Transferencias condicionadas de ingresos.
Sistema de seguridad social. Clientelismo político.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Sistema de Seguridade Social argentino, 2013

FIGURA 2: Sistema de Proteção Social na Argentina

TABELA 1: Valor das *asignaciones* por renda do grupo familiar, 2013

TABELA 2: Gasto Público Social na *Ley de Presupuesto Nacional* 2013

GRÁFICO 1: Evolução da taxa de indigência por tipos de lares selecionados (sem crianças e com AUH). Total urbano. Argentina, 2004-2011 (% de pessoas)

GRÁFICO 2: Taxas de desemprego e subemprego demandante y não demandante . Total urbano. Maio de 1990 - Maio de 2003 (% da população economicamente ativa)

GRÁFICO 3: Participação salarial na Argentina. 1993-2011 (em % do PIB)

GRÁFICO 4: Taxas de pobreza e indigência. Total urbano. Maio de 2001 - 1º semestre de 2011 (% da população)

GRÁFICO 5: Evolução da cobertura previdenciária de idosos em idade de se-aposentar e maiores de 65 anos. Total urbano. 3º trimestre de 2003 - 2º trimestre de 2012 (% de idosos)

LISTA DE SIGLAS

AFJP – *Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*

ANSES – *Administración Nacional de la Seguridad Social*

AUH – *Asignación Universal por Hijo*

CBP – *Comisión Bicameral Permanente*

CTA – *Central de los Trabajadores de la Argentina*

CGT – *Confederación General del Trabajo*

DNT – *Departamento Nacional del Trabajo*

DNU – *Decreto de Necesidad y Urgência*

EPH – *Encuesta Permanente de Hogares*

FEP – *Fundación Eva Perón*

FMI – *Fundo Monetário Internacional*

FRENAPO – *Frente Nacional contra la Pobreza*

INDEC – *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*

INOS – *Instituto Nacional de Obras Sociales*

INSSJyP – *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*

ISI – *Industrialização por substituição de importações*

OIT – *Organização Internacional do Trabalho*

PAN – *Plan Alimentario Nacional*

PJyJHD – *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

PTCR – *Programa de Transferência Condicionada de Renda*

PyME – *Pequeñas y Medianas Empresas*

RAF – *Régimen de Asignaciones Familiares*

SBC – *Sociedad de Beneficencia de la Capital*

SIJP – *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*

SIPA – *Sistema Integrado Previsional Argentino*

SUSS – *Sistema Único de Seguridad Social*

TCR – *Transferência Condicionada de Renda*

SUMARIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – A ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO E ALGUNS CONCEITOS CHAVE	
1.1. AS CARACTERÍSTICAS DA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO	22
1.2. WELFARE STATE E SEGURIDADE SOCIAL	42
CAPÍTULO II – HISTÓRICO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL ARGENTINA	
2.1. O PONTO DE PARTIDA: A SOCIEDAD DE BENFICENCIA DE LA CAPITAL	50
2.2. A CHEGADA DA IMIGRAÇÃO	51
2.3. OS GOVERNOS DA UNIÓN CÍVICA RADICAL (1916-1930)	56
2.4. A CRISE DE 1930 E O PRIMEIRO GOVERNO AUTORITÁRIO (1930-1945)	59
2.5. O ESTADO SOCIAL (1945-1955)	60
2.6. INSTABILIDADE POLÍTICA E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PARA OS TRABALHADORES (1955-1976)	63
2.7. O RETROCESSO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL (1976-2002)	66
2.7.1. <i>Governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)</i>	71
2.7.2. <i>Governos de Carlos Menem (1989-1999)</i>	74
CAPÍTULO III – AS RUPTURAS PROMOVIDAS PELA AUH NO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL	
3.1. A POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA A PARTIR DE 2002: EXPANSÃO DA CIDADANIA E CRESCIMENTO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL	80
3.2. O QUE MUDOU NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA DO TRABALHO? A AUH E A RUPTURA NA EXCLUSIVIDADE DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL	89

3.3. O QUE MUDOU NAS TRADIÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA? A AUH E AS RUPTURAS NA BAIXA INSTITUCIONALIDADE E NO RISCO DE USOS CLIENTELÍSTICOS	100
<i>3.3.1. A questão da fortaleza institucional</i>	106
<i>3.3.2. O fantasma do clientelismo político</i>	108
3.4. OS FUNDAMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL SEGUNDO O <i>KIRCHNERISMO</i>	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS	116
ANEXOS	122

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado se propõe a analisar a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), modalidade não contributiva de transferência condicionada de renda no âmbito da seguridade social argentina. O foco do estudo está nas mudanças produzidas pela implantação deste programa na institucionalidade da proteção social estatal argentina.

Apesar das inúmeras críticas e reações contrárias produzidas tanto pelos setores mais reacionários e desinformados das nossas sociedades quanto por segmentos sociais (militantes e acadêmicos) progressistas, o certo é que as transferências condicionadas de renda (TCR) como estratégia de combate à pobreza estão amplamente difundidas no cenário atual da política social na América Latina. Praticamente todos os países da região dispõem de pelo menos um programa desta natureza.

A estratégia de transferência de renda como forma de aliviar a pobreza não é nova: desde a *Poor Law* inglesa do século XVI, passando pelas modalidades de garantia de renda mínima implementadas em vários países europeus a partir da década do '60 do século XX (SOARES DULCI, 2009), estes mecanismos de proteção social têm sido utilizados, com diversos desenhos institucionais, para dar assistência aos setores empobrecidos da sociedade.

No entanto, é desde meados dos anos 1990, com continuidade neste início do século XXI, que este tipo de intervenção de política social transformou-se no elemento central, eixo dos sistemas de proteção social dos países latino-americanos e principal alternativa dos governos no combate à pobreza e desigualdade.

Na América Latina, a modalidade adotada para a generalização deste tipo de políticas de garantia de renda mínima é a *transferência condicionada*: o Estado outorga um benefício cuja atualização requer uma contraprestação por parte do beneficiário (geralmente educativa, sanitária ou laboral), ou seja, o recebimento do benefício monetário está vinculado ao cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários.

Os *Programas de Transferência Condicionada de Renda* (PTCR) têm um duplo objetivo no seu intuito de combater a pobreza: no curto prazo, reduzir os índices de pobreza, indigência e desigualdade; no longo prazo, interromper a sua transmissão intergeracional. Para atingi-lo, a estratégia prevê a associação entre a transferência mensal de dinheiro a famílias de baixa renda

(dirigida a aliviar a pobreza) e a imposição de condicionalidades (que buscam promover mobilidade social ascendente através da acumulação de “capital humano” de crianças e adolescentes a cargo do grupo familiar). As condicionalidades geralmente exigidas pelos PTCR latino-americanos são a frequência regular de crianças e jovens à escola, e controles de saúde para crianças e mulheres grávidas.

O caso argentino tem uma particularidade se comparamos com experiências similares na região: de 2009 em diante, as TCR deixaram de ser benefícios previstos em programas sociais e passaram a ser parte do Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), ou seja, a ter expressão em uma das instituições mais importantes dentro do conjunto que regula e intervém nas relações próprias do mundo do trabalho. Em decorrência dessa inclusão, é de se esperar que tenham sido produzidas modificações na institucionalidade da proteção social estatal argentina, particularmente na seguridade social¹, bem como na gramática política das ações dirigidas a combater a pobreza. Nesse sentido, o objetivo principal da presente dissertação é **examinar quais as mudanças no padrão das intervenções sociais do Estado geradas como consequência da criação da *Asignación Universal por Hijo*.**

A AUH e a hipótese das rupturas

Em outubro de 2009, mediante o Decreto presidencial N° 1.602/09, era criada em Argentina a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH), uma transferência condicionada de renda dirigida às famílias com filhos menores de 18 anos ou deficientes, cujo chefe ou chefe encontra-se desempregado ou vinculado informalmente ao mercado de trabalho. A AUH é, desde aquele momento e até hoje, a principal estratégia de combate à pobreza implementada em Argentina.

No mesmo decreto era indicado que a AUH incorporaria-se na estrutura do *Régimen de Asignaciones Familiares* (RAF), instituição pertencente ao *Sistema Único de Seguridad Social*

¹ No presente trabalho, o conceito de seguridade social assume o sentido estrito de seguro social adotado pelo termo na língua espanhola, ou seja, um conjunto de prestações cuja lógica de direito social repousa na capacidade contributiva prévia dos beneficiários. Essa conceituação será mais detalhada no Capítulo I.

(SUSS), segundo a qual cada trabalhador registrado, ou melhor, formalmente vinculado ao mercado de trabalho, tem direito a receber prestações monetárias em função das chamadas *cargas de família*. Estas cargas podem definir-se como modificações na dinâmica do grupo familiar relacionadas aos membros considerados vulneráveis (crianças, mulheres, idosos e pessoas com deficiência) que impactam no orçamento familiar, seja por reduzir a renda per capita ou por incrementar o volume dos gastos. A AUH foi incorporada nesse esquema, ampliando desse modo a abrangência do RAF, com uma configuração similar à *asignación* prevista no caso da presença na família de filhos menores de 18 anos ou com deficiência sem limite de idade, mas com uma importante diferença em relação ao seu financiamento, pois a AUH é um benefício não contributivo dentro de um sistema organizado com base na lógica do seguro.

O SUSS é um conjunto de serviços e prestações dirigidas aos assalariados formais, financiado através de contribuições obrigatórias dos próprios trabalhadores, dos seus correspondentes empregadores e do Estado. Por este motivo o sistema recebe o seu nome: o mesmo é composto de políticas chamadas de *seguros sociales* cuja estrutura de financiamento é de tipo *contributiva*. Os serviços e prestações do SUSS têm o objetivo de proteger o trabalhador formal e sua família nos casos de diminuição de renda ou aumento de gastos associados à perda de emprego, doença, velhice, morte, acidentes de trabalho e cargas de família. Para cada uma dessas situações existe um seguro social: seguro de desemprego, seguro de velhice, invalidez e falecimento (composto pelo regime nacional de previdência social, pelos regimes especiais de previdência social e pelos seguros de vida); seguro de saúde (*obras sociales*², *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados³ y Pensionados* – INSSJyP, e as empresas de medicina pré-paga); seguro de riscos de trabalho, e o *Régimen de Asignaciones Familiares*.

As perguntas que a presente dissertação procura responder referem-se às modificações que a criação da AUH tem gerado no padrão de proteção social estatal argentino. Especificamente, as questões norteadoras do estudo giram em torno das mudanças na institucionalidade estatal e nas gramáticas da política social produzidas pela implementação da AUH, ou, em outras palavras, nas inflexões produzidas na relação Estado-sociedade geradas a

² As *obras sociales* são organizações encarregadas da atenção médica dos trabalhadores, caracterizadas pela afiliação obrigatória dos assalariados formais e financiadas através de contribuições dos empregados e dos empregadores (modelo de seguro de saúde).

³ Aposentados.

partir da incorporação da população sem vínculo formal/legal de trabalho ao SUSS e a transformação do status legal da principal estratégia de combate à pobreza, que deixou de ser mais um programa no conjunto dos chamados *Programas de Transferências Condicionadas de Renda* (PTCR) para integrar-se como uma das prestações do *Régimen de Asignaciones Familiares*.

A hipótese da pesquisa, que fornece uma resposta provisória a tais interrogantes, é que com a criação da AUH produziram-se modificações no padrão de proteção social estatal argentino ao menos em três sentidos. **Em primeiro lugar**, ampliou-se a *capacidade de proteção social* (DANANI, HINTZE, 2011) do sistema de seguridade social, que tradicionalmente restringiu a abrangência dos seus benefícios aos assalariados formais, subordinando a garantia do direito à capacidade contributiva e ao status laboral de cada um dos potenciais beneficiários. Exclusivamente para o conjunto da população com vínculo formal com o mercado de trabalho, ou seja, contribuinte ao regime atualmente chamado de *seguridade social*, o Estado financia e administra uma série de prestações na forma de bens e serviços, assegurando dessa maneira a sobrevivência do trabalhador e da sua família, inclusive nos momentos de ausência de trabalho.

Em segundo lugar, a incorporação da AUH no SUSS significou uma ruptura na forma de enfrentamento da questão da pobreza na Argentina, a qual era caracterizada, desde a década dos '90, pela existência de uma multiplicidade de programas extremamente focalizados e de vigência transitória (às vezes incerta). O Decreto 1.602/09 localizou a estratégia na *Ley de Asignaciones Familiares*, o que reforça o estatuto legal da transferência ao incluí-la no conjunto de componentes da proteção social estatal com maior nível de institucionalização e legitimidade entre a população, e desse modo, afiança a vigência do direito a recebê-la (ou, no mínimo, ajuda a ter uma perspectiva mais otimista no sentido de garantia de segurança a seus beneficiários).

Por último, com a incorporação das transferências condicionadas de renda ao RAF, modificaram-se aspectos da gestão das primeiras que outorgam maior transparência ao processo e contribuem para a sustentabilidade política dos benefícios dirigidos aos pobres. A centralização dos componentes de implementação na *Administración Nacional de la Seguridad Social* – ANSES (inscrições de novos candidatos, verificação do cumprimento dos requisitos, registro dos dados no banco de dados da seguridade social, financiamento) junto com a transferência monetária direta aos beneficiários sem necessidade de intermediários (o que chamamos de

“bancarização” dos pagamentos, através de uma conta gratuita associada a um cartão de débito) contribui a tornar o acesso ao benefício menos vulnerável ao risco de práticas discricionais ou clientelísticas.

Em referência à primeira modificação, até o momento da incorporação da AUH, o RAF, da mesma forma que o SUSS, dirigia seus benefícios exclusivamente aos assalariados formais. A partir do decreto 1.602/09 amplia-se a cobertura do RAF em dois sentidos: no sentido horizontal, começa a atingir, pelo menos com um dos seus benefícios, a um setor da população antes não coberta; no sentido vertical, começa a reconhecer a necessidade de renda em casos de cargas de família, com independência do vínculo trabalhista. Nesse sentido, tende a universalizar o direito da família à proteção social do Estado (especificamente no caso da presença de crianças e adolescentes menores de 18 anos, ou filhos deficientes sem limite de idade), e a dissociar a garantia do direito da contribuição prévia.

Em relação à segunda modificação, podemos dizer que a partir da década dos '90, em decorrência da política macroeconômica adotada pelo governo, combinada com reformas legislativas que procuraram reduzir os gastos e flexibilizar o uso da força de trabalho, as taxas de pobreza, indigência e desemprego atingiram valores escandalosos e nunca antes vistos (NEFFA, 2008). Nesse contexto, e até 2009, começaram a ser implementadas modalidades de intervenção do Estado no social operacionalizadas na figura do *programa assistencial*, caracterizadas pela sua multiplicidade, transitoriedade, focalização em grupos considerados vulneráveis, superposição de ações e consideração do benefício mais como uma concessão do Estado e menos como a garantia de um direito. A criação da AUH significou uma tendência de mudança nessa tradição de baixa institucionalidade, pois ao incluir a estratégia de combate a pobreza no RAF, ancorou a política de assistência no sistema de seguridade social, contribuindo tanto para a fortaleza institucional quanto para a legitimidade das políticas de assistência.

Por último, a incorporação das transferências condicionadas de renda ao RAF universalizou o procedimento para ter acesso ao benefício, na medida em que o padronizou junto com o restante dos procedimentos de acesso às prestações da seguridade social. Dessa maneira, acabaram as restrições em relação ao número máximo de admissões, os pontos de inscrição ficaram distribuídos ao longo de todo o território nacional, e no caso de rejeição, as razões são publicizadas e têm correspondência com os requisitos de acesso e permanência. Assim, através

dessa mudança em relação aos procedimentos de acesso dos PTCR que antecederam à AUH, reduziu-se o risco de práticas discricionais ou clientelísticas e abriu-se a possibilidade de fortalecer simultaneamente o direito e a sustentabilidade política das prestações dirigidas aos pobres.

Metodologia e estrutura da dissertação

Em relação à metodologia da pesquisa, ou seja, aos caminhos para atingir os objetivos, a dissertação incluiu a produção de dados com base na revisão e avaliação de documentação legal/normativa das instituições de proteção social estatal. Partiu-se do entendimento de que a análise documental provê informação sobre o contexto examinado, as trajetórias históricas das variáveis envolvidas e as mudanças ocorridas a través do tempo (BOWEN, 2009). Neste sentido, o levantamento documental incluiu leis, decretos, resoluções de criação e regulamentação, e as correspondentes normativas de modificação para conhecer as características das instituições de proteção social estatal argentina. Também foram consultadas duas publicações recentes do *Ministerio de Desarrollo Social de la Nación* no intuito de analisar a própria palavra do governo atual em relação a função da proteção social estatal. As publicações referidas são KIRCHNER, Alicia (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social. Políticas Sociales en Acción*, e KIRCHNER, Alicia (2013). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Volumes I e II, e foram outorgadas pela *Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional* do próprio ministério, em novembro de 2013.

O recorte temporal do levantamento documental compreendeu as últimas três décadas – período em que tanto a estrutura sócio-econômica quanto o sistema de proteção social argentino passaram por significativas modificações, e no qual a questão da pobreza entrou com força na agenda estatal – com especial ênfase na análise da normativa e das instituições de seguridade social e de assistência social. Nesse sentido, foram identificados *marcos* institucionais, ou seja, pontos de referência relativos à criação ou modificação de normas, organizações e jurisdições estatais, que dizem sobre a relação do Estado com a questão social, assim como sobre o projeto político hegemônico em um momento histórico determinado. A opção pela análise da institucionalidade da proteção social estatal deve-se à compreensão de que as instituições dão existência e sentido ao conjunto de políticas sociais do Estado e operacionalizam os seus

objetivos, na medida em que definem sua capacidade de proteção social.

Com base na revisão de fontes bibliográficas foi reconstruída a história da proteção social estatal, focando na identificação de padrões na lógica da sua intervenção e na relação entre a evolução dos direitos dos assalariados formais e a cidadania social. Para isto, foi recompilada e sistematizada informação sobre as instituições da seguridade social em relação à sua conformação, abrangência, financiamento, tipo de benefícios outorgados, relação com outras instituições e seu papel no contexto do desenvolvimento do Estado.

Referências bibliográficas foram consultadas também, junto com informes de instituições estatais e organizações sociais, para conhecer características da AUH (cobertura/abrangência, tipo de benefício, financiamento, organização administrativa, requisitos de acesso e permanência, inserção institucional, limitações) no contexto mais geral da presença da questão da pobreza na agenda governamental argentina e as respostas ensaiadas com anterioridade.

A respeito da estrutura da dissertação, a argumentação foi organizada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo está centrado na descrição e análise da AUH, em seu desenho e particularidades em relação a outras experiências de transferências condicionadas de renda na América Latina, as características da sua inserção institucional, o contexto que favoreceu o surgimento da estratégia, os antecedentes ligados à entrada da questão da pobreza na agenda governamental na década de 1980, e finalmente algumas limitações e desafios em relação à formulação e implementação da AUH. Adicionalmente, neste capítulo são feitas duas considerações conceituais sobre categorias estruturantes da dissertação.

O segundo capítulo é conformado pela reconstrução do histórico de proteção social estatal argentino, através da análise das principais instituições sociais e seus formatos de intervenção na questão social, do contexto histórico no qual estas surgiram e se reformaram, dos pontos de inflexão entre períodos, das concepções sobre a cidadania social e sua relação com os direitos laborais.

O terceiro capítulo, finalmente, indaga acerca do *que* mudou no padrão de proteção social estatal argentino a partir da implementação da AUH, com eixo nas mudanças ocorridas em algumas tradições das políticas de trabalho e assistência social.

CAPÍTULO I – A ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO E ALGUNS CONCEITOS CHAVE

1.1. CARACTERÍSTICAS DA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO

A AUH é uma transferência condicionada de renda, formulada pelo Estado nacional como estratégia para o combate à pobreza e implementada na Argentina desde outubro de 2009 até nossos dias. Está dirigida às crianças e adolescentes menores de 18 anos cujos pais ou adultos responsáveis são trabalhadores informais, desempregados, ou empregados do serviço doméstico, em qualquer caso com renda familiar menor ao salário mínimo estabelecido (atualmente, \$3.600, ou R\$1.200).

As situações de ausência de trabalho ou precariedade das condições laborais que caracterizam o universo de beneficiários da AUH têm um duplo efeito negativo: ao mesmo tempo em que diminui o volume de renda das famílias e, conseqüentemente aprofunda o seu já deteriorado bem-estar, afasta essas famílias do “guarda-chuva” de proteção da seguridade social que em Argentina tem sido historicamente associado ao trabalho formal e seu correlato, a contribuição.

A singularidade da AUH é ter sido incluída nesse tipo de proteção, transformando um programa de assistência em um novo benefício de seguridade social sem a contraprestação prévia, e materializando a quase universalização de um direito antes restrito aos assalariados formais.

Nos parágrafos que seguem analisaremos com maior profundidade vários aspectos da AUH, cuja compreensão ajudará na leitura da dissertação e no entendimento do argumento que defendemos.

Características da estratégia

Inserção institucional

A AUH foi criada pela Presidente da República Argentina, Cristina Fernández de

Kirchner, em outubro de 2009, através do Decreto Presidencial Nº 1.602/09. O Decreto de criação da AUH incorporou o benefício na estrutura do *Régimen de Asignaciones Familiares* (RAF), instituição integrante do *Sistema Único de la Seguridad Social* (SUSS), segundo a qual cada trabalhador registrado, ou melhor, formalmente vinculado ao mercado de trabalho⁴ tem direito a receber prestações monetárias em função das chamadas *cargas de familia*. Estas cargas podem definir-se como modificações na dinâmica do grupo familiar que afetam aos membros considerados vulneráveis e impactam no orçamento, seja por reduzir a renda per capita ou por incrementar o volume dos gastos. Algumas das prestações se pagam quando se produz o acontecimento gerador da carga (por exemplo, a *asignación por nacimiento*) e outras ao longo da sua duração (por exemplo, a *asignación prenatal*). A AUH foi incorporada nesse esquema com uma configuração similar às *asignaciones* por filho e por filho deficiente, mas com uma importante diferença em relação ao financiamento, pois **a AUH é um benefício não contributivo dentro de um sistema organizado com base na lógica do seguro social.**

O sistema de seguridade social

Dentro do conjunto das instituições da proteção social estatal argentina, um dos componentes principais em termos financeiros e de *legitimidade*⁵ na população é o sistema de seguridade social, constituído por um conjunto de prestações dirigidas a prover segurança financeira às pessoas diante da possibilidade de ocorrência de circunstâncias determinadas, que podem implicar perda de renda ou aumento de gastos. Os benefícios que contempla são denominados *seguros sociales*, pois seu formato corresponde a um modelo de financiamento contributivo, baseado em aportes periódicos e obrigatórios do conjunto dos assalariados formais, dos seus empregadores e do Estado.

⁴ Inclui os aposentados e os demitidos, mas que, em qualquer caso, contribuíram ao sistema.

⁵ Quando falamos em legitimidade do sistema de seguridade social, queremos nos referir a uma espécie de “boa imagem” que tem essa instituição na sociedade, a qual está relacionada a sua função principal: “assegurar” o bem-estar dos membros mais débeis da população. Contribui também para essa “boa imagem”, o fato de ser um sistema financiado através de contribuições descontadas dos salários dos próprios beneficiários, bem como de aportes do setor capitalista que emprega. No sentido inverso da legitimidade das instituições de bem-estar dos trabalhadores que se deriva do seu caráter contributivo, a política de assistência tende à “má imagem”, cujo fundamento deriva de aspectos tais como o seu caráter não contributivo (dirigida a aqueles considerados como os que “não gostam de trabalhar”), as controvérsias existentes em torno de “quem merece” ajuda, os efeitos que teria sobre as pessoas receber recursos do Estado sem trabalhar, e a suspeita generalizada que relaciona a assistência social com práticas clientelísticas dirigidas a “comprar” apoio político.

Ao longo da sua história, o sistema de seguridade social constituiu-se ao redor da figura do assalariado formal, incorporando, de forma gradativa, um conjunto de prestações para assegurá-lo, e evidenciando o tratamento desigual do Estado em relação à população em função do seu vínculo com o mercado de trabalho.

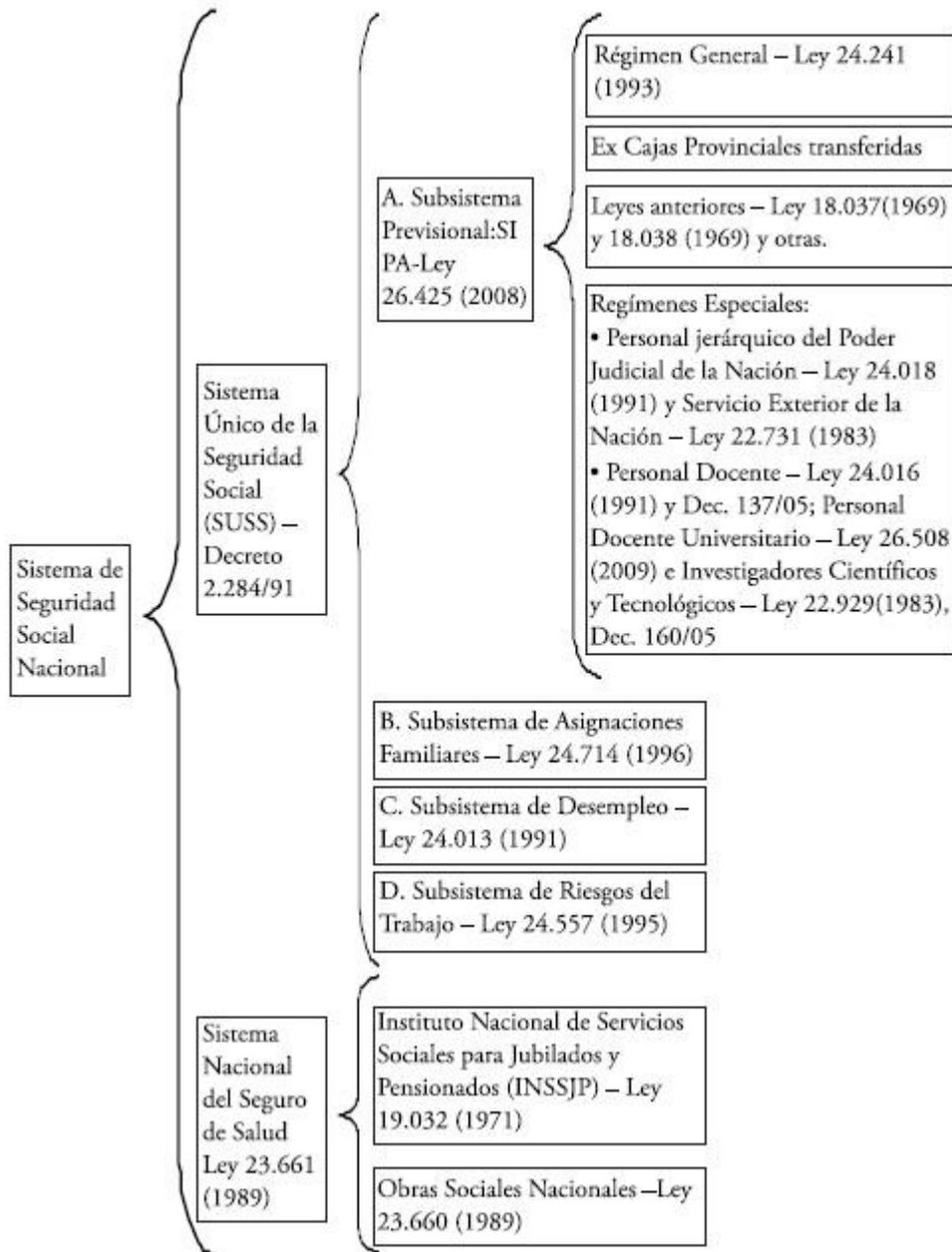
Os serviços e prestações do sistema de seguridade social têm o objetivo de proteger o trabalhador formal e sua família nos casos de incerteza financeira, diminuição de renda ou aumento de gastos associados à perda de emprego, doença, velhice, morte, acidentes de trabalho e cargas de família. Para cada uma dessas situações existe um seguro social: seguro de desemprego, seguro de velhice, invalidez e falecimento (composto pelo regime nacional de previdência social, pelos regimes especiais de previdência social e pelos seguros de vida); seguro de saúde (*obras sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados⁶ e Pensionados* - INSSJyP, e as empresas de medicina pré-paga); seguro de riscos de trabalho, e *Régimen de Asignaciones Familiares*.

Na atualidade, a estrutura do sistema nacional⁷ de seguridade social na Argentina pode ser sintetizada no seguinte esquema:

⁶ Aposentados.

⁷ Queremos nos referir ao sistema administrado pelo Estado nacional, deixando fora da análise os sistemas gerenciados pelos Estados provinciais e municipais, além das caixas previdenciárias de bancos e associações profissionais, e os subsistemas separados para as Forças Armadas, as Forças de Segurança Interior e outros subsistemas específicos (CURCIO, J. *in* DANANI; HINTZE, 2011).

FIGURA 1: Sistema de Seguridad Social argentino, 2013.



Fonte: CURCIO, J. in DANANI; HINTZE, 2011

O Régimen de Asignaciones Familiares

Segundo a Lei Nº 24.714 que institui o RAF, o mesmo tem abrangência nacional e obrigatória, e compõe-se por:

- a) um subsistema contributivo destinado aos assalariados formais (dos setores público e privado), beneficiários do *Seguro de Riesgos del Trabajo* e do *Seguro de Desempleo*, beneficiários do sistema previdenciário e de pensões não contributivas, em todos os casos com um tope máximo de renda familiar (atualmente, \$30.000, ou R\$10.000). É administrado por ANSES;
- b) um subsistema não contributivo dirigido aos trabalhadores informais, *monotributistas sociales*⁸, desempregados ou empregados do serviço doméstico, com filhos menores de 18 anos ou deficientes sem limite de idade, e com renda inferior ao salário mínimo. Outorga benefícios equivalentes às *asignaciones* por filho, por filho deficiente e pré-natal. Também é administrado por ANSES;
- c) um subsistema de crédito fiscal, dirigido às famílias cuja renda mensal é maior de \$30.000 (R\$ 10.000), que dispõe um desconto sobre o imposto de renda de um determinado valor por cada criança ou adolescente menor de 18 anos. É administrada pela *Administración Federal de Impuestos* (AFIP).

A respeito do financiamento do regime, o subsistema contributivo obtém os seus recursos da contribuição por parte dos empregadores, correspondente a 9% da massa salarial (dos quais 7,5% destinam-se exclusivamente às *asignaciones familiares* e o 1,5% restante ao *Fondo Nacional de Empleo*); de uma contribuição de igual valor a cargo do responsável do pago de contribuições (empregadores ou empresas privadas asseguradoras de riscos de trabalho) em caso de incapacidade laboral temporária; de contribuições do Estado nacional; de interesses, multas e recargos; de renda proveniente de investimentos; de doações, legados e outro tipo de contribuições, e dos rendimentos anuais do *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional*, criado por Decreto Nº 897/07 (Lei Nº 24.714 de *Asignaciones Familiares*,

⁸ O *monotributo social* é um regime tributário laboral optativo, criado com o objeto de facilitar e promover a incorporação à economia formal das pessoas em situação de vulnerabilidade social e com renda anual inferior a \$48.000 (aproximadamente R\$16.000). Implica o reconhecimento da atividade laboral e a inclusão parcial no SUSS como contribuintes.

1996).

Os benefícios estabelecidos pelo RAF são os seguintes:

- por filho (corresponde uma soma mensal por cada filho menor de 18 anos a cargo do trabalhador);
- por filho deficiente (igual que a *asignación* por filho, mas sem limite de idade);
- pré-natal (equivalente à *asignación* por filho, mas paga-se desde a concepção até o nascimento);
- ajuda escolar anual (consiste no pagamento, no mês de março de cada ano, de uma soma de dinheiro por cada filho com assistência regular à escola);
- por maternidade (corresponde à remuneração que a trabalhadora perceberia no seu emprego, paga-se durante o prazo de 90 dias);
- por nascimento (consiste no pagamento de uma soma de dinheiro no mês em que o empregado comprova o nascimento de um filho diante do empregador);
- por adoção (equivalente à *asignación* por nascimento, só que no caso de adoção de um filho);
- por matrimônio (pagamento de uma soma de dinheiro no mês em que o empregado comprova o matrimônio diante do empregador);
- por cônjuge (dirigida exclusivamente aos beneficiários do sistema previdenciário, consiste em uma soma de dinheiro que se paga pelo cônjuge);
- *AUH para Protección Social* (igual que as *asignaciones* por filho e por filho deficiente, só que dirigida a desempregados, trabalhadores da economia informal e empregados do serviço doméstico, percebendo um salário menor ao mínimo estabelecido. Incorporada pelo Decreto 1.602 em 2009);
- por *Embarazo* para Proteção Social (equivalente à AUH, só que é paga desde a 12ª semana de gestação até o nascimento ou interrupção da gravidez. Criada por Decreto Nº 446 em 2011).

Em relação ao valor das prestações, todas as somas têm um valor geral e se pagam até um teto salarial de \$30.000, com exceção das *asignaciones* pré-natal, por filho e por filho com deficiência, em cujos casos o benefício varia segundo volume salarial e região de residência da

família (a salários mais altos correspondem *asignaciones* menores; a zonas geográficas mais desfavoráveis, correspondem *asignaciones* maiores); a ajuda escolar anual e a *asignación* por cônjuge, que variam por zona, e a ajuda escolar anual para filho com deficiência, que não tem tope salarial. Por sua vez, os valores da AUH, sejam por filho, por pré-natal ou por filho deficiente, correspondem aos valores gerais das *asignaciones* por filho, pré-natal ou por filho com deficiência, respectivamente. No caso das famílias cuja renda familiar é maior que o teto salarial de \$30.000, o valor das *asignaciones* é descontado do imposto de renda.

