

Coordenação de Políticas Sociais: Desafios para a Gestão Pública

Carla Bronzo

Fabian Repetto (organizadores)

Coleção **Estudos nº 18**

Série **Análise**

Área **Proteção Social**



Coordenação de Políticas Sociais: Desafios para a Gestão Pública

Carla Bronzo
Fabián Repetto (organizadores)

Estudo nº 18
Série: Análise
Área: Proteção Social



PROGRAMA FINANCIADO
PELA UNIÃO EUROPEIA

Edição:

Programa EUROsocial
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci-al-ii.eu

Com a colaboração:

Instituto Italo-Latino Americano



Escola Nacional da Administração Pública (ENAP)

Enap

ISBN: 978-88-9959-203-5

A presente publicação foi elaborada com assistência da União Europeia. O conteúdo da mesma é de responsabilidade exclusiva dos autores, em nenhum caso deve considerar que reflete a opinião da União Europeia.

Edição não comercial.

Realização gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, novembro 2015



Não se permite o uso comercial da obra original nem das possíveis obras derivadas, cuja distribuição requer licença semelhante à que regula a obra original.

Índice

Prefácio	5
Introdução	7
PARTE I . “Caminhos da proteção social em dois continentes: o enfoque integral, desafios latino-americanos e temas de reforma do <i>welfare</i> europeu em época de crise	9
1. Enfoque integral da proteção social e desafios para a América Latina Carla Bronzo y Fabián Repetto	11
2. A reforma da proteção social na América Latina: avanços e possibilidades de universalismo Fernando Filgueira	31
3. A integração territorial da transferência e os serviços sociais: lições do caso do programa mexicano Oportunidades Carlos Barba	67
4. O segundo <i>welfare</i> entre inovação e investimento social: que respostas à crise do Estado social? Franca Maino	103
5. A coordenação das políticas de proteção na Europa Francesco Maria Chiodi	133
PARTE II . Instrumentos e mecanismos de coordenação: a política, o planejamento e o orçamento como fatores chaves	173
1. A economia política das políticas sociais e a dimensão político-institucional dos processos de coordenação pró-integralidade Fabián Repetto	175
2. O planejamento estratégico como instrumento para a construção dos sistemas de proteção social (SPS)	

Roberto Martínez Nogueira	197
3. Enfoque econômico da proteção social: a vinculação entre o orçamento e o planejamento para a coordenação de políticas	
Damián Bonari y José Gasparín	213
4. Parceria intersetorial na política social: estudo de caso sobre o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família	
Cristina Almeida Cunha Filgueiras	243
Glossário de siglas	279

Prefácio

A obra que ora se apresenta emana da realização, na Escola Nacional de Administração Pública, Enap, em Brasília, de uma oficina, em outubro de 2013, que debateu aspectos relevantes na coordenação de políticas sociais na América Latina. A oficina reuniu um grupo de 26 representantes de alto nível dos países da região (Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai e Uruguai), participantes em seus respectivos governos do desenho e da implementação de políticas de proteção social.

Tal atividade foi desenvolvida no marco do programa Eurosocial II, iniciativa de cooperação internacional da União Europeia com a América Latina. A Enap e o Instituto Ítalo-Latino Americano (IILA), ambos sócios-coordenadores do Programa, assumiram a sua coordenação, embora a organização tenha sido realizada pelo CIPPEC (Argentina) e ADECRI (França), instituições responsáveis pela gestão de diferentes ações no âmbito do Eurosocial. É oportuno destacar que esta iniciativa de cooperação busca mobilizar a experiência pública da América Latina e Europa por meio de um exercício de aprendizagem entre os pares, com o objetivo de apoiar os desafios de desenho, formulação, execução, gestão, acompanhamento e avaliação das principais políticas públicas que impactam a coesão social.

Esta publicação, como originalmente planejada, seria um simples subproduto da oficina, ou uma compilação de textos utilizados pelos docentes e facilitadores. Como o leitor notará, o resultado alcançado supera a expectativa inicial, logrando uma obra que não somente contempla o planejado, mas também traz novas análises de especialistas convidados, que complementam e enriquecem a compreensão sobre o tema da coordenação de políticas. Trata-se de um trabalho valioso, que não se esgota em si mesmo. Poderá ser aproveitado por iniciados com interesses específicos em alguns dos temas, mas também por estudantes, que buscam aprofundamento, e por docentes, que lidarão com uma obra gerada a partir de uma experiência em sala de aula.

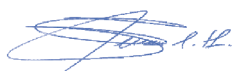
Muitos já afirmaram que, de longa data, a coordenação é largamente o “capital” mais escasso dos estados latino-americanos, o que explicaria, por hipótese, o fracasso histórico de muitas das políticas de proteção social e outras já intentadas. Se, por um lado, a baixa coordenação deriva da fragmentação dos governos, da carência de institucionalidade e até

mesmo da prevalência do *spoil system*¹ nas administrações públicas, por outro, a emergência, na primeira década deste século, em alguns países, de políticas sociais bem sucedidas com enfoque integral e centradas em direitos, com a obtenção de notórios avanços em importantes indicadores sociais, direcionam a atenção para quais aspectos essenciais dessas políticas públicas devam ser destacados.

No contexto de abordagens que tratam da importância, dentre outros elementos, da territorialidade, do planejamento, do financiamento e das capacidades institucionais, os autores caracterizam a coordenação e a intersectorialidade como ferramentas essenciais para a gestão das políticas de proteção social. Como já ressaltava o projeto editorial da obra, os textos podem ser lidos em separado, centrados em seus próprios temas, mas também como um conjunto, que permite a exploração do terreno em torno da linha mestra da publicação: “o êxito das políticas governamentais demanda muito mais que recursos institucionais e financeiros: requer a mobilização dos meios políticos para sua execução. Isto engloba a preocupação pela sustentabilidade política das ações governamentais, a adesão dos diversos atores à implementação das políticas, a ruptura com o isolamento burocrático dominante no estilo tecnocrático e a implementação de práticas coordenadas de gestão. O planejamento participativo, integrado e estratégico também consiste em uma ferramenta importante para tornar factível a sustentabilidade política das ações, com incrementos na legitimidade e no compromisso dos atores envolvidos. Isso implica um novo tipo de planejamento, dotado de inteligência, capaz de antecipar ações intersectoriais e articuladas e de permitir, por meio do estabelecimento de metas e objetivos comuns, uma prestação coordenada dos serviços e políticas de proteção”.

No percurso até a finalização do trabalho, há que se salientar (e agradecer) as contribuições inestimáveis da Professora Carla Bronzo, da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, no Brasil, que atuou como coordenadora acadêmica da oficina e co-organizadora dos textos desta obra. Da mesma forma, vale apontar os esforços e aportes do corpo dos funcionários da Enap, bem como dos sócios operativos do Programa Eurosocial II, CIPPEC (da Argentina) e Adecri (da França), sem os quais, nem a oficina nem as muitas tarefas envolvidas para esta produção seriam possíveis.

Boa leitura!



Gleisson Cardoso Rubin
Presidente
Escola Nacional de Administração Pública
(Brasil)



Giorgio Malfatti di Monte Tretto
Secretario General
Instituto Italo-Latino Americano

1. Prática em que um partido político, depois de vencer as eleições, fornece cargos públicos aos militantes, simpatizantes e amigos como recompensa por ter trabalhado na campanha. É em estrita oposição a um sistema meritocrático. O termo deriva das palavras do senador norte-americano William L. Marcy, que antes da vitória dos democratas jacksonianos nas eleições de 1828, proclamou “Aos vencedores pertence a pilhagem” (“to the victor belong the spoils”).

Introdução

O livro se estrutura em torno de questões chaves para compreender o presente e o futuro da proteção social na América Latina e na Europa, em duas partes distintas, embora conectadas.

A primeira parte, “Caminhos da proteção social em dois continentes: o enfoque integral, desafios latino-americanos e temas de reforma do bemestar europeu em época de crise”, se concentra na proteção social em ambas as regiões, tanto na análise de déficits de proteção, como nas vulnerabilidades no continente latino-americano ou na análise de desenhos e instrumentos das políticas de proteção social nos dois continentes.

O capítulo de Carla Bronzo e Fabián Repetto apresenta o enfoque da proteção social integral, a base de uma concepção emergente da proteção social para a América Latina e o considera à luz do enfoque do investimento social, predominante no continente europeu. Partindo dessas referências analíticas como premissa, o artigo trata de algumas tensões ocorridas nesses arranjos de proteção, como a articulação necessária entre políticas setoriais e políticas universais e os desafios para que os Programas de Transferências Condicionadas possam compor uma estratégia integral de proteção social.

O artigo de Fernando Filgueira explora as condições de vulnerabilidade, de desigualdade e dos déficits de proteção social na América Latina, apresentando a perspectiva do universalismo como possibilidade e como imperativo e, ao mesmo tempo, destacando os obstáculos para sua implantação, identificando seus inimigos.

O artigo elaborado por Carlos Barba analisa as possibilidades de integração entre transferências de rendas e serviços sociais, apresentando o programa Oportunidades, do México, como caso de estudo. Nesse trabalho, o autor coloca em evidência a problemática que supõe o desafio de conjugar políticas setoriais e universais, discutindo-se até que ponto as estratégias de transferência de renda podem ser um estímulo para a perspectiva de proteção social com foco nos direitos.

Os dois últimos artigos da primeira parte tratam do caso europeu. O artigo Franca Maino tem como ponto de partida o cenário das tensões que se aproximam do modelo

européu de proteção social e que vê surgir, junto a estratégias de retrenchment¹ ou de recalibração, um terceiro caminho muito promissor: o chamado “segundo welfare”: programas sociais com financiamento que não é público, que se somam e se entrelaçam com o primeiro *welfare*, de natureza pública e obrigatória, e que satisfazem as deficiências que aquele tem em termos de cobertura e tipologia de serviços. O segundo *welfare* se caracteriza por um forte arraigamento territorial, envolve uma ampla gama de atores econômicos e sociais (empresas, sindicatos, autoridades locais e organizações da sociedade civil), criando um sistema ainda embrionário, mas com grande potencial.

O último capítulo da primeira parte, escrito por Francesco Maria Chiodi, se refere às modalidades por meio das quais os países europeus procuram a coordenação de suas políticas de proteção social. Partindo da apresentação e da análise do Método Aberto de Coordenação, da avaliação de seus acertos e limitações, o artigo segue no debate de novas formas vigentes no cenário europeu, que buscam uma maior confluência entre as políticas nacionais.

A segunda parte, “Instrumentos e mecanismos para a coordenação: política, planejamento e orçamento como fatores estratégicos”, se concentra nos fatores e nos instrumentos que favorecem a coordenação. O artigo de Fabián Repetto analisa a “economia política” das estratégias de coordenação, tratando dos aspectos políticos e institucionais que condicionam a adoção da totalidade como um eixo de uma concepção de proteção social.

O artigo de Roberto Martínez Nogueira desenvolve a perspectiva da articulação das políticas, partindo de quatro níveis ou dimensões —cognitiva, institucional, política e operativa—, identificando as formas através das quais a coordenação se traduz em cada etapa do ciclo de políticas públicas. O planejamento estratégico —seu marco normativo e instrumentos— é considerado como um elemento fundamental para a obtenção de mais efetividade nos modelos de proteção social, com foco nos direitos.

O artigo de Damián Bonari e José Gasparín trata da vinculação necessária entre o planejamento e o orçamento para obter mais coerência nas decisões e mais coordenação na produção de políticas de proteção social. A dimensão econômica da proteção social é considerada em profundidade, com boa definição dos elementos básicos da programação, da estrutura financeira ou os determinantes do gasto social, ou também analisando os principais impactos gerados pelas políticas sociais no plano social, econômico e distributivo.

E, finalmente, o estudo elaborado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras sobre o caso do Bolsa Família, como modelo de partida para refletir sobre os desafios de coordenação envolvidos em um programa de transferência de renda, que necessita, além do mais, estar integrado às políticas de educação e saúde, devido às exigências de cumprimento das condicionalidades.

1. Redimensionamento.

PARTE I
Caminhos da proteção social
em dois continentes:

o enfoque integral, os desafios latino-americanos e
os temas de reforma do welfare europeu
em época de crise

Carla Bronzo y Fabián Repetto

Fernando Filgueira

Carlos Barba

Franca Maino

Francesco Maria Chiodi

1. Enfoque integral da proteção social e desafios para a América Latina

Carla Bronzo¹ e Fabián Repetto²

Introdução

Que proteção para qual sociedade? Evidentemente essa pergunta não admite uma resposta fácil e a perspectiva de análise do modelo de proteção social que se delineia não é neutra, e está embasada por referenciais normativos, alicerçados em princípios de justiça social. A América Latina enfrenta velhos e novos desafios para estabelecer uma proteção social necessária e adequada para o conjunto de sua população e parece que nos encontramos em um momento de inflexão.

Em uma visão sustentada pela perspectiva da integralidade e do direito, que é a que desponta no horizonte de possibilidades da América Latina, tais políticas são voltadas para assegurar um nível básico de bem-estar econômico e social para todos os membros da sociedade. Envolvem a participação dos setores do Estado, das famílias e do mercado, sendo que o peso de cada uma dessas instituições na provisão do bem-estar define os diferentes regimes de proteção social, de acordo com a clássica e ainda pertinente caracterização de Esping Andersen, que diferencia os regimes pelo grau de desmercantilização e, pode-se acrescentar, também do grau de desfamiliarização da proteção social. A presença do Estado como provedor central da proteção demanda, contudo, uma reformulação de suas formas de atuação e da compreensão de seu papel no redesenho das estruturas e processos de distribuição de

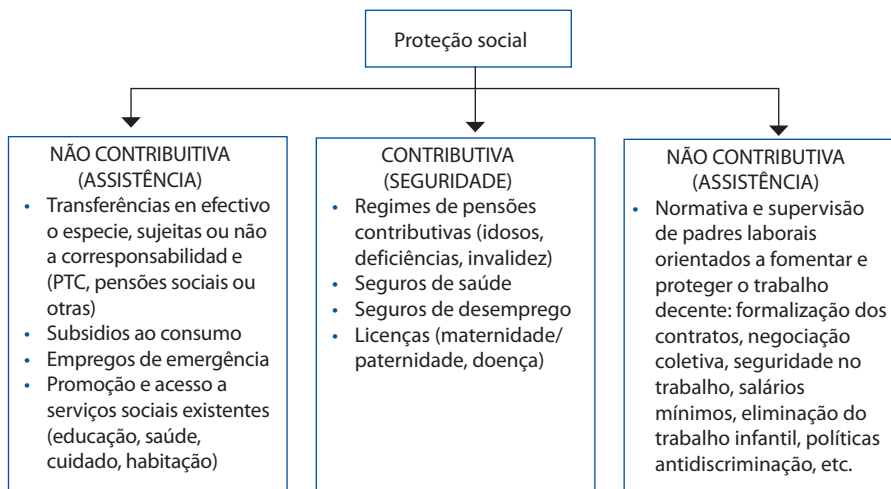
1. Docente e pesquisadora da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Minas Gerais/Brasil. Pesquisadora da Fapemig e do CNPq, com trabalhos sobre pobreza, vulnerabilidade e políticas de proteção social não contributiva; desenho e avaliação de políticas sociais e gestão social (intersetorialidade, territórios e instituições). cbronzo@gmail.com

2. Diretor do Programa de Proteção Social do Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e o crescimento (CIPPEC - Argentina). Pesquisador no campo das políticas sociais e institucionalidade da gestão pública e consultor internacionais de políticas sociais em diversos países da América Latina. fabian.repetto@gmail.com

renda, riqueza e bem-estar, alterando ou reproduzindo as estruturas de desigualdades existentes no continente.

O olhar integral sobre os problemas implica uma forma nova de atuar sobre o problema, novos modelos de produção e gestão das políticas públicas e mais especificamente, as sociais. Em uma perspectiva integral e sustentada em direitos, tais políticas de proteção devem estar articuladas com as políticas setoriais como educação e saúde, que ofertam serviços ligados ao desenvolvimento humano, e com as políticas de promoção social, orientadas para ampliar a geração autônoma de renda por parte da população. Sendo assim, os sistemas de proteção social se sustentam em três pilares ou componentes: um não contributivo (que inclui ações de assistência social, que podem ser de base universal ou focalizada); outro contributivo, ligado à seguridade social e o terceiro ligado à regulação do mercado de trabalho, com políticas de formação profissional, geração de renda e oportunidades de trabalho decente (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014).

Figura 1. Os componentes de um sistema de proteção social



Fonte: Cecchini e Martínez, 2011.

A pobreza persiste, a desigualdade não cede de forma contínua e, em que pese a heterogeneidade de condições e características dos distintos países, situações comuns se apresentam, dadas as similaridades das privações e seus efeitos nas condições e perspectivas de vida das pessoas. Como um exemplo pontual de tais similitudes, apesar da grande diversidade (geográfica, populacional, histórica, política etc) entre os países, dados para América Latina apontam que, para a quase totalidade dos 20 países considerados (Anexo Estatístico, CEPAL, 2013), a incidência da pobreza e da indigência continua alta, bem como a conhecida e renitente desigualdade. Mesmo apresentando significativas diferenças geográficas e populacionais, semelhanças constrangedoras

são encontradas, aproximando realidades tão distantes, quanto Brasil e Guatemala, por exemplo, que partilham indicadores bastante similares quanto à distribuição de renda entre decis da população, por exemplo.

Uma compreensão adequada das condições sociais da região e dos déficits de proteção exige o reconhecimento de perversas estruturas de desigualdades e das múltiplas combinações de vetores diversos de vulnerabilidades, decorrentes dos ciclos de vida, dos territórios e áreas de moradia, das condições de saúde e educação, do acesso a bens materiais e simbólicos, do status social, da incorporação adversa no mercado de trabalho, entre outros. Tal compreensão mais ampliada da problemática social contemporânea e da necessidade de transformações sociais profundas no modelo econômico, social e institucional da região, impõe desafios não triviais para as políticas de proteção social e para a coordenação de seus distintos componentes e entre esses e as demais políticas sociais. Quais são as possibilidades abertas pela nova geração de programas e diretrizes que sustentam as estratégias de proteção social no continente?

O presente artigo analisa alguns desafios para o desenho e implementação de estratégias mais integradas de produção de bens e serviços sociais, que incorporando os programas de transferência de renda como aspecto fundamental de ditas estratégias, avance até a construção de sistemas não limitados a esse tipo de intervenção. A primeira seção recupera brevemente a história recente dos programas de transferência de renda e destaca aspectos positivos e negativos e recupera uma perspectiva mais ampla de proteção social, integral e com enfoque de direitos.

Na segunda seção a análise se concentra em um aspecto crítico destes debates contemporâneos, ainda não finalizado: a relação entre universalismo e focalização e seu impacto na trajetória em direção a uma proteção mais integral e na perspectiva de direitos. Finalmente se conclui o trabalho abrindo uma linha de análise a ser aprofundada, quanto aos desafios que a trajetória recente da América Latina na proteção social coloca para o campo da gestão pública social, pouco acostuada a trabalhar intersetorialmente, com objetivos comuns, procedimentos articulados e recursos compartilhados.

1. Proteção social na América Latina: de onde viemos e para onde estamos indo

Na América Latina não se pode, a rigor, afirmar a existência de estados de bem-estar da mesma forma que ocorreu nas democracias capitalistas avançadas. Marcado por forte estratificação na definição dos critérios de elegibilidade; por uma base instável de financiamento, dada pela forte presença do mercado informal; por burocracias centralizadas e baixa cobertura, o sistema de proteção social no continente não alcançou

padrões universalistas de provisão, sendo expressão de uma atuação residual e seletiva do estado na garantia de direitos sociais (Fleury e Molina, 2000; Raczynski, 1999; Filgueira, 1999).

Embora o ritmo de crescimento econômico tenha modificado as condições de vida da população na América Latina entre os anos 50 e 70 (aumento da taxa alfabetização, queda da mortalidade infantil, aumento da esperança média de vida, melhora nos indicadores de saúde e nutrição), ele foi insuficiente para dar conta da excessiva demanda e extrema desigualdade entre os distintos países e entre diversos grupos sociais e regionais internos.

A forma de conceber os problemas sociais mudou durante as décadas de 80 e 90, segundo Raczynski (1999), tendo maior peso questões como a restrição do gasto, descentralização, privatização, focalização, subsídios pela demanda e introdução de mecanismos de mercado no setor público (Raczynski, 1999). A América Latina, ao contrário dos países europeus, tem intensificado o desenvolvimento de modelos afinados com uma perspectiva mais residual de proteção social (Faria, 2002; Molina, 2003; Filgueira, 1999; Raczynski, 1999), com opção para uma estratégia de ampliação de políticas de enfrentamento da pobreza de corte focalizado.

1.1 Os PTCRs na história recente do continente

Em uma tentativa de enorme importâncias e visibilidade de avançar em uma nova geração de políticas frente à pobreza, colocou-se em marcha no undo inteiro (mas com ênfase na América Latina), os programas de transferência condicionada de renda. Eles constituem um tipo, dentre outros cinco tipos de programas safety nets existentes, principalmente nos países em desenvolvimento. No documento do World Bank sobre social safety nets³ (2014), tem-se uma análise abrangente da cobertura e da diversidade dos programas desse tipo. Mais de um bilhão de pessoas (1,2 bilhões), representando um quinto de toda a população desses países, vivem com menos de US\$1,25 por dia em 2010 (WB, 2014, p. 2). Mas o que é impactante é ver que apenas 345 milhões dos extremamente pobres são de fato cobertos por essas estratégias, sendo que cerca de 870 milhões de pessoas nessas condições permanecem sem cobertura (WB, 2014, p.2). Esse fato se explica pela baixa cobertura de grande parte dos programas, principalmente nos países de renda mais baixa; e também pelo fato de alguns focarem não na população mais pobre, mas que estão orientadas para ampliar condições de nutrição, proteger órfãos ou garantir pensões para idosos.

3. "Social safety nets are non-contributory transfers designed to provide regular and predictable support to targeted poor and vulnerable people. These are also referred to as "social assistance" or "social transfers." Social safety nets are part of broader social protection systems that may also include measures such as contributory insurance and various labor market policies" (WB, 2014, p. 1).

Na América Latina, a partir dos anos 80 tem-se reformas no modelo de seguros e, de forma mais disseminada a partir de meados de 90, a introdução de programas de transferências condicionadas de renda para os pobres. Os PTCR estão presentes em 18 países da América Latina e Caribe, beneficiando cerca de 25 milhões de famílias, cerca de 113 milhões de pessoas, o que representa quase um quinto da população, com um investimento de 0,4% do PIB da região (CEPAL, 2013).

Embora seja uma estratégia dominante na região, os PTCR são diversos e heterogêneos e variam grandemente em relação aos critérios de elegibilidade, sistemas de identificação das famílias beneficiárias, tempo de permanência no programa, valor dos benefícios, tipos de contrapartida, dentre outras variações. Os programas de transferência condicionada de renda compartilham alguns elementos: o foco nas famílias pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes; a exigência de contrapartidas e o fato dessa ação não estar definida no campo dos direitos; o papel central das mulheres como titulares dos programas; ações orientadas para o aumento do capital humano e social (Fonseca, 2006; Arriagada e Mathivet, 2007).

Alguns especialistas sustentam que os PTCR representam uma inovação no campo das políticas de enfrentamento da pobreza na América Latina, ao romperem com o modelo de seguros, ao não preverem uma contribuição prévia para acesso aos benefícios. Tais políticas alteram uma lógica assistencialista de acesso a cestas básicas e ao mesmo tempo inovam ao exigir contrapartidas, ou atitudes de corresponsabilidade por parte dos beneficiários, demandando destes uma atitude ativa, alterando uma visão do beneficiário como agente passivo da assistência do Estado. Esta constitui a singularidade desses programas, que se sustentam nas condicionalidades, o que envolve ou pressupõe uma postura ativa e comprometida dos beneficiários no processo de superação da pobreza. As condicionalidades ou corresponsabilidades são justificadas como meios para ampliar o acesso aos serviços sociais básicos e universais de saúde e educação e, com isso, apontar para mudanças, ao longo do tempo, na melhoria dos índices educacionais, de saúde e nutricionais, viabilizando o aumento efetivo das capacidades e redução dos fatores de risco e vulnerabilidade por parte da população atendida e seus filhos, permitindo que esses, talvez, escapem da pobreza. Nesse sentido, tem-se que os programas de transferência de renda com condicionalidades enfatizam ações de curto e de longo prazo, focadas na superação da miséria imediata e no fortalecimento das capacidades humanas – via condicionalidades – buscando intervir, de alguma forma, nas causas da pobreza intergeracional.

Os estudos de avaliação sobre os efeitos desse tipo de programas permitem identificar alguns resultados. Tais estudos sustentam que o repasse de benefícios, ainda que de pequeno valor, ocupa um papel central na alteração das condições de vida das famílias atendidas, com efeitos no plano da educação, saúde, nutrição, habitação, dentre outros (Villatoro, 2005; Uthoff e Ruedi, 2005; Gonzáles de la Rocha, 2005; Cohen e Franco,

2006), com impactos – ainda que em magnitudes variadas - sobre a incidência e a severidade da pobreza e da desigualdade (Soares et al, 2007).

Outra perspectiva mais crítica não considera que tais programas representem mesmo uma ruptura em relação às políticas tradicionais de enfrentamento da pobreza na região. Essa visão pontua que embora sejam programas de ampla cobertura (o que os diferencia de programas anteriores), não alteram pressupostos e concepções de fundo tradicionais, permanecendo como estratégias assistencialistas e focalizadas, distantes, portanto, de uma vertente mais universalista de proteção social. Programas focalizados e centrados no alcance dos mínimos sociais não se coadunam com a perspectiva de direitos, que não permite gradações. Alcançando-se os mínimos são efetivados direitos? (Cohen e Villatoro, 2006). Na medida em que os direitos sociais são condicionados ao cumprimento das condicionalidades, o princípio da cidadania pode estar ameaçado. O alcance dos mínimos é certamente necessário, mas não suficiente para isso; muito menos para romper com concepções e visões muito cristalizadas nas ideias e práticas sociais relativas às relações entre homens e mulheres. A razão dessa afirmação é que direitos não podem ser condicionados, mas devem ser respeitados e garantidos. O predomínio de transferências condicionadas sobre as não condicionadas seria uma evidência de uma escolha residual de proteção, que assinala uma distância da perspectiva de direitos, ao não oferecer padrões mínimos que garantam o direito a um nível de vida adequado para a população beneficiária (Zibecchi, s/d).

Ademais, os críticos da suposta novidade desse tipo de programa apontam que as estratégias dos PTCR partilham de uma concepção individualista da pobreza, como se essa fosse uma condição que pudesse ser equacionada a partir da mobilização dos indivíduos, desconsiderando as dimensões estruturais – macroeconômicas e sociais - da pobreza e da desigualdade e, no limite, colocando a responsabilidade pela superação da pobreza nos ombros dos próprios beneficiários (Abramovich e Pautassi, apud Zibecchi, s/d). Ao enfatizarem a demanda pelo uso dos serviços públicos em saúde e educação, os programas não consideram a oferta desses mesmos serviços, os quais mantêm uma baixa qualidade da oferta pública disponível. Uma questão central aqui consiste em tornar a oferta dos serviços de educação e saúde mais permeável às características, especificidades e necessidades da população, levando em conta a heterogeneidade das famílias e suas condições, ultrapassando a visão de que cabe às famílias se adaptarem aos serviços (e não o contrário) (Zibecchi, s/d).

Outro ponto controverso de tais programas, segundo seus críticos, reside exatamente no seu pressuposto de base, de que o cuidado das crianças e dos jovens é uma função predominante ou exclusivamente feminina. Desde a década de 70 o debate sobre o Estado de Bem-Estar destaca que o papel da família nas configurações da proteção faz com que ela se torne a responsável pela provisão dos cuidados de bem-estar na esfera da reprodução familiar, prestando um serviço à sociedade que, contudo, não é pago (Goldani, 1998, apud Timo 2013). Ao focalizar a instrumentalização do papel das

mulheres nas políticas de proteção, o debate sustenta que estas se assentam em pressupostos tradicionais de gênero (homem provedor e mulher cuidadora) que levam à reprodução de padrões de relações de gênero e divisão sexual do trabalho na esfera doméstica (Goldani, 1998, apud Timo, 2013).

Um ponto importante aqui, ultrapassando o simbólico, é bastante real e concreto: as mulheres se encontram em maior proporção na pobreza, em relação aos homens, também pela alta incidência de famílias monoparentais femininas. Cabe a elas, sozinhas, proverem seu sustento e o de seus filhos. Os PTCR têm a família como base da intervenção e todos colocam grandes responsabilidades e expectativas nas mulheres, reforçadas em seu papel de mãe e cuidadora do lar. Tem-se a suposição que as mulheres seriam mais responsáveis e capazes de oferecer o cuidado na esfera da reprodução e isso se traduz pela preferência pelas mulheres como titulares dos benefícios. As exigências das condicionalidades implicam uma sobrecarga de trabalho para as mulheres e essa redução da família à mulher constitui um ponto nevralgico de programas que têm as mulheres como receptoras dos benefícios (Arriagada e Mathivet, 2007; Villatoro, 2007; Zibecchi, s/d). Os programas, ao considerarem as mulheres as beneficiárias e responsáveis diretas pelo contrato ou co-responsabilidade, podem reforçar, dentre as beneficiárias, a cultura da maternagem, sendo o cuidado com os filhos e com a casa uma tarefa precípua e quase exclusiva das mulheres (Suarez e Libardoni, 2007).

Os PTCRs não objetivam, de forma explícita, o enfrentamento da desigualdade de gênero, mas as escolhas feitas podem reforçar estruturas ou alterá-las. Não parecem ser escolhas excludentes: expandir a oferta de serviços de cuidado, como eixo de uma estratégia de inversão social, e ao mesmo tempo garantir renda e criar alternativas reais para uma emancipação econômica das mulheres e para a ampliação do capital humano de seus filhos.

1.2 Mais além dos PTCRs: as condições da (des)proteção

Nos últimos anos, já no século XXI, as potencialidades e limites dos PTCRs ficaram mais claros. Trata-se de uma tendência que não é homogênea para o conjuntos dos países, mas insere um campo de possibilidades em direção a concepções mais densas de justiça e direitos. Novos problemas, novas matrizes de riscos, emergem nos anos 90 e marcam a entrada no século XXI, relacionados com as transformações no mercado de trabalho, na composição das famílias e processos demográficos (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014). Na perspectiva demográfica, tem-se o envelhecimento da população, combinada com a queda da fecundidade e aumento da esperança de vida. Uma pequena população economicamente ativa arca com os desafios de financiar um esquema de proteção para aqueles que não mais contribuem ou nunca contribuíram.

Na última década, diversos modelos de ampliação e ou reformulação das bases da proteção social tem sido desenhados para a América Latina, como o piso de proteção

social da OIT ou a perspectiva do universalismo básico, que buscam expandir a cobertura e inserir, de forma clara, princípios universalistas em seu bojo (Cepal, 2014). As propostas do Universalismo básico ou do Piso de Proteção Social são tentativas de modelagem de uma proteção necessária e adequada ao contexto e especificidades das demandas das populações por bem-estar. A ressonância dessas propostas para a América Latina com o modelo de Inversão Social, da União Europeia, expressa desafios comuns em uma e outra região.

A agenda que emerge nos documentos da União Europeia a partir do ano 2000 enfatiza a perspectiva da Inversão Social, sendo que esse enfoque mantém a centralidade do componente da seguridade social, uma vez que reconhece as falhas e debilidades do mercado de trabalho e sua incapacidade de autocorrigir-se; e também investe no fortalecimento da participação de homens e mulheres no mercado de trabalho, via políticas ativas de qualificação profissional e políticas passivas de transferências monetárias, em uma combinação virtuosa de gasto compensatório e gasto em inversão social (Kerstenetzky, 2014). Além das políticas que buscam conciliar a vida familiar e o trabalho, que se traduzem nos serviços de cuidados para crianças e idosos e nos benefícios de licença remunerada para pais e mães e transferências monetárias, as políticas de inversão social compreendem intervenções no âmbito da educação (desde a primeira infância e durante toda a vida adulta) e do trabalho, que incluem qualificação, emprego protegido, seguro desemprego. A universalização e a extensão da proteção durante todo o ciclo de vida, com provisão de serviços de qualidade e benefícios generosos, aliados a políticas de emprego de qualidade e com qualificações de longo prazo, caracterizam o paradigma da inversão social, que combina prevenção e proteção, tendo como base a coesão social.

Ao articular crescimento com igualdade, as políticas de inversão social consideram a igualdade ao mesmo tempo como uma condição para o êxito das políticas e também um produto dessas, configurando um novo modelo de proteção social adequado às condições sociais contemporâneas e às exigências de compatibilizar objetivos econômicos e sociais. Ao centrar-se na família, na educação e no trabalho, e em políticas de seguridade robustas para enfrentar as adversidades e riscos, as políticas de inversão social equalizam oportunidades e criam as condições para o desenvolvimento econômico. Trata-se de uma estratégia pautada por uma racionalidade de médio e longo prazo, guiada ainda pela ideia de sustentabilidade, condição para um estado de proteção social necessário para o século XXI (Kerstenetzky, 2014).

A aposta consiste na universalização de serviços sociais de qualidade, que permite atrair a clientela que subvenciona os serviços para os mais pobres, viabilizando um financiamento redistributivo; ao contrário da estratégia de universalização sem qualidade que caracteriza a experiência latina americana, com financiamento insuficiente e estratégias focalizadas nos mais pobres, gerando segregação de oportunidades e bem-estar. A estratégia de universalização dos serviços sociais de qualidade aparece,

portanto, como um elemento importante para a inversão social, uma vez que inclui uma clientela que subsidia os serviços sociais e gera maior solidariedade interclasses para o financiamento da proteção.

Como segundo princípio da estratégia de inversão social, tem-se a aposta em um crescimento endógeno, gerado pela própria política social. A universalização da oferta de serviços permite gerar postos de trabalho formais nos serviços sociais públicos, significando uma inversão nas pessoas e em suas capacidades produtivas e criativas. A expansão de serviços destinados à esfera do cuidado permite conciliar trabalho e vida familiar, com efeitos diretos no emprego feminino e na redução da pobreza, tendo em vista que o emprego feminino é um dos fatores centrais para a prevenção da pobreza infantil.

Quais as condições e as possibilidades dessa e de outras perspectivas universalizantes para a América Latina? As mudanças profundas nos sistemas de pensões, de transferências de renda e de serviços na América Latina alteram o modelo de corte residual que caracterizou a região em sua trajetória de proteção social; mas encontram limites para a adoção de estratégias mais universais de provisão da proteção, tal como sustenta a experiência europeia. Os programas de assistência social, nos países de economia avançada, constituem uma parte, pequena, marginal, de um amplo sistema de proteção, que inclui benefícios universais e generosos. Esse é um ponto que deve ficar bem marcado quando se pretende contrapor estratégias de proteção social na América Latina e Europa.

Qual é o cenário da América Latina quanto às suas brechas de proteção? Em uma análise bastante instigante sobre os sistemas de proteção social na América Latina, Cecchini, Filgueiras e Robles (2014) definem categorias e tipologias para analisar as condições e as possibilidades de uma proteção integral na região. Na busca por avançar conceitual e empiricamente na análise de tais condições, os autores agrupam os países pela profundidade de sua brecha de bem-estar⁴, identificando países com brechas severas (Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Paraguai); com brechas moderadas (Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana) e com brechas modestas (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai, Venezuela). Tal tipologia permite analisar as diferentes situações em relação a indicadores diversos, como a cobertura de pensões, volume do gasto e as taxas de pobreza e indigência. (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014). Agregando ainda uma distinção entre os países de um mesmo tipo de brecha em relação a um perfil mais protecionista ou mais produtivista no campo da proteção social, a análise explicita a heterogeneidade das condições e das escolhas e possibilidades abertas para cada país.

4. O modelo de análise de conglomerados combina uma primeira dimensão que refere ou equivale a primeira curva da brecha de bem-estar na análise de Uthoff, Vera e Ruedi (2006). Esta dimensão está representada pela riqueza do país (PIB per capita) e a (in)capacidade de seus mercados laborais de gerar empregos adequados (porcentagem de ocupados abaixo da linha de pobreza e assalariados com empregos formalizados e aportes) assim como seu nível de população dependente (a taxa de dependência demográfica). Por outro lado, a capacidade e o esforço que o país apresenta para enfrentar tal brecha é representado pelo gasto social real per capita e o gasto em transferências monetárias com porcentagem do PIB". (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014)

Tal tipologia permite analisar os efeitos das diferentes situações em relação a indicadores diversos. A cobertura de pensões, por exemplo, medida em porcentagem da população de 65 anos ou mais, varia entre 12,7%, para países de brechas severas; a 25% para países de brecha moderada e alcança a 75,7% em países de brechas modestas. Nos primeiros, o PIB situa-se abaixo de 2 mil dólares percapita, a taxa de dependência é alta, bem como a incidência da pobreza e da indigência. Mercados de trabalho com forte presença do subemprego e Estado incapaz financeiramente de responder às demandas e necessidades sociais da população caracterizam, de forma geral, os países de brecha severa, que se encontram sob ameaça de ruptura da coesão e do tecido social. Estratégias familiares de migração, trabalho infantil e pago de bolsillo para gastos em saúde são as mais presentes nesses países.

Os países de brecha moderada, por sua vez, tem renda percapita em torno de 5 mil dólares, apresentam mercados de trabalho mais formalizados e a incidência da pobreza situa-se em torno de 30 a 40% da população. O mercado de trabalho é dinâmico para pessoas com maior qualificação profissional, o que exclui os mais pobres e contribui para a reprodução da pobreza intergeracional, como também a educação permanece segmentada por renda, mostrando que, nesses países, as instituições tendem a reforçar os mecanismos transmissoras da desigualdade social. O gasto social é maior e existem prestações básicas na educação, saúde, seguridade e assistência social.

Nos países de brecha modesta, o nível de desenvolvimento medido pelo PIB per capita é maior, situando-se em torno de 7.500 dólares, bem como a carga tributária, que permite um gasto público superior a 20% do PIB. Entretanto, os sistemas de proteção continuam segmentados de acordo com a capacidade contributiva dos filiados e reproduzem desigualdades geradas no mercado de trabalho. As medidas implementadas em consonância com diretrizes universalistas são condicionadas pela restrição orçamentária e abarcam apenas prestações básicas. O mix público e privado na educação reproduz segmentações e desigualdades e o Estado encontra-se com capacidade reguladora limitada para viabilizar igualdade de acesso prevista nos sistemas de serviços (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014).

Dentre esses países de brecha modesta de bem-estar, podem ser identificadas duas configurações distintas, que refletem os esforços, a direção e os níveis de segmentação dos regimes de bem-estar. Em um grupo, tem-se países com perfil mais protecionista, como Argentina, Uruguai e Brasil, nos quais o Estado protege a população que se encontra fora do mercado de trabalho com forte esforço fiscal em políticas de pensões e assistência, e com gasto relativamente menor em ações orientadas ao capital humano (como saúde e educação). Em outro grupo estão os países com perfil produtivista, como Chile, Costa Rica e Panamá, que apresentam uma menor presença do Estado na proteção da população que se encontra fora do mercado.

Os gastos em saúde são similares nos dois subgrupos (5,8% para os protecionistas e 4,2% para os produtivistas), mas no segundo o gasto em educação é maior: atinge a 7,7% do PIB, enquanto que os protecionistas apresentam gasto em educação em torno de 5,6%. O inverso ocorre com os gastos em seguridade e assistência, uma vez que no primeiro subgrupo tais gastos são mais altos: esse se situa em torno de 12,5% do PIB para os países protecionistas e a 6,5% em países produtivistas. A cobertura de pensões é maior no grupo dos protecionistas com mais de 87% da população de 65 anos ou mais com cobertura, enquanto que no grupo dos produtivistas essa porcentagem é de cerca de 74%. Há nesses países um viés de ampliar a capacidade dos que trabalham ou irão trabalhar, enquanto que nos países de corte mais protecionista a ênfase reside na proteção para os que não trabalham (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014, p. 28).

Também nos países de brecha moderadas a mesma tipologia é pertinente: dentre os protecionistas estão Colômbia e Equador, sendo que México, Peru e República Dominicana apresentam um perfil produtivista/liberal, o que se expressa não somente no volume das cargas tributárias, mas também no acesso privado aos serviços de saúde e educação. Tais países apresentam um PIB maior do que os protecionistas, e também um gasto público social em seguridade e assistência menor (2,7% contra 4,3%), bem como uma menor cobertura de pensões (22,5% contra 28,6%).

Nos países de brecha severa de bem-estar, encontra-se uma homogeneidade maior: gasto social e carga tributária baixa, baixa cobertura e “gasto de bolsillo” em saúde e educação moderados a altos, principalmente para os mais pobres. Estados com baixa capacidade institucional e mercados de trabalho de alta precariedade e baixa inclusão conferem as características mais gerais dos países situados nesse grupo (Cecchini, Filgueiras e Robles, 2014).

O desafio na região é como implementar sistemas de provisão pública universal em países em desenvolvimento, com pobreza de massa, expressivo número de indigentes, poucos recursos para investimento e capacidades institucionais frágeis para a formulação, gestão e avaliação de políticas públicas. Obviamente a implementação de modelos mais ou menos universalistas e agendas mais amplas ou restritas de proteção social é dependente de vontade política, de decisão, de financiamento, capacidade de implementação e coordenação, marcada por disputas entre valores e interesses nem sempre facilmente conciliáveis.

2. Universalismo e seletividade: uma combinação, mais que uma antinomia

A situação atual na qual se encontra a proteção social latinoamericana, com avanços importantes, mas com desafios relevantes à frente, implica prestar atenção especial a um aspecto ainda não equacionado no debate conceitual, técnico e político da

região. Trata-se da articulação entre a universalização e a seletividade ou focalização, como dois eixos estruturadores da produção e oferta de bens e serviços sociais. Nos países latino americanos, em um contexto de persistente desigualdade e desproteção de um enorme contingente da população, a universalização de serviços básicos de educação, saúde ou mesmo saneamento, ainda não foi alcançada de forma plena, e muito menos com a qualidade necessária. A igualdade de acesso ainda não se materializou para uma ainda expressiva parcela da população, o que denota níveis ainda precários de uma proteção social mínima, tendo os direitos como eixo. Entretanto, o acesso não é suficiente para garantir equidade. Cada política setorial tem o desafio de universalizar a cobertura e garantir que grupos historicamente excluídos tenham seus direitos e oportunidades restaurados, o que significa um compromisso com a equidade.

Combinar a universalidade com a diferença não é algo trivial, pois pressupõe a perspectiva dos direitos iguais e ao mesmo tempo o tratamento desigual para superar desigualdades; o que no campo da produção das políticas significa flexibilizar a oferta de serviços para adequá-la às necessidades dos grupos específicos e ofertar de forma universal determinados conjuntos de proteções (serviços sociais de educação, saúde, cuidados). Na Europa, o universalismo calcado em direitos constitui o núcleo da estratégia. Na América Latina, as transferências condicionadas de renda, principais estratégias de proteção social, não se pautam pela universalidade e nem são sustentadas por direitos.

Entretanto, não se trata de contrapor universalismo e focalização, como se estas fossem estratégias incompatíveis e irreconciliáveis. Evidentemente, podem-se identificar estratégias de focalização com sentidos e orientações distintas, marcadas por diferentes concepções de justiça que emolduram a proteção social em cada país e a cada tempo. Tais concepções constituem o campo normativo e conceitual que orienta a definição de equidade e, portanto, o desenho das políticas de proteção e políticas sociais de forma geral. Segundo Kerstenetzky (2006), as concepções de justiça fornecem o arcabouço mais amplo a partir do qual as estratégias de universalização e focalização são enquadradas. Estas se distinguem, seguindo a tipologia clássica de Esping Andersen, pela relação que estabelecem entre as instituições do mercado e do estado como promotoras da distribuição do bem-estar. Uma visão “mercado centrada” reduziria uma concepção fina de justiça, por contraposição a uma definição mais densa, alinhada com uma perspectiva de justiça distributiva.

Em uma concepção fina de justiça, a focalização expressa uma visão residual do estado, cujo papel central reside na provisão de redes de proteção social (safety nets) para aqueles que não lograram adquirir a proteção via mercado, que escaparam dos processos econômicos integradores. Em uma versão densa de justiça, a focalização teria ação reparatória, como necessária para viabilizar a efetivação de direitos formalmente

iguais, mas distintos em sua concretização, na prática. Nesse sentido, ações focalizadas seriam um complemento de políticas universais, aproximando o ideal de direitos a uma realidade de seu exercício efetivo. Trata-se, nessa visão reparatória da focalização, de igualar oportunidades. Tais políticas reparatórias podem ser políticas redistributivas compensatórias (como as transferências de renda e distribuição de bolsa para os mais pobres), quanto políticas redistributivas estruturais, que alterem de forma profunda a distribuição de bens e riqueza (como reforma agrária ou reforma tributária). A focalização, portanto, entendida a partir de uma concepção de cidadania, estaria longe de uma visão residual de um modelo mercadocêntrico. Políticas sociais de caráter universal por sua vez, estariam associadas a direitos, e sustentadas por argumentos quanto à eficiência social e também por razões de natureza ética. Mas também tais políticas podem ser implementadas em modelos mercadocêntricos, em alguns setores como seguridade básica e oportunidades básicas de educação e saúde, como é o caso da Grã Bretanha, segundo Kerstenetzky (2006). O que a autora argumenta é não ser possível identificar, automaticamente, focalização com residualismo/eficiência e universalização com equidade, sendo que tais estratégias devem ser consideradas no âmbito de concepções de justiça, fina ou densa, que sustentam o desenho das intervenções.

Evidentemente, a definição de um horizonte de mudanças não é neutro e nem se trata de uma questão técnica, meramente. Envolve um juízo e um ponto de partida normativo. Para além das evidências da eficiência social de políticas universais vis a vis políticas focalizadas, tal debate supõe adesões metateóricas, que envolvem juízos sobre a natureza da ordem social, inclusive. A perspectiva orientadora aqui enfatiza a necessidade de estratégias de inversão social, cuja combinação de políticas de caráter universal e focalizadas possam ser desenvolvidas no marco de uma concepção densa de justiça redistributiva.

Algumas evidências, para além de uma adesão ética ou normativa a esse princípio de justiça densa, permitem reforçar a justificativa para a adoção de modelos mais amplos de proteção. Existem dados que permitem verificar que os modelos mais universalistas de proteção social podem estar mais fortemente associados com menor pobreza e desigualdade (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005) e essa constatação pode servir para orientar o caminho que se pretende seguir na América Latina, que sofre os constrangimentos dos processos de globalização e apresenta condições mais débeis para enfrentá-los. Embora seja difícil estabelecer, sem ambigüidades, relações de causa e efeito, os autores (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005) sustentam a correlação entre sistemas de proteção mais universalistas e a existência de menor nível de pobreza nos países que os adotam. Para além das disputas programáticas, valorativas e meta-teóricas, têm-se evidências de que os sistemas de proteção social da Europa Continental, com investimentos altos, estão associados a menos pobreza, absoluta e relativa, e a menor desigualdade. As evidências apontam que o gasto social nesses países

reduz a proporção de pessoas na pobreza, seja esta medida em termos relativos ou absolutos. Os sistemas mais universalistas de proteção social são claramente exitosos na redução da pobreza, principalmente se comparados com sistemas de matriz liberal ou residual⁵.