A tabela abaixo detalha o valor geral atual das *asignaciones* por filho e por filho com deficiência, segundo o a renda do grupo familiar:

TABELA 1: Valor das asignaciones por renda do grupo familiar. Argentina, 2013

Renda do Grupo Familiar	Valor geral das <i>asignaciones</i> por filho e pré-natal	Valor geral da <i>asignación</i> por filho com deficiência
\$200 - \$4.800	\$460	\$1500
\$4.800,01 - \$6.000	\$320	\$1100
\$6.000,01 - \$7.800	\$200	\$720
\$7.800,01 - \$30.000	\$110	\$720
AUH	\$460 (aprox. R\$153 ⁹)	\$1500 (aprox. R\$500)

Fonte: elaboração própria com base em dados da ANSES (www.anses.gob.ar)

Como argumenta Bertranou (OIT, 2010), desta forma conforma-se um sistema de apoio à renda das famílias com filhos, com três componentes (ou subsistemas) que atendem a três grupos populacionais diferentes, segundo a situação laboral dos adultos responsáveis das crianças e segundo o nível salarial.

⁹ Segundo o valor de cambio aproximado de principio de março de 2014, considerando a proporção R\$1 = \$3).

Vale sublinharque de modo diferente dos demais componentes da seguridade social, as *asignaciones* familiares são financiadas unicamente com aportes dos empregadores e do Estado, excluindo os trabalhadores da obrigação contributiva.

Origens e antecedentes

Como veremos no Capítulo II da presente dissertação, na década de 1980 instalou-se na agenda política e acadêmica argentina a questão da pobreza, devido a sua visibilidade e extensão. A partir desse momento, foram pensadas e implementadas alternativas para combatê-la através de mecanismos diversos, que incluíram distribuição de alimentos (ou vales para comprá-los) nos inícios, e já na década de 1990, programas de assistência que outorgavam um benefício monetário em troca da realização de uma contraprestação laboral. Existia o reconhecimento do fenômeno da pobreza vinculada à renda insuficiente ou inexistente, e à ineficiência do mercado de trabalho para solucionar o problema.

A partir da grave crise político-institucional ocorrida na Argentina em dezembro de 2001, e das elevadas taxas de pobreza e indigência registradas naquele período, implementaram-se os primeiros PTCR massivos: o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* – PJyJDH (2002) e o *Programa Familias para la Inclusión Social* (2004). O PJyJDH outorgava a soma de \$150 por cada titular desempregado (aproximadamente US\$50 em 2002) em troca de uma contraprestação (condicionalidade) laboral desenvolvida geralmente em instituições públicas. Já o *Programa Familias*, que foi implementado posteriormente e ao qual foram transferidos os beneficiários “inempregáveis” do PJyJHD (em geral mulheres mães), consistiu em uma transferência de renda variável segundo a quantidade de filhos, condicionada à frequência escolar das crianças e adolescentes e a controles de saúde das crianças e mulheres grávidas.

As propostas e o debate sobre a implementação de algum tipo de prestação monetária universal precederam a criação da AUH em mais de uma década. Segundo Danani e Hintze (2011), é possível identificar três fontes prévias à sua implementação: o ingresso na agenda acadêmica e política (nessa ordem) da proposta de renda básica ou cidadã; as críticas feitas aos PTCR vigentes até a criação da AUH, e as propostas que combinavam a implementação de um *Seguro de Empleo y Formación* com a universalização da *asignación* por filho incluída no RAF.

Em relação à primeira fonte, a proposta da renda cidadã, baseada na obra "*In Real Freedom for All: What (if anything) can justify capitalism?*" de Philippe Van Parijs (1995), foi introduzida no âmbito acadêmico argentino pelo *Centro Interdisciplinar para el Estudio de Políticas Públicas* – CIEPP¹⁰. A ideia consiste no direito a uma renda básica universal e incondicional sem outro requisito que ser cidadão. Em outras palavras, para recebê-la não é preciso trabalhar, nem ser deficiente, aposentado, desempregado ou pobre (DANANI; HINTZE, 2011). No âmbito político, a primeira iniciativa deste tipo data do ano de 1997, quando foi apresentada no Congresso Nacional argentino a proposta de criação de um fundo para garantir uma renda cidadã dirigida às crianças (*Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez* – FINCINI, impulsionado pelo ARI, Partido *Afirmación para una República Igualitaria*).

A respeito das críticas feitas aos PTCR vigentes até a criação da AUH, elas têm origem no reconhecimento da insuficiência do modelo de assistência social vigente desde meados da década dos '90, recomendado e financiado (em alguns casos) por organismos internacionais de crédito. O modelo baseava-se em programas focalizados dirigidos a compensar os efeitos do desemprego massivo, a pobreza e a indigência, condicionados à contraprestação laboral. Os PTCR congelaram o valor do benefício, sem reajustes pela inflação, fecharam as inscrições, impossibilitando a incorporação de novos beneficiários, e não foram implementados na totalidade do território nacional, restringindo-se, assim, a uma população consideravelmente menor à atingida por desemprego ou problemas de inserção laboral.

Por último, em 2001, poucos meses antes dos acontecimentos de dezembro, a Frente Nacional contra a Pobreza (FRENAPO) fez a proposta de um *Seguro de Empleo y Formación*, que consistia em uma estratégia de distribuição de renda baseada em três tipos de benefícios: o Seguro propriamente dito para chefes e chefas de lar desempregados, uma *asignación* por cada filho menor de 18 anos, e outra por cada pessoa maior de 60 sem cobertura previdenciária.

Já em 2005, a federação sindical *Central de los Trabajadores de Argentina* (CTA) ajustou a proposta às novas condições de funcionamento da economia (depois da desvalorização cambial de 2002 aumentaram o desemprego, a pobreza e a indigência, mas também iniciou-se um processo de recuperação e crescimento econômico) e propôs o *Seguro de Empleo y Formación*,

¹⁰ O CIEPP é uma associação civil cujo objetivo principal é realizar estudos e pesquisas com perspectiva interdisciplinar sobre as modalidades de organização social e as políticas públicas. Para mais informação, consulte www.ciepp.org.ar.

combinado com a universalização da *asignación* por filho, da ajuda escolar anual e de uma renda previdenciária mínima.

O governo que assumiu em 2003, sob a presidência de Néstor Kirchner, distanciou-se das propostas de renda cidadã, privilegiando o papel do trabalho na inclusão, e mantendo as estratégias de combate à pobreza baseadas na contraprestação laboral, dirigidas à população considerada “empregável”.

No âmbito legislativo também expressou-se o debate renda cidadã/inclusão pelo trabalho. Foi apresentado no Congresso um conjunto de projetos de lei¹¹ orientados a dar resposta ao problema da pobreza associada à renda, que estiveram pendentes de discussão até o momento em que a Presidenta Cristina Fernández de Kirchner decretou a criação da AUH em outubro de 2009.

Mais um aspecto sobre a criação da AUH

Em relação ao processo decisório em torno da criação da AUH, em particular às motivações do governo de Cristina Fernández de Kirchner para implementar a medida através de um decreto, privando a medida da maior legitimidade que outorga o debate parlamentar, acreditamos que essas razões estão relacionadas às proporções numéricas desfavoráveis obtidas nas duas *Cámaras* legislativas (deputados e senadores) nas eleições que haviam sido realizadas em junho daquele mesmo ano, ou seja, apenas quatro meses antes da implementação da AUH. Em palavras do jornalista Mario Wainfeld, em uma matéria publicada por *Página/12* na segunda-feira 29 de junho de 2009, um dia depois das eleições,

*o kirchnerismo (...) sofreu ontem uma grave derrota (...) caiu de uma maneira impensada (...) diminuiu seu número de deputados e senadores nacionais (...) as contrapartidas serão duras para o kirchnerismo. Terá que partilhar poder, espaços no gabinete, aceitar uma agenda parlamentar que rejeitou durante mais de cinco anos*¹².

¹¹ Os projetos apresentados pertencem aos partidos ARI (FINCINI), *Unión Cívica Radical* (UCR), Socialista, Frente Para la Victoria (FPV) (projeto no Parlamento desde 2008), ao deputado Claudio Lozano e ao deputado Francisco De Narváez. Houve também um projeto apresentado pela Igreja Católica em meados de outubro de 2009.

¹² Daqui em diante, serão traduzidas por mim todas as citações extraídas de publicações consultadas em edições de língua não portuguesa, com a finalidade de contribuir para a dinamicidade na leitura do texto.

Breve análise dos fundamentos do Decreto

A forma

O texto de criação da AUH aclara que o Poder Executivo emite o Decreto 1.602/09 “na utilização das faculdades que outorga o artigo 99, inciso 3 da *CONSTITUCION NACIONAL*, e dos artigos 2º, 19º e 20º da Lei Nº 26.122”¹³. Ao fazer isso, ampara a decisão governamental na existência de normativa que habilita o Presidente a tomar decisões que deveriam ser debatidas no âmbito legislativo, mas que, por razões de necessidade ou urgência, são emitidas excetuando esse processo. Os *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU) são disposições ou normas ditadas pelo Poder Executivo sobre matérias próprias do Poder Legislativo, frente a circunstâncias especiais que não permitem esperar o tratamento deste último. Têm força e valor de lei, e estão sujeitos à posterior aprovação de uma comissão de legisladores reunida com essa finalidade (BESTARD, s/d). A possibilidade de emitir DNU foi incluída na última reforma da Constituição Nacional (ocorrida em 1994) no Artigo 99º:

O Presidente da Nação tem as seguintes atribuições:

(...)

3. Participa da formação das leis em concordância com a Constituição, as promulga e faz publicar.

O Poder Executivo não poderá em nenhum caso, sob pena de nulidade absoluta e insanável, emitir disposições de caráter legislativo.

Somente quando circunstâncias excepcionais tornassem impossível seguir os as tramitações ordinárias previstas por esta Constituição para a sanção das leis, e não se trate de normas que regulem em matéria penal, tributária, eleitoral o do regime dos partidos políticos, poderá ditar decretos por razões de necessidade e urgência, os que serão decididos em acordo geral de ministros, em conjunto com o chefe de gabinete de ministros.

O chefe de gabinete de ministros pessoalmente e dentro dos dez dias submeterá a medida a consideração da *Comisión Bicameral Permanente*, cuja composição deverá respeitar a proporção das representações políticas de cada *Cámara* (...)

O Decreto de criação da AUH submete sua vigência à regulação imposta pela Lei Nº

¹³ O inciso 3 do Artigo 99º da Constituição refere-se às atribuições do Presidente da Nação. Tal artigo é regulado pela Lei Nº 26.122 que estabelece a intervenção do Poder Legislativo nos decretos assinados pelo Poder Executivo.

26.122 que cria a mencionada *Comisión Bicameral Permanente* (CBP), a qual “tem competência para pronunciar-se a respeito da validade ou invalidez dos decretos de necessidade y urgência, assim como levar sua opinião ao plenário de cada *Cámara* para o seu expresso tratamento”. Cabe destacar que, uma vez decretada, a AUH foi remetida à CBP, onde foi rejeitada por apenas dois legisladores de dezesseis que compunham a comissão¹⁴: a deputada Marcela Rodríguez (*Coalición Cívica*) e o deputado Julián Obiglio (PRO) (GRANDOLI, 2013).

A respeito das razões da eleição desse tipo de norma para converter os programas de transferências condicionadas de renda em *asignaciones familiares*, o próprio texto aclara que “a particular natureza da situação a que se refere o programa e a urgência requerida para sua resolução, dificultam seguir os trâmites ordinários previstos pela *CONSTITUCIÓN NACIONAL* para a sanção das leis, pelo que o *PODER EJECUTIVO NACIONAL* adota a presente medida com caráter excepcional”.

O conteúdo

Começaremos dizendo que o Decreto 1602/09 foi criado para modificar a Lei Nº 24.714 de *Asignaciones Familiares*, considerando que até esse momento o RAF excluía os “grupos familiares que se encontram desocupados ou na economia informal”, e afirmando a existência de

consenso entre a comunidade e as instituições sobre a urgência de implementar medidas que permitam combater a pobreza, assim como brindar apoio y assistência às famílias como núcleo de contenção natural e bem-estar da sociedade, mediante a doção de medidas de alcance universal (*Considerandos* do Decreto 1.602/09).

Assim, incorporou-se ao RAF um novo subsistema, dessa vez não contributivo, composto por *asignaciones familiares* por filho dirigidas a famílias pobres e fragilmente vinculadas ao mercado de trabalho.

No entanto, o Decreto logo “recua”, aclarando que

¹⁴ Segundo o Artigo 3º da Lei Nº 26.122, a “*Comisión Bicameral Permanente* está integrada por oito deputados e oito senadores, designados pelo Presidente de suas respectivas *Cámaras* a proposta dos blocos parlamentários, respeitando a proporção das representações políticas”.

esta medida per se não pode garantir a saída da pobreza dos seus beneficiários y não pode localizar-se ali toda a expectativa social, embora resultará, confiamos, um paliativo importante. Queremos evitar então o risco de depositar a ilusão de que com só uma medida se pode terminar com a pobreza.

Que, como tem se destacado, uma medida de tal natureza tem, no entanto, uma relevância indubitável, pois significa mais dinheiro no bolso dos setores mais postergados. Não implica necessariamente o fim da pobreza, mas inocultavelmente oferece uma resposta reparadora a uma população que tem sido castigada por políticas econômicas de caráter neoliberal.

Que a chave para uma solução estrutural do tema da pobreza continua afincada no crescimento econômico e na criação constante de postos de trabalho. O trabalho decente continua sendo o elemento coesivo da família e da sociedade, que permite o desenvolvimento da pessoa.

Que a melhor política social de promoção e articulação do tecido social é o trabalho que, somado à educação, à saúde, a modernização ou criação de infraestrutura, serviços básicos y vivendas, permitirá melhorar as condições de vida e avançar sobre o núcleo mais duro da pobreza, consolidando progressivamente um desenvolvimento humano integral, sustentável e inclusivo.

Além de basear o sentido de sua existência em uma modificação necessária no RAF, a criação da AUH fundamenta-se também em duas normas aparentemente desconexas: a Lei Nº 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de los Niños y Adolescentes*, e o Decreto 897/07 de criação do *Fondo de Garantía de Sustentabilidade del Régimen Previsional Público de Reparto*.

A propósito da primeira norma, o Decreto considera que “que os mais diversos setores políticos e sociais têm expressado sua predisposição favorável à adoção de políticas públicas que permitam melhorar a situação dos menores e adolescentes em situação de vulnerabilidade social”. Destaca que a AUH procura garantir os direitos das crianças no contexto da Lei Nº 26.061, buscando materializar os artigos 3º, referido aos direitos e garantias a eles reconhecidos, “entre os que se encontram o direito à obtenção de uma boa qualidade de vida, à educação e a obter os benefícios da Seguridade Social”, e o 26º que “dispõe que os organismos do Estado deveram estabelecer políticas y programas para a inclusão das crianças e adolescentes, que considerem a situação dos mesmos, assim como das pessoas que sejam responsáveis da sua manutenção”.

A segunda norma que fundamenta a criação da AUH, o Decreto 897/07, dispõe sobre a existência de um fundo de garantia de sustentabilidade do sistema previdenciário, cuja função é atenuar o possível impacto financeiro negativo de variáveis sociais e econômicas sobre o regime previdenciário, e constituir-se em um fundo de reserva para atender eventuais insuficiências no financiamento das prestações previdenciárias. A AUH baseia sua existência na criação desse fundo, pois é financiada através da rentabilidade anual dos investimentos financiados com esses recursos.

Beneficiários e contraprestações

A AUH está dirigida às crianças e adolescentes menores de 18 anos cujos pais ou adultos responsáveis são desempregados, assalariados informais ou trabalhadores inscritos no *Régimen Especial de Seguridad para Empleados del Servicio Doméstico* (Resolução de ANSES n° 393/09), em qualquer caso com renda familiar menor ao salário mínimo estabelecido. Esses pais ou adultos responsáveis são os titulares da transferência.

Prestações oferecidas

A AUH garante uma prestação monetária não contributiva de \$460 (aproximadamente R\$153 em valores de fevereiro de 2014; equivalente ao maior valor da *asignación* por filho dos assalariados formais), que se paga a um só dos pais (preferencialmente à mãe) ou adulto encarregado da paternidade/maternidade, por cada criança ou jovem menor de 18 anos, ou filho com deficiência sem limite de idade, até um máximo de cinco filhos. Em qualquer caso, a criança ou jovem não pode ser trabalhador, estar emancipado, ou receber algumas das prestações do RAF. Em termos de acesso ao montante do benefício, 80% do valor é pago mensalmente e os 20% restantes são reservados e pagos de forma acumulada no início de cada ano, sob apresentação da *Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación* (Resolução 132/2010 da ANSES) onde as instituições educativas e sanitárias correspondentes registram o cumprimento das condicionalidades. A falta do cumprimento produz não só a retenção daqueles 20%, mas também

a perda do benefício.

Cabe destacar que, desde sua criação, o valor da AUH tem se atualizado junto ao valor das *asignaciones familiares* dos trabalhadores formais, o que tem evitado sua desvalorização e contribuído para sua previsibilidade, atributo que os PTCR anteriores nunca tiveram.

Condições que devem reunir os candidatos

Para acessar ao benefício, os pais (ou adultos responsáveis) devem estar em alguma das seguintes situações:

- desempregados, ou seja, não recebendo nenhuma outra *asignación* (prestação monetária, contributiva ou não contributiva, nacional ou provincial);
- trabalhadores não registrados, ou seja, sem vínculo com o mercado formal de trabalho, e com renda menor ou igual ao salário mínimo (\$3.600 ou R\$1.200);
- trabalhadores inscritos nos programas de emprego *Argentina Trabaja/Manos a la Obra* do *Ministerio de Desarrollo Social* ou *Programa de Trabajo Autogestionado* do *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*;
- trabalhadores inscritos no *Régimen de Monotributistas Sociales*;
- trabalhadores incorporados no *Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico* (Lei nº25.239, art. 21), com renda menor ao salário mínimo;
- trabalhadores sazonais, sem salário ou prestações contributivas ou não contributivas nos meses de não trabalho;
- privados da liberdade.

Aliás, para receber a AUH, as crianças ou adolescentes devem cumprir os seguintes requisitos:

- ter carteira de identidade;
- morar no país;
- ser argentino ou naturalizado, ou com residência legal mínima no país de 3 anos;
- ter os dados pessoais e familiares inscritos na base de dados de ANSES.

Os beneficiários (crianças e adolescentes), além do mencionado acima, devem ser menores de 18 anos, filho matrimonial, extramatrimonial, tutelado ou adotado, e ser solteiros.

Outra condição que devem reunir os candidatos a titular do benefício é a apresentação de uma declaração juramentada sobre a condição laboral titular da prestação (formal, informal, independente, assalariado, desempregado, empregado do serviço doméstico), e sobre o valor do salário no caso de trabalho informal no momento de acreditar o cumprimento das condicionalidades (ver ANEXO E – *Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación*).

Dimensões financeiras

O Decreto de criação da AUH indica que as fontes de *financiamento* da transferência são os recursos do regime previdenciário e os rendimentos anuais do *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional*¹⁵. O fundo, criado por Decreto Nº 897/07, é composto por: recursos percebidos por ANSES que resultem de livre disponibilidade, bens que foram transferidos ao regime previdenciário público logo após a estatização do regime privado de capitalização individual, rendimentos dos investimentos financiados com os recursos do próprio fundo e outros aportes do Estado nacional. Suas funções são, entre outras, atenuar o possível impacto financeiro negativo de variáveis sociais e econômicas sobre o regime previdenciário, e constituir-se em um fundo de reserva para atender eventuais insuficiências no financiamento das prestações previdenciárias.

Em 2010, eram necessários \$10 bilhões anuais para financiar a nova prestação não contributiva do RAF, aproximadamente 0,6% do PIB (DANANI, HINTZE, 2011: 161). Já em 2012, o orçamento da AUH ascendia a 1% do PIB (MAZZOLA, 2012: 49). Atualmente, são investidos no orçamento da AUH \$28 bilhões anuais (*Página/12*, 28/03/14), que segundo nossos cálculos representam o 1,1% do PIB argentino¹⁶.

¹⁵ Isto acaba por gerar críticas, por parte de setores sociais vinculados aos aposentados, de que o AUH desviaria recursos previdenciários. Cabe destacar, no entanto, para evitar conclusões erradas sobre a “justiça” da utilização dos recursos dos aposentados para implementar políticas “assistencialistas”, que o financiamento do regime previdenciário é composto em um 40% (que não é pouco) por fontes de renda não contributivas, por exemplo o *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), que taxa o consumo (CENTRÁNGOLO, 2009).

¹⁶ Em 2013, o PIB anual da Argentina foi de \$2,5 trilhões. Fonte: www.argentina.ar/temas/pais/1322-presupuesto-2013-es-ley

Condicionalidades

Para assegurar a continuidade da prestação é necessária a permanência em alguma das situações descritas acima na seção de requisitos dos candidatos, além do cumprimento das seguintes condicionalidades:

- para crianças de até 6 anos: controles sanitários, plano obrigatório de vacinação e inscrição no *Plan Nacer/Programa SUMAR*¹⁷;
- desde os 5 anos e até os 18: frequência regular a estabelecimentos educativos públicos;

Magnitude e gestão

Cobertura

A quase três anos de sua implementação, em junho de 2012, o número de titulares do benefício era 1.829.525, o qual significava 3.424.458 *asignaciones a mais*¹⁸ (considerando AUH, por filho deficiente e por gravidez) das 3.796.575 que eram outorgadas a filhos de trabalhadores registrados (*Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, 2º trimestre de 2012). Podemos ver que com a implementação da AUH, pelo menos a metade de 2012, dobrou-se a quantidade de crianças e adolescentes com seu direito à seguridade social materializado.

Segundo dados de ANSES de 2010 (*apud MAZZOLA*, 2012), aproximadamente 91,5% de um total de 12 milhões de crianças e adolescentes até 18 anos têm cobertura oferecida pelo sistema de seguridade social, 7,5 milhões através das *asignaciones familiares* contributivas e 3,5 milhões mediante a AUH. Estima-se que quando a AUH atingir aos potenciais destinatários (4,6 milhões, 38% das crianças e adolescentes), 98% das crianças e jovens estarão cobertas pelo RAF (DANANI, HINTZE, 2011: 161).

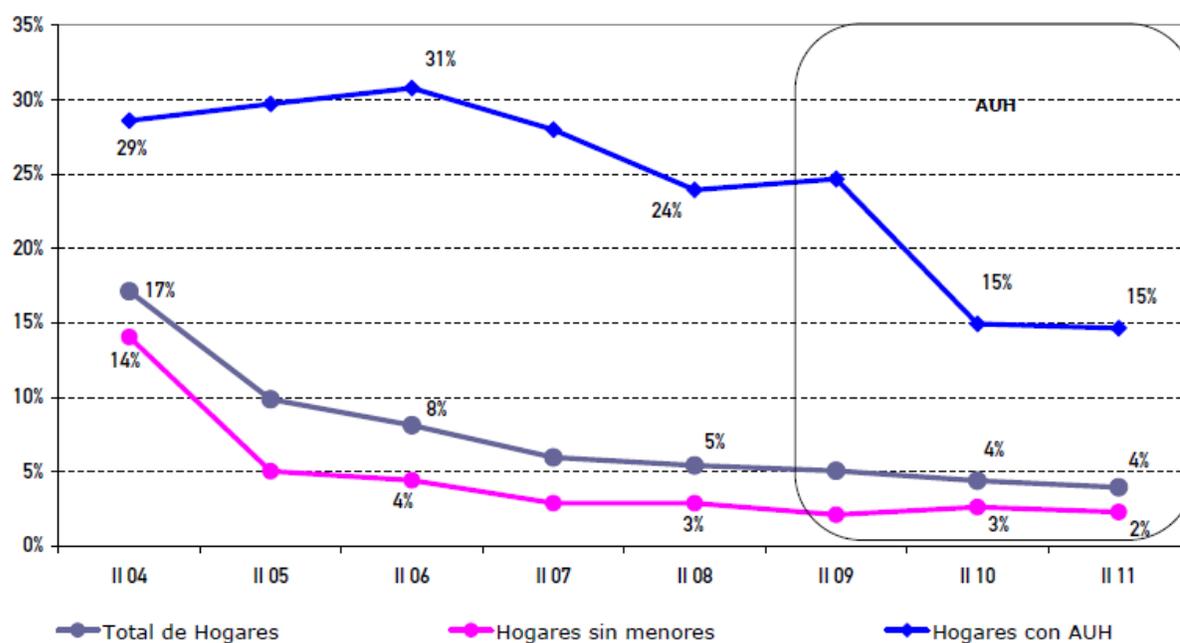
¹⁷ O *Plan Nacer/Programa SUMAR* é um programa federal do Ministério de Saúde que outorga cobertura de saúde a mulheres grávidas ou puérperas e a crianças menores de 6 anos sem *obra social*. É um seguro público de saúde.

¹⁸ Em junho de 2012 havia 1,87 filhos por cada titular. Cabe destacar que o número de crianças, adolescentes e deficientes por titular não teve variações significativas desde a criação da AUH (1,86 em novembro de 2009; 1,88 no mesmo mês de 2010, e 1,87 em 2011), e, em todos os casos, é menor à média nacional de filhos por família, que em 2013 é de 2,02 (*Encuesta sobre Niñez y Adolescencia*, 2013: 44).

Magnitude e incidência na pobreza e indigência

Mazzola (2012) afirma que diversas estimativas destacam que a AUH tem produzido um forte impacto distributivo, com uma importante redução da indigência, e uma menor incidência na redução da pobreza e no índice de Gini. Através do gráfico seguinte, podemos ver que a partir de 2009, houve uma queda da taxa de indigência proporcionalmente muito maior entre as famílias com crianças ou adolescentes, que possivelmente são beneficiárias da AUH:

GRÁFICO 1: Evolução da taxa de indigência por tipos de lares selecionados (sem crianças e com AUH). Total urbano. Argentina, 2004-2011 (% de pessoas)



Fonte: DANANI e HINTZE, 2013.

Instituições com responsabilidade na gestão

A implementação operativa (inscrição de novas solicitações, avaliação, controle das condicionalidades e pagamento) e o ditado da normativa da AUH encontra-se a cargo da

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado no âmbito do *Ministerio de Trabajo, Empleo e Seguridad Social*, criado em 1991 através do Decreto presidencial Nº 2741/91. É uma instituição encarregada da administração dos fundos dos regimes previdenciários nacionais para trabalhadores assalariados e autônomos (independentes), das *asignaciones* familiares, e a partir de fevereiro de 1992, dos recursos do *Fondo Nacional de Empleo* (Lei Nº 24.013). Embora seja uma organização autônoma, é supervisionada pela *Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social* do Poder Legislativo.

A ANSES foi criada após a dissolução das *Cajas de Subsidios e Asignaciones Familiares*¹⁹ e do *Instituto Nacional de Previsión Social*, assumindo todas as suas funções, com o objetivo de centralizar a administração do *Sistema Único de Seguridad Social* (SUSS). Segundo o Decreto Nº 2741/1991 que dispõe sobre a sua criação, a ANSES está facultada para administrar, recolher, fiscalizar e executar as contribuições previdenciárias, as *asignaciones* familiares e os recursos do *Fondo de Empleo*. Actualmente, a instituição implementa e administra, além da seguridade social dos trabalhadores, a AUH, o Programa Crédito Argentino – PROCREAR (outorga de créditos hipotecários para construção, ampliação, terminação e reparação de moradias), o programa *Conectar Igualdad* (distribuição de *netbooks* aos professores e alunos do ensino médio), e o *Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina* – PROGRESAR (transferência de renda condicionada ao início ou conclusão dos estudos em qualquer nível educativo, dirigido a jovens entre 18 e 24 anos que não trabalham, ou trabalham informalmente com salário menor ao mínimo estabelecido).

A presença de condicionalidades na transferência responsabiliza outras áreas de governo e instituições, como o *Ministerio de Educación*, o *Ministerio de Salud*, assim como os ministérios de saúde, educação e desenvolvimento das províncias, e as áreas de saúde e educação dos municípios (concretamente, os estabelecimentos de saúde e educativos provinciales e municipales nos quais os beneficiários cumprem com as contraprestações exigidas)²⁰.

¹⁹ Foram dissolvidas e unificadas no SUSS a Caixa de Subsídios Familiares para Empregados de Comercio, a Caixa de Subsídios Familiares para o Pessoal da Industria, a Caixa de Asignaciones Familiares para o Pessoal da Estiba, Atividades Marítimas Fluviais e da Industria Naval.

²⁰ Argentina adota para seu governo a forma representativa, republicana e federal. O Estado está dividido em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Poder Executivo nacional é composto pelo Presidente, o Vice-Presidente e os Ministros. O Legislativo nacional é composto por duas *Cámaras*: a de Deputados e a de Senadores. O

Alguns problemas

É possível ainda identificar algumas limitações na formulação e implementação da AUH, que se constituem em desafios na hora de pensar prestações estatais universais que garantam a vigência dos direitos da população.

Por um lado, a AUH não implica a universalização total de uma renda básica para crianças, na medida em que permanecem excluídas do benefício aquelas cujos pais têm frágil inserção laboral (vínculo informal com o mercado de trabalho), mas percebem salário maior ao mínimo, ou aqueles que não possuem documentos como o registro civil, ou são migrantes com residência menor a três anos no país. Assim, enquanto os sujeitos de direito são as crianças, as condições de acesso estão centradas nos adultos, que, por outra parte, são os titulares quando deveriam ser intermediários operativos.

Por outro lado, os beneficiários da AUH recebem um tratamento diferenciado em relação ao restante dos destinatários das *asignaciones familiares*. Em primeiro lugar, destaca-se que as *asignaciones* destinadas a trabalhadores formais não reconhecem limite de filhos, mas a AUH paga até cinco. Em segundo lugar, enquanto para os assalariados informais o limite no salário que dá direito à AUH atualmente é de \$3.600, o teto dos trabalhadores registrados para receber o mesmo valor de *asignación* por filho é de \$4.800. As iniquidades nesse aspecto se reproduzem também no interior do conjunto dos assalariados informais, pois aqueles cujo salário é levemente maior ao mínimo ficam excluídos, estando virtualmente na mesma situação que aqueles que são incluídos como beneficiários da transferência. Do conjunto de prestações do RAF, foram “universalizadas” apenas a *asignación* por filho e a pré-natal, sem incluir outras *asignaciones* também relativas às crianças (adoção, nascimento, ajuda escolar anual). Por último, os assalariados formais não têm condicionalidades para receber as prestações, o que faz pensar que,

nível administrativo intermédio está constituído pelas Províncias, as quais se dividem em Municípios. Cada Província dita sua própria constituição, assegurando a autonomia municipal y regulando sua abrangência e conteúdo na ordem institucional, político, administrativo, econômico y financeiro. Os Governadores de província são os agentes naturais do governo federal para fazer cumprir a Constituição e as leis da Nação. O poder executivo de cada Província é formado pelo Governador, o Vice-Governador e os Ministros provinciais. A cidade de Buenos Aires tem um regime de governo autônomo, com faculdades próprias de legislação e jurisdição. Os Municípios estão integrados pelo Departamento Executivo, composto pelo Intendente Municipal e os Secretários, e o *Concejo Deliberante* (Fonte: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. Disponível em [www.http://siare.clad.org/siare/perfiles/p-argentina.html](http://siare.clad.org/siare/perfiles/p-argentina.html)).

na verdade, o direito é decorrente da contribuição.

Além disso, outro limite a considerar reside no fato de a AUH ter sido implementada por meio de um decreto, existindo no âmbito legislativo diversas propostas, o que priva a iniciativa de maior consenso e legitimidade institucional e política que possibilita o debate parlamentar, do mesmo modo em que abre possibilidades para sua revogação por outro decreto. O Centro de Estudos Legais e Sociais – CELS²¹, que realiza anualmente avaliações de políticas públicas desde um enfoque de direitos, destaca no seu informe de 2010 que no texto do decreto se faz pouca referência à garantia de direitos associados à AUH, apenas mencionando nas considerações alguns instrumentos de direitos humanos (Convenção dos Direitos das Crianças, Lei de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes) e ainda utilizando um vocabulário anacrônico para o enfoque dos direitos, com palavras como “menores” ou “benefício”.

1.2. WELFARE STATE E SEGURIDADE SOCIAL

A seguinte seção foi pensada no intuito de introduzir duas categorias fundamentais à compreensão do argumento da presente dissertação. Elas são, por um lado o conceito de *Welfare State*, mais especificamente, a tipologia de Estados de Bem-estar construída por Esping-Andersen (1991), e por outro, o conceito de seguridade social, cuja variedade de sentidos possíveis obriga a estabelecer definições, pelo menos para os casos argentino e brasileiro.

Tipos de Welfare State

O sentido desta breve abordagem sobre modelos teóricos de Estados de Bem-estar, ou *Welfare States*, é prover categorias de análise para pensarmos adiante como seria o *padrão* de proteção social estatal argentino, cujas mudanças (a respeito da implementação da AUH) são o interesse principal desta dissertação. Mas comecemos pelo início.

²¹ O Centro de Estudos Legais e Sociais - CELS é uma organização não governamental cuja missão é a promoção e proteção dos direitos humanos e o fortalecimento do sistema democrático na Argentina. Para mais informação, consulte www.cels.org.ar.

O conceito de *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social nasce com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Para Draibe (1989: 18) são características comuns das definições de *Welfare State* :

- a tendência do Estado de modificar o livre funcionamento do mercado;
- o princípio de substituição do rendimento em caso de perda temporária ou definitiva da capacidade de obtê-lo, para a prevenção dos riscos próprios inerentes à economia de mercado (velhice, doenças, maternidade, desemprego);
- a garantia, mesmo para os excluídos do mercado de trabalho, de uma renda mínima a um nível considerado suficiente para a satisfação das necessidades sociais e culturais essenciais.

À expansão da produção capitalista ocorrida em meados do século XX correspondeu, como “o outro lado da moeda”, a ativa intervenção estatal dos países com capitalismo avançado na organização (ou alargamento) de sistemas de proteção social públicos (VIANNA, 2000). Porém, as bases para a redefinição do papel do Estado e o surgimento de *Welfare States* encontravam-se já nas mudanças no processo de acumulação econômica ocorridas na década de 1930, a partir das quais foi preciso pensar mecanismos dirigidos a compatibilizar a coexistência da democracia de massas (sufrágio universal combinado com formas de governo parlamentares ou presidenciais) e do sistema de produção capitalista (baseado na propriedade privada e a força de trabalho livre) (OFFE, 1992).

Quais as forças que impulsionaram essa mudança no âmbito de intervenção estatal, possibilitando o nascimento e posterior desenvolvimento de *Welfare States*, é uma questão sem consenso no mundo acadêmico, que recebe respostas às vezes diferenciadas e contraditórias. No entanto, podemos reduzir o conjunto de hipóteses a três grandes grupos: as que explicam a emergência de Estados de Bem-estar em decorrência do alto grau de industrialização e urbanização que foram atingidos na época; as que a relacionam aos interesses do capital, no sentido de socializar os custos de reprodução da força de trabalho, e as que privilegiam as pressões exercidas pela mobilização e organização operária (DRAIBE e AURELIANO, 1989 *apud* VIANNA, 2000).

Considerando que uma das características dos Estados de Bem-estar é que não são homogêneos, e que apresentam variações mais ou menos importantes de país a país, Esping-Andersen (1991) construiu uma tipologia para dar conta dessas diferenças e classificar “casos”

através da análise de três grandes eixos: as relações entre Estado e mercado, o *Welfare State* como um sistema de estratificação, e os direitos sociais *versus* a desmercadorização da política social (PEREIRA, 2011). Assim, a tipologia construída considera três tipos de Estado de Bem-estar, cujo elemento comum é o papel ativo dado à política social.

No modelo *liberal*, ou *residual* na tipologia feita anteriormente por Titmuss (*apud* PEREIRA, 2011) o Estado interfere, única e temporariamente, quando falham os mecanismos “naturais” de satisfação de necessidades (o mercado, a família, as organizações comunitárias), cedendo ao mercado o papel principal na provisão de bem-estar. Neste tipo de regime o Estado financia, apenas, serviços assistenciais dirigidos a aqueles que comprovam sua situação de pobreza, através de magras transferências que atingem principalmente à população de baixa renda. As consequências da implementação deste modelo são a mercantilização do bem-estar, o aprofundamento da estratificação e o não reconhecimento dos direitos sociais. Exemplos históricos de países com modelos de *Welfare State* liberal são Estados Unidos, Canadá e Austrália.

No regime *conservador-corporativo*, os direitos não são já ligados à comprovação da pobreza, mas ao desempenho no trabalho ou ao tipo de vínculo laboral, o que contribui a reproduzir a estratificação existente no mundo de trabalho e consolidar divisões entre os assalariados. Em relação ao financiamento, prevalecem os esquemas contributivos, o que significa que os benefícios dependem das contribuições. Neste modelo de Estado de Bem-estar, o Estado subsidia outras instituições intermediárias (diferentes do mercado) para a satisfação de necessidades, por exemplo, a Igreja e as organizações comunitárias. Países que adotaram esse modelo são, por exemplo, Itália, Alemanha e França.

Por fim, no regime de *Welfare State social-democrata* o Estado é o principal agente da provisão social, desenvolvendo serviços universais afastados da lógica do lucro e da rentabilidade privada. É caracterizado pela produção de bens e serviços fora do âmbito do mercado, que são garantidos a toda a população com um critério cidadão. Oferece benefícios básicos e iguais para todos, “independente de ganhos, contribuições ou atuação anteriores no mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991: 103). Um exemplo de país que adotou este regime é Suécia.

A respeito das especificidades dos Estados de Bem-estar latinoamericanos, Laurell (1998: 188) afirma que nossos sistemas de proteção social têm se afastado historicamente de padrões de

serviços universais e equitativos²², ao mesmo tempo em que sustentaram privilégios corporativos dirigidos a trabalhadores formais. As instituições de bem-estar em América Latina constituíram-se como parte de um “pacto social” entre Estado, empresas privadas e sindicatos, no contexto do modelo de acumulação conhecido como de “substituição de importações”, que prevaleceu desde o pós Segunda Guerra Mundial até a década de 1980. As políticas sociais nesse período, embora seletivas, dotaram os trabalhadores formais de novos direitos e abriram ampla oferta de serviços e benefícios sociais para partes crescentes da população, incluindo políticas de assistência social dirigidas a aqueles indivíduos situados à margem do mercado de trabalho formal.

Seguridade social

O objetivo da escolha deste conceito para seu tratamento mais detalhado provém da dificuldade trazida pela "polissemia" da categoria se compararmos entre arranjos de proteção social internacionais, ou inclusive entre diferentes idiomas²³. Como bem nos lembra Vianna (2000), a imprecisão em torno do termo seguridade social

se explica em grande parte por dificuldades em geral externas aos mecanismos que caracterizam a seguridade: vernaculares (as línguas nacionais têm simbolismos próprios), históricas (distintas trajetórias resultam em especificidades políticas, econômicas e sociais) e, ainda, dificuldades relacionadas com a variedade das estruturas de governo que caracterizam os Estados nacionais.

(...)

Concretamente, nem todos os países cuja proteção social é avançada – desde o ponto de vista valorativo – consideram como seguridade social idêntico conjunto de ações (VIANNA, 2000: 57-8).

²² Destacamos que estamos tentando generalizar características mais ou menos comuns dos sistemas de proteção social latinoamericanos, o que não implica negar especificidades nacionais. O mencionado afastamento histórico de padrões de serviços universais como característica *mais ou menos* comum de nossas “versões” de Estado de Bem-estar tensiona, por exemplo, no caso do sistema educativo na Argentina, e no caso do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, estabelecido na Constituição de 1988 no contexto da redemocratização como um sistema “que tem como um dos seus princípios a universalidade do acesso a serviços de saúde em todos os níveis de assistência” (Lei Orgânica da Saúde, 1990).

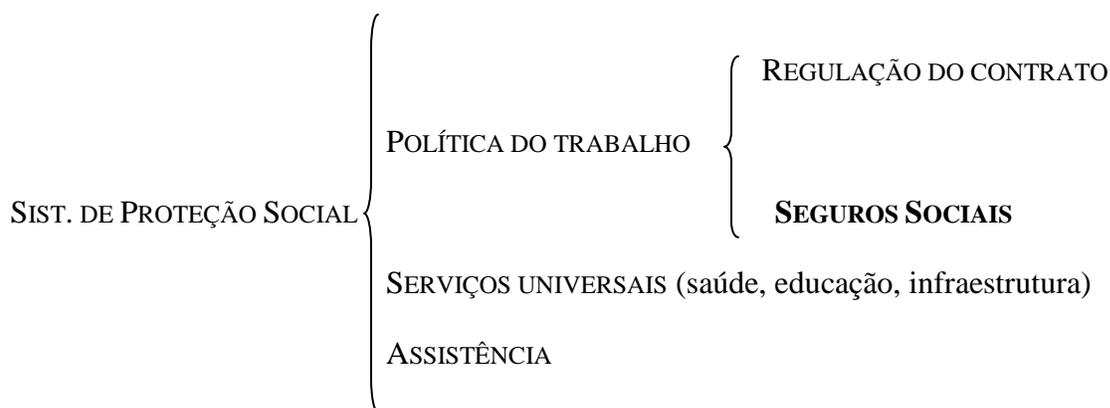
²³ A palavra inglesa *security* admite dois sentidos em português -seguridade e segurança-, enquanto em espanhol só existe *seguridad*.

No tratamento teórico da questão, é possível identificar dois caminhos pelos quais os estudiosos definem seguridade social (VIANNA, 2000). Por uma parte, refere-se a um sentido amplo de proteção social, que inclui o reconhecimento de direitos sociais, o financiamento público e certa pretensão de universalidade. Por outro lado, a seguridade social se define como o conjunto de intervenções estatais dirigidas a proteger os indivíduos em caso de interrupção ou perda de trabalho, e ante a ocorrência de gastos especiais ou inesperados.

Desde o ponto de vista institucional, no Brasil²⁴ o termo seguridade social denomina o conjunto de intervenções sociais estatais que, segundo a Constituição reformada em 1988, podemos dividir nas áreas de Previdência, Saúde e Assistência social. Neste caso, podemos ver que o sentido dado à seguridade social se assemelha com a primeira definição.

Em Argentina, no entanto, o sistema de seguridade social agrupa apenas o conjunto de intervenções estatais dirigidas a generalizar um sistema de seguros obrigatórios para os trabalhadores formalmente registrados, aproximando-se ao segundo sentido do termo. A diferença entre os arranjos institucionais dos dois países esclarece-se observando o seguinte esquema:

FIGURA 2: Sistema de Proteção Social na Argentina



Fonte: elaboração própria com base em Falappa e Andrenacci (2009)²⁵

²⁴ No Brasil, o termo seguridade social incorporou-se ao "vocabulário nacional provavelmente sob influência da democratização espanhola que substituiu a *Previsión Social* pela *Seguridad Social* (cuja tradução, na verdade é também segurança)" (VIANNA, 2000: 11)

²⁵ Os autores classificam a política social em funções, que serão tratadas com maior profundidade no Capítulo II.

Enquanto na Argentina a seguridade social refere-se unicamente à seção chamada de “seguros sociais” (destacada), como sub-componente da política do trabalho, no Brasil inclui todos os componentes, tirando a provisão pública de educação e infraestrutura dos serviços universais.

Queremos deixar bem claro que, no âmbito desta dissertação, toda vez que for utilizado o termo *seguridade social* será para denominar o conjunto de prestações financiadas a partir de um esquema tripartito de contribuições (dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado), dirigidas a prover segurança financeira aos trabalhadores (ou aposentados) diante da possibilidade de ocorrência de circunstâncias determinadas, que possam implicar perda de renda ou aumento de gastos. A decisão é decorrente do objetivo de não criar confusão, sobretudo considerando que as próprias normas que serão analisadas neste trabalho utilizam a categoria seguridade social para legislar sobre as formas de proteção dos trabalhadores.

CAPÍTULO II – HISTÓRICO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL ARGENTINO

O desenvolvimento histórico das instituições de proteção social estatal na Argentina pode ser dividido, para fins analíticos e de organização da informação, em diferentes etapas ou momentos. No presente trabalho, essas etapas consideraram principalmente o papel outorgado à proteção social na estratégia de desenvolvimento econômico bem como a relação entre três atores principais da política social na definição das intervenções sobre a questão social (o Estado, os trabalhadores e os empregadores). Sob esta perspectiva, os períodos da história escolhidos para marcar o limite entre uma etapa e a seguinte retratam momentos de ruptura no campo da proteção social, ou mudanças nos princípios orientadores e na gestão das políticas sociais que implicaram transformações de nível estrutural, seja no sentido de expandir direitos sociais ou para desativá-los. Concretamente, algumas variáveis úteis para caracterizar os diferentes momentos (sob risco de serem esquemáticos) são, por exemplo, os sujeitos beneficiários em cada época, o fundamento e as características das ações, as áreas de intervenção privilegiadas, o grau de institucionalização dessas intervenções, as lógicas de financiamento das políticas e a relação das decisões tomadas em matéria social com um complexo maior e geral de decisões dos governos nos campos político e econômico.

Na construção de cada etapa, foi utilizada um modelo ou grade de análise dos dados bibliográficos e documentais²⁶ similar à utilizada por Falappa e Andrenacci (2009), com a finalidade de apresentar a história da proteção social de uma forma mais organizada e inteligível. Esses autores definem a política social como “(...) todas as intervenções públicas que regulam as formas em que a população se reproduz e socializa e as que protegem a população de situações que colocam em risco esses processos, ou neutralizam seus efeitos não desejados” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 9). Com fins analíticos, estes autores identificam três grandes grupos de funções da política social²⁷:

²⁶ Ver ANEXO A.

²⁷ Embora essa divisão tenha sido uma escolha metodológica para facilitar o entendimento, acreditamos que os limites entre as funções são difusos, e que uma grade de análise desse tipo é acompanhada do risco de esquematizar a abordagem. Consideramos qualquer sistema de proteção social menos como uma soma ou superposição de ações em “campos”, e mais como um conjunto de intervenções inter-relacionadas entre elas e com um contexto maior de decisões do Estado em matéria política e econômica.

- A **política do trabalho**, composta pelo conjunto de intervenções estatais que regulam a forma em que a população realiza atividades remuneradas, formais e informais. Sendo a relação salarial a forma de vida generalizada e predominante nas sociedades modernas e contemporâneas, “o rol da política social foi transformar esse modo de participação na divisão social do trabalho em um status garantidor de condições de vida.” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 9). A intervenção do Estado nas relações de trabalho assumiu historicamente duas formas: como regulação jurídica dos contratos de trabalho (trabalhista), e como generalização dos sistemas de seguros obrigatórios em face aos riscos do ciclo econômico e da própria atividade laboral (desemprego, doença, velhice e morte - previdenciária).
- A **política de serviços universais**, composta pelo conjunto de intervenções estatais que estabelecem serviços mínimos, às vezes gratuitos, de acesso para todos os cidadãos: educação, saúde, infraestrutura social e serviços básicos (habitação, água e saneamento básico, energia, transporte e segurança).
- A **política assistencial**, reservada para os indivíduos que, apesar da regulação das relações de trabalho e da provisão de serviços universais de parte do Estado, não conseguem resolver as necessidades materiais básicas. A forma predominante assumida pela política assistencial está baseada na prestação de bens e serviços.

No processo de constituição do sistema de proteção social argentino - que como veremos atingiu mais ou menos sua configuração atual a partir da década de 1950 - podemos identificar “tradições” ou “padrões de intervenção” diferenciados segundo as funções da política social comentadas acima. Esses *padrões* podem ser pensados como lógicas subjacentes a cada função, ou certa perenidade das características históricas dos campos da proteção social (que inclui, obviamente, rupturas, avanços e retrocessos).

Aclaramos que na exposição do histórico da proteção social estatal serão privilegiadas as características da política de trabalho e da política de assistência, devido a que a argumentação centra-se nas mudanças produzidas pela AUH nos padrões de intervenção do sistema de seguridade social e das ações estatais dirigidas ao enfrentamento da questão da pobreza. Porém, é preciso destacar que não descartamos a ocorrência de outras rupturas (ou mesmo continuidades) – como, por exemplo, as possivelmente produzidas nas políticas de saúde e educação por causa

da imposição de condicionalidades - mas que não serão analisadas nesta oportunidade, por fugir aos objetivos do presente trabalho.

2.1. O PONTO DE PARTIDA: A *SOCIEDAD DE BENFICENCIA DE LA CAPITAL*

Situamos em 1823 o ponto de partida do histórico das intervenções do Estado em matéria social (ou da proteção social estatal) devido ao aparecimento em Buenos Aires da *Sociedad de Beneficencia de la Capital* (SBC), instituição criada pelo presidente Bernardino Rivadavia para administrar estabelecimentos assistenciais já existentes dirigidos a mulheres e crianças. Alguns deles eram herança do período colonial: o *Colegio de Niñas Huérfanas*, a *Casa de Niños Expósitos*, o *Hospital de Mujeres* e várias escolas para meninas na capital do país (naquela época ainda não havia educação para elas). A sua criação significou, aliás, a secularização da assistência, na medida em que a função de atenção à pobreza foi praticamente arrebatada à Igreja Católica por um presidente com conhecida oposição a tal instituição religiosa. O Estado passou a ser o principal financiador das atividades, e a administração foi deixada nas mãos de mulheres da classe alta com “espírito filantrópico” escolhidas para tal finalidade.

Com anterioridade à criação da SBC, as atividades de proteção social eram desenvolvidas por uma variedade de instituições civis e religiosas (sociedades caritativas e de beneficência), sendo os seus principais destinatários as pessoas mais pobres, as crianças, os idosos e as mulheres mães, ou seja, os setores avaliados como mais “vulneráveis” e em piores condições para procurar sustento próprio. O modelo de beneficência hegemônico valorava virtudes como a humildade e a disposição para o trabalho, e o critério para dar assistência era o “merecimento” (bom comportamento, sacrifício, abnegação, resignação cristã).

Em 1880, a SBC passou a se vincular organizacionalmente ao Ministério do Interior, e logo após da sanção da Lei Nº 1.420 em 1884 (que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental em todo o país), transferiu ao Estado nacional as escolas que tinha sob sua responsabilidade. Com o transcorrer do tempo, a SBC foi somando novas instituições até transformar-se na “corporação assistencial mais poderosa do território” (GOLBERT, 2010: 24) e constituir-se na principal resposta oficial aos problemas sociais. Nos inícios do século XX, a SBC administrava asilos e escolas de órfãos, a *Casa de Niños Expósitos*, o *Hospital de Hombres*, o

Hospital de Mujeres, hospitais neuropsiquiátricos de homens e mulheres, centros de recuperação de tuberculosos e maternidades. Em 1934, chegou a administrar 25 instituições sanitárias e assistenciais (GOLBERT, 2010), que dirigiam suas ações aos “pobres, míseros e proletários” (MORENO, 2012: 8).

Até o ano de 1930, mais de 80% do financiamento da SBC era público: primeiro a partir do orçamento da cidade de Buenos Aires, e depois do Estado nacional. O restante provinha da *Lotería Nacional* e de doações privadas. No entanto, a organização tinha autonomia na administração desses recursos.

A SBC teve vigência por mais de um século, foi dissolvida só em 1947 durante o governo de Juan Perón.

2.2. A CHEGADA DA IMIGRAÇÃO

A fins do século XIX, Argentina incorporou-se ao mercado econômico mundial como país exportador de matérias primas, especificamente, as produzidas pela atividade agropecuária, no intuito de aproveitar as novas oportunidades que se abriam pelo desenvolvimento do capitalismo mundial. Como consequência dessa mudança, o funcionamento da economia ganhou uma dinâmica inédita na história do país: houve expansão do comércio interior e exterior, aumento geral da riqueza, crescimento das atividades estatais, construção de obras públicas necessárias para o desenvolvimento comercial (a construção de ferrovias, por exemplo) e um incipiente começo da indústria. Mas para fortalecer e expandir o novo modelo adotado e inserir o mercado argentino na divisão internacional do trabalho, ainda faltava um fator de produção cuja disponibilidade era escassa por esses tempos: estamos falando da mão de obra.

Assim, com o objetivo de multiplicar a oferta de trabalho, o Estado estimulou, através de diversas políticas, a chegada de imigrantes europeus ao país. Como destaca Ezequiel Adamovsky (2012) em sua história sobre as classes populares em Argentina, “em apenas vinte seis anos, entre 1869 e 1895, a população total do país passou de pouco menos de 1.800.000 a quase quatro milhões de habitantes; em 1914 o número havia-se dobrado novamente, chegando a mais de oito milhões. O ingresso foi tão numeroso que em 1914 quase um terço da população argentina (e a

metade dos habitantes de Buenos Aires) era estrangeira. Embora numa proporção menor, a entrada de imigrantes seguiria sendo massiva até a década de 1950” (ADAMOVSKY, 2012: 27).

Na transição do século XIX ao XX, a massiva quantidade de imigrantes foi protagonista principal de duas mudanças que interferiram decisivamente na conformação da política social da época: o crescimento da população urbana e o aparecimento das primeiras organizações de autoproteção dos trabalhadores.

Grande parte das famílias vindas para ocupar o extenso território nacional não conseguiu trasladar-se para o campo e ficou estabelecida em Buenos Aires e outras cidades da região *pampeana*²⁸, incrementando o tamanho e a densidade da população urbana. O número de habitantes de Buenos Aires cresceu também por causa da migração interna de trabalhadores acompanhados de suas famílias, que preferiam as condições de emprego da cidade, especificamente, o assalariamento, por oposição à relação laboral quase servil que predominava nas regiões do interior do país.

Os baixos salários dos trabalhadores traduziam-se na impossibilidade de acessar à moradia, o que empurrava as famílias pobres de imigrantes a morar em casas coletivas de aluguel, que hoje são um símbolo da cultura e da estética popular dessa época: os *conventillos*²⁹. Cada indivíduo ou família alugava um quarto, com direito a um ou dois banheiros compartilhados por todos os inquilinos. Segundo o censo de 1904, existiam 2.462 cortiços em Buenos Aires, dos quais 23% não tinham banheiro, 18% tinham um, e 56% tinham dois. Em 1914, aproximadamente 61% da população de Buenos Aires moravam em cortiços ou em casas precárias (MORENO, 2012).

A imigração significou uma ruptura no mundo do trabalho, pois trouxe consigo, da Europa, ideias anarquistas e experiência em organização sindical e em formas associativas de proteção coletiva. Desse modo, influenciou enormemente a aparição de associações coletivas de

²⁸ Quero me referir às províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé, que gozam de uma localização geográfica estratégica desde o ponto de vista econômico, pela proximidade ao porto principal e a presença de grandes extensões de terra fértil apta para atividades agropecuárias. Ver mapas no ANEXO B: a região *pampeana* combina alta densidade populacional, com planícies e clima “morno”. Todos os mapas disponíveis em www.mapoteca.educ.ar, site de mapas do *Ministerio de Educación*.

²⁹ Cortiços.

trabalhadores na Argentina, que se conformavam segundo a origem nacional dos trabalhadores ou em função da atividade laboral desenvolvida. Os serviços oferecidos pelas organizações de coletividades e as sociedades de ofícios procuravam satisfazer diversas necessidades, desde atenção médica e provisão de medicamentos, até pagamento dos funerais, educação das crianças e recepção dos imigrantes recém-chegados. As organizações de operários também estabeleceram esquemas de fundo coletivo para segurar os associados em caso de perda de renda ou gastos inesperados, e defenderam melhoras relativas às condições de trabalho dos associados, sendo responsáveis pelas primeiras experiências de reivindicações coletivas no país.

Em 1857, formou-se a primeira organização operária do país, a *Sociedad Tipográfica Bonaerense*, constituída por ramo de atividade. Em 1858, apareceram duas importantes instituições de ajuda mutua baseada na origem nacional dos imigrantes: a *Sociedad Española de Socorros Mutuos*, e a organização italiana *Unione e Benevolenza*. Em 1878 foi criado o primeiro sindicato de Argentina, a *Unión Tipográfica*, que organizou, em 1879, a primeira greve contra a redução dos salários.

A fins de 1902, o sindicato de estivadores do porto organizou uma greve para reclamar melhores condições de trabalho. O Estado respondeu à demanda com repressão, incentivando a solidariedade de operários de outros estabelecimentos e desencadeando a primeira greve geral do país. Novamente, a resposta repressiva estatal foi a *Ley de Residencia*, que habilitava ao governo deportar aos estrangeiros envolvidos em protestos e causadores de “desordem social” (considerados perigo para a ordem estabelecida). Posteriormente foi sancionada a *Ley de Defensa Social*, que aprofundava a severidade da *Ley de Residencia* e estendia algumas das suas prescrições à população nativa. Mas a ação repressiva, contrariamente aos seus objetivos, alimentava os protestos.

Assim, configurou-se uma nova agenda de problemas para a política social. Um deles foi o aparecimento de conflitos laborais massivos, derivados do crescimento e da influência da organização coletiva dos trabalhadores, que a própria elite começou a chamar de “questão social”³⁰ (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009). A primeira reação do Estado, que representava os

³⁰ Zimermann (1995) define a *questão social argentina* como o conjunto de consequências sociais do processo de imigração massiva, urbanização e industrialização que transformou o país, entre as que se contaram problemas nas áreas de vivenda, sanidade e saúde pública, o aumento da criminalidade urbana, o protesto operário e o surgimento

interesses de uma coalizão de elites provinciais interessadas no desenvolvimento econômico-produtivo das suas próprias terras, assumiu a forma de políticas repressivas. No entanto, graças ao impulso dado pelas propostas dos “liberais reformistas”³¹, prosperaram iniciativas para uma abordagem não repressiva da questão social. Foi um processo análogo ao descrito por Netto e Braz (2011) em relação à situação da Europa Ocidental e Central depois das revoluções democrático-populares de 1848:

o conservadorismo burguês (...) não impediu que segmentos capitalistas mais lúcidos compreendessem a ineficácia de respostas puramente repressivas ao movimento operário. Com essa compreensão, tais segmentos deixaram de se opor a medidas estatais que oferecessem mínimas garantias aos trabalhadores (como a limitação legal da jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho feminino e infantil, etc.) e passaram até a defender reformas sociais que reduzissem os efeitos da exploração sobre os trabalhadores (NETTO e BRAZ, 2011: 185).

O Estado começou a agir combinando repressão e regulação das formas de emprego, a fim de garantir seu principal objetivo estratégico: o crescimento econômico através da inserção internacional agroexportadora do país. Exemplos dessa nova regulação são as leis de descanso nos domingos (1904) e a de proteção do trabalho feminino e infantil (1907). Em 1907 começou a funcionar também o único organismo regulador de conflitos capital-trabalho prévio à década de 1940: o *Departamento Nacional del Trabajo* (DNT), que, no entanto, teve as suas primeiras atuações apenas em 1916, logo após a mudança de regime político, com o estabelecimento do voto universal para homens, secreto e obrigatório.

Paralelamente, a sanção da Lei Nº 1.420, de 1884, estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental em todo o território nacional, como uma estratégia dirigida a integrar a imensa massa de imigrantes à vida laboral e cultural argentina, e transferir um volume mínimo de

de novas correntes ideológicas que desafiavam a validade das instituições políticas e econômicas vigentes (ZIMERMANN, 1995: 11-12)

³¹ O surgimento dos “liberais reformistas” nos âmbitos político e acadêmico relacionou-se à necessidade de introduzir câmbios nas instituições, que para a política social significaram o abandono dos princípios de *laissez faire* que haviam caracterizado o liberalismo do século XIX. Procuravam resgatar o princípio de cidadania, a través da reforma política e de certas intervenções do Estado em matéria social, por exemplo, nas áreas de saúde pública, medicina social e criminologia. Para mais informação, ver ZIMERMANN, Eduardo. *Los liberales reformistas: La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana, 1995.

recursos simbólicos e técnicos. Mediante o ensino da língua espanhola, o combate ao analfabetismo e a socialização de símbolos e padrões culturais, o sistema educativo público procurava configurar uma oferta de mão de obra apropriada para o desenvolvimento econômico esperado.

Outro dos problemas que constituiu a nova agenda da política social a partir da chegada da imigração foi a questão sanitária. No campo ideológico, a partir de 1870, começa a pesar a influência do *higienismo* (derivado do positivismo) não só no mundo da medicina, mas também na construção ideológica da política assistencial, outorgando um fundamento “científico” às ações de controle e atenção à população pobre, e promovendo a racionalização da filantropia.

Em relação às instituições, a SBC brindava atenção médica a qualquer habitante da capital em forma gratuita. A partir de 1890 começou a funcionar em Buenos Aires a *Asistencia Pública*, instituição municipal que tinha como função a atenção dos chamados “pobres de solenidade” (denominação do período colonial que identificava os pobres de nascimento) e implementava essencialmente serviços sanitários, como vacinas e profilaxia de doenças infecciosas.

A *Asistencia Pública* criou em 1892 o *Patronato de la Infancia*, cujos objetivos eram a proteção das crianças (especialmente os recém-nascidos, doentes, trabalhadores, abandonados, mendigos, maltratados e moradores de cortiços) e o seu desenvolvimento físico, intelectual e moral. As principais atividades consistiam na atenção médica, educação e asilo. Aliás, entre 1892 e 1914, o Patronato editou a *Revista de Higiene Infantil*, dirigida por médicos higienistas e encarregada da difusão de conhecimentos médicos sobre crianças, e conselhos sobre criação e higiene na escola e na fábrica. O *Patronato* não era financiado diretamente com recursos públicos oficiais, mas recebia doações do Estado (terrenos, edifícios, subsídios). Também obtinha recursos da *Lotería Nacional*, de coletas e da exploração de duas instituições técnico-educativas (uma *Escuela de Artes y Oficios* e uma *Colonia Agrícola Industrial*).

Nos inícios do século XX o Estado considerou a necessidade de estabelecer um organismo público para coordenar uma estratégia nacional de atenção às crianças. Foi assim que em 1906 criou a *Dirección de la Primera Infancia*, cuja função era promover assistência médica, educativa e social para esse grupo populacional.

2.3. OS GOVERNOS DA *UNIÓN CÍVICA RADICAL* (1916-1930)

A partir da *Ley Sáenz Peña*, que havia sido aprovada em 1912, e que incorporou o voto universal, secreto e obrigatório, unicamente para os homens, acabaram a restrição massiva à participação política e os mecanismos fraudulentos institucionalizados através dos quais se elegiam os representantes. Significou a entrada massiva de setores médios e populares à vida política do país. Inaugurava-se, assim, um novo período histórico do país, caracterizado pela ampliação dos direitos políticos.

A *Unión Cívica Radical* (UCR), partido político que resultou ganhador por três mandatos consecutivos a partir de 1916, havia sido formado em 1891 para resistir, por vias não eleitorais, à corrupção e ao autoritarismo dos governos anteriores. A vitória presidencial da UCR em 1916 foi possível pelo abandono da posição “abstencionista” em relação às eleições, e graças à implementação do voto universal, cuja aprovação tinha sido impulsionada pelo próprio partido.

Em relação à política social, a principal característica deste período, e que o diferencia do anterior, é que o Estado foi gradativamente responsabilizando-se não apenas pelos membros mais “débeis” da sociedade (pobres, crianças, idosos, mães solteiras), mas também pelo bem-estar da população trabalhadora, ou seja, dos indivíduos jovens e saudáveis. Nesta época, houve uma importante produção de legislação laboral e de normas de proteção dos trabalhadores, a saber: a Lei Nº 10.505 (do ano 1918), de regulação do trabalho a domicílio; as leis de reciprocidade com Espanha e Itália em caso de acidentes de trabalho (1921); a 11.317 (1924), que estabelecia as condições de trabalho de crianças; a 11.318 (1924), que proibia o trabalho noturno nas padarias; a 11.278 (1925) que estabelecia o salário como forma de pagamento por trabalho e proibia outros meios (como mercadorias ou vales), e a 11.544 (1929) que limitava em 8 horas por dia e 48 por semana a jornada máxima de trabalho. Também nesta época surgiram as primeiras caixas de aposentadorias vinculadas aos setores profissionais diretamente ligados à expansão econômica do país, por exemplo, os empregados ferroviários.

As conquistas dos trabalhadores constituíam uma parte das respostas oficiais à forte atividade de anarquistas, socialistas e sindicalistas, cujas principais ferramentas de reivindicação eram as greves em demanda de melhores condições laborais. Produziram-se graves conflitos de caráter gremial, derivados de outro tipo de resposta estatal, exatamente oposta ao outorgamento

de benefícios: os eventos da “Semana Trágica”³² e os fuzilamentos na Patagônia³³ evidenciaram a violenta capacidade repressiva do Estado.

Apesar dos conflitos sociais, o governo promoveu ativamente espaços de negociação de demandas entre os trabalhadores e os empregadores. Através do *Departamento Nacional del Trabajo*, o Estado aprofundou seu interesse pela mediação pública dos conflitos laborais e pelo controle das condições de trabalho no processo produtivo. Incorporou também uma série de novas instituições e legislação social destinada a proteger aos trabalhadores frente aos riscos da vida, como velhice, doença e acidentes de trabalho. Um dos efeitos de tal intervenção foi o impulso dado às organizações operárias “dialoguistas” (por exemplo, a *Confederación General de los Trabajadores* (CGT), surgida na década de 1920).

A atitude protetora do poder público em relação às crianças mudou por completo em relação à etapa anterior. Em 1919, durante a presidência de Hipólito Yrigoyen, foi promulgada a chamada *Ley Agote* (Nº 10.903), cujo espírito já não era o cuidado da infância pobre, abandonada ou trabalhadora, mas o seu controle. Segundo a lei, o Estado tinha o direito de separar as crianças das famílias consideradas de vida “imoral” (pela sua pobreza, dureza no tratamento dado aos filhos, alcoolismo ou negligência), e colocá-las em instituições de beneficência públicas ou privadas, sob tutela estatal. A partir de fins do século XIX, logo após a chegada massiva de imigrantes ao país, aumentou significativamente o número de crianças na cidade de Buenos Aires, muitas das quais permaneciam na rua devido ao escasso espaço dos cortiços em que moravam, a impossibilidade de ficar ali durante o dia, e também em decorrência do exercício de atividades laborais. Após a chamada “revolta dos inquilinos”³⁴ (1907), na qual a população infantil teve ativa participação, as crianças começaram a ser vistas como um fator de desordem e agitação social, e até de perigo e crime potencial. Este modelo de criminalização da infância, que a vinculava diretamente à delinquência, legitimou a criação, ao longo do século XX, de uma

³² A denominação “Semana Trágica” faz referência a uma série de enfrentamentos ocorridos em Buenos Aires em janeiro de 1919, entre trabalhadores anarquistas e setores nacionalistas durante a primeira presidência de Yrigoyen (1916-1922). O enfrentamento teve início com a ocupação, por parte dos operários, de uma indústria metalúrgica em reclamo de melhores condições de trabalho, que foi duramente reprimida tanto pelo Estado como por “milícias” organizadas pelo setor patronal.

³³ Fusilamento massivo de operários na Província de Santa Cruz (ao sul da Argentina) entre os anos 1920 e 1921, em resposta à greve contra a exploração patronal.

³⁴ Espécie de “greve” de inquilinos, que consistiu, basicamente, em não pagar o aluguel.

“poderosa engenharia de institutos assistenciais e penais, instituições psiquiátricas ou comunidades terapêuticas” (GOLBERT, 2010: 30) para asilar crianças e adolescentes.