Além disso, políticas de corte universais favorecem as bases de solidariedade inter classes e esse é um ponto relevante e com conseqüências importantes para o desenho de estratégias de intervenção. Adotar, de forma prioritária, políticas focalizadas, reduz as chances de sustentabilidade e de garantia de qualidade dos serviços. Isso porque ao focalizarem exclusivamente os mais pobres, excluem setores não-pobres, camadas médias, que possuem maior poder político e voz, o que reduz a base de sustentação, pois as políticas se apoiariam em grupos com pouca capacidade de mobilização e de pressão. Com essa estratégia, não existem pontes de comunicação ou de construção coletiva entre os dois grupos, o que gera segmentação e dualidade social e indisposição para o financiamento do sistema por parte dos não pobres (Molina, 2003; Kerstenetzky, 2006).

Cabe conectar a experiência dos PTCR em um marco mais amplo, orientado a expandir a esfera pública de cuidado e articular a transferência de renda com serviços sociais universais e com políticas de trabalho. Este constitui um dos desafios que enfrenta a América Latina nesse início de século. Como já foi enfatizado, existe um razoável consenso (Norton, Conway & Foster, 2002; Barrientos & Hulme, 2008; CEPAL, 2010; e Cecchini & Martínez, 2011) sobre a necessidade de alargar a concepção de proteção social de forma a incluir e articular três conjuntos de políticas: a) garantir assistência social, articulando benefícios/transferências e serviços no campo da proteção não contributiva, incluindo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes; b) prover seguridade, no âmbito da proteção contributiva; c) promover uma estrutura de oportunidades robusta, no campo da regulação dos mercados

5. Os Estados Unidos encontram-se na posição de maior pobreza e menor gasto social, ao contrário de países como Dinamarca ou Suécia. Evidências também demonstram que, além de mais pessoas serem pobres nos Estados Unidos e no Reino Unido, quando comparados com países da Europa Continental, a duração da situação de pobreza para os americanos é maior. Quando se observa a pobreza por faixa etária nos diferentes países, essas distinções ficam ainda mais evidentes. Na Suécia e na Bélgica, por exemplo, menos de 5% das crianças vivem na pobreza. Esse número sobe para 10% na França e Alemanha e chega a 20% na Itália, Estados Unidos ou Reino Unido (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005, p.5). Do ponto de vista da estrutura de desigualdade, Suécia, Bélgica, França, Alemanha e Holanda apresentam uma desigualdade menor do que a existente nos países anglo-saxões. Os autores chamam atenção para um aspecto interessante na análise de taxas de pobreza entre países. Buscando captar o impacto do gasto na redução da pobreza, as simulações apontam que, embora Suécia seja um dos países de menor pobreza e desigualdade após as transferências, encontra-se em uma situação de “alta” taxa de pobreza antes das transferências; ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, cuja porcentagem de pobres antes das transferências é mais baixa do que em qualquer país europeu. A proteção social de caráter universalista dos países da Europa Continental contribui para alterar, a partir dos impostos e benefícios, situações de grande desigualdade antes das transferências: *“Em realidade, ao comparar as taxas de pobreza antes e depois dos impostos e transferências, fica claro que os impostos diretos e as transferências sociais contribuem bastante para o alívio da pobreza em todos os países, mas nos Estados Unidos menos que nos outros”* (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005, p.8).

de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, que estariam ligadas ao âmbito da promoção social, em clara articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda. Um ponto central é a necessária articulação dessas dimensões da proteção com o acesso a serviços de saúde e educação de base universal.

Programas de transferência condicionada de renda têm sido exitosos na redução da brecha da pobreza, mas são insuficientes para superá-la, se não vierem acompanhados de outras políticas de caráter estrutural, como o modelo de inversão social, que se sustenta em uma articulação direta entre a dimensão econômica e a dimensão social das políticas de bem-estar, com impactos efetivos no desenvolvimento.

Um ponto importante a ser considerado na análise dos PTCR quanto à sua interação com políticas de promoção social, consiste na possibilidade de esse tipo de programa gerar maiores níveis de autonomia ou o empoderamento das famílias e indivíduos que deles participam. Entretanto, a queda da renda, quando da saída do programa, coloca um problema central das políticas sociais voltadas para redução da vulnerabilidade. Como é possível que domicílios vulneráveis possam prescindir dos apoios e benefícios, sem cair novamente nos riscos e incertezas da pobreza?

Essa questão remete ao problema das “portas de saída”, que tem sustentado o debate e boa parte das críticas aos programas de transferência de renda. Para esse público, os programas oficiais de emprego e renda, concentrados no setor formal da economia, não chegam. A baixa qualificação, os déficits de escolaridade e de ativos, de forma geral, constroem o acesso das populações mais pobres ao mercado de trabalho. Sabe-se que a maré alta não levanta todos os barcos e que a expansão da economia ou o crescimento econômico, por si só, não é capaz de alavancar e superar as condições de vulnerabilidade de grande parte da população pobre no continente. Sem alternativas e uma visão estratégica das políticas de proteção e desenvolvimento social, corre-se o risco de gerar uma situação de dependência permanente dos beneficiários em relação à provisão pública, o que, além de um impacto negativo do ponto de vista de uma política social emancipatória e voltada para a autonomia dos cidadãos, apresenta problemas evidentes de sustentabilidade tanto social quanto fiscal.

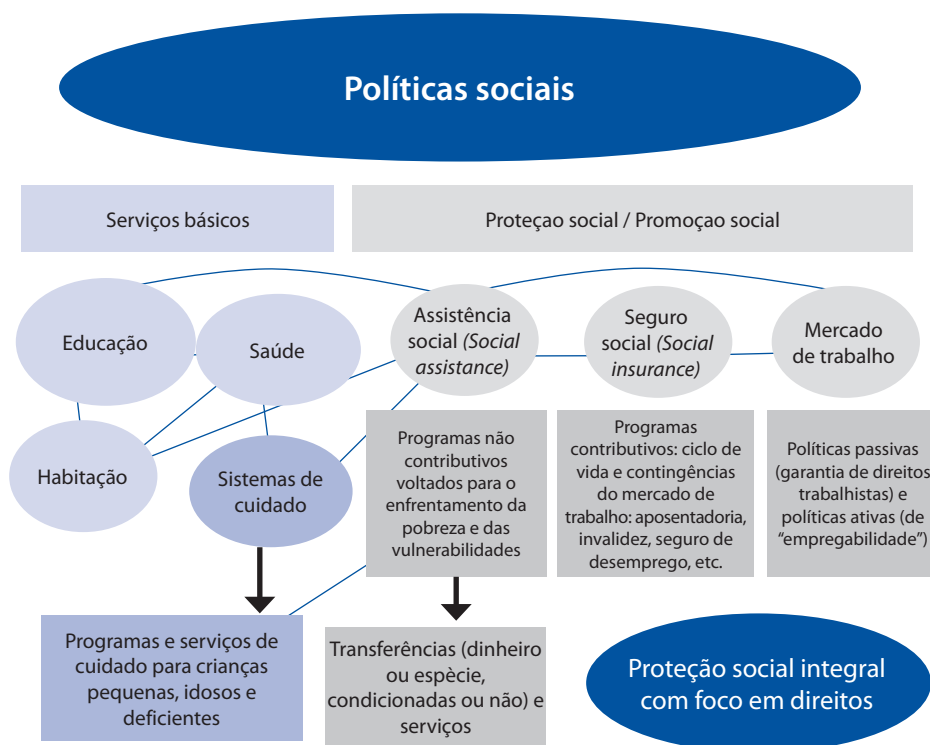
3. Alguns desafios sob a perspectiva da gestão pública: em direção à construção de um sistema integral de proteção social na América Latina

O desafio da promoção da equidade – que consiste em tratar desigualmente os desiguais visando a reversão de desigualdades – demanda uma redefinição do papel do Estado, da forma tradicional de produção de suas políticas, exigindo alterações no campo de cada política setorial e nas atribuições dos diferentes níveis de

governo. O tema da intersectorialidade entra no discurso e na agenda, para expressar a necessidade de formas de gestão capazes de operar a articulação necessária entre as políticas de assistência (transferência e serviços) e as políticas de saúde e educação.

Desafios de natureza conceitual sobre o tamanho e a configuração desejada e adequada de estados de proteção social implicam a redefinição do escopo de um modelo de proteção social integral, centrado em direitos, no qual os serviços sociais universais (educação, saúde e cuidados) sejam integrados às transferências e aos serviços focalizados na população pobre e mais vulnerável, de forma articulada ainda aos sistemas de seguridade básica e às políticas de emprego e renda, no campo da promoção social (Cecchini & Martínez, 2011). Essa concepção ampliada de proteção, contudo, exige ou impõe a necessidade de condições institucionais adequadas para a produção de políticas efetivas, que sejam suficientemente amplas para garantir direitos de forma universal e, ao mesmo tempo, suficientemente específicas para fornecer respostas a demandas heterogêneas.

Figura 2: Enfoque da Proteção Social Integral com foco em Direitos



Fonte: elaboração própria, com base em Cecchini & Martínez, 2011.

Combinar estratégias universais - como a provisão dos serviços de educação e saúde -, com programas focalizados na população mais pobre ou vulnerável impõe desafios não triviais. Um modelo de proteção social integral supõe a combinação de políticas de corte universal, tendo como base demandas e necessidades mais homogêneas e políticas seletivas, que adotam modelos de produção mais flexíveis, que respondem a demandas e necessidades heterogêneas da população e dos territórios. A questão que emerge na agenda das políticas de proteção não contributiva é a da integração entre benefícios e serviços, sejam esses assistenciais ou do campo da saúde, educação, trabalho ou cuidados. Uma perspectiva integral no âmbito da proteção social, entendida sob a matriz dos direitos, depende da estruturação de um sistema que combine, consistente e articuladamente, estratégias universais e focalizadas, e que estas sejam estabelecidas de forma coerente e aderente às demandas e necessidades de proteção social dos grupos, indivíduos e regiões. Além de serem moldadas a partir das demandas e necessidades, a efetividade das políticas focalizadas depende, em grande parte, da existência prévia de políticas universais. Ambas as orientações são necessárias, pois são complementares e utilizadas para situações diferentes.

Um ponto importante a destacar, como obstáculo à essa integração necessária entre políticas universais e focalizadas é que nem todos os setores precisam uns dos outros da mesma forma ou na mesma intensidade. Quando se trata de políticas mais consolidadas, com sólidas estruturas institucionais, orçamentárias e de pessoal, com redes capilarizadas de equipamentos, como são os casos da saúde e da educação, a interdependência pode ser mais reduzida, pois tais áreas detêm maior controle sobre seus recursos, processos e rotinas. Já a área de assistência social, mais recente em sua conformação sistêmica, está menos institucionalizada, trabalha com “tecnologias mais brandas de intervenção” que são menos rotinizáveis, tem menos controle sobre os recursos necessários para implantar, de forma consistente, sua rede de serviços e dotá-la dos profissionais necessários (Veiga e Bronzo, 2014). Além disso, a própria natureza da política de assistência supõe um adequado funcionamento das outras políticas, sendo que os objetivos de proteção e promoção não se alcançam sem que as pessoas tenham saúde e educação, moradia e trabalho, condições mínimas em termos de capacidades humanas.

A integração da assistência (envolvendo transferências e serviços), com a educação e saúde de base universal constitui um dos desafios para a criação de um sistema de proteção social integral. Entretanto, para isso, é necessária ainda a articulação com políticas de trabalho e renda, em um eixo orientado para a promoção social.

Nesse sentido, uma mudança significativa pode ser apontada na trajetória recente dos países europeus no campo da proteção social. O princípio da ativação —entendido como um conjunto de diretrizes e intervenções voltadas para inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, buscando reduzir o tempo de permanência no sistema de proteção— foi uma resposta às críticas de que o sistema favorece uma cultura da dependência. Entretanto, a forma como tal princípio foi incorporado nos diversos

modelos apresenta importantes distinções: nos países de regime liberal a ênfase no *workfare* exigia contrapartida de trabalho para o acesso às prestações sociais (“ativação de incentivos”), nos países continentais a lógica era da “ativação ocupacional”, enquanto que nos países de tradição social democrata houve uma “ativação de qualificação”, centrada em políticas de empregos de qualidade, com ênfase na formação de longa duração, com alta inversão em capital humano, ao contrário dos outros tipos de ativação, com impacto nulo ou baixo nessa dimensão (Kerstenetzky, 2014). A adoção da ativação como diretriz nos países liberais e continentais significou uma remercantilização da proteção, a precarização das condições do trabalho, o domínio do princípio do mercado e de sua lógica de incentivos e subvenções nas políticas de emprego. É importante considerar, portanto, que estratégias predominam no cenário latino-americano e quais as escolhas que estão postas.

Entretanto, ainda que seja alcançada maior articulação entre as políticas, a complexidade dos problemas exige ir além das transferências condicionadas de renda ou da sua provisão articulada com serviços socioassistenciais ou serviços de outras políticas sociais. Embora esses pontos sejam centrais para viabilizar maior capacidade de proteção no âmbito das políticas não contributivas, os déficits de proteção da região exigem uma estratégia ainda mais robusta para seu equacionamento. As políticas sociais encontram limites muito fortes e que dizem respeito a salários, emprego e distribuição de renda, dinâmicas do mercado de trabalho, de desenvolvimento urbano e rural, o que remete a outros conjuntos de políticas do Estado e também às dinâmicas do mercado. As implicações das políticas econômicas, de desenvolvimento, urbanas e de infra-estrutura estão diretamente relacionadas com as situações de pobreza e exclusão e funcionam como barreiras ou, em caso de ausência ou má qualidade dos serviços, como elementos potencializadores e perpetuadores dessas mesmas condições de vulnerabilidade e destituição.

A definição de qual proteção para qual sociedade depende, portanto e sobretudo, de uma visão integral, holística, se quisermos, dos fenômenos da pobreza e desigualdade e de suas soluções, que constituem a base para a construção de sistemas de proteção social mais integrais e comprometidos, de fato, com a efetividade dos direitos e com uma visão densa de justiça social.

Bibliografia

- ARRIAGADA, I. e MATHIVET, C. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Serie Políticas Sociales, nº 134. Cepal, Chile. 2007
- BARRIENTOS, A., & HULME, D. “Social Protection for the Poor and Poorest: An introduction”. In A. Barrientos, & D. Hulme, Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics. Basingstoke, UK & New York, USA: Palgrave Macmillan, 2008

- BRONZO, Carla e LOBATO, Luiza. Um balanço das evidências e alguns achados sobre o ambíguo efeito das transferências de renda sobre as mulheres. Artigo apresentado Congresso ALAS, Chile, 2013.
- BRONZO, Carla e MENDES, Maria Clara. A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real. Paper preparado para o CLAD, 2014.
- CECCHINI S. e MADARIAGA, A. Programas de Transferencia Condicionada. Balance de la experiencia reciente en America Latina y Caribe. Cuadernos Cepal, 95. Chile, 2011
- CECCHINI, S., & MARTÍNEZ, R. Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe; Una perspectiva comparada. Série Políticas Sociales, 202, CEPAL, 2014.
- COHEN E., FRANCO, R. (2006) Los programas de transferências con corresponsabilidad em América Latina: similitudes y diferencias In. Cohen E. e Franco, R. (coord.) Transferências com coresponsabilidad. Uma mirada latinoamericana. México, SEDESOL
- ESPING-ANDERSEN, Gosta As três economias políticas do *Welfare State*. Lua Nova, SP, nº 24 pp. 85-116, 1991
- FILGUEIRA, F. et allí. Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida latinoamericanas. INDES, junio de 2005
- FILGUEIRA, Fernando. Tipos de *welfare* y reformas sociales en America Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada In: MELO, Marcus André (org) Reforma del Estado y cambio institucional en Brasil. Recife, Editora Massangana, pp. 73-110, 1999
- FONSECA, Ana. Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Draft, 2006
- GARRIDO, Lorena Armijo. Los programas de transferencia condicionada de renda en América Latina. Cuestiones pendientes desde uma perspectiva de gênero. Working Paper (WP 2012-20). Gigapp. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración e Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigacion Ortega y Gasset. 2012
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2005) "Familias y política social en México. El caso de oportunidades". Reunión de expertos - Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa ¿del estado de bienestar keynesiano al estado de bienestar schumpeteriano? una agenda socialdemócrata para el siglo xxi. Texto preparado para la Conferencia de Clausura del Sexto Dialogo Nacional por un Mexico Social. Volver a lo fundamental, UNAM, Ciudad de Mexico, noviembre 2013. Abril 2014
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006
- MOLINEUX, Maxine. Mothers at the servisse of the New Poverty Agenda: Progres/ Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Program. Social Policy & Administration. Vol 40. Numero 4. August 2006
- MOREIRA, Natália Carvalho. Empowerment, gender inequality and social mobility in Bolsa Familia Program. International Public Policy Conference. France, 2013

- NEUBOURG, Chris; CASTONGUAY, Julie; ROELEN, Keetie. Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht, 2005
- PALME, Joakim; NELSON, Kenneth; SJOBERG, Ola; MINAS, Renate. European social models, protection and inclusion. Research report. Stockholm: Institute for Future Studies. 2009
- PAUTASSI, Laura. Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos. Reunión de Especialistas. Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas. CEPAL. Santiago de Chile, 2007
- RACZYNSKI, Dagmar "La crisis de los viejos modelos de protección social en America Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza" In. TOKMAN, V. E. E O'DONELL, G (orgs) Pobreza y desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafios. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1999
- RACZYNSKI, Dagmar. Equidad, inversion social y pobreza, innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN. CEPAL, 23-24 de mayo de 2002.
- REPETTO, F. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 47. Caracas. 2010
- SOARES, Sergei; GUERREIRO, Rafael Osório; VERAS, Fábio Soares; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA Eduardo. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade. IPEA, Texto para Discussão No 1293. Brasília. 2007
- SUARÉZ, M. E LIBARDONI, M. (2007). "O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres" In. Vaitsman, J. e Paes-Sousa, R. (org.) Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Vol II. MDS. Brasília. 2007.
- TIMO, Thereza Raquel Reis. Políticas de Transferência condicionada de renda e seus efeitos sobre a vida das mulheres beneficiárias. Dissertação de Mestrado, PUC/MG, 2013.
- VEIGA, Laura e BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. Revista Administração Pública, 48(3), RJ. maio/jun. 2014
- VILLATORO, S. P. (2005) "Los programas de protección social asistencial en américa latina y sus impactos en las familias. algunas reflexiones". Reunión de expertos "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales". CEPAL.
- WORLD BANK. The State of Social Safety Nets 2014.
- ZIBECCHI, Carla. Programas de transferência de ingresos. Mas condicionalidades e menos derechos para las madres pobres? Un analisis em base a tres experiências de América Latina. s/d

2. A reforma da proteção social na América Latina: avanços e possibilidades de universalismo

Fernando Filgueira¹

Introdução

A América Latina assiste, na primeira década do século XXI ao segundo experimento de construção de cidadania social de sua história. O primeiro ocorreu durante o período chamado de substituição de importações, como resposta à crise de incorporação dos anos vinte e especialmente dos anos trinta do século XX. Mas a diferença do impulso atual, o esforço e cidadania social do passado foi de uma cidadania social regulada, à imagem e semelhança do modelo sociopolítico que a forjou: um processo de modernização conservadora, onde predominou a função de controle sobre os horizontes de emancipação da moderna política social. Neste documento são apresentadas evidências e se propõe um debate sobre as possibilidades de avançar para um Estado social que garanta o acesso universal a sistemas de seguridade e serviços sociais essenciais.

A discussão sobre o acesso universal da população ao bem-estar mediante renda, bens, serviços e proteção reguladora é de longa data no mundo e na região. É de fato o centro material do debate sobre o que entendemos por desenvolvimento humano. É também o centro conceitual do debate sobre direitos econômicos, sociais e

1. Fernando Filgueira é formado em Sociologia pela Universidade da República do Uruguai e é doutor em Sociologia pela Northwestern University. Foi docente da Universidade da República e na Universidade Católica do Uruguai e consultor da CEPAL e do Banco Mundial. Publicou extensamente em revistas acadêmicas especializadas em temas de desenvolvimento e representante auxiliar do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) no Uruguai e antes disso foi representante de Assuntos Sociais na Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL em Santiago do Chile, coordenando o Panorama Social da América Latina. Foi diretor da Área de Gestão e Avaliação do Estado da Oficina de Planejamento e Orçamento da Presidência da República do Uruguai e coordenador da Área de Avaliações e Estatísticas Educativas da ANEP. Foi também coordenador acadêmico do Programa de Investigação sobre Exclusão Social, Pobreza e Integração Social da Universidade Católica do Uruguai. Desde março de 2015 é Vice-Ministro de Educação e Cultura do Uruguai.

culturais. Estes debates e as perguntas que suscitam devem ser mais especificados. Quando nos perguntamos sobre o problema do acesso universal à renda, bens, serviços e proteção regulatória estamos perguntando pelo menos o seguinte:

- a) Quem são sujeitos a tais objetivos.
- b) Que proteções e investimentos se incluem nessas coberturas e acessos.
- c) De que esferas da sociedade se espera que gerem tais coberturas e acessos.
- d) Qual o grau de desigualdade e igualdade nos referidos acessos que são considerados toleráveis segundo critérios de eficiência, critérios normativos de equidade e objetivos de coesão social.

Como preferência na normativa civilizatória estipulada nos acordos internacionais sobre direitos econômicos, sociais e culturais, fica claro que a resposta mais imediata é simples, porém pragmaticamente complexa. Todos os indivíduos deveriam ter acesso ao mínimo de bem-estar que, em um determinado momento histórico seja a base da sobrevivência, dignidade e atuação humanas e deveriam, da mesma forma, não apresentar desigualdades iniciais, o que segmentou inevitavelmente as oportunidades subsequentes de acesso a melhores níveis de bem-estar.

1. Tendências e transformações dos sistemas de proteção social na região

A história das políticas sociais na região tem semelhança com a história de seus modelos de desenvolvimento e os paradigmas econômicos e sociais que predominaram nas diferentes etapas do desenvolvimento na América Latina. Como ressaltam Cecchini e Martínez (2011), embora as referidas etapas não sejam homogêneas entre países, nem seja possível estabelecer uma linearidade plena entre modelos de desenvolvimento e modelos sociais de Estado, existe um conjunto de regularidades que permite agrupar estas variantes em quatro grandes etapas: uma primeira dominada pelo modelo exportador primário e a influência do pensamento liberal próprio do século XIX e que chega até a crise de 29, um segundo momento ligado ao modelo substitutivo de importações, que vai aproximadamente dos anos trinta até o final dos anos setenta, e um terceiro modelo que se localiza a partir do fim dos setenta até o início do novo século, cuja marca fundamental é a reorientação exportadora, o neoliberalismo e a austeridade fiscal. Cecchini e Martínez (2011) propõem uma quarta etapa que surge com a crise do Consenso de Washington, a virada para a esquerda dos governos da região e a busca de competitividade sistêmica com forte aposta no capital humano, em um contexto normativo que enfatiza a titularidade de direitos e o acesso a um mínimo garantido de proteção e promoção social. O quadro sinóptico que segue, feito a partir do trabalho deles, permite uma visão estreita das características de cada etapa em termos de promoção e proteção social.

Tabela 1. A proteção social em quatro momentos da política social

	1. Começo do século XIX	2. Crise de 1929	3. Crise da dívida sec. XX	4. Século XXI
Modelo de desenvolvimento	Liberal primário	Substituição de importações	Disciplina e austeridade fiscal	Competitividade sistêmica
Principais características da proteção e promoção social	<p>Primeiros exemplos de seguro social do setor formal urbano</p> <p>Assistência: concebida como caridade</p> <p>Começam as políticas setoriais de educação e saúde</p> <p>Escassa regulação do Estado</p>	<p>Seguridade social do setor formal urbano</p> <p>Assistência: subsídios ao consumo de alimentos e combustíveis</p> <p>Centralismo e crescimento dos setores de saúde e educação</p> <p>Estado provedor</p> <p>Proteção baseada no emprego formal</p>	<p>Seguridade social com fundos de capitalização individual</p> <p>Assistência: foco nos pobres, fundos de investimento social</p> <p>Orientação à demanda, descentralização, externalização de serviços sociais</p> <p>Estado subsidiário mitigador</p> <p>Proteção frente a situações de emergência</p>	<p>Assistência: ruptura da transmissão intergeracional da pobreza</p> <p>Estado subsidiário-promotor</p> <p>Proteção como assistência e acesso à promoção</p> <p>Sistemas de proteção social sobre mínimos incrementais</p> <p>Estado garante</p> <p>Proteção como garantia cidadã</p>

Fonte: Cecchini e Martínez (2011).

O modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e sua orientação de política social de modelo provedor, contribuidor e estratificado, que seguia o paradigma europeu continental de pós-guerra eclodiu no final dos anos setenta e princípio dos oitenta (Cohen e Franco, 2006), processo que foi acelerado pelos persistentes déficits fiscais em que os Estados baseavam seus sistemas de prestações sociais, a “crise da dívida” e a progressiva transformação do capitalismo industrial nacional em um capitalismo globalizado, financeiro e de serviços.

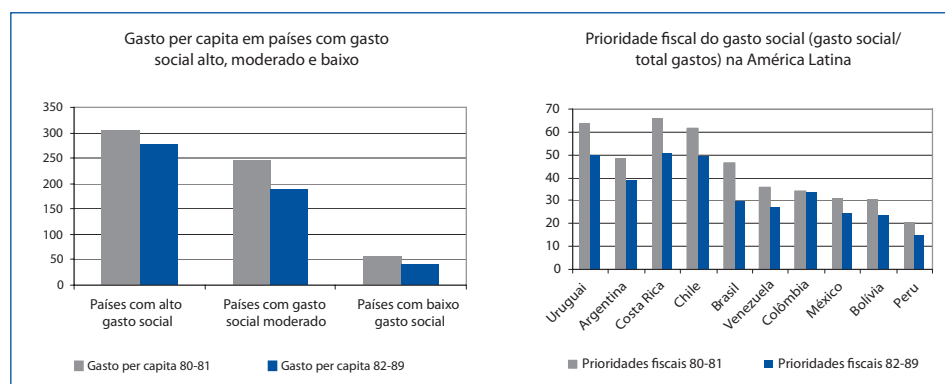
A forma como se abordou esta crise na região foi a partir dos chamados programas econômicos de estabilização e ajuste estrutural aplicados na década de oitenta, que marcam o ingresso do modelo de livre mercado e de abertura externa na região. Para fortalecer as economias endividadas e a capacidade de pagamento, seu potencial produtivo seria aumentado através de uma combinação de medidas sociais e econômicas. Os modelos de estabilização e ajuste consistiram em respeitar os equilíbrios macroeconômicos, reduzir a inflação, retirar o Estado das áreas produtivas, elevar a

competitividade, inclusive eliminando a proteção tarifária e modernizar o sistema público. Sem dúvida, o colapso do modelo anterior e o processo que o seguiu não foi apenas um “ajuste”, mas deu origem a um novo modelo liberal de economia aberta (Serrano, 2005a).

Neste novo modelo, também denominado “pós ajuste” (Cohen e Franco, 2006), o motor da economia voltaria ao “mercado externo” a partir da comercialização de bens competitivos, que incorporaram algum grau de progresso técnico — em muitos casos, baseados em recursos naturais—. Com relação ao tipo de Estado, a diferença das atribuições que ele tinha no modelo anterior, seus trabalhos estariam baseados fundamentalmente em um papel subsidiário com relação ao mercado e de regulação cercada das dinâmicas sociais e econômicas. De fato, dessa vez seria o mercado que assumiria o papel central, tanto em termos de direção da atividade econômica, como também no espaço social, posicionando-se como o principal mecanismo de coordenação social.

O Estado se contraiu em seu papel social, regulador e empresarial, o que trouxe consigo uma mudança radical na maneira de entender a política social e de forma mais geral o papel do Estado na questão social. Parte da provisão do bem-estar foi privatizada, o gasto público social foi reduzido, tanto em termos per capita como em relação ao gasto público total, e se promoveu a descentralização.

Figura 1. Evolução do gasto social



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL, 1990, 2000, 2001, 2002.

Diversos dispositivos de solidariedade e redistribuição presentes no modelo anterior foram suprimidos e não reformados. O argumento de fundo é que o mau funcionamento de tais dispositivos não era devido a um problema de implantação ou desenho, mas de sua essência. Regimes de seguridade social, saúde e até de educação foram transformados de sistemas de distribuição, centralizados, com redistribuição de renda e risco, em sistemas que deviam ajustar o máximo possível as subvenções das pessoas em suas capacidades no mercado e incentivar a garantia individual e o

acesso por seus próprios meios. Somente naqueles casos em que as pessoas, de forma evidente, não pudessem enfrentar os riscos básicos, o Estado agiria com políticas focalizadas.

Na educação, se manteve e em alguns casos o gasto público até aumentou, porém isso foi feito apostando em modalidades descentralizadas. Esta descentralização se apoiava na suspeita da ineficácia e ineficiência dos modelos centralistas de provisão e nos benefícios que lógicas do mercado (quase-mercados, competição por beneficiários) ainda tinham em sistemas que, em sua essência, não eram do mercado. A descentralização funcional (do centro aos estabelecimentos), territorial-política (do centro aos municípios), e de mercado (do centro à oferta privada) embora tenha contribuído para dar mais flexibilidade, e, em alguns casos, de percepção do sistema, também gerou um aumento da fragmentação, falta de coordenação e desigualdade do sistema.

Na saúde, foram combinadas as lógicas das reformas das aposentadorias e pensões (privatização e geração de mercados de seguradoras) com as da educação (incentivo a quase-mercados, subsídio à demanda, etc.) contribuindo para fragilizar a cobertura dos setores de menor renda e informais, e fragmentando e aumentando a desigualdade territorial do sistema público.

E assim, foram gerados programas assistenciais em função de uma nova ferramenta, elevada à categoria de princípio: a focalização. O problema social a que estas ações de política social se orientaram quase que exclusivamente foi a pobreza e a extrema pobreza—expressão palpável do denominado “custo social” produzido pela crise econômica e, em muitos casos, exacerbada pelas reformas do ajuste— (Serrano, 2005b).

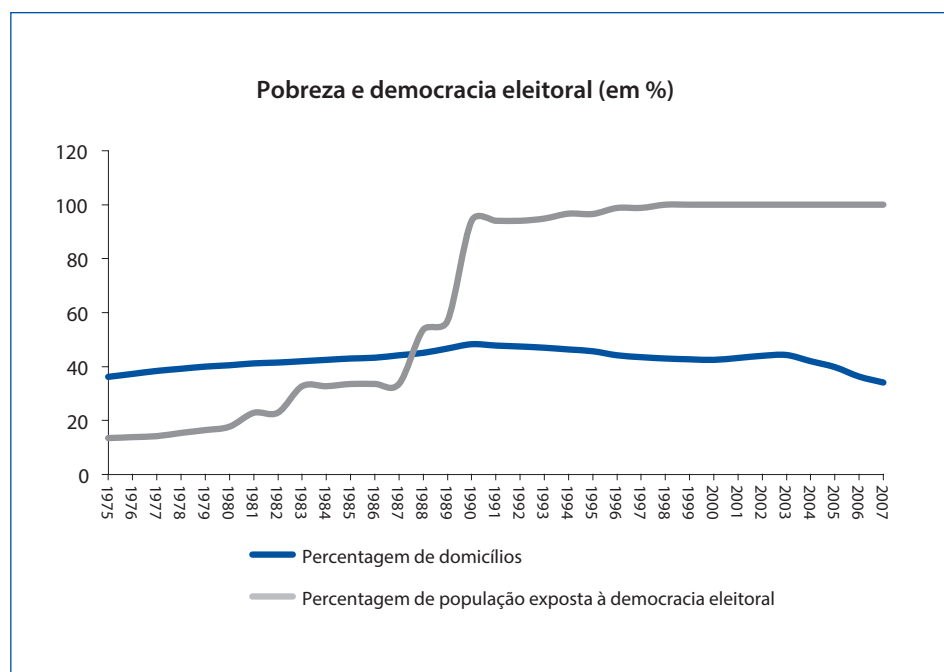
Em síntese, a política social segundo o modelo de livre mercado se caracterizou, em termos trabalhistas, pela implantação de políticas de desregulamentação e flexibilização contratual, com tendências à redução de custos salariais e precariedade contratual, o que fomentou a ação por conta própria e o trabalho informal, em condições de alto desemprego, a cobertura de riscos da vida ativa foi novamente mercantilizada, em forma de quase-mercados de gestão privada e regulamentação pública da saúde e da previdência social. Na área dos serviços sociais, houve tendência a descentralizar os sistemas educativos e de saúde pública, com os consequentes problemas de financiamento em nível subnacional, partes deles sendo privatizados, assim como a infraestrutura social básica. No âmbito assistencial, o esforço foi centralizado no desenvolvimento de políticas de combate à pobreza, com a consequente massificação e multiplicação de programas sociais focalizados.

Desde meados da década de noventa, sem que fosse criada uma transformação substantiva no esquema de economias abertas, com o mercado no centro como principal provedor e distribuidor de serviços sociais, e sem criar perigo para o equilíbrio fiscal, iniciou-se a experimentação de novos tipos de ferramentas de política

social que permitiram enfrentar os persistentes problemas da pobreza, equidade e desigualdade.

Fatores políticos e econômicos ajudam a entender a transformação da política de combate à pobreza e da política social, em geral, na região. A estabilidade e persistência da democracia eleitoral na maior parte da região desde os anos noventa contribuíram para transformar os dispositivos de proteção social dos setores mais pobres em instrumentos atrativos de uma perspectiva eleitoral. Em uma região onde a pobreza atingia quase 40% da população na década dos noventa, o produto eleitoral de políticas focalizadas nesta população adquire crescentes rendimentos eleitorais.

Figura 2. Pobreza e democracia eleitoral (em %)



Fonte: elaboração própria segundo World Development Indicators, World Bank, 2009; Smith, 2004 e estimativas de pobreza baseadas na ECLAC, 2010. Não inclui países e ilhas do Caribe.

Por outro lado, os diversos cenários de crise econômica surgidos no final dos anos noventa (crise asiática, desastres naturais na América Central, queda dos preços internacionais dos grãos básicos, freio da economia mundial em 2000 e logo após a crise que afetou a Argentina e o Uruguai) deram outro impulso à reformulação da política social em geral e à política de combate à pobreza em particular. Finalmente, o bom desempenho econômico e fiscal na região, a partir do *boom* das *commodities*, e

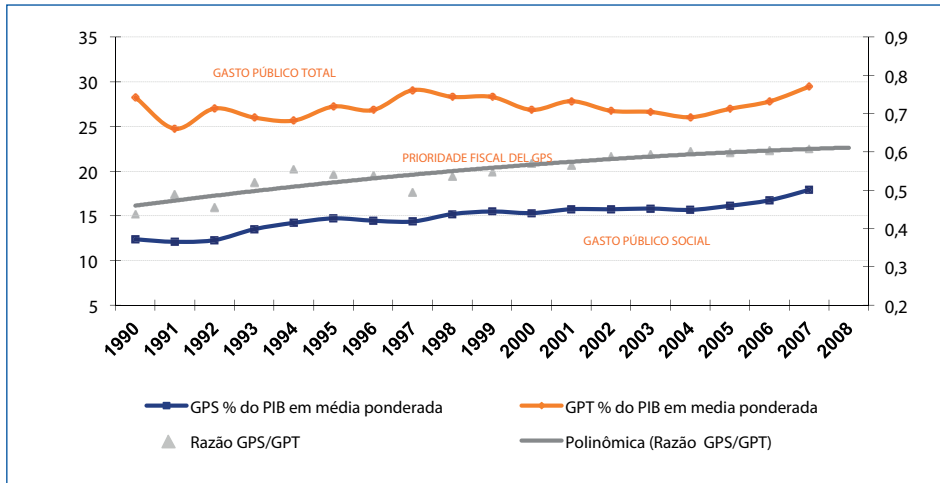
dos bons resultados fiscais e macroeconômicos em matéria de estabilidade de preços, contribuíram para a expansão do gasto social no novo milênio.

Assim, até o final dos anos noventa e início do novo milênio, surgiram novos enfoques de proteção social com ênfase na proteção diante de eventos de perda de renda, pobreza de renda e exclusão social que colocam as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social (Serrano, 2005). Estes enfoques foram parcial e progressivamente permeados por visões normativas sobre a necessidade de assegurar os direitos econômicos, sociais e culturais, que colocam no centro a noção de cidadania social e além disso, rompem com a contraposição entre os princípios de universalidade dos direitos e a racionalidade da focalização, assim como questionam os benefícios de modelos e lógicas de mercado nos sistemas de proteção social. Finalmente, estas visões e inovações também movem —ou pelo menos combinam— o eixo do combate à pobreza com o de combate à desigualdade e promoção da coesão social.

Alguns dos riscos que a população enfrenta e que são contemplados na formulação desse tipo de programas, são a ausência ou perda do emprego, especialmente para certos grupos da população (jovens, mulheres, minorias étnicas, pessoas pouco qualificadas), a queda da renda da casa por perda do emprego do chefe da família, os riscos associados a certas etapas do ciclo de vida (envelhecimento, maternidade, etc.) os efeitos negativos sobre o capital humano causados pela deserção escolar, a nutrição deficiente ou a falta de cuidado da saúde, assim como os impactos dos desastres naturais (inundações, terremotos, secas, etc.).

De alguma maneira, os princípios mais estruturais que caracterizaram o bem-estar pós-guerra recuperam terreno com relação a visões mais individualistas e apoiadas no mercado, assim como com relação à focalização no princípio da assistência social. O realizado dá origem a inovações práticas e teóricas, onde a ideia de capital social e coesão, e segurança diante do risco voltam ao debate e ao projeto de políticas públicas. Por outro lado, isso é feito acompanhado de uma renovada preocupação com a desigualdade e com o reconhecimento da limitação de contribuição ao problema que as lógicas familiares e de mercado fornecem. Assim, o Estado recupera, não só centralidade, mas um maior peso estratégico para pensar os problemas da desigualdade e do bem-estar. O gasto social acompanha esta mudança com aumento da porcentagem do PIB e da porcentagem do gasto total.

Figura 3. América Latina (21 países): tendência do gasto público social e gasto público total como percentagem do PIB, 1990-2008 (em percentagem)



Fonte: CEPAL, 2010.

2. Desafios estruturais e reformas da reforma na América Latina

Em termos de desenho de política social, são cinco as mudanças —que embora com as variações entre países— identificáveis como tendências inovadoras mais ou menos robustas e que poderiam se denominar “reformas das reformas”:

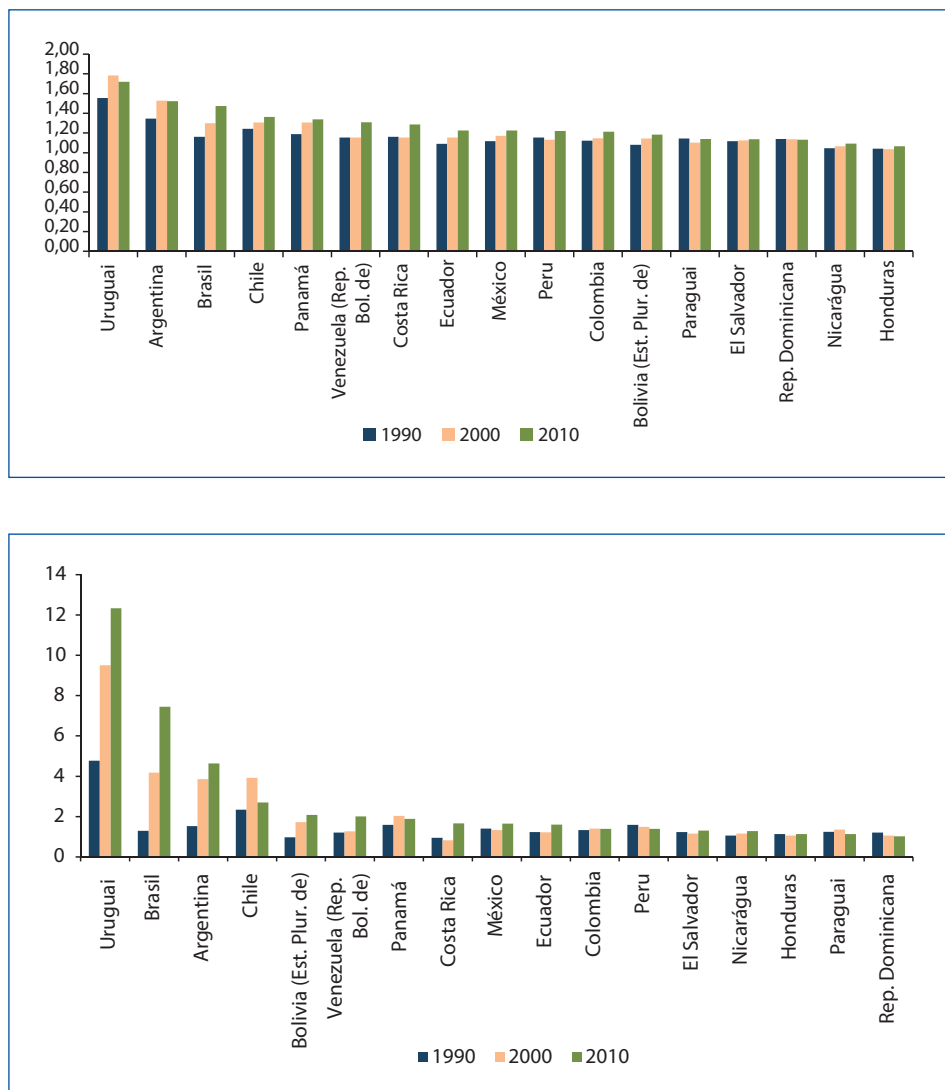
As transferências diretas às famílias com filhos

Nem os sistemas de proteção da tradição contributiva, nem os modelos restritos de focalização extrema baseados nos Fundos de Investimento Social, haviam conseguido, em meados dos anos noventa, aumentar substantivamente o acesso da população pobre com filhos a sistemas de transferências monetárias. Isso ocorria no âmbito de uma pobreza fortemente infantilizada.

O primeiro gráfico da página seguinte mostra as proporções entre a população infantil e ativa, o segundo, entre a população e adultos idosos. Um valor maior que zero significa maior pobreza infantil.

De fato, a infantilização da pobreza, que persiste como característica central de todos os países da região, tornava evidente a necessidade de gerar sistemas de transferências diretas que moderassem a intensidade da pobreza e contribuíssem para incluir setores excluídos nas matrizes de proteção social.

Figura 4. Proporções de pobreza e sua evolução entre menores de 18 anos e população entre 18 e 64 anos e entre menores de 18 anos e maiores de 64 anos



Fonte: Rossel, 2013.

Em meados dos anos noventa, Brasil e México trouxeram à baila programas de transferências que condicionavam as prestações à incorporação dos beneficiários em programas sociais de caráter setorial. No Brasil, surgiu inicialmente em 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e o Programa Bolsa Escola Familiar para a Educação, ambos por iniciativas de governos municipais. Em 1989, no México, criou-se o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) que utilizou quatro mecanismos

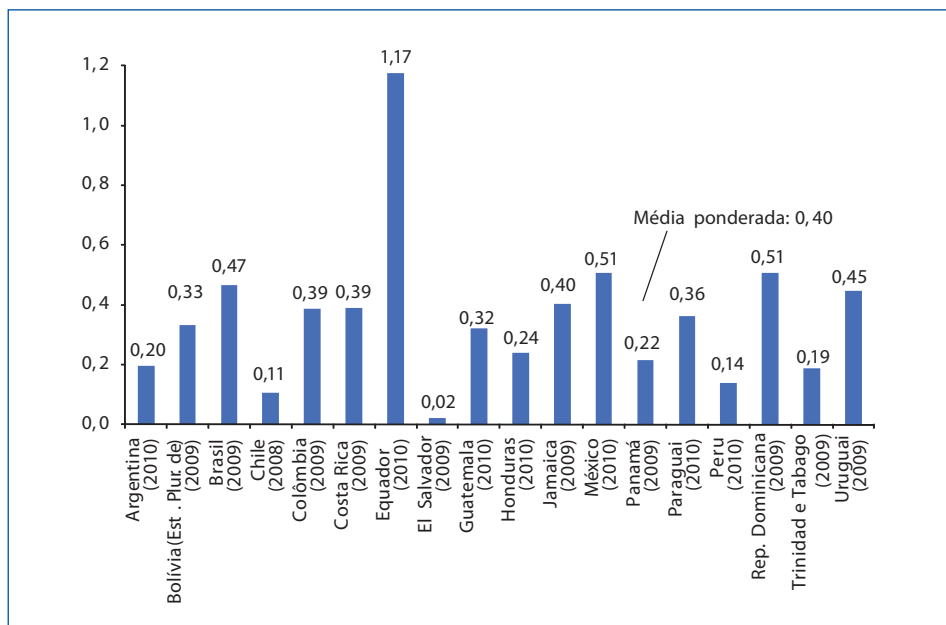
para transferências de recursos: (a) transferências de rendas correntes e subsídios, mediante programas de bolsas de estudo, serviço social, leiterias e o subsídio à “tortilla”; (b) a acúmulo de ativos “não transferíveis”, como saúde e educação; (c) investimento em obras que incrementavam a produtividade dos ativos dos mais pobres; e (d) financiamento de projetos produtivos comunitários mediante a participação organizada (Cohen e Franco, 2006). Este tipo de fundos que saíram do papel nos anos noventa dariam lugar a transferências diretas aos setores de menor renda e ampliariam, paulatinamente, sua cobertura. De fato, no México, poucos anos após, o PRONASOL daria lugar ao Progres a que focalizaria claramente as transferências monetárias em torno de objetivos de ataque à pobreza e o investimento em capital humano. No ano de 2007, o Plano de Desenvolvimento Social do México integrará, com o nome de Oportunidades, um amplo programa de transferências monetárias e somará outras ações de promoção e transferências para a população pobre (Valencia Llomelí, Foust Rodriguez e Tetreault Weber, 2013). Igualmente no Brasil, com o primeiro governo do PT, há a estruturação nacional de um programa de transferências condicionadas chamado Bolsa Família.

Estes programas seriam expandidos durante o final dos anos noventa e início do milênio a vários países e criariam o que hoje se conhece como Programas de Transferências Condicionadas, ou “com corresponsabilidade” (PTC), com ênfase em três propósitos: transferência direta de renda para o alívio da pobreza, incentivos ao investimento em capital humano e incorporação da população a redes de proteção e promoção social.

Recentemente, na Argentina e no Uruguai, as reformas dos sistemas de dotações familiares —que abandonam seu caráter contributivo ou geram um pilar não contributivo— procuram universalizar um apoio às famílias com filhos ou alcançar toda a população infantil em situação de pobreza ou vulnerabilidade (Filgueira e Hernandez, 2012; Repetto e Potenza Dai Mazzeto, 2012). O Peru, com o programa Juntos, a partir de 2005, chega a 3 milhões de pessoas com um gasto total de 250 milhões de dólares. El Salvador com seu Programa Comunidades Solidárias atinge um número menor, apenas 50.000 domicílios em 2009, em 100 municípios pobres. A Rede Oportunidades, no Panamá, alcançava quase 80.000 famílias até o ano de 2011. Embora estes programas apresentem um nível modesto de gastos em comparação aos pilares tradicionais de proteção social, é clara a importante mudança na matriz de proteção que eles implicam, alcançando em média quase meio ponto percentual do PIB no conjunto de países.

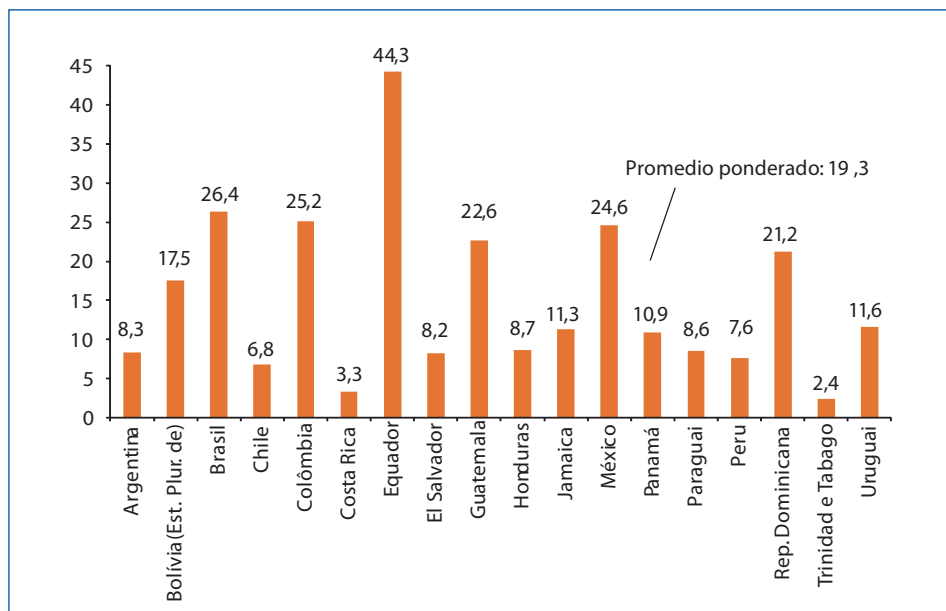
Talvez mais importante ainda sejam os níveis de cobertura que os programas alcançaram. Em bases claramente focalizadas, estes programas geraram, pela primeira vez na história de região, um reconhecimento dos sujeitos pertencentes na ponta da estrutura distributiva, garantindo, em muitos casos, e gerando em muitos outros, a expectativa de um Estado permeável e sensível às demandas dos mais pobres.

Figura 5. Gastos em programas de transferências condicionadas em percentagem do PIB



Fonte: Cecchini e Martínez, 2011.

Figura 6. Cobertura dos PtC na América Latina



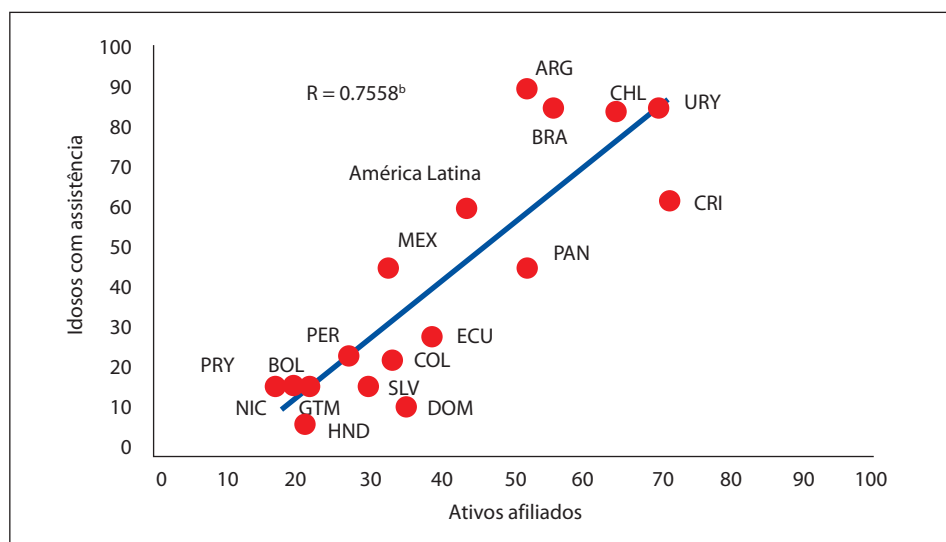
Fonte: Cecchini e Martínez, 2011.

2.2 Em direção a uma nova agenda de garantia de pensões e saúde

Com diferenças importantes, a região assiste e assistirá de forma mais marcante nos próximos trinta anos a um processo de crescente envelhecimento da população. Em alguns países, como se dá nos casos do Cone Sul já ocorreu um envelhecimento incipiente da população e o mesmo se acelerará de forma marcante nos anos seguintes, acompanhado de um envelhecimento do envelhecimento. A rigor, são duas as dinâmicas centrais que marcam estes processos: de um lado a queda da fecundidade, acompanhada da chegada da terceira idade de numerosas coortes que aumentaram a percentagem de adultos idosos no total da população e, por outro lado, o aumento da longevidade que contribuirá para o referido resultado e aumentará não apenas a percentagem de adultos idosos, mas daqueles de mais idade na população idosa. Os dois processos implicam em cenários complexos para os desafios de cobertura dos sistemas de proteção social (principalmente saúde e pensões), para a sustentabilidade fiscal dos mesmos e para a saúde econômica das nações.

Ao observarmos a realidade atual dos sistemas de aposentadorias e pensões podemos constatar a cobertura muito baixa que os caracteriza. Esta cobertura baixa está presente (poucos idosos que tem acesso a transferências monetárias) e é futura (devido a construção de elegibilidade e a formalização e densidade de contribuições da população ativa). Estes dois desafios são de magnitude diversa nas diferentes sub-regiões da América Latina e também colocam diferentes desafios aos países (cobertura atual, futura, sustentabilidade fiscal, estratificação e segmentação).

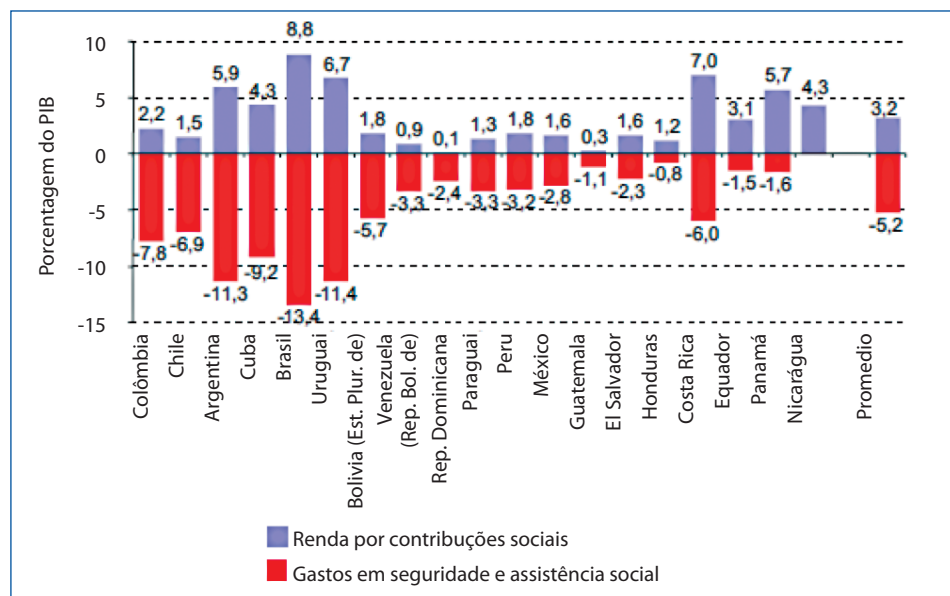
Figura 7. América Latina (17 países): relação entre os níveis de filiação ao seguro social dos ocupados e a cobertura de aposentadoria e de pensões entre a população de 65 anos e mais, em torno de 2009^a (em percentagens)



A realidade indicada por esses dados estilizados de cobertura da população adulta idosa e de cotização ao seguro social do Cone Sul, Brasil e Costa Rica, revela que existe um enorme déficit de cobertura e cotização. Nos países com cobertura maior, devido a sua construção fiscal e a relação cotizantes-receptores, existe um enorme déficit que deve ser levado em conta. Mais relevante é constatar ainda que nos países com modestos sistemas de bem-estar a equação entre contribuições sociais e aporte social ao seguro social já é deficitária e conta, por tanto, com importantes subsídios que são providos a partir de rendimentos gerais. É verdade que de acordo à forma que os dados são construídos, os gastos sociais não diferenciam seguridade social de assistência social, porem, a evidência fragmentada que possuímos da percentagem do PIB destinada à assistência social indica que o bruto do déficit financiado de rendimentos gerais não corresponde aos gastos assistenciais em termos de transferências monetárias.

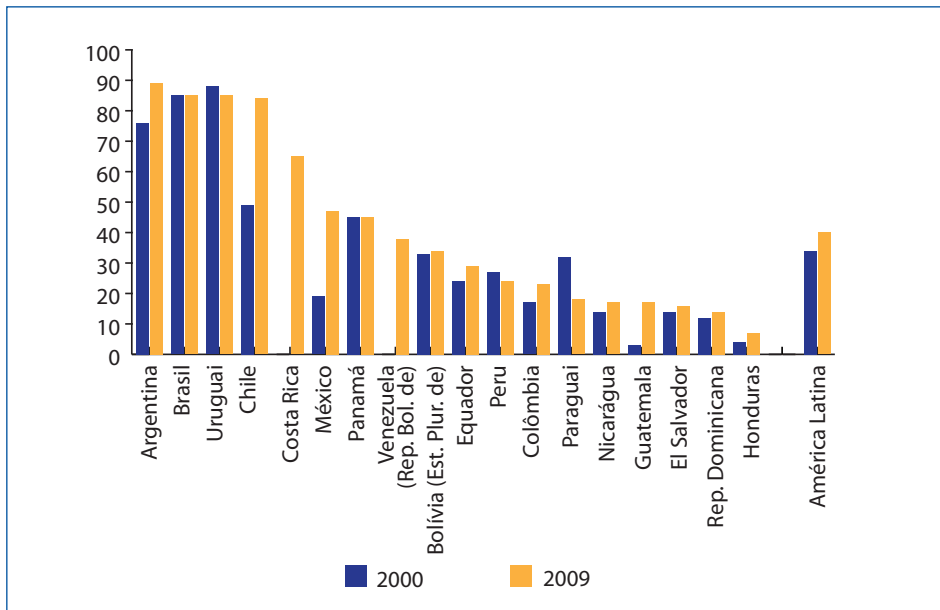
Depois das reformas dos sistemas de saúde e do seguro social que privatizaram o seguro e da constatação do efeito delas sobre a desigualdade de acesso e a limitada cobertura que estes sistemas geravam no presente e no futuro, ganhou terreno a ideia de construir ou fortalecer os pilares solidários ou não contributivos destes sistemas. A reforma da saúde no Uruguai, o plano AUGE no Chile, o antecedente pioneiro do Brasil com o SUS, o Seguro Popular no México, a reforma da saúde na Colômbia refletem com mais semelhança o modelo de gestão social do risco e apresentam uma maior ênfase solidária e cidadã.

Figura 8. América Latina (19 países): rendas públicas por contribuições sociais e gastos públicos em seguridade e assistência social, média de 2008-2009^a (em percentagens do PIB)



Assim sendo, a reforma do sistema de pensões e as pensões solidárias no Chile, as pensões universais não contributivas na cidade do México D. F. (e sua extensão com variações a vários estados mexicanos), o componente assistencial de pensões do programa Oportunidades e o programa do Governo Federal 70 e Mais (Valencia Llomeli, Foust Rodriguez e Tetreault Weber, 2013), a reforma de aposentadoria na Argentina e sua expansão semicontributiva (Repetto e Potenza Dai Masetto, 2012), e a ampliação dos benefícios já existentes de assistência continuada no Brasil e a pensão rural, o programa 70 e Mais iniciado no ano 2009 no Panamá (Rodríguez Mojica, 2013), a pensão mínima de velhice de 2001 e a pensão 65 de 2011 no Peru (Lavigne, 2013), assim como outras inovações em discussão o implantação na região são exemplos em termos de pensões e aposentadorias.

Figura 9. América Latina (18 países): população de 65 anos e mais que recebe aposentadoria ou pensão, de 2000 e 2009^a (em percentagens)



Fonte: CEPAL, 2011.

Como podemos observar, apesar da expansão média, sem ponderar a América Latina, ser modesta (6%), em alguns países o aumento é marcante. A Argentina retorna a seus níveis históricos de cobertura, quase chegando a 90%; O Brasil já contava com a expansão, antes do ano de 2000, chegando a 85% dos com mais de 64 anos. O Uruguai, entretanto, freia uma queda incipiente que tinha sido gerada na década dos noventa e mantém com leve queda altos níveis de cobertura. Os dois saltos mais importantes são verificados no Chile e no México. Um deles, produto da reforma da reforma solidária de pensões e o outro pela expansão das diversas modalidades

não contributivas (70 e mais, estatais não contributivas e outras). Mesmo assim, os novos sistemas não contributivos no Panamá e no Peru (a pensão 65 de 2011), a pensão básica universal de El Salvador em 2008 (Martínez, 2013) e a pensão alimentícia para idosos em 2008 e expansão a partir de 2011 (Lavigne, 2012) não são refletidas nos dados apresentados (o se refletem de forma fraca) já que os dados chegam somente a 2009 (e em alguns casos ao final de 2008).

2.3 O surgimento dos cuidados e a valorização do trabalho não remunerado na agenda pública

A expansão do sistema educativo ao nível pré-escolar e a expansão da jornada escolar são políticas cujo argumento central se reporta à melhoria do capital humano e a igualdade precoce de oportunidades. Mas são também políticas que possuem um argumento adicional: coletivizam a assistência e o tempo que ela requer, contribuindo assim para uma redistribuição entre sexos e estratos sociais das referidas obrigações. Então, o surgimento no debate das políticas de conciliação do trabalho remunerado e não remunerado reconhece a necessidade de pensar o tema do cuidado e do trabalho não remunerado de uma perspectiva de direitos e de igualdade. As reformas das licenças maternidade, parentais e familiares são também parte deste novo paradigma que pensa de forma conjunta o tema da desigualdade, as oportunidades precoces e ou por sua vez, o desafio de gênero. Programas como Chile cresce Contigo e seu homônimo no Uruguai, a expansão do sistema de Creches no Brasil, a expansão das jornadas escolares integrais no Chile e em menor escala no Uruguai e no Brasil, e o surgimento na agenda pública e em alguns casos a reforma dos sistemas de licenças maternidade e parentais apontam para uma crescente incorporação da temática de gênero, infância e família no pacote de bem-estar dos países.

2.4 A expansão das capacidades fiscais do Estado

O Consenso de Washington advogava, fiel a uma interpretação estrita da ortodoxia econômica, que não havia bons impostos e que se fossem necessários, deviam ser neutros. As bases fiscais do Estado latino-americano, por si fracas, atravessaram um período de estagnação, se não de retrocesso. Sem dúvida, com as crescentes pressões distributivas, o jogo democrático, a ascensão da esquerda e um bom contexto externo a região assistiu a uma verdadeira revolução silenciosa em termos impositivos e fiscais.

Apesar de, a rigor, estas mudanças não poderem ser consideradas como um tema de desenho clássico das políticas sociais, eles incidem nele já que modificam as bases fiscais das referidas políticas e seus efeitos distributivos. Por um lado, os países da região aumentaram, em quase todos os casos, sua carga tributária sobre o PIB, por outro lado aumentaram, mesmo que modestamente, o progresso de suas estruturas de arrecadação, seja por meio do imposto de renda individual, royalties e exploração de recursos não renováveis e cargas tributárias das grandes operações extrativas e com

base em recursos naturais, ou seja por melhoria na capacidade de controlar a evasão fiscal.

Tabela 1. Evolução dos rendimentos tributários 2000-2011

País	Rendimentos tributários sem Seguridade Social		Rendimentos tributários com Seguridade Social		Rendimentos totais	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Grupo 1						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	25,0	38,0*
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3*
Uruguai	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
Grupo 2						
Bolívia (Estado Plurinacional de)	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Equador	8,9	14,4	10,1	20,1	19,0	31,2
Nicarágua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colômbia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7*	22,4*
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Peru	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguai	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
Grupo 3						
Haiti	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
República Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	13,3	13,5
Venezuela (República Bolivariana de)	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4*	19,5*

Fonte: CEPAL, 2012.

Apesar deste importante aumento das capacidades fiscais dos Estados, a maior parte dos países da região ainda apresenta uma carga tributária total que os coloca abaixo da média mundial, seja ela considerada a partir de uma regressão simples de PIB versus capacidade fiscal, ou considerada a partir de um modelo mais complexo que incorpora outras variáveis (população dependente, população ocupada do setor informal, coeficiente de exportações e importações do PIB, peso de rendimentos dos

recursos naturais no PIB). Mas talvez o mais relevante se encontre no imposto que apresenta maior brecha nos países centrais e quanto a média mundial: o imposto de renda.

Figura 10. Diferença da carga fiscal 2007/2009 (em pontos do PIB)

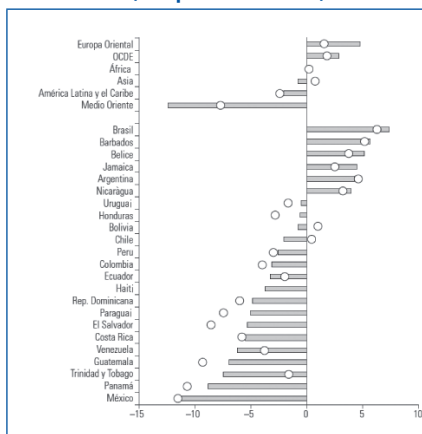
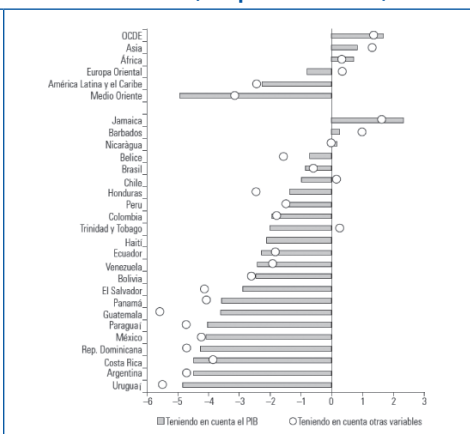


Figura 11. Diferença da carga do imposto de renda 2007/2009 (em pontos do PIB)

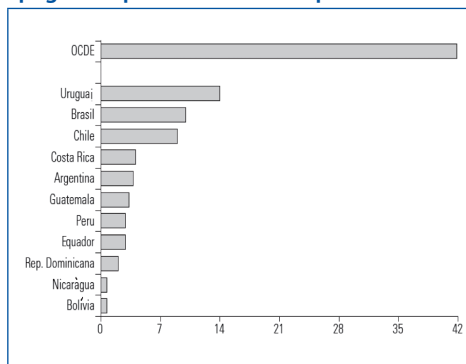


Fonte: BID, 2012, *op. cit.*

A razão fundamental por trás das grandes brechas fiscais em termos de imposto de renda se encontra nas baixas taxas cobradas das empresas e na base impositiva pequena do imposto de renda das pessoas físicas. Este último ponto deve ser considerado quando avaliadas as altas cargas da seguridade social (não incluídas nas estimativas dos últimos dois gráficos). Isso implica que o bruto da arrecadação sobre rendimentos pessoais surge do salário dos trabalhadores e vão refinar os sistemas de seguridade social. A arrecadação derivada do imposto de renda de pessoas físicas é sempre menor em alcance ou cobertura e magnitude. Apesar de alguns governos de tendência para a esquerda terem procurado corrigir este viés, na maioria dos casos a maior parte do aumento na arrecadação se produz no período de 1990-2010 a partir do aumento do IVA e dos contribuições para a seguridade social.

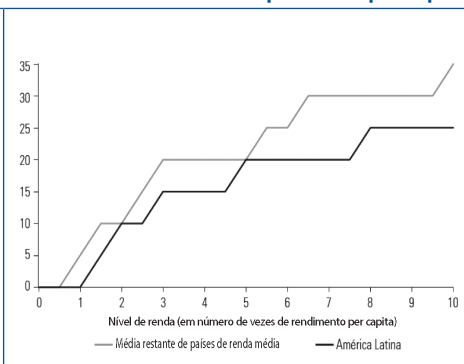
Um dado particularmente importante é o que compara o ponto de corte da isenção de impostos dos rendimentos pessoais em relação ao PIB per capita de cada país. A evidência mostra de forma clara que este ponto de corte é muito superior ao dos países da OCDE, deixando boa parte da classe média fora da base passível de taxação e, por outro lado, as taxas de imposição para os diferentes lotes de rendas são notoriamente mais baixas do que em outros países de renda média. Isto, embora seja explicado em parte pelas altas cargas que estes setores destinam às contribuições de seguridade social contributiva, cria um cenário de baixo progresso e “coesão” fiscal (BID, 2012).

Figura 12. Porcentagem de pessoas que pagam imposto de renda de pessoas físicas



Fonte: BID, 2012, op. cit.

Figura 13. Taxa marginal máxima para cada nível de renda como múltiplo do PIB per capita



2.5 A fundamentação em direitos

Finalmente existe outro movimento que torna mais robusta a proteção social. O mesmo acontece com programas pontuais com financiamento genuíno e com fundamentação de emergência em políticas estáveis com financiamento genuíno e com fundamentação de direitos. Isto inclui modificações nas disposições de orçamento, no estabelecimento de critérios gerais e não conjunturais e na delimitação de populações objetivas como sujeitos de direitos.

A transição do Plano de Emergência (PANES) do Uruguai para uma nova normativa de dotações familiares, a normativa de renda cidadã como norte que marca o sistema de transferências monetárias no Brasil e a definição constitucional de direitos e a dotação orçamentária garantida da pensão rural, a assistência social e a Bolsa Família, o programa AUGE no Chile para saúde e pensão solidária, a pensão universal no distrito federal de México, Bonosol, em seu momento e o Acordo de desenvolvimento Humano no Equador, são exemplos desta mutação de doação e programa a direitos e política.

De forma variável, acompanha estas alterações a determinação legal de mecanismos de indexação de assistências que inibem que estas prestações acabem se constituindo em variáveis de ajuste perante contextos fiscais complexos. Apesar disso, em muitas dessas inovações persistem debilidades legais e de garantia, como se pode ver claramente no caso da AUH Argentina que, apesar de sua ambiciosa cobertura e valor adequado de sua assistência, até pouco tempo carece de garantias orçamentárias e de critérios de indexação pré-determinados.

3. Três modelos possíveis de universalismo: potencialidades e limites

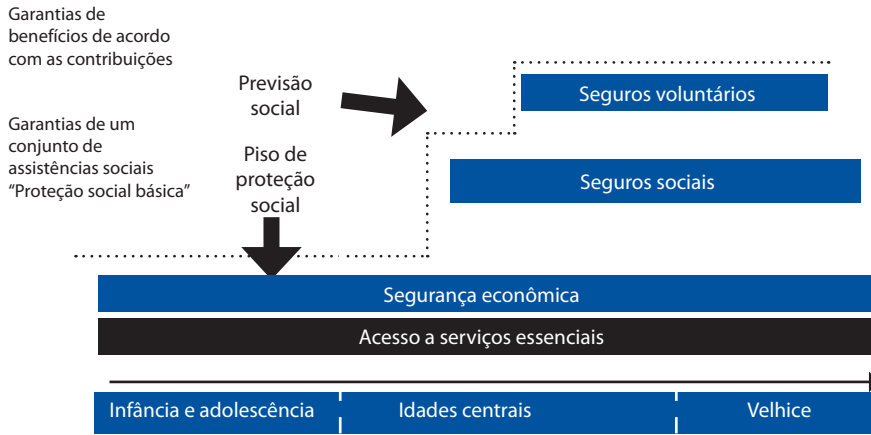
Cada vez mais, na região e em seus governos, seus partidos, seus técnicos e organismos multilaterais, se instala a possibilidade de pensar em um Estado com sistemas de proteção social universais. Três propostas podem ser identificadas atualmente na região como alternativas desejáveis: o piso básico de proteção social proposto pela OIT como iniciativa global, a proposta de universalismo básico apresentada inicialmente por um grupo de técnicos e com crescente aceitação em um número de governos, e a proposta de sistemas de garantia universal financiados por impostos ao consumo que unifiquem modalidades contributivas e não contributivas.

3.1 O piso de proteção social da OIT

A OIT possui um DNA em termos de proteção social inevitavelmente contributivo e tripartite, fortemente ancorado nas noções de emprego formal. A ideia de emprego decente reúne esta mesma tradição, apostando fortemente no emprego e sua qualidade e direitos como fonte fundamental de proteção e bem-estar. Sem dúvida, a partir da própria OIT se reconhece a necessidade de gerar pisos básicos de proteção que não requeiram a afiliação formal ao mercado laboral como canal de acesso único à proteção social. Nasce assim a ideia de impulsionar aos Estados um piso fundamental de proteção social (*social protection floor*). No ano de 2009, a partir das Nações Unidas e com impulso da OIT se adota a iniciativa global do piso de proteção social o qual deve estar orientado a garantir o acesso a serviços essenciais e garantia de renda para todos. Complementa a ideia de piso de proteção social a noção de escala de proteção social. Desta maneira, sobre a base de um conjunto de transferências básicas e serviços essenciais que devem garantir a cobertura universal (dimensão horizontal), se somam outras proteções, garantias e serviços que surgem dos sistemas contributivos e dos sistemas de garantia voluntária. Uma primeira versão estilizada desta proposta pode ser vista na figura abaixo.

É importante notar que para a OIT a arquitetura dos pisos e as escalas podem variar, desde que chegue efetivamente a cobrir, de forma universal, a população em termos da garantia de rendimentos básicos e de serviços essenciais. Ilustra claramente estas duas opções, que exemplificam as diferentes formas de alcançar um mesmo compromisso.

Figura 14. Piso e escada da proteção social de OIT



Fonte: Bertranou e Vezza, 2010.

Figura 15. Focalização, sistemas contributivos e seguro voluntário

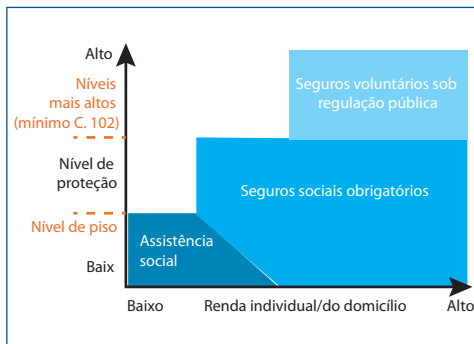
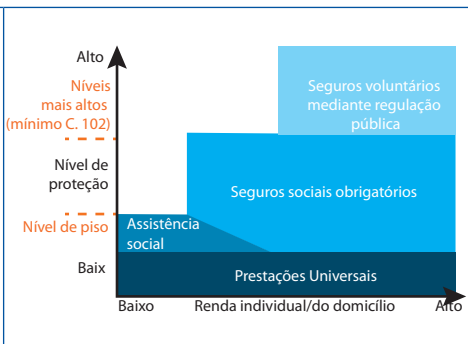


Figura 16. Piso universal, complemento, garantia contributiva e voluntária



Fonte: OIT, 2013.

Em especial, para construção desta proposta, a OIT se apoia em duas resoluções de datas bem diferentes. O convênio 102 da OIT de 1952, sobre os princípios da seguridade social clássica e a iniciativa da proteção social básica do ano 2009, expressa na recomendação 202. Fica bem evidente que para a OIT que o sistema contributivo continua no centro do sistema de proteção social. É a impossibilidade horizontal de alcançar a todos através destes sistemas que fundamenta a necessidade de um piso de proteção básico não vinculado ao emprego formal. Em outras palavras, não é uma preferência a priori (técnica ou normativa) por um sistema não vinculado ao emprego de proteção social que alimenta esta proposta.

De fato, a OIT segue defendendo um modelo contributivo como o que era considerado possível criar no início do pós-guerra nos países centrais, de acordo com modelos industriais fordistas de emprego integral e assumindo modelos familiares estáveis, porém reconhece que, para alcançar coberturas básicas para todos, este modelo é insuficiente. Particularmente, o piso básico deveria cobrir, pelo menos:

- O acesso universal a serviços essenciais de saúde.
- Garantia básica de renda para as crianças.
- Garantia básica para pessoas em idade ativa que não podem obter rendimentos suficientes
- Garantia básica de renda para pessoas idosas.

A proposta da OIT é bastante normativa e se orienta em resultados de cobertura. Ela se detém menos na arquitetura concreta que essas modalidades possuíam, e faz isso por razões explícitas. Acredita e fundamenta que cada país deve ter suas ferramentas particulares para obter coberturas universais na garantia de rendimento e acesso a serviços essenciais.

Mas não deixa claro quais seriam as fontes de financiamento da ampliação universal de cobertura, porém, pela natureza da mesma é razoável presumir que se pensa fundamentalmente em rendimentos gerais. Evidencia de forma clara que países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e capacidades fiscais deverão abordar a construção desses pisos com ambições diferentes. Nos países mais maduros se tende a ver o piso de proteção social essencialmente como uma etapa, que permita posteriormente dar lugar a cobertura universal da população no seguro social contributivo. Nos países de menor desenvolvimento relativo, se define o piso como uma peça inicial fundamental, porém sem por isso renunciar à construção de sistema de seguridade social contributivos.

É bastante explícita a falta de confiança da OIT em sistemas de corte puramente universal, financiados a partir de rendas gerais para dar proteções básicas à população.

O conceito de “Piso de Proteção Social” não substitui os seguros sociais clássicos nem tem por objetivo propor que as políticas de proteção social tenham um projeto flat rate. A prioridade ética e moral sinalizada, no nível internacional, a erradicação da pobreza e a extensão de políticas de proteção social aos excluídos através de um Piso de Proteção Social, conforme a Recomendação N° 202, em nenhum momento impede o concomitante desenvolvimento vertical dos regimes contributivos e/ou universais já existentes.

OIT, 2013

Um problema central que surge com esta proposta é o relativo às fontes de financiamento desses sistemas básicos e como elas competem com os recursos que se fornecem aos sistemas contributivos. Afirma a OIT que nos países desenvolvidos é necessário melhorar a sustentabilidade atuarial dos sistemas contributivos, o que indica, ao menos, uma preocupação pelos referidos custos. Porém, fica claro que para a OIT o papel do Estado em gestar, regular e eventualmente manter os sistemas contributivos tradicionais deve continuar sendo central.

Em suma, a proposta da OIT possui a novidade de reconhecer a impossibilidade de obter coberturas adequadas a partir da seguridade social clássica e defender explicitamente um papel do Estado para a obtenção do referido objetivo. Porém que seja sem dúvida universal, é mais arriscado caracterizar esta proposta como sendo de arquitetura estatal universal.

3.2 Universalismo eficiente: seguro universal aos trabalhadores

Santiago Levy (2011) e um conjunto de técnicos do BID e da CIDE do México (Antón, Hernandez e Levy, 2012) são responsáveis por esta proposta, que pela primeira vez, a partir de tendências marcadamente liberais, defende um modelo de seguro de corte universal para os trabalhadores. A mesma obteve crescente aceitação técnica, embora sua tradução política seja ainda complexa.

O argumento central é que o atual sistema misto que combina de forma segmentada seguros e serviços para os trabalhadores e suas famílias, de caráter contributivo e não contributivo, apresenta quatro deficiências:

- Proporciona coberturas incompletas e erráticas contra riscos.
- Promove a evasão e estreita a base impositiva.
- Desvincula contribuições e benefícios afetando assim a sustentabilidade fiscal.
- Distorce o mercado laboral e diminui os salários reais e a produtividade total dos fatores.

Para superar este estado de coisas, os autores propõem modificar o financiamento a partir de folhas salariais para o consumo, e a elegibilidade a partir de contribuições do simples registro do trabalhador e sua declaração de rendimentos laborais, conseguindo, desta maneira uma cobertura melhor e mais robusta, vínculo entre contribuições e benefícios que garantam a sustentabilidade fiscal (em um modelo de contribuição única e benefício *flat-rate*), reduzam a distorção dos mercados laborais, suponham um ganho equitativo e redução da pobreza e evasão e ampliação da base tributária.

Neste caso, o conjunto de assistências básicas para os trabalhadores incluem as assistências clássicas de aposentadoria, invalidez, acidentes de trabalho e seguro de saúde (o seguro de desemprego é agregado e as creches para os filhos dos trabalhadores

como existem hoje no México são retiradas desse suporte). Atualmente, estes sistemas se aplicam a trabalhadores formais que contribuem na folha salarial junto com empregadores e, em alguns casos, existem subsídios estatais para financiá-los.

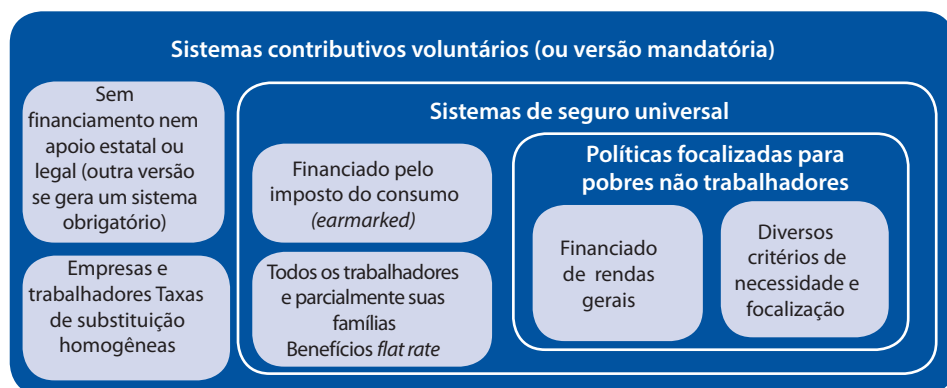
Porém, por outro lado, trabalhadores não assalariados e assalariados informais tem acesso a outro conjunto menor e de menor qualidade de assistências por meio não contributivo, a partir de diferentes critérios de focalização. Dessa maneira, por um lado, são geradas distorções no mercado de trabalho e incentivos para os empregados e empregadores, ao evitar a formalidade e aceitar o subsídio que Estado de fato está proporcionando ao trabalho informal. Por outro lado, devido ao fato que muitos trabalhadores formais que contribuem para a seguridade social não se beneficiarão de sistemas de aposentadoria, invalidez e sobrevivência por não contar com a densidade de cotizações suficientes, percebem sua contribuição, não como um seguro que os beneficiará eventualmente, mas como um imposto.

Na base da proposta encontra-se uma maior busca de eficiência no mercado laboral e um sistema mais transparente de financiamento e elegibilidade. A proposta é simples. Com base em uma parte dos impostos de consumo (ou um novo imposto de consumo) será financiada, de forma universal, estes sistemas e seus benefícios. De forma mais detalhada, esses sistemas seriam idealmente financiados totalmente (*fully funded*) e não de compartilhamento (PAYG), porém, será o Estado que tará as contribuições individuais por trabalhador de acordo com os impostos ao consumo e o registro individual dos trabalhadores.

Por outro lado, este modelo permite separar mais claramente o que será o seguro universal dos trabalhadores das transferências líquidas para combater situações de pobreza da população. Estes sistemas não desaparecem inteiramente, mas somente se atém apenas ao alívio da pobreza e a redistribuição para os pobres. Da mesma forma, sistemas de seguros mais exigentes e de mais qualidade também persistem e serão proporcionados pelas empresas a seus trabalhadores com modalidades contributivas, mas não serão sistemas com respaldo legal do Estado. Em uma versão já operacionalizada no México, estes segundos pilares adquirem caráter obrigatório.

Este modelo possui a vantagem de apresentar alternativas concretas de financiamento para combater uma das raízes da dualidade dos mercados laborais latino-americanos: os sistemas contributivos com base na folha de pagamento formal. Então, este modelo é, a rigor, um modelo de seguro universal dos trabalhadores e um modelo de focalização nos pobres, não um modelo universal puro.

Figura 17. Modelo do seguro universal de trabalhadores



Fonte: elaboração própria baseado em Levy, 2011.

Deve-se destacar que as pensões serão universais para os trabalhadores, e o acesso à saúde (como seguro) também, neste modelo estão orientadas a cobrir os riscos dos trabalhadores. Suprime-se a distinção entre assalariado, não assalariado e entre formal e informal. Não se propõem critérios de elegibilidade que não estejam baseados no trabalho. Isto, em parte, é assim porque muitos dos riscos que se procura cobrir parecem ou são definidos como riscos inerentes à condição de trabalhador. Isto não precisa ser necessariamente assim. O sistema de pensões de base não contributiva da Holanda, Nova Zelândia e outros que dominaram as arquiteturas dos países escandinavos em suas etapas precoces de construção do estado de bem-estar não definia elegibilidade a partir da condição laboral, prévia ou atual, mas somente a partir da cidadania, residência e idade. De fato, o sistema de pensão básica do distrito federal do México é similar. A proteção não é, neste caso, um seguro diante da aposentadoria do trabalho, mas uma garantia de renda básica do cidadão.

Por outro lado, nesta proposta, a escolha da modalidade de financiamento se localiza claramente no imposto do consumo, e a razão para isso é que este instrumento é o mais neutro em termos distributivos (muitos o consideram regressivo, principalmente tal qual se aplica na região). Fica evidente em qualquer caso que um sistema de seguro universal com estas características seria potencialmente muito mais redistributivo que o sistema de folha salarial para os trabalhadores formais. Mas isso apenas indica o grau regressivo destes sistemas em muitos países da região, não uma vocação redistributiva explícita do novo sistema. Tal como afirmam Antón, Hernandez e Levy (2012) não é razoável exigir de um instrumento único (o sistema de seguro universal) duas funções: modificar os consumos no tempo dos indivíduos (seu objetivo explícito) e redistribuir rendas (objetivo que também consegue, porém derivado da alta desigualdade de partida e da estrutura regressiva da arquitetura de seguro social existente).

3.3 O universalismo básico: cidadania e investimento social

O universalismo básico nasce como proposta a partir do trabalho de um conjunto de técnicos independentes vinculados a debates que no seio do INDES e do BID vinham se desenvolvendo com relação às reformas sociais dos anos noventa na América Latina. A partir de uma posição em princípio crítica tanto dos velhos modelos contributivos, como dos novos modelos focalizados e obrigatórios de “mercado”, se propõe a ideia de um modelo de vocação universal básica, isto é, de garantias fundamentais de benefícios e serviços. Ao mesmo tempo se argumenta que deve se limitar o gasto nas opções contributivas tradicionais e moderar a aposta em modalidades de seguro individual obrigatório com administração privada (isto é equivalente a que o Estado renuncie a corrigir a miopia dos setores de rendimentos altos e médios). Finalmente, esta proposta não se opõe às políticas focalizadas que começam no século XXI para famílias pobres com filhos ou outras populações vulneráveis, porém encara como um degrau, não para conduzir a sistemas contributivos como de certa forma a OIT faz, mas para erguer depois fundações de cobertura universal ou quase universal com base cidadã.

O universalismo básico se detém em seis sistemas chaves de assistência e transferências:

- Garantia de rendimentos básicos para as famílias com filhos.
- Garantia de rendimentos básicos para a terceira idade.
- Rendimentos básicos diante de situações de desemprego.
- Cobertura universal obrigatória educativa de ciclo.
- Pacote de seguro de saúde básico universal.
- Serviços de assistência e políticas familiares de tempo universais.

Como se pode ver na própria descrição das assistências básicas, o UB se afasta da noção de modelos de seguro social vinculados a riscos do trabalhador (com exceção do seguro básico desemprego). Estas assistências básicas são pensadas como um sistema de seguro e rendimento social geral, não vinculado nem ao emprego forma, nem ao trabalhador. Embora o UB compartilhe com a OIT o chamado piso básico universal e compartilhe amplamente—e documenta—, os problemas de eficiência e eficácia dos sistemas contributivos e não contributivos segmentados que Levy e seus colaboradores proporiam seis anos mais tarde, o UB vai além. Dedicar-se, ou se inspira mais nos modelos de salário cidadão e nos modelos de serviços universais nórdicos, separando a garantia de bem-estar básico, o máximo possível, da inserção laboral e da capacidade de compra das pessoas e famílias no mercado. Possui também forte ênfase nos estilos de *welfare* produtivistas e de renda social precoce, apostando na eficiência não apenas por levantar os custos e distorções dos sistemas contributivos sobre o mercado labora, como também por garantir um consumo adequado nas etapas precoces da vida.

Sua cobertura pretende ser total para as categorias de população definidas a partir de atributos que todas as pessoas possuem ou têm altas possibilidades de possuir em algum momento de seu ciclo de vida. Assim, todas as crianças, todas as mães, todas as pessoas idosas, todos os desempregados, todos os doentes deverão estar cobertos por um ou vários dos diferentes dispositivos de um regime de universalismo básico. Os sistemas baseados no pertencimento a grupos sociais vulneráveis ou a situações de necessidade definidas por renda podem ou não fazer parte das estratégias de universalismo básico devido às limitações fiscais e capacidades institucionais dos Estados em um momento determinado, porém seu destino nesse tipo de modelo é desaparecer ou ocupar um lugar marginal no arcabouço da proteção social.

Há três atributos do UB que tornam muito complexa sua operacionalidade na política pública e sua viabilidade política. O UB propõe que, para avançar nesse conjunto de assistências básicas, os Estados devem se afastar do financiamento da seguridade social a partir da folha salarial, e seguir para rendas gerais, porém também a perspectiva do UB supõe a dificuldade de fazer duas operações concomitantes. Por um lado, diminuir os encargos na folha salarial, porém também os gastos e portanto, as assistências que estes sistemas outorgam. A rigor, o UB se propõe em longo prazo a desmontar ou minimizar o peso dos sistemas contributivos estratificados, ou convertê-los, paulatinamente, em modelos de cobertura universal *flat-rate*, admitindo modelos voluntários de mercado ou solidários, porém sem participação nem amparo estatal. Esta operação é indispensável para o UB porque requer liberar aos setores formais altos e médios das contribuições que realizam atualmente para a seguridade social, para poder depois impor a eles encargos maiores a partir do imposto de renda e dos impostos de consumo.

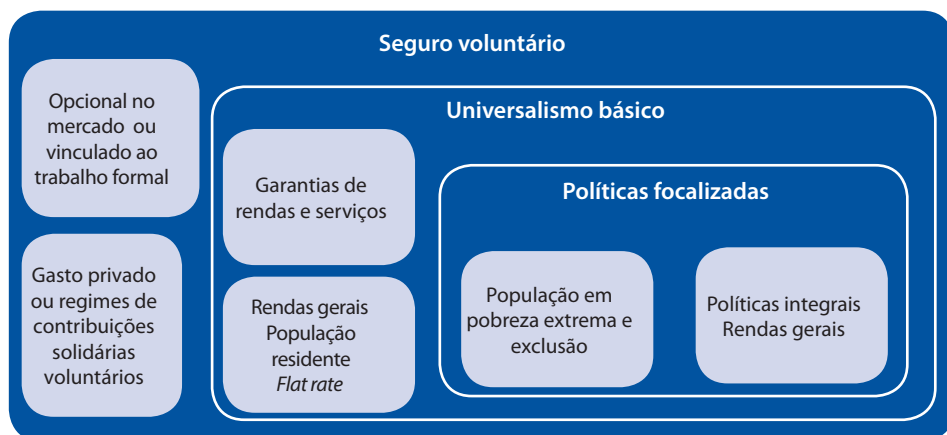
A partir dessas novas bases fiscais, o UB monta um sistema de assistência à população em geral e não ao trabalhador. Por outro lado, faz isso em um conjunto altamente seletivo de assistência e em quantidades e qualidades com delimitadas. A operação conceitual é equivalente à coletivização radical de riscos básicos em formato redistributivo, a inversão básica em capital humano na população em geral e a privatização das operações de suavização das curvas de consumo estratificadas e de investimentos adicionais de capital humano. Uma forma esquemática de ver o modelo está ilustrada na figura abaixo.

Definitivamente, a operação proposta é tecnicamente simples, porém complexa politicamente: a dupla função de suavizar curvas de consumo e de redistribuição se redefinem e se reordenam. Não compete ao Estado suavizar curvas de consumo ao longo de toda a estrutura de rendimentos laborais em forma homogênea, mas que passe a fazer isso para toda a população, mas fixando um piso mínimo garantido. Não compete ao Estado subsidiar o investimento social em toda a cadeia de estratificação de oportunidades, mas somente em um nível básico comum. A chave da redistribuição é inerente ao sistema: arrecada de forma progressiva e gasta de forma homogênea

(Afonso, 2006). Por isso, o foco também neste modelo é um instrumento marginal, cuja função está orientada em combater situações de exclusão extremas, em vez de redistribuir rendas.

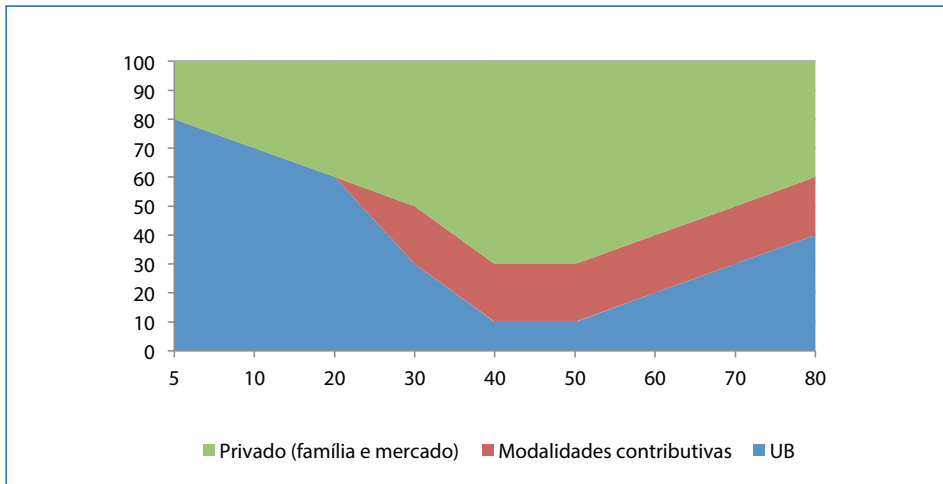
Uma característica adicional do UB é seu forte viés geracional em termos dos esforços fiscais que escolhe fazer e, portanto, quais magnitudes de risco e de investimento decide coletivizar nas diferentes gerações e quais pares do referido risco e investimento decide deixar nas mãos do mercado ou da decisão dos agentes individuais. A figura que segue mostra a tendência estilizada que pode ser lida como uma estrutura desejável do UB em termos de consumos garantidos, consumos dependentes de modalidades de seguro contributivo e consumo aos quais tem acesso por poder de compra no mercado. Devido às capacidades fiscais dos países, o peso médio da cada esfera variará (devido ao PIB per capita e a capacidade de extração fiscal, a formalidade do trabalho e o poder de compra privado) porém não a orientação etária da arquitetura .