A respeito da questão sanitária, estritamente associada às condições socioeconômicas da população e às ações de saúde pública, havia alta incidência de doenças infectocontagiosas, como tuberculose, sífilis, paludismo e diarreia nas crianças, que gerava elevados índices de mortalidade infantil. Mas o sistema de saúde continuou com seu caráter “não universal”, combinando a atenção privada, os serviços das organizações “mutualistas” e os das instituições filantrópico-caritativas.

Nesta época, o sistema educacional estendeu-se a todo o país. A reforma universitária de 1918 completou a abrangência do sistema educativo público, com a incorporação do componente superior gratuito, laico e democrático em sua organização política interna.

Durante os governos radicais, a SBC continuou sendo a principal, e insuficiente, resposta oficial à pobreza. Prosseguiu administrando importantes instituições de saúde, dentre elas, o *Hospital Rivadavia*. Mas existiam profundas desigualdades entre a oferta assistencial da capital e a disponível no interior do país. Nas províncias de Córdoba e Tucumán existiam sociedades de beneficência similares à da Capital, criadas na segunda metade do século XIX para administrar um escasso número de hospitais e asilos, em relação a densidade populacional e índices de pobreza (GOLBERT, 2010).

Na política assistencial, começa a generalizar-se um conflito entre a filantropia e caridade e um saber técnico/científico, que limitou a hegemonia das sociedades de beneficência e tirou a sua soberania nas áreas educativa e sanitária. O objetivo desse novo saber sistemático era pôr a assistência social a serviço do desenvolvimento do mercado de trabalho. É dessa época o critério de constatação da renda para determinar a pobreza e o surgimento dos “visitadores sociais”.

2.4. A CRISE DE 1930 E O PRIMEIRO GOVERNO AUTORITÁRIO (1930-1945)

O *crack* de Wall Street produzido em setembro de 1929 desencadeou uma crise que logo fez sentir seus efeitos na estrutura econômica argentina, gerando um conjunto de problemas de ordem econômica, social e política que legitimou a primeira intervenção autoritária a um governo

eleito democraticamente, dentre uma série de vários golpes que configuraram o cenário de instabilidade política da Argentina no século XX. O processo iniciado, liderado por militares, teve como objetivo a chamada “restauração conservadora”³⁵.

O peso da crise caiu sobre os trabalhadores, que viram cair drasticamente os seus ingressos. Modificaram-se as bases do modelo de desenvolvimento que girava em torno da exportação de matérias primas agropecuárias. A queda nas exportações e a conseqüente falta de divisas para importar bens favoreceram o aparecimento de uma indústria local capaz de **substituir importações**, observando-se uma expansão, sobretudo na chamada “indústria *liviana*”, por exemplo a têxtil. Os novos estabelecimentos localizaram-se nas principais cidades da região *pampeana*: Buenos Aires, ou grande Buenos Aires, Rosario e Córdoba.

O Estado começou a regular os mercados financeiro e dos bens exportáveis, e criou novos impostos. O fluxo imigratório acabou, mas foi substituído pela migração interna de trabalhadores às cidades *pampeanas* que eram atraídos pela nova indústria. O perfil laboral do país sofreu uma profunda modificação a partir desta etapa. As relações salariais expandiram-se.

Em relação à política do trabalho, consolidou-se a relação de negociação entre o Estado e os sindicatos. Nesse contexto, a ação estatal limitava-se à criação de condições para a negociação entre trabalhadores e empregadores e a institucionalização dos acordos na legislação. No entanto, o Estado continuou combinando estratégias de mediação de conflitos laborais com repressão dos trabalhadores. Só no final da década recomeçaram os conflitos laborais, até esse momento os sindicatos eram controlados pelo governo e tinham suas atividades paralisadas. Em geral, o período é caracterizado pela ausência das massas populares na construção do destino do país.

Neste período apareceram os primeiros esquemas de seguros sociais. Alguns sindicatos começaram a prover serviços de saúde, que se constituíram na origem das futuras *Obras Sociales*. O Estado fez obrigatória a afiliação aos seguros, e criou seus próprios institutos previdenciários para funcionários públicos. Com razão, Falappa e Andrenacci afirmam que “o sistema de política social encaminhava-se assim, cedo, a uma cobertura setorial de base corporativa, não cidadã” (2009: 25). Enquanto isso, a provisão de serviços públicos de saúde continuou sendo subsidiária: o Estado coordenava intervenções de higiene pública e controle de doenças, e promovia as

³⁵ Pois tinha o objetivo de retornar o país à ordem política anterior a 1916, caracterizada pela ausência de participação popular.

instituições privadas para a atenção aos setores de baixa renda. O Estado também outorgava subsídios a numerosas sociedades de beneficência responsáveis por serviços de atenção médica e assistência social.

No âmbito da política assistencial, consolidou-se a passagem da filantropia à assistência social iniciada na década de 1920. Houve uma importante mudança na concepção da pobreza: já não era interpretada como consequência de dificuldades individuais, mas como produto do funcionamento da sociedade como sistema. Assim, a superação da pobreza passou a ser concebida como uma responsabilidade da organização social, à vez que o trabalho erigiu-se como o meio por excelência para tal superação. A população pobre passou a ser vista como recurso; daí que a política assistencial foi reorganizada para garantir a reprodução da “potencial” força de trabalho.

Até aqui, o período “embrionário” (LO VUOLO et al., 2002) da proteção social argentina.

2.5. O ESTADO SOCIAL (1945-1955)

A denominação escolhida para nomear este período deve-se à mudança operada no Estado em relação à questão social, pois a partir desta etapa, e diferentemente das anteriores, a atividade estatal interferiu sistematicamente nos problemas socioeconômicos, dotando suas intervenções de uma abrangência inédita, mas também fragmentando-as em função das relações salariais.

O governo assumiu uma estratégia de desenvolvimento típica de pós-guerra, que consistiu em uma aliança entre o governo e os sindicatos, no aumento do gasto público e da renda dos trabalhadores, e no aproveitamento da situação econômica posterior à Segunda Guerra Mundial para estimular o desenvolvimento de uma indústria suficiente para contribuir à expansão do mercado interno. Configurou-se um esquema redistributivo financiado com a lucratividade das exportações agropecuárias da região *pampeana*.

A política social passou a estar no centro da cena. Houve uma expansão das intervenções sociais estatais, com eixo no crescimento econômico, na criação de emprego, no aumento dos salários e na consolidação dos instrumentos associativos da seguridade social. O Estado começou a regular a renda dos assalariados através de diversos mecanismos, com o objetivo de garantir o aumento efetivo. Assim, promoveu a instituição do décimo terceiro salário, a diminuição dos

preços das mercadorias da cesta básica, a queda dos preços dos serviços públicos, o congelamento de aluguéis, o controle de preços e o subsídio aos alimentos.

O contrato de trabalho passou a estar fortemente protegido pelo Estado. Nas negociações coletivas de trabalho, os assalariados eram apoiados pelo Estado, e as empresas que aceitavam as melhoras demandadas pelos trabalhadores eram beneficiadas com políticas creditícias e fiscais.

O Estado fez obrigatória a afiliação aos sindicatos, o que permitiu o acesso massivo aos benefícios que estes brindavam (hospitais, hotéis de turismo, clubes recreativos) e o aprofundamento da sua dimensão prestadora de serviços sociais (além das aposentadorias e os serviços de saúde, aparecimento das primeiras *asignaciones familiares*). Mas também contribuiu para consolidação da fragmentação do sistema de seguros sociais.

O projeto original do governo de Perón era unificar os fundos provenientes das contribuições dos trabalhadores em um **sistema nacional de seguridad social** dirigido a cobrir todos os riscos da vida laboral. Aliás, parte desses fundos seria utilizado na criação de um sistema de saúde pública para os não contribuintes, ou seja, desempregados, não assalariados ou trabalhadores informais. Mas o governo encontrou resistência nos sindicatos, que pretendiam manter a autonomia e o controle sobre as caixas e a provisão dos serviços. Como veremos, a gênese da seguridad social argentina ficou marcada pela não resolução de esta tensão: **o sistema seguiu sendo essencialmente sindical**, restringido aos trabalhadores afiliados às organizações sindicais, e com intervenção estatal habilitada apenas para regular.

No entanto, a regulação estatal conseguiu a ampliação da cobertura e a homogeneização das cotizações e dos benefícios entre sindicatos. Mas a melhora nos benefícios não foi acompanhada da aumento no orçamento das caixas, começando um processo de descapitalização que teve como resultado a gradual transformação do regime de capitalização (fundo comum que é investido) em sistemas de repartição (transferência direta dos fundos dos contribuintes aos passivos).

Outra consequência do fracasso do projeto de unificação da seguridad social foi a permanência de um sistema público de saúde débil e fragmentário. O *Ministerio de Salud*

Pública, à época dirigido por Ramón Carrillo³⁶, elaborou o Código Sanitário e de Assistência Social, e o Plano Analítico para executá-lo, mas o projeto foi fortemente resistido pelo setor privado, pelos sindicatos, pelos grêmios médicos e por alguns setores do próprio Estado.

Assim, podemos afirmar que “a política social do peronismo clássico não consolidou um direito social de base cidadã, mas **reforçou, completou e expandiu as soluções que os assalariados haviam criado através dos seus sindicatos. O seu centro simbólico foi, mais que a igualdade material para os cidadãos, a justiça social para os trabalhadores.**” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 28).

A assistência social começou a ser pensada como parte de uma política global, da qual tinha que ser protagonista o Estado e não as damas da alta sociedade. Assim, a SBC foi dissolvida em 1947 e substituída, a partir de 1948, pela *Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón*, que mais tarde passou a chamar-se simplesmente *Fundación Eva Perón*. Foi criada através do Decreto Nº 20.547 para ser dirigida pela esposa do Presidente, eclipsando o funcionamento do setor filantrópico-caritativo e da própria *Dirección Nacional de Assistência Social*. As ações que realizava incluíam ajuda social direta e manutenção de uma rede de instituições assistenciais dirigidas a construir casas, ajudar às pessoas a completar os estudos, e criar estabelecimentos educativos, sanitários e recreativos. No início, a forma de financiamento da Fundação era estatal, mas foi se expandindo mediante contribuições exigidas pelo Estado ao setor industrial, e mais tarde através de descontos sobre o salário dos trabalhadores. Também recebia doações privadas, de Estados provinciais e de municípios. Em 1953, as atividades da FEP representavam 80% do gasto em saúde e 20% do gasto em educação (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009).

2.6. INSTABILIDADE POLÍTICA E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PARA OS TRABALHADORES (1955-1976)

O período foi caracterizado pela instabilidade política (sucessão de golpes de Estado, governos *de facto* e interregnos democráticos), com ciclos de desarticulação e recomposição das

³⁶ Médico sanitário, primeiro *Ministro de Salud Pública* da Argentina. Desenvolveu uma enorme estratégia sanitária que incluiu o enfrentamento de doenças endêmicas das regiões mais pobres do país, a duplicação da capacidade hospitalar, e o desenvolvimento da medicina preventiva e da atenção materno-infantil.

alianças sociais. O peronismo foi proscrito como organização política, mas continuou sendo a principal força eleitoral. O *locus* mais importante de expressão da força política proibida foram os sindicatos. Eles dedicaram-se a defender as conquistas logradas durante o período 1945-1955.

Nos anos que seguiram aos governos de Perón, a principal preocupação das autoridades estatais, civis e militares, em relação à política do trabalho foi neutralizar o lugar central dos sindicatos no sistema de relações laborais, e, dessa forma, reduzir o poder das organizações que representavam o cenário mais importante de identidade da força política proscrita. Por sua parte, os sindicatos opuseram firme resistência em defesa das suas prerrogativas, o que permitiu a recuperação e até a expansão dos direitos dos trabalhadores.

Durante o período, houve manutenção de uma política social inclusiva, cuja ancoragem principal eram os sindicatos de trabalhadores assalariados. Através deles, uma parte importante da população tinha acesso a benefícios previdenciários, de saúde e *asignaciones* familiares.

Houve um processo de consolidação da política do trabalho do período anterior: regulação estatal do contrato de trabalho e de um sistema de seguros sociais fragmentado em corporações profissionais. O aspecto que gerava mais conflito na relação entre o Estado e as organizações dos trabalhadores era a renda destes últimos, o que inclui o salário, os benefícios da seguridade social e os preços dos bens que integram a cesta básica.

A ditadura militar do período 1955-1958 começou intervindo nas administrações sindicais e proibindo a participação dos antigos dirigentes peronistas nas eleições de novos representantes. Os processos de negociação coletiva foram frequentemente suspensos, ao mesmo tempo em que as leis de regulação do contrato do trabalho sofriam modificações em favor dos empregadores, que agora estavam habilitados para realizar as mudanças necessárias em função do aumento da produtividade. No entanto, a decisão de proibir a participação nas eleições dos sindicatos daqueles que ocuparam cargos hierárquicos no período peronista não teve o efeito previsto, pois resultou vencedora uma segunda linha de dirigentes do mesmo grupo, que era hegemônico.

O presidente que se seguiu, Arturo Frondizi (1958-1962), eleito “democraticamente” (com a principal força política do país proibida), flexibilizou o tratamento dado aos sindicatos, eliminou algumas restrições, mas deu continuidade à proscricão do partido peronista.

Em 1963, ainda com o peronismo proscrito, foi eleito presidente Arturo Illia, cuja intervenção nas relações laborais tentou combinar duas estratégias: por uma parte, a melhora dos salários dos trabalhadores, e por outra, a modificação na regulação das organizações sindicais para permitir o surgimento de uma força política contra-hegemônica ao peronismo. Durante a sua presidência foi sancionada a *Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil*, que unificou o valor das remunerações mínimas de todas as profissões.

Em 1966, a presidência de Illia foi interrompida por um golpe de Estado cívico-militar. A nova ditadura que começava, e se estenderia até 1972, diferenciou-se das anteriores por seu propósito de "fundar uma nova institucionalidade, jogando para um futuro afastado a transferência do governo, unicamente para quando houvesse sido 'refundado' o país social e econômico em termos análogos aos do experimento nacionalista-neocorporativista dos '50 no vizinho Brasil." (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 42).

Nesse período, o Estado aprofundou o controle e a regulação dos três componentes da seguridade social (aposentadorias, seguros de saúde ou *obras sociales* e *asignaciones familiares*) com dois objetivos: tirar poder dos sindicatos e racionalizar o sistema. No caso da **previdência** (aposentadorias), as intervenções públicas pioraram os problemas financeiros. O Estado, ao mesmo tempo em que utilizava os fundos previdenciários a baixo custo, aumentou o valor dos benefícios e os vinculou a uma porcentagem fixa e elevada (82%) do salário de um trabalhador em atividade. Por esse motivo, a inflação também foi um fator de desestabilização do sistema, na medida em que as cotizações não aumentavam em igual proporção que os benefícios. Em 1968, os fundos previdenciários foram unificados em três caixas (a dos trabalhadores autônomos, a dos empregados de comércio e a dos industriais), e as cotizações e benefícios homogeneizados. A reforma também aumentou o valor das contribuições, subiu a idade de aposentadoria e estabeleceu um mínimo de anos de aportes ao sistema (foi a última grande reforma até os anos 90).

Em relação às *Obras Sociales* (seguros de saúde), em 1970 criou-se o *Instituto Nacional de Obras Sociales* (INOS), encarregado de coordenar e regular o sistema de seguros de saúde, que determinou a incorporação obrigatória de toda a população formalmente assalariada. A Lei Nº 18.610 estabeleceu que as *obras sociales* fossem financiadas com aportes obrigatórios de empregados e empregadores. Porém, a fragmentação agravou-se (pela debilidade do INOS e

pelas estratégias dos sindicatos para combinar os serviços próprios com atenção contratada ao setor privado). Em 1971 foi criado o *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados* (INSSJyP).

Esta evolução singular do sistema de saúde consolidou o clássico e ainda vigente caráter de pirâmide de três pisos da saúde argentina, com um andar superior de atenção privada, um andar intermédio de qualidade de cobertura variável para os assalariados formais, composto pelas *obras sociales* e um “andar térreo” de hospitais públicos gratuitos de capacidade e qualidade diversas.

À respeito das asignaciones familiares, a aprovação em 1969 da Lei Nº 18.017 de *Cajas de Subsídios y Asignaciones Familiares* ampliou as coberturas, aumentou o valor dos benefícios e criou uma caixa para os funcionários das instituições estatais.

Em 1973 retorna a democracia, com a eleição do Presidente Héctor Cámpora, que após cinquenta dias renunciou e deu lugar ao líder exilado Juan Perón, que acabara de regressar ao país. No seu curto governo (morreria oito meses depois de ser eleito, em julho de 1974), Perón tentou um “pacto social” entre sindicatos, empresários e o Estado para decidir preços e salários. Os sindicatos recuperaram, através de uma série de leis, o poder perdido sobre o sistema de relações laborais.

Após a morte de Perón, assumiu sua esposa, María Estela Martínez de Perón, que era a Vice-presidente. Ela conseguiu manter o pacto social herdado do seu marido e teve sucesso com as reformas, como a promulgação, no final de 1974, de impostos sobre os salários para fortalecer o sistema previdenciário. Em 1975, o Ministro de Economia, Celestino Rodrigo, aplicou uma desvalorização da moeda acompanhada de aumentos de tarifas, conjunto de medidas que foi popularmente chamada de “rodrigazo”. O 24 de março de 1976 um golpe de Estado orquestrado pelos líderes das três forças armadas constituídos em junta militar pôs fim a seu governo, e deu início a noite mais negra da história argentina.

2.7. O RETROCESSO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL (1976-2002)

O projeto do governo cívico-militar que se impôs autoritariamente em março de 1976 pretendeu “reorganizar” o país em todas as ordens: econômica, política e social. O objetivo era

refundar o modelo de acumulação capitalista, ou melhor, regredi-lo a épocas pretéritas nas quais a Argentina integrava-se aos mercados econômicos mundiais como produtora de matéria primas derivadas da atividade agropecuária. Assim, respondia-se tanto às necessidades das elites econômicas locais, quanto a sua visão acerca do lugar que a economia nacional devia ocupar na divisão internacional do trabalho. Na perspectiva de Falappa e Andrenacci (2009), a ditadura de 1976 (que se autointitulou de “Processo de Reorganização Nacional”) teve o objetivo de “disciplinar todos os atores do país para refundar a economia argentina sobre suas bases clássicas, desarmando seletivamente os componentes do Estado tutelar.” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 44).

Para facilitar o entendimento, devemos dizer que o caso argentino foi mais um na onda generalizada de ditaduras cívico-militares ocorridas em América Latina no contexto da chamada crise da dívida, depois das quais os países da região ficaram em uma situação que é sintetizada pelo atributo comumente dado aos anos 80: a década perdida (Laurell, 1998). A pobreza por renda nesse período passou de 40 a 48%, envolvendo a 136 e 200 milhões de latino-americanos em 1980 e 1990 respectivamente (LINDENBOIM, 2013, a partir de dados da CEPAL). Em Argentina, ao mesmo tempo em que o Estado assumia o custo do endividamento do setor privado (em face às variações do dólar), a dívida externa se multiplicava junto com os juros derivados dos refinanciamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI)³⁷, ao qual o país se vinculava desde a presidência de Pedro Aramburu (1955-1958).

As políticas de abertura econômica implementadas a partir da década de 1970 (aprofundadas mais tarde durante a presidência de Carlos Menem), que significaram a primeira experiência argentina de aplicação de um modelo econômico associado a um projeto neoliberal³⁸,

³⁷ O governo argentino durante a ditadura aceitou empréstimos com altíssimos juros oferecidos a partir do excesso de “petrodólares” que seguiu à crise do petróleo, para responder menos às suas próprias necessidades como as da banca internacional. Outra forma de endividamento, que contribuiu à multiplicação da dívida externa pública por quatro neste período, foi a estatização da dívida externa privada mediante *seguros de cambio* (seguros ante a mudança do preço do dólar oferecidos pelo Estado às empresas que tinham pedido empréstimos na banca estrangeira; taxa para conter o risco de desvalorização da moeda, até a finalização do pagamento da dívida por parte da empresa) e *pases* (prorrogação de vencimentos). Para mais informação, ver o documentário de Diego Musiak (2004) “*La mayor estafa al pueblo argentino*”.

³⁸ Falamos em *modelo econômico associado a um projeto neoliberal* seguindo a Filgueiras (2005), quem faz uma distinção entre os conceitos de *neoliberalismo*, *projeto neoliberal* e *modelo econômico neoliberal periférico* (analisando o caso brasileiro). O primeiro conceito faz referência à doutrina político-econômica mais geral, formulada por Hayek e Friedman (e outros) logo após a segunda guerra mundial. O segundo diz respeito à forma como, concretamente, essa doutrina expressou-se em um programa político-econômico específico no Brasil. Já o

incidiram na deterioração da qualidade de vida de grande parte da população. Iniciou-se um processo de desindustrialização e ajuste econômico que gerou queda dos salários, aumento do desemprego e extensão da informalidade laboral, cuja consequência mais dramática foi a ampliação do número de pobres e expulsos do sistema de seguridade social.

Basicamente, produziu-se uma mudança significativa no modelo de acumulação de capital, que se materializou no abandono do processo de industrialização por substituição de importações (ISI) em vigência desde os anos '30, seguido do início de outro ciclo baseado na inserção do país no mercado internacional, através da exportação de matérias primas. No contexto da ISI, quando o mercado interno era o principal destino da produção industrial, a força de trabalho constituía-se em um elemento chave do crescimento econômico e um dos suportes do modelo de acumulação por causa da sua capacidade de absorção de mercadorias. Mas a mudança do modelo, a partir da qual o mercado interno perdeu centralidade, converteu o salário (a retribuição pela utilização de força de trabalho) em mais um custo do capital, que devia ser reduzido para melhorar a competitividade internacional.

Ocorreram importantes mudanças na situação dos trabalhadores a partir da assunção deste novo modelo de acumulação de capital. Houve queda de salários³⁹, aumento do desemprego, produto da desindustrialização e desaceleração do ritmo de crescimento do emprego, junto com precarização e diferenciação das condições de inserção laboral entre os trabalhadores. A consequência direta deste processo foi a expulsão massiva de cidadãos do sistema de seguridade social (segundo dados de Golbert (2010), em 1981 a proporção de pessoas com cobertura de saúde gremial, ou *obra social*, tinha caído 60%), e o aumento da pobreza e da indigência.

Com a mudança do modelo produziu-se também o enfraquecimento do poder de negociação dos trabalhadores, decorrente da perda do papel central que estes tinham durante a ISI. Adicionalmente, outra fonte de perda de poder político e desincentivo à organização coletiva foi a repressão e o disciplinamento exercido pelo Estado sobre os trabalhadores, que incluiu a intervenção dos sindicatos, a suspensão de negociações coletivas, a proibição das greves, sindicalistas sequestrados, torturados e assassinados.

modelo econômico liberal periférico é resultado da forma como o *projeto neoliberal* se configurou segundo a estrutura pré-existente no país, o que faz com que seja diferente em cada país de América Latina, embora o caráter periférico seja compartilhado.

³⁹ Os salários caíram um 60% nos primeiros dois meses de ditadura (GOLBERT, 2010).

O governo que seguiu à Ditadura Militar, eleito democraticamente em 1983, com Raúl Alfonsín à frente (pertencente à *Unión Cívica Radical*, histórico rival do peronismo) tentou imediatamente reverter o processo a partir de aumentos salariais, controles de preços e subsídios públicos. Mas o primeiro plano econômico do jovem governo democrático, que baseou sua intervenção nos antigos instrumentos do Estado Social, foi logo suplantado pela força da crise. No diagnóstico do governo, o fracasso do país devia-se à fragilidade da democracia e à persistência do autoritarismo como obstáculo à construção da República. Entre as corporações que faziam parte da Argentina autoritária, segundo o diagnóstico de Alfonsín, estavam os sindicatos (GOLBERT, 2010).

As políticas de Carlos Menem (1989-1999) que assumiu antecipadamente a presidência ante a crise institucional e os episódios hiperinflacionários que forçaram a saída de Alfonsín, aprofundaram a implementação do modelo econômico associado ao projeto neoliberal iniciada na última ditadura, agravando o processo de empobrecimento da população e a expulsão do mercado de trabalho.

As causas dos elevados índices de desemprego durante a década de 1990, inéditos na história argentina, e do conseqüente aumento da pobreza, encontram-se nas transformações no funcionamento econômico do país e na modificação das possibilidades de intervenção estatal na economia ocorridas durante as duas presidências de Menem. No campo da política macroeconômica (NEFFA, J., 2008) foi fixada a taxa de cambio peso/dólar com o objetivo de combater a inflação, estimulando as importações e desalentando as exportações pela sobrevalorização do peso em relação ao dólar; foram implementadas políticas para atrair capitais estrangeiros através da concessão de vantagens comparativas (p. ex., altas taxas de rentabilidade do sistema financeiro, ou ausência de condições em relação ao destino dos investimentos) com o propósito de compensar as baixas taxas internas de investimento; foram privatizadas a totalidade das empresas do setor público justificadas em acusações de ineficiência, ineficácia, baixa rentabilidade, déficit crônico, lentidão, burocracia excessiva e corrupção do Estado; a modernização das empresas privatizadas introduziu nelas novas tecnologias que ampliaram rapidamente a produtividade horária, possibilitando a subcontratação e a demissão dos trabalhadores com antiguidade e dificuldades para se adaptar às novas tecnologias, que foram substituídos por empregados mais jovens, qualificados e sem experiência sindical; foram

eliminados os obstáculos que protegiam o mercado interno do comércio internacional de bens e capitais, o que debilitou especialmente às pequenas e médias indústrias de capital nacional (NEFFA, J. op.cit.).

Em relação à regulação do mercado de trabalho, o período caracterizou-se pela flexibilização dos vínculos laborais, pela desproteção do setor assalariado, pelas dificuldades da população para obter uma inserção laboral satisfatória, pela precarização do emprego existente, e pela diminuição da capacidade de compra dos salários e da sua participação no PIB.

Com a aprovação das leis de flexibilização do vínculo laboral, a perda de poder político dos trabalhadores atingiu o ponto mais expressivo: a negociação coletiva das condições laborais foi suplantada pela negociação direta entre o empregado e o empregador, o que fragilizou enormemente a posição do primeiro. Dessa forma foi possível atingir certo crescimento econômico, cujos benefícios foram apropriados em forma exclusiva por uma minoria, o que contribuiu ao crescimento da desigualdade expressada no aumento do desemprego e da pobreza.

O governo de Fernando de la Rúa, que começou em 1999, manteve o regime de convertibilidade da moeda apesar das dificuldades econômicas herdadas da década menemista. Durante a sua presidência foi implementado o congelamento e posterior expropriação do dinheiro depositado nas contas bancárias particulares para cobrir a falta de recursos. Foram ensaiadas novas formas de endividamento público, mas o peso da dívida externa aumentava o déficit fiscal. Houve corte de gastos na administração pública, foi postergado por três anos o vencimento de diversas dívidas estatais, o que elevou a porcentagem de juros. Apesar de todo o improvisado a crise econômica continuou, até provocar um dos episódios mais dramáticos da história recente argentina: as manifestações do 19 e 20 de dezembro de 2001, e a imediata renúncia do presidente de la Rúa.

No campo da proteção social estatal, o período é caracterizado pela degradação de todos os componentes da seguridade social e dos serviços universais (educação e saúde públicas), ao mesmo tempo em que a assistência social assume caráter protagonista. Neste período produziram-se o que Falappa e Andrenacci (2009) chamam de “quatro atos trágicos” que marcaram o desaparecimento dos traços básicos do Estado Social argentino: as crises de 1975-1976, de 1981-1982, de 1989-1990 e de 2001-2002.

No que diz respeito à política de trabalho, produziu-se a lenta dissolução das estruturas que regulavam e protegiam as relações laborais, assim como dos espaços de negociação coletiva das condições de trabalho, aí incluída a questão salarial. O primeiro golpe foi contra as organizações sindicais: a ditadura transformou o sistema de relações laborais sobre o qual baseava-se o seu poder, começando pela suspensão das leis de negociação coletiva e de *Obras Sociales*, que haviam sido aprovadas em 1975, como visto anteriormente. Ainda no período ditatorial, foram eliminadas as contribuições dos empregadores como fonte de financiamento da seguridade social, e substituídas por impostos regressivos que acabaram deixando nas mãos dos trabalhadores e do resto da população a responsabilidade pelo financiamento do sistema. Logo após, no período democrático, a inflação da década de 1980 contribuiu com a queda dos salários reais e o acirramento dos conflitos na relação Estado/sindicatos.

Mas na década de 1990 o dano foi profundo. Uma série de leis foi desmontando um-a-um os instrumentos fundamentais da regulação da relação laboral institucionalizados na Lei Nº 20.744 de *Contrato de Trabajo* de 1974, que havia sido suspensa durante a ditadura, e revivida em 1988. Esse processo é popularmente conhecido como *flexibilização* do contrato de trabalho, o que significou uma maior liberdade para adaptar os contratos individuais e os espaços de negociação coletiva às necessidades de aumento da produtividade do capital. O argumento para justificar esse movimento era que a redução do custo do fator de produção trabalho era condição para o crescimento econômico.

Na área das políticas universais, a queda do investimento público combinada com o aumento da demanda (originada na população desempregada e empobrecida, que tinha sido expulsa da estrutura da seguridade social), teve como consequência a degradação de todos os serviços estatais. A própria precarização dos serviços serviu de justificativa para a posterior privatização. O Estado retirou-se de todos os mecanismos que asseguravam um piso de proteção social com critério universalista: os serviços de água, energia, transporte y comunicações. A saúde e a educação passaram por um processo de descentralização do nível nacional aos níveis provincial e municipal, cujo triste resultado foi uma desuniversalização dos únicos componentes da proteção social com lógica cidadã, pois a degradação da qualidade dos serviços afastou diretamente aos setores com capacidade de pagamento. Assim, pareciera existir nesta etapa uma

tendência segundo a qual, na medida que o sistema democrático representativo se consolida, a política social deixa de funcionar como garantidora de condições materiais de cidadania.

Neste período, a assistência social passou a ser protagonista no campo da política social. “A nova política de assistência apresentou-se como um conjunto relativamente planejado de programas pontuais, intervenções de curto ou médio prazo dirigidas a resolver necessidades específicas (alimentação, atenção à saúde, moradia) ou criar fontes de renda monetária alternativas ao emprego.” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 55). Essa multiplicidade de programas pontuais foi financiada com ajuda de aportes de agências internacionais de crédito como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como parte da estratégia desses organismos para impor a reconversão econômica pensada pelo Consenso de Washington, aproveitando a necessidade do país de acessar os fundos de financiamento. Desta época são paradigmáticas as intervenções estrategicamente focalizadas nos grupos com maiores necessidades relativas, que passaram a chamar-se de “população-objetivo”. Enquanto as agências internacionais de crédito planificavam, a execução das ações era responsabilidade de organismos estatais descentralizados ao nível local, articulados com organizações não governamentais, comunitárias e religiosas.

Nos parágrafos seguintes aprofundaremos a análise das formas de proteção social estatal de duas presidências (ao longo de três mandatos presidenciais) do período que estamos descrevendo: a de Alfonsín e as de Menem, por serem em seu âmbito que se produziram as ações mais características desde o ponto de vista da degradação da proteção social estatal que mencionávamos no início.

2.7.1. *Governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)*

“(...) porque com a democracia não apenas se vota, mas também se come, se educa e se cura.” (Fragmento do discurso de assunção de Raúl Alfonsín como presidente ante a assembleia legislativa, 10/12/1983)

Como dizíamos mais acima, e como é demonstrado pelas palavras de assunção do presidente, o governo iniciado em 1983, logo após sete anos da mais obscura ditadura vivida em Argentina, depositava todas as expectativas de transformação da dura realidade que herdou na

vigência das instituições democráticas. No seu diagnóstico, a situação de fracasso que o país havia atingido devia-se à fragilidade da democracia e à persistência do autoritarismo em instituições chave para o seu funcionamento, dentre elas, os sindicatos (que, vale, lembrar, eram de outra “bandeira” política).

O clima de enfrentamento com os sindicatos atravessou toda a presidência de Alfonsín. O primeiro capítulo da “novela” foi o conflito derivado da proposta do ministro de trabalho de “democratizar” o funcionamento dos sindicatos, que consistia na introdução de mecanismos para garantir o pluralismo político e permitir a fiscalização pública. Mas o projeto de lei foi rejeitado pelos parlamentares do partido peronista. Nos seis anos em que durou o mandato houve treze greves gerais, às quais o governo respondeu com o bloqueio continuado dos mecanismos de negociação coletiva. Porém, em 1987 houve espaço para uma trégua social: o Estado acordou com os sindicatos uma pausa nas greves em troca da reativação das leis de negociação coletiva e de *Obras Sociales* de 1975, suspensas pela ditadura militar.

O governo de Alfonsín tentou refazer o desenho da política social com uma lógica mais universal e republicana, para acabar com a tradição corporativista e fragmentada da proteção social argentina, mas enfrentou forte oposição dos sindicatos. Em 1988 o governo tentou implementar a Lei do Seguro Nacional de Saúde, cujo objetivo era integrar o conjunto de *Obras Sociales* e o sistema público para criar um seguro de saúde universal. Porém, o projeto encontrou, mais uma vez, a oposição dos sindicatos, que acusaram o governo de querer “nacionalizar” os fundos de saúde dos trabalhadores. Como resíduo da lei, foi criada apenas a *Administración Nacional del Seguro de Salud*, dirigida a compensar as diferenças orçamentárias das *Obras Sociales* (homogeneização da qualidade dos serviços).

Em 1984, o *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos* (INDEC) publicou o informe “A pobreza em Argentina”. Pela primeira vez o Estado produzia um estudo sistemático dos problemas sociais do país falando em “pobreza”, reconhecendo a importância de um fenômeno considerado novo no país, e mudando o foco tradicionalmente centrado na questão do trabalho, que tinha dominado até esse momento a produção estatística em relação aos problemas sociais. O informe analisava a situação social do país após sete anos de ditadura, com o objetivo de contribuir para a decisão acerca do destino que devia dar-se ao orçamento das políticas sociais. Assim, ocorreu o reconhecimento de um novo problema social, além das tradicionais questões

relacionadas ao mercado de trabalho e aos serviços universais: a pobreza e os pobres converteram-se em núcleo da nova questão social argentina (VOMMARO e DANIEL, 2013).