Figura 18. Universalismo Básico



Fonte: Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar, 2006.

Finalmente, o UB tende a ser amigável às lógicas do mercado laboral desregulado, assemelhando-se, talvez, com as noções de flexibilidade de seguro. Assim, da mesma maneira que impõe altos níveis de arrecadação e gasto social, escolhe um sistema de regulação laboral leviano e flexível, de acordo no máximo em defender a pessoa e não o ofício de trabalho. Por isso, deixa pouco claros os limites de formalidade e informalidade. Ou dito de outra forma, redefine o espaço de produção e garantia de direitos sociais: do trabalhador ao cidadão.

Figura 19. Idade e peso das diferentes lógicas no acesso ao consumo no modelo UB

Fonte: elaboração própria baseada em Filgueira, Molina, Papadópulos e Tobar, 2006, e Filgueira, 2007.

4. O universalismo e seus inimigos: limites da reforma social na América Latina

As capacidades fiscais do Estado, as transferências diretas às famílias com filhos, os mecanismos de seguro solidário, o surgimento das políticas de assistência e seu cruzamento com o gênero e a desigualdade são debatidos entre os diferentes modelos de Estado social que darão rumo, arquitetura e conteúdo aos Estados sociais da região. Não existirão modelos puros, mas predominará uma ou outra construção: o universalismo de corte igualitário, o corporativismo estratificado ou o modelo de focalização. Sejam claros: as três opções estatais, como parte da arquitetura de um regime de bem-estar que inclui o mercado e as famílias, oferecem possibilidades de cobertura universal (embora o Estado nem o garanta nem o promova explicitamente) em termos de seguro, proteção e investimento social, porém cada modelo aposta em uma forma diferente para obter as ditas coberturas e admite graus diferentes de estratificação nas mesmas. De fato, um mercado laboral pujante e altamente formalizado que estenda proteção contributiva às famílias pode ser um caminho para a cobertura universal. Da mesma forma, uma economia que permita aos setores médios níveis de renda habilitá-los a comprar seguros, assistência e educação no mercado, combinado com políticas focalizadas, pode ser outro caminho.

Sem dúvida, parece-nos que isso é pouco provável. A grande desigualdade, a baixa formalização da força de trabalho, a incorporação parcial, porém incompleta da mulher ao mercado de trabalho e as importantes transformações da família atentam contra estas possibilidades. Por isso, achamos que é necessário um papel e garantia e

promoção de corte universalista básico se quisermos alcançar efetivamente coberturas do tipo universal.

Em um trabalho recente, Jennifer Pribble (2011) propõe um conjunto de critérios que estariam na base de um modelo de corte universalista, básico e igualitário, e estabelece alguns critérios para abordar uma avaliação dos avanços ou reformas para o referido modelo:

- Universalidade de cobertura.
- Transparência e direitos na atribuição (sem arbitrariedade ou produto de pressões distributivas).
- Qualidade de serviços ou magnitude de transferências com pouca segmentação.
- Financiamento de base equitativa e sustentável.

Um modelo puro de universalismo seria aquele com cobertura universal plena (ou seja, todas as famílias com filhos, todos adultos idosos, todos os desempregados, toda a população com acesso a saúde), baseada em critérios objetivos e sustentados por leis que respaldam direitos básicos, qualidades adequadas e homogêneas de serviços, e pouca ou nenhuma estratificação de transferências, e financiamento a partir de rendas gerais (com base tributária progressiva). Este financiamento deve ser, de outra forma, sustentável. Tornando mais frouxos os critérios, Pribble admite reformas e modelos que seriam catalogados como de universalismo avançado (não puro), moderado e débil. Reformas malogradas ou regressivas implicam que a nova configuração de uma assistência social seria menos universal segundo os critérios definidos por Pribble: cobertura, critérios de atribuição, qualidade, estratificação e financiamento.

A realidade da região não permite asseverar que se está em um caminho definitivo de avanço para modelos universais puros, embora fique claro que ocorre um marcante aumento de esforço por parte dos Estados no avanço em cobertura em seguros e serviços para a população pobre e, em alguns casos, para a população vulnerável. Por outro lado, também é possível identificar esforços ou respostas do Estado diante de pressões sociais para melhorar a qualidade ou nível da assistência ou transferências. Finalmente, os Estados avançam na variedade de assistências e transferências que procuram cobrir maiores e mais diversos riscos sociais.

Entretanto, também é fato que estes esforços raramente se propõem de uma perspectiva universalista clara. Na verdade, o que se produz é uma tentativa em geral programas focalizados que combatem as fendas dos regimes contributivos e/ou a impossibilidade de certos setores de ter acesso via mercado a determinados seguros e serviços gerando cobertura ampliada, mas incompleta e segmentada.

De fato, esses esforços, em geral, são propostos como medidas diferenciadas dos pilares contributivos e dos seguros com base na lógica do mercado. Dessa maneira, vemos

a melhora na cobertura e alcance dos Estados sociais, sem que isso implique numa modificação substantiva no projeto de corte contributivo do sistema original e suas variantes centradas no mercado e focalizadas, dos anos noventa. Pressões universalizantes por conta do Estado no marco de matrizes segmentadas dos regimes de bem-estar marcam, assim os esforços recentes dos governos de esquerda. Uma forma de caracterizar esses esforços pode ser abordada com a caracterização de regimes híbridos (Midaglia e Antia, 2007) propostos para o caso uruguaio. Isto é especialmente certo em países com regimes de bem-estar maduros ou mais desenvolvidos. A economia política da mudança política ajuda a entender parcialmente estas dinâmicas. Cabe destacar três fatores nesse sentido:

4.1 As coalizões eleitorais com base das mudanças políticas e de política pública

A coalizão eleitoral frouxa que leva o governo a opções com retórica e ação redistributiva se apoia nos setores médios e formais, historicamente beneficiários dos modelos prévios aos anos oitenta e nos setores excluídos das referidas assistências, porém obtidos parcialmente pelas políticas focalizadas dos anos noventa. O que é ainda mais importante, este segundo grupo de população é um setor cada vez mais importante na dinâmica eleitoral. Por seu lado, o primeiro grupo é fundamental como base organizada de muitos dos partidos ou coalizões de esquerda que chegam ao poder no novo milênio. Esta combinação de bases corporativas e novos setores que se tornam essenciais na luta eleitoral explica esta forma híbrida de reformar o Estado social e o regime de bem-estar. Assim, um conjunto de reformas aponta para a melhora da assistência dos setores integrados ao regime contributivo, enquanto outras reformas pretendem incorporar novas assistências não contributivas a setores historicamente não filiados. Poucas reformas procuram gerar assistências uniformes de base não contributiva ou de financiamento misto, que tenham como destinatário os setores informais —pobres e vulneráveis— e, ao mesmo tempo, os setores médio baixo e médio formal.

O problema com estas estratégias e seus limites em criar coalizões distributivas é que as mesmas geram crescentemente uma sensação de “injustiça fiscal” que afeta a possibilidade de continuar fortalecendo as capacidades fiscais do Estado. A percepção dos setores médios da população é que estes contribuem fiscalmente a um Estado que lhes dá poucos benefícios. Isto, a rigor, é falso, já que estes mesmo Estados expandiram mais, em muitos casos, os subsídios a suas assistências contributivas na saúde e seguridade social do que aos setores pobres em termos assistenciais.

Porém os regimes contributivos não financiados escondem, por sua própria natureza, estes subsídios, enquanto se tornam evidentes também, por sua própria institucionalidade e critérios, os subsídios às populações pobres. Isto transmite um crescente enfrentamento simbólico e distributivo entre as bases que criaram a subida das novas coalizões governantes ao poder.

4.2 O efeito cadeado dos sistemas contributivos e o efeito veto dos sistemas privatizados e privados de assistência social

Por outro lado, nos países onde já existem regimes contributivos de porte em termos de saúde e seguridade social, é sumamente complexa a engenharia institucional, fiscal e, em muitos casos, constitucional em redefinir parte das assistências (um pacote de saúde, uma parte das transferências) como piso básico de caráter universal. Este seria o caminho tecnicamente adequado. Definir assistências e transferências já existentes (parte delas) como piso universal e somar cobertura integrando os setores não cobertos. Esta operação exigiria redefinir os direitos dos beneficiários dos regimes contributivos e aplicar-lhes novos critérios de garantia e indexação da parte de suas assistências atuais. Fundamentalmente, isto implicaria limitar os subsídios ao sistema contributivo estratificado e redirecioná-lo para os setores não protegidos ou cobertos.

Isto não implica suprimir as assistências contributivas, porém ajustar a expansão de sua qualidade e custo a níveis sustentáveis em termos atuariais. O Chile foi quem mais avançou em um modelo deste tipo, exatamente porque suas reformas liberais suprimiram os regimes contributivos de partilha e de seguro solidário (vertical) em saúde. Sem dúvida, o Chile também encontra limites num caminho de universalismo mais marcante, devido a um novo ator de veto à expansão dos direitos sociais com base não contributiva: os atores privados das AFJP e das ISAPRES.

Para estes atores, uma cobertura que compete com sua “clientela” e uma qualidade que torna sua oferta de custo-benefício pouco atraente é uma ameaça direta a sua sobrevivência. Por isto, estes atores vetaram modalidades universais que vão além dos setores vulneráveis e limitaram tanto quanto fosse possível a qualidade dos benefícios. Um modelo com foco na população que não faz, nem fará parte de sua “carteira” a cargo do Estado lhes é funcional, e ir além para uma desmercantilização substantiva dos setores médios constitui uma ameaça.

4.3 Os custos fixos privados e os caminhos privados que estruturam o imaginário dos setores emergentes em alcançar o status de classe média

Nas sociedades mais desiguais do mundo, alcançar uma boa média que seja atraente para as classes médias altas é uma tarefa extremamente complexa. Por outro lado, as classes médias copiarão os setores médios altos, em busca de soluções privadas para seus seguros e serviços. E mais, para as classes médias, compartilhar serviços com os setores vulneráveis e pobres constitui uma ameaça a seu status.

Isto implica em altíssimos custos fixos de gasto privado para atingir um status médio. Se os setores emergentes e vulneráveis que saíram da pobreza nesta década “compram” o referido modelo, a construção de um regime de bem-estar universal e

solidário se torna uma tarefa quase impossível. Por outro lado, as pressões distributivas se tornarão impossíveis de manejar.

A própria população que vota por uma opção mais redistributiva e universal é um tanto esquizoide com relação a suas preferências: querem mais seguro solidário, transferências públicas e serviços de qualidade, porém, ao mesmo tempo, querem mais poder de compra para seus salários e aposentadorias para poder ter acesso pela via privada a padrões de consumo considerados como adequados para que sejam setores médios. Isso, em parte, é porque consideram que os bens públicos e coletivos garantidos ou subsidiados pelo Estado são de qualidade inferior aos proporcionados pela esfera privada.

As taxas de crescimento da última década permitiram atender estas duas frentes (salário privado e gasto social), porém dificilmente a referida estratégia será sustentável em termos econômicos e fiscais, no futuro.

Isto se vincula diretamente ou pode ser visto como uma armadilha dos bens públicos. Ela pode ser formulada da seguinte forma: os bens públicos são de má qualidade, o que leva os setores médios a se afastar deles assim que sua renda permite (educação privada, saúde privada, segregação residencial, seguro privado contra riscos). Este auto-exílio das elites e dos setores médios altos e médios implica que os bens públicos carecem de demandantes exigentes e poderosos em termos de qualidade, o que retroalimenta uma baixa provisão de bens públicos de qualidade. Em uma tragédia tipicamente Hirshmaniana (Saída, Voz e lealdade), a sociedade se segmenta pela capacidade de compra privada e os bens públicos e coletivos se deterioram ou perdem a corrida diante da esfera privada.

Em suma, a mudança redistributiva em estilo e ideologia na América Latina se apoiou numa coalizão fraca de setores subordinados que castigaram as falhas de um projeto de modernização conservadora que legitimou aspirações, mas não permitiu o acesso forte a esferas que permitiram satisfazê-las. Mas esta coalizão fraca entre classes não é uma coalizão distributiva estável e não o será, se não houver um conjunto de bens públicos, transferências e serviços garantidos pelo Estado, para que essas populações sintam, em primeiro lugar, satisfação enquanto consumidores e em segunda instância, lealdade.

Porém é certo que este dilema tem muito do ovo e da galinha. Para contar com a referida coalizão distributiva são necessários bens e serviços de qualidade, para criar esses bens e serviços é preciso uma coalizão distributiva que mantenha no governo opções que afetarão interesses em curto prazo, para gerar um bem-estar agregado e mais equitativo em longo prazo. Por não mediar uma mudança na economia política que deu suporte a essa mudança política e da política pública, esta mesma economia política pode muito bem ser seu coveiro. O estímulo para o universalismo é uma

peça importante dessa reviravolta desejável na economia política distributiva de nossa região.

5. Conclusões

A América Latina se encontra hoje imersa em um experimento social de magnitude tectônica. Os caminhos a transitar dependem da economia política, os conhecimentos técnicos e os consensos que a Academia, os organismos internacionais e seus tomadores de decisão (técnicos e políticos) gerem sobre as opções possíveis e desejáveis na região.

Um caminho que se desenha no horizonte é o de um modelo social que, sem modificar drasticamente seu DNA, agrega um componente não contributivo estável a seu cardápio e ferramentas de combate à pobreza. Neste modelo existem três formas de proteção social que se diferenciam e se segmentam: uma política de transferências e serviços para pobres, um modelo contributivo restrito aos trabalhadores formais de renda média e aos funcionários públicos com privilégios, e um modelo privado para seus setores altos através do mercado.

Outro caminho que aparece como possível, embora menos provável é o de um sistema universal de assistências e transferências básicas e um modelo de corte contributivo e/ou de mercado para seguros e acesso a bens e serviços adicionais. Este documento pretende assentar as bases para esta segunda opção, no convencimento de que se constitui na melhor estratégia para obter melhores níveis de eficiência, igualdade e coesão social na região.

Se a opção que os Estados oferecem para as novas classes emergentes da região for a de aumentar seu poder aquisitivo privado para ter acesso a seguros, bens e serviços adequados, os pobres ficarão sós e as pressões distributivas se tornarão não manejáveis. Se, ao contrário, o Estado conseguir contribuir para gerar, com responsabilidade fiscal, um piso básico comum para os setores pobres e médios que estes valorizem e defendam, as pressões distributivas serão mais moderadas e o caminho para o desenvolvimento mais solidário.

Por outro lado, este documento sugeriu, mas ainda é necessário argumentar de forma mais robusta, a necessidade de reorientar os objetos do gasto social. Os sistemas de proteção social passivos (proteção diante da perda de rendimentos) devem dar lugar a sistemas de proteção social ativos (proteção de renda e serviços para o consumo básico adequado na infância, serviços que favoreçam a incorporação da mulher no mercado de trabalho, e educação e saúde). É nessa última orientação que a aposta em mínimos universais garantidos rende seu maior proveito, gerando sinergias positivas entre família, Estado e mercado, e contribuindo para uma orientação produtivista dos regimes de bem-estar.

Bibliografía

- Anton, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012), "The end of informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance", Final Draft, January, 2012.
- Bertranou, F. y Vezza, E. (2010), *Piso de Protección Social en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.). Editor: BID.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL, 111. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*. Santiago de Chile.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- Cohen, E., y Franco, R. (2006), "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias". En Cohen, E. y Franco, R. (comps.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México DF, FLACSO México-SEDESOL.
- Filgueira, F. (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *Serie Políticas Sociales*, 135. Santiago de Chile, CEPAL.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina". En Molina, C. G. (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D.C., BID, pp. 19-55.
- Filgueira, F., Reygadas, L., Luna, J. P. y Alegre, P. (2011), "Shallow States, Deep Inequalities and the limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America". En Blofield, M., *The Great Gap. Inequalities and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press, pp. 245-277.
- Filgueira, F. y Hernández, D. (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay*.
- Lavigne, M. (2012), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay*, Project Documents, 507 (LC/W.507), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Lavigne, M. (2013a), *Perú. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.
- Lavigne, M. (2013b), *Paraguay. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.

- Levy, S. (2011), "¿Universalización de la salud o de la seguridad social?", *Gaceta Médica de México*. Washington DC, BID.
- Midaglia, C., y Antía, F. (2007), "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, pp. 131-157.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *El rol de los Pisos de Protección Social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe*. Lima, OIT.
- Pribble, J. (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Repetto, F. y Potenza Dal Maseto, F. (2012), *Argentina. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.
- Rodríguez Mojica (2013), "Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Panamá". Project Documents, número 526 (LC/W526), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC),
- Rossel, C. (2013), *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales, 179, enero, CEPAL
- Serrano, C. (2005a), "Chile: Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile". *Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción*. CEPAL, 2005.
- Serrano, C. (2005b), "Más Región, Capital Social y Políticas Públicas". Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización. Enero 2005.
- Smith, P. (2004), *Cycles of Electoral Democracy in Latin America 1990-2000*. Berkeley, Centre for Latin American Studies, University of Berkeley at California, Working Paper #6.
- Valencia Lomelí, E., Foust Rodríguez, D. y Weber, T. D. (2013), *México. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-GI.

3. A integração territorial da transferência e os serviços sociais: lições do caso do programa mexicano Oportunidades

Carlos Barba¹

Introdução

Durante as duas décadas recentes, em várias regiões do mundo, porém principalmente na América Latina e o Caribe (AL) e na África, os programas de transferências de renda condicionadas (TRC) obtiveram uma grande reputação como instrumentos eficazes para conseguir que as famílias mais pobres acumulem capital humano, o que se considera determinante para a interrupção da reprodução da pobreza entre gerações.

Sua difusão na AL influiu notadamente para que estes programas ampliem sua presença global. O Banco Mundial, em 2008, já falava da “CCT wave” (“a onda das TRC”) porque 30 países contavam com um programa dessa natureza. Neste contexto, a AL era a região mais dinâmica com 17, seguida pelo sul da Ásia, com 6².

Cinco anos depois, a onda havia aumentado, o número de programas desse tipo havia crescido e a cifra havia chegado a 52. Na atualidade, a AL continua sendo a região que tem maior número deles, já que 19 países contam com esse tipo de programas³, que dão cobertura a mais de 125 milhões de pessoas⁴.

De acordo com dados recentes (2013), três dos programas de TRC com maior cobertura no mundo pertencem a nossa região: o primeiro lugar é ocupado pela Bolsa Família do

1. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Guadalajara e o Centro de Investigação e Estudos em Antropologia Social. Professor investigador titular “C” da Universidade de Guadalajara. Membro do Sistema Nacional de Investigadores de México, nível III. Membro do Grupo “Pobreza e políticas sociais” do CLACSO (mailto:carlosbarba66@gmail.com)

2. Dados do relatório do Banco Mundial coordenado por Fiszbein e Schandy (2009).

3. O resto se divide da seguinte maneira: 13 na África, 6 na Ásia ocidental e no Pacífico, 6 na Europa Ocidental e Ásia Central, 3 no Oriente Médio e no Norte da África e 5 no sul da Ásia (Banco Mundial, 2014: quadro 1).

4. 125.271,528 pessoas (cálculos próprios segundo o Banco Mundial, 2014: Anexo I. Inventário de programas).

Brasil, com uma cobertura de 57,8 milhões de pessoas; o segundo, Oportunidades do México, que protege 32,3 milhões de pessoas e o terceiro, Famílias em Ação⁵, na Colômbia com 9,5 milhões de beneficiários⁵ (Banco Mundial, 2014: Box 2).

A importância desses programas em nível regional pode ser ilustrada também pela porcentagem da população coberta por eles: o Bolsa de Desenvolvimento Humano cobre 41% da população equatoriana; enquanto o Bolsa Família, o Oportunidades, o programa Solidariedade da República Dominicana e Mi Bono Seguro da Guatemala cobrem entre o 27 e o 29% da população (Banco Mundial, 2014: Box 3).

Este tipo de programas são considerados exitosos. Seu êxito foi apoiado por avaliações estritas, através de procedimentos estadísticos rigorosos. Foram relatados de maneira consistente impactos benéficos em distintas dimensões do bem-estar, principalmente na redução da pobreza, através do acúmulo de capital humano (educação, saúde e nutrição), que se expressam no consumo dos lares, a assistência escolar, a saúde infantil, etc. (Banco Mundial, 2014:33-34).

No entanto, o nível discussão sobre a importância desses programas em escala regional tendeu a se concentrar na avaliação de seus resultados, estabelecendo parâmetros refinados que permitiram medir quanto avançaram nos objetivos aos quais se propõem, porem se observá-los do ponto de vista de uma perspectiva ampla e integral da política social que tenha como eixo a construção de direitos sociais e cidadania, ou seja, utilizando uma ótica universalista.

Sabemos que a arquitetura das TRC exige uma articulação explícita entre este tipo de programas e os serviços públicos de saúde e educação. Sem dúvida, consideramos que é necessário analisar quais são as modalidades práticas que adquire esta articulação nos sistemas de proteção regionais e refletir sobre os critérios que deveriam prevalecer para articular eficazmente os serviços setoriais com os programas focalizados em incluir aos mais pobres.

A experiência europeia nos campos da saúde, educação, assistência e seguridade social, que gerou uma perspectiva sobre a integralidade da proteção social baseada em uma clara convergência sistêmica na construção de direitos sociais universais, constitui um contraponto analítico muito útil e uma excelente referência normativa.

Consideramos que uma boa estratégia de análise seja comparar a política social latino-americana com a perspectiva universalista europeia, porque permite ampliar nosso olhar, nos ajuda a ampliar a perspectiva sobre os alcances que a proteção social deveria ter na AL e avaliar adequadamente as respostas governamentais.

5. Apenas com o "Pantawid" das Filipinas que cobria 20 milhões de pessoas e com a mesma cobertura de "Janani Suraksha Yohana" da Índia (Banco Mundial, 2014:Box 2).

Isto pode contribuir para mudar o nível da discussão no campo da política social regional.

Podemos situar o universalismo como um paradigma surgido na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, que considera que todos os cidadãos, sem distinção de classe ou posição no mercado, têm direito a serviços sociais que atendam aos princípios democráticos de igualdade de direitos e de status; e que no campo dos sistemas de bem-estar garantem os mesmos benefícios sociais e os mesmos padrões de qualidade para todos e cada um dos cidadãos. Este enfoque se apoia na solidariedade interclassista, em impostos universais e nas instituições públicas⁶ (Barba, 2013).

A partir desta perspectiva e da margem da grande cobertura alcançada pelas TRC, cabe formular três perguntas: se estes programas são instrumentos idôneos para apoiar uma reforma que oriente nossos sistemas de bem-estar no sentido do universalismo? Se a aplicação prática desses programas é coerente com a perspectiva dos direitos sociais? E segundo que condições as TRCs poderiam funcionar como instrumentos focalizados coerentes com uma política universalista?

Para isto, analisarei ao programa Oportunidades do México⁷, com a intenção de refletir sobre a possibilidade de utilizar este tipo de programa como instrumento útil para obter maior coerência e integralidade da proteção social ligada a uma concepção de direitos sociais.

Para realizar esta tarefa, este trabalho se concentra no impacto deste programa no âmbito da saúde. Esta forma de abordarmos o tema é pertinente por duas razões: a primeira é que a maioria das indagações sobre o Oportunidades de dedicou a analisar seu impacto no âmbito educativo; a segunda é que o sistema de saúde mexicano sofreu uma importante reforma em 2004, cujo objetivo fundamental era conseguir universalizar o direito à saúde para todos os cidadãos mexicanos através da criação do "Seguro Popular" (SP) e a continuidade do Oportunidades.

Neste escopo, nossa intenção fundamental é averiguar se o funcionamento do Oportunidades contribui para:

- a) Contrabalançar ou aprofundar os padrões tradicionais de segmentação do sistema de saúde mexicano.
- b) Fortalecer ou debilitar o direito social à saúde, estabelecido na Lei Geral de Saúde, emendada em 2004.

6. Para uma discussão ampla deste conceito, consultar Barba (2013).

7. Que pode ser considerado como um caso paradigmático que serviu de referência para o projeto de numerosos instrumentos de TRC em todo o mundo.

Para isto, neste trabalho, inicialmente será discutida a tensão teórica que existe entre universalismo e focalização; em segundo lugar serão analisadas as características do regime de bem-estar mexicano no contexto latino-americano; em terceiro lugar serão apresentadas as características, realizações, limitações e ambiguidades das TRC; em seguida será analisado o papel realizado pelo programa “Oportunidades” no contexto da reforma ao sistema de saúde mexicano de 2003-2004, tanto de perspectiva sistêmica quanto na operação prática desse programa. Finalmente, o trabalho mencionará algumas lições que, no meu conceito, deve ser aprendidas.

1. O campo das políticas sociais: universalismo e/ou focalização

Historicamente, no campo das políticas sociais opõem-se dois paradigmas, derivados de experiências e momentos distintos no desenvolvimento das instituições de bem estar: o universalismo e a focalização.

O universalismo surgiu na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, quando um dos temas centrais das democracias capitalistas desenvolvidas era obter uma ampla proteção social para enfrentar os enormes custos sociais desse conflito. Naquele momento se vislumbrou a possibilidade de garantir os direitos necessários para a independência social dos indivíduos e para permitir satisfazer suas condições de existência. Ao longo do século XX essa aspiração se materializou em uma combinação de políticas econômicas eficazes, harmonizadas com políticas sociais ambiciosas e amplos sistemas de proteção social.

O universalismo foi um princípio crucial para moldar setores substanciais do sistema de bem-estar inglês, também para o desenvolvimento dos regimes de bem estar social-democratas que caracterizam os países escandinavos. De acordo com Esping-Andersen e Corpi (1993), estes regimes se caracterizam por procurar construir sistemas unificados de proteção social que buscam desmercantilizar o bem-estar social⁸.

Este princípio foi também uma meta importante para os regimes conservadores onde a proteção esteve ligada ao emprego formal, porém naqueles em que a expectativa foi desenvolver uma proteção social ampla para todo o assalariado⁹ e suas famílias através da promoção do emprego pleno (Esping-Andersen, 1990; Castel, 1997).

A política social nos países da América Latina, durante a etapa de industrialização através da substituição das importações, também concedeu um grande valor aos princípios do universalismo e a solidariedade, porém seu desenvolvimento foi limitado

8. De acordo com Esping-Andersen, podemos falar de “desmercantilização” quando os serviços sociais são prestados como matéria de direito e quando uma pessoa pode assegurar seu sustento sem depender do mercado (Esping-Andersen, 1990: 21-22).

9. O conceito de “assalariado” foi desenvolvido por Robert Castel e se refere à generalização da condição salarial além da condição laboral que ocorreu ao longo do século XX em muitos países europeus, particularmente na França, onde até 1998, 86% da PEA era assalariada (Castel, 1997, 2010).

devido ao pouco avanço do assalariado e pela forte segmentação institucional (Barba, 2007; Ocampo, 2008).

A partir dos anos setenta, no âmbito do capitalismo pós-industrial global¹⁰, que se caracteriza por uma competição exacerbada, surge um novo consenso: é possível obter o crescimento econômico apesar de retrocessos no âmbito da equidade social. Neste contexto, os sistemas de bem-estar se defrontam com severas críticas, assim como tentativas de reforma e redução que se baseiam em uma perspectiva focalizada (Block, 1987; Hobsbawm, 1998; Castel, 2006: 2).

1.1 Universalismo na política social

De uma perspectiva universalista, um objetivo central é conseguir que todos os serviços sociais estejam disponíveis e acessíveis para todos. Procura-se construir um direito democrático que permita um nível de vida aceitável e garantido para cada cidadão. Isto equivale a utilizar a política social para construir uma sociedade mais equitativa do que a que gera o funcionamento do livre mercado. A partir dessa ótica, a política social deve garantir os mesmos benefícios sociais, concebidos como direitos sociais e oferecidos com os mesmos padrões de qualidade para toda a população (Titmuss, 1968, 2007; Esping-Andersen e Corpi, 1993; Esping-Andersen, 1990; Skocpol, 1995; Goodin *et al.*, 1999; Molyneux, 2007).

Este paradigma promove a equidade tanto de status como de direito, sem distinção de classe ou posição no mercado. Os sistemas universalistas cultivam a solidariedade entre as classes sociais e se opõem ao dualismo no acesso aos serviços sociais, ou seja, que os pobres dependam da assistência pública, enquanto que os não pobres possam pagar por seguros privados no mercado¹¹ (Esping-Andersen, 1990: 25-26, 31).

1.2 A focalização

A focalização se baseia no que Titmuss (1974) denominou “o modelo de bem-estar residual”, cuja base teórica remonta aos primórdios das leis inglesas com relação aos pobres. Sua premissa fundamental é que há dois canais sociais através dos quais as necessidades do indivíduo são satisfeitas: o mercado privado e a família. Este modelo defende que somente quando estes canais se rompem, as instituições do bem-estar social devem entrar em jogo e apenas temporariamente. Este autor, ironicamente, concluía que no modelo residual “O verdadeiro propósito

10. Também denominado sociedade do conhecimento ou da informação (Castells, 1999) ou economia dos serviços (Esping-Andersen, 1990).

11. Esta perspectiva sublinha também a necessidade de levar em consideração outros objetivos, como: construir uma política social integral que reúna os distintos aspectos relacionados com o 12. bem-estar, fortaleça a coesão social, modifique a estrutura social para obter maior equidade, assegurar a inclusão dos setores da população que são excluídos, contribuir para a construção do Estado nacional e investir na formação de capital humano (Mkandawire, 2005: 7-8).

do Estado de bem-estar é ensinar as pessoas a viver sem ele” (Titmuss, 1974: 145-146).

Em décadas recentes, a perspectiva focalizadora chegou a ser aceita de forma bem ampla porque algumas evidências indicam que os programas focalizados são mais custo-eficientes na redução da pobreza do que as instituições universalistas. O argumento principal é que a melhor alternativa, quando os recursos são limitados, é concentrá-los na atenção aos mais pobres e aos mais vulneráveis. Assim, a focalização é apresentada como o esquema idôneo para transferir recursos e serviços aos pobres, mantendo baixos níveis de gasto (Peyre, 2007; Mkandawire, 2005: 2-3).

A perspectiva focalizada põe limites nas políticas sociais e promove que os governos prefiram programas que incluam “pagamentos de usuários”, que favoreçam a criação de mercados ou de quase mercados de serviços sociais ou de associações de provedores de benefícios. Em sua versão radical, esta perspectiva afetou negativamente a preocupação com a equidade, central em todas as experiências exitosas de eliminação da pobreza na Europa (Mkandawire, 2005: 2, Goodin *et.al.*, 1999: 167).

Para este paradigma, a tarefa principal da política social é chegar aos mais pobres, evitando distorcer ou alterar o funcionamento do mercado, através de uma rigorosa seleção dos beneficiários dos programas sociais; isto significa assegurar benefícios básicos a este segmento da população, baseando-se em prova de meios e condicionalidades (Peyre, 2007: iii).

Argumenta-se que em lugar de transferir recursos adicionais aos que já têm meios suficientes, é necessário gerar uma distribuição dos serviços sociais favorável aos pobres, principalmente nos países em desenvolvimento, onde o gasto social é menor e não é recomendável aumentar a carga tributária.

Sem dúvida, baseados em evidências históricas, alguns autores como Titmuss (1968, 2007), Skocpol (1995) e Sen (1995) consideram que a política social focalizada gera dualismo porque os serviços orientados para os mais pobres sempre tenderam a ser “serviços pobres”, de baixa qualidade, produto de uma perspectiva social que concebe “...o bem-estar social como uma carga pública”¹² (Titmuss, 1968, 2007: 45).

Por isto, Theda Skocpol (1995) afirma que em lugar de desenvolver programas focalizados nas pessoas de menores rendas ou nos pobres, devem ser criadas políticas que satisfaçam as necessidades dos menos privilegiados junto com as das classes médias e da classe operária mais estável, porque disso depende o apoio que esses programas receberão dos setores médios (Skocpol, 1995: 267).

12. A tradução é minha.

1.3 Focalização dentro do universalismo

Seguindo esta lógica, em anos recentes, se reconhece que a oposição entre universalismo e focalização não é taxativa. Principalmente pelo fato de que os sistemas universais não alcançam toda a população, particularmente algumas minorias ou categorias sociais, por exemplo, os pobres extremos, os indígenas, as crianças, as pessoas da terceira idade, as pessoas com deficiências, os jovens, os migrantes ou as mulheres. Por isso, não se pode negar a importância das ações seletivas. Isto levou que a perspectiva universalista reconheça a necessidade de políticas focalizadas, mas não aquela que aceite a prova de meios ou padrões de qualidade desiguais (Baldock *et al.*, 2007: 694).

Este ponto de vista implica um grau de fusão dos dois critérios: o universalismo e a focalização para fechar brechas no acesso diferencial à utilização efetiva dos serviços sociais universais (no cuidado médico, manutenção de renda, assistência, equidade de gênero, integração de indígenas ou migrantes, seguridade social ou educação), quando por si só não são suficientes. É uma espécie de universalismo atenuado, que pressupõe uma grande sensibilidade com os contextos sociais que as políticas sociais afetam, porém não renuncia a construção de direitos equivalentes para todos, nem o estabelecimento de normas ou padrões compartilhados por todos os cidadãos (Baldock *et al.*, 2007: 694; Titmuss, 1968, 2007: 45-46; Skocpol, 1995; Molyneux, 2007).

Skocpol(1995) afirma que é possível falar de “focalização dentro do universalismo”¹³, porém o desafio é criar métodos de discriminação positiva para assegurar que as pessoas menos privilegiadas não se convertam em cidadãos de segunda classe, nem sejam discriminados ou estigmatizados (Skocpol, 1995: 253).

Parafraseando Esping-Andersen (1990), a questão central não é apenas quantas pessoas podem se beneficiar com a instauração de um novo tipo de política ou programa social, mas que tipo de direitos são estabelecidos e como se comparam ao de outros grupos de cidadãos.

1.4 O universalismo básico na América Latina e a reforma no âmbito da saúde

Recentemente na América Latina alguns pesquisadores¹⁴ tem defendido que para enfrentar os maiores déficits sociais desta região se requer uma cobertura universal de benefícios sociais básicos, como um tema de direitos cidadãos. Afirmam ainda que a

13. A tradução é minha.

14. Coordenados por Gerardo Molina, uma série de autores como Fernando filgueiras, Jorge Papadopolod, e Federico Tobar sustentam que para fazer frente aos déficits sociais da América Latina carece-se de uma cobertura de prestações sociais básicas de alcance universal, com caráter de direito de cidadania, cuja qualidade e usufruto está garantido pelo Estado (Molina 2006).

qualidade e o desfrute desses direitos devem ser garantidos pelo Estado. Alinhado com a focalização dentro do universalismo, o “universalismo básico” propõe usar o perfil de necessidades dos setores médios ao se projetarem programas focalizados. Propõem implantar um “universalismo incremental”, que ofereça direitos sociais a todos os cidadãos de um país, ainda que não necessariamente através de um só sistema¹⁵. Por esta razão, sugerem oferecer serviços equivalentes, que tenham os mesmos padrões de qualidade em quaisquer das instituições disponíveis (Barba, 2010 b; Molina, 2006; Tobar, 2006).

Os defensores do universalismo básico conceitualizam a focalização como um mecanismo crucial para oferecer benefícios universais. Em particular, consideram que os programas de TRC podem tornar reais não apenas o acesso a serviços sociais universais, mas a possibilidade de ter acesso a eles como direitos sociais (Molina, 2006: ix; Simões, 2006: 302, 304-311).

Assumir uma perspectiva universalista no âmbito da saúde implica começar considerando a aguda transição epidemiológica vivenciada por países que integram a região. Para isso, as reformas orientadas por esta perspectiva deveriam propor uma ampliação do espectro de problemas de saúde considerados como prioritários, limitando-se não apenas a doenças transmissíveis, desnutrição e problemas da saúde reprodutiva, mas também a fatores de risco relacionados com doenças crônicas (tabagismo, sedentarismo, dieta inadequada, etc.), lesões por violência e acidentes de trânsito.

A perspectiva do universalismo, ainda que em uma versão básica, implica obter não apenas uma ampliação da cobertura e uma perspectiva progressiva, mas uma cobertura universal de benefícios imprescindíveis, com qualidade homogênea e adequada, que devem ser concedidos com base nos princípios da cidadania (Tobar, 2006).

Neste contexto, devemos nos perguntar se programas como o Oportunidades no México e o Bolsa Família no Brasil, que se aproximam da cobertura universal, garantem esse tipo de direitos e em que medida a utilização de provas de meios e condicionalidades para conceder benefícios é compatível com a visão universalista.

Neste contexto, cabe indagar se as TRC se constituem em um recurso para universalizar os regimes duplos. Antes de tentar responder a essa pergunta, é necessário contextualizá-la do ponto de vista da proteção social na AL.

15. É reconhecido que os recursos institucionais com os quais conta um país se dividem atualmente entre dois diferentes esquemas de proteção: para distintos grupos de assalariados, esquemas assistenciais e esquemas de mercado: Esta situação originou a ideia de “pluralismo fragmentado” (Tobar, 2006).

2. O regime de bem-estar mexicano no contexto da AL

Em geral, na AL e no México os sistemas de bem-estar não foram o resultado de um processo expansivo de direitos e cidadania social. Pelo contrário, estiveram relacionados com objetivos estatais controlados relacionados com objetivos estatais de controle social autoritário e de promoção do desenvolvimento econômico (Barba, 2003).

A construção destes sistemas seguiu uma lógica de incorporação controlada para a economia política¹⁶ de grupos sociais vinculados ao projeto estatal de industrialização, via substituição de importações (ISI). A classe média, a classe operária, uma burguesia emergente e, em alguns casos, segmentos da oligarquia do século dezenove foram os protagonistas desses arranjos sociais. Mas em todos os casos onde isso ocorreu, o Estado teve um papel crucial na condução do processo de modernização econômica.

Nesse contexto, a partir de 1930 e até os anos setenta e oitenta a busca pragmática de uma “democracia substantiva” foi respaldada tanto por regimes populistas, como por grupos progressistas, que validaram práticas autoritárias em troca do acesso ao bem estar social para importantes segmentos dos setores dominados. A equação para gerar legitimidade política foi o intercâmbio de direitos corporativos e bens e serviços públicos por lealdade política e apoio ao projeto industrializador (Barba, 2003).

Em alguns dos principais países de nossa região, entre eles o México, durante esses anos, os princípios de universalismo e solidariedade eram um referencial ideológico importante para a política social. Isso permitiu o desenvolvimento de sistemas de educação e saúde que garantiam prestações básicas para amplos setores da população. Sem dúvida, a seguridade social tendeu a se limitar aos trabalhadores formais e aos setores médios, e se caracterizou por uma forte segmentação institucional.

O autoritarismo dos regimes políticos e a ausência de direitos sociais universais se traduziram na impossibilidade de criar Estados genuínos de bem-estar, porém não em um impedimento para construir regimes de bem-estar¹⁷ a partir da interação entre o Estado, a economia e a esfera doméstica. Estes regimes incluíram segmentos da população e relegaram outros, especialmente os indígenas e os afrodescendentes,

16. A as instituições políticas e sociais e a as políticas sociais que influem no comportamento da economia e que vinculam as relações de poder e as econômicas (Esping-Andersen, 1990)

17. As fontes de bem-estar social, além do mais das políticas e instituições sociais, incluem as famílias, o mercado, a comunidade e o chamado terceiro setor. O conceito de “regime de bem-estar” se refere justamente à articulação inevitável entre estas esferas na produção e distribuição do bem-estar. Na perspectiva clássica dos regimes de bem-estar, os três pilares mais importantes são o Estado, a família e o mercado (Esping-Andersen, 1990, 2002).

ambos excluídos a partir da etapa colonial, o que contribuiu para moldar as estruturas sociais de distintos países latino-americanos (Barba, 2003, 2007).

No caso mexicano, a cobertura da política social privilegiou os grupos de rendas médios, como os trabalhadores industriais, os empregados do Estado e os membros das classes médias. Enquanto o resto da população somente recebeu assistência social ou foi deixada à margem das principais instituições de bem-estar (Barba, 2003, 2007).

Sem dúvida, na região não prevaleceu um único modelo de regime de bem-estar¹⁸, historicamente foram criados pelo menos três tipos diferentes: os universalistas, os duais e os excludentes¹⁹, produto de distintas articulações entre o Estado, os mercados e os lares²⁰. Produto também de distintos arranjos sociais, encabeçados por Estados desenvolvimentistas²¹.

Do ponto de vista do bem-estar social, o México não se encontrava entre os casos mais exitosos, aqueles onde foram criados os regimes universalistas (Argentina, Chile, Uruguai e Costa Rica) que alcançaram os níveis mais altos de proteção pública e de ampliação da cidadania social²². O México e outros países como o Brasil, que podem ser caracterizados como regimes duais, desenvolveram sistemas de bem-estar semelhantes aos dois países já mencionados, porém seus sistemas tenderam a concentrar sua ação nas áreas urbanas e se dirigiram aos grupos de rendas médias, que já mencionei, enquanto os trabalhadores urbanos informais e os rurais receberam uma proteção inferior e os povos indígenas ou os afrodescendentes foram excluídos dos sistemas de proteção social²³ (Barba, 2003, 2007).

3. As TRC: características, realizações, limitações e ambiguidades

Passemos agora analisar as TRC, expondo seus antecedentes, revisando suas realizações e analisando seus potencialidades.

18. Neste ponto concordam os diferentes autores, conforme Barba, 2003, 2007; Filgueira, 2005; Martínez, 2008.

19. Sigo a nomenclatura proposta por Fernando Filgueira sobre “matrizes de bem-estar” ou “regimes de política social” na AL, que este autor define como padrões regionais de cobertura, benefícios, condições de acesso e estratificação de serviços (Filgueira, 1997, 1998, 2005). Sem dúvida, para aproximar essa tipologia à conceitualização dos regimes de bem-estar e propiciar a análise histórica, eu agrego dois filtros analíticos: a articulação das assistências sociais e os modelos de crescimento econômico e a composição étnico-cultural que influem nos níveis de desigualdade e exclusão de importantes segmentos da população na AL (Barba, 2003, 2007).

20. Este ponto será abordado detalhadamente na próxima seção.

21. O desenvolvimento, ligado a CEPAL, sustentava que os países não desenvolvidos exigem Estados ativos, com políticas econômicas que impulsionem a industrialização, para alcançar um desenvolvimento autônomo.

22. Nestes casos foi seguido o modelo bismarckiano de seguridade social, caracterizado por ser estratificado, contributivo, por contar com um regime de seguros múltiplos e também por se dirigir a um “assegurado ideal”: Homem, assalariado, com trabalho ininterrupto no setor formal ao longo da vida, responsável por prover a renda do lar e também o seguro das pessoas dependentes (esposa, filhos e filhas) (Barba, 2007; Martínez, 2006).

23. Os regimes excludentes concentraram a proteção social em uma pequena oligarquia, excluindo a maioria da população e não conseguiram desenvolver sistemas de bem-estar (Barba, 2007).

3.1 Antecedentes

Com a crise econômica dos anos setenta e oitenta e a contraponto dos processos de ajuste e reestruturação econômica²⁴, em toda a região se reconheceram grandes deficiências no funcionamento dos sistemas de proteção social²⁵, assim como a necessidade de reformá-los.

Este cenário permitiu à maioria dos governos da região justificar a adoção de uma agenda de bem-estar alternativa: focalizar a política social nos mais pobres; apoiar a participação privada na educação, a saúde e nos sistemas de pensões; e também descentralizar os serviços sociais (Barba, 2009; Filgueira, 1997, 1998; Ocampo, 2008).

Surgiu um novo paradigma que rapidamente adquiriu um perfil transnacional, pois foi promovido por instituições financeiras internacionais (IFIs) como o BM e o BID e adotado por numerosos países. Uma de suas principais características foi precisamente sua “deslocalização”²⁶, a outra foi o respeito pela liberdade de mercado e atribuir a isso o papel fundamental na geração e distribuição de bem-estar, aspecto que lhe confere um marcado *caráter residual*²⁷ (Barba, 2003, 2007).

Neste cenário, as políticas focalizadas foram legitimadas como um meio pragmático de reconciliar a redução do gasto social e a manutenção de uma função social mínima por parte do Estado: conceder proteção social aos mais pobres. Segundo essa ótica só se considera legítimo destinar recursos públicos àqueles que além de se situar na pobreza extrema, estão dispostos a alcançar seu bem-estar aceitando as regras do mercado (Barba, 2007, 2010; Ocampo, 2008).

Durante os anos oitenta, foi desenvolvido um primeiro ciclo de programas sociais focalizados, denominados “fundos de investimento social” (FIS) ou “fundos de emergência social”, que foram um ingrediente indispensável na estratégia de combate ou alívio da pobreza em quase toda a AL, porém principalmente nos regimes duais e excludentes²⁸. Seu propósito fundamental foi fazer frente aos custos sociais do processo de ajuste

24. Que produziram um grande desemprego, subemprego e a expansão do trabalho informal.

25. Tanto nos regimes universalistas como nos duais as limitações dos sistemas de bem-estar social para proteger a maioria da população e para garantir os mesmos direitos sociais para todos foram amplamente reconhecidas.

26. A “deslocalização” não se refere exclusivamente à mudança da escala nacional à global, sem a aquisição de capacidades que antes eram predominantemente estatais por parte das IFIs, tais como: o projeto, o financiamento e a avaliação de programas sociais. Certamente, isto não significou que as agências internacionais monopolizem das referidas funções, mas que agora sejam atores essenciais em cada uma delas (Barba, 2007).

27. A visão *residual* considera que as prestações propriamente públicas devem se orientar somente a corrigir externalidades da economia, dotando recursos aos mais pobres para que sejam capazes de participar do mercado e superar por si mesmos suas dificuldades (Skocpol, 1995: 7; Hill e Bramley, 1986: 10).

28. Estes tipos de programas foram apoiados financeiramente por instituições internacionais como o BM ou o BID, e seguiram o modelo do Fundo Social de Emergência criado na Bolívia em 1986. Muitos países criaram sua própria versão desse modelo, culminando com o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), estabelecido pelo governo mexicano em 1988. Sem dúvida, depois de uma década de existência estes tipos de programas desapareceram (Barba, 2003; Grinspun, 2005).

econômico que seguiu a crise de 1982, através do investimento em infraestrutura social, serviços públicos e saúde. Em alguns casos, foram utilizados para construir uma base eleitoral para respaldar os processos de ajuste estrutural como ocorreu no México (Dresser, 1994; Barba, 2003).

Depois de seu momento de apogeu, estes tipos de programas foram criticados severamente e caíram em desuso, fracassaram fundamentalmente porque não atendiam aos mais pobres, operavam de forma clientelista e se conduziam com grande opacidade²⁹ (Schteingart, 1999; Barba, 2003; Grinspun, 2005; Filgueira *et al.*, 2006).

3.2 O surgimento das TRC

A partir dos anos noventa, criou-se um segundo ciclo de programas focalizados que ainda não concluídos, originários nos regimes dualistas: os programas de transferências de renda condicionadas (TRC) que contam com um grande apoio multilateral, pois o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e doadores bilaterais importantes³⁰ dão respaldo a este tipo de programas³¹ (Morais, 2007; Ravallion, 2003; Fiszbein e Schady, 2009; Standing, 2007: 11).

Como vimos, sua difusão na AL influenciou notadamente para que estes programas ampliassem sua presença e cobertura global, e na atualidade esta região continua sendo a que tem o maior número deles.

Características

Este tipo de programas foi projetado para corrigir as falhas do mercado, que se consideram fatores centrais que impedem aos pobres o consumo de serviços sociais essenciais, como a educação e a saúde. Seu principal objetivo é garantir que as famílias mais pobres sejam capazes de mudar o comportamento de seus integrantes e abandonem “estratégias” de sobrevivência³² que impeçam seus descendentes de superar a pobreza. As TRC foram pensadas justamente para dar um incentivo às famílias para que invistam no capital humano de seus filhos³³.

29. Cada vez foi mais claro que esta primeira rodada de programas focalizados reduziu a participação e responsabilidade social do Estado ao desenvolver programas mínimos de alívio à pobreza, temporais, compensatórios, de baixa qualidade e clientelistas. Isto, sem dúvida, se traduziu no fato que durante essa primeira etapa da política social latino-americana contribuiu para debilitar a coesão social (Barba, 2007; Filgueira *et al.*, 2006: 20).

30. Tais como a Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação, a Oficina do governo dos Estados Unidos para assistir países estrangeiros que enfrentam desastres naturais (Office of Foreign Disaster Assistance), ou o Departamento do Reino Unido para o desenvolvimento internacional e o Ministério Federal Alemão para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (Standing, 2007: 11).

31. Esta perspectiva também é apoiada, embora com matizes significativos, por numerosos governos da América Latina e também por governos locais de países desenvolvidos, como ocorre no caso da prefeitura de Nova York (Valencia, 2008; Cepal, 2009; Moraes, 2008).

32. É difícil falar de “estratégias” quando não existem opções.

33. Bolsas, apoios para a aquisição de materiais escolares, apoios para comprar alimentos, etc.

As transferências estão condicionadas ao cumprimento de regras estabelecidas pelos programas como: garantir a inscrição escolar dos beneficiários diretos; comprometer a assistência das mães a cursos de saúde e nutrição e garantir que os filhos assistam a controles periódicos de saúde. Uma ideia complementar é substituir os rendimentos que a família “perde” ao retirar crianças e jovens do âmbito laboral.

As condições de saúde e a nutrição em geral requerem inspeções frequentes, controle de crescimento e vacinas para crianças menores de cinco anos de idade, atenção perinatal para as mães e que elas assistam palestras de informação sobre saúde, programadas periodicamente. As condições de educação geral incluem matrícula escolar, a presença a 80-85% dos dias de aulas escolares e, ocasionalmente, alguma medida de desempenho. A maioria dos programas de TRC transferem dinheiro para a mãe de família³⁴ (Fiszbein e Schady, 2009).

As TRC obtiveram uma grande legitimidade porque não implicam em grande gasto social, se propõem a integrar políticas de saúde, educação e alimentação, são frequentemente avaliadas e obtiveram uma enorme cobertura, principalmente no Brasil e no México. Por isso, atualmente as TRC se converteram no instrumento central para enfrentar a pobreza na América Latina (Ocampo, 2008; Valencia, 2008).

Valencia (2008) sublinha que em torno das TRC, em um período bastante curto se construiu um corpo teórico convencional que respaldava com entusiasmo a eficiência administrativa, o pertencimento social e a solução teórica e financeira desse tipo de intervenções para reduzir a pobreza e a desigualdade, assim como para promover o acúmulo de capital humano e impedir a reprodução entre gerações da pobreza (Valencia, 2008).

O modelo convencional supõe que este tipo de programas se distingue por: uma focalização eficaz na pobreza extrema, para obter maior efeito ao menor custo; intervir na demanda, para não alterar o funcionamento do mercado; contribuir para o desenvolvimento social; concentrar sua ação na infância, adolescência e juventude; promover mudanças nas estratégias dos lares pobres através de condicionalidades em termos educativos e de saúde; pagar os custos de oportunidade gerados pela perda de rendas familiares como produto da assistência a crianças e à escola favorecer uma relação direta entre os governos nacionais e os beneficiários; gerir avaliações de seus resultados e impactos³⁵ (Valencia, 2008: 503-504).

34. As TRC focalizam suas intervenções em famílias em situação de pobreza alimentar e das capacidades e a maioria destas se concentram em um grupo etário que inclui fundamentalmente crianças, adolescentes e jovens em idade escolar, além de mães chefes de família reconhecidas como administradoras das transferências.

35. O seguimento do referido modelo é parcial porque os programas foram desenvolvidos em três fases sucessivas, alguns deles foram reformados e outros surgiram com objetivos distintos aos que são mencionados na descrição deste tipo de transferências. Outro elemento importante para suspeitar que não se trata de um único modelo de transferências monetárias é precisamente que este tipo de programas foi desenvolvido em diferentes tipos de regimes de bem-estar e se articula com diversos paradigmas de bem-estar que são dominantes em cada

3.3 Realizações e potencialidades dos programas de TRC

Um apoio crucial para as TRC foram as avaliações feitas delas, que as mostra como mecanismos razoavelmente eficazes para obter melhorias em diferentes campos (Villatoro, 2005; Behrman e Skoufias, 2006).

No âmbito educativo foi demonstrada sua capacidade para promover a matrícula e a presença das crianças e jovens à escola, melhorar a permanência escolar de seus beneficiários e aumentar o acúmulo da média de anos de escolaridade (Skoufias, 2006; Parker, Tood e Wolpin, 2006; Adato, 2005).

No campo da saúde se destacam suas realizações na diminuição da desnutrição infantil, e a melhoria e diversificação da alimentação familiar, na promoção da assistência das crianças aos centros de saúde e o decréscimo nas taxas de morbidade materna, infantil e adulta. No pacote comunitário e familiar se destaca sua eficácia em fomentar a formação de capital social grupal e incentivar que as famílias pobres invistam em capital humano (Fiszbein e Schady, 2009; González da Rocha, 2005).

Também se reconhece que realizam uma focalização eficiente³⁶, evitam o paternalismo que costuma caracterizar as ajudas alimentares ou outros programas baseados na transferência de produtos básicos aos pobres e substituem programas que se focalizam no problema da oferta de serviços sociais (FIS). Igualmente, é elogiado por alcançar níveis de transparência financeira e operativa dificilmente copiados por outros programas.

Na esfera política, afirma-se que conseguiu uma ampla legitimidade entre os setores da classe média e os votantes comuns como meios adequados e pouco custosos para redistribuir as rendas, o que fez com que este tipo de políticas sejam vistas como viáveis em termos políticos (Standing, 2007).

3.4 Limitações e ambiguidades

Nos resultados das realizações exibidas pelos avaliadores os desses programas, assim como os governos e as agências multilaterais com o propósito de justificar sua implantação e continuidade, é possível agregar êxitos que não foram demonstrados de forma consistente, entre eles: reduzir a pobreza a curto e longo prazo; impedir a reprodução da pobreza entre gerações e criar condições para a ascensão social de seus beneficiários; erradicar o trabalho infantil ou juvenil; e enfrentar a insegurança social³⁷.

um desses regimes (Barba, 2010).

36. Embora, segundo Adato (2005) não obstante no caso mexicano a focalização tenha sido objeto de controvérsia porque está sujeita a decisões políticas com relação à quantidade de recursos disponíveis e porque os membros das comunidades beneficiadas que não são incluídos possam ter ressentimentos e rejeitam o programa.

37. Sobre estes temas se recomenda consultar os seguintes trabalhos: Fiszbein e Schady, 2009; Standing, 2007; Soares, 2007; e Grinspun, 2005.

No que se refere a sua capacidade para diminuir a pobreza, as evidências trazidas por alguns estudos concretos colocam tanto a ideia de que as reduções obtidas são consideráveis, como a ideia de que as TRC são eficazes na redução da pobreza em longo prazo (Cortess, *et al.*, 2007).

Com respeito a sua eficácia em interromper a reprodução da pobreza entre gerações também há muitas dúvidas. Autores como Morley e Cody (2003) demonstraram que mais escolaridade não necessariamente equivale a acúmulo de capital humano quando a qualidade dos serviços educativos oferecidos é baixa. Nesse sentido Valencia (2008) argumenta que as avaliações sobre as realizações educativas das TRC não foram suficientemente sólidas porque os critérios que empregaram deixam de lado precisamente a revisão dos resultados na aprendizagem e a qualidade da oferta educativa.

Em relação à mobilidade ocupacional entre gerações de um grupo de jovens com origens sociais desvantajosas e com o impacto de Oportunidades na realização ocupacional dos mesmos, o excelente estudo realizado por Iliana Yaschine Arroyo (Yaschine, 2012) não dá lugar a dúvidas: ainda que o Oportunidades seja um dos poucos contrapesos com os quais a política social mexicana conta para evitar o crescimento da desigualdade e da pobreza, em um contexto socioeconômico sumamente adverso³⁸, os impactos positivos de Oportunidades na nutrição, saúde e escolaridade, que consistentemente aparecem nesses tipos de estudos, não repercutem em uma melhor inserção laboral dos jovens beneficiários do meio rural.

De fato, assinala que os anos de escolaridade alcançados (secundário incompleto) são claramente insuficientes para competir no mercado de trabalho por um trabalho de qualidade, que exige ao menos educação superior, e dessa forma o estudo conclui que, até este momento, Oportunidades não tem um impacto significativo sobre a desigualdade de oportunidades laborais ou sobre a realização ou o status ocupacional desses jovens, que continuam como mão de obra de baixa qualificação (Yaschine, 2012: 255-262).

Algo parecido ocorre com a ideia de que as TRC são muito eficazes para reduzir o trabalho infantil ou juvenil. Algumas pesquisas sobre programas específicos indicam que este é um tema que não foi resolvido, devido à ausência de condicionalidades associadas ao trabalho infantil na maioria dos programas de TRC. Há muitos indícios

38. O trabalho inicia reconstruindo o contexto socioeconômico que gera a profunda desigualdade de oportunidades que caracteriza ao México atual. O ponto de partida é a aguda desigualdade que se marca no modelo de desenvolvimento liberal vigente e que é produto em primeiro lugar de um sistema de proteção débil, segmentado, desigual, heterogêneo na qualidade dos serviços que oferece e incapaz de articular adequadamente as políticas universais, os programas focalizados, a política laboral e a política econômica para garantir direitos sociais, o que repercute na perpetuação das desigualdades sociais; em segundo, é resultado do processo de aumento da precariedade do mercado laboral; e em terceiro, de uma sociedade muito estratificada e estancada em termos de mobilidade social (Yaschine, 2012).

de que o impacto nessa categoria é muito variável, porque depende de múltiplos fatores, entre eles: o montante das transferências, o tamanho das contribuições monetárias e não monetárias do trabalho infantil ou as preferências dos pais em matéria de educação³⁹ (Issamu, 2008; Veras, *et al.*, 2007; Padilla, 2009).

Um exemplo muito significativo é o Bolsa Família, o mais extenso da América Latina, que diante da impossibilidade de determinar com certeza se as transferências e a condicionalidade de frequentar a escola são eficazes para evitar que as crianças trabalhem, foi reformado para incorporar a sua estrutura o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que estabelece uma jornada ampliada na escola (Veras, *et al.*, 2007).

Porém, ao contrário, há contribuições empíricas sólidas que indicam que no caso do Programa Bolsa Família, as condicionalidades do programa repercutem em um aumento do trabalho doméstico realizado pelas mulheres adultas e concomitantemente em uma redução nas horas que dedicam ao trabalho fora de casa (Teixeira, 2008).

Mas ainda falta discutir um tema bastante controverso que é central neste trabalho: a possível utilização das TRC como mecanismos para reorientar a política social regional para uma perspectiva universalista, este é o tema que abordaremos a seguir examinando o caso de Oportunidades e sua articulação com o sistema de saúde mexicano.

4. O caso de Oportunidades no contexto da reforma do sistema de saúde mexicano de 2003-2004

O grande crescimento de programas como o Oportunidades e o Bolsa Família levaram que alguns autores a sustentar que não seria irreal utilizar esses programas, que foram projetados como refinados instrumentos focalizados, como recursos muito importantes para desenvolver um “universalismo básico” na América Latina (Molina, 2006; Filgueira *et al.*, 2006; Simões, 2006; Medici, 2006; Moreno, 2007).

Além de sua ampla cobertura, outros aspectos estão claramente em sintonia com uma perspectiva universalista. Tal é o caso da complementaridade das intervenções em matéria de educação, saúde e alimentação, que se orientam para uma meta estabelecida pelo universalismo: a integração da política social. Outro objetivo importante, a partir desta perspectiva, é o tema da transparência e a prestação de contas, que resguarda o direito cidadão à informação.

39. Na opinião de Issuani (2008), a persistência do trabalho infantil tem diferentes fontes, por exemplo: esse trabalho pode ser visto como um mecanismo para adquirir destrezas; pode ser valorizado positivamente em algumas comunidades.

O êxito desses programas no campo da educação, na promoção da matrícula e na frequência de crianças e jovens à escola, assim como em melhorar a permanência escolar, aumentar o total médio de anos e reduzir os índices de deserção escolar contribuem também ao objetivo de universalizar os serviços sociais, porque garantem o acesso a esses serviços para os que não podem ser cobertos pelos sistemas universais.

Igualmente, contribuem para esse objetivo as realizações em matéria de saúde preventiva, vacinação e alimentação, a redução das taxas de morbidade e mortalidade materna, infantil e adulta, a diversificação da alimentação familiar, assim como no fomento de um capital social em termos de saúde e alimentação.

Sem dúvida, há uma série de aspectos que causam tensão à pretensão de utilizar as TRC para transitar ao universalismo.

4.1 A tensão entre focalização e universalismo no caso das TRC

Para começar, teria que mencionar que a legitimação das TRC se baseia em uma perspectiva focalizadora típica, já que os discursos elogiosos enfatizam que sua principal fortaleza é sua capacidade e eficiência em atender os mais pobres através de uma seleção rigorosa de seus beneficiários. Ao mesmo tempo, se ressalta o fato de que estes programas fazem um uso eficiente de recursos financeiros limitados (Valencia, 2008).

Por outro lado, as TRC se concentram nos mais pobres e concedem a seus beneficiários acesso a benefícios sociais básicos, aos mesmos serviços, com padrões de qualidade semelhantes, aos que indivíduos de classe média ou trabalhadores formais⁴⁰ têm acesso.

Além do mais, dois dos elementos centrais das TRC são a prova de meios e a condicionalidade, e não os direitos sociais. A carência de capital humano não se atribui à falta de direitos ou titularidades sociais que os lares mais pobres enfrentam, mas práticas familiares que impedem que as novas gerações dessas famílias cheguem a ser suficientemente competitivos para participar do mercado, obter bons empregos ou rendimentos suficientes, por isso, se exige que os beneficiários cumpram as condicionalidades dos programas para obter mudanças de conduta no âmbito das famílias em relação à educação e a saúde. Este enfoque se distancia consideravelmente da ideia de

40. Isto se evidencia, por exemplo, nas avaliações realizadas do Oportunidades em 2008 com relação ao componente de saúde, que mostram graves deficiências na qualidade e disponibilidade dos serviços de saúde e uma incapacidade crescente para enfrentar a maior demanda gerada pelos requisitos estabelecidos por esse programa. Estes resultados refletem o dualismo que caracteriza o sistema de saúde mexicano (Neufeld et al., 2005 e 2005a; Gutierrez et al., 2008). Isto se expressa em resultados sistêmicos muito pobres como: a incapacidade de reduzir a desnutrição infantil ou de aumentar o peso e a altura das crianças pobres (particularmente dos indígenas) ou a incapacidade de garantir a qualidade do processo de aprendizagem dos beneficiários (Laurell, 2001; Hall e Patrino, 2005).

que cada cidadão tem o direito a assegurar seu sustento sem depender do mercado, ou seja, do ideal universalista da desmercantilização do bem-estar social e tende a prejudicar a coesão social⁴¹.

Com frequência, se registram avaliações negativas por parte dos beneficiários quanto aos processos de seleção, que são considerados arbitrários, porque costumam excluir pessoas cujas necessidades se consideram tão imperativas como as de quem foi incluído (Skoufias, 2006: 2).

Trabalhos como o de Veras e seus colegas (2007) oferecem evidência empírica da envigadura destes erros de exclusão no caso do Oportunidades e do Bolsa Família. De acordo com eles, a relação dos pobres não incluídos nesses programas com relação ao total da população pobre em 2004 foi 70% no primeiro caso e 59% no segundo. Pelo contrário, o erro de inclusão (número de beneficiários não pobres dividido entre a população beneficiária total) no primeiro caso foi 36%, enquanto no segundo foi 49% (Veras *et al.*, 2007: tabela 1). Estes achados indicam que os programas de TRC possuem a alternativa de estender sua cobertura ou melhorar sua focalização⁴².

Nas avaliações realizadas desses programas, especialmente no caso de Oportunidades, foi detectado que outro motivo geral de insatisfação dos beneficiários foi que se sentiam discriminados pelas exigências de realizar trabalhos em troca dos benefícios. Muitos expressaram que foram objeto de maus tratos ou que lhe pediram para fazer coisas que ofendiam sua dignidade. Os participantes afirmaram que não se pode falar de corresponsabilidade quando não se exige que os professores não falem frequentemente às aulas. (Rivero, 2002: 4-5, citado por Molyneux, 2007).

Como afirma Molyneux (2007), fica difícil conciliar estes testemunhos com a opinião de que os programas de TRC foram projetados para promover os direitos civis, sociais e políticos dos participantes ou como mecanismos para que possam ter acesso a uma cidadania plena (Molyneux, 2007: 27-28).

Por outro lado, a orientação destes programas para a família, que enfatizam o papel reprodutivo das mães, de acordo com Molyneux (2007), mostra que as TRC ainda estão baseadas em uma visão que reproduz uma estrutura social desigual. Estes programas têm o efeito de voltar a trazer para a tradição os papéis e as responsabilidades familiares baseados em uma visão patriarcal. Isto implica que através destes programas o Estado promove ativamente a estruturação de relações de gênero, desiguais e assimétricas (*idem.*).

41. Em algumas avaliações do programa Oportunidades ressalta o fato de que os beneficiários consideram que as provas de meios gera rupturas na comunidade, assim como inveja e exclusão entre os que não são incluídos (Skoufias, 2006: 2).

42. O programa mexicano mostra ser mais eficiente que o brasileiro, porém paga um preço muito alto porque exclui muitos lares pobres. Ampliar a cobertura se constitui em um dilema, não apenas pelas limitações financeiras, mas porque isso poderia redundar em um aumento nos erros de inclusão.

4.2 Oportunidades e a reforma do sistema de saúde no México

No México, o direito à saúde está inscrito na Constituição Política, porém nela não se precisa como garanti-lo. Historicamente, as instituições públicas dedicadas a essa tarefa estiveram segmentadas em dois subsistemas: os serviços de seguridade social⁴³ e os serviços para aqueles que não são beneficiários, aos quais se denomina “população aberta”.

O padrão dominante no sistema de saúde mexicano foi designado como “pluralismo fragmentado”, conceito que enfatiza a grande heterogeneidade e iniquidade na distribuição de direitos, acesso e qualidade dos serviços para distintos segmentos da população. Disparidade ilustrada em um extremo por alguns cidadãos que contam com acesso à tecnologia médica de ponta; enquanto que no outro, os mais pobres estão condenados a serviços de muito baixa qualidade⁴⁴ (Tobar, 2006: 284; Barba, 2012).

A iniquidade em matéria de saúde estava vinculada com uma prolongada e heterogênea transição demográfica, que somou novos aspectos aos padrões tradicionais de enfermidade, incapacidade e morte. Com o fim do século XX, o México havia experimentado uma mudança dramática: de um perfil epidemiológico associado com a pobreza em áreas rurais ao predomínio das enfermidades crônicas típicas de populações urbanas e em processo de envelhecimento. Isto não é muito surpreendente porque no México aproximadamente 65% da população é urbana (CONAPO, 2007).

De acordo com uma longa trajetória dual em matéria de bem-estar, ao finalizar o século passado, o México já estava diante de uma carga dupla: por um lado, uma agenda inconclusa correspondente ao controle de infecções, desnutrição e problemas de saúde reprodutiva, problemas relacionados com a pobreza; por outro, os desafios emergentes representados pelas enfermidades crônicas, como o diabetes ou as enfermidades cardíacas ou hepáticas⁴⁵, os transtornos mentais e o problema crescente das lesões e da violência, que também afetam os pobres (Frenk, 2007: 16).

Ao finalizar o século XX, o sistema de saúde mexicano se caracterizava por uma grande iniquidade, pode ser descrito como um tripartite, porque incluía três degraus distintos: o mais alto, onde era possível a afiliação voluntária e privada para os setores de maior renda; o intermediário onde coexistiam diferentes modelos de proteção

43. Que por sua vez se encontram segmentados em vários sistemas dedicados a proteger os empregados privados, os empregados públicos, a as forças armadas, os trabalhadores de Petróleos Mexicanos, etc.

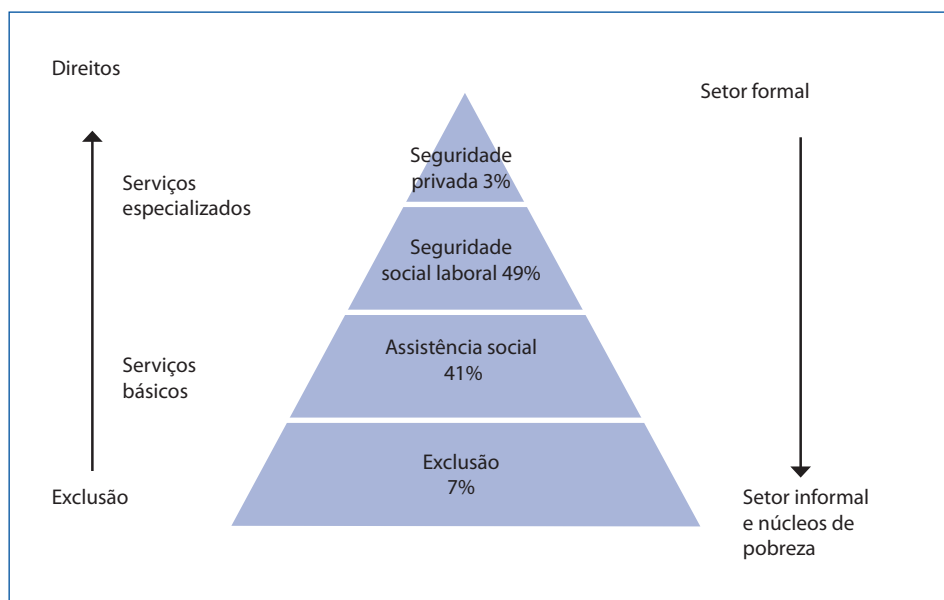
44. Que se pode induzir observando as diferenças no gasto per capita das instituições de saúde. Se tomamos o gasto per capita médio em nível nacional como 100, temos que em 1995 PEMEX tinha um gasto per capita de 553,3, o IMSS de 99,4, o ISSSTE de 63,0, a SSA de 52,8, e IMSS-Solidaridad de 18,7. O gasto per capita na cúspide da pirâmide dos serviços públicos era 10 vezes maior que na base (OCDE, 1998: figura 17).

45. Associados com fatores de risco como o tabagismo, o alcoolismo e a obesidade.

para distintos segmentos do setor assalariado formal (assegurado através de esquemas contributivos); e o mais baixo que oferecia assistência social para os setores vulneráveis e pobres. Fora desse tripé estava a população indígena situada à margem do sistema de saúde (Barba, 2012; Mesa-Lago, 2007: quadro 7.1).

Na figura 1 se observam estas características, existentes em 1998 e em parte até 2003 quando o sistema foi reformado, relativamente aos serviços, os esquemas de afiliação e o acesso a direitos. Na base da pirâmide se encontravam os excluídos (os indígenas) que representavam 7% da população total; no próximo escalão se localizavam 41% da população que correspondia aos que não contavam com empregos formais e eram protegidos pelos serviços assistenciais do Estado⁴⁶, depois, se situavam 49% que correspondia aos que eram afiliados a instituições de seguridade social⁴⁷ e, finalmente, na cúspide estavam 3% restantes, com acesso a seguros privados para quem podia pagar por eles (figura 1).

Figura 1. A antiga estratificação dos serviços e os direitos no sistema de saúde mexicano



Fonte: Barba, 2012.

46. Este segmento do sistema de saúde mexicano corresponde aos serviços de saúde pública, atendidos pela Secretaria de Saúde, acompanhada pelo programa IMSS- Oportunidades (antes *IMSS-Coplamar* e *IMSS-Solidaridad*) e por programas de procura de acesso a serviços básicos de saúde (Barba, 2010 b)

47. Os trabalhadores do setor formal se dividiam desigualmente entre as diferentes instituições de seguridade social. As duas instituições com mais assegurados eram o IMSS (criado em 1943) e o ISSSTE (fundado em 1959), a primeira com 80% dos beneficiários, a segunda com 17%; bem abaixo de onde se encontravam o ISSFAM (estabelecido em 1976) e os trabalhadores do PEMEX que, em conjunto, atendiam a 3% dos assegurados (OCDE, 1998: 96; Gutierrez, 2002: gráfico 4.2).

Em relação com este tema seria necessário assinalar que a desigualdade no acesso no acesso à saúde gerava também grandes desigualdades regionais, expressas em brechas insuperáveis entre as regiões mais ricas e as mais pobres do México⁴⁸.

Para enfrentar a segmentação do sistema e o novo perfil epidemiológico em 2004 foi determinada a realização de uma reforma no sistema de saúde.

4.3 Uma perspectiva sistêmica

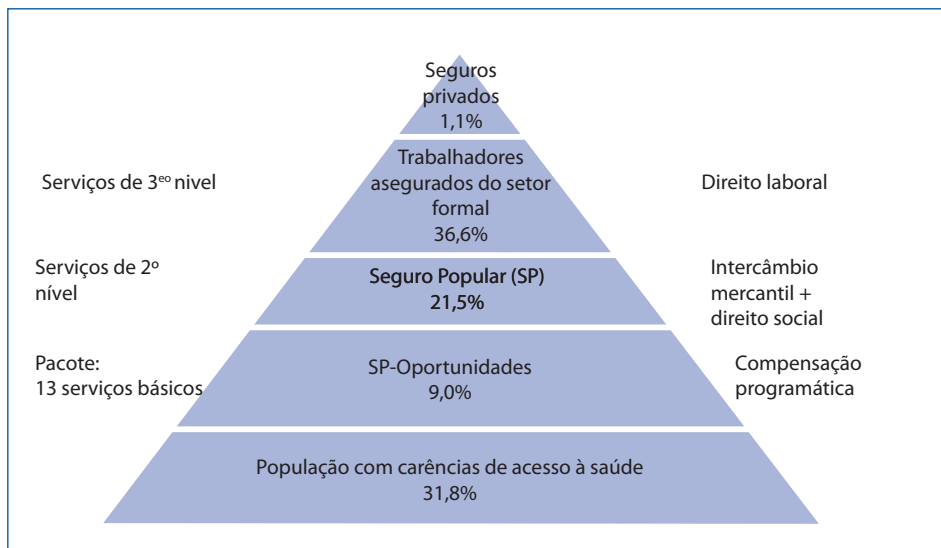
A reforma do sistema de saúde teve como antecedente a ampliação do programa Progres (denominado Oportunidades desde 2002) para zonas urbanas. Esta reforma começou em 2003 e se legitimou apoiada no direito universal da proteção em saúde, garantido a todos os cidadãos. Sem dúvida, a reforma reproduziu duas antigas tendências: retomar uma visão básica da universalidade em matéria de direitos sociais e ampliar a segmentação do sistema de saúde. Em um primeiro momento, Oportunidades agregou um piso intermediário ao sistema de saúde, no qual se oferecia de forma exclusiva um pacote de serviços básicos aos beneficiários⁴⁹. Em um segundo momento, a criação do Seguro Popular (SP) agregou outro piso ao sistema e reproduziu a predisposição em oferecer uma cobertura desigual e serviços de qualidade inferior para os mais pobres, localizados a margem de esquemas de empregos formais. Além disso, de acordo com dados trazidos pelo CONEVAL, a reforma não obteve a incorporação aos serviços de saúde de quase 32% dos mexicanos (figura 2)⁵⁰.

A figura 2 mostra que, em 2010, na cúspide da pirâmide do sistema de saúde mexicano havia 1,1% da população com acesso a seguros privados. Depois, encontramos a população beneficiária dos seguros de saúde ligados ao emprego formal, no degrau seguinte encontra-se o Seguro Popular, que protege aos que não têm emprego formal, mais abaixo se encontra o Oportunidades e na base da pirâmide, a população com carência grande de acesso à saúde.

48. Para ilustrá-las podemos comparar a região mais rica de México com a média nacional e a região mais pobre, em 1997. Nesse ano, a média nacional no acesso à seguridade social, que correspondia a 9 regiões do país, era de 35% da população, com um gasto per capita aproximado de 1.171 pesos. Esses dados contrastam agudamente com os indicadores da região mais rica, a região Nordeste (a mais rica) na qual 52% da população era beneficiária e o gasto per capita em saúde era de 1.277 pesos; também contrasta com os indicadores da região Pacífico Sul (a mais pobre) onde somente 16% estava assegurado e o gasto per capita em saúde era mais de 10 vezes menor que no caso anterior (583 pesos) (Gutierrez, 2002: quadro 2).

49. Com direito a somente cerca de 100 intervenções do pacote básico garantido e pouco menos de 90 medicamentos.

50. Com dados atualizados em 2012, a exclusão de pessoas de algum tipo de seguro em saúde foi de 21% (CONEVAL, 2013).

Figura 2. Segmentação e cobertura do sistema de saúde mexicano no final do ano 2010

Fonte: Barba, 2012, gráfico 3.

A figura 2 mostra também que a estratificação continua também em termos dos tipos de direitos implicados, que incluem intercâmbios mercantis na cúspide, passando pelos direitos laborais à seguridade social, direitos sociais de menor hierarquia para os que não têm emprego formal, compensações programáticas para os que são beneficiários do Oportunidades e assistência social para o resto da população.

Da mesma forma, pode-se ver que nos patamares superiores há cobertura de terceiro nível (oferecida em clínicas especializadas); na franja do SP o teto real são os serviços de segundo nível (oferecidos em hospitais gerais); no patamar do Oportunidades os beneficiários só têm acesso ao pacote mínimo de serviços básicos sobre o qual falei (unidades ambulatoriais) e na base, a cobertura é errática e insuficiente (figura 2).

4.4 Uma perspectiva prática

Falta elucidar se o Oportunidades, em interação com o Seguro Popular (SP), no nível prático fortalece, em sua operação cotidiana, uma perspectiva de direitos sociais de acordo com o direito à saúde estabelecido pela Constituição mexicana. Elucidar isto foi precisamente o objetivo de um trabalho que realizamos em 2010, Enrique Valencia e aquele que assina⁵¹ (Barba e Valencia, 2010) que incluiu um extenso trabalho de campo em quatro localidades do estado de Jalisco no México, em uma localidade

51. Com a colaboração do Ministro David Foust Rodríguez no trabalho de edição e da Dra. Celia Magana García, o Ministro. Foust e o Ministro. Cesar Padilla Altamira da Universidade de Guadalajara, que participaram do projeto na qualidade de pesquisadores assistentes.

metropolitana, outra suburbana, assim como em uma comunidade rural mestiça e em outra indígena⁵². Em seguida, apresento os principais achados.

Em cada localidade foram visitados os centros de saúde e requeridos os dados básicos sobre eles, também foram obtidos os perfis do pessoal de saúde entrevistado, e igualmente foram localizadas as doenças mais comuns atendidas em cada um deles e os serviços oferecidos.

Foram realizadas entrevistas com o pessoal médico que trabalhava nos referidos centros, para estabelecer, entre outras coisas, os serviços disponíveis; o conhecimento que este pessoal tinha sobre os serviços oferecidos pelo Oportunidades e sua articulação com o SP; suas opiniões sobre as obrigações que o programa lhes exigia, sua avaliação do mesmo, sua percepção sobre os direitos dos beneficiários, sua avaliação sobre o impacto social do programa... Além disso, foram requeridas declarações sobre aspectos operativos do Oportunidades e se concluiu com uma dimensão de avaliação pessoal sobre os principais aspectos do programa.

Também se realizaram entrevistas com as mães de família responsáveis por cumprir as condicionalidades do Oportunidades, e esse instrumento serviu para requerer dados sociodemográficos básicos das mães e dos beneficiários. Foram investigados vários temas, entre eles, o conhecimento que as mães tinham sobre os serviços oferecidos pelo programa, sobre suas responsabilidades. Também se perguntou a opinião sobre a qualidade dos serviços oferecidos, sobre sua percepção sobre os direitos associados ao Oportunidades, foi pedido que realizassem uma avaliação de vários aspectos: a importância que o programa tinha para elas, as condições em que os centros de saúde se encontravam, as práticas do pessoal médico e o tipo de relações que prevalecia entre os beneficiários e o pessoal mencionado.

No que corresponde à estrutura dos serviços de saúde tanto nas comunidades rurais como nas urbanas pode-se constatar uma série de problemas: a infraestrutura física era inadequada e havia significativas deficiências em equipamento, assim como problemas de suprimento de medicamentos, além da capacidade de atenção ser muito inferior à requerida para enfrentar uma grande demanda de serviços de saúde, que incluía beneficiários do SP, do Oportunidades e atenção à “população aberta”⁵³.

52. Foram escolhidas duas localidades urbanas: Mesa dos Ocotes, localizada ao norte da zona metropolitana de Guadalajara, localidade considerada pelos urbanistas como uma vizinhança periférica e marginal; assim como A Canada, uma população suburbana com antecedentes de boiadeiros, pertencente ao município de Ixtlahuacán dos Membrillos, que recentemente foi incorporado à área metropolitana de Guadalajara. Também foram selecionadas duas localidades rurais: Atemajac de Brizuela, em uma zona serrana da região sul de Jalisco, caracterizada por altos níveis de marginalidade e por ser habitada por população mestiça, e Mezcala, localizada na Região Ciesnega de Jalisco, onde prevalece a população indígena. A intenção foi detectar diferenças na operação do Oportunidades em cada uma de delas.

53. Não beneficiário, sem Seguro Popular e nem beneficiário do Oportunidades.

Foi possível constatar também uma grande precariedade laboral e de organização, já que, excepcionalmente, os trabalhadores pagos pelo Governo Federal ou a Secretaria de Saúde de Jalisco e a serviço destes centros de saúde contavam com a “base”⁵⁴, a maioria trabalhava sob um regime de contratação temporário⁵⁵, que não oferecia acesso a nenhum sistema de seguridade social. Igualmente, foi informado que havia diferenças salariais entre os que realizam o mesmo tipo de trabalho, porque eram contratados por diferentes órgãos. Os trabalhadores não contavam com seguro de vida, apesar de, diariamente, percorrerem grandes distâncias para chegar a algumas localidades. Em todos os casos, o pessoal médico considerava que a falta de uma estrutura de trabalho clara e formal prejudicava o funcionamento do programa.

No que corresponde à capacitação laboral para atender aos beneficiários do Oportunidades, a maioria do pessoal dos serviços de saúde (médicos, enfermeiras, promotoras de saúde) considerou que ela era adequada, disseram que lhes foram explicadas as regras de operação e as funções do programa, que foram capacitados para fornecer oficinas comunitárias, para oferecer informação básica de saúde e para conhecer os serviços considerados por o programa.

No que tange os serviços oferecidos pelos centros de saúde, os entrevistados disseram que ofereciam, fundamentalmente, serviços de primeiro nível, e que suas atividades principais eram a prevenção e promoção da saúde através de práticas de saúde, a atenção à enfermidades agudas (principalmente gastrointestinais e respiratórias) e a detecção de enfermidades crônico-degenerativas. Os próprios entrevistados disseram que o perfil epidemiológico prevalecente era complexo, porque prevaleciam tanto enfermidades agudas⁵⁶ como crônicas⁵⁷. Foi relatado que no caso das enfermidades crônicas, a prática mais comum era enviar os que padeciam delas para outras unidades de saúde, frequentemente localizadas a centenas de quilômetros da localidade. Em alguns casos, inclusive, no caso de cuidados de partos, que fazem parte do pacote básico do programa, as pacientes eram enviadas a uma maternidade particular ou encaminhadas aos hospitais civis de Guadalajara⁵⁸ devido à precariedade do equipamento dos centros de saúde.

54. Forma de contratação por tempo indefinido, que permite acesso a serviços de seguridade social e a direitos laborais plenos.

55. Contratos por cinco meses, que podiam ser renovados, porém que incluíam a obrigação de firmar uma renúncia antecipada. Um exemplo: em A Canada, a doutora passa quatro anos trabalhando na Secretaria de Saúde, um como estagiária e três com contrato como médica cirurgiã e parteira, já tendo estado em três centros, e o contrato é renovado a cada cinco meses e meio; a enfermeira tem antiguidade de apenas um ano na Secretaria, é contratada como auxiliar de enfermagem e seu contrato se renova anualmente (relatório de campo).

56. Nas comunidades rurais, fundamentalmente enfermidades respiratórias, agudas e diarreias, também picaduras de escorpião (relatório de trabalho de campo).

57. Nas comunidades rurais, cada vez são mais comuns o diabetes e a hipertensão (relatório de trabalho de campo).

58. Hospitais públicos pertencentes ao estado de Jalisco, localizados na Zona Metropolitana de Guadalajara, onde são oferecidos serviços de até terceiro nível (especializados).

No que concerne a avaliação que o pessoal médico faz sobre o funcionamento do Oportunidades, a impressão generalizada foi que as más condições dos centros de saúde e as limitações dos serviços cobertos pelo programa aumentavam a vulnerabilidade dos pacientes e não levavam em consideração aspectos relacionados à precariedade social que gerava as enfermidades⁵⁹.

Algo muito importante relacionado com a operação do programa e sua interação com o Seguro Popular (SP) é a constatação de que quando os beneficiários do Oportunidades não eram também beneficiários do SP, recebiam um tratamento inferior, que pouco se distinguia do obtido pela “população aberta”⁶⁰. Isto reflete como, inclusive em um centro de saúde de primeiro nível, se expressa a segmentação do sistema de saúde mexicano e como as práticas de assistência reproduzem desigualdade no acesso aos serviços de saúde.

Duas coisas nos chamaram atenção na operação dos centros de saúde: embora eles devessem oferecer serviços 24 horas por dia, 7 dias da semana, na prática somente operavam entre 8 e 12 horas por dia e atendiam somente os beneficiários do Oportunidades de segunda a sexta, pela manhã⁶¹.

No que se refere às práticas e ao discurso do pessoal médico encontramos que havia uma percepção negativa sobre os beneficiários, segundo vemos em algumas frases dos médicos: “são pobres, feios, sem perspectivas”, “não cumprem suas responsabilidades por preguiça”, “[isto] é visto refletido no machismo, o alcoolismo, mulheres espancadas”, “têm que mudar sua atitude”, “continuam igual”, “mudar sua percepção é muito difícil”, “eu não diria uma mudança significativa”, “são bem informadas sobre ter filhos, porém algumas continuam tendo muitos filhos”, “entendem, porém não fazem”. Prevalece uma visão que inclui passividade, negligência, defeitos físicos e sociais, incapacidade de melhorar, etc., que expressa uma tendência a estigmatizadora que culpa as vítimas por seus males.

Com respeito ao tema dos direitos dos beneficiários do Oportunidades, o pessoal de saúde manifestou uma visão contraditória: por um lado, afirmavam saber quais são os direitos dos beneficiários; por outro, consideravam que eles não deveriam receber

59. Os testemunhos a seguir exemplificam isso: “Nós trabalhamos com a educação, porém o que fazer com as casas: lâminas, tábuas, cozinham à lenha... Isto está ligado à situação econômica, porém também cultural...” (médico de um centro de saúde).

“...Podemos influenciar na educação, porém como dizer às pessoas que se cuidem do frio, que façam tal tratamento, e nos respondem: ‘tenho 20 pesos’... e seu auxílio? ‘Dura quinze dias, quando muito’” (assistente de saúde).

60. Vejam este comentário: “Ter o Oportunidades é como se fosse da população aberta... mas se tiver Seguro Popular, já se tem outros medicamentos e outros serviços [um exemplo é o fornecimento de remédios]... O Seguro Popular abastece uma vez por semana; a Secretaria de Saúde abastece uma vez cada mês, aproximadamente” (médico de um centro de saúde).

61. De acordo com uma habitante de A Canada, adoecer à noite é “uma loucura”; para a atendimento em hospitais, os canadenses devem ir a Chapala ou a Guadalajara, e há somente uma viagem por dia em transporte público, da localidade até Guadalajara (entre uma hora e dez minutos e uma hora e meia de trajeto) ou até Ixtlahuacán dos Membrillos (caminho para Chapala) (relatório de campo).

atenção melhor que o resto dos demandantes de seus serviços, os entrevistados achavam que a única diferença real era que os beneficiários do Oportunidades tinham direito de obter marcações prévias e não ter que esperar tanto como o resto dos pacientes⁶². Também foi dito que os direitos dos beneficiários desse programa se traduziam na exclusão de quem não fazia parte dele⁶³. Porém, em troca, os médicos e enfermeiras achavam que os beneficiários estavam sim obrigados a cumprir as obrigações estabelecidas, não apenas pelo programa, mas arbitrariamente pelo próprio pessoal dos centros de saúde.

Analisemos agora as práticas e percepções dos beneficiários. Várias das entrevistadas disseram que sabiam com muita clareza quais eram suas responsabilidades e obrigações em termos de saúde dentro do programa, não dos serviços de saúde aos que tinham direito. Embora nas localidades urbanas haja exemplos tímidos de exigências de mudanças nos serviços⁶⁴.

Há testemunhos que valorizam positivamente o programa⁶⁵. Sem dúvida, uma percepção generalizada foi que seu único direito em matéria de saúde era contar com consultas gratuitas⁶⁶, que nenhum direito é exigível e que, se contam com outros direitos, estes não são respeitados⁶⁷. Para elas as obrigações já referidas são adequadas, o que implica que interiorizaram as regras do Oportunidades⁶⁸.

62. As frases que seguem ilustram esta visão: "Os beneficiários de Oportunidades se sentem como se tivessem mais direitos (embora não os têm) e às vezes chegam ao centro de saúde exigindo e gritando" (auxiliar de enfermagem), "Todos têm os mesmos direitos, exceto as práticas. Todos são bem-vindos, porém os de Oportunidades estão obrigados" (assistente de saúde); "Ter Oportunidades não lhe dá direito a vir e exigir mais do que se lhe pode dar" (enfermeira de um centro de saúde).

63. Vejam a seguinte frase: "Os que sentem diferença são os que não têm Oportunidades, porque sentem que se não têm Oportunidades... não têm direito a vir aqui" (médico de um centro de saúde).

64. "... seguimos lutando para que forneçam remédios, porque Paracetamol e Amoxicilina são só o que têm... [grifo nosso] [Se perguntamos se fizeram alguma solicitação para que mudem ou melhorem algo no centro de saúde] Sim. Primeiro pomos o requisito que queremos, depois pomos se somos titulares do Oportunidades ou somos simplesmente cidadãos e queremos ver se podem nos dar a permissão [sic] ou o favor de fazer isto e colocamos no escaninho; aí vem os da Salubridad para levar as petições que pusemos e é a maneira como podemos nos comunicar (titular de Oportunidades em "Mesa de Ocotes").

65. Um exemplo: "Comigo nunca falaram de planejamento familiar, nem de enfermidades de transmissão sexual ou como prevenir infecções. Agora posso dar conselhos a meus filhos... Na questão alimentar, também, que não fiquem desnutridos, que não lhes demos churritos, porém mais carne e verduras... Nós comemos carne quando chega o Oportunidades; é quando aproveito e abasteco para o mês inteiro.... Sim, modificou a dinâmica familiar. Antes, na minha casa não se falavam em relações sexuais, agora meus filhos sabem na prática, sabem como se prevenir para não ter família" (titular de Oportunidades).

66. Um exemplo: "Como direitos, não apenas a consulta gratuita, consulta-doença, consulta-saúde, consulta-dental. Dentro do Centro de Saúde, não apenas isso, verdade?" (titular de Oportunidades).

67. "Sim, temos direitos, porém não cumprem... venham tal dia, nos marcam, e não... às vezes eu tenho que acompanhar alguém de minha família e não vou, quando chegamos ao Centro de Saúde e nos dizem 'está suspenso e até manhã' e o levam, volta e volta" (titular de Oportunidades).

68. A citação seguinte ilustra o referido: "Tudo bem assumir como obrigações porque faz parte de nosso bem-estar, que se preocupem que nossos filhos estejam sãos e que detectem suas enfermidades a tempo; e na alimentação, igualmente, como evitar doenças também. Às vezes, nós como mães ou responsáveis pela família, às vezes não o valorizamos. Às vezes, não estamos de acordo com que nos exijam. Se nos exigem; sei não vamos à consulta do médico, temos uma falta e nos tiram uma porcentagem de dinheiro na hora em que chega o auxílio [...] Muitas vezes estamos acostumadas a receber de forma fácil, sem que nos custe nada. Às vezes, não vemos assim [como um benefício], queremos que tudo seja posto a nossa disposição, porém até onde nós possamos chegar... com nossas próprias regras..." (titular de Oportunidades).

Algumas beneficiárias percebiam que o SP oferece mais e melhores serviços,⁶⁹ porém não cobre todas as doenças possíveis e mostravam de maneira débil a sensação de vulnerabilidade e falta de proteção em que vivem as pessoas pobres como elas, para quem, tudo indica, não existem os mesmos direitos que para quem não é pobre⁷⁰. Outras tinham uma aguda consciência da disparidade e estratificação dos serviços oferecidos para a população aberta, oferecidos pelo Oportunidades e os oferecidos pelo Seguro Popular⁷¹. Sem dúvida, precisamente por essa consciência da vulnerabilidade de sua família consideravam que se o Oportunidades acabasse, seria sim uma grande perda.