O próprio presidente já tinha “hierarquizado” o fenômeno da pobreza ao fazer dela um dos eixos do seu discurso de final de campanha em outubro de 1983:

(...) É por isso que eu fiz apenas um juramento: não haverá mais crianças com fome dentre as crianças da Argentina. Essas crianças com fome são as mais desamparadas dentre os desamparados, e sua condição nos marca com um estigma que deve envergonhar-nos como homens e como argentinos (...) Por isso, quando nós propomos privilegiar a melhoria das condições de vida dos setores mais postergados, estamos propondo resgatar, o mais rapidamente possível, a maior fonte de nossa riqueza, o maior capital de nossa pátria (...) (ALFONSÍN, 1983a).

A pobreza converteu-se em uma questão de grande importância que exigia rápida superação, sobretudo em um contexto de recuperação democrática e confiança na capacidade das instituições para assegurar o bem-estar da população. As condições de vida dos setores populares passaram a estar no centro da cena da política social.

Raúl Alfonsín propôs implementar um programa de assistência com uma abrangência inédita. Assim, a traves da aprovação da Lei Nº 23.056 foi criado o *Programa Alimentario Nacional* (PAN), uma estratégia de distribuição de alimentos destinada às famílias pobres de todo o território nacional que previa, além da assistência alimentar, ações dirigidas à educação para a saúde, controle de crescimento das crianças, compras comunitárias, desenvolvimento de hortas e provisão de água potável⁴⁰.

A Lei facultava ao “Poder Executivo Nacional para a realização de um programa destinado a enfrentar a crítica situação de deficiência alimentaria aguda da população mais vulnerável e de pobreza extrema” (Art. 1º), com duração prevista de dois anos (Art. 13º). O conjunto das ações era dirigido pelo *Ministerio de Salud y Acción Social*, que tinha a responsabilidade de identificar a população objetivo da estratégia através de “censos dos quais [surgiam] as necessidades e prioridades de aplicação” (Art. 2º), e mediante informações atualizadas fornecidas por organismos públicos nacionais e provinciais.

Segundo a Lei de criação do PAN, por meio de sua implementação se procuraria

⁴⁰ Ver cartaz informativo do PAN em ANEXO C.

“fomentar e orientar a solidariedade social, a doação de bens e os serviços de trabalho voluntário mediante a participação comunitária e a difusão dos objetivos e conteúdos do Programa” (Art. 8º). A distribuição das caixas de alimentos foi feita desde centros que se instalaram em escolas, clubes e paróquias, segundo o objetivo de estimular a participação comunitária, e também para subsidiar a definição da população a ser atingida, aproveitando o conhecimento direto do território destas instituições. Calcula-se que as caixas PAN chegaram a 1.320.000 famílias (GOLBERT, 2010).

2.7.2. *Governos de Carlos Menem (1989-1999)*

Durante a década da presidência de Carlos Menem, produziram-se as mudanças mais profundas no esquema da proteção social vigente desde a década de 1940: para antecipar, diremos que foi desativado o que ainda funcionava. O balanço social da implementação do projeto neoliberal em Argentina mostra o crescimento exponencial da concentração econômica, da pobreza e da desigualdade, formando um “coquetel letal” junto com a perda de capacidade de proteção de todas as instituições da política social estatal.

No campo das políticas do trabalho, ocorreram mudanças nas instituições e nas normas jurídicas de regulação do mercado laboral, cujos objetivos foram reduzir o custo do uso da mercadoria força de trabalho, desfigurar a relação salarial e debilitar o poder da organização coletiva dos trabalhadores. Embora aos fins analíticos apareçam como objetivos independentes, os três estão ligados e são subsidiários de um propósito maior: baratear o custo da produção e aumentar a produtividade.

Foram aprovadas a *Ley Nacional de Empleo* N° 24.013 (1991) e uma nova *Ley de Contrato de Trabajo*. Através da primeira criou-se o *Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Movil*, composto por representantes dos empregados, dos empregadores e do Estado, que, não obstante, reuniu-se apenas uma vez em toda a década, sem modificar o valor do salário. Implementou-se também o *Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo* e o *Fondo Nacional de Empleo*, que atingiu, no entanto, uma porção mínima do conjunto dos desempregados: entre 5 e 8%. Outra mudança fundamental no campo das instituições foi a transferência da gestão dos processos judiciários do âmbito laboral para o civil e comercial. Assim, em caso de quebra, a nova empresa constituída para dar continuidade à falida

não estava obrigada a assumir as dívidas contraídas com os trabalhadores.

No âmbito da normativa, a lei Nº 24.013 também introduziu as “formas promovidas de emprego”, caracterizadas pela sua precariedade, na medida em que eram modalidades estabelecidas através de contratos por tempo determinado, sem garantia de estabilidade ou proteção contra demissões arbitrárias, sem direito ao pagamento do aviso prévio e da indenização, e não totalmente regidas pelo direito individual e coletivo de trabalho vigentes⁴¹. Essas formas promovidas de emprego foram implementadas com o objetivo declarado de “estimular” a contratação e o registro dos trabalhadores, mas ao mesmo tempo os vínculos informais de trabalho multiplicaram-se pelo não cumprimento do registro dos trabalhadores por parte dos empregadores.

Outras formas de flexibilização, precarização e retrocesso dos direitos adquiridos foram:

- estágio laboral para estudantes universitários (mão de obra não onerosa para o capital);
- eliminação de restrições máximas em relação a dias e horários de trabalho;
- fracionamento das férias anuais (Lei de PyME Nº 24.447/95);
- proibiu-se qualquer ajuste no valor do salário, e o Decreto Nº 1334/91 condicionou o aumento salarial ao crescimento da produtividade;
- as Pequenas e Médias Empresas (PyME), que na década dos '90 contratavam 80% do total dos assalariados, podiam pagar o 13º salário atrasado e até em três vezes;
- implementação do *vale alimentação*, benefício de caráter não remunerativo que permitiu aos empregadores responder aos reclamos incrementando o salário dos trabalhadores, mas sem realizar contribuições ao sistema de seguridade social;
- em relação à extinção do contrato de trabalho, reduziram-se o período de aviso prévio e o valor da indenização para os trabalhadores com menos de dois anos de antiguidade, e simplificou-se o procedimento administrativo para demissão coletiva;
- diversas outras modalidades jurídicas para eliminar a relação salarial, sair da jurisdição do direito do trabalho e evitar o pagamento das contribuições da seguridade social: por exemplo,

⁴¹ Exemplos no Brasil desse tipo de formas promovidas de emprego são o contrato experiência e o contrato temporário.

implementação de sistemas de terceirização e sub-contratação da força de trabalho.

Nesse contexto, é um equívoco falar em desregulação dos mercados, pois o que o Estado verdadeiramente fez foi gerar novas regulamentações mais “amigáveis” com o mercado, criando as condições para a concentração econômica. Houve uma lógica que articulou as medidas: o incremento das taxas de ganho do capital para assegurar uma elevada taxa de investimento, utilizando como instrumentos a redução dos salários, a diminuição da contribuição dos empregadores ao sistema de seguridade social, a flexibilização dos vínculos trabalhistas, a intensificação do trabalho e a expansão da produção. O resultado destas políticas foi o desemprego e subemprego massivos, a expansão da informalidade, a precarização e a redução dos salários dos trabalhadores, muitos dos quais ficaram abaixo da linha de pobreza.

Com exceção do já mencionado *seguro de desempleo*, os quatro componentes da seguridade social (previdenciário, *obras sociales*, riscos de trabalho e *asignaciones familiares*) sofreram um retrocesso em termos distributivos e de solidariedade. Reduziram sua cobertura horizontal (população atingida) e suas garantias, introduzindo mecanismos de mercado (seguros privados), de individualização dos riscos e de autoproteção individual. Essa situação normativa, combinada à expulsão massiva de pessoas do mercado de trabalho, produziu a redução do número de beneficiários. Para ilustrar com um exemplo, a fins da década de 1990 apenas 64% dos idosos estavam cobertos pelo sistema, situação que piorou na virada de século, com um saldo de apenas 61% de idosos atingidos em 2003 (DANANI e HINTZE, 2013).

Recém chegado ao governo, Menem unificou por decreto o sistema de seguridade social (Nº 2284/1991), fundindo o *Instituto Nacional de Previsión Social* com a *Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio*, a *Caja de Subsidios Familiares para Personal de la Industria*, a *Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval*, e com um futuro sistema de seguro para desempregados. Mais tarde, em 1993, segundo a Lei Nº 24.241 foi criado o *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, que na realidade significou a privatização do componente previdenciário da seguridade social.

O sistema de *asignaciones familiares* também sofreu transformações. Depois da nacionalização dos fundos das caixas de subsídios profissionais e da criação do *Sistema Único de la Seguridad Social*, primeiro através de um decreto e logo mediante a Lei Nº 24.714 de 1996,

fixaram-se tetos salariais acima dos quais os trabalhadores perdiam o direito às *asignaciones*, e reduziram-se as situações cobertas.

No âmbito das políticas de assistência, em 1989 o PAN foi substituído pelo *Bono Solidario de Emergencia* através do Decreto N° 400/1989, que em vez de repartir alimentos outorgava vales intercambiáveis por determinadas mercadorias, a cambio de uma declaração juramentada onde constasse a necessidade alimentaria. Em 1990 a estratégia foi ampliada mediante a Lei N° 23.767 de *Políticas Sociales Comunitarias*, segundo a qual foi implementado um “programa destinado à atenção das necessidades alimentarias, sanitárias, assistenciais, habitacionais e/ou locativas dos setores sociais mais carentes do país, com fomento da promoção e a solidariedade sociais e a participação comunitária” (Art. 1°). As unidades executoras nacionais e provinciais atenderam as necessidades de alimentação, de saúde e de assistência mediante prestações diretas de bens e serviços, em quanto as habitacionais e locativas foram satisfeitas com subsídios. Os municípios também eram envolvidos na implementação da Lei.

Da mesma forma que a Lei do PAN, a presente norma estabelecia um período de vigência de dois anos, que podia ser prorrogado por um prazo de tempo equivalente (Art. 9°).

Outro tipo de estratégias implementadas reiteradamente durante a década de 1990 foram os programas de emprego, capacitação laboral e serviços de emprego, que consistiam em transferências de renda condicionadas ao desenvolvimento de uma atividade laboral no âmbito público ou privado. Cabe destacar, que o "vínculo empregatício" gerado não dava acesso aos benefícios da seguridade social. Um programa de emprego paradigmático dos anos 90 foi o *Plan Trabajar*, financiado pelo Banco Mundial e implementado a partir de 1996 pelo *Ministerio de Trabajo*. Consistia na transferência de um benefício monetário fixo, com a condição de cumprimento de uma contraprestação laboral em obras de infraestrutura comunitária de baixa complexidade (por exemplo, conservação de praças e espaços verdes da cidade, auxílio em atividades administrativas de escolas e hospitais).

CAPÍTULO III – AS RUPTURAS PROMOVIDAS PELA AUH NO PADRÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL

As perguntas que procuramos responder com a presente dissertação referem-se às modificações que a criação da AUH gerou no padrão de proteção social estatal argentino. Especificamente, as questões norteadoras do estudo giram em torno de mudanças na institucionalidade estatal e nas gramáticas da política social produzidas pela implementação da AUH. Em outras palavras, busca-se examinar inflexões, continuidades e rupturas na relação Estado-sociedade geradas a partir da incorporação da população sem vínculo formal/legal de trabalho ao sistema de seguridade social, e a transformação do status legal da principal estratégia de combate à pobreza, que deixou de ser mais um programa no conjunto dos chamados *Programas de Transferências Condicionadas de Renda* (PTCR) para integrar-se como um dos benefícios do *Régimen de Asignaciones Familiares* (RAF).

A hipótese da pesquisa, que fornece uma resposta provisória a tais interrogantes, é que a criação da AUH e as características da sua implementação produziram, de fato, mudanças em algumas tradições da proteção social estatal argentina. Sem descartar outras rupturas (ou mesmo continuidades) não analisadas nesta dissertação (por exemplo, as possivelmente produzidas nas políticas de saúde e educação por causa da imposição de condicionalidades, ou a impulsionada no campo das políticas sociais dirigidas às crianças⁴²), defendemos mudanças em pelo menos três tradições de intervenção presentes em duas funções da política social (dizemos *funções* nos termos assinalados por Falappa e Andrenacci, 2009. Ver pág. 36): na **exclusividade da política de seguridade social** (no campo das políticas do trabalho), na **baixa institucionalidade da política de assistência**, e no vínculo pernicioso (e naturalizado como inevitável) entre **clientelismo político e políticas de assistência social**.

Em primeiro lugar, defendemos a ideia de que se ampliou a *capacidade de proteção social* (DANANI, HINTZE, 2011) do sistema de seguridade social, que tradicionalmente restringiu a abrangência dos seus benefícios aos assalariados formais, subordinando a garantia do direito à capacidade contributiva e ao status laboral de cada um dos potenciais beneficiários. Exclusivamente para o conjunto da população vinculada formalmente com o mercado de trabalho,

⁴² Para mais informação sobre as mudanças produzidas pela implementação da AUH nas políticas de infância, consultar a obra de Roxana Mazzola (2012) *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, editada por Prometeo Libros.

ou seja, contribuinte ao regime atualmente chamado de SUSS (*Sistema Único de la Seguridad Social*), o Estado co-financia e administra uma série de prestações em forma de bens e serviços, assegurando dessa maneira a sobrevivência do trabalhador e da sua família, inclusive nos momentos de ausência de trabalho.

Em segundo lugar, argumentamos que a incorporação da AUH no SUSS significou também uma ruptura na forma de enfrentamento da questão da pobreza na Argentina, a qual era caracterizada, desde a década dos '90, pela existência de uma multiplicidade de programas extremamente focalizados e de vigência transitória (às vezes incerta). O Decreto 1.602/09 localizou a estratégia na *Ley de Asignaciones Familiares*, o que reforça o estatuto legal da transferência ao incluí-la no conjunto de componentes da proteção social estatal com maior nível de institucionalização e legitimidade entre a população, e desse modo, afiança a vigência do direito a recebê-la (ou, no mínimo, ajuda a ter uma perspectiva mais otimista no sentido de garantia de segurança a seus beneficiários).

Por último, com a incorporação das transferências condicionadas de renda ao RAF, modificaram-se aspectos da gestão das primeiras que outorgam maior transparência ao processo e contribuem para a sustentabilidade política dos benefícios dirigidos aos pobres. A centralização dos componentes de implementação na ANSES (inscrições de novos candidatos, verificação do cumprimento dos requisitos, registro dos dados no banco de dados da seguridade social, financiamento) junto com a transferência monetária direta aos beneficiários sem necessidade de intermediários (o que chamamos de “bancarização” dos pagamentos, através de uma conta gratuita associada a um cartão de débito) contribui a tornar o acesso ao benefício menos vulnerável ao risco de práticas discricionais ou clientelísticas.

Um aspecto que ajuda a compreender o que mudou nessas tradições da proteção social a partir da implementação da AUH é o análise do sentido desta estratégia como parte de uma “totalidade” maior de decisões do Estado nos campos político e econômico. Uma espécie de “enquadramento” da medida em um certo “clima de época”, ou melhor, em um “tricô” de intervenções sociais e econômicas contemporâneas. Daí a decisão de analisar o último período do histórico da proteção social estatal neste capítulo, apartado dos seus antecedentes: da necessidade de pensar uma “lógica de intervenção social *kirchnerista*” no qual inscrever o objeto de estudo desta dissertação, a AUH e seu correlato institucional, vinculando-o com um conjunto maior de

políticas sociais do Estado, com as quais comparte certa “lógica” de intervenção que exploraremos em seguida.

3.1. A POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA A PARTIR DE 2002: EXPANSÃO DA CIDADANIA E CRESCIMENTO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

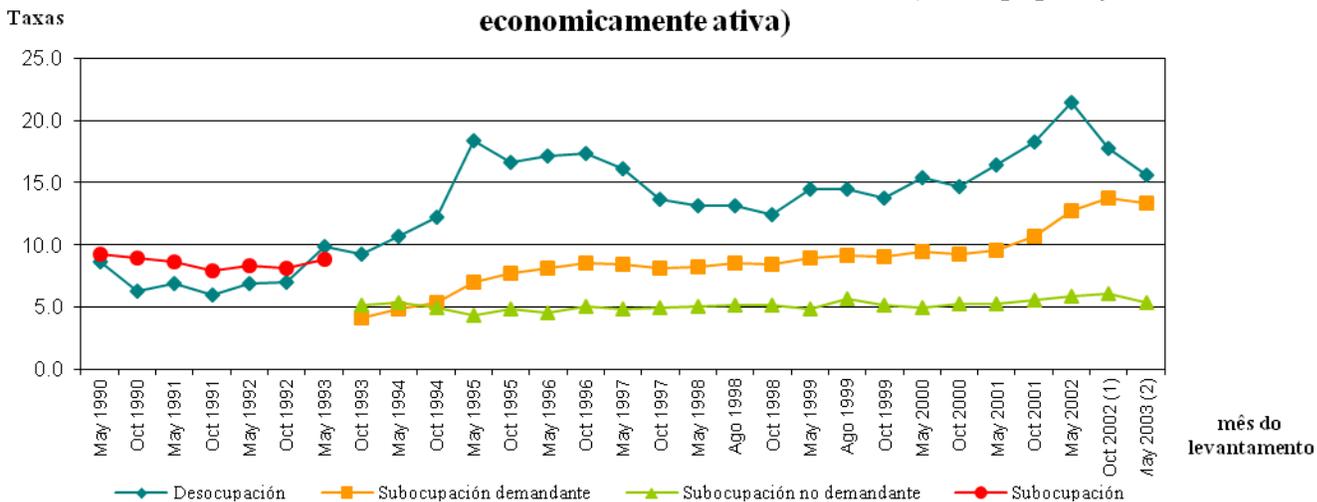
A caracterização deste período talvez seja a mais complexa devido à curta distância histórica dos fatos, o que dificulta, ou melhor, tinge de provisoriedade a análise. Da mesma forma que para os outros momentos da proteção social estatal, cuja descrição foi reconstruída através da consulta de fontes bibliográficas, de documentação normativa oficial e da própria versão governamental sobre os fatos, a reconstrução da etapa que segue adiciona às fontes bibliográficas e normativas, a revisão de duas publicações do *Ministerio de Desarrollo Social de la Nación* sobre as políticas sociais da década kirchnerista, outorgadas pela *Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional* do próprio ministério, em novembro de 2013⁴³.

Continuando com a história que abandonamos no Capítulo II (nos sucessos dramáticos de dezembro de 2001), depois da renúncia do presidente De la Rúa (1999-2001), que praticamente fugiu do seu cargo em face da gravidade das manifestações sociais e da perda de legitimidade social do poder político⁴⁴, o novo mandatário, Eduardo Duhalde (2002-2003), começou seu governo desvalorizando a moeda para sair do regime de convertibilidade, o que contribuiu para aprofundar a já regressiva distribuição da renda: naquele período, a pobreza atingia 55% da população, dos quais a metade era indigentes (GOLBERT, 2010). Como podemos ver no gráfico a seguir, o século XXI estreou com as taxas de desemprego extremamente altas: em 2002-2003 superavam os 20%. Já no momento da assunção do Presidente Néstor Kirchner em 2003, o desemprego tinha descido dos 22% de 2002 aos 16%, com a mediação de programas ativos de emprego que analisaremos nas próximas páginas:

⁴³ As publicações do *Ministerio de Desarrollo Social* mencionadas são KIRCHNER, Alicia (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social. Políticas Sociales en Acción*, e KIRCHNER, Alicia (2013). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Volumes I e II.

⁴⁴ O reclamo mais ouvido por aqueles dias era “*que se vayan todos*” (o que em português seria “fora todos os políticos”).

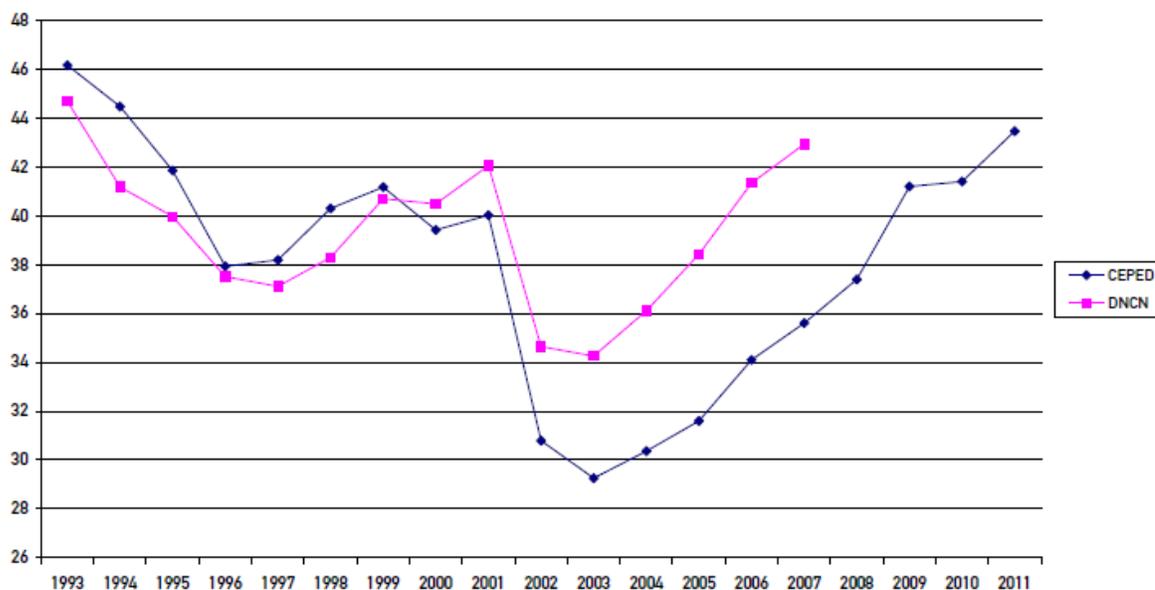
GRÁFICO 2: Taxas de desemprego e subemprego demandante y não demandante. Total urbano. Maio de 1990 - Maio de 2003 (% da população economicamente ativa)



Fonte: EPH – INDEC. Disponível em www.indec.mecon.ar

A partir de 2003, durante as presidências consecutivas de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, os câmbios introduzidos na política econômica permitiram uma intensa recuperação econômica, que ancorou no aproveitamento das novas e favoráveis condições do comércio internacional, e na utilização da capacidade instalada posta em movimento a partir da crise do regime de cambio fixo (ou de convertibilidade) e a posterior desvalorização monetária. Neste período começou um ciclo de crescimento econômico cujos benefícios, a diferencia da década menemista, atingiram amplamente a população, incluindo aos assalariados e contribuindo na redução do desemprego e da pobreza, e em menor medida a desigualdade. Nos próximo gráfico podemos observar a melhora da taxa de participação salarial operado em Argentina a partir de 2003, com independência da medição que se privilegie:

GRÁFICO 3: Participação salarial em Argentina. 1993-2011 (em % do PIB)



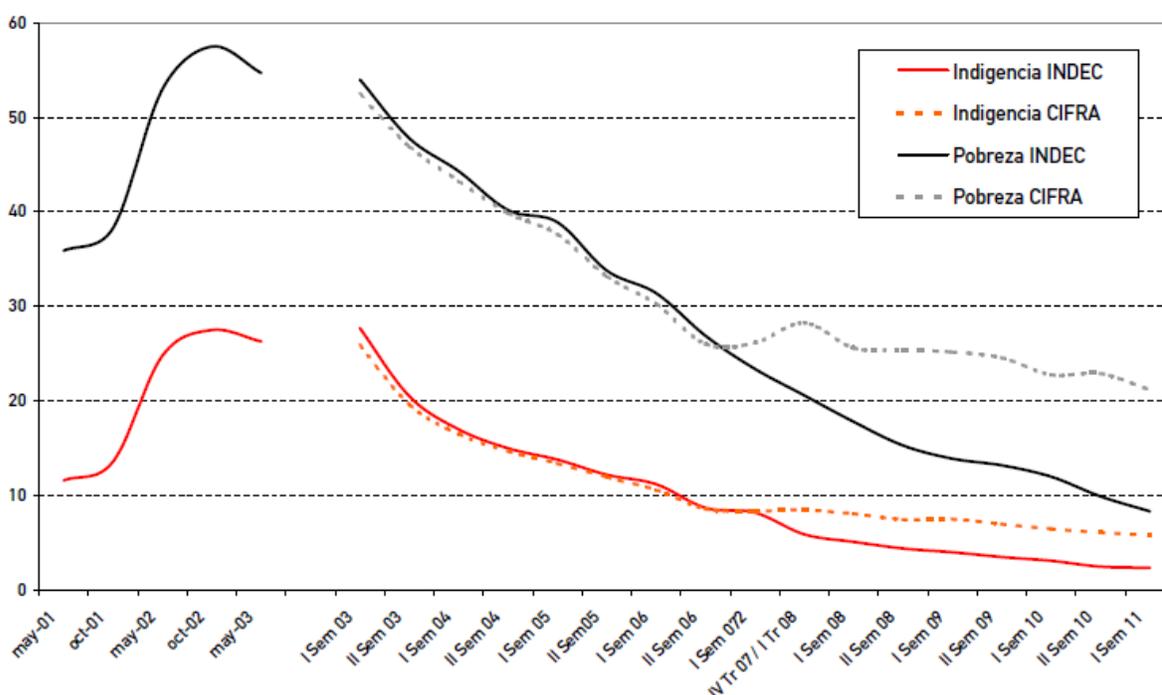
Fonte: LINDENBOIM, 2013. Elaborado com dados do *Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo* – CEPED, Faculdade de Economia, *Universidad de Buenos Aires*, e da *Dirección Nacional de Cuentas Nacionales* – DNCN.

O governo implementou um novo esquema de crescimento vinculado ao comércio exportador e ao fortalecimento do mercado interno que permitiu a criação de oportunidades de emprego e a incorporação de trabalhadores ao mercado formal de trabalho. A estratégia de incentivo ao emprego registrado procurou também a incorporação ao sistema de seguridade social a amplos setores da população que tinham sido expulsos ou nunca haviam estado incluídos nele.

No gráfico a seguir, que apresenta as taxas de pobreza e indigência entre maio de 2001 e o primeiro semestre de 2011 segundo as medições de duas instituições, podemos observar que houve um importante processo de recuperação dos indicadores que medem as condições de vida da população, resultado de uma intervenção estatal em política social orientada a garantir a renda da população através do emprego formal, atualização dos salários, controle de preços e subsídios a bens e serviços da cesta básica. Ainda assim, devemos dizer que a situação continua sendo preocupante, sobretudo se considerarmos que atualmente perto de 35% dos assalariados não estão inseridos no mercado formal de trabalho – destacando o fato de que pouco mais de três de cada

quatro trabalhadores são assalariados – (LINDENBOIM, 2013). A persistência dessa informalidade tem efeitos negativos sobre o sistema de seguridade social e sobre a participação salarial na distribuição de renda, constituindo-se em uma dupla contribuição ao aumento da pobreza e a desigualdade.

GRÁFICO 4: Taxas de pobreza e indigência. Total urbano. Maio de 2001 - 1º semestre de 2011 (% da população)



Fonte: LINDENBOIM, 2013. Elaborado com dados do *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC*, e do *Centro de Investigación y Formación de la República Argentina – CIFRA*, vinculado à *Central de Trabajadores Argentinos – CTA*.

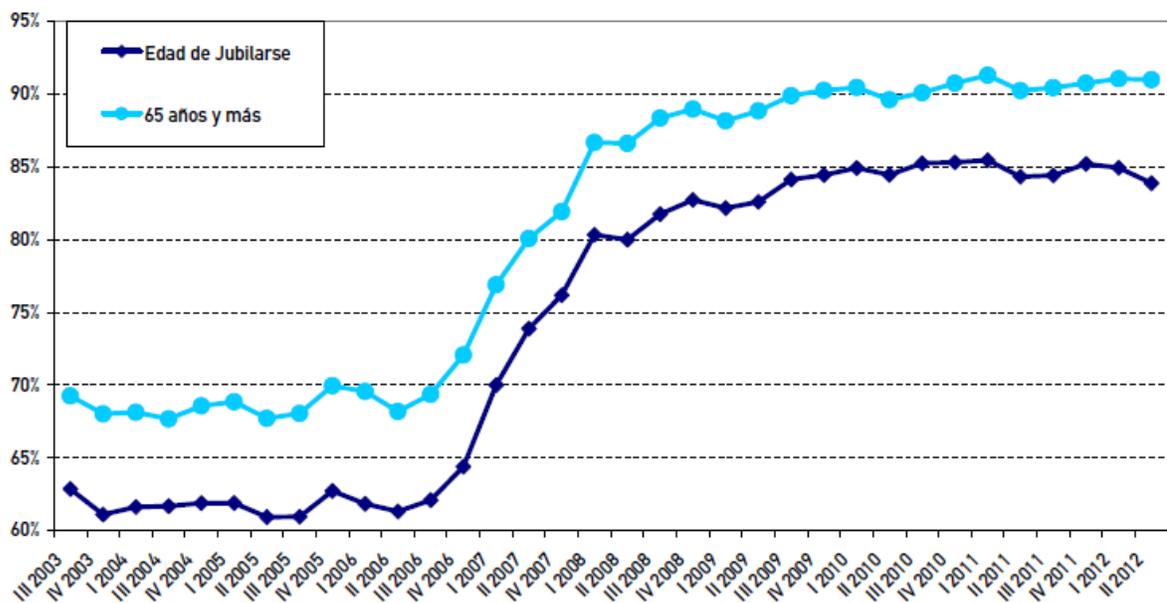
Em relação à intervenção do Estado nas condições de compra/venda de força de trabalho, o governo promoveu a reativação das negociações coletivas. Depois de dez anos de inatividade, se reconstituiu o *Consejo del Salario Mínimo, la Productividad y el Empleo*, integrado por representantes do governo, dos sindicatos e das agrupações empresarias. A partir desse momento, os níveis do salário mínimo ajustaram-se uma vez por ano.

A política de trabalho dos governos do casal Kirchner completou-se com uma importante reforma no *Sistema Único de Seguridad Social*, que transformou dois dos seus componentes, cujos benefícios atingem três grupos populacionais mais vulneráveis: as crianças e adolescentes, os deficientes e os idosos.

O primeiro componente reformado foi o previdenciário, com aumentos por decreto dos benefícios, que elevaram o valor das aposentadorias mínimas em 13 oportunidades entre 2003 e 2005 (GOLBERT, 2010). Posteriormente, essas intervenções foram institucionalizadas na Lei Nº 26.417 de *Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público*, do ano 2008, que implementou um sistema e uma fórmula para aumentar o valor das aposentadorias em forma automática duas vezes por ano.

A partir de 2004 ampliou-se a cobertura horizontal do sistema previdenciário com a incorporação das aposentadorias para donas de casa e empregados(as) domésticos(as), e a moratória previdenciária. A partir da sanção da Lei Nº 25.994 se estabeleceu uma moratória ou “*jubilación anticipada*” para permitir que as pessoas que tinham ficado fora do sistema de seguridade social pudessem acessar a um benefício previdenciário pagando uma prestação mínima durante cinco anos. Graças a essa medida, mais de dois milhões de idosos conseguiram uma aposentadoria, o que, na época, representou mais de 45% do total de beneficiários do sistema. Dessa forma, quase 90% da população maior de 60 anos ficou coberta pelo sistema (GOLBERT, 2010; DANANI e HINTZE, 2013). No próximo gráfico, que mostra a evolução da cobertura previdenciária, é possível observar o crescimento exponencial da porcentagem de idosos incorporados ao sistema de seguridade social:

GRÁFICO 5: Evolução da cobertura previdenciária de idosos em idade de se-aposentar e maiores de 65 anos. Total urbano. 3º trimestre de 2003 - 2º trimestre de 2012 (% de idosos)



Fonte: DANANI e HINTZE (2013)

A reforma no sistema previdenciário aprofundou-se com a modificação e posterior extinção do SIJP, pesada herança do menemismo. Em um primeiro momento, a Lei N° 26.222 de 2008 permitiu aos trabalhadores voltar ao sistema previdenciário público de repartição, modificando a restrição vigente desde a implementação da Lei N° 24.241 (restrição que não permitia sair do sistema privado para retornar ao público). Posteriormente, a Lei N° 26.425 do mesmo ano eliminou o componente previdenciário de capitalização e unificou novamente o sistema na modalidade pública de repartição baseada na solidariedade (intra e intergeracional), sob a denominação *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA). Com parte desses recursos previdenciários recuperados (que antigamente administravam as AFJPs) foi conformado o *Fondo de Garantía del Sistema*.

O segundo componente da seguridade social que foi objeto de uma importante reforma neste período foi o *Régimen de Asignaciones Familiares*, pois em outubro de 2009 o Poder Executivo criou por Decreto N° 1602 a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), que estendeu a *asignación* por filho, a *asignación* por filho deficiente, e posteriormente a *asignación* pré-natal

(criada por Decreto Nº 446/2011), a setores da população nunca cobertos pelo sistema de seguridade social. Atualmente, estima-se que entre 80 e 90% de crianças e adolescentes são atingidos pelo sistema de seguridade social (DANANI e HINTZE, 2013).