Outras beneficiárias percebiam com clareza a baixa qualidade dos serviços e os maus tratos do pessoal de saúde para com os beneficiários de Oportunidades⁷², falavam da falta de acompanhamento das enfermidades por parte dos médicos, da falta de remédios, da necessidade de realizar gastos de seu bolso para resolver seus problemas de saúde⁷³, algumas denunciavam sérias anomalias nas práticas de médicos e enfermeiras⁷⁴.

69. "Meu avô já está idoso. Foi atendido por peritonite. Foi levado ao Hospital Civil, em Guadalajara. Não teve que pagar. O Seguro Popular cobriu" (titular de Oportunidades).

70. Vejamos este exemplo: "Já através do Seguro Popular há coisas sobre doenças mais avançadas que ele não cobre; há um limite. Às vezes, como pessoas de poucos recursos, querem que tudo seja coberto, mas o que é mais caro, não é verdade?... Aqui houve muitas situações, por exemplo, de um rapaz que tem câncer na cabeça, e foi operado três vezes..., os medicamentos e tratamentos são muito caros. As famílias seguiram em frente através da ajuda de algumas pessoas... Era melhor que cobrissem essas doenças, em vez de dessem cobertura a uma gripe" (titular de Oportunidades).

71. "Se chega alguém que não tenha o Oportunidades, os serviços são pagos, pagam uma cota... Se tiver Oportunidades, porém, mas não tiver Seguro Popular, tem que pagar pelos resultados dos exames; há pessoas que não sabem que têm que renovar a vigência do Seguro Popular e não esperam que ele vença... Estão separadas, a medicina do Seguro Popular e a do Centro de Saúde" (titular de Oportunidades).

72. Há aqui dois testemunhos: "Meus filhos não querem ir à consulta. Os grandes preferem pagar para não ficar ali sentados, desesperados, por tanto tempo. Não vão por causa da espera, embora às vezes também pela forma de tratamento... Muitas pessoas se queixaram da enfermeira..." "Não temos os ecos (ultrassom que não é coberto pelo Oportunidades nem pelo SP)... a pessoa tem que ir a Zacoalco. Há oito meses morreu uma pessoa. Às vezes, por poucos recursos uma pessoa não pode fazer um ultrassom" (beneficiárias do Oportunidades).

73. Outro testemunho: "Não há muitos dos remédios. Muitas pessoas reclamam: 'O que ganho vindo a uma consulta e passar duas horas aqui e depois vou à farmácia e não tem o remédio?' ... Os exames vêm de um laboratório a cada oito dias, através do Seguro Popular, [porém] há exames que o Seguro não cobre... e tivemos que pagar por eles... as ultra [ultrassonografia] também tive que pagar por elas... minha filha, por exemplo, marcam para ela consultas em Cocola e a consulta é lá. Tem que pagar para quem a leve e o laboratório, por isso, às vezes junta o exame de ultrassom e a ida a Cocola" (titular de Oportunidades).

74. Alguns exemplos: "Há que tirar fichas desde as cinco da manhã. E dão somente 10, e não dão mais. E se a pessoa não consegue, 'venha amanhã, venha depois'. Às vezes, as que já têm consulta, são atendidas mais tarde. O médico vende milk shakes lá e por isso eu acho que não dá tempo". "A menina teve uma complicação respiratória de criança com asma. Mas não tem o remédio. Levem-na a um médico particular e foi ele que acabou com a asma". "... Os doutores nos tratam muito mal... nós apenas nos olhamos assustados. Ali é o escaninho, porém eles mesmo abrem os escaninhos e quando chegam os papéis para onde iam... e depois nos dizem na reunião, não volte a dizer isso porque lhe damos baixa..." (beneficiárias do Oportunidades).

5. Lições que devem ser aprendidas

Este trabalho se propôs a contribuir na elucidação das seguintes questões: estes programas são instrumentos idôneos para apoiar uma reforma que oriente nossos sistemas de bem-estar para o universalismo? A aplicação prática destes programas é coerente com a perspectiva dos direitos sociais? E segundo quais condições as TRC poderiam funcionar como instrumentos focalizados coerentes com uma política universalista?

Em termos gerais, a ideia era analisar até que ponto um programa como Oportunidades pode servir como ponto de partida para impulsionar a universalização dos direitos sociais no campo da saúde; determinar se em sua operação este programa aprofundou o equilíbrio da tradicional segmentação das instituições do sistema de saúde mexicano; e se contribuiu para fortalecer ou debilitar o direito social à saúde.

Iniciaremos por apresentar as conclusões mais específicas para chegar àquela mais geral, vinculada à universalização e aos direitos sociais. Como pudemos avaliar, embora o Oportunidades tenha permitido a incorporação de milhões de pessoas aos serviços de saúde no México, ao mesmo tempo, aprofundou a segmentação tradicional do sistema de saúde no México, integrado a um regime de bem-estar dual.

Se previamente existiam três segmentos no sistema de saúde⁷⁵, após a Constituição e o desenvolvimento do Oportunidades e do Seguro Popular o sistema de saúde já conta com cinco segmentos, com uma notável diferenciação nos benefícios e no status de quem está integrado a cada um deles. Um em cada 10 mexicanos utiliza os seguros privados de saúde; entre três e quatro estão incorporados em cinco seguros públicos autônomos; dois estão incluídos no novo SP (ao menos um deles é também beneficiário do Oportunidades), um utiliza mais o pacote básico garantido do Oportunidades (os beneficiários do programa não afiliados ao SP) e ao menos três são atendidos nos sistemas de assistência aberta, o que implica não ter os serviços básicos de saúde garantidos.

É importante assinalar que três destes segmentos são atendidos pela mesma instituição no nível primário, com benefícios estratificados e status diferenciado: nos centros de saúde da Secretaria de Saúde há o afluxo coincidente dos afiliados ao SP⁷⁶, dos beneficiários do Oportunidades, e dos que se consideram “população aberta”⁷⁷. O mesmo pessoal médico dos centros de saúde deve administrar esta diferenciação de status e benefícios ao receber a demanda de serviços médicos. Em síntese, inclusive no nível

75. Os seguros públicos segmentados, por sua vez, em várias instituições, o subsistema de assistência aberta da Secretaria de Saúde, os seguros privados e a notável exclusão da população indígena de qualquer destes três fragmentos.

76. Com o direito a mais de 250 intervenções e a 300 medicamentos.

77. Sem direito explícito a alguma intervenção nem a medicamento.

micro local dos centros de saúde nos encontramos com o aprofundamento da segmentação do sistema de saúde mexicano.

Sem deixar dúvidas, os novos instrumentos de assistência à saúde incorporaram elementos positivos como a ampliação da cobertura tanto do pacote básico garantido do Oportunidades, como do conjunto de intervenções asseguradas pelo SP, no marco do regime de bem-estar dual mexicano. Em nossa investigação, em quatro localidades do estado de Jalisco constatamos um amplo processo de inclusão a estes serviços de saúde; e os titulares do Oportunidades e o pessoal médico entrevistado reconhecem a importância dos serviços médicos incorporados através deste programa e o SP. Reconhece-se que a perda destes serviços de saúde incrementaria a vulnerabilidade de seus beneficiários atuais, embora o fim do SP fosse um mal maior.

Sem dúvida, as titulares do programa e o pessoal médico mostraram de diversas maneiras a inadequação dos serviços médicos incluídos no Oportunidades e no SP: no que se refere às instalações, ao equipamento, à precariedade laboral na qual se encontram e que prejudica a qualidade dos serviços, o abastecimento insuficiente de medicamentos, a demanda de serviços de saúde insatisfatória, os horários insuficientes, os gastos do próprio bolso que os beneficiários precisam ter. Foi constatado que o perfil epidemiológico das localidades é insuficientemente incorporado nos mecanismos de assistência e nas titularidades dos incluídos no Oportunidades e no SP.

Nossa investigação mostra vulnerabilidades também na concepção de direitos. Pudemos avaliar que tanto o pessoal médico como as titulares são conscientes e críticos ante as deficiências dos serviços de saúde, o que de certa forma é um ativo subjetivo a favor da possibilidade de construção de instituições universais no México. Sem dúvida, na concepção de direitos por parte do pessoal médico e das próprias titulares existem limitações que podem dificultar a construção de direitos e a vigência do universalismo: o pessoal médico tem visões contrastantes sobre o que significa direitos e algumas vezes perspectivas francamente estigmatizantes sobre os beneficiários, enquanto que entre as titulares predomina uma débil consciência de direitos. O conceito de exigibilidade dos direitos é negado pelo pessoal médico e inclusive por algumas titulares.

No México, há maior inclusão ou cobertura devido à diversificação do sistema de saúde, porém avançou-se muito pouco na unificação do sistema. O acesso segmentado aos serviços de saúde gera severas desigualdades nos benefícios e na qualidade dos mesmos. Isto está em franca dissonância com a pretensão de inclusão universal aos serviços de saúde. Seguindo esta tendência, provavelmente em poucos anos, quase toda a população estará incluída em algum dos segmentos do sistema de saúde, porém estamos ainda muito longe da concepção integral do universalismo que implica serviços semelhantes em qualidade e iguais em direito, providos para todos os cidadãos e financiados coletivamente; mas temos mais uma ampla cobertura, com serviços desiguais e claramente estratificados. Na falta de uma mudança significativa, esta

situación conduciría a una institucionalización más profunda del dualismo del régimen de bienestar mexicano.

Una lección que se debe aprender es que si quisieramos utilizar las TRC como un mecanismo para tener acceso a la universalización de los derechos a la salud, es necesario primero pensar en una reingeniería de todo el sistema, que permita efectivamente una focalización en un contexto universalista.

Bibliografía

- Adato, M. (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales". En Boltvinik, J. y Damian, A. (coords.), *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo Veintiuno Editores, Gobierno del estado de Tamaulipas, pp. 348-363
- Baldock, J., Manning, N. y Vickerstaff, S. (2007), *Social Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1994), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1994*.
- Banco Mundial (2014), *The State of Social Safety Nets 2014*.
- Banamex Actival (1998), *México Social 1996-1998. Estadísticas Seleccionadas*. México.
- Barba, C. (2003), *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barba, C. (2007), ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al inicio del siglo XXI. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. (2009), "Los estudios sobre la pobreza en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, nº especial, año 71, diciembre, pp. 9-49.
- Barba, C. (2010), "Las Transferencias Monetarias (TM) en América Latina: conflictos paradigmáticos". En Barba, C. (coord.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. Informe técnico entregado a la Fundación Carolina de España, 27 p.
- Barba, C. (2010a), "La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza", *Renglones*, 62, marzo-agosto, pp. 24-44.
- Barba, C. (2010b), "La Reforma de la Ley General de Salud en México y la creación del Seguro Popular: ¿hacia la cobertura universal?". En Valencia, E. (coord.), *Perspectivas del Universalismo en México*. Guadalajara, México, Fundación Konrad Adenauer e ITESO, 87-102.
- Barba, C. (2012), "La reforma del sistema de salud mexicano: eludiendo la universalización del derecho a la salud". En Ramírez, B. y Ham, R. (coords.), *Encrucijadas, Prospectivas y Propuestas Sobre la Seguridad Social en México*. México, UNAM y El COLEF, pp. 75-93.

- Barba, C. (2013), "Universalismo y Focalização". En Anete, I. (coord.), *Dicionário "Desenvolvimento e Questão Social". 81 Problemáticas Contemporâneas*. Bahía, Brasil, Anablume, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fapesb, pp. 528-533.
- Barba, C. y Valencia, E. (2010), "El programa Progres-Oportunidades (PROP) y la universalización del derecho a la salud: un estudio en cuatro localidades del estado de Jalisco, México". En Barba, C. (coord.), *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. Informe técnico entregado a la Fundación Carolina de España.
- Behrman, J. y Skoufias, E. (2006), "Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico's Antipoverty and Human Resource Investment Program". En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606, julio, pp. 244-275.
- Block, F. (1987), "Social policy and accumulation". En Esping-Andersen, G., Rein, M., y Rainwater, L. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*. New York, M.E. Sharpe, Inc., pp. 13-31.
- Castel, R. (1997), *Las Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Castel, R. (2006), "La protección social en una sociedad de semejantes", Conferencia dictada en la Universidad ICESI de Cali Colombia.
- Castel, R. (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*. 3 T. México, Siglo XXI.
- CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- CNPSS-Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2009), *Informe de Resultados*. México, CNPSS.
- CONAPO-Consejo Nacional de Población (2007), *Índice de Marginación a Nivel Localidad 2005*. México, CONAPO.
- CONEVAL-Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2010), *Medición Multidimensional de la Pobreza 2010*. Anexo Estadístico. México, CONEVAL.
- CONEVAL (2013), "Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012". México, CONEVAL.
- Cortés, F., Banegas, I. y Solís, P. (2007), "Los pobres con oportunidades: México 2002-2005". En *Estudios Sociológicos*, 73. México, El Colegio de México, pp. 3-40.
- Dresser, D. (1994), *Salinastroika without Prinston: Institutions, coalition-building, and economic reform in Mexico*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora, Universidad de Princeton.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Gran Bretaña, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. y Walter, C. (1993), "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección". En Klinsberg, Bernardo. *Pobreza un Tema Impostergable*. México, Fondo de Cultura Económica, PNUD, CLAD, pp. 369-420
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*. New York, Oxford University Press.

- Filgueira, F. (1997), "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, A. *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 67-96.
- Filgueira, F. (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada". En Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y Política Social*. San José de Costa Rica, FLACSO/ SSRC, pp. 71-116.
- Filgueira, F. (1998a), "Tipos de *Welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Ponencia presentada en el Seminario *A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos*. Fundación Joaquim Nabuco (agosto), 29 p. <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- Filgueira, F. (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Génova, UNRISD.
- Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de la vida". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. México, Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta Mexicana, pp. 19-55.
- Fiszbein, A. y Norbert, S. (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, The World Bank.
- Frenk, J. (2007), "Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias". En *Salud Pública Mexicana*, vol. 49, suplemento 1, pp. 14-22.
- González de la Rocha, M. (2005), "México: Oportunidades y capital social". En Irma Arriagada (ed.), *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 61-97.
- Goodin, R., Headley, B., Muffels, R. y Dirven, H.-J. (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Grinspun, A. (2005), "Three models of social protection", *One Pager*, UNDP, 17, octubre.
- Gutiérrez, A. (2002), *México Dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina*. México, UNAM, Siglo XXI.
- Gutiérrez, J. P., Leroy, J. L., Walker, L., Campuzano, J. C., Moreno, K., Serván, E., Sosa, S. y Bertozzi, E. (2008), "Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades". En SEDESOL, *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Síntesis Ejecutiva, 53-63.
- Hall, G. y Patrino, H. (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Washington, Banco Mundial.
- Hill, M. y Bramley, G. (1986), *Analysing Social Policy*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Hobsbawm, E. (1998), "Los años dorados" y "Las décadas de las crisis". En *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, pp. 260-289 y 403-431.
- INEGI-Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2000), *Censo General de Población y Vivienda*, México.

- INEGI, IMSS- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Mexicano del Seguro Social(2010), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009 (ENESS-2009)*, México, INEGI.
- Issani, G. (2008), "Cash Transfers and Child Labour: An Intriguing relationship", *One Pager*, Brasílea, *Centro Internacional de Pobreza*, 71, noviembre.
- Laurell, A C. (2001), *Mexicanos en Defensa de la Salud y la Seguridad Social. Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas*. México, Editorial Planeta.
- Martínez, J. (2006), "La seguridad social en Costa Rica. Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan". Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., BID, 33p.
- Martínez, J. (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, CLACSO.
- Martínez, J. (2008a), "Régimen de bienestar familiarista". En *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Juliana. Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires, CLACSO, pp. 83-112.
- Medici, A. (2006), "Políticas y acceso universal a servicios de salud". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta, 243-281.
- Mesa-Lago, C. (2001), " "Privatización" del Sistema de Pensiones en América Latina". En Franco, R. (coord.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. México, Siglo XXI, CEPAL, pp. 218-237.
- Mesa-Lago, C. (2007), *Reassembling Social Security. A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*. New York, Oxford University Press.
- Mkandawire, T. (2005), "Targeting and Universalism in Poverty Reduction". *Social Policy and Development Programme*. Paper Number 23. Génova, United Nations Research Institute, 17 p.
- Molina, G. (ed.) (2006), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washinton, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta.
- Molyneux, M. (2007), "Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the service of the state". Gender and Development Programme Paper 1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Morais de Sa e Silva, M. (2008), "New York's Brand-new Cash Transfer Programme: What if it succeds?", *One Pager*, 60. Brasília, Brasil, International Poverty Center, julio.
- Morales, M. J. (2007), *Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa AVANCEMOS de Costa Rica*. San José de Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo.
- Moreno, L. (2007), "Lucha contra la pobreza en América latina: ¿selectividad y universalismo?", *Working Paper 07-05*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Morley, S. y Coady, D. (2003), *From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Neufeld, L., Sotres, D., García, R., Gertler P., Tolentino, L. y Jiménez J. *et al.* (2005), "Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales".

- En Hernández, B. y Hernández, M. (ed.), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2004. Alimentación*. Tomo III, Cuernavaca, Mex., Instituto Nacional de Salud Pública, 15-50.
- Ocampo, J. A. (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". En *Revista Nueva Sociedad*, 215, mayo-junio, pp. 36-61.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1998), *Estudios Eco- nómicos de la OCDE 1997-1998. México. Reforma del Sistema de Salud*. París, OCDE.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (2009), *Panorama Laboral 2008. América Latina y el Caribe*. Ginebra, Suiza, OIT.
- Padilla, C. (2009), *Las oportunidades de los Jóvenes con Oportunidades. Trayectorias laborales y educativas de jóvenes apoyados por Progres-Oportunidades en Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002-2008*. Tesis de maestría en ciencias sociales, Universidad de Guadalajara, México.
- Parker, S., Tood, P. y Wolpin, K. (2006), "Within-Family Program Effect Estimators: The Impact of Oportunidades on Schooling in Mexico". <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/publicaciones.php>
- Peyre, A. (2007), *Successful Targeting? Reporting Efficiency and Cost in targeted Poverty Alleviation Programmes*. Paper Number 35. Génova, United Nations Research Institute, 18 p.
- Ravallion, M. (2003), *Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options*, World Bank Policy Research Working Paper, 3048, Washington, World Bank.
- Rivero, M.A (2002), *Oportunidades y derechos sociales: Un proceso de construcción social de ciudadanía*. Mexico City. Mimeo.
- Schteingart, M. (1999), "Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos". En Schteingart, M. (coord.), *Políticas Sociales para los Pobres en América Latina*. México, Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Resaearch Initiative, pp. 337-356.
- Sen, A. (1995), "The political economy of targeting". En Van De Walle, D. y Nead, K., *Public spending and the poor: theory and evidence*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 11-24.
- Simões, A. (2006), "Los programas de transferencia: Una complementariedad posible y deseable". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washinton, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo and Editorial Planeta, 293-311.
- Skocpol, T. (1995), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, Princeton University Press.
- Skoufias, E. (2006), *Progres-O y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales en México*. Research Report 139, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- Soares, S. (2007), "¿Pueden todas las Transferencias Monetarias reducir desigualdades?". En *One Pager*, 36, Brasilia, Brasil, Centro Internacional de Pobreza.

- Standing, G. (2007), "How cash transfers boost work and economic security", *Trabajo preliminar* nº 58, octubre, UNDESA.
- Texeira, C. G. (2008), "Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homes e mulheres", UNDP/IPC website. <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/27P.pdf>
- Titmuss, R. (1968) (2007), "Universalism versus selection". En *Commitment to Welfare*. Londres, Allen and Unwin, pp. 128-137, o en Pierson, Ch. y Castles, F. (2007), *The Welfares State Reader*. Cambridge, Polity Press, pp. 40-47.
- Titmuss, R. (1974), *Social Policy*. London, George Allen y Unwin.
- Tobar, F. (2006), "¿Qué es el universalismo básico en salud?". En Molina, G. (ed.), *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C., BID, pp. 283-291.
- Valencia, E. (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", *Annual Review of Sociology*, 34, pp. 499-524.
- Veras Soares, F., Pérez Ribas, R. y Guerreiro Osorio, R. (2007), *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programmes in comparative perspective*. Brasília, Brasil, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Villatoro, P. (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 86, agosto, pp. 87-101.
- Yaschine, I. (2012), *¿Oportunidades? Movilidad Social Intergeneracional e Impacto en México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología por El Colegio de México.
- Morel, N., Palier, B. y Palme J. (a cura di) (2011), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, Policy Press.
- Pavolini, E., Ascoli, U. y Mirabile, M. L. (2013), *Tempi moderni*, Bologna, Il Mulino.
- Pierson, P. (1995), *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Rajoy, M. (2008), "Demographics Trends in Southern Europe: Rethinking the Welfare State", *European View*, 7, pp. 195-202.
- Rizzi, F., Marracino, R. y Toia, L. (2013), *Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti*, McKinsey & Company per Valore D.
- Starke, P. (2006), *The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review*, "Social Policy & Administration", 40, 1, pp. 104-120.
- Taylor-Gooby, P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Trampusch, C. (2006), *Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands*, "European Journal of Industrial Relations", 2, pp. 121-133.

4. O segundo *welfare* entre inovação e investimento social: que respostas à crise do Estado social?

Franca Maino¹

Introdução

Há pelo menos duas décadas os países europeus tentam reformar seus sistemas de *welfare*², modelados a partir de estruturas econômicas, sociais e demográfica já superadas. Este esforço centrou-se em uma série de princípios orientadores comuns, elaborados em muitos casos a nível comunitário³: sustentabilidade e eficiência, flexibilidade, inclusão, proteção social como motor de crescimento e desenvolvimento, parceria público-privada, prioridade dos investimentos a favor de mulheres e crianças e das intervenções que visam enfrentar os “novos riscos” (Maino e Ferrera 2013; Maino e Benzi, 2014). Os fatores que levaram os Países a colocar em discussão o *welfare*, de outro canto, são bem conhecidos: a globalização, as transformações do sistema produtivo e do sistema familiar, o envelhecimento progressivo da população relacionado com as mudanças demográficas, e o surgimento de novas necessidades para as quais os sistemas de *welfare* não são capazes de dar respostas adequadas, em boa parte porque nasceram para enfrentar outros desafios e são incapazes de manter o passo com as mudanças (TaylorGooby, 2004; Huber e Stephens, 2006; Greve, 2012). A tudo isso deve-se acrescentar que a crise dos últimos sete anos tornou ainda mais difícil garantir intervenções políticas idôneas para enfrentar os desafios demográficos, profissionais, sociais e econômicos atuais e futuros (Bonoli e Natali, 2012). Sem ignorar o fato de que existem Estados mais expostos de outros a estes mesmos desafios, ou seja, aqueles com uma dívida pública mais elevada, como os países do sul da Europa.

1. Pesquisadora no Departamento de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Milão. Também dirige “Os itinerários do segundo *welfare*” no Centro Luigi Einaudi de Turim (Itália)

2. A seguir o termo *welfare* será usado para indicar Estado ou sistema ou regime de bem-estar.

3. A seguir o adjetivo “comunitário” será usado para indicar as políticas da União Europeia

Este é o cenário que os governos devem enfrentar atualmente, e que vê emergir, junto com as estratégias de *retrenchment* ou de recalibração, uma terceira via muito prometedora: o chamado “segundo *welfare*”. Frente à crise que leva a reduzir os recursos disponíveis e a cortar a despesa social, as expectativas para os processos de inovação social baseiam-se na ideia de que é possível responder a uma série de demandas sociais urgentes redesenhando as políticas públicas através de modelos de governabilidade inclusiva (ou seja, estruturadas ao redor da parceria público-privada, tanto social quanto com fins de lucro) e que favoreçam a gradual superação da rigidez do *welfare* consolidado a partir da década de cinquenta. Neste contexto situam-se medidas, ferramentas e processos de inovação social que fazem referência ao segundo *welfare*: programas de proteção e investimentos sociais com financiamento não público, que se somam e se entrelaçam com o primeiro *welfare*, de natureza pública e obrigatória e que preenchem lacunas de que padece o primeiro em matéria de cobertura e tipologia de serviços (Ferrera e Maino, 2012; Maino, 2012). O segundo *welfare*, que geralmente é caracterizado por um forte enraizamento territorial, envolve uma ampla gama de atores econômicos e sociais, tais como as empresas, os sindicatos, as autoridades locais e o terceiro setor (organizações da sociedade civil), criando um sistema ainda em fase embrionária, mas com grande potencial (Maino e Ferrera, 2013).

A seguir apresenta-se uma reflexão sobre o conceito de segundo *welfare*. A análise aprofunda o quadro oferecido pelo nível comunitário - quadro que gira entorno de dois conceitos chave: inovação e investimento em âmbito social -, dentro da qual encontra um espaço o desenvolvimento do segundo *welfare*, para sucessivamente passar a verificar se este pode considerar-se como uma possível solução para propor intervenções e programas que se complementam e se somam ao primeiro *welfare*. Após ter analisado as principais abordagens de estudo do *welfare* entre crise e renovação, nas secções seguintes propõe-se uma definição do segundo colocando-o na encruzilhada entre novas necessidades, programas inovadores e novos protagonistas: atores privados que descem na arena do *welfare*, alimentando o nexo entre segundo *welfare*, crescimento e desenvolvimento. Depois de ter mostrado alguns exemplos, o artigo finalmente esclarece os motivos pelos quais a Itália é um terreno fértil para o segundo *welfare* e conclui identificando os possíveis riscos relacionados ao seu desenvolvimento.

1. A Europa social entre inovação e investimento

Nestes últimos anos a inovação e o investimento impuseram-se nas estratégias comunitárias como conceitos chave para enfrentar a crise financeira, econômica e social que estourou no ano 2007 em todos os países europeus. A inovação e o

investimento em âmbito social, de fato, podem constituir alavancas para imaginar e experimentar novas soluções, bem como para valorizar novas experiências e novos modelos com o objetivo de combater as diversas formas de vulnerabilidade e pobreza e de promover um novo tipo de desenvolvimento (Maino, 2014a). O documento *"Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union"* o *Bureau of European Policy Advisers* (BEPA) define a inovação como social "tanto nos fins como nos meios": novas ideias (produtos, serviços e modelos) que atendem às necessidades sociais de forma mais eficaz em relação às alternativas existentes e, ao mesmo tempo, criam novas relações sociais e colaborações (BEPA, 2011). O processo subjacente à inovação social implica transformações dos produtos (serviços oferecidos) e dos processos (quem oferece o serviço e com que recursos) que se diferenciam dos outros experimentos em área social, pelo fato de melhorar de maneira efetiva e permanente a qualidade da vida dos cidadãos. A inovação funda-se na capacidade das pessoas de unir-se em redes e gerenciar problemas complexos através da identificação de soluções comuns, principalmente em um momento de redução dos recursos públicos e de contração dos fundos privados. Isso fortalece, portanto, a capacidade de agir e reagir.

No entanto, o investimento social configura-se como uma ampla estratégia para redesenhar as relações entre mercados de trabalho de novo tipo, estruturas familiares diversificadas e constelações inéditas de riscos e necessidades. Em vez de assumir o trabalhador padrão como seu interlocutor, o investimento social dirige-se a todos os indivíduos (em primeiro lugar mulheres e crianças) e promove a criação de famílias com renda dupla e dupla responsabilidade parental (Giddens, 1998). O aspecto mais inovador da abordagem do investimento social é a ênfase dada às crianças e à educação e aos cuidados para a primeira infância que contribuem para a formação do capital humano e, portanto, podem no tempo gerar um alto rendimento econômico em termos de aumento dos empregos, da base tributária e da redução da despesa social em suporte de quem tem renda baixa. Ambos têm um papel essencial também para aumentar o bem-estar da infância e aumentar as oportunidades das crianças, neutralizando as diferenças das condições materiais das famílias e promovendo a mobilidade social (ver Jenson, 2010; Morel, Palier e Palme, 2011). O sistema de *welfare* segundo a lógica do investimento social deve promover o desenvolvimento das capacidades individuais, a educação e a formação permanente de todos os cidadãos através das políticas para a educação e para a infância, com o objetivo de fortalecer as bases do futuro Estado social (Rajoy, 2008). É necessário encaminhar muitos programas sociais, que ainda hoje privilegiam o canal preferencial dos riscos da velhice, para as famílias e as crianças, para as quais ainda não é dada a indispensável importância. A necessidade de investimentos sociais a favor das crianças implica um grande desafio dentro dos sistemas de proteção social existentes, implicando uma redefinição dos equilíbrios

da distribuição orçamentária dos recursos disponíveis. Para evitar o risco de exclusão social, a partir precisamente da infância, a ferramenta adequada é o fornecimento de serviços específico, em vez de transferências monetárias (Ferrer, 2010; Jenson, 2012). O investimento social, portanto é o fator mais relevante de uma estratégia realmente eficaz para combater a transmissão intergeracional das desvantagens sociais e, por esse motivo, a União Europeia utilizou importantes recursos para sua promoção.

A partir da Estratégia de Lisboa⁴ do ano 2000, os dois conceitos começam a adquirir um significado que os levará progressivamente a colocar-se no centro do debate comunitário, bem como das agendas nacionais de reforma dos sistemas de proteção social. A Estratégia de Lisboa previa de fato um conjunto de ações para transformar a UE, em uma década, na economia baseada no conhecimento mais competitivo e dinâmico do mundo, capaz de realizar um crescimento econômico sustentável com novos e melhores empregos e maior coesão social. Tudo isso sem renunciar ao modelo social europeu, que devia realizar-se através de um *welfare state* “habilitante”, centrado na ideia de que o trabalho constitui a melhor garantia contra a exclusão social e a pobreza. Deste ponto de vista, a inovação social, já nesta altura, era indicada como o caminho principal para que o *welfare* se transformasse de custo a motor de crescimento e desenvolvimento econômico e social, inclusive à luz do enorme potencial de emprego do setor dos serviços na União Europeia (Comissão Europeia, 2000).

Com o processo de avaliação intermédia da Estratégia de Lisboa inicia-se a segunda fase da agenda social. A Estratégia de Lisboa “renovada” confere um papel importante à inovação social como processo principal para a modernização dos sistemas de *welfare*. Essa orientação é confirmada pela Comissão Europeia, de modo especial em 2007 com a Comunicação “Oportunidade, acesso e solidariedade: rumo a uma nova visão social para a Europa do século XXI”, salienta fortemente a necessidade de promover o capital humano e social, acompanhando os indivíduos nas diversas etapas do ciclo de vida; também enfatiza o conceito de *welfare* como investimento (Comissão Europeia, 2007), como descrito acima. Os documentos oficiais sucessivos ao início da crise de 2007 refletem uma orientação ainda mais forte das instituições europeias a adotar a inovação e o investimento social como estratégias chave. Assim, em 2010 nasce

4. Nos dias 23 e 24 de março de 2000 o Conselho Europeu acordou em Lisboa um novo objetivo estratégico da União Europeia para a década 2000-2010: apoiar o emprego, as reformas econômicas e a coesão social no contexto de uma economia baseada no conhecimento. Em 2005 ficou claro que os objetivos estabelecidos em 2000 estavam longe de ser alcançados. Por isso, os Estados membros decidiram relançar a Estratégia de Lisboa, centrando seus esforços em dois objetivos principais: o crescimento econômico e o emprego. Em 2010, quando se encerrou o ciclo decenal da Estratégia de Lisboa, as Instituições europeias e os Estados membros começaram o debate para a definição de uma pós-2010. A nova estratégia “Europa 2020” tem como objetivo fortalecer a dimensão social e combinar de maneira eficaz e coerente a estratégia para a recuperação econômica, a estratégia para o crescimento e o emprego, o desenvolvimento sustentável e a atenção à mudança climática.

“Europa 2020”, onde a inovação é vista como um dos principais instrumentos para perseguir uma série de objetivos econômicos e sociais, coadjuvados por sete “iniciativas emblemáticas” (Comissão Europeia, 2010). Entre elas encontra-se a “Plataforma europeia contra a pobreza”, destinada a promover a inovação social para os setores mais vulneráveis, oferecendo soluções inovadoras no campo da educação, formação e emprego nas comunidades desfavorecidas, para combater qualquer forma de discriminação, definir uma nova agenda para a integração dos imigrantes, avaliar a adequação e a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de proteção social, e refletir sobre a maneira para melhorar o acesso aos sistemas de saúde.

Europa 2020 também convida todos os sujeitos interessados – dos Parlamentos nacionais às autoridades regionais e locais, passando pelas partes sociais e pela sociedade civil - a contribuir para a realização da nova estratégia, trabalhando em parceria e adotando iniciativas partilhadas nos setores dos quais são responsáveis. Consolida-se dessa forma e a nível europeu uma ideia de *welfare* “facilitador” (*enabling welfare state*) que anima e ao mesmo tempo apoia instituições, cidadãos, sindicatos e empresas, fundações e organizações do setor terciário, a serem protagonistas da mudança, experimentando novos processos e serviços capazes de atender às necessidades da sociedade de maneira mais eficiente e eficaz de quanto podem fazer hoje os sistemas de *welfare* nacionais em grande crise⁵.

O compromisso das instituições comunitárias frente à inovação e investimento social é confirmado com a atribuição de recursos significativos: os fundos para o financiamento de processos de inovação social triplicaram-se, passando dos 4 bilhões de euros em 2011 aos 12,5 previstos para 2013. Nos últimos três anos, as perspectivas abertas pela Estratégia “Europa 2020” favoreceram um conjunto de intervenções interessantes e promissoras, estritamente relacionadas com o desenvolvimento do segundo *welfare*. É crucial o papel inovador reconhecido pela UE às experimentações no campo da responsabilidade social de empresa (CSR). Ao CSR deve-se acrescentar a mais recente *Social Business Initiative* (iniciativa empresarial social) que visa criar um ambiente favorável para a empresa social, capaz de criar inovação mais de qualquer outra realidade, promovendo uma economia social de mercado muito competitiva (Comissão Europeia, 2011). A Comissão também indicou em várias ocasiões o papel que pode desempenhar o mutualismo nos sistemas de seguros e previdência social (bem como os novos instrumentos de fiança social) para a manutenção de um sistema de *welfare* inclusivo.

5. Ver Gilbert (2002) para aprofundar o conceito de *welfare state* “habilitante”. Aqui simplesmente lembramos que a partir dos trabalhos de Giddens (1998) e Esping-Andersen (2001) e da noção de Social Investment State (um Estado social que realiza investimentos em capital humano e a valorização das oportunidades individuais) desenvolve-se a ideia de que a intervenção pública deve deslocar-se da proteção para a promessa social através da ampla participação dos diversos stakeholders que atuam no cenário do *welfare*.

Portanto, o nível comunitário, ou seja da União Europeia, teve e tem um papel propulsor e de apoio importantíssimo em matéria de investimento e inovação social, orientando os Estados Membros a atuar em cinco direções: (1) os sistemas de proteção social devem garantir atenção e dar respostas aos novos riscos e necessidades sociais; (2) é necessário aumentar a oferta de serviços, limitando as transferências monetárias; (3) é necessário recorrer a soluções inovadoras do ponto de vista social; (4) é prioritário estimular o desenvolvimento do capital humano; (5) é desejável pensar em termos de ciclo de vida para garantir as medidas de *welfare* em todas as etapas e acolher adequadamente as necessidades que possam surgir em cada uma delas.

2. O Estado de bem-estar entre crise e tentativas de renovação

Neste contexto, a necessidade de responder de maneira efetiva à demanda de uma proteção mais diferenciada, reestruturando os sistemas de proteção social que se tornaram obsoletos por causa dos processos de transformação e ao mesmo tempo mantendo sob controle a dinâmica dos custos, fez emergir a exigência de uma readaptação total dos sistemas de *welfare*. Porém, as numerosas reformas dos sistemas de *welfare* e dos mercados do trabalho na Europa nas últimas duas décadas não foram capazes de oferecer uma resposta adequada à crise, acabando, em alguns casos, por aumentar a fragmentação dos sistemas sociais. Os programas de *welfare* continuaram a proporcionar benefícios muito generosos para a proteção dos riscos já amplamente cobertos, mas negligenciaram novas situações de necessidade como a dependência ou a pobreza infantil, ou a conciliação entre família e trabalho, assim como a consolidação de competências profissionais escassas ou obsoletas e as intervenções destinadas a situações de insuficiente cobertura por parte da segurança social (Armingeon y Bonoli, 2006).

A crise do *welfare* - que começou depois dos chamados *Trinta anos gloriosos* e continuou apresentando-se de modo “erosivo” até aos nossos dias, experimentando a partir de 2008 uma das fases mais agudas - foi amplamente analisada para entender seu alcance e interpretada de forma diversa para compreender seus efeitos. É possível identificar principalmente três tipos de interpretação. A primeira identifica nas medidas de retrenchment o fator central da crise: o *welfare* teria sofrido cortes voltados ao seu desmantelamento progressivo, mantendo apenas a cobertura das necessidades sociais básicas (ver Pierson, 1995; Starke, 2006). Nesta perspectiva, houve quem chegou até mesmo a captar os sinais de um processo de privatização para que a proteção contra os riscos sociais fosse eliminada da esfera pública, e gradualmente recaísse exclusivamente no mercado e, portanto, sobre os ombros dos indivíduos (ver Hacker, 2004). A segunda foca-se na manutenção do *welfare* em seu conjunto, a ser realizado com medidas de recalibração destinadas

a redefinir as prioridades e equilibrar os setores e recursos, deslocando aqueles das pessoas superprotegidas para aquelas menos protegidas (ver Ferrera e Rhodes, 2000; Pierson, 2001; Ferrera e Hemerijck, 2003; Bonoli, 2006; Bonoli e Natali, 2012).

As soluções que os governos europeus tentaram colocar em prática nas últimas décadas referem-se somente a estas abordagens. Os resultados porém não foram iguais em todas as partes em termos de eficácia no momento de combater a crise. Alguns países, como por exemplo os escandinavos, conseguiram combinar políticas fiscais rigorosas com a manutenção de um *welfare* adequado e de molde universal, outros países, como a Itália, não conseguiram corrigir os desequilíbrios de um sistema de proteção social disfuncional em termos de cobertura dos riscos, seleção dos beneficiários e distribuição das despesas por setor. O caminho da recalibração chocou-se com a enorme resistência dos interesses ao redor dos sistemas de segurança baseados em garantias e direitos “adquiridos”⁶ (ver Ferrera 2010: 173), enquanto a crise contribuiu a reduzir drasticamente o financiamento para o *welfare*. A consequência foi que as respostas aos novos riscos e a atenção às necessidades das mulheres, crianças, idosos frágeis e trabalhadores em situação precária hoje tem recurso inadequados.

Finalmente, a terceira abordagem questiona a necessidade e a possibilidade de repensar o *welfare* com o objetivo de criar um modelo renovado de proteção social. Diversas evidências empíricas mostram que frente ao agravamento dos problemas derivados da crise, começaram a ser experimentadas novas soluções e linhas de trabalho. Neste contexto, foi aberto um amplo debate sobre a contribuição que os atores e os recursos não públicos podem (e poderão) oferecer para a reorganização total do sistema de *welfare* europeu rumo a um “*neowelfare*” (ver Ferrera, 2013; Maino y Ferrera, 2013), que possa apoiar-se na integração entre as duas esferas de intervenção social: uma pública e uma onde atuam também as entidades privadas. Por exemplo, Trampusch (2006) identifica na reorganização das relações entre empregadores e sindicatos uma estratégia prometedora para produzir e garantir através da negociação uma resposta às novas necessidades sociais. De modo geral, a resposta aos problemas parece basear-se em uma combinação de programas de proteção e de investimentos com financiamentos não públicos, proporcionados por um amplo conjunto de atores econômicos e sociais conectados em rede e com um forte enraizamento territorial. Trata-se de programas e investimentos diversificados conforme os setores de política e área de necessidade, que atuam de modo sinérgico para conter a redução do *welfare* público e garantir um amplo e articulado leque de medidas e intervenções. Sob esse ponto de vista, a recente crise não somente revela os problemas

6. Os direitos adquiridos são aquelas categorias de direitos que, após ter entrado na esfera jurídica de um indivíduo, tornam-se imutáveis. Essa condição permanece como tal mesmo frente a eventuais mudanças da legislação..

(ou melhor em boa parte os agrava), mas também pode tornar-se um fator de mudança, aquela mudança que, como no caso da Itália, foi invocada e evocada durante muito tempo, e que, porém não conseguiu introduzir reais elementos de descontinuidade nas últimas década.

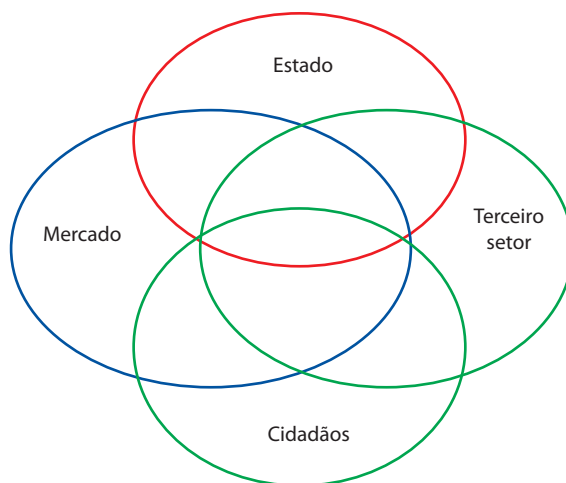
3. O segundo *welfare*: resposta às necessidades e motor de desenvolvimento

Durante décadas, o Estado assumiu um papel cada vez mais importante para garantir proteção frente aos principais riscos e necessidades, estabelecendo normas, regras e padrões de avaliação em relação à distribuição de alguns recursos e oportunidades entre os cidadãos. Porém, os riscos e as necessidades podem ser atendidas recorrendo também a recursos e oportunidades relacionadas com a esfera do mercado (principalmente o mercado do trabalho, no qual se distribuem as rendas), a esfera da família (que inclui as redes de familiares e amigos) e das associações intermédias, ou também o diversificado terceiro setor e, de modo especial, as comunidades informais como os vizinhos e o bairro, os grupos organizados, como as associações comerciais e as organizações de voluntariado sem fins de lucro (Ferrera, 2012a, ver também Ascoli e Ranci, 2002). As condições de vida e o bem-estar dos indivíduos dependem exatamente do lugar que ocupam dentro das redes familiares, profissionais e associativas, da modalidade de organização e funcionamento destas redes e de suas relações recíprocas. Ferrera (2012a) definiu o “diamante do *welfare*” o quadrilátero formado por Estado, família, mercado do trabalho e mundo associativo. O sistema de relações formais e informais entre as quatro pontas do diamante denomina-se, em vez, *welfare mix*. O Estado tem um papel predominante e de nível superior dentro deste diamante: de um lado, é o “contendor” de todos os processos de produção do bem-estar, formais e informais, públicos e não públicos; de outro lado é o “regulador soberano” destes processos. O estado, o mercado, o terceiro setor, são todos atravessados pela mesma crise e expostos a desafios análogos, crise que afeta da mesma forma a esfera da família. A hipótese é que a capacidade de alcançar um novo equilíbrio entre estas esferas dependa da estabilidade do sistema social com a identificação de um novo modelo de *welfare* renovado e sustentável. Essa solução não supõe mais a separação entre estes quatro âmbitos ou relações bilaterais entre o Estado e as outras esferas. Existem, ao contrário, evidências e sinais de uma compenetração e sobreposição entre as quatro esferas para acionar soluções participadas e resultado da colaboração entre os sujeitos que se movem ao seu interno (Maino, 2013).

Frente às mudanças que ocorrem e às pressões exercidas pela crise assiste-se, de fato, a uma aproximação gradual destas quatro esferas, que, sobrepondo-se, tendem cada vez mais a atuar juntas, como é mostrado da figura 1. Emerge disso uma

nova configuração onde Estado, mercado privado, órgãos sociais privados e cidadãos colaboram para produzir de modo sinérgico, soluções e respostas para o bem-estar dos indivíduos e das famílias, destinatários das intervenções. Nesta nova configuração coexistem setores onde os protagonistas das quatro esferas atuam “sozinhos” e setores onde se desenvolvem sinergias bilaterais, até casos, cada vez mais frequentes, onde *stakeholder* que pertencem às quatro esferas atuam em “rede”, juntos, produzem programas e iniciativas caracterizadas por um grau mais elevado de partilha dos recursos financeiros e de projeto (como é mostrado na secção 5). O segundo *welfare* surge, portanto, de uma colaboração mais estreita entre os sujeitos que pertencem às quatro esferas e envolve *stakeholder* de diversa natureza: empresas, sindicatos, entidades bilaterais, fundações, seguros, fundos e organizações do terceiro setor.

Figura 1. Estado, mercado, setor terciário e cidadãos no segundo *welfare*



Fonte: Maino (2013).

O *welfare* (seus recursos, seu pessoal e seus padrões de prestação) não é colocado em questão em sua função redistributiva básica, mas é integrado, de fora, lá onde existem demandas não atendidas de proteção e serviços para as pessoas ou para as famílias. O primeiro e o segundo *welfare* não devem ser considerados como realidades separadas, mas ao contrário como realidades fortemente entrelaçadas, que chegam a fundir-se conforme as políticas e as áreas de risco e necessidades envolvidas. Sua relação poderia, teoricamente, configurar-se com três modalidades: de substituição, de integração (o segundo *welfare* seria de integração dos programas existentes no primeiro *welfare*) e de adição (o segundo *welfare* proporia uma série de intervenções absolutamente novas que se somariam àquelas do primeiro). O primeiro relatório sobre o segundo *welfare* na Itália colocou em destaque

que hoje em dia não existem as condições para que o segundo *welfare* substitua o primeiro e leve ao desmantelamento do *welfare* público ou o transforme em instrumento residual. O segundo *welfare* configura-se na realidade como integrativo/adicional em relação ao primeiro: em outras palavras, tende cada vez mais a tapar os buracos⁷ (ver Maino e Ferrera, 2013).

A passagem de funções tradicionalmente aferentes à esfera do *welfare* público à rede privada do segundo *welfare* configura-se como uma intervenção subsidiária que contribui a aliviar o sujeito público das múltiplas pressões atuais. A base dessa intervenção subsidiária consiste em delegar poderes e responsabilidade do centro para a periferia, mas também – e principalmente – do sujeito público aos órgãos intermediários da sociedade⁸. Atribuir mais responsabilidades aos privados não apenas pode favorecer o Estado, que será aliviado, em determinadas áreas, do peso das pressões sociais, mas também poderá levar à valorização dos atores privados que integram com suas próprias iniciativas as estratégias públicas do *welfare*.

Caracterizado por sua maior flexibilidade e capacidade de ajustar-se aos perfis de pessoas, categorias e comunidades específicas, o segundo *welfare* parece desenvolver-se sobre uma base reguladora definida a nível local, mas ao mesmo tempo ancorada ao quadro normativo nacional e comunitário (como mostramos na secção 2). As administrações locais, mesmo se cada vez mais limitadas em suas decisões de despesas, são candidatas a assumir o papel central na promoção de parcerias público-privadas e na identificação de recursos adicionais. Para que isso ocorra de maneira virtuosa, o paradigma de referência deve mudar. É preciso que as novas formas de colaboração entre público, privado e privado-social favoreçam a pesquisa e a inovação, em vez de estarem voltadas exclusivamente à poupança econômica (ver Goldsmith, 2010). Também as instituições locais são chamadas a contribuir a inverter a lógica de programação: as necessidades e as possíveis soluções devem converter-se em ponto de partida, para logo envolver sujeitos financiadores não exclusivamente públicos. O objetivo é a definição de um novo modelo de governança que permita superar a crise sem chegar ao temido desmantelamento do *welfare* público. E isso graças ao desenvolvimento de soluções e ferramentas inovadoras dentro do novo contentor institucional que é a rede. A participação das instituições públicas é fundamental

7. Vale a pena especificar que o adjetivo “segundo” explica-se em primeiro lugar por motivos “funcionais”. O segundo *Welfare* soma-se aos esquemas do primeiro, integra suas carências, estimula sua modernização experimentando novos modelos de organização, de gestão, financeiros e aventurando-se em esferas de necessidades ainda não exploradas (e em parte inexploráveis) pelo setor público. Em segundo lugar, assume um sentido “temporal”: trata-se de medidas que se ativam sobre o tronco do “primeiro” *welfare*, edificado pelo Estado durante o século XX, principalmente durante os Trinta Anos gloriosos (1945-1975).

8. O princípio de subsidiariedade horizontal é contemplado pelo ordenamento italiano no quarto parágrafo do art. 118 da Constituição, onde estabelece-se que “[...] Estado, regiões, cidades metropolitanas, províncias e municípios favorecem a iniciativa autônoma dos cidadãos, individualmente e de forma conjunta, para levar a cabo o desenvolvimento de atividades de interesse geral, na base do princípio de subsidiariedade”. Esta disposição formaliza o reconhecimento de comunidades locais e dos órgãos sociais intermediários e admite sua autonomia.

para que a intervenção não seja localizada e residual e para aumentar seu impacto social (AA. VV., 2011).

O segundo *welfare*, onde se demonstra capaz de inovar, pode representar uma ferramenta válida de integração e afinação (*fine tuning*) do *welfare* em relação às necessidades manifestadas pela sociedade⁹. Para que isso aconteça, é necessário que seus “protagonistas” tomem consciência de seu papel de inovadores sociais. Este papel exige senso de responsabilidade, abertura mental e visão estratégica. Isso vale principalmente para as autoridades locais que são chamadas, em virtude de suas competências no setor das políticas sociais, a contribuir para dar continuidade aos objetivos comunitários de “Europa de 2020”¹⁰, assumindo, no segundo *welfare*, um duplo desafio: ter ao mesmo tempo o papel de facilitadores da inovação e de garantes dos direitos sociais existentes.

Mas quais são as prestações e os serviços abrangidos pelo segundo *welfare*? Para responder a essa pergunta é preciso esclarecer quais são as prestações do *welfare* público, assumindo o contexto comunitário como quadro de referência.

A partir da segunda metade da década de noventa desenvolveu-se a nível da UE uma abordagem que mesmo evitando uma harmonização reguladora do alto dos regimes nacionais de proteção social, tratou de inseri-lo em uma estrutura institucional com dois pilares: os direitos sociais fundamentais, de um lado, e o Método Aberto de Coordenação, do outro. Com um esforço para promover a convergência entre os países membros, o primeiro pilar tratou de identificar uma lista de direitos sociais reconhecidos e protegidos pelo direito comunitário, enquanto o segundo tratou de definir e partilhar um conjunto de objetivos substanciais¹¹ e de processos padrão para alcançá-los, capazes de promover e apoiar os processos de reforma a nível nacional.

A Carta dos Direitos Fundamentais (2000) foi a primeira a incluir uma lista de direitos sociais reconhecidos pela União Europeia, lista que, sucessivamente, foi introduzida no Tratado que estabelece uma constituição para a Europa. As duas medidas representaram um importante reconhecimento por parte da UE da dimensão social, junto com aquela econômica, mesmo se sob um perfil estritamente jurídico, sua inclusão na Carta e no Tratado não os transformou em direitos diretamente

9. Sobre os riscos relacionados com o desenvolvimento do segundo *welfare* remetimos às considerações finais (secção 7).

10. É a estratégia comum dos países europeus para o crescimento “inteligente, sustentável e inclusivo” no período 2010-2020 e estabelece objetivos quantitativos nas áreas de emprego, pesquisa e desenvolvimento, a mudança climática, a educação e a inclusão social.

11. Nos referimos aqui ao pleno emprego, a melhoria da qualidade e produtividade no trabalho, ao fortalecimento da coesão social e a inclusão em relação às políticas de emprego; a acessibilidade, a qualidade e a sustentabilidade financeira da assistência sanitária e assistência de longo prazo; a adaptação, a sustentabilidade financeira e a modernização em âmbito das aposentadorias; como facilitar a participação no emprego e o acesso de todos aos direitos, bens e serviços; à maneira de prevenir os riscos de exclusão como ajudar as pessoas mais vulneráveis e como mobilizar todos os atores relevantes em relação à inclusão social.

aplicáveis, e lhes atribuiu “apenas” a forma de princípios programáticos (ou seja, menos vinculantes em comparação com os direitos civis e políticos reconhecidos a nível comunitário).

É dado mais um passo quando, em 2009, no texto do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU) é introduzida uma cláusula social horizontal (art. 9), segundo a qual a União compromete-se a considerar, em suas políticas e ações, os requerimentos associados com a promoção de um nível de emprego elevado, a garantia de uma adequada proteção social, a luta contra a exclusão social e níveis elevados de educação, formação e tutela da saúde humana. O TFEU também engloba o Protocolo 26 sobre os serviços de interesse geral. No seu art. 1, o Protocolo estabelece que os valores comuns da União em relação aos serviços de interesse econômico geral - de acordo com o art. 14 – incluem, de modo especial:

- O papel essencial e a ampla capacidade de autonomia das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, encarregar e organizar os serviços de interesse econômico geral da forma mais próxima possível às necessidades dos usuários.
- A diversidade dos serviços de interesse econômico geral e a disparidade das necessidades e preferências dos usuários que podem resultar nas diferentes situações geográficas, sociais e culturais.
- Um alto nível de qualidade, segurança e acessibilidade econômica, de igualdade de tratamento e a promoção do acesso universal e dos direitos dos usuários.

De outro lado, o art. 2 afirma que as disposições dos Tratados não afetarão de modo algum a competência dos Estados membros para prestar, encarregar e organizar serviços de interesse geral que não tenham caráter econômico.

A modificação gradual do quadro normativo comunitário aqui resumida levou a elaborar uma noção de serviços sociais (e de saúde) de interesse geral que determina um âmbito de *policy* “protegido” da lógica de “abertura” (ao mercado e à concorrência) do direito da UE. Trata-se dos serviços aos quais a autoridade pública competente reconhece e atribui finalidades de interesse geral em matéria social e/ou sanitária e que ela mesma ampara ou financia, para garantir objetivos tais como altos níveis de proteção social, emprego e igualdade, e que incluem, de modo geral, os regimes da segurança social obrigatórios, que cobrem riscos como o envelhecimento, a aposentadoria e a invalidez, os acidentes no trabalho e o desemprego. Em princípio, também são abrangidos os serviços de saúde.

Tudo isso, sancionado a nível nacional e integrado em um quadro normativo a nível comunitário, na nossa opinião representa o “núcleo duro” do primeiro *welfare*¹².

12. Obviamente, este conceito geral deve considerar as peculiaridades nacionais, mas não por isso é menos importante. Para a Itália, o quadro de referência é a Constituição, e de modo especial, os artigos 32 parágrafo 1 (“A República tutela a saúde como direito fundamental dos interesses individuais e coletivos, e garante a atenção

Porém, a normativa europeia inclui nos serviços sociais de interesse geral um conjunto de outros serviços oferecidos diretamente a pessoas/famílias (também definidos “de proximidade”), tais como os serviços para o cuidado dos filhos ou das pessoas dependentes, de modo geral, os esquemas de ajuda aos indivíduos em situações de necessidade. Trata-se de serviços que têm funções de prevenção ou de promoção da coesão social, na medida em que são destinados a enfrentar o risco da pobreza ou das consequências da perda do emprego, a presença de dívidas ou de outros eventos trágicos. A formação profissional, os cursos de línguas para os imigrantes, as habitações sociais, por exemplo, são todos serviços sociais de interesse geral, frequentemente oferecidos graças a órgãos e entidades do terceiro setor sem fins de lucro ou com finalidade de beneficência. Em outras palavras, trata-se de um segundo grupo de esquemas e programas sociais, externos ao núcleo duro das prestações do primeiro *welfare*, mas que desempenham uma função de interesse geral que remete a um conjunto de obrigações explicitamente declaradas ou regulamentadas, as mesmas que incluem, entre outros, os seguintes elementos: acessibilidade, disponibilidade, universalidade, cobertura territorial, continuidade, sustentabilidade financeira, qualidade, tutela do usuário, e transparência. Trata-se de um segundo segmento “misto” de serviços: não mais um primeiro *welfare* em sentido estrito, mas em todo caso sujeito à regulamentação pública em relação aos critérios acima mencionados (da acessibilidade à transparência). Por último, além deste segmento, encontramos todas as prestações e os programas do segundo *welfare* em sentido estrito. Os três segmentos misturam-se um com o outro, e seus confins podem variar com o tempo e segundo a área de problemas e é impossível uma demarcação unívoca e rígida formulada *a priori*.

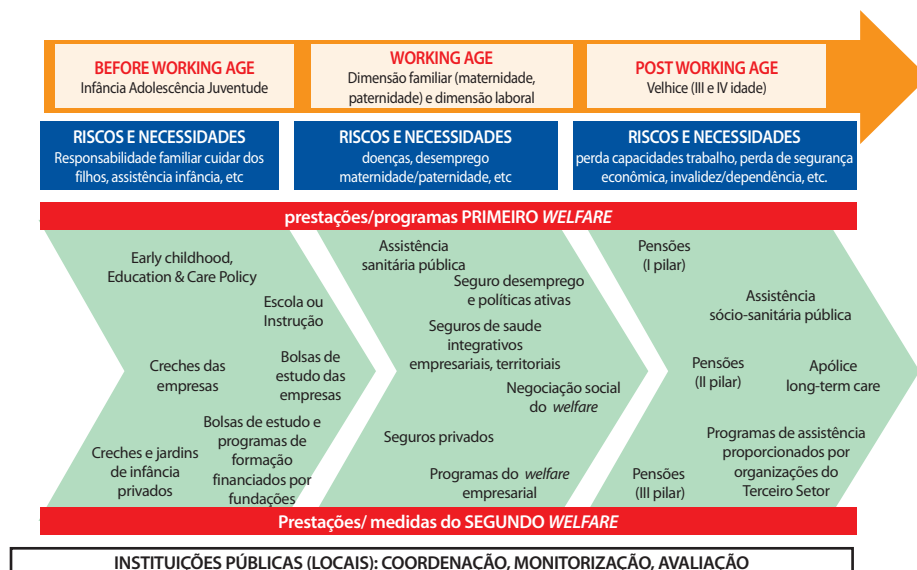
Desta forma, são definidas as duas esferas do primeiro e do segundo *welfare*, onde atuam atores diversos que cada vez mais tendem a colaborar, contribuindo à progressiva aproximação e sobreposição dos cenários que compõem o diamante do Estado de bem-estar. Os serviços prestados para enfrentar o risco e as necessidades podem ser remitidos aos três segmentos assim como os definimos aqui, ou seja, no primeiro segmento está inserido o primeiro *welfare*, enquanto o segundo e o terceiro são prerrogativas do segundo *welfare*, representando, como foi dito, o resultado das respostas sinérgicas provenientes dos diferentes *stakeholder* públicos, privados e da sociedade civil que trabalham nele.

Visto que o conceito de *welfare* tem a ver com as condições de vida dos indivíduos e com os recursos e oportunidades disponíveis nas diversas fases da existência,

médica gratuita aos indigentes”) e 38, parágrafos 1 e 2 (“Todo cidadão incapaz de trabalhar e desprovido dos meios necessários para viver tem direito a assistência social. Os trabalhadores tem direito a que lhe sejam proporcionados os meios adequados para suas necessidades de vida em caso de acidente, doença, invalidez, velhice e desemprego involuntário”). Estes princípios foram implementados sucessivamente pelas leis ordinárias que introduziram esquemas e programas de segurança social, o Serviço Sanitário Nacional e os níveis essenciais das prestações. Cabe mencionar, por último, o quadro regulatório que procede da modificação em 2001 do título V da Constituição (em particular o já citado art. 118).

pode ajudar - para entender ao que responde o *welfare state*, o que é capaz de oferecer e onde e como se abrem espaços de intervenção do segundo *welfare* - tomar em consideração o ciclo de vida, as fases que o compõe e os riscos e necessidades que surgem nas diversas fases. Mais do que à identificação das fases e eventos acima definidos como importantes, a perspectiva do ciclo de vida está atenta ao modo em que uma vida, individual ou familiar, é construída na interação entre as diferentes trajetórias ou carreiras de que se compõe, e através da reelaboração das circunstâncias, previstas ou imprevisíveis que se encontram no caminho. Pode-se portanto falar do ciclo de vida (individual e ainda mais familiar) como um conjunto de trajetórias as vezes paralelas e outras entrelaçadas, mas em todo caso interdependentes. Em sua interdependência, assim como na trajetória individual, emergem tanto o desenho total do curso da vida, como o sentido de cada evento e transição. Essa abordagem oferece uma chave analítica para colocar os programas do primeiro *welfare* e aqueles complementares/adicionais do segundo, em relação tanto com o ciclo de vida como com os riscos e necessidades específicas de cada fase. É possível dividir o ciclo de vida em três fases principais: os anos que precedem a entrada no mundo do trabalho, os anos da vida ativa e aqueles da aposentadoria, divisíveis por sua vez em subfases. Em referência a estas podemos identificar programas e esquemas do primeiro *welfare*, mas também, e cada vez mais, medidas e iniciativas do segundo *welfare* (algumas das quais são exemplificadas na figura 2).

Figura 2. Ciclo de vida, necessidades e prestações do primeiro e do segundo welfare



Fonte: Maino (2013).

O segundo *welfare* também envolve uma outra dimensão: reorganizar o *welfare state* público dando lugar e valorizando novos protagonistas e recursos não públicos representa um caminho para criar emprego e relançar o crescimento e o desenvolvimento (ver Maino, 2012; Maino y Ferrera, 2013). Sob este ponto de vista, é possível pensar a serviços para as pessoas e as famílias que, se garantidos, poderiam atender às novas necessidades (por exemplo, aquelas de conciliação entre trabalho e vida pessoal e oferecer mais oportunidades de trabalho para os jovens e as mulheres¹³

Mas essa segunda dimensão foi ofuscada por muito tempo porque o *welfare* foi considerado principalmente como uma ferramenta para responder as demandas sociais. Existem porém países que já há alguns anos compreenderam que o *welfare* pode representar um impulso para o desenvolvimento e investiram nessa direção.

Trata-se dos países que incentivaram o desenvolvimento de um novo “setor de serviços sociais” para atender às necessidades não atendidas pelo *welfare* público nos setores de saúde, assistência, instituição, atividades culturais e recreativas e, de modo geral, naqueles ambientes que podem contribuir a simplificar a vida cotidiana (ver também Ferrera, 2012b), mobilizando capitais privados (organizações com ou sem fins de lucro, nacionais ou estrangeiras, mas também a poupança das famílias) para lançar o setor¹⁴

Os sujeitos que atuam nestes âmbitos vão das microempresas sociais às multinacionais de serviços, dispostas a investir grandes quantidades de capital. Estamos falando de um setor crucial para o crescimento do emprego, capaz de gerar aproximadamente 5% da produção econômica total da Europa (28 membros) e que emprega hoje mais de 21,4 milhões de pessoas, a maior parte delas (89%) nos países da Europa dos 15 membros mais antigos (os últimos incorporados em 1995).

13. Observamos a este propósito que na Itália foi recentemente apresentada (junho 2014) uma proposta para a introdução do bônus universal para os serviços para a pessoa. Os bônus poderão ser utilizados por todos aqueles que têm necessidade de ajuda para pagar uma babá, um acompanhante para idosos, o serviço doméstico, creches, centros para idosos e também associações do terceiro setor credenciadas que fornecem serviços para o cuidado de idosos, dependentes e pessoas com deficiências. Os trabalhadores e as organizações que fornecem os serviços poderão cobrar sucessivamente os bônus em instituições bancárias que trabalham em convênio. Poderá haver três tipos diferentes de bônus: bônus para as famílias e indivíduos que os “adquirem” online para pagar os serviços de cuidado; bônus previstos pelas empresas para seus trabalhadores no âmbito de suas políticas de *welfare* empresarial (e que poderão ser totalmente financiados pelas empresas ou cofinanciados pelos trabalhadores) e bônus distribuídos pelas entidades locais no âmbito de suas políticas de *welfare* público a favor de pessoas necessitadas e pessoas desfavorecidas com necessidades especiais ou de conciliação (ver Maino, 2014b)

14. Muitas experimentações e ações concretas já estão bem encaminhadas. Por exemplo na França o CESU, o Cheque Emploi Service Universel originou uma onda de novos consumos no terciário social, criando cerca de 330.000 empregos entre 2005 e 2010 e chegando a dar emprego a um milhão e meio de trabalhadores (Ciarini, 2013). Trata-se, segundo alguns, de cerca de um ponto do PIB por ano adicional.

4. Medidas e intervenções do *welfare*: alguns exemplos italianos

São muitas as partes que compõem o *welfare*. Do *welfare* empresarial, apoiado cada vez mais pelo poder envolvente dos sindicatos e pela negociação coletiva, até o *welfare* filantrópico no qual estão implicadas fundações de diferente tipo. Também podemos referir-nos a projetos que a partir de uma determinada necessidade reúnem os recursos dos muitos e diferentes sujeitos que operam dentro de um contexto territorial específico. Um exemplo pode ser a experimentação das redes territoriais de conciliação na Região Lombardia de 2011 até hoje. Para esclarece-lo melhor, ilustraremos a seguir algumas experiências do segundo *welfare*, remetindo ao Primeiro Relatório sobre o segundo *welfare* (bem como ao site web <http://www.secondowelfare.it/>) para uma casuística mais exaustiva.

O *welfare* empresarial é hoje uma “parte” que integra recursos, prestações e serviços que o *welfare* público não pode garantir¹⁵.

Vamos tomar como exemplo a sede de Modena de Tetra Pak Packaging Solutions, que oferece a mais de 800 funcionários uma ampla variedade de benefícios e serviços. A partir do ano 2009 a empresa ativou um grande processo de reorganização que também envolveu os sindicatos. Os serviços dos quais beneficiam todos os funcionários foram incluídos em parte na contratação de segundo nível, e em parte são o resultado da iniciativa empresarial. São incluídos no contrato o *Parents Program* (programa de suporte para a maternidade), a integração da maternidade até 50% até o décimo segundo mês de vida da criança e o plano de flexibilidade dos horários. Junto com estes serviços, a empresa oferece um pano de subsídios prevê para o funcionário a escolha, dentro de uma gama de opções, de numerosos convênios e serviços que podem ser solicitados diretamente à empresa, ou à creche. No plano também está previsto um pacote de seguros muito semelhante àquele integrado no contrato dos dirigentes para os acidentes dentro e fora do trabalho, as cirurgias e internações hospitalares. Para as despesas médicas foi prevista uma Caixa que reembolsa as despesas de exames, óculos e remédios do funcionário e de seu núcleo familiar, dentro de um valor preestabelecido, igual para todos os que escolhem esse benefício. Outro reembolso previsto pelo plano são as despesas de transporte, de até 300 euros por ano. Por último foi instituído o Care Emergency, um serviço para a família que pode ser solicitado em caso de imprevistos de natureza laboral pago diretamente pela empresa. O valor total do plano de benefícios introduzido na negociação de segundo nível é de aproximadamente 2000 euros por ano, ao qual se somam as iniciativas “a custo zero”, como por exemplo o plano de flexibilidade e os convênios para os serviços na empresa.

Passando às Fundações de Origem Bancária (FOB), trata-se de entidades que, com um patrimônio total de aproximadamente 43 milhões de euros, têm um importante papel

15. Ver Maino e Mallone (2012) e Mallone (2013) para um aprofundamento do *welfare* empresarial

em termos econômicos, bem como para o desenvolvimento de projetos, através da significativa contribuição fornecida por seu pessoal, altamente especializado, que atua favorecendo a infraestruturação e a inovação social nos diversos territórios (Bandera, 2013a).

Mesmo se as Fundações são capazes de desenvolver um papel complementar e inovador em relação ao *welfare* tradicional, não podem porém substituir sua função. Podem ser consideradas uma ajuda, mas não a solução para a crise do Estado do bem-estar¹⁶, como mostra, por exemplo, o projeto Trapézio, promovido por aproximadamente quarenta *stakeholder* entre organizações sem fins de lucro, instituições públicas e entidades privadas que operam no território de Turim.

A isso deve-se acrescentar a rede interna do Escritório Pío e a Companhia de São Paulo, um dos dois FOB de Turim.

Trata-se de uma iniciativa iniciada em 2008 para prevenir a pobreza mediante um processo de recuperação da independência econômica dos sujeitos envolvidos, sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade. A lógica com a qual opera o Trapézio vai para além das transferências, pois também prevê um trabalho preliminar de desenho de projetos personalizados, e supõe a participação ativa dos beneficiários e a intervenção de uma pluralidade de sujeitos que trabalham juntos para realizar e financiar “projetos em rede”. As intervenções podem ser mediante investimentos não reintegráveis ou também destinadas a financiar uma atividade. As fases do projeto são quatro. A primeira, de seleção dos beneficiários, avalia a presença de três requisitos: a situação de equilíbrio pre-existente, a presença de um evento desestabilizador e o risco relacionado com o empobrecimento econômico. A segunda fase prevê a análise e a avaliação da sustentabilidade do projeto. Segue a consultoria propriamente dita, com o apoio ao desenho do projeto e sua implementação. A fase final é constituída pelo pato, que sanciona a participação do destinatário, do Escritório Pío e da Companhia de São Paulo. A subscrição do Pacto faz iniciar as atividades previstas, que também podem prever uma ajuda econômica, a monitorização e a predisposição de uma eventual “restituição” da ajuda. Junto com as fundações de origem bancária, também se indicam as fundações de comunidade, entidades sem fins de lucro de direito privado cujo objetivo é melhorar a qualidade de vida da comunidade de um território específico e promover nele a cultura da doação e da solidariedade. Diferentemente de outros sujeitos sem fins de lucro, estas organizações não têm como objetivo a acumulação de recursos em função de uma causa específica; ao contrário, elas visam favorecer a atividade filantrópica dos sujeitos ativos na comunidade, que sejam cidadãos, empresas,

16. Este é um ponto importante que foi reiterado na Carta das Fundações, aprovada no dia 4 de abril de 2012 Pela Assembleia do ACRI (a associação que reúne as 88 Fundações e Caixas de Poupança italianas). Na Carta, com referência a atividade institucional que as FOB são chamadas a desenvolver, coloca-se ênfase sobre princípio que as atividades das fundações não podem nem devem nunca substituir a intervenção pública, mas devem ser complementares e capazes de mobilizar recursos provenientes de terceiros.

órgãos públicos ou organizações do terceiro setor. As fundações de comunidade se propõem de estimular financiamentos e contribuições a favor de projetos de utilidade social, eliminando todos os obstáculos de natureza fiscal, legal e administrativa que normalmente impedem aos membros de uma comunidade de contribuir ao desenvolvimento do bem comum¹⁷.

O Fundo Emergência Emprego, promovido em 2009 pela Fundação da Comunidade de Novara, em colaboração com a Fundação Banco Popular de Novara, os sindicatos mais importantes (Cgil, Cisl, Uil), a Prefeitura, a Província, o Município e a Diocese de Novara, conta hoje com um milhão de euros de financiamento e representa um claro exemplo do que entende-se por segundo *welfare*, assim como do papel que podem desempenhar as fundações comunitárias. O Fundo atende, de fato, necessidades tais como a perda da habitação e/ou do emprego, que resultam ser cada vez mais graves devido à persistência da crise econômica, principalmente por causa da incapacidade do *welfare* público de responder adequadamente às necessidades emergentes¹⁸.

Neste contexto, os sujeitos privados e pertencentes ao terceiro setor constituíram uma rede para a busca de um caminho inovador para apoiar a comunidade local.

A Fundação da Comunidade da Província de Como, durante o ano de 2012, promoveu o projeto “Famigliamoci”, visando estabelecer uma rede de organizações sem fins de lucro que possam realizar um único plano provincial em favor das famílias em dificuldade, colocando em comum suas competências e relações.

Esta fundação foi assim o motor de uma complexa máquina, cujas engrenagens individuais são as entidades sem fins de lucro que se ocupam de temáticas relacionadas com a família. A criação de laços estáveis entre essas organizações dedicadas a problemáticas familiares, infância e abandono escolar foi considerada o primeiro passo para fornecer soluções coerentes às muitas emergências presentes no território, evitar a duplicação das intervenções, recolher fundos, conhecer e sensibilizar da maneira mais ampla possível a cidadania. A rede portanto, foi concebida como um elemento fundamental para o desenvolvimento de respostas que considerem tanto as necessidades das famílias como as possíveis soluções implementáveis das organizações sem fins de

17. Estas realidades nasceram nos Estados Unidos no ano 1900 para organizar formas de filantropia baseadas em doações procedentes de fundos de confiança administrados pelos bancos, fundos criados com fins benéficos por indivíduos com grandes patrimônios. Somente a partir da década de noventa começaram a se desenvolver com modalidades e tempos diferentes, fora da América do Norte, onde ainda têm um papel importante, dirigindo e coordenando os recursos presentes no território para todas aquelas entidades e atividades consideradas socialmente úteis para a comunidade.

18. De 2009 até hoje, o Fundo Emergência Emprego permitiu lançar convocatórias a favor das famílias que, frente à perda do emprego, encontraram-se repentinamente em dificuldade econômica. As primeiras edições da convocatória permitiram a 490 famílias de obter uma contribuição extraordinária de 1.000 euros para cada uma. A terceira foi orientada a formas mais específicas de apoio, focando-se nos problemas da habitação.

lucro, mediante um sistema que coloque em relação todos aqueles que podem desempenhar um papel importante para ajudar as famílias em dificuldade.

Outro frente ao redor do qual está se desenvolvendo o segundo *welfare* é o financiamento social (ver Bandera, 2013b). Neste caso podemos nos referir à constituição do “Banca Prossima”, o único banco italiano com serviços e atividades especificamente pensados para responder às necessidades do terceiro setor. Constituído em 2007, este banco desenvolveu um interessante sistema de avaliação *ad hoc* para avaliar a fiabilidade bancária das Organizações do Terceiro Setor (OTS). Banca Prossima tem mais de 23.000 clientes concedeu até agora créditos a mais de 6.000 deles, por um valor de 1,5 milhões de euros. O crédito *in bonis* do banco, ou seja a taxa de restituição por parte dos beneficiários dos empréstimos, resulta superior a 99%. Nos anos, Banca Prossima desenvolveu serviços e modalidades operativas inovadoras no intento de preencher as distâncias existentes entre o terceiro setor e o mundo bancário. Uma das ferramentas mais interessantes que tornou possível este processo é Terceiro Valor, uma plataforma online mediante a qual as entidades podem emprestar dinheiro a realidades sem sins de lucro, a título gratuito ou acordando previamente com elas a taxa de rendimento. O banco garante totalmente a fiabilidade das iniciativas promovidas através de Terceiro Valor, livrando os cidadãos de qualquer risco de perder seus investimentos. Desta maneira, garante-se às OTS uma afluência de recursos com taxas de empréstimo que podem ser consideradas inferiores àquelas que poderiam ser garantidas pelo banco, e permite-se aos credores apoiar atividades de interesse social.

Após ter selecionado projetos e organizações considerados fiáveis, é oferecida para entidades privadas a possibilidade de oferecer aos mesmos, através de Terceiro Valor, até um máximo de 67% do total¹⁹.

Por último, encontramos as Redes Territoriais de Conciliação (RTC) que se desenvolvem em todo o território da Lombardia, a maior região da Itália e a mais avançada economicamente. Este projeto apostou numa maior participação nos âmbitos locais para criar redes multi-stakeholder capazes de mobilizar recursos - financeiros e organizativos - não públicos, mas fortemente enraizados nos territórios e relacionados com as necessidades dos habitantes. Isso com a finalidade de promover e financiar projetos de apoio às empresas e capazes de experimentar boas práticas de conciliação da vida pessoal e profissional. A constituição dos RTC levou a celebração de 13 acordos de programas e outros tantos planos de ação que envolvem numerosas organizações e

19. Um exemplo de financiamento através de Terceiro Valor é o da Fundação Cometa, que há mais de dez anos atua no território da cidade de Como e tem como objetivo o cuidado familiar e a educação dos jovens. Em anos recentes os esforços da Fundação se focaram principalmente no projeto “A cidade na cidade” que visa criar novos espaços para alojar novas comunidades familiares, laboratórios, estruturas esportivas e uma grande área verde adequada para os jovens. A Fundação Cometa, beneficiando-se de Terceiro Valor, solicitou cofinanciar o projeto “A cidade na cidade” por uma quantia total de 900.000 euros. Os cidadãos garantiram, 600.000 euros, e o banco Banca Prossima proporcionou os restantes 300.000 euros. O uso de Terceiro Valor, portanto, permitiu que Cometa beneficiasse de uma taxa muito mais baixa daquela que teria obtido por outras vias

entidades, com e sem fins de lucros, públicos ou privados, entre eles, sindicatos, associações patronais, organizações do terceiro setor e do privado social, empresas públicas e privadas, fundações bancárias, instituições escolares, universidades e dioceses.

Cada plano de ação foi formulado pelos sujeitos promotores, a partir da análise das necessidades e do mapeamento dos recursos presentes no território. A territorialidade dos planos e a participação de múltiplos sujeitos deveria por conseguinte permitir uma leitura transversal das necessidades manifestadas e, portanto, uma forma inovadora de identificar a demanda, mais próxima das pessoas. Além disso, através das RTC, o território pode converter-se em um lugar de experimentação e integração das políticas e de renovação dos modelos organizativos, com o intercâmbio, reforçando os sistemas de relação e gerando recursos. As RTC também deveriam permitir a possibilidade de experimentar ferramentas de intervenção diversificadas a nível local, oferecendo desta forma ao governo regional a oportunidade de realizar uma avaliação comparativa das melhores experiências, medindo seus efeitos e avaliando que políticas sistêmicas implementar a médio e longo prazo. Em outras palavras, as RTC são vistas como potenciais laboratórios de renovação sob um duplo perfil, o da governança e o das políticas (ver Madama e Maino, 2013).

5. Itália: um terreno fértil para o segundo welfare

Existem alguns elementos que explicam a difusão de muitas iniciativas do segundo *welfare* na Itália. De 2008 até hoje no debate público foi crescendo a consciência da insuficiência do *welfare state*. O relatório anual ISTAT (Instituto Nacional de Estatística) sobre a situação do país em 2014 mostra como, apesar das muitas reformas das últimas duas décadas²⁰, o modelo italiano continua sendo um modelo baseado nas estruturas familiares e em um papel da mulher que tornou-se obsoleto; em desigualdades de gênero mas também entre gerações; em uma despesa social desequilibrada, que destina mais da metade dos recursos à segurança social e muito pouco para as famílias e para o apoio às rendas. Em resumo, um modelo *welfare* que já não é mais sustentável.

A Itália ocupa o sétimo lugar entre os 28 países da UE na despesa para a proteção social (29,7% do PIB em 2011 em comparação com o 29% da média europeia). Isso significa que as ineficiências do sistema social italiano não são devidas a quanto se gasta, mas a como se gasta. A Itália, de fato continua sendo um dos países que destina a cota mais elevada de despesa à segurança social (em 2011 mais de 52% da despesa para proteção social, frente à média de 40% da UE²⁸), enquanto investe na tutela da saúde 24% dos recursos, colocando-se entre as últimas posições no contexto europeu. A

20. Deve-se pensar nas reformas do sistema de pensões, da reforma "Amato" (1992) até a reforma "Fornero" (2012); às reformas do sistema de saúde; a reforma do sistema de assistência social (Lei 328/2001); as reformas do mercado laboral até a recente introdução da Garantia jovens. Para um quadro atualizado dos conteúdos e impacto destas reformas, ver Ferrera (2012a)

Itália ocupa a penúltima posição também nos recursos dedicados às famílias (4,8% frente a 8% da UE) e nas políticas da luta contra a pobreza e a exclusão social (0,3%). Durante a crise, de 2008 a 2011, as prestações sanitárias a cargo do setor público se reduziram, compensadas por aquelas do setor privado a cargo dos cidadãos, com o resultado de que a acessibilidade aos cuidados médicos é mais difícil para aqueles cidadãos que tem recursos econômicos escassos ou inadequados²¹

Continua a diminuir também a dimensão dos núcleos familiares, que em 2011 alcança os 2,4 componentes. Um núcleo menor tem menos renda, e acaba facilmente achando-se na pobreza. A rede parental também está se transformando como consequência das transformações demográficas e sociais, mostrando ser cada vez menos capaz de fornecer ajudas a seus membros mais frágeis. O envelhecimento da população comporta um aumento das necessidades de cuidado por parte dos adultos idosos e por períodos de vida mais dilatados, e também desvenda-se a dificuldade crescente das mulheres de manter seu papel como pilar do *welfare* familiar. Neste sentido, mesmo se o *welfare* familiar típico do sul da Europa continua a amortecer os golpes da crise, é razoável duvidar que possa continuar a fazê-lo no futuro. Eis portanto a necessidade de modificar radicalmente as políticas familiares e de assistência, visto que os dados mostram um progressivo pioramento da conciliação dos tempos de vida e de trabalho.

Os dados ISTAT mostram como os idosos são uma das franjas da população que estão suportando melhor os golpes da crise graças a suas aposentadorias e, por este motivo, são cada vez mais numerosos os casos em que eles colocam suas rendas a disposição dos familiares mais jovens. Quais são as consequências? As aposentadorias contribuem hoje mais do que nunca a determinar as condições econômicas dos outros membros da família, limitando ainda mais a mobilidade social. Os jovens, em vez, formam o grupo mais afetado pela crise (ISTAT, 2014). A taxa de emprego do grupo 15-35 anos desce de 50,4% em 2008 ao atual 40,2%, enquanto a percentagem dos NEET²² até 29 anos de idade chega a 26% (35,4% no sul, frente ao 19% no Norte). Mesmo os jovens que trabalham, o fazem em condições piores: o trabalho atípico, onde o risco de desemprego é mais elevado e as tutelas sociais são inferiores, abrange 25,4% dos jovens entre 15 e 34 anos. Por este motivo muitos deles emigram: em 2012, mais de 26.000 italianos entre 15 e 34 anos abandonaram o país, mais 10.000 em 2008 e são muito menos aqueles que voltaram.

O que está acontecendo portanto é uma mudança da “demanda” de *welfare* por efeito da crescente lacuna entre as necessidades e as demandas dos cidadãos e as respostas dos diversos programas. É exigida uma maior velocidade de adaptação da oferta à diversificação da demanda. A falta de adaptação da oferta organizativa do *welfare*, esmagado entre a necessidade de fazer economia de escala e os pedidos de personalizar

21. Em 50,4% dos casos, quem renuncia a um serviço sanitário o faz por motivos econômicos (ISTAT, 2014)

22. NEET é o acrônimo de “Not in Education, Employment or Training” (está sem estudar, sem trabalhar, sem se formar).

os serviços, impõem, de outro lado, a busca de novos modelos de organização complementares aos atuais. Por último, as restrições financeiras (relacionadas principalmente com os níveis ainda muito elevados da dívida pública italiana) tornam inviável uma expansão do *welfare* público.

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) na Itália a despesa social não pública é igual a 2,1% do PIB: não somente é mais baixa, mas diferentemente de outros países, permaneceu substancialmente estável na última década. Portanto, existem margens de expansão que poderiam fazer fluir para o *welfare* alguns pontos percentuais do PIB. Não se trata de substituir a despesa pública com a privada, mas de mobilizar recursos adicionais para as necessidades e expectativas crescentes, em um contexto de finança pública fortemente vinculada, e de resistências políticas (bem como de contradições econômicas) a um aumento da pressão fiscal, pelo menos sobre as rendas de trabalho.

Se considerarmos o setor da saúde, a Itália se destaca, entre os países europeus, pela mais baixa percentagem de população coberta por um seguro sanitário privado de tipo voluntário e, ao mesmo tempo, por uma taxa de crescimento da despesa sanitária privada que registra um incremento total de 25,5% no período 2000-2010. Este aumento contribuiu para alimentar uma despesa não reembolsável já muito elevada (ver Avitabile e Jappelli, 2010). Desta despesa, a parte gerenciada pela indústria de seguros é muito mais modesta do que em outros lugares e corresponde aos segmentos mais ricos da população, aqueles menos expostos às consequências da crise. Estes dados explicam a falta de desenvolvimento dos seguros de saúde integrativos e a limitação da oferta de serviços de curas de longa duração. Mas também mostram as margens de desenvolvimento existentes para o mercado dos seguros privados, principalmente se capazes compartilhar os riscos através da participação das empresas, dos sindicatos e de outras organizações do setor privado²³.

Em outros âmbitos também os dados mostram as dimensões e a relevância do segundo *welfare* sob o perfil econômico e ocupacional, bem como seu potencial de crescimento. No que se refere ao sistemas das empresas, mesmo excluindo os planos de pensão complementar, existentes em quase todas as empresas de grande porte, mais de 80% das empresas italianas com mais de 500 funcionários introduziu alguma iniciativa de *welfare* empresarial (como mostrado no caso de Tetra Pak) 43% oferece dois ou três tipos diferentes de intervenções de *welfare* para seus trabalhadores (Pavolini, Ascoli e Mirabile, 2013; Mallone 2013). As iniciativas de *welfare* empresarial são apreciadas pelos trabalhadores, que lhe atribuem um “valor-extra” superior de até 70% em relação aos custos realmente sustentados pela empresa (Rizzi, Marracino e Toia, 2013).

23. Um exemplo neste sentido é o Fundo Assistência de longo prazo estabelecido em 2005 para os trabalhadores do setor seguros. Outro exemplo é o Fundo Sanitário Mutualista Territorial e complementar do Sistema Sanitário Nacional, constituído em março de 2013 na Liguria

Quanto ao mundo da filantropia, na Itália operam 6.220 fundações, segundo as últimas estatísticas ISTAT (2013). Entre estes sujeitos destacam-se, como vimos, as Fundações de Origem Bancária (FOB), cuja constituição em 1991 modificou o panorama filantrópico do país. Em 2012 o patrimônio total das FOB subia a mais de 42.000 milhões de euros; no mesmo ano foram realizadas 22.000 intervenções a favor de seus territórios, proporcionando um total de 965,8 milhões de euros (ACRI, 2013). As FOB podem ser consideradas entre os principais protagonistas da inovação social e organizativa. Graças a muitas delas, nos territórios estão nascendo redes e colaboradores que envolvem sujeitos públicos e privados, institucionais e sem fim de lucro, nacionais e locais, criados para identificar as necessidades locais e as melhores opções para abordá-las. Se as FOB não contam com os recursos econômicos para substituir a intervenção pública, com certeza, porém, podem iniciar ações “demonstrativas” frente a quem tem a força necessária para enfrentar a maior escala das necessidades sociais, ou sejam as Administrações públicas. Algumas Fundações, também possuem boas capacidades para diagnosticar os problemas que emergem nos territórios, analisar as políticas em vigor (ou sua ausência) e elaborar possíveis soluções alternativas. Além disso, mesmo se com certa dificuldade, foi desenvolvida progressivamente nas (grandes) fundações a cultura da monitorização e a avaliação, tanto *in itinere* como *ex post*, em boa parte ainda ausente na Administração pública²⁴

Por último, deve-se notar, que o segundo *welfare* apresenta elementos de continuidade com experiências significativas do final do século XIX como o mutualismo, principalmente em referência ao *welfare* empresarial e ao desenvolvimento do segundo pilar sanitário através dos fundos de seguro, e o *welfare* misto (ver Ascoli e Ranci, 2002). Estes elementos podem contribuir a explicar porque a Itália representa um terreno fértil para a valorização de sujeitos não públicos e para a revalorização de um *imprinting* genético presente no sistema de *welfare* italiano. É também importante, porém, destacar algumas diferenças significativas em relação a estas experiências.

No passado as formas de ajuda mútua tiveram principalmente um papel de suplência em relação às necessidades que não encontravam nenhuma forma de resposta e cobertura. Hoje, em vez, o segundo *welfare* não tem os recursos e as forças para substituir o *welfare* público e opera com uma lógica de integração dos programas existentes, para completar e ampliar quanto garantido pelo primeiro *welfare*. Na fase genética do *welfare*, o mutualismo teve uma função de estímulo, oferecendo aos governos exemplos e modelos onde olhar para a definição e a implantação dos primeiros seguros sociais obrigatórios. Hoje em vez o segundo *welfare* é chamado a uma função de suporte para promover uma mudança do paradigma que não leve ao desmantelamento do *welfare*, mas a sua renovação.

24. Isso não significa que o sistema público não deva ser o primeiro a dotar-se de ferramentas [ara desenvolver uma eficaz monitorização das políticas de *welfare*

Em relação ao *welfare mix*, o segundo *welfare* abriu as portas para uma maior variedade de sujeitos: seu número cresce e se diversifica incluindo, como vimos, também empresas e seguros, sindicatos, associações de setor e entidades bilaterais. Trata-se de sujeitos dispostos a estar em rede, a trabalhar de forma sinérgica entre si e com as instituições públicas do território, e colocar a disposição recursos. Neste contexto, as Administrações locais são chamadas a desenvolver um papel importante em termos de regulamentação e coordenação, parece, em vez, redimensionar-se seu papel de fornecedoras diretas de prestações e serviços (um processo, que certamente iniciou antes da recente crise)²⁵. Quanto ao terceiro setor, suas funções como entidades que distribuem serviços estão sendo objeto de reconsideração, tanto para valorizar seu papel, principalmente na fase de programação das intervenções), como também para abrir a sujeitos privados com fins de lucro.²⁶

6. Considerações finais

Para concluir, também é preciso mencionar alguns problemas sobre os quais é oportuno refletir. Se o desenvolvimento do segundo *welfare* deve ser considerado positivamente na medida em que consegue criar sinergias com o primeiro, em uma lógica de integração, complemento e estímulo para a inovação, a realização destas sinergias não deve ser considerada garantida. Além disso, por sua natureza se expõe ao risco de criar efeitos perversos. Portanto é indispensável estar cientes para não criar demasiadas expectativas.

Trata-se, em primeiro lugar, de evitar o risco de uma ligação “distorcida” e oportunista entre o primeiro e o segundo *welfare*, com implicações negativas em termos de eficiência e equidade. A difusão de iniciativas “piloto” no contexto dos novos riscos pode debilitar os incentivos para a recalibração do primeiro *welfare*, consolidando assim a tendência a manter o *statu quo*, apoiada pela percepção (errada) de que “já foi feito tudo” no frente das reformas do *welfare* tradicional, e que tudo o que falta pode ser feito com o segundo. Não é assim. Existem ainda amplas margens de reequilíbrio, racionalização e recuperação da eficiência dentro da despesa social pública, que podem liberar recursos a serem destinados às novas necessidades. As pessoas dependentes, os centros infantis, as políticas

25. Sobre a função das Administrações locais frente a crise e a perspectiva do segundo *welfare*, ver Lodi Rizzini (2013).

26. Cabe observar a esse respeito que em julho de 2014, o Governo aprovou o Projeto de Lei para a reforma do terceiro setor e da empresa empresa social. Dentro de seis meses, o Governo deverá adotar um ou mais decretos legislativos para a reorganização e revisão das normas que disciplinam as entidades privadas do terceiro setor e as atividades que promovem e realizam finalidades de solidariedade e interesse geral, inclusive mediante a produção e a troca de bens e serviços de valor social na aplicação do princípio de subsidiariedade. Uma reforma ágil que contempla a simplificação, reorganização e promoção do terceiro setor, e através da qual se deveria começar a reconhecer sua relevância tanto no processo econômico — principalmente da empresa social — como social, também visando uma maior participação no planejamento das políticas sociais.

para a família e a inclusão não podem encontrar resposta somente nos recursos e nos instrumentos do segundo *welfare*, independentemente de quanto são importantes as experimentações feitas e seu potencial de crescimento. Mesmo assim, o Estado não pode evitar a tarefa de definir e monitorizar os níveis essenciais das prestações sociais.

Também existe o risco de que o segundo *welfare* acentue e exaspere a segmentação do mercado laboral e a lacuna entre os indivíduos integrados e os excluídos. Isso afeta principalmente o *welfare* empresarial. De um lado continuam aumentando os exemplos de grandes empresas que oferecem a seus trabalhadores prestações de *welfare* empresarial cada vez mais amplas e complexas, de outro estão as pequenas e médias empresas (muitas vezes sem recursos financeiros e organizativos suficientes para introduzir estes dispositivos) que têm dificuldades para alcançar uma massa crítica suficiente para conseguir condições vantajosas na negociação com os fornecedores. O problema alcança dimensões relevantes se considerarmos que na Itália os trabalhadores das PMEs são mais de 80%, frente a uma média europeia de 67% (base de dados Eurostat). As grandes empresas correm o risco de transformar-se em “ilhas” de bem estar para seus trabalhadores, deixando a maioria da força trabalho sem garantias adicionais.

Além disso, o desenvolvimento do segundo *welfare* não parece imune ao problema da desigualdade e da fragmentação territorial. Na Itália, por exemplo, se o tecido econômico e social do Centro-Norte permite a mobilização de recursos adicionais aos públicos e favorece o desenvolvimento de novas iniciativas, também graças à presença de entidades filantrópicas e de maiores capacidades institucionais por parte da administração pública, no Sul a estagnação econômica, a debilidade dos órgãos intermediários, as lacunas e a falta de ativismo do *welfare* público não constitui um terreno fértil para uma decolagem “a partir da base” do segundo *welfare*. Atualmente poucos sujeitos da sociedade meridional são capazes de ativar dinâmicas de desenvolvimento espontâneas do segundo *welfare* que sejam eficazes.