No campo da saúde pública, houve algumas novidades já durante a curta presidência de Duhalde (2002-2003), período no qual foram implementados o programa *Remediar*, ainda existente hoje, que consiste na provisão gratuita de medicamentos para população de baixos recursos sem cobertura sanitária; o *Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva* através da Lei Nº 25.675, que garante o acesso livre e gratuito a informação e serviços de saúde sexual e reprodutiva para toda a população; a obrigatoriedade da prescrição de medicamentos por nome genérico, para favorecer a concorrência entre laboratórios e permitir a queda dos preços, e a reforma do *Programa Médico Obligatorio* (vigente desde 1997), que estabeleceu uma lista de 216 medicamentos de cobertura obrigatória por parte de *obras sociales* e empresas de medicina privada.

No ano de 2004 começou a ser implementado o *Plan Nacer*, no âmbito do *Ministerio de Salud*, que funciona como um seguro provincial de atenção sanitária dirigido a mulheres grávidas até 45 dias após o nascimento do filho, e a crianças menores de seis anos sem outra cobertura médica.

A política de assistência social neste período, inversamente ao acontecido na década anterior, concentrou-se em poucos, porém massivos, programas sociais. No curto período que durou a presidência de Duhalde, desde janeiro de 2002 até a assunção de Néstor Kirchner em maio de 2003, ocorreram já algumas inovações implementadas em face da urgência dos deteriorados indicadores de bem-estar social. A mais relevante foi a criação de um programa de transferência condicionada de renda com contraprestação laboral, o *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD) que rapidamente atingiu a mais de dois milhões de pessoas (GOLBERT, 2010), magnitude que provocou a rápida suspensão das inscrições e a impossibilidade de incorporação de novos beneficiários. A ativa (e inédita) participação de organizações sociais na definição dos sujeitos beneficiários e nas áreas geográficas de implementação favoreceu o caráter massivo e a “capilaridade” do programa, mas também dificultou o controle da condicionalidade exigida para a permanência nele (BORGHINI, BRESSANO e LOGIUDICE, 2013).

O PJyJHD foi criado mediante o Decreto Nº 565/2002 para “ser aplicado enquanto

durasse a emergência ocupacional, que por este decreto se ratifica, até 31 de dezembro de 2002, destinado a chefes(as) de lar com filhos até 18 anos, ou deficientes de qualquer idade, e a lares nos quais a chefe ou cônjuge, concubina ou co-habitante do chefe estivesse grávida, todos eles desempregados e residentes permanentes no país” (Art. 2). Em março de 2003, o *Ministerio de Trabajo* estendeu a abrangência das transferências monetárias aos idosos através do *Plan Mayores* (Resolução 155/03), que admitia pessoas maiores de 70 anos, com residência permanente no país, sem outros benefícios previdenciários ou assistenciais.

No início, o PJyJHD não estabelecia em forma explícita a obrigação de uma contraprestação para receber a transferência. No entanto, a condicionalidade laboral foi logo implementada como resposta às críticas da *Mesa Del Diálogo Argentino* (formada pelo governo, o Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a Igreja Católica) que argumentou acerca da necessidade de solicitar aos beneficiários a realização de atividades que facilitariam a posterior reinserção no mercado de trabalho.

A atividade laboral imposta como condicionalidade não podia ter duração menor de quatro horas diárias nem maior de seis, e devia ser aprovada pelo município. Podia consistir em atividades comunitárias com impacto na melhoria da qualidade de vida da cidade (construção e reparação de edifícios públicos, tarefas de apoio ou administrativas em instituições públicas, escolas e hospitais, atenção a crianças e idosos, manutenção de praças e espaços públicos), ou participação em atividades de capacitação, que incluíam cursos de formação profissional e até a possibilidade de retornar ao sistema escolar para finalizar os ciclos incompletos.

Durante o ano de 2002, o PJyJHD foi financiado com recursos do Estado nacional, através de verbas realocadas (que eram destinadas a programas assistenciais anteriores) e impostos às exportações⁴⁵. Já em 2003, adicionaram-se recursos provenientes de um empréstimo de 600 milhões de dólares do Banco Mundial⁴⁶.

⁴⁵ No momento de criação do PJyJHD, o governo tinha declarado o *default* (cessação de pagamento da dívida externa) e existiam restrições para obter recursos de agências internacionais de crédito.

⁴⁶ Ver características do empréstimo financiado pelo Banco Mundial em <http://www.bancomundial.org/projects/P073578/social-protection-vi-project-jefes-de-hogar-heads-household?lang=es>

Em 2004, já sob a presidência de Néstor Kirchner, o PJyJHD sofreu reforma e desarticulação: os seus beneficiários foram classificados segundo critérios de “empregabilidade” (seguindo demandas dos organismos internacionais de financiamento, que ainda participavam no financiamento dos programas de assistência). O grupo considerado de “inempregáveis” (em geral mães) foram absorvidas pelo *Programa Familias para la Inclusión Social*, criado em 2004 no âmbito do *Ministerio de Desarrollo Social*. O setor de desempregados em condições de voltar ao mercado de trabalho, avaliados como “empregáveis”, passaram a ser assistidos pelo *Seguro de Empleo e Capacitación*, implementado pelo *Ministerio de Trabajo*, que manteve a contraprestação laboral (...).

O *Programa Familias* herdou o formato do PJyJHD, apenas mudando a condicionalidade da transferência: passaram a ser exigidos o cumprimento do calendário de vacinas para as crianças, controles de acompanhamento pré-natal a cada dois meses para as mulheres grávidas e assistência regular à escola de crianças e adolescentes. Os beneficiários não foram selecionados especialmente para o programa, mas foram “encaminhados” desde o PJyJHD, o que não permitiu a inscrição de novos titulares.

Depois de vários anos de convívio, o *PJyJHD* e o *Programa Familias* foram desativados, e seus beneficiários absorvidos por uma nova estratégia no campo da assistência, que consistiu na sua inclusão na seguridade social: a AUH. Com a criação dela, a política de assistência sofreu uma transformação. A nova modalidade de transferência monetária, que manteve as condicionalidades do *Programa Familias*, inovou em vários aspectos: reconheceu como população beneficiária, além dos desempregados, aos trabalhadores não registrados, com salário menor ao mínimo, vital e móvel; o benefício ganhou permanência para toda pessoa que reúna os requisitos, sem limitação temporal nem numérica para a inscrição, nem restrição nenhuma em relação à duração da estratégia, o que permite o acesso contínuo da população que dela precisar e reforça o caráter massivo e distante da focalização própria dos anos 1990 – destacamos que a AUH dobra em beneficiários ao *Programa Familias*– (BORGHINI, BRESSANO e LOGIUDICE, 2013). Houve também uma importante mudança institucional, pois a gestão da transferência trasladou-se do *Ministerio de Desarrollo* à ANSES, convertendo esta última instituição, e através dela ao *Ministerio de Trabajo*, em órgão central da política de assistência.

3.2. O QUE MUDOU NA TRADIÇÃO DA POLÍTICA DO TRABALHO? A AUH E A RUPTURA NA EXCLUSIVIDADE DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

Começaremos a defesa em favor das nossas hipóteses acerca das rupturas que a AUH produziu nas tradições da seguridade social e da assistência dizendo que o **padrão de intervenção social histórico em Argentina pode ser caracterizado como um “híbrido institucional”** (LO VUOLO et al., 2002), ou também como uma **combinação entre um tipo de *Welfare State* “institucional” e outro “residual”** (utilizando os termos de Titmuss, *apud* ESPING-ANDERSEN, 1991). Quando dizemos “híbrido institucional” queremos ressaltar a coexistência de tradições de intervenção diferenciadas segundo áreas da proteção social, que acabaram contribuindo à conformação de um sistema fragmentado: assim, enquanto a política do trabalho tem sido impulsionada por “forças” corporativistas, a educação e a saúde pública foram pensadas segundo esquemas com pretensões de universalidade, e a política de assistência social tem ocupado um lugar bastante mais modesto, com funções típicas de um modelo de Estado de Bem-estar liberal, e com certo protagonismo só a partir da década de 1980. No sentido da distinção feita por Titmuss, diríamos que os componentes previdenciário, de educação e de saúde públicas aproximam-se a modelos de *Welfare State* mais institucionalizados, e que, pelo contrário, a assistência tem assumido um caráter residual, que se expressa basicamente na sua baixa institucionalidade.

No campo das políticas do trabalho, que já associamos a um modelo **corporativista**⁴⁷, as **instituições da seguridade social estatal foram consolidando um padrão de intervenção dirigido exclusivamente aos trabalhadores formalmente registrados** (desde que os benefícios são parcialmente financiados com as próprias contribuições dos trabalhadores) e diferenciado segundo grupos profissionais, institucionalizando dessa forma divisões entre grupos de trabalhadores.

Por outra parte, o sistema de seguridade social, cuja função em Argentina tem sido a de proteger aos trabalhadores registrados em caso de situações que colocam em risco seus processos

⁴⁷ Mecanismo de relacionamento diferenciado entre o Estado e os diferentes sectores da sociedade. É um fator fundamental de desigualdade nos procedimentos burocráticos, devido a que os direitos e as prerrogativas são associadas ao valor individual ou grupal. É em definitiva uma estratégia de defesa de interesses utilizada por grupos sociais. É considerado um instrumento para obter legitimidade política. Para informação sobre corporativismo como gramática política no Brasil, ver Nunes (1997).

de reprodução e socialização, atingiu um forte grau de **institucionalização**, “dominando” na conformação do sistema de proteção social, e fazendo com que o conjunto de direitos sociais tenha se identificado, ou pelo menos “caminhado” junto, ao conjunto de direitos dos trabalhadores formalmente registrados. Nesse sentido, podemos acrescentar que **o padrão de proteção social argentino tendeu a se reduzir ao modelo de seguro social baseado em contribuições dos trabalhadores**. Prova disso é a presença dos direitos laborais na Constituição Nacional (no Artigo 14bis, cuja história retomaremos em breve) como única referência a direitos sociais na máxima legislação do país.

Outra evidência da tendência à redução da proteção social às instituições de seguridade social, é a importância das instituições de proteção dos trabalhadores no complexo da política social e a intensidade da intervenção estatal para materializar seus direitos, atributos que podemos enxergar através da análise da distribuição interna do orçamento que o Estado dispõe para a manutenção do conjunto de componentes da proteção social. Observemos através do quadro a seguir o destino dos recursos previstos para a seção *Gasto Público Social* na *Ley de Presupuesto Nacional 2013*:

TABELA 2: Gasto Público Social na *Ley de Presupuesto Nacional* 2013

Jurisdicção	Orçamento (em milhões de pesos)
ANSES	249.602,5
<i>Ministerio de Desarrollo Social</i>	35.878,9
<i>Ministerio de Educación</i>	34.462,3
<i>Ministerio de Salud</i>	12.736,9
<i>Ministerio de Planificación Federal</i> ⁴⁸	10.773,3
Programas sociais executados pelo <i>Tesoro Nacional</i> ⁴⁹	4.930
<i>Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva</i>	4.118,9
<i>Ministerio de Trabajo</i> ⁵⁰	3.952,9
Sub-total Gasto Público Social ⁵¹	356.455,7

Fonte: Elaboração própria com base em Cogliandro (2013)

Se deixarmos de fora o orçamento da AUH, previsto em 14.096,3 milhões de pesos (COGLIANDRO, 2013: 20), e o do Programa *Conectar Igualdad*⁵² (que entrega um computador aos alunos e docentes de escolas públicas de ensino médio, educação especial e institutos de formação docente), é possível observar que o montante dos recursos dirigidos à seguridade social do grupo de trabalhadores registrados, aposentados e desempregados que cotizaram no *Fondo de Desempleo*⁵³ (233.799,5 milhões de pesos) é quase sete vezes maior que o orçamento para educação, e quase vinte vezes maior que o destinado à saúde.

⁴⁸ Programas de vivenda, urbanismo, provisão de água potável e saneamento básico.

⁴⁹ Programa de provisão de água potável e saneamento básico.

⁵⁰ Programas de inserção laboral e regularização do vínculo trabalhista.

⁵¹ Foram excetuados da lista o gasto social realizado por outros ministérios e pelo resto da Administração Pública Central (216.762), o gasto primário (573.217,7) e os serviços da dívida pública (55.495).

⁵² Previsto em 1.706,7 milhões de pesos (COGLIANDRO, 2013: 20).

⁵³ E por isso têm direito ao *Seguro de Desempleo*.

Daqui em diante, propomos fazer uma revisão “rasante” de alguns conteúdos tratados no Capítulo II desta dissertação, com o objetivo de sustentar historicamente nossa caracterização do padrão de intervenções estatais no mundo do trabalho. Como já dissemos, acreditamos que este assumiu um **modelo corporativista e de crescente institucionalização do conjunto de organizações e normas de proteção dos trabalhadores**, materializando o direito à seguridade social unicamente para os trabalhadores registrados e suas famílias (na medida em que o subordinou à contribuição) e excluindo da prerrogativa a trabalhadores informais e desempregados.

Embora nesta dissertação situemos em 1823 o início do que poderíamos chamar de proteção social estatal - com a *Sociedad de Beneficencia de la Capital*, primeira instituição social (com serviços assistenciais, de saúde e educativos) criada e co-financiada pelo Estado -, acreditamos que a constituição de um sistema de proteção social, com o conjunto de instituições modernas nas quais reconhecemos os traços fundamentais das instituições atuais, começou a desenvolver-se a partir das primeiras intervenções do Estado nas relações de trabalho, em face à chegada da imigração, à expansão do assalariamento como forma predominante de relações laborais e ao aparecimento de conflitos sociais e laborais massivos.

Sem perder de vista o seu principal objetivo estratégico, que era o crescimento econômico através da inserção internacional agroexportadora do país no capitalismo mundial, o Estado enfrentou o aparecimento dos conflitos combinando repressão do movimento operário e regulação das formas de compra e venda de força de trabalho. Assim, na véspera do centenário da pátria (1910) foram legisladas as primeiras normas de proteção do trabalhador em relação às condições de trabalho, e foi criada a única instituição de intervenção nas relações capital/trabalho prévia à década de 1940: o *Departamento Nacional del Trabajo*. O próprio sistema educativo, que havia sido instituído em 1884, pode ser considerado uma política de trabalho, na medida em que foi pensado para contribuir à configuração de mão de obra preparada (e integrada) para o desenvolvimento econômico esperado.

Já em uma nova etapa da proteção social, que se inaugura com a mudança do regime político produto do estabelecimento do voto universal, secreto e obrigatório para todos os cidadãos homens, o Estado aprofundou suas intervenções nos conflitos entre o capital e os

trabalhadores através da mediação pública, do controle das condições de trabalho e da geração de espaços de negociação, embora continuou reprimindo as revoltas dos operários. O poder público ocupou-se também de produzir legislação social e novas instituições para proteger aos trabalhadores dos riscos da vida. Desta época são também as primeiras caixas de aposentadorias.

Depois de 1930, durante a primeira experiência autoritária de um século XX caracterizado pela instabilidade política, o Estado consolidou sua relação de diálogo e negociação com os sindicatos, sem dúvida empurrado pelo papel preponderante dos trabalhadores no processo de substituição de importações que se iniciava nessa década. No entanto, a intervenção estatal nesse contexto limitou-se à criação de espaços de negociação entre trabalhadores e empregadores, e na posterior institucionalização dos acordos na legislação. Nessa década apareceram os primeiros esquemas de seguros sociais e alguns sindicatos começaram a prover também serviços de saúde (origem das *obras sociais*). Posteriormente, o Estado fez obrigatória a afiliação aos seguros, e criou os seus próprios institutos previdenciários para funcionários públicos.

Seguindo com a revisão histórica das características da política do trabalho, lembramos que durante as duas presidências de Juan Perón (1945-1955) consolidaram-se os instrumentos associativos da seguridade social no marco de uma aliança entre o governo e os sindicatos, em função da qual os trabalhadores eram apoiados pelo Estado nas negociações das condições laborais, à vez que ampliavam o seu escopo de benefícios, e enquanto isso o governo assegurava sua legitimidade. O Estado dispôs toda uma série de normas e mecanismos para proteger a posição dos trabalhadores no processo produtivo, regulando as condições de compra/venda de mão de obra e garantindo o aumento efetivo dos salários. Nesta época foram implementados o pagamento durante as férias, indenizações por demissão ou invalidez e o décimo terceiro salário.

Neste período ocorreu o primeiro intento, por parte do Estado, de unificação e generalização a toda a população dos benefícios da seguridade social administrados pelos sindicatos. O projeto original do governo era unificar os fundos provenientes das contribuições dos trabalhadores em um sistema nacional de seguridade social, e destinar parte desses recursos à criação de um sistema de saúde pública para os não contribuintes. Mas houve resistência dos sindicatos que, aliás, consolidaram e aprofundaram sua dimensão prestadora de serviços sociais: além das aposentadorias e a atenção a saúde, começaram a implementar as primeiras

asignaciones familiares. Porém, a regulação estatal conseguiu ampliar a cobertura e homogeneizar as cotizações e os benefícios entre os sindicatos.

Falappa e Andrenacci (2009), autores que tem se constituído em forte referência na elaboração desta dissertação, argumentam que “a política social do peronismo clássico não consolidou um direito social de base cidadã, mas reforçou, completou e expandiu as soluções que os assalariados haviam criado através dos seus sindicatos. O seu centro simbólico foi, mais que a igualdade material para os cidadãos, a justiça social para os trabalhadores.” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 28). Embora acreditemos que suas palavras contem alto grau de verdade, somos obrigados a discordar ao lembrar que no ano de 1949, durante a primeira presidência de Perón, reformou-se a Constituição Nacional, e, dentre outras mudanças introduzidas, foi incorporado conteúdo a respeito dos **direitos sociais**: à cultura e educação, dos idosos, das crianças, das mulheres e dos trabalhadores. Também foram incluídas referências à função social da propriedade, à intervenção do Estado na economia e à propriedade estatal das fontes de energia e dos serviços públicos. Mas em 1955 o governo peronista foi derrocado, e através de uma espécie de "ato institucional" militar, de caráter constitucional, emitida em 1956 pelo governo antidemocrático que seguiu, a Constituição de 1949 foi deixada sem efeito e regredido seu texto à versão de 1853 (com as modificações de 1860, 1866 e 1898), desativando dessa forma os direitos sociais que haviam sido incorporados. Em 1957 houve uma nova reforma que restituiu unicamente os direitos dos trabalhadores no célebre e ainda vigente Artigo 14 bis, que citaremos a continuação:

Artigo 14 bis.- O trabalho nas suas diversas formas gozará da proteção das leis, as quais assegurarão ao **trabalhador**: condições dignas e equitativas de labor, jornada limitada; descanso e férias remuneradas; retribuição justa; salário mínimo vital móvel; igual remuneração por igual tarefa; participação no lucro das empresas, com controle da produção e colaboração na direção; proteção contra a demissão arbitrária; estabilidade do funcionário público; organização sindical livre e democrática, reconhecida pela simples inscrição em um registro especial.

Serão garantidos aos **grêmios**: acordar convênios coletivos de trabalho; recorrer à conciliação e à arbitragem; o direito de greve. Os representantes sindicais gozarão das garantias necessárias para o cumprimento da sua gestão sindical e as relacionadas com a estabilidade de seu emprego.

O Estado outorgará os benefícios da **seguridade social**, que terá caráter integral e irrevogável. Em especial, a lei estabelecerá: o seguro social obrigatório, que estará a cargo de entidades nacionais ou provinciais com autonomia financeira y econômica, administradas pelos interessados com participação do Estado, sem

que possa existir superposição de aportes; aposentadorias y pensões móveis; a proteção integral da família; a defesa do bem de família; a compensação econômica familiar e o acesso a uma vivenda digna. (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2004, grifos nossos).

No Artigo 14 bis está contida a única referência a direitos sociais no texto constitucional argentino⁵⁴, a qual, como vemos, está dirigida exclusivamente aos trabalhadores (formalmente registrados), às organizações sindicais e à garantia dos benefícios da seguridade social (que o Estado outorga a esses mesmos trabalhadores).

Avançando no exame das características históricas da política do trabalho em Argentina, que como vemos produziu as instituições mais emblemáticas da proteção social estatal, cedo podemos observar como **suas intervenções, além de dirigir-se e beneficiar unicamente aos trabalhadores formalmente registrados** (que, como sugere Golbert (2010), até a década de 1940 nunca superou o 7% da população economicamente ativa), foram construindo uma **tendência à fragmentação de sua cobertura segundo setores profissionais, em função da força de cada um para conseguir vantagens corporativas**. Desde esse momento, **a política social argentina cumpriu, predominantemente, um papel de distribuição de renda dentro dos próprios grupos de assalariados, raramente procurou estabelecer condições mínimas de cidadania para a totalidade da população ou basear suas ações em uma lógica cidadã**. A expansão do sistema de proteção foi menos pelo aumento da quantidade de direitos básicos universais, e mais por imitação de privilégios entre grupos de trabalhadores.

O processo argentino é análogo ao ocorrido no Brasil no período entre a década de 1930 e a ditadura começada em 1964, que Santos (1979) caracterizou com o conceito de ***ciudadania regulada*** para ressaltar o fato de que os direitos de cidadania eram decorrentes dos direitos das profissões reconhecidas e reguladas por lei. Segundo o autor, as raízes da cidadania regulada

encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional [que] é definido como norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão de cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou

⁵⁴ Esta afirmação faz sentido se excluirmos os instrumentos internacionais (tratados e declarações) sobre direitos humanos aos que Argentina aderiu, e cujos textos têm hierarquia constitucional.

ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei (SANTOS, 1979: 75).

A etapa que seguiu ao peronismo foi extremamente instável politicamente, com sucessão de golpes de Estado e curtos períodos semidemocráticos. Em relação à política do trabalho, o Estado agiu em várias oportunidades de forma contrária aos interesses dos trabalhadores, intervindo nos sindicatos, proibindo ao peronismo de participar em eleições e de se expressar politicamente, e suspendendo os mecanismos de negociação coletiva. Mas também consolidou a regulação do contrato de trabalho e conservou os traços gerais da estrutura da seguridade social: **fragmentação em corporações sindicais, e abrangência exclusiva aos trabalhadores registrados e afiliados aos sindicatos.**

Durante o governo da ditadura começada em 1966, o Estado aprofundou o controle sobre os três componentes da seguridade social (com o objetivo de restringir o poder dos sindicatos): os fundos previdenciários foram unificados em três caixas, a *Ley de Cajas de Subsídios y Asignaciones Familiares* ampliou as coberturas, aumentou o valor dos benefícios e criou uma caixa para os funcionários das instituições estatais, ao mesmo tempo que a criação do *Instituto Nacional de Obras Sociales* (INOS) procurou coordenar e regular o sistema de seguros de saúde sindicais. **Com esta ativa intervenção do Estado na organização sindical e nas instituições através das quais as corporações profissionais administravam proteção dos trabalhadores, produziu-se uma mudança na tendência à fragmentação que já era uma característica principal da seguridade social, embora o rasgo “elitista” do sistema, no sentido da abrangência exclusiva aos trabalhadores registrados, continuou vigente.**

Em 1976 iniciou-se a última ditadura em Argentina, a irrupção violenta de uma aliança cívico-militar que afundou o país na noite mais negra da sua história. Durante essa etapa o sistema de leis de proteção do contrato de trabalho, que havia precisado de mais de meio século para se constituir, foi devastado. A atividade sindical foi suspensa, o direito a greve anulado, o status legal da *Confederación Nacional del Trabajo* (CGT) não mais reconhecido, dirigentes operários e delegados de fábrica desaparecidos, torturados e mortos. Para baixar o custo laboral e

favorecer a setores capitalistas, foram eliminadas as contribuições dos empregadores à seguridade social e substituídas por impostos regressivos (por exemplo, imposto ao consumo), o que fez com que o sistema começasse a ser financiado não só pelos próprios trabalhadores, mas também indiretamente pelos não trabalhadores e desempregados.

Em 1983 foi novamente eleito um presidente em forma democrática, Raúl Alfonsín, quem tentou refazer o desenho da política social com uma lógica cidadã, para acabar com a tradição corporativista e fragmentada da proteção social argentina. Durante o seu governo produziu-se o **segundo intento de unificação e generalização à população dos benefícios da seguridade social administrados pelos sindicatos**, impulsionado pela ideia do Ministro de Saúde de articular um seguro de saúde unificado e universal. Em 1988 foi apresentado o projeto de *Ley del Seguro Nacional de Salud*, cujo objetivo era integrar o conjunto de *obras sociales* e o sistema público, para neutralizar as fortes desigualdades entre os seguros de saúde sindicais e incluir gradativamente à população sem cobertura. O projeto sofreu resistências do setor privado e dos sindicatos, que acusaram o governo de buscar "nacionalizar" os fundos de saúde dos trabalhadores. Finalmente, a proposta foi aprovada e desarticulada em duas leis, que mais tarde, no entanto, foram "congeladas" pela administração de Carlos Menem (1989-1999).

Recém chegado ao poder, e através de um decreto (2284/1991) que ademais desregulava o comercio interior e exterior, criava os *entes reguladores* das empresas públicas privatizadas, fazia a reforma fiscal ("e outras milongas mais"), Menem criou o *Sistema Único de la Seguridad Social* (SUSS), dependente do *Ministerio de Trabajo*, que unificou funções e objetivos do *Instituto Nacional de Previsión Social* e de quatro caixas de subsídios familiares profissionais. **Desta maneira, foram unificados sob gestão estatal e generalizados à população trabalhadora dois componentes da seguridade social: o previdenciário e as *asignaciones familiares*.**

Mas a seguridade social não escapou à onda privatizadora e "desestatizadora" de empresas do setor público que caracterizou a década *menemista*: também por decreto, foi decidida em 1993 a desregulação das *Obras Sociales*, e pouco tempo depois, o governo impulsionou a modificação profunda do sistema previdenciário a partir da combinação do regime público, fundamentado na outorga de benefícios por parte do Estado (financiados através de um

sistema de reparto simples entre ingressos e egressos), e de um regime previdenciário privado baseado na capitalização individual. No mesmo ano (1993), o governo nacional e os governos provinciais assinaram o *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*, no qual foi acordada a redução da contribuição dos empregadores ao sistema de seguridade social como parte de um compromisso do Estado nacional para reduzir a carga impositiva e de seguridade social sobre o custo laboral.

Durante a etapa da proteção social seguinte, e a última desta dissertação, os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner implementaram uma ativa política de fomento ao emprego registrado, acompanhada por uma política social orientada a **incorporar no sistema de seguridade social a aqueles que tinham sido excluídos ou nunca haviam estado dentro**. Através da moratória previdenciária de 2004, dois milhões de pessoas acessaram a uma aposentadoria mínima, representando em aquele momento mais do 45% do total de aposentados do sistema (GOLBERT, 2010).

Em 2008, o regime previdenciário privado de capitalização individual foi eliminado, e reunificado o sistema em um único regime previdenciário público chamado de *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA), para ser financiado mediante um sistema solidário de reparto. Com os recursos recuperados, que até esse momento eram administrados por empresas privadas de seguros (AFJPs), foi conformado um fundo de garantia do sistema. No mesmo ano, a Lei Nº 26.417 de mobilidade dos benefícios do SIPA, instituiu um sistema e uma fórmula para atualizar o valor da aposentadoria mínima (prestação básica universal) duas vezes por ano.

Em relação à primeira hipótese da nossa dissertação (que argumenta a ruptura (parcial) da lógica excludente que caracteriza as instituições de seguridade social), havíamos introduzido que até o momento da incorporação da AUH, o RAF dirigia seus benefícios unicamente aos assalariados formais ou a aqueles que o foram no passado (aposentados), ou seja, o setor da população que destina (ou destinou) uma parte do seu salário a co-financiar o sistema⁵⁵.

A partir do decreto 1602/09 ampliou-se a cobertura do RAF em dois sentidos: no sentido horizontal, começou a atingir, pelo menos com dois dos seus benefícios (acrescido depois com a

⁵⁵ Com exceção dos benefícios previdenciários dirigidos a donas de casa.

Asignación por Embarazo para Protección Social), a um setor da população antes não coberta por não ser contribuinte. Através da **AUH foram incluídos no SUSS os sujeitos historicamente excluídos dele: os não registrados formalmente como trabalhadores e por isso não contribuintes ao sistema.** No momento de implementação da estratégia, 1.782.896 desempregados e empregados no setor informal da economia, passaram a ter direito a receber *asignaciones familiares* nos casos de presença na família de filhos menores de 18 anos (ou crianças/adolescentes sob-responsabilidade), ou deficientes sem limite de idade. Já em junho de 2012, o número de beneficiários tinha ascendido a 1.829.525, o qual significava 3.424.458 *asignaciones* a mais (considerando AUH, por filho deficiente e por gravidez) das 3.796.575 que eram outorgadas a filhos de trabalhadores registrados (Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 2º trimestre de 2012). Podemos ver que com a implementação da AUH, pelo menos no segundo trimestre de 2012, dobrou-se a quantidade de crianças e adolescentes com direito à seguridade social. Segundo dados de Cogliandro (2013), o Gasto Público Social previsto na *Ley de Presupuesto Nacional 2013* para *Asignaciones Familiares* foi de \$14.936,4 milhões, enquanto para a AUH foram previstos \$14.096,3 milhões para atingir 3.597.014 crianças e adolescentes, e 219.044 grávidas.

Desde que na lógica da seguridade social a noção de cidadania está atrelada à de trabalho, subordinando a garantia do direito à capacidade contributiva e ao status laboral de cada um dos potenciais beneficiários, “a novidade da AUH está na **identificação de um novo sujeito de direito: o trabalhador informal e desempregado**” (DANANI, HINTZE, 2011: 159). Por outra parte, a extensão das *asignaciones* por filho a trabalhadores informais e desempregados é uma política a favor da equidade distributiva das transferências, pois incorpora (parcialmente) às famílias de baixa renda ao sistema de seguridade social.

A cobertura do RAF ampliou-se verticalmente também, a partir da implementação da AUH, pois avançou no reconhecimento da necessidade de renda em casos de cargas de família, com independência do tipo de vínculo trabalhista dos seus integrantes. Nesse sentido, a AUH tende a universalizar tanto o **direito da família à proteção social do Estado**, desvinculando a garantia desse direito da contribuição prévia, quanto o **direito das crianças a obter os benefícios da seguridade social**, estabelecido na Lei N° 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de los Niños y Adolescentes*, segundo advoga o próprio texto de criação da AUH.

3.3. O QUE MUDOU NAS TRADIÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA? A AUH E AS RUPTURAS NA BAIXA INSTITUCIONALIDADE E NO RISCO DE USOS CLIENTELÍSTICOS

Tal como argumentamos no item anterior, acreditamos que o padrão histórico de **intervenção social estatal em Argentina pode ser caracterizado como um “híbrido institucional”, que combina lógicas de intervenção corporativistas, universalistas e residuais** e que acabou contribuindo à conformação de um sistema fragmentado. **Já dizíamos que nesse “quebra-cabeças” da proteção social**, a política de assistência social tem ocupado um lugar bastante reduzido, pelo menos em termos de planificação e recursos, com funções típicas de um modelo de Estado de Bem-estar liberal (ESPING-ANDERSEN, 1991), e com certo protagonismo só a partir da década de 1980.

Daqui em diante, da mesma forma que no item anterior, propomos fazer outra “rasante”, recuperando conteúdos tratados no Capítulo II desta dissertação, com o objetivo de sustentar historicamente nossa caracterização de tradições de intervenção estatal, desta vez na política de assistência. Mas à diferença da análise feita em relação às características da intervenção estatal no mundo do trabalho, que partiu desde as origens, a fins do século XIX, nesta oportunidade procuraremos reconstruir os rasgos tradicionais da política de assistência dos últimos trinta anos, ou seja, desde o processo redemocratização ocorrido na década de 1980. Por aqueles dias, a questão da pobreza entrou com força na agenda estatal, e as políticas de assistência social passaram a ter um protagonismo inédito no conjunto de intervenções sociais do Estado. No entanto, ao longo do tempo consolidaram progressivamente seu caráter residual, expresso na baixa institucionalidade de suas ações e o permanente risco de usos clientelísticos.

Como dissemos no capítulo anterior, durante a presidência de Alfonsín (1983-1989), quando a questão social argentina saiu do seu histórico foco nas relações de trabalho para começar a expressar-se cruamente nos fenômenos da pobreza e da indigência, foi aprovado através da Lei Nº 23.056 o *Programa Alimentario Nacional* (PAN), destinado às famílias pobres de todo o território nacional, prevendo, além da distribuição de alimentos, ações dirigidas à educação para a saúde, controle de crescimento das crianças, compras comunitárias, desenvolvimento de hortas e provisão de água potável.

A Lei facultava ao “Poder Executivo Nacional para a realização de um programa destinado a enfrentar a crítica situação de deficiência alimentaria aguda da população mais vulnerável e de pobreza extrema” (Art. 1º), **com duração prevista de dois anos** (Art. 13º). O conjunto das ações era dirigido pelo *Ministerio de Salud y Acción Social*, que tinha a responsabilidade de identificar a população objetivo da estratégia através de “censos dos quais [surgiam] as necessidades e prioridades de aplicação” (Art. 2º), e mediante informações atualizadas fornecidas por organismos públicos nacionais e provinciais.

Segundo a Lei de criação do PAN, por meio de sua implementação se procuraria “fomentar e orientar a solidariedade social, a doação de bens e os serviços de trabalho voluntário mediante a participação comunitária e a difusão dos objetivos e conteúdos do Programa” (Art. 8º). **A distribuição das cestas de alimentos foi feita desde centros que se instalaram em escolas, clubes e paróquias, segundo o objetivo de estimular a participação comunitária, e também para subsidiar a definição da população a ser atingida, aproveitando o conhecimento direto do território destas instituições.**

Em 1989, já durante a presidência de Menem, o PAN foi substituído pelo *Bono Solidario de Emergencia* através do Decreto N° 400/1989, que em vez de repartir alimentos outorgava vales intercambiáveis por determinadas mercadorias, mediante uma declaração juramentada onde constasse a necessidade alimentar. Em 1990 a estratégia foi ampliada mediante a Lei N° 23.767 de *Políticas Sociales Comunitarias*, que estabelecia um "programa destinado à atenção das necessidades alimentares, sanitárias, assistenciais, habitacionais e/ou locativas dos setores sociais mais carentes do país, com fomento da promoção e a solidariedade sociais e a participação comunitária” (Art. 1º). Os recursos necessários para o financiamento foram distribuídos entre os Estados nacional e provinciais nas seguintes proporções: “para a Nação, em 43,34%, e 56,66% para as províncias” (Art. 5º). É possível observar uma tendência de **descentralização da assistência** (do nível nacional ao local) operada nesta etapa. Da mesma forma que a Lei do PAN, a presente norma estabelecia um **período de vigência de dois anos**, que podia ser prorrogado por um prazo de tempo equivalente.