Por último, deve-se mencionar a debilidade dos mecanismos de monitorização e avaliação. De todas as iniciativas do segundo *welfare*, apenas algumas encaminham-se para uma maior estabilidade e um enraizamento no território. Não se pode tomar por certo que sejam as mais eficientes e eficazes. Daqui surge um triplo desafio: monitorizar e avaliar as iniciativas que nascem e se desenvolvem; entender quais iniciativas podem passar da fase experimental àquela de programas mais estáveis, que podem contar com um fluxo contínuo de recursos; e utilizar a monitorização e a avaliação para “criar e fazer sistema”, acionando e sustentando um processo de tipo incremental e que parta “de baixo”, mas que também seja acumulativo, baseado no *benchmarking*, na difusão de boas práticas e na aprendizagem. Superar estes desafios é também crucial para que a integração entre o primeiro e o segundo *welfare* não leve a um retrocesso das garantias de tutela dos sujeitos mais vulneráveis. E ao mesmo tempo funcional para a consolidação das instituições

públicas chamadas a dirigir, valorizar e supervisionar as intervenções das entidades com e sem fins de lucro²⁷

A falta de formas adequadas de coordenação e *benchmarking* pode impedir a difusão de boas práticas, aumentar o custo da inovação, levar ao desaparecimento de experiências positivas mantendo as negativas, além de obstaculizar as sinergias. Tome-se como exemplo o *welfare* empresarial: são muitas as empresas que oferecem pacotes de *welfare*, porém continuam a ser poucas as tentativas de exportar os modelos de sucesso em escala maior, e, frequentemente, parece que para alcançar as mesmas metas cada empresa deve recomeçar de zero e não se capitalizam as boas práticas já existentes e desenvolvidas no território. É portanto indispensável que exista uma direção que contribua a uma maior difusão e replicabilidade das práticas que se demonstram positivas e virtuosas, bem como evitar a duplicação de experiências semelhantes, promovidas por sujeitos que poderiam, se unidos, colaborar entre si.

Bibliografia

- AA. VV. (2011), *Un altro welfare: esperienze generative*, Nucleo Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici, Regione Emilia Romagna [<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/ricerche-e-statistiche/ricerca-welfare.pdf>].
- Acri (2013), *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, anno 2012. Roma, ACRI.
- Armington, K. e Bonoli, G. (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London, Routledge.
- Ascoli, U. y Ranci, C. (a cura di) (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York, Kluwer Academic.
- Avitabile, C. e Jappelli, T. (2010), “L’assicurazione sanitaria in Italia e in Europa”. En Brugiavini, A. e Jappelli, T. (a cura di), *Verso un nuovo sistema di architettura sociale per la famiglia*, Bologna, Il Mulino.
- BEPA - Bureau of European Policy Advisers (2011), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*. Bruxelles, Commissione Europea.
- Bandera, L. (2013a), “Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti”. Em Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 109-145.
- Bandera, L. (2013b), *La finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione*. En Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 215-235.

27. É o caso, por exemplo, de algumas situações italianas onde cooperativas e organizações da sociedade civil empregam pessoal mal pago e com contratos de trabalho precários para prestar serviços sócio-assistenciais na falta de uma direção pública capaz de regular este mercado e de garantir uma cobertura territorial equitativa de acesso a estes serviços.

- Bonoli, G. (2006), *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*. Em Armingeon, K. e Bonoli, G. (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London, Routledge, pp. 3-26.
- Bonoli, G. e Natali, D. (a cura di) (2012), *The Politics of the New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Ciarini, A. (2013), *Il welfare è un costo? Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia*, 13 luglio [www.secondowelfare.it].
- Commissione Europea (2000), *Agenda per la politica sociale*, Comunicazione COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28-6-2000.
- Commissione Europea (2007), *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo*, Comunicazione COM(2007) 726 definitivo, Bruxelles, 20-11-2007.
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione COM(2010) 2020 definitivo, Bruxelles, 3-3-2010.
- Commissione Europea (2011), *Iniziativa per l'imprenditoria sociale Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*, Comunicazione COM(2011) 682 definitivo, Bruxelles, 25-10-2011.
- Esping-Andersen, G. (2001), "A Welfare State for the Twenty-first Century". En Giddens, A. (a cura di), *The Global Third Way Debate*. Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M. (2010), *From the Welfare State to the Social Investment State*, WP-LPF 1/10, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Ferrera, M. (2012a), "L'analisi delle politiche sociali e del welfare state". Em Ferrera, M. (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (2012b), "Idee e crescita: il circolo virtuoso del terziario sociale", *Corriere della Sera*, 16 aprile.
- Ferrera, M. (2013), "Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa", *Stato e Mercato*, 1, pp. 3-36.
- Ferrera, M. y Hemerijck, A. (2003), "Recalibrating European Welfare Regimes". Em Zeitlin, J. e Trubeck, D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera, M. y Rhodes, M. (2000), "Building a Sustainable Welfare State", *West European Politics*, 23, 2, pp. 257-282.
- Ferrera, M. y Maino, F. (2012), "Quali prospettive per il Secondo Welfare?". En Bray, M. y Granata, M. (a cura di), *L'economia sociale: una risposta alla crisi*. Roma, Solaris, 2012, pp. 125-134.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way*, Cambridge, Polity Press.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- Goldsmith, S. (2010), *The Power of Social Innovation*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Greve, B. (a cura di) (2012), *The Times They Are Changing? Crisis and The Welfare State*. Wiley-Blackwell.

- Hacker, J. S. (2004), "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, 98, 2, pp. 243-260.
- Huber, E. e Stephens, J. D. (2006), "Combating old and new social risks". En Armingeon, K. e Bonoli, G. (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London, Routledge, pp. 143-168.
- ISTAT (2013), 9° Censimento dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati, Roma.
- ISTAT (2014), Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese, Roma.
- Jenson, J. (2010), "Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America", *Global Social Policy*, 10, 1, pp. 59-84.
- Jenson, J. (2012), "A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes". Em Bonoli, G. y Natali, D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 21-43.
- Lodi Rizzini, C. (2013), "I Comuni: le risposte dei territori alla crisi", Maino, F. y Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 179-212.
- Madama, I. y Maino, F. (2013), "La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia" Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 295-315.
- Maino, F. (2012), "Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative", *la Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 2012, pp. 167-182.
- Maino, F. (2013), "Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale".
- Em Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 17-46.
- Maino, F. (2014a), "L'innovazione sociale nell'Unione Europea: uno stimolo per il rinnovamento del welfare", *Quaderni di Economia Sociale*, 1, pp. 10-15.
- Maino, F. (2014b), *Quale impatto per il voucher universale? Le stime del Censis*, 11 giugno [www.secondowelfare.it].
- Maino, F. y Benzi, B. E. (2014), "Nuove emergenze e risposte innovative per fronteggiare il rischio vulnerabilità", em *Forum Ania Consumatori* (a cura di), *La famiglia al tempo della crisi*. Milano, FrancoAngeli, pp. 81-177.
- Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Ricerca e Documentazione Ricerca Luigi Einaudi (download al sito www.secondowelfare.it).
- Maino, F. y Mallone, G. (2012), "Secondo welfare e imprese: nesso e prospettive", *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 195-212.
- Mallone, G. (2013), "Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale". Em Maino, F. e

- Ferrera, M. (a cura di), Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 49-81.
- Morel, N., Palier, B. y Palme J. (a cura di) (2011), Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol, Policy Press.
- Pavolini, E., Ascoli, U. e Mirabile, M. L. (2013), Tempi moderni, Bologna, Il Mulino.
- Pierson, P. (1995), Dismantling the Welfare State? Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001), The New Politics of the Welfare State. Oxford, Oxford University Press.
- Rajoy, M. (2008), "Demographics Trends in Southern Europe: Rethinking the Welfare State", *European View*, 7, pp. 195-202.
- Rizzi, F., Marracino, R. e Toia, L. (2013), Il welfare sussidiario: un vantaggio per aziende e dipendenti, McKinsey & Company per Valore D.
- Starke, P. (2006), The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, "Social Policy & Administration", 40, 1, pp. 104-120.
- Taylor-Gooby, P. (2004), New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State, Oxford, Oxford University Press.
- Trampusch, C. (2006), Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands, "European Journal of Industrial Relations", 2, pp. 121-133.

5. A coordenação das políticas de proteção na Europa

Francesco Maria Chiodi¹

Introdução

Este trabalho ilustra e analisa as modalidades através das quais os países europeus procuram coordenar suas políticas de proteção social. O objetivo da coordenação é o de aproximar as abordagens, criar uma linguagem comum e estabelecer um espaço de colaboração, com a finalidade última de incentivar a maior convergência possível das políticas nacionais. Se fará referência em primeiro lugar ao projeto de integração europeia que enquadra os dispositivos de coordenação. A seguir, será descrito o chamado Método Aberto de Coordenação na área social, realçando seus sucessos e seus limites. Depois será descrita a mais recente evolução da coordenação no contexto da Estratégia 2010-2020 para o crescimento da União Europeia (a seguir também UE), com especial atenção ao Semestre Europeu², o ciclo de coordenação das políticas econômicas e orçamentárias nacionais e pilar da governança europeia. Será colocado em destaque o efeito de deslocamento que o Semestre Europeu teve sobre a relevância política da dimensão social, também provocando um efeito de retrocesso do Método Aberto de Coordenação. Enfim será colocada a atenção sobre a política europeia para a coesão social, econômica e territorial, que constitui outro importante âmbito de articulação no qual sobressai o papel coordenador do órgão executivo da UE, a Comissão Europeia (a seguir, também CE). Nas conclusões será proposta uma sistematização dos principais itens de destaque e algumas reflexões que podem resultar de interesse para os processos de integração na América Latina.

1. Instituto Ítalo Latino-americano, coordenador da área proteção social, emprego e educação do programa da União Europeia EUROsocial. Este artigo foi elaborado a partir das intervenções realizadas durante o seminário “Coordenação das políticas de proteção social na América América Latina” (Brasília, 14-18 de outubro de 2013) e no “I Foro Centroamericano de Gerencia Social” (La Antigua Guatemala, 13-15 de abril de 2015).

2. O Semestre Europeu é o ciclo de coordenação econômica da UE e não deve ser confundido com a presidência rotativa da UE que os vinte e oito Estados membros exercem por turno por um período de seis meses

1. A integração europeia como contexto da coordenação

A coordenação das políticas nacionais de proteção social funda-se no processo de integração dos países que aderiram à União Europeia. Representa um corolário de sua interpenetração no plano econômico e nasce da necessidade de conciliar determinados objetivos sociais com a crescente mobilidade no espaço europeu dos fatores de produção (pessoas, bens, serviços e capitais). Mais exatamente, no ano 2000, quando a União Europeia dota-se de um horizonte estratégico comum para o crescimento econômico, estende-se ao setor social o método de coordenação que já havia sido implementado na área das políticas de emprego e econômicas.

Cabe lembrar que a construção da unidade europeia não é obra acabada. Durante seu percurso ao longo dos últimos sessenta anos evoluiu de modo ininterrupto e gozou de indiscutível prestígio, em plano local e internacional. Mas, paradoxalmente, este processo sofreu seu primeiro revés sério quando foi lançada a união monetária e estourou uma crise econômica para a qual as instituições europeias não estavam preparadas. Essa crise também transformou-se em crise de legitimidade do projeto europeu pela forma com que foi gerenciada. Uma parte importante da cidadania não se identifica com os propósitos da unidade europeia, e também é fomentada pelos movimentos populistas e nacionalistas.

Parece perdida a memória do alento inicial que inspirou o projeto de uma Europa Unida. Este projeto havia começado a concretizar-se depois da Segunda Guerra Mundial como reação à longa e dramática história de conflitos armados entre os países do continente. Segundo os pais fundadores, a causa desencadeante da guerra foi a soberania absoluta dos Estados nacionais. A primazia da condição soberana havia levado ao desejo de dominação pois cada Estado sentia-se ameaçado pelo poder dos outros e assumia que seu “espaço vital” correspondia à sujeição de territórios cada vez mais vastos. A solução drástica e de alguma forma ineludível era banir a soberania de caráter exclusivista para eliminar a propensão a transformar em disputas bélicas o conflito entre as diversas soberanias nacionais. Assim diz, por exemplo, o *Manifesto da resistência europeia*, elaborado em julho de 1944 pelos delegados de vários movimentos nacionais de resistência ao nazifascismo: “A paz europeia é a pedra angular da paz do mundo. Com efeito, no espaço de uma só geração, a Europa foi o epicentro de dois conflitos mundiais que tiveram, antes de mais, por origem a existência sobre este Continente de trinta Estados soberanos. É necessário remediar esta anarquia pela criação de uma União Federal entre os povos europeus”.

Esta linha de reconstrução dos fundamentos do processo de integração coloca sua ênfase no desejo dos europeus de parar de fazer guerra entre si. Trata-se de uma ideia com estreita afinidade com o postulado kantiano da “paz perpétua”, que preconiza uma confederação livre como meio para acabar com o estado de barbárie em que se encontram os povos. Outra linha de argumentação da unidade europeia coloca realça

a impossibilidade dos europeus de fazer a guerra, visto que o fim do segundo conflito mundial selou sua divisão e a subordinação às esferas de influência das duas grandes potências mundiais que emergiram depois de 1945. Deste ponto de vista, a integração europeia também teria um caráter defensivo. De toda forma, o ideal federalista rapidamente demonstrou-se pouco viável, pelo menos em toda sua magnitude. O primeiro passo para forjar a integração europeia foi a proposta de uma comunidade de defesa, mas essa foi recusada pelo Parlamento francês por pressão dos socialistas, que viam nela uma excessiva contiguidade com o militarismo. Foi adotada, em vez, com o Tratado de Roma de 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a missão de estimular a formação de um mercado comum e a progressiva aproximação das políticas econômicas dos Estados membros. Um dos pressupostos que a animava é que os países, gradualmente, ao estreitar os laços econômicos, se aproximariam uns dos outros, também em termos políticos. Em outras palavras, pensou-se em uma integração gradual e crescente (*ever closer integration*) a partir da esfera econômica.

Qual é o estado atual da situação? Sem dúvidas há grandes avanços do processo de integração econômica e monetária, bem como em outros âmbitos. Em 1993, a CEE transformou-se em Comunidade Europeia e a esta sucedeu, em 2009, a União Europeia, com a fusão de todas as instituições pre-existentes. Apesar disso, a unidade política continua sendo uma perspectiva remota. A UE assemelha-se a um híbrido entre uma federação de estados e uma organização internacional.³ Possui elementos das duas formas. A primeira reflete um grau mais avançado de percurso rumo à federação; a segunda, uma forma de compromisso entre as duas tendências predominantes dos últimos sessenta anos de história europeia: de um lado a busca da unidade, de outro a vontade dos Estados (e dos povos) de manter-se independentes, adiando sua confluência em uma comunidade maior ou limitando a ingerência da UE nos assuntos domésticos. Essa última tendência tem sido legitimada com mais força após as ampliações sucessivas dos membros da UE, que foram se somando ao núcleo inicial de seis países. Em 2004 foram incorporados dez membros de uma só vez. Atualmente, formam a UE 28 países muito diferentes entre si, com tradições e sistemas econômicos peculiares que dificilmente podem chegar em pouco tempo harmonizar-se em uma comunidade única e coesa.

É também por esses motivos que a atual etapa da união dos países europeus baseia-se em um Tratado⁴ – forma típica de uma organização internacional – enquanto o

3. A UE está sendo protagonista de um caminho integracionista único no mundo, que garantiu a paz por mais de 60 anos. Um caminho não isento de questionamentos, e que pode ser difícil de entender de fora. Por exemplo, não todos os 28 países aderiram à moeda única (o euro), mas somente 19. Da mesma forma, a UE conta com um alto representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, mas isso não faz com que ele ocupe uma cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde estão apenas os representantes de França e Reino Unido.

4. Conhecido como Tratado de Lisboa pela cidade onde foi assinado pelos representantes dos EEMM, no dia 13 de dezembro de 2007, quando Portugal ostentava a presidência de turno da UE. O Tratado, que entrou em vigor em 2009, reformou o funcionamento da UE mediante a alteração do Tratado da UE (Maastricht, 1992) e do Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia (Roma, 1957)

projeto de Constituição foi abandonado depois da rejeição da França e da Holanda nos referendos convocados para essa finalidade. O conteúdo do Tratado evidencia o maior avanço da integração econômica e monetária e o complexo equilíbrio alcançado em outros âmbitos sobre a distribuição de poderes entre a UE e os Estados membros (a seguir, também EM), deixando a esses últimos uma ampla autonomia.

2. As competências da UE e dos Estados membros em matéria social

A divisão das competências entre a UE e os EM em matéria social mostra com clareza a lógica de pesos e contrapesos imposta para dirimir a espinhosa questão dos poderes da UE. Conforme o Tratado, existem três tipos de competências da EU: exclusivas, compartilhadas, de apoio (ver 1). O sistema de divisão foi definido a partir do princípio de atribuição, o exercício das competências da UE, em vez, é disciplinado pelos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade (artigo 5 do Tratado da União Europeia - TUE). O princípio de atribuição estabelece que “a União atua unicamente dentro dos limites das competências que lhe são atribuídas pelos Estados membros” em âmbitos determinados. Em virtude do princípio de subsidiariedade, “nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto a nível central como a nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”. Por último, o princípio da proporcionalidade regula o exercício das competências da União Europeia: o conteúdo e a forma da ação da União devem limitar-se ao que é necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. Em outras palavras, deve manter a proporção com a finalidade pretendida. As políticas sociais permanecem basicamente sob a responsabilidade dos Estados nacionais. A UE, todavia, “poderá tomar iniciativas para garantir a coordenação das políticas sociais dos EM” (art. 5 do Tratado de Funcionamento; a seguir, TFUE). De toda forma, a UE “apoiará e completará a ação dos Estados membros” em diversos âmbitos relacionados com a segurança social e a proteção social dos trabalhadores, a integração das pessoas excluídas do mercado do trabalho, a igualdade de gênero, a luta contra a exclusão social e a modernização dos sistemas de proteção social, entre outros (art. 153 do TFUE). A intensidade e a consistência do trabalho de apoio da UE dependem, portanto, dos espaços que os EM desejam dar ou conceder em cada caso e conforme o momento.

Em outro nível, é importante salientar que o Tratado de Lisboa confere valor juridicamente vinculante aos direitos sociais que constam na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (que é parte do próprio Tratado). O TFUE, também contém a chamada cláusula

social horizontal (art. 9), segundo a qual: “na definição e execução de suas políticas e ações, a União deverá considerar as exigências relacionadas com a promoção de um nível de emprego elevado, com a garantia de uma proteção social adequada, com a luta contra a exclusão social e com um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana.”

3. O Método Aberto da Coordenação (MAC/Social)

A partir do ano 2000, no âmbito das políticas comuns, cada início de década os países europeus estabelecem objetivos e compromissos compartilhados. Com esse ato, decidem seu programa estratégico como comunidade multinacional e as bases do trabalho para alcançar os objetivos nos dez anos sucessivos. A primeira estratégia, chamada Estratégia de Lisboa – pelo lugar onde foi aprovada em março de 2000 com uma reunião extraordinária dos chefes de Estado e de Governo – tinha como pano de fundo a preocupação pelo desempenho insatisfatório das economias europeias em um mundo cada vez mais globalizado. Outros elementos do contexto são os eventos que marcariam profundamente a história europeia: a união monetária (1 de janeiro de 1999) e a iminente ampliação da UE, a maior de sua trajetória. Poucos anos depois (2004), de fato, teria culminado na incorporação de dez novos países, oito dos quais da Europa Central e Oriental, colocando um ponto final na fragmentação da Europa decidida sessenta anos antes na Conferência de Yalta.

A Estratégia de Lisboa tinha como propósito geral para a década 2000-2010 tornar a Europa “a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de crescer economicamente de forma sustentável com mais e melhor emprego e com a coesão social acrescida”. Para isso, entre outras linhas de reforma concordadas, era preciso modificar o modelo social europeu investindo no capital humano e na luta contra a exclusão social. A Agenda de Lisboa baseava-se na declaração de complementaridade e interdependência entre os três vértices de um “Triângulo virtuoso”: o crescimento econômico, o emprego e a coesão social, considerando este último um importante agente de competitividade.

É neste contexto que se codifica o Método Aberto de Coordenação no âmbito social (a seguir, também MAC). Trata-se de uma forma de cooperação voluntária e não vinculante. Suas deliberações não têm poder prescritivo: cada país as aceita (ou não) livremente e nas formas que lhe convêm. A aplicação dos acordos feitos no MAC portanto não é sujeita a controle judicial, e não tem poder sancionatório em caso de inadimplência. Como foi dito antes, essa modalidade havia sido experimentada anteriormente para a estratégia comum de emprego. Em âmbito econômico também, já existiam mecanismos de coordenação entre os países, produto

do acordo celebrado em 1997 (Pacto de Estabilidade e Crescimento) para garantir a disciplina fiscal na zona euro.

A adoção do Método Aberto de Coordenação “é motivada pela exigência de fortalecer a dimensão social do processo de integração [...], contrabalançando ao mesmo tempo os efeitos – atuais ou potenciais – da união monetária sobre os regimes de segurança social nacionais [...]” (Sacchi, 2006: 16). No entanto, o MAC também parece ser uma “reação à rigidez do método comunitário⁵ [...], e de modo especial aos aspetos de constitucionalização [a nível nacional] do ordenamento jurídico comunitário [...] e seu impacto sobre as capacidades reguladoras nacionais” (idem). Em outras palavras, o MAC foi visto como um sistema mais idôneo para minimizar a perda de controle por parte dos governos nacionais sobre temas politicamente sensíveis, limitando o poder de decisão da UE e evitando que as instituições comunitárias se sobrepujassem às nacionais.

O MAC aplica-se desde 2000 a diferentes setores, entre eles, o social, como método para coordenar as políticas nacionais. Reiterando quanto já dito, o MAC constitui uma forma típica de *soft law*, ou seja, um sistema de *governance by persuasion* alternativo a *governance by regulation*, opção que responde à vontade de preservar a autonomia dos Estados nacionais em matéria social, considerada a pluralidade de conceitos e sistemas de proteção social (todos com um alto grau de estruturação), junto com a dificuldade - e falta de vontade - de reforma-los com um modelo único. O objetivo de base do MAC é o de promover um processo de convergência através da definição, partilha e livre adoção de abordagens, modelos e políticas. Um de seus princípios é que é possível buscar aproximação dos sistemas nacionais estabelecendo objetivos comuns e intercâmbio entre os países. O intercâmbio tem um papel central no MAC como plataforma de colaboração e baseia-se em duas hipóteses: de um lado, supõe-se que promove a imitação e aproximação coletiva aos padrões mais elevados do continente e, do outro lado, que induz um efeito corretivo através da nota negativa (*naming and shaming*) dos Estados que não se adequam a esses padrões. Neste sentido, o MAC também representa uma forma de pressão entre pares.

O MAC/Social abrange três áreas, unificadas a partir do ano 2006:

- Pobreza e exclusão social (desde 2001).
- Sistemas de pensões adequadas e viáveis (desde 2002).
- Assistência sanitária e assistência de longo prazo, acessíveis, de qualidade e viáveis (desde 2006).

5. Por comunitário/a entende-se as ações ou iniciativas tomadas pela e/ou no contexto da União Europeia

O método desdobra-se em 4 etapas articuladas entre si:

1. A definição e aprovação dos objetivos comuns por parte do Conselho da UE⁶ junto com o roteiro para alcançá-los.
2. A identificação dos indicadores qualitativos e dos parâmetros de referência (*benchmarks*) entendidos como ferramentas para comparar as melhores práticas (o primeiro grupo de 18 indicadores foi aprovado pelo Conselho Europeu de Laeken de 2001, revisado em 2006).
3. A transposição dessas orientações comuns às políticas nacionais através de planos nacionais de ação, substituídos, a partir de 2006, por relatórios sobre as Estratégias Nacionais de Proteção Social e Inclusão Social. Trata-se de documentos ao mesmo tempo programáticos e informativos sobre o estado da situação e elaborados, em princípio, com a colaboração dos atores sociais e dos governos locais.
4. Uma atividade periódica de monitorização, verificação e avaliação comparativa entre pares (aprendizagem recíproca). A análise dos relatórios nacionais origina o Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre a Proteção Social e a inclusão Social.

Até 2013, as atividades de aprendizagem entre pares foram feitas através do Comitê de Proteção Social (ver adiante) e do programa comunitário PROGRESS (2007-2013), instrumento financeiro da CE que visa apoiar o desenvolvimento e a coordenação de diferentes âmbitos da política pública⁷

Cabe observar que para os intercâmbios e as atividades de monitorização e avaliação o MAC também utiliza análises independentes. Neste contexto, destacaram-se o *Network of Independent Experts on Social Inclusion* e o *Analytical Support on the Socio Economic Impact of Social Protection Reforms*, unificados desde 2014 no *European Social Policy Network*– ESPN. Estas redes trabalham sobre os relatórios sociais nacionais,

6. Também conhecido como Conselho, é o fórum onde se reúnem os ministros dos países da UE para adotar a legislação e coordenar as políticas. Não se deve confundir com o Conselho Europeu (a instituição da UE formada pelos chefes de Estado e de Governo) nem com o Conselho de Europa, que não é um órgão da UE. O Conselho é uma pessoa jurídica única, mas se reúne em dez formações diferentes, dependendo do tema abordado. Neste sentido, não há membros como tais. Em cada reunião do Conselho, os países enviam o ministro correspondente ao âmbito que se debate. Uma de suas formações é Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores (EPSCO)

7. Em 2014, PROGRESS foi absorvido no Programa Europeu de Emprego e Inovação Social (EaSI). Este programa articula-se em três eixos: o primeiro e mais relevante financeiramente é PROGRESS, os outros são EURES (rede europeia para a mobilidade no trabalho) e o programa Micro financiamento e Empreendedorismo Social. Em relação a PROGRESS, para o período 2014-2020 foram confirmadas as precedentes linhas de ação: desenvolvimento e difusão de conhecimentos analíticos comparáveis em escala europeia, apoio ao intercâmbio de informação, aprendizagem mútua e diálogo, assistência financeira aos Estados membros e a outros países participantes para desenvolver suas políticas e aplicar a legislação da UE. Também proporciona apoio financeiro para as organizações não governamentais, de modo especial para incentivar a inclusão social e a redução da pobreza. O programa destina suas ajudas também para testar inovações e planos piloto nas políticas sociais e do mercado do trabalho, com especial ênfase na metodologia e no financiamento. O objetivo deste apoio é o de estender e generalizar as inovações sociais que possam oferecer uma resposta inovadora às necessidades sociais dos EM. O programa apoia a recolha de provas sobre a viabilidade das inovações sociais e de trabalho que oferecem respostas políticas.

bem como sobre outros tópicos específicos, fazendo avaliações autônomas, recomendações e propostas. Finalmente, também devem ser mencionados os eventos organizados sob a Presidência de turno da UE e aqueles promovidos pelas redes europeias de autores não governamentais, financiadas pela CE através do programa PROGRESS⁸

Os atores principais do MAC Social são os seguintes:

- O Conselho da UE, que reúne os ministros setoriais da área (Conselho EPSCO Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores).
- A Comissão Europeia.
- Os Estados membros.
- O Comitê de Proteção Social.

O Comitê de Proteção Social (CPS) é o corpo institucional central do MAC, previsto pelo Tratado da UE (art. 160). Trata-se de um órgão consultivo formado por dois representantes de cada Estado membro e por dois da Comissão Europeia. Atua como uma ferramenta de trabalho conjunto entre a CE e os EM para cumprir as seguintes tarefas:

- Produzir relatórios de monitorização da situação social da Europa e das políticas de proteção social.
- Definir os indicadores sociais para monitorar os avançamentos dos EM rumo aos objetivos comuns (para isso foi formado um subgrupo *ad hoc*, ver Social Protection Committee Indicators Sub-group, 2015).
- Produzir informações (análises e revisões) para o relatório Conjunto CE-Conselho (como veremos adiante, a partir de 2010 o relatório tomou a forma de recomendações específicas aos países no contexto do Semestre Europeu).
- Preparar as reuniões do Conselho sobre proteção social e as recomendações aos EEMM
- Emitir opiniões quando solicitadas pela Comissão ou pelo Conselho.

Atualmente, o CPS tem um perfil importante como grupo que intercede para que se dê mais atenção à dimensão social na Estratégia Europa 2020. Isso porque, como analisaremos mais adiante, a agenda econômica da UE e a priorização da estabilidade da zona euro estão tendo um retrocesso dos objetivos sociais e, consequentemente, da coordenação através do MAC⁹.

Quanto aos resultados do MAC, é oportuno lembrar que existe uma ampla literatura sobre sua experiência (Barcevičius et al., 2014; Lelie e Vanhercke, 2013; Agostini et

8. Em 2009, por exemplo, foram apoiadas 12 redes: Caritas Europe, COFACE-EU (famílias), EAPN (pobreza), Euro-child, Eurocities, FEANTSA (pessoas sem moradia), entre outras.

9. Utiliza-se essa expressão como sinônimo do Estado de welfare.

al., 2013, De la Porte e Pochet, 2012). De modo geral destacam-se três tipos de contribuições dessa governança não coercitiva: (a) mudanças de abordagem das políticas nacionais (mudanças cognitivas); (b) mudanças das agendas políticas nacionais (mudanças políticas) e (c) mudanças nas políticas nacionais específicas (mudanças programáticas).

Exemplos de resultados (PPMI 2011)

- Na Dinamarca, o processo do MAC - especialmente os resultados apresentados na análise entre pares financiada por PROGRESS - foi o detonador para o desenvolvimento de uma estratégia nacional para o período 2008-2011 para as pessoas que vivem na rua.
- Na Bélgica, as pensões mínimas dos funcionários (GRAPA) foram aumentadas ao nível do limiar “risco pobreza”.
- Na Polónia, o MAC contribuiu para a reforma dos esquemas de aposentadoria antecipada (ex. o esquema de “pensões ponte” ou o Programa 50+), a aprovação de medidas de apoio ao emprego de pessoas com deficiências e o redesenho de institutos de longa estadia.
- Na Alemanha, o MAC contribuiu para a sensibilização e o debate sobre a pobreza (tema muito ignorado até a década de 90) de modo especial em relação à infância, minorias étnicas e adultos a risco de pobreza devido à mudança dos padrões de trabalho ao longo do ciclo de vida.
- Na Espanha, o governo referiu-se ao MAC para incentivar iniciativas (controvertidas) para promover a igualdade de género e a Lei de Promoção da Autonomia Pessoa e da Atenção a Pessoas em Situação de Dependência.

Os principais e mais evidentes são os primeiros, pois através do MAC abordagens e categorias conceituais “europeias” permearam o discurso político nacional em boa parte dos países. Graças a esse método, cristalizou-se uma estrutura cognitiva comum que induz os países a seguir os mesmos princípios e orientações. Outras contribuições significativas são as seguintes:

- Estímulo à participação e envolvimento dos governos locais e da sociedade civil (em diversos graus conforme os países).
- Aprendizagem recíproca e difusão de modelos inovadores.
- Formação de uma massa considerável de dados, informações, estudos análises (frequentemente com carácter independente) que antes não estavam disponíveis, bem como o incremento das capacidades estatísticas, de monitorização e de avaliação.
- Promoção e financiamento de redes sociais europeias, bem como de pesquisadores/peritos a nível transnacional
- Uso a nível nacional dos compromissos contraídos na UE para legitimar posições políticas controversas utilizando o alto valor simbólico da UE.

Todavia, o MAC não foi decisivo para determinar mudanças nas políticas nacionais. De modo geral a literatura concorda em indicar seus efeitos reduzidos, notando, de modo especial:

- Escassa incidência da cooperação e da aprendizagem recíproca na definição de reformas concretas e na convergência a nível europeu das políticas e sistemas nacionais de proteção
- Presença de objetivos acordados através do MAC demasiado amplos ou neutros e, portanto pouco concludentes, devido à dificuldade de superar diferenças e criar uma adesão em torno aos compromissos comuns.
- Pouca eficácia ao buscar um maior equilíbrio entre as dimensões econômica, ocupacional e social e a Estratégia de Lisboa (e, por enquanto, da sucessiva).

Em resumo, o MAC, está muito longe de ter favorecido a gestação de um *welfare* europeu. Seus limites devem ser atribuídos à dificuldade de coagular o consenso político necessário em torno a propostas comuns. E mais ainda, são devidas à ausência de poderes normativos deste método de governo. É importante destacar este último pois o Tratado da UE sanciona um desequilíbrio entre as três dimensões às quais, em vez, a Estratégia de Lisboa concedia igual peso. O art. 2 do TFUE especifica que “Os Estados membros coordenarão suas políticas econômicas e de emprego conforme as modalidades estabelecidas pelo presente Tratado, cuja definição é de competência da União”. De outro lado, o art. 5 afirma que “Os Estados membros coordenarão suas políticas econômicas no âmbito da União. Com esse objetivo, o Conselho adotará medidas, especificamente, as diretrizes gerais destas políticas. Serão aplicadas disposições especiais para os Estados membros cuja moeda é o euro. A União tomará medidas para garantir a coordenação das políticas de emprego dos Estados membros, especificamente, definindo as diretrizes destas políticas”. Ao invés, como já foi dito, o mesmo artigo afirma que “A União poderá tomar iniciativas para garantir a coordenação das políticas sociais dos Estados membros”.

Apesar de quanto exposto, é opinião difundida que o MAC deve ser valorizado como recurso para o diálogo político e a aproximação. Devido ao alto grau de entrelaçamento das sociedades e das economias europeias tornou-se um elemento indispensável: pode ser melhorado mas não eliminado

4. A Estratégia Europa 2020 e o Semestre Europeu

Entre o fechamento da Estratégia de Lisboa (2000-2010) e a formulação e início da sucessiva (2010-2020), a dimensão social sofreu uma relevante perda. De modo paralelo e consequente, a coordenação supranacional dos assuntos sociais também foi afetada. Esta tendência já havia iniciado com a revisão intermédia da Estratégia de Lisboa (2004), apesar das declarações oficiais em sentido oposto e de duas tentativas (2005 e

2008) de relançar a “agenda social europeia” (EC 2005; EC 2008). A segunda fase de Lisboa (2005-2010), de fato, foca-se no crescimento e no emprego, considerando terminado o “triângulo equilátero” no qual se baseava a agenda originária de Lisboa, ou seja, a igual importância dos objetivos econômicos, ocupacionais e sociais.

O enfraquecimento da dimensão social e do MAC pode ser explicado por dois fatores concatenados¹⁰: de um lado, no meio da crise econômica que sacudiu o Velho Continente a partir de 2007-2008, fortalecem-se as proposições políticas que convidam a reformar os sistemas de proteção social no sentido de comprimir a despesa pública e torna-la mais eficiente e sustentável, em um esforço para controlar o déficit público e a dívida; de outro lado, reforma-se o Pacto de Estabilidade e Crescimento assinado em 1997, enrijecendo os mecanismos de supervisão das políticas fiscais nacionais com o objetivo de garantir a manutenção da disciplina das contas públicas.

Para contextualizar estas mudanças é preciso considerar que a crise submete a dura prova a integração das economias europeias, de modo especial a área que adotou a moeda única. Com o agravamento da situação econômica e das assimetrias entre os países da zona euro, volta a ter grande importância o problema de governo das economias da Europa. Uma das dificuldades é que os países do euro não conferiram à UE a autoridade para desenvolver uma política orçamentaria comum. Por esse motivo é necessário reforçar a coordenação. Portanto, com a pressão da Alemanha, da CE e outros atores, é revisada a arquitetura de governo das políticas orçamentarias macro e microeconômicas, com regras e vínculos gradualmente mais rígidos que tendem a evitar comportamentos divergentes e assíncronos dos governos nacionais.

Este cenário influi no desenho de uma nova estratégia decenal da União Europeia - a Estratégia Europa 2020 (a seguir UE 2020) -, que se foca exatamente no enfrentamento da crise e reativação do crescimento econômico.

Mesmo se a UE 2020 também prevê objetivos sociais, estes parecem mais funcionais para a recuperação da economia, além de aliviar os efeitos da crise nas condições de vida da população. Não surpreende portanto que o novo sistema de governo econômico colocado em função com a crise tenha-se convertido em um pilar da coordenação supranacional de toda a UE 2020¹¹

10. É um acordo dos EEMM para garantir a estabilidade econômica da área euro evitando que o déficit orçamentário excessivo de um Estado penalize os outros. Baseia-se em dois pilares centrais: a supervisão multilateral da disciplina fiscal de cada país e o procedimento de déficit excessivo, que prevê sanções para os países inadimplentes.

11. As negociações para definir o novo quadro estratégico são feitas com um cenário diferente daquele que havia iluminado a Estratégia de Lisboa. Se no ano 2000 a prioridade era a competitividade das economias europeias num mundo cada vez mais globalizado, no qual a Europa visava os fatores determinantes das vantagens comparativas dos Estados Unidos (desregulação e flexibilidade do mercado do trabalho, maiores investimentos em formação e pesquisa, etc.), dez anos depois a preocupação principal é a busca de soluções para superar a crise que afeta tanto a Europa quanto os Estados Unidos. Neste contexto confirma-se a priorização dos imperativos econômicos que haviam marcado a segunda fase da Estratégia de Lisboa (2005-2010). O que muda porém, é a posição relativa às tutelas sociais dentro das políticas para o crescimento. A avaliação intermédia da Estratégia de Lisboa havia deixado

Novos instrumentos que fortalecem o governo econômico na EU

1. Ajudas financeiras para os EM em dificuldade, sujeitas a condições acordadas através de Memorando de Entendimento.
2. Mecanismo Europeu de Estabilidade, com um fundo *ad hoc* exercido sob a supervisão da CE, para a assistência financeira aos EM em situação de crise.
3. Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento através dos chamados Six Pack (fortalecimento da coordenação *ex ante* das políticas orçamentais e macroeconômicas) e Two Pack (fortalecimento da supervisão, de modo especial prevendo que a CE expresse sua opinião sobre os projetos de lei de orçamento, para demonstrar sua coerência com o Pacto e as recomendações prévias formuladas pela própria CE). Neste quando consolidam-se ainda mais os mecanismos de prevenção e correção, que implicam sanções financeiras se não forem respeitados os vínculos do Pacto (as propostas da CE são aprovadas pelo Conselho a não ser que este decida recusa-las por maioria simples ou qualificada). O processo de reforma completa-se com o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária (conhecido como Pacto fiscal), aprovado em 2012 por todos os EM, exceto o Reino Unido e a República Checa. É um tratado intergovernamental que estabelece um conjunto de regras vinculantes na UE a favor de um equilíbrio orçamental, denominadas “regras de ouro”.
 - contenção do déficit público estrutural dentro de 0,5% do PIB (1% para os países com uma dívida pública inferior a 60% do PIB);
 - compromisso em manter o déficit público abaixo do limiar de 3% do PIB; em caso contrário o EM será submetido a sanções semiautomáticas;
 - obrigação dos países com uma dívida superior a 60% do PIB a retornar dentro deste limite em um prazo de 20 anos;
 - obrigação dos países a produzir correções automáticas em prazos estabelecidos quando não conseguem alcançar os objetivos orçamentais acordados;
 - compromisso de inserir as novas regras na legislação nacional (de preferência de tipo constitucional).
4. *Pacto Euro Plus* (integrado na governança econômica da UE), acordado entre os países da área euro e outros seis. Aplica-se a quatro setores e afeta a proteção social: (a) Competitividade: revisão dos acordos salariais e do nível de centralização e dos mecanismos de indexação (salvaguardando a autonomia dos interlocutores sociais no processo de negociação coletiva); garantia de que a fixação dos salários no setor público contribua aos esforços de competitividade no setor privado; liberalização dos setores protegidos para eliminar restrições as ser-

viços profissionais e ao comércio no varejo; melhoria dos sistemas de educação, pesquisa, desenvolvimento e inovação; etc. (b) Emprego: reformas do mercado do trabalho para incentivar a “flexisegurança”, a redução do trabalho informal e o aumento do índice de atividade; educação permanente; reformas fiscais, tais como a redução da pressão fiscal sobre as rendas de trabalho; medidas para facilitar dupla renda de trabalho nas famílias; (c) Sustentabilidade das finanças públicas: ajustamento do sistema de pensões à situação demográfica nacional; limitação dos planos de aposentadoria antecipada e incentivos para contratar trabalhadores com mais idade; transposição para legislação nacional das normas orçamentais da UE estabelecidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento; (d) Fortalecimento da estabilidade financeira: compromisso dos EM de legislar sobre resolução bancária, respeitando o enquadramento comunitário (serão efetuadas periodicamente rigorosos testes de resistência bancária, coordenados pela UE).

A finalidade geral da UE 2020 é um “crescimento inteligente, sustentável e integrador”: inteligente, através de investimentos mais eficazes em educação, pesquisa e inovação; sustentável, graças ao forte impulso a uma economia com baixas emissões de carbono; e integrador, colocando ênfase na criação de emprego e favorecendo a coesão social e territorial. Os avanços nessa direção devem ser medidos de acordo com as seguintes metas específicas em cinco âmbitos:

1. Emprego:

–Emprego para 75% das pessoas com idade entre 20 e 64 anos.

2. Pesquisa + Desenvolvimento (P+D):

–Investimentos de 3% do PIB da UE em P+D.

3. Mudança climática e sustentabilidade energética:

–Emissões de gases com efeito estufa de 20% (ou 30% se houver as condições) inferiores aos níveis de 1990.

um balanço extremamente crítico. Conforme o relatório “Enfrentar o problema: a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego” (2004), longe de alcançar os resultados previstos em matéria de crescimento, produtividade e emprego, constata-se a ausência de ações políticas comprometidas, bem como a incapacidade de completar o mercado doméstico de bens e criar o dos serviços. O relatório também criticava uma agenda de trabalho sobrecarregada, a falta de coordenação e a incompatibilidade das prioridades. Neste contexto, a CE impulsionou uma nova orientação da estratégia rumo a ações que considerava necessárias para o crescimento e o emprego. Entre elas, políticas macroeconômicas dirigidas à estabilidade e políticas orçamentárias sadias; políticas que incitassem os trabalhadores a permanecer ativos e dissuadi-los a abandonar prematuramente o mundo do trabalho; reformas dos sistemas de proteção social com o objetivo de obter um melhor equilíbrio entre segurança e flexibilidade; melhorar a capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas e aumento da flexibilidade dos mercados de trabalho; maiores investimentos no capital humano melhorando a educação e as qualificações. Em âmbito de governo, foi decidido reunir três processos de coordenação que estavam andando em paralelo: o das políticas do mercado do trabalho (processo de Luxemburgo), das reformas microeconômicas e estruturais (processo de Cardiff) e das medidas macroeconômicas e orçamentais (processo de Colonia). As principais linhas da reforma da Estratégia de Lisboa transgrediram o desenho da Estratégia UE 2020, com algumas variações mas de método que de abordagem.

- 20% de energias renováveis.
 - Aumento de 20% da eficiência energética.
4. Educação:
- Taxa de abandono escolar prematuro abaixo de 10%.
 - Pelo menos 40% das pessoas entre 30 e 34 anos de idade deverão completar estudos de ensino superior.
5. Luta contra a pobreza e a exclusão social:
- Reduzir a menos de 20 milhões o número de pessoas em situação de risco de pobreza e exclusão social.

Esta plataforma transmite todas as ações da UE. Da mesma forma, cada Estado deve contribuir aos objetivos comuns com uma cota nacional de resultados. A ferramenta através da qual os objetivos comuns podem ser trasladados nas políticas nacionais é o Programa Nacional de Reforma (PNR), documento com o qual os países, entre outras coisas, declaram quais são suas metas individuais no âmbito das metas da EU 2020 (porcentagem de crescimento do emprego, número de pessoas fora do risco de pobreza e exclusão, etc.). Visto que as regras de coordenação preveem que os PNR sejam apresentados todos os anos, os governos também são obrigados a informar sobre as ações realizadas e os progressos obtidos.

Apesar de quanto dito acima, é certo que o objetivo “pobreza e exclusão social” da UE 2020 tem a mesma dignidade dos outros objetivos. Este também é o resultado das pressões feitas durante o desenho da Estratégia para devolver *status* à dimensão social (forçosamente sacrificada na segunda fase da Estratégia de Lisboa). O debate foi intenso e foi preciso aproximar posições devido à oposição de alguns governos aos quais havia sido acrescentado este objetivo. Inclusive a escolha de três indicadores diferentes para medir os avançamentos no âmbito da pobreza, é uma manifestação das dificuldades de alcançar uma posição comum, embora esta tríade, sem dúvida, enriquece a compreensão da pobreza ao considerar seu caráter multidimensional.¹²

Todavia, não pode passar despercebido que a dimensão social da UE 2020 permanece delimitada a três metas: a redução do risco de pobreza e exclusão social, junto com o crescimento do emprego e a melhoria da taxa de abandono escolar prematuro e a

12. O risco de pobreza ou exclusão social define-se através de três indicadores (as pessoas que estão a risco de pobreza ou de exclusão social encontram-se em uma das três seguintes situações): 1. *Renda abaixo do limiar de pobreza*: pessoas cuja receita é inferior a 60% da renda média disponível equivalente (depois das transferências sociais). 2. *Carência material grave*: a população que vive em moradias nas quais faltam pelo menos quatro dos seguintes nove conceitos: a) não estar atrasado no pagamento do aluguel, hipoteca, pagamentos relacionados com a habitação ou prestações de outras compras; b) manter a habitação com uma temperatura adequada durante os meses frios; c) Enfrentar gastos imprevistos; d) uma refeição com carne, frango ou peixe a cada dois dias; e) sair de férias fora de casa, pelo menos uma semana por ano; f) um carro; g) uma máquina de lavar roupas; h) um televisor em cores; i) um telefone. 3. *Baixa intensidade de trabalho*: pessoas de 0 a 59 anos que vivem em moradias onde os adultos trabalharam menos de 20% de seu potencial de trabalho do ano anterior à entrevista (período de referência das receitas). Avaliam-se os meses em que os membros da família trabalharam durante o ano de referência e, de outro lado, o total de meses em que esses mesmos membros teoricamente poderiam ter trabalhado. Calcula-se a relação e determina-se se é inferior a 20%

término dos estudos de ensino superior. Não é pouco, sua presença pode ser interpretada como um progresso frente ao caráter mais genérico da precedente Estratégia de Lisboa, principalmente pela novidade dos parâmetros quantitativos, mas não são mencionados os outros temas do MAC/Social (pensões, saúde, assistência), isso indica que a proteção social como um todo não é plenamente abrangida pelas políticas comuns para promover o equilíbrio entre crescimento e desenvolvimento social. De outro lado, a soma das metas nacionais declaradas para a redução da pobreza e da exclusão social é de 5-8 milhões inferior ao *target* acordado conjuntamente e 9 EM escolheram definições próprias para avalia-las, afastando-se dos indicadores comuns (Copeland, 2015).

Outro limite que coloca em destaque o sentido restritivo atribuído à dimensão social encontra-se nas dez Diretrizes Integradas emanadas pelo Conselho da UE. Estas diretrizes indicam os principais aspetos a serem considerados para alcançar os objetivos da Estratégia UE 2020 e oferecem orientações aos Estados membros. As primeiras seis são dedicadas às políticas económicas e as outras quatro às políticas de emprego: a diretriz relativa à inclusão social e à luta contra a pobreza ficou incorporada no grupo das diretrizes para o emprego. Mesmo se essa diretriz refere-se apenas a um dos três pilares do MAC, o texto que a descreve menciona os outros dois, aludindo principalmente à necessidade de reformar os sistemas de proteção social para garantir um apoio adequado à renda