Em relação à tendência à descentralização da assistência, no sentido de repasse de responsabilidades e jurisdições do nível central a níveis locais, a década de 1990 inovou com o aparecimento de programas sociais administrados e implementados por governos provinciais e

municipais nos seus próprios territórios, tema cujo tratamento mereceria outra dissertação.

Na década de 1990, a resposta do *menemismo* às graves consequências sociais produzidas pelas políticas de ajuste estrutural e a reforma do Estado foi a implementação de uma **política social transitória**, organizada no formato de “**programas**” (BORGHINI, BRESSANO e LOGIUDICE, 2013). Coerentemente com as “sugestões” das agências internacionais de crédito (BM, BID) que por esses anos começaram a participar no desenho e financiamento dos programas sociais, consolidou-se uma **modalidade de intervenção social afastada das políticas do trabalho** (de regulação do mercado de trabalho e provisão de seguridade social) e dos serviços universais. A estratégia adotada pela *Secretaría de Desarrollo Social* (criada em 1994, afastou a política de assistência do âmbito do *Ministerio de Salud y Acción Social*), segundo orientações do Banco Mundial, foi o desenho de uma série de programas destinados a assistir grupos considerados vulneráveis.

A política social generalizou-se, então, como uma intervenção social de assistência, de caráter transitório, focalizada nos setores vulneráveis (pobres e excluídos do mercado de trabalho) e distribuída por organizações sociais. Instituiu-se, aliás, a figura da “contraprestação” (laboral, educativa ou sanitária) como condição para “ter direito” à assistência. Em dois anos de funcionamento da Secretaría de Desarrollo Social, foram implementados 56 programas (GOLBERT, 2010), todos de curta duração, facilmente substituíveis por outros, financiados com recursos voláteis, e cujas possibilidades de continuidade dependiam da boa vontade política e das prioridades do orçamento público.

Outro tipo de estratégias implementadas reiteradamente durante a década de 1990 foram os **programas de emprego, capacitação laboral e serviços de emprego, que devido às suas características, serão incluídos como parte das políticas de assistência**, pois a atividade laboral desenvolvida era na verdade a contraprestação exigida para o recebimento de uma transferência monetária, que de forma alguma dava acesso aos benefícios da seguridade social. Em 1995 estavam sendo implementados 31 programas (GOLBERT, 2010), com **problemas de descontinuidade, superposição de objetivos e beneficiários, baixa cobertura e escassez de recursos**.

Em síntese, tanto nas ações implementadas pela *Secretaría de Desarrollo Social*, como nas políticas de fomento ao emprego e capacitação laboral, a lógica foi a mesma: **multiplicidade**

de programas, com tempo de vigência limitado, sem garantia de nenhum direito e sem articulação com outras áreas para permitir ações mais integrais.

Destaca-se nesta etapa o fato de que o sistema de proteção social estatal passou a promover formas de sobrevivência alternativas ao emprego. Houve consenso em torno da ideia de que “ (...) não seria a economia, através do emprego, a que operasse o resgate dos caídos, mas a política assistencial a que os ‘mantivesse’ o melhor possível. Grande parte da população, ao longo dos anos 90 e do primeiro lustro do século XXI, pela primeira vez na história do país *sobreviveu em virtude do seu status de cidadania*, independentemente do processo econômico.” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 56. Grifo dos autores).

A crise derivada da política econômica implementada durante a década de 1990, com a consequência do aumento dos índices de desemprego, pobreza e indigência, criaram as condições para a emergência de movimentos sociais chamados de “*piqueteros*”, conformados por grupos de desempregados cuja forma de reclamo mais utilizada foi um tipo de manifestação que tinha o objetivo de fechar estradas e vias principais das grandes cidades (os “*piquetes*”). Organizavam-se a partir do território no qual moravam, e suas reivindicações excediam a questão laboral, incluindo propostas para melhorar a situação sanitária e educativa.

Como bem nos lembra Neffa (2009), durante a presidência de Menem, as organizações *piqueteras* **“recebiam” programas sociais para ser distribuídos entre os seus integrantes, circunstancia que transformava esses programas em elementos chave nas negociações com o governo.** A consequência inevitável foi o aumento da politização da assistência: “(...) a difusão de instrumentos de diagnóstico, focalização, planejamento e gestão não conseguiu ocultar a crescente dependência dos aparatos eleitorais dos partidos políticos de um fluxo permanente de programas sociais que funcionavam como ‘retribuições’ com as quais procurar lealdade política (...)” (FALAPPA e ANDRENACCI, 2009: 56). Já o governo seguinte, o de Fernando de la Rúa, deixou de reconhecer estes movimentos como interlocutores no diálogo social (NEFFA, 2009), atitude que agravou o conflito e criou as condições para as mobilizações populares massivas que provocaram a saída do presidente e o fim do governo.

Apenas chegado à presidência, substituindo ao falido De la Rúa, Duhalde (2002-2003)

anunciou a criação de dois novos programas para fazer frente a grave situação social⁵⁶: o *Programa de Emergência Alimentaria* e o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD), e a recuperação de um antigo, o *Programa de Emergencia Laboral*, **cujos benefícios foram entregues de forma absolutamente discricionária em relação às regiões e jurisdições, e sem nenhum tipo de controle** (CELS, 2003).

Apesar de que a norma destacava que o PJyJHD seria aplicado até fins de 2002, e que não fazia menção alguma acerca do número máximo de admissões, o certo é que conseguiram acessar aqueles que se inscreveram até o 17 de maio de 2002. Logo após, por uma disposição interna do *Ministerio de Trabajo*, **fechou a recepção de solicitações**. Apenas começado, o governo de Kirchner **prorrogou a vigência do programa até o 31 de dezembro de 2003 (Decreto N ° 39/2003), repetindo a ação cada ano até fins de 2007**.

A gestão financeira do PJyJHD e a aceitação definitiva dos beneficiários eram concentradas no nível nacional de governo (no *Ministerio de Trabajo*), enquanto as inscrições (que cada candidato devia fazer mediante o preenchimento de um formulário gratuito), a proposta de novos beneficiários e o controle das condicionalidades ficaram sob responsabilidade dos municípios. Estes últimos estavam obrigados a confeccionar um Registro Único de Beneficiários para evitar a multiplicação de benefícios dirigidos a uma pessoa, **mas o registro teve dificuldades para ser aplicado de forma generalizada, contribuindo à falta de controle e à ocorrência de situações de clientelismo e favoritismo** (NEFFA, 2009). O próprio autor afirma que a massividade do PJyJHD (2 milhões de pessoas em maio de 2003) deveu-se, dentre outros fatores, **à possibilidade que tinham algumas organizações sociais de fazer elas mesmas as inscrições de beneficiários (produto de negociações com o governo), e porque havia plena vigência de políticas clientelísticas nos municípios, baseadas na distribuição de recursos através de intermediários políticos que conseguiam aprovação de inscrições sem a totalidade dos requisitos cumpridos**.

Na opinião de Borghini, Bressano e Logiudice (2013), a participação de organizações sociais na “distribuição” das ações teve a vantagem de aumentar a “capilaridade” das estratégias

⁵⁶ Em outubro de 2001, o desemprego na Grande Buenos Aires atingia o 18,4% da população economicamente ativa; 28% das famílias e 32% das pessoas viviam abaixo da linha de pobreza. Dez anos antes, o número de pessoas pobres representava o 3% (dados da *Encuesta Permanente de Hogares* - INDEC).

de assistência, contribuindo, por exemplo, ao caráter massivo do PJyJHD. No entanto, essa ativa (e inédita) participação de organizações sociais na determinação de elementos chave, como a definição da concessão dos benefícios e das áreas geográficas de implementação, dificultou o **controle das condicionalidades exigidas**.

Continuando com a questão das irregularidades na seleção dos beneficiários do PJyJHD, Neffa (2009) comenta que as denúncias de práticas clientelísticas e os questionamentos ao funcionamento do programa começaram com sua implementação. Foram detectados casos nos quais os beneficiários deviam “pagar” uma porcentagem da transferência, que as vezes superava o 20%, para acessar ao programa. O Estado nacional recebeu 458 denúncias por extorsão (exigência de contraprestações não estabelecidas na lei), e 184 por corrupção, envolvendo funcionários municipais e pessoal das forças de segurança (policiais).

Como foi dito já neste capítulo, em 2004, já sob a presidência de Néstor Kirchner, o PJyJHD sofreu reforma e desarticulação: os seus beneficiários foram classificados segundo critérios de “empregabilidade” (seguindo demandas dos organismos internacionais de financiamento, que ainda participavam no financiamento dos programas de assistência). O grupo considerado de “inempregáveis” (em geral mães) foram absorvidas pelo *Programa Familias para la Inclusión Social*, criado em 2004 no âmbito do *Ministerio de Desarrollo Social*. O setor de desempregados em condições de voltar ao mercado de trabalho, avaliados como “empregáveis”, passaram a ser assistidos pelo *Seguro de Empleo e Capacitación*, implementado pelo *Ministerio de Trabajo*, que manteve a contraprestação laboral.

O *Programa Familias* herdou o formato do PJyJHD, apenas mudando a condicionalidade da transferência. **Os beneficiários não foram selecionados especialmente para o programa, mas foram “encaminhados” desde o PJyJHD, o que não permitiu a inscrição de novos titulares.**

Depois de vários anos de convívio, o *PJyJHD* e o *Programa Familias* foram desativados, e seus beneficiários absorvidos por uma nova estratégia no campo da assistência, que consistiu na sua **inclusão na seguridade social**: a AUH. Com a criação dela, a política de assistência sofreu uma transformação. A nova modalidade de transferência monetária, que manteve as condicionalidades do *Programa Familias*, inovou em vários aspectos: **reconheceu como população beneficiária, além dos desempregados, aos trabalhadores não registrados, com**

salário menor ao mínimo, vital e móvel; o benefício ganhou permanência para toda pessoa que reúna os requisitos, sem limitação temporal nem numérica para a inscrição, nem restrição nenhuma em relação à duração da estratégia, o que permite o acesso contínuo da população que dela precisar e reforça o caráter massivo e distante da focalização própria dos anos 1990 – destaquemos que a AUH dobra em beneficiários ao *Programa Familias*– (BORGHINI, BRESSANO e LOGIUDICE, 2013). Houve também uma **importante mudança institucional, pois a gestão da transferência trasladou-se do *Ministerio de Desarrollo* à ANSES, convertendo esta última instituição, e através dela ao *Ministerio de Trabajo*, em órgão central da política de assistência.**

3.3.1. A questão da fortaleza institucional

Em relação à segunda hipótese da nossa dissertação, argumentamos que a incorporação da AUH no SUSS significou uma ruptura na forma de enfrentamento da questão da pobreza na Argentina, a qual era caracterizada, desde a década dos '90, pela existência de uma multiplicidade de programas extremamente focalizados e de vigência transitória (às vezes incerta). Como vimos até agora, a política de assistência sofreu de baixa institucionalidade durante mais de duas décadas. Tanto o PAN quanto os programas sociais implementados durante o governo de Menem (1989-1999), com os quais começamos a revisão de intervenções estatais de assistência deste capítulo, caracterizaram-se por ser medidas **transitórias**; de vigência e abrangência limitadas à boa vontade política e às prioridades do orçamento público, mas facilmente substituíveis por outras; financiadas com recursos voláteis. Já nos primeiros anos do novo século, o PJyJHG, que no início parecia uma alternativa “centralizadora” e massiva em relação à multiplicidade de propostas hiper-focalizadas da década de 1990, fechou as inscrições com muita antecedência à data prevista na norma de criação. Posteriormente, o *Programa Familias*, que “herdou” o formato de transferência de renda condicionada do PJyJHD, absorveu também uma parte das pessoas inscritas do programa, não permitindo o ingresso de novos beneficiários.

A inflexão da AUH em relação à tradição de baixa institucionalidade da política de assistência tem a ver com o fato de ter sido incluída através de um decreto em uma lei pré-existente, que não é qualquer lei, mas a que estabelece um dos benefícios mais importantes da

seguridade social: as *asignaciones familiares*. Mediante essa incorporação, reforçou-se o estatuto legal da principal estratégia de combate à pobreza ao incluí-la no conjunto de componentes da proteção social estatal com maior nível de institucionalização e legitimidade entre a população, afiançando, desse modo, a vigência do direito a assistência (ou, no mínimo, ajudando a ter uma perspectiva mais otimista no sentido de garantia de segurança a seus beneficiários).

Várias são as vantagens de vincular a política de assistência ao sistema de seguridade social, comentaremos neste momento as que teriam potencial de fortalecer aspectos relacionados à institucionalidade da assistência social. Por uma parte, o direito a assistência consegue "se aproximar" a um potencial de exigibilidade que só o sistema de seguridade social tem, que é claramente derivado do seu esquema de financiamento contributivo (conferir a quantidade de demandas iniciadas ao Estado por irregularidades nos benefícios previdenciários). Por outro lado, pelo fato da AUH ser "mais uma" *asignación familiar*, o seu valor tem se atualizado junto ao valor dos subsídios correspondentes aos trabalhadores formais, o que tem evitado sua desvalorização e contribuído para a sua previsibilidade, atributo que os PTCR anteriores nunca tiveram. Ademais, o processo para aceder ao benefício se "padronizou" junto com o restante dos procedimentos de acesso às prestações da seguridade social, ganhando transparência e perdendo limitações em relação à vigência no tempo ou número máximo de beneficiários.

Last but not least, a vinculação da política de assistência ao sistema de seguridade social trouxe para a primeira duas importantes vantagens em relação à sustentabilidade política das ações: pelo lado simbólico, converteu um *plano* assistencial em uma extensão de um benefício previdenciário com um alto grau de aceitação e legitimidade na sociedade, que, aliás, está dirigido às crianças (o próprio texto de criação da AUH alude ao consenso existente em torno da necessidade de adotar "políticas públicas que permitam melhorar a situação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social"); pelo lado material, o financiamento através dos fundos da seguridade social aumenta as possibilidades de continuidade da transferência, a diferença dos programas da década anterior, que eram financiados com recursos das agências internacionais de crédito.

A administração unificada dos benefícios de todas as categorias de trabalhadores traz benefícios adicionais, pois a ANSES consegue construir um registro único sobre a situação laboral e a composição familiar da população, composto por dados que podem ser "cruzados"

para evitar casos de fraude ou erros de inclusão. Aliás, a ANSES está presente em todo o território nacional, através de todas as modalidades de atendimento que já possuía a seguridade social, o que fortalece a “capilaridade” da AUH e facilita a tramitação do benefício⁵⁷.

Em sintonia com as características da proteção social estatal na etapa *kirchnerista*, a AUH simboliza uma espécie de “passagem” do direito à assistência ao direito à seguridade social, na medida em que permitiu o abandono de um modelo de proteção social baseado na assistência a outro fundado em princípios de seguridade social e direitos de cidadania. A definição da população destinatária afastou-se dos critérios de focalização baseados na medição do grau de pobreza ao reconhecer o direito que possuem desempregados e trabalhadores informais a receber uma *asignación* familiar.

3.3.2. *O fantasma do clientelismo político*

A respeito da terceira hipótese da nossa dissertação, argumentamos que com a incorporação das transferências condicionadas de renda ao RAF, modificaram-se aspectos da gestão das primeiras que outorgam maior transparência ao processo e contribuem para a sustentabilidade política dos benefícios dirigidos aos pobres. A centralização dos componentes de implementação na ANSES (inscrições de novos candidatos, verificação do cumprimento dos requisitos, registro dos dados no banco de dados da seguridade social, financiamento) junto com a transferência monetária direta aos beneficiários sem necessidade de intermediários (o que chamamos de “bancarização” dos pagamentos, através de uma conta gratuita associada a um cartão de débito) contribui a tornar o acesso ao benefício menos vulnerável ao risco de práticas discricionais ou clientelísticas.

Seguindo a argumentação de Auyero (2001), começaremos dizendo que entendemos o clientelismo político como “o intercambio personalizado de favores, bens e serviços por apoio político e votos entre massas e elites” (AUYERO, 2001: 36), ou, desde o ponto de vista da

⁵⁷ ANSES dispõe de múltiplas formas de atendimento a população, nas quais é possível se inscrever para receber a AUH, ou qualquer outro benefício da seguridade social: as UDAI (Unidades de *Atención Integral*, que são os escritórios principais da instituição), as UDAM (Unidades de *Atención Móviles*, escritórios itinerantes), terminais de autoconsulta (instaladas em organizações governamentais e não governamentais), e pontos de informação sobre os benefícios de seguridade social (stands de ANSES na via pública, em espaços de alta concentração ou trânsito de cidadãos).

população, como um mecanismo de resolução de problemas através da mediação política em contextos de privação material. É também uma das possíveis gramáticas (NUNES, 1997), uma das formas de relação entre governos e grupos populares organizados e associações comunitárias, que “perdura como uma instituição extremadamente influente, informal e às vezes oculta” (O’DONNELL, *apud* AUYERO, 2001: 35).

Não totalmente sem razão, certo “senso comum” argentino sustenta a ideia de que a política de assistência tem um vínculo (*natural*) que a associa a práticas clientelísticas baseadas na lógica do favor. Da mesma forma, no mundo das ciências sociais “o ‘clientelismo político’ tem sido uma das imagens mais fortes e recorrentes no estudo das práticas políticas dos pobres – urbanos ou rurais - na América Latina, chegando a se converter em uma sorte de ‘prisão metonímica’ para esta parte do continente” (APPADURAI, *apud* AUYERO, 2001: 36).

Dizemos que a máxima não é completamente errada, pois consideramos a experiência *histórica* da proteção social na década de 1990, quando os programas assistenciais parecem ter servido de moeda de troca nas negociações entre os governos (nacional e provinciais) e as organizações sociais, em um contexto de extrema degradação das condições de vida da população.

Como já dissemos neste capítulo, durante a década *menemista* a política social generalizou-se como uma enorme quantidade de programas de assistência, de caráter focalizado e transitório, muitos dos quais eram distribuídos com participação de organizações sociais. A inclusão destas na implementação devia-se, em parte, à necessidade do poder político de manter uma base eleitoral “leal” em diferentes setores urbanos com população de baixa renda, o que era feito através programas que funcionavam como “retribuições” ao apoio político.

Já no século XXI, durante o curto governo de Duhalde (2002-2003), implementou-se o paradigmático PJyJHD, que como vimos foi objeto de todo tipo de usos clientelísticos. A possibilidade que tinham algumas organizações de fazer elas mesmas as inscrições, somada à falta de controle das instâncias municipais com responsabilidade na implementação do programa, deu lugar à ocorrência de situações de extorsão e corrupção.

A inflexão da AUH em relação à tradição de usos clientelísticos da política de assistência tem a ver, como no caso da baixa institucionalidade, com vantagens derivadas de ter vinculado a política de assistência ao sistema de seguridade social. A administração unificada dos benefícios de todas as categorias de trabalhadores e não trabalhadores mediante ANSES permite construir

um registro único atualizado sobre a situação laboral e a composição familiar da população, composto por dados que podem ser “comparados” para evitar casos de fraude ou erros de inclusão. Por outra parte, o processo para aceder à AUH se “padronizou” junto com o restante dos procedimentos de acesso às prestações da seguridade social, outorgando à medida um grau maior de transparência nos processos, e contribuindo à sua sustentabilidade política.

Finalmente, o estabelecimento de um mecanismo de pagamento da transferência monetária em forma direta aos beneficiários, sem necessidade de intermediários (o que chamamos de “bancarização” dos pagamentos, através de uma conta gratuita associada a um cartão de débito) foi mais uma ruptura da AUH no sentido de transparentar e limitar as práticas de intermediação clientelistas. Assim, a política de assistência afasta-se da lógica do favor e aproxima-se à lógica do direito.

3.4. OS FUNDAMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL SEGUNDO O *KIRCHNERISMO*

Embora no início alertávamos acerca da provisoriedade da análise, decorrente da proximidade do tempo dos fatos considerados, a tendência que inegavelmente observamos nos últimos dez anos é à **ampliação da cobertura horizontal e vertical dos direitos sociais garantidos materialmente pelo Estado**, ou seja, o aumento tanto na sua quantidade, como na variedade de setores da população cobertos, que incorporou grupos historicamente excluídos. Assistimos também ao aprofundamento da *capacidade de proteção social* das instituições de política social, sobretudo das dirigidas aos extremos etários da população (idosos e crianças), junto com a recuperação por parte do Estado do papel interventor nos processos econômicos e nas relações capital/trabalho.

O governo implementou um novo esquema de crescimento vinculado ao comércio exportador e ao fortalecimento do mercado interno que permitiu a criação de oportunidades de emprego e a incorporação de trabalhadores ao mercado formal de trabalho. A estratégia de incentivo ao emprego registrado procurou também a incorporação ao sistema de seguridade social a amplos setores da população que foram expulsos ou nunca haviam estado incluídos nele. O próprio texto de criação da AUH (2009, grifo nosso) diz:

CONSIDERANDO

(...)

Que a **chave para uma solução estrutural do tema da pobreza** continua afincada no **crescimento econômico** e na **criação constante de postos de trabalho**. O trabalho decente continua sendo o elemento coesivo da família e da sociedade, que permite o desenvolvimento da pessoa.

Que **a melhor política social de promoção e articulação do tecido social é o trabalho** que, somado à educação, à saúde, a modernização ou criação de infraestrutura, serviços básicos y viviendas, permitirá melhorar as condições de vida e avançar sobre o núcleo mais duro da pobreza, consolidando progressivamente um desenvolvimento humano integral, sustentável e inclusivo.

Grande parte das políticas sociais implementadas durante o *kirchnerismo* implicaram uma reversão das estratégias de combate à pobreza, e construíram uma **forma de intervenção social com tendência à seguridade social**. Do protagonismo da assistência das décadas de 1980 y 1990 se passou a promover inclusão através da revinculação produtiva e laboral dos setores empobrecidos (com o desenvolvimento de programas de trabalho e economia social) e a ampliação das possibilidades de acesso aos benefícios da seguridade social, “na convicção de que **a melhor política social é a geração de emprego**” (GOLBERT, 2010: 150). Vejamos o conteúdo dessa estratégia nas palavras do único Ministro de Trabalho de toda década *kirchnerista*:

Durante os dois primeiros governos do General Perón, a Argentina fez realidade o acesso de milhões de trabalhadores à vida política y social do país. Conhecemos então, e não esquecemos o que era uma “**sociedade do trabalho**” **como motor construtor de cidadania**. O trabalho cimentou uma identidade política nacional, uma Nação capaz de se organizar e crescer nos valores do respeito, a dignidade e a justiça. Essa herança de “sociedade do trabalho” não foi apagada nem por ditaduras militares que esmagaram os direitos humanos, com particular crueldade nos trabalhadores, nem sequer pelo império da globalização neoliberal que se estendeu no mundo desde os anos oitenta e impus um pensamento único, ante o qual parecia não existir alternativas viáveis.

(...)

Podemos afirmar com orgulho que nosso Governo tem mantido uma política sistemática e sustentável apontando a construir um **piso de proteção social** e fortalecendo um sistema que avança até níveis de universalidade na cobertura. A *Asignación Universal por Hijo*, a ampliação dos benefícios previdenciários e o constante incremento das prestações, tudo no marco da re-estatização do sistema de seguridade social, reafirmam **nossa vocação de fazer do desenvolvimento com emprego registrado e inclusão social o eixo da nossa gestão** (TOMADA, C. in GOLBERT, 2010: 7-8, grifo nosso).

Desde o ponto de vista institucional, a organização administrativa da proteção social parece tender a concentrar-se sob o “guarda-chuva” da seguridade social, coerente com a ideia desenvolvida pelo Ministro. Assim, uma instituição como ANSES, que foi criada para gerir o jovem SUSS *menemista*, passou de administrar, como bem diz o seu nome, os recursos da seguridade social (basicamente, previdenciários, *asignaciones familiares* e o *Fondo de Desempleo*), a incluir baixo sua órbita a política de assistência (AUH – 2009), uma política de distribuição gratuita de computadores para alunos e docentes do ensino médio (*Conectar Igualdad* – 2010), a política de moradia (PROCREAR – 2012), e uma política de bolsas de incentivo à escolarização dirigida a jovens de 18 a 24 anos (PROGRESA – 2014). Durante os mandatos do casal Kirchner, ANSES foi se convertendo na instituição central de administração e implementação da proteção social estatal, “roubando campos de ação” e atribuições que tradicionalmente pertenciam a outras áreas de governo, por exemplo, aos Ministérios de *Desarrollo Social, Planificación Federal e Educación*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “espírito” que animou esta dissertação que aqui se encerra é um tipo de inquietação dessas que forçam o pensamento a se posicionar, a argumentar, que obrigam a construir um relato que faça uma espécie de justiça frente a opiniões infundadas veiculadas no nosso cotidiano. Esse foi, confesso, o verdadeiro norte da minha pesquisa.

No começo do mestrado, uma das minhas principais preocupações em relação à política social era certa *mitologia* que gira em torno da *Asignación Universal por Hijo*, como de muitas políticas de assistência em geral, a respeito dos efeitos da estratégia na população, dos comportamentos que estimula, do destino que os beneficiários dão ao dinheiro recebido, etc. Podemos lembrar, só para exemplificar, duas opiniões de personalidades públicas que tiveram notoriedade mediática: no mês de maio de 2010, o então senador da Província de Mendoza e presidente do secular partido político *Unión Cívica Radical* (UCR), Ernesto Sanz, declarou publicamente que a AUH estava “vazando pela sarjeta da droga e o jogo”⁵⁸. Posteriormente, em março de 2012, o Ministro de Saúde da Província de Corrientes, Julián Dindart, afirmou que “as adolescentes engravidam porque têm um recurso econômico como prêmio por ter um filho”⁵⁹. Embora esta dissertação não responda diretamente a essas declarações, ela se dirige a esses interlocutores, ela quis ser, no fundo, uma espécie de preâmbulo à discussão com várias dessas posições profundamente preconceituosas e particularmente desinformadas.

Posteriormente, um fato da política social brasileira acendeu, como em uma árvore de natal, todas as ideias de uma só vez. Há quase um ano atrás (em maio de 2013), em um final de semana qualquer, uma onda de boatos sobre o fim do Programa Bolsa Família provocou a corrida de milhares de pessoas a lotéricas e agências da Caixa Econômica Federal, em pelo menos dez estados do país⁶⁰. Esse triste episódio serviu, porém, como disparador da reflexão acerca de um dos principais problemas das políticas de assistência, que, aliás, é quase o “pai” de vários outros:

⁵⁸ Consultar o jornal on-line *La Política* de 15/05/2010, disponível em <http://www.lapoliticaonline.com/nota/44397/>

⁵⁹ Consultar o jornal *Página/12* de 21/03/2012, disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190089-2012-03-21.html>

⁶⁰ Consultar o jornal *Folha de São Paulo* de 20/05/2013, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1281750-boato-sobre-fim-do-bolsa-familia-e-criminoso-diz-dilma-em-pernambuco.shtml>

a baixa institucionalidade. Esse episódio isolado do cotidiano do Brasil deu origem a uma espécie de "curiosidade comparativa" ("por que acontece isso com as políticas de assistência?") entre alguns aspectos dos sistemas de proteção social brasileiro e argentino, que acabou sendo a base sobre a qual seria escrita esta dissertação. Paradoxalmente, estudar o Brasil virou um excelente exercício para conhecer Argentina.

O tempo passou, e após a elaboração deste trabalho que hoje apresentamos, produto de meses de leituras, análises e levantamento de dados, podemos concluir, com toda modéstia e apoiados na "força dos fatos", que nossas hipóteses foram confirmadas. A existência da *Asignación Universal por Hijo* contribui a materializar o direito⁶¹ à seguridade social (ou pelo menos a uma renda básica) das famílias com crianças e adolescentes sob-responsabilidade, com independência do tipo de vínculo trabalhista dos adultos. Adicionalmente, permite romper com a histórica exclusividade dos benefícios da seguridade social, tendendo à universalidade de pelo menos uma das suas prestações, e introduzindo um princípio de solidariedade *intra e inter* classe no seio de um sistema tradicionalmente financiado segundo uma lógica contributiva (ou de seguro social).

Por outra parte, a inclusão da política de assistência no tradicional sistema de seguridade social (cujos benefícios gozam de alto grau de institucionalização e legitimidade na sociedade, derivado, claro, do seu caráter contributivo) significa uma tendência de ruptura com a tradição de baixa institucionalidade das políticas dirigidas a "aliviar" a pobreza, característica "endêmica" de este tipo de intervenções que tem favorecido o aparecimento de outros problemas associados, como são o risco do uso clientelístico da assistência social ou a instabilidade dos seus benefícios.

Para demonstrar a ocorrência das rupturas pressupostas na hipótese de pesquisa, tentamos reconstruir o padrão de proteção social estatal argentino, enfatizando a existência de tradições nos campos das políticas de trabalho e de assistência social, nas quais a AUH significou um ponto de inflexão, por reconhecer novos sujeitos de direito e por outorgar maior transparência aos mecanismos de distribuição do benefício, contribuindo desse modo à sustentabilidade política da estratégia.

⁶¹ A pesar de que os direitos "são fantoches da burguesia", como me disse um professor alguma vez.

Uma crítica que poderia ser formulada a respeito da nossa pesquisa é que suas conclusões não constituem “descobertas” ou interpretações originais sobre a atualidade da política social na Argentina, mas “constatações” acerca de suas características históricas. No entanto acreditamos que, longe de ser uma simples descrição da “evolução” (ou involução) das instituições de proteção social, a argumentação que apresentamos cria novos dados, partindo da localização histórica da AUH em relação ao peso exercido pelas tradições institucionais nas políticas de trabalho e de assistência e vinculando-a com um complexo de políticas contemporâneas com as quais se complementa, identificando as rupturas e sublinhando os pontos de inflexão no mar da tradição das intervenções sociais do Estado.

Outro faltante que poderia ser identificado é aquele que diz a respeito do “sucesso” da AUH na redução dos índices de pobreza ou indigência, e aqui devemos lembrar que o intuito da dissertação foi menos avaliar se as ações previstas são ou não eficazes ou eficientes em relação aos seus objetivos, e sim analisar os efeitos da implementação da AUH em termos de ampliação/redução de direitos sociais e de aumento/diminuição da capacidade de proteção social do Estado argentino.

Uma agenda de pesquisas sobre temas que derivam da dissertação, mas que fugiram aos seus objetivos, foi aberta com a conclusão deste trabalho, o qual centrou-se na institucionalidade das intervenções estatais argentinas relativas à questão social. Utilizando o que foi aprendido como uma etapa, podemos prolongar este estudo horizontalmente, examinando o caso brasileiro e de outros países da América Latina, comparando-os. É particularmente interessante, aliás, o exame comparado, para os casos brasileiro e argentino, da histórica identificação entre os direitos sociais e os direitos dos trabalhadores, questão que refere diretamente ao poder que detêm as corporações para decidir os rumos da proteção social. Podemos também aprofundar a análise verticalmente, tornando-a mais densa, mostrando as complexas relações entre as intervenções estatais, a conformação estatal e a composição da sociedade civil numa perspectiva histórica e sociológica, saindo do âmbito da institucionalidade e entrando no da função social da política social, numa perspectiva que inclua os diversos aspectos da (crítica da) economia política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS

ADAMOVSKY, Ezequiel. **Historia de las clases populares en la Argentina**. Desde 1880 hasta 2003. Buenos Aires: Sudamericana, 2012.

ALFONSÍN, Raúl. Discurso de cierre de la campaña presidencial. Buenos Aires: 27 de octubre de 1983. Disponível em <http://www.retoricas.com/2010/05/discurso-raul-alfonsin-restauracion.html>

ALFONSIN, Raúl. Fragmento del discurso de asunción como Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa. Buenos Aires: 10 de diciembre de 1983. Disponível em <http://servicios2.abc.gov.ar/docentes/efemerides/10dediciembre/descargas/elecciones/asuncionpr esi.pdf>

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. **Pobreza y desarrollo en América Latina**. 1º ed. Salta: Universidad Nacional de Salta, 2008.

ARGENTINA. Decreto N° 2284/1991 do Poder Ejecutivo Nacional, de 31 de outubro de 1991. *Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Único de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Decreto N° 2741/1991 do Poder Ejecutivo Nacional, de 26 de dezembro de 1991. *Creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Decreto N° 565/2002 do Poder Ejecutivo Nacional, de 4 de abril de 2002. *Programa Jefes de Hogar*. Disponível em www.infoleg.gov.ar

ARGENTINA. Decreto N° 897/2007 do Poder Ejecutivo Nacional, de 12 de julho de 2007. *Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Decreto N° 1602/2009 do Poder Ejecutivo Nacional, de 29 de outubro de 2009. *Criação da Asignación Universal por Hijo para Protección Social e incorporação no Régimen de Asignaciones Familiares*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Lei N° 23.056 do 22 de março de 1984. *Programa Alimentario Nacional*. Disponível em www.infoleg.gov.ar

ARGENTINA. Lei N° 23.767 do 17 de janeiro de 1990. *Políticas Sociales Comunitarias*. Disponível em www.infoleg.gov.ar

ARGENTINA. Lei N° 24.241 de 23 de setembro de 1993. *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Lei Nº 24.430 de 15 de dezembro de 1994. Constitución de la Nación Argentina. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Lei Nº 24.714 de 2 de outubro de 1996. *Régimen de Asignaciones Familiares*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

ARGENTINA. Resolução 132/2010 da ANSES, de 25 de fevereiro de 2010. *Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación. Formalidades y plazos*. Disponível em www.infoleg.gov.ar.

AUYERO, Javier. **La política de los pobres**. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial, 2001.

Boletín Estadístico de la Seguridad Social: 2º trimestre de 2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

BORGHINI, Natalia; BRESSANO, Clara; LOGIUDICE, Ana. La actualidad de la política social. Contrarreforma de las políticas sociales o asistencialización de la protección social? **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 23, p. 126-133, abril 2013.

BOWEN, Glenn A. **Document Analysis as a qualitative research method**. Qualitative Research Journal. 2009.

CALABRIA, Alejandro et al. **Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina**: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Anales de la XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, 2010.

CENTRÁNGOLO, Oscar (ed.). **La seguridad social en América Latina y el Caribe**. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia. Santiago de Chile: CEPAL, PNUD, 2009.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). **Plan Jefes y Jefas, derecho social o beneficio sin derechos?** Buenos Aires: mayo de 2003.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). **Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en Argentina entre los años 2002 y 2005**. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos. Buenos Aires, 15 de octubre de 2006.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). **Derechos humanos en Argentina**: informe 2010. 1º ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2010.

COGLIANDRO, Gisell. Gasto Público Social en la Ley de Presupuesto Nacional 2013. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Documento de trabajo Nº 12. Buenos Aires, mayo de 2013.

DANANI, Claudia; HINTZE, Susana (comp.). **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010**. 1º edición. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

DANANI, Claudia; HINTZE, Susana. Seguridad social y condiciones de vida. La protección social en la Argentina entre 2002 y 2012. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 23, p. 45-51, abril 2013.

DRAIBE, Sônia. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. *In: ANPOCS. Ciências Sociais Hoje, 1989*. São Paulo: Vértice e ANPOCS, 1989.

Encuesta sobre condiciones de vida de Ninez y Adolescencia: principales resultados 2011-2012. UNICEF/Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. Julio de 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova* Nº 24. São Paulo: setembro de 1991.

FALAPPA, Fernando; ANDRENACCI, Luciano. **La política social de la Argentina democrática (1983-2008)**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.

FERNÁNDEZ SOTO, Silvia. **La intervención social del Estado en los noventa**. Un análisis de la implementación del Plan Vida em la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires). 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Agosto de 2001.

FILGUEIRAS, Luiz. Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. 17 de julho de 2007. Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0B91YGWBy3mrqV3IIMHdCRXV0bFE/edit?pli=1>

GASPARINI, Leonardo; CRUCES, Guillermo. **Las Asignaciones Universales por Hijo**. La Plata: CEDLAS/UNLP, 2010.

GRANDOLI, Mariano. “Asignaciones pendientes”. **Página/12**. Buenos Aires: 5 de julho de 2013. Disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-223778-2013-07-05.html>

GOLBERT, Laura; ROCA, Emilia. **De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales**. 1º edición. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

GOLBERT, Laura. La compleja trayectoria de las políticas sociales argentinas. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 22, p. 18-25, marzo 2013.

GRASSI, Estela. La cuestión social y la cuestión de la pobreza. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 22, p. 10-17, marzo 2013.

GRONDONA, Ana; MINUJÍN, Alberto. Pobreza, necesidades y derechos. Definiciones en disputa. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 22, p. 4-8, março 2013.

LAURELL, Asa. Para um novo Estado de Bem-estar na América Latina. Revista **Lua Nova** N° 45. São Paulo: 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519980003&nrm=iso&lng=pt

LINDENBOIM, Javier (comp.). **Trabajo, ingresos y políticas em Argentina**: contribuciones para pensar el siglo XXI. Buenos Aires: Eudeba, 2008.

LINDENBOIM, Javier. El empleo y la distribución del ingreso en debate. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 23, p. 33-43, abril 2013.

LO VUOLO, Ruben; BARBEITO, Alberto; ENRIQUEZ, Corina. **La inseguridad socio-económica como política pública**: transformación del sistema de protección social y financiamiento social. Documento n°33 del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – CIEPP. Buenos Aires, mayo de 2002.

LO VUOLO, Ruben. **Asignación por Hijo**. Revista *Coyuntura*, n° 22. CIEPP. 2009.

MARSHALL, Thomas. Ciudadanía y clase social. Conferencia. Cambridge: 1949. Disponível em http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_13.pdf

MAZZOLA, Roxana. **Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo em la Argentina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.

MECLE ARMIÑANA, Elina. Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. In: ZICCARDI, Alicia (comp.). **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**. Los límites de las políticas sociales en América Latina. 2° edición. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2002.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Presidencia de la Nación. KIRCHNER, Alicia. **La Bisagra**. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social. Políticas Sociales en Acción. Buenos Aires, 2007.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Presidencia de la Nación. KIRCHNER, Alicia. **Políticas Sociales del Bicentenario**. Un modelo Nacional y Popular. Volumes I e II. Buenos Aires, 2013.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Presidencia de la Nación. GOLBERT, Laura. De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales. Buenos Aires, 2010.

MORENO, José Luis. Pobreza y Políticas Sociales en Argentina, 1854-1955. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 23, p. 7-13, abril 2013.

MUSIAK, Diego. La mayor estafa al pueblo argentino. Documental. Buenaventura Producciones; Musiak Films: Buenos Aires, 2004. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=-jPAvtGGBnQ>.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economía Política**. Uma introdução crítica. 7 ed. São

Paulo: Cortez, 2011.

NEFFA, Julio. Macroeconomía, instituciones y normas como determinantes y condicionantes de las políticas de empleo. *In* LINDENBOIM, Javier (comp.). **Trabajo, ingresos y políticas em Argentina**: contribuciones para pensar el siglo XXI. Buenos Aires: Eudeba, 2008.

NEFFA, Julio. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *In*: NEFFA, Julio; TOLEDO, Enrique; TERRA, Leticia (comp.). **Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales**. Vol. 2. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. São Paulo: Jorge Zahar Ed., 1997.

OFFE, Claus. Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización. *In* **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**. Madrid: Sistema, 1992.

OIT. BERTRANOU, Fabio (coord.). Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares. Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los beneficios de la globalización, Coop. Técnica para Desarrollo de la Rep. Francesa. Buenos Aires, 2010. Disponible em <http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/asignaciones.pdf>

PÁGINA/12. “Subas para la AUH y Progresar”. 28 de marzo de 2014. Disponible em <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/242890-67399-2014-03-28.html>

PEREIRA, Potyara. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2011.

PNUD. El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros / 1a ed. - Buenos Aires: 2011.

RADIO NACIONAL ARGENTINA. **Linha de tempo “30 anos de democracia”**. Disponible em www.radionacional.com.ar.

ROBLES, Claudia et. al. **Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América latina y el Caribe**. 1º edición. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na orden brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Maria Ozanira de Silva e, et al. **A pobreza no Brasil e na Argentina**: dimensão e políticas de enfrentamento. III Jornada Internacional de Políticas Públicas, Questão Social e Desenvolvimento no século XXI. Universidade Federal do Maranhão. Maranhão: 2007.

Site do Ministério de Trabajo, Empleo e Seguridad Social, Poder Ejecutivo Nacional, Argentina. Disponible em www.trabajo.gov.ar.

Site do Ministério de Desenvolvimento Social, Poder Ejecutivo Nacional, Argentina. Disponible em www.desarrollo.gov.ar.

Site da ANSES, Administração Nacional da Seguridade Social. Disponível em www.anses.gob.ar.

Site do INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas e Censos. Disponível em www.indec.gov.ar.

SOARES DULCI, Otavio. **Transferência de renda e política social**: modelos e trajetórias institucionais na América Latina. Artigo apresentado no 33º Encontro de ANPOCS, Caxambu, MG, outubro de 2009.

VIANNA, Maria Lucia T. W. Notas sobre Política Social. **PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, p. 133-159, 1991.

VIANNA, Maria Lucia T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 2000.

VOMMARO, Gabriel; DANIEL, Claudia. Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, año 4, n. 23, p. 24-31, abril 2013.

WAINFELD, Mario. “Después de seis años, la necesidad de empezar de nuevo”. **Página/12**. Buenos Aires: 29 de junio de 2009. Disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-127447-2009-06-29.html>

ZIMERMANN, Eduardo. **Los liberales reformistas**: La cuestión social en la Argentina, 1890-1916. Buenos Aires: Sudamericana, 1995.

ANEXOS

ANEXO A - MODELO DE ANÁLISE DOS DADOS BIBLIOGRÁFICOS E DOCUMENTAIS

Período	Políticas Sociais do Estado argentino		
	Política do trabalho	Política de serviços universais	Política de assistência
Criação da <i>Sociedad de Beneficencia de la Capital</i> (SBC)			1823 – Criação da SBC.
A chegada da imigração (a partir de fins da década de 1860)	<p>1904 – Lei de descanso dominical.</p> <p>1907 – Lei de proteção do trabalho feminino e infantil.</p> <p>1907 – Criação do <i>Departamento Nacional del Trabajo</i>.</p> <p>1902 – <i>Ley de Residencia</i> (Nº 4.144, também conhecida como <i>Ley Cané</i>).</p> <p>1910 – <i>Ley de Defensa Social</i>.</p>	<p>1880 – Criação do <i>Departamento Nacional de Higiene</i>.</p> <p>1884 – Lei Nº 1420, de obrigatoriedade do ensino fundamental em todo o país.</p> <p>1906 – Criação da <i>Dirección de la Primera Infancia</i>.</p>	<p>A partir de 1870 – Influência do <i>higienismo</i>.</p> <p>1890 – Criação da <i>Asistencia Pública</i> em Buenos Aires (funções basicamente sanitárias).</p> <p>1892 – Criação do <i>Patronato de la Infancia</i>.</p>
Os governos da <i>Unión Cívica Radical</i> (1916-1930)	<p>Violenta repressão do movimento operário (Semana Trágica, fuzilamentos na Patagonia).</p> <p>1918 – Lei Nº 10.505, de regulação do trabalho a domicilio.</p> <p>1921 – Leis de reciprocidade com Espanha e Itália em caso de acidentes de trabalho.</p>	1918 – Reforma universitária.	1919 – <i>Ley Agote</i> , Nº 10.903, de controle da infância pobre.

	<p>1924 – Lei Nº 11.317, das condições de trabalho das crianças.</p> <p>1924 – Lei Nº 11.318, de proibição do trabalho noturno em padarias.</p> <p>1925 – Lei Nº 11.278, que estabeleceu o salário como forma exclusiva de pagamento por trabalho.</p> <p>1929 – Lei Nº 11.544, de limitação da jornada diária e semanal de trabalho.</p>		
<p>A crise de 1930 e o primeiro governo autoritário</p>	<p>Consolidou-se a relação de negociação entre o Estado e os sindicatos: a ação estatal limitava-se à criação de condições para a negociação entre trabalhadores e empregadores e a institucionalização dos acordos na legislação.</p> <p>O Estado continuou combinando estratégias de mediação de conflitos laborais com repressão dos trabalhadores.</p> <p>Criação dos primeiros institutos previdenciários para funcionários públicos.</p>	<p>Saúde pública: escassa regulação estatal.</p> <p>A provisão de serviços públicos de saúde continuou sendo subsidiária: o Estado coordenava intervenções de higiene pública e controle de doenças, e promovia as instituições privadas para a atenção aos setores de baixa renda.</p>	<p>Outorgamento de subsídios a numerosas sociedades de beneficência responsáveis por serviços de atenção médica e assistência social.</p> <p>Consolidou-se a passagem da filantropia à assistência social.</p> <p>Importante mudança na concepção da pobreza: já não era interpretada como consequência de dificuldades individuais, mas como produto do funcionamento da sociedade como sistema.</p> <p>O trabalho erigiu-se como o meio por excelência para a superação da pobreza. A população pobre passou</p>

			a ser vista como recurso, e a política assistencial reorganizada para garantir a reprodução da “potencial” força de trabalho.
O Estado Social (1945-1955)	<p>Diversos mecanismos de regulação da renda dos assalariados (objetivo: garantir o aumento efetivo): instituição do décimo terceiro salário, diminuição dos preços das mercadorias da cesta básica, queda dos preços dos serviços públicos, congelamento de aluguéis, controle de preços e subsídio aos alimentos.</p> <p>Forte proteção do contrato de trabalho.</p> <p>Estatuto do trabalhador rural.</p> <p>O Estado fez obrigatória a afiliação aos sindicatos, o que permitiu o acesso massivo aos benefícios que estes brindavam (hospitais, hotéis de turismo, clubes recreativos) e o aprofundamento da sua dimensão prestadora de serviços sociais (além das aposentadorias e os serviços de saúde, aparecimento das primeiras <i>asignaciones familiares</i>).</p> <p>Homogeneização das cotizações e dos benefícios entre sindicatos.</p>	<p>Saúde pública: planejamento estatal centralizado.</p> <p><i>O Ministerio de Salud Pública</i> desenvolveu uma enorme estratégia sanitária que incluiu o enfrentamento de doenças endêmicas das regiões mais pobres do país, a duplicação da capacidade hospitalar, e o desenvolvimento da medicina preventiva e da atenção materno-infantil.</p>	<p>1947 – Dissolução da SBC.</p> <p>1948 – Criação da <i>Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón</i>, que mais tarde passou a chamar-se simplesmente <i>Fundación Eva Perón</i>.</p>
Instabilidade política e consolidação dos direitos sociais para os trabalhadores (1955-1976)	<p>Regulação estatal do contrato de trabalho e de um sistema de seguros sociais fragmentado em corporações profissionais.</p> <p>Intervenção nas administrações sindicais e proibição da participação dos antigos dirigentes peronistas nas eleições de novos representantes.</p> <p>Os processos de negociação coletiva foram frequentemente suspensos, ao mesmo tempo em que as leis de regulação do contrato do trabalho sofriam modificações em favor dos empregadores, que agora estavam habilitados para realizar as mudanças necessárias em função do aumento da produtividade.</p>	<p>Saúde pública: modelo pluralista de planejamento descentralizado.</p> <p>Consolidação do clássico e ainda vigente caráter de pirâmide de três pisos da saúde argentina, com um andar superior de atenção privada, um andar intermédio de qualidade de cobertura variável para os</p>	<p>1956 – Aparição de <i>Cáritas</i>.</p> <p>Devolução da pessoa jurídica à SBC.</p>

	<p>1964 – <i>Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil</i>.</p> <p>Aprofundamento do controle e a regulação dos três componentes da seguridade social (aposentadorias, seguros de saúde ou <i>obras sociales</i> e <i>asignaciones</i> familiares).</p> <p>1968 – Os fundos previdenciários foram unificados em três caixas (trabalhadores autônomos, empregados de comércio e industriais), e as cotizações e benefícios homogeneizados.</p> <p>1969 – Lei Nº 18.017, de <i>Cajas de Subsídios y Asignaciones Familiares</i>.</p> <p>1970 – Criação do <i>Instituto Nacional de Obras Sociales</i> (INOS).</p> <p>1970 – Lei Nº 18.610, de <i>Obras Sociales</i>.</p> <p>1971 – Criação do <i>Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados</i> (INSSJyP).</p>	<p>assalariados formais, composto pelas <i>obras sociales</i> e um “andar térreo” de hospitais públicos gratuitos de capacidade e qualidade diversas.</p>	
<p>O retrocesso da proteção social estatal (1976-2002)</p>	<p>Degradação de todos os mecanismos de proteção do contrato de trabalho e de todos os componentes da seguridade social.</p> <p>Lenta dissolução das estruturas que regulavam e protegiam as relações laborais, assim como dos espaços de negociação coletiva das condições de trabalho (incluída a questão salarial).</p> <p>Período ditatorial (1976-1983) – Intervenção dos sindicatos, suspensão das leis de negociação coletiva e <i>obras sociales</i>, proibição das greves, sequestro, tortura e assassinato de sindicalistas.</p> <p>Importantes mudanças na situação dos trabalhadores: queda de salários, aumento do desemprego (produto da desindustrialização e desaceleração do ritmo de crescimento do emprego), precarização e diferenciação das condições de inserção laboral entre os trabalhadores.</p> <p>Consequência direta deste processo: expulsão massiva de cidadãos do</p>	<p>Saúde pública: consolidação e crise do modelo fragmentado.</p> <p>Desregulação dos mercados de saúde.</p> <p>A queda do investimento público combinada com o aumento da demanda (originada na população desempregada e empobrecida, que tinha sido expulsa da estrutura da seguridade social), teve como consequência a degradação de todos os</p>	<p>Protagonismo da assistência.</p> <p>Multiplicidade de programas pontuais financiados com ajuda de aportes de agências internacionais de crédito.</p> <p>1984 – Criação do <i>Programa Alimentario Nacional</i> (PAN), Lei Nº 23.056.</p> <p>1989 – o PAN foi substituído pelo <i>Bono</i></p>

	<p>sistema de seguridade social.</p> <p>Foram eliminadas as contribuições dos empregadores como fonte de financiamento da seguridade social, e substituídas por impostos regressivos que acabaram deixando nas mãos dos trabalhadores e do resto da população a responsabilidade pelo financiamento do sistema.</p> <p>Raúl Alfonsín (1983-1989) – Tentou reverter o processo a partir de aumentos salariais, controles de preços e subsídios públicos.</p> <p>Reativação das leis de negociação coletiva e <i>obras sociales</i>.</p> <p>1988 – O governo tentou implementar a Lei do Seguro Nacional de Saúde (objetivo: integrar o conjunto de Obras Sociales e o sistema público para criar um seguro de saúde universal). Como resíduo do projeto, foi criada apenas a <i>Administración Nacional del Seguro de Salud</i>, dirigida a compensar as diferenças orçamentárias das Obras Sociales (homogeneização da qualidade dos serviços).</p> <p>Carlos Menem (1989-1999) – Mudanças nas instituições e nas normas jurídicas de regulação do mercado laboral, cujos objetivos foram reduzir o custo do uso da mercadoria força de trabalho, desfigurar a relação salarial e debilitar o poder da organização coletiva dos trabalhadores (objetivo: baratear o custo da produção e aumentar a produtividade).</p> <p>Flexibilização dos vínculos laborais, desproteção do setor assalariado, dificuldades para obter uma inserção laboral satisfatória, precarização do emprego existente, diminuição da capacidade de compra dos salários e da sua participação no PIB.</p> <p>A negociação coletiva das condições laborais foi suplantada pela negociação direta entre o empregado e o empregador, o que fragilizou enormemente a posição do primeiro.</p> <p>Novas tecnologias, que ampliaram rapidamente a produtividade horária, possibilitando a subcontratação e a demissão dos</p>	<p>serviços universais.</p> <p>O Estado retirou-se de todos os mecanismos que asseguravam um piso de proteção social com critério universalista: os serviços de água, energia, transporte y comunicações.</p> <p>Descentralização da saúde e a educação do nível nacional aos níveis provincial e municipal.</p> <p>1993 – <i>Ley Federal de Educación</i> (Nº 24.195).</p> <p>1997– Criação do <i>Programa Médico Obligatorio</i> (PMO).</p>	<p><i>Solidario de Emergencia</i>, Decreto Nº 400.</p> <p>1990 – Lei Nº 23.767 de <i>Políticas Sociales Comunitarias</i>.</p> <p>Implementação programas de emprego, capacitação laboral e serviços de emprego, que consistiam em transferências de renda condicionadas ao desenvolvimento de uma atividade laboral no âmbito público ou privado (caso paradigmático, <i>Plan Trabajar</i>, desde 1996, financiado pelo Banco Mundial).</p>
--	---	---	---

<p>trabalhadores com antiguidade e dificuldades para se adaptar às novas tecnologias, que foram substituídos por empregados mais jovens, qualificados e sem experiência sindical.</p> <p>No sistema de seguridade social, introdução de mecanismos de mercado (seguros sociais privados), de individualização dos riscos e de autoproteção individual.</p> <p>1991 – Decreto Nº 2284, de criação do <i>Sistema Único de la Seguridad Social</i> (SUSS).</p> <p>1991 – <i>Ley Nacional de Empleo</i>, Nº 24.013. Criação do <i>Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Movil</i>, do <i>Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo</i> e o <i>Fondo Nacional de Empleo</i>. Introdução das “formas promovidas de emprego”, modalidades contratuales por tempo determinado, sem contribuições patronais à seguridade social, <i>asignaciones familiares</i> nem direito a indemnização.</p> <p>1993 – Lei Nº 24.241, de criação do <i>Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones</i> (SIJP).</p> <p>1995 – Lei Nº 24.465, de <i>Fomento del Empleo</i>, implementou o período de prova de seis meses de duração.</p> <p>1995– Lei Nº 24.467, de PyMES, que reduziu exigências para contratar empregados.</p> <p>1996 – Lei Nº 24.714, que fixou tetos salariais acima dos quais os trabalhadores perdiam direito às <i>asignaciones familiares</i>, e reduziu as situações cobertas.</p> <p>1999 – Lei Nº 25.013, de Reforma Laboral.</p> <p>2000 – Lei Nº 25.250, de <i>Empleo Estable</i> (a chamada “<i>Ley Banelco</i>”).</p>		
--	--	--

<p>Expansão da cidadania e crescimento do sistema de proteção social (2002-...)</p>	<p>Reconstituição do <i>Consejo del Salário Mínimo, Vital y Móvil</i> (o salário mínimo tem aumentado uma vez por ano).</p> <p>Aumentos por decreto dos benefícios previdenciários. Posteriormente, Lei Nº 26.417 de <i>Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público</i> (2008).</p> <p>2004 – Aposentadorias para donas de casa.</p> <p>2004 – Lei Nº 25.877, de <i>Régimen Laboral</i>. Deroga a chamada <i>Ley Banelco</i> (25.250), reduz a três meses e restringe o período de prova.</p> <p>2005 – Lei Nº 25.994, de moratória previdenciária.</p> <p>2008 – Lei Nº 26.222, que eliminou a restrição que evitava o regresso ao sistema previdenciário público.</p> <p>2008 – Lei Nº 26.425, criação do <i>Sistema Integrado Previsional Argentino</i> (SIPA) e eliminação do componente previdenciário privado. Conformação do <i>Fondo de Garantía del SIPA</i>.</p> <p>2008 – Lei Nº 26.476, de <i>Promoción y Protección del Empleo Registrado</i>.</p> <p>2008 – Resolução 71/08 da <i>Comisión Nacional del Trabajo Agrario</i>, que equipara a jornada de trabalho rural à do resto dos trabalhadores e estabelece o pagamento de horas extra.</p> <p>2009 – <i>Programa de Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja</i>.</p> <p>2009 – Decreto Nº 1602, de criação da <i>Asignación Universal por Hijo</i> (AUH).</p>	<p>Saúde pública: intentos de coordenação federal e reposicionamento da seguridade social.</p> <p>2002 – Criação Programa REMEDIAR.</p> <p>2002 – Lei Nº 25.675, do <i>Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva</i>.</p> <p>2002 – Obrigatoriedade da prescrição de medicamentos por nome genérico.</p> <p>2002 – Reforma do <i>Programa Médico Obligatorio</i> (PMO). Criação do <i>Programa Médico de Emergencia</i> (PMOE).</p> <p>2004 – Criação do <i>Plan Nacer</i>.</p> <p>2006 – <i>Ley Nacional de Educación</i> (Nº 26.206).</p> <p>2010 – Criação do <i>Programa Conectar Igualdad</i>.</p> <p>2012 – Criação do PROCREAR.</p>	<p>2002 – Criação do <i>Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</i> (PJyJHD), Decreto Nº 565.</p> <p>2003 – <i>Plan Mayores</i>, Resolução Nº 155/03 do <i>Ministerio de Trabajo</i>.</p> <p>2004 – Criação do <i>Programa Familias para la Inclusión Social</i>.</p> <p>2009 – Criação da AUH.</p> <p>2011 – Criação da AUH <i>por Embarazo</i>.</p> <p>2014 – Criação do PROGRESA.</p>
--	--	---	--

ANEXO B – MAPAS DA ARGENTINA



Informar, también es compartir el PAN

Lo que usted debe saber:

- 1) **¿Cuánto debe pagar quien recibe una caja PAN?**
NADA. La caja PAN se entrega en forma total y obligatoriamente gratuita. Venderla, comprarla, canjearla, está penado por la ley.
- 2) **¿El PAN es para siempre?**
NO. El Programa tiene una duración de dos años. Es sólo una ayuda de emergencia para los problemas de nutrición de las familias carenciadas. La solución de fondo será la reactivación económica que asegure el pleno empleo.
- 3) **¿Tiene el PAN algún antecedente en el país?**
NO. El PAN es el primer programa de ayuda alimentaria estructurado sobre la realidad de la desnutrición que padece parte del pueblo. Es el programa social orgánico más importante de la historia del país.
- 4) **¿Hay que anotarse en algún lugar?**
NO. El agente PAN es el encargado de visitar, uno por uno, a los potenciales beneficiarios, informándose de la situación de cada una de las familias, y darle, si corresponde, las instrucciones para concurrir a la reunión donde se entregarán las cajas.
- 5) **¿El PAN se limita a entregar alimentos?**
NO. Además de entregar las cajas PAN a las madres de familias, en las reuniones se dan charlas sobre nutrición, promoción de la lactancia materna, educación para la salud y todo lo que puede ayudar a una madre a criar a su hijo.
- 6) **¿A quiénes se les entrega la caja PAN?**
A las familias que viven en barrios carenciados, que tienen hijos menores, mujeres embarazadas y/o ancianos económicamente desprotegidos.
Se les entrega también a las familias numerosas, con hijos perdidos antes del primer año, discapacitados u otras variables que agraven la situación familiar.
- 7) **¿Una familia puede comer todo el mes con una caja PAN?**
NO. Una caja PAN contiene 15 Kilos (aproximadamente) de alimentos, que constituyen el 30 % de las necesidades alimentarias de una familia tipo. Por eso está definido como una ayuda mensual de complementación alimentaria.
La intención no es dar de comer sino ayudar a alimentar.



Ayudemos a compartir el PAN

ANEXO D – DECRETO 1.602/09 DE CRIAÇÃO DA AUH

ASIGNACIONES FAMILIARES

Decreto 1602/2009

Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.

Bs. As., 29/10/2009

VISTO las Leyes Nros. 24.714 y 26.061 y el Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

Que a través de la Ley N° 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un Régimen de Asignaciones Familiares.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Que la Ley N° 26.061 tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

Que por el artículo 3° de dicha norma se entiende por interés superior de aquéllos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

Que cabe agregar que el artículo 26 de la Ley N° 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24.714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Que, como el resto de los beneficios de la Ley N° 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

Que la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la COMISION BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL creada por el artículo 11 de la Ley N° 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el element cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, por lo que el PODER EJECUTIVO NACIONAL adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la Ley N° 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del H. CONGRESO DE LA NACION respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la citada ley determina, que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la Ley N° 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3 y 82 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL y de los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley N° 26.122.

Por ello, LA PRESIDENTA DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

Artículo 1° — Incorpórase como inciso c) del artículo 1° de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

"c) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."

Art. 2º — Incorpórase al artículo 3º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

"Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil."

Art. 3º — Incorpórase como inciso c) del artículo 5º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1º de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias;
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto N° 897/07 y modificatorios."

Art. 4º — Incorpórase como inciso i) del Artículo 6º de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

" i) Asignación Universal por Hijo para Protección Social."

Art. 5º Incorpórase como artículo 14 bis de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 bis.- La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias. Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores."

Art. 6º — Incorpórase como artículo 14 ter de la Ley N° 24.714 y modificatorios, el siguiente:

"ARTICULO 14 ter.- Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad.

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.

d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.

e) Hasta los CUATRO (4) años de edad —inclusive—, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Art. 7º — Incorpórase como inciso k) del artículo 18 de la Ley N° 24.714 y sus modificatorios:

"inciso k) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda. El OCHENTA POR CIENTO (80%) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). El restante VEINTE POR CIENTO (20%) será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACION ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios. Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de CINCO (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente. La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

Art. 8º — Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

Art. 9º — La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

Art. 10. — Facúltase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Art. 11. — El presente decreto comenzará a regir a partir del 1º de noviembre de 2009.

Art. 12. — Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 13. — Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Aníbal D. Fernández. — Aníbal F. Randazzo. — Jorge E. Taiana. — Nilda C. Garré. — Amado Boudou. — Débora A. Giorgi. — Julián A. Dominguez. — Julio M. De Vido. — Julio C Alak. — Carlos A. Tomada. — Alicia M. Kirchner. — Juan L. Manzur. — Alberto E. Sileoni. — José L. S. Baraño.

ANEXO E – LIBRETA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y EDUCACIÓN

Formulario Libreta

Versión 1.0



ANSES

Form.
PS.1.47

**Asignación Universal - Salud, Educación
y Declaración Jurada**

Responsable:

CUIL

Apellido y Nombre

Menor:

CUIL

Apellido y Nombre

Complete Edad Menor:

Domicilio del Titular:

Calle:
 Número:
 Piso:
 Depto:
 Código Postal:
 Localidad:
 Provincia:
 Teléfono: Es Celular?
 Email:

Declaración Jurada del Adulto Responsable

CUIL del Menor

Condicion Laboral:

Formal Informal
 Cuenta Propia Relacion de Dependencia
 Desempleado Servicio Domestico

Si Trabaja en el mercado Informal, o en el servicio Domestico,
Indicar si el sueldo es menor que el salario
Mínimo, Vital y Movil:

SI NO

Fecha

Firma y Aclaración del
Adulto Responsable

Intervencion ANSES

NO RECORTAR

Vacunas y Controles de Salud

CUIL del Menor

Cumple con el/los Controles de Salud para su Edad

Nombre del Establecimiento de Salud

Código Establecimiento Fecha

Firma y Sello del Profesional

Esquema de Vacunación para la Edad

Completo En Curso

Nombre del Establecimiento de Salud

Código Establecimiento Fecha

Firma y Sello del Profesional

Intervencion ANSES

Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social

Educación

CUIL del Menor

N° de Código Único del Establecimiento (CUE)

Nombre del Establecimiento de Educación

Gestión:

Estatal Nivel Inicial
 Privada Primario
 Otra Secundario
 Otro

¿Es alumno Regular en el presente Ciclo 20 ?

SI NO Grado/Año

¿Fue Alumno Regular en el ciclo Anterior 20 ?

SI NO Fecha

Firma y Sello de la Autoridad
del Establecimiento

Intervencion ANSES

¿Cómo completar la libreta? <http://www.anses.gov.ar/LIBRETA/>

ACTUALIZACIÓN DE DATOS PERSONALES Y DE RELACIONES

PERSONA

Argentinos o Extranjeros con Residencia Permanente en el País

DNI, LC o LE (original y copia) - como excepción, y en caso de pérdida del Documento mencionado, la constancia de documento en trámite y otra documentación emitida por un Organismo Oficial donde surja el nombre, apellido, la fecha de nacimiento y Número de documento (por ejemplo cédula de identidad, licencia de conducir, Pasaporte, etc)

ACREDITACION VINCULOS CON EL TITULAR DE AUH

Hijo Nacido en Argentina

Acta, Partida o Certificado de Nacimiento – Original y Copia ^(**)

Hijo Nacido en el Extranjero

Acta, Partida o Certificado de Nacimiento Traducido y Legalizado o Apostilla – Original y Copia ^(**)

Tenencia de Hijo

Original y copia: de Testimonio o de la Sentencia o del Acuerdo de Partes realizado ante un Mediador matriculado por el Ministerio de Justicia de la Nación, ante Escribano Público o ante la Justicia competente, o del Formulario PS.2.46 "Conformidad de Tenencia", o del Acuerdo Privado con firma certificada por Escribano Público, Entidad Bancaria o Autoridad Judicial competente, o de Información Sumaria Judicial.

También se encuentra vigente la presentación de un Informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social.

Guarda

Original y copia del Testimonio o de la Sentencia o del Certificado de Guarda expedido por autoridad judicial.

Tutela

Original y copia del Testimonio o de la Sentencia o del Certificado de Guarda expedido por autoridad judicial.

Tutela Legal

Corresponde a Progenitores menores de 18 años, cuando sus hijos están sujetos a la Tutela de sus abuelos.

Original y copia de la Partida de Nacimiento de cada uno de los progenitores menores; original y copia de la Partida de Nacimiento del Nieto y original y copia de Información Sumaria de Convivencia con los abuelos

Adopción

Original y copia del Testimonio o copia de la Sentencia de Adopción

A cargo Asignación Universal

Información Sumaria Judicial o Informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social donde conste:

- la relación de consanguinidad entre ambos (tío – abuelo – hermano)
- la convivencia con el menor o mayor discapacitado
- que se encuentra a su cargo
- que no existe guardador, tutor o curador designado judicialmente.
- la fecha de inicio de la relación^o

^(**) Cuando no fuere posible la presentación de las partidas exigidas se admite la presentación de la documentación supletoria autorizada por la Ley N° 18.327.

¿COMO COMPLETAR EL FORMULARIO?

- Utilizar preferentemente lapiceras o bolígrafos de tinta negra. De no ser así, se podrá utilizar tinta azul.
- Las firmas deberán estar claras.
- Evitar el ingreso erróneo de los datos. No tachar, borrar ni enmendar el formulario.

DECLARACIÓN JURADA DEL ADULTO RESPONSABLE

El Adulto Responsable del niño o del adolescente deberá firmar esta Declaración Jurada una vez al año para informar su situación laboral.

EDUCACION

Deberá acercarse al establecimiento educativo donde concurre el niño o adolescente para que le completen los datos correspondientes a "Educación" y certifiquen el cumplimiento del ciclo lectivo. Este ítem es obligatorio para los mayores de 5 años, NO discapacitados

VACUNAS Y CONTROLES DE SALUD

Deberá presentarse en el hospital o establecimiento de salud más cercano a su domicilio, para que los profesionales le certifiquen el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación, completando los datos correspondientes del ítem.

Los niños/as menores de 6 años deben estar inscriptos en el Plan Nacer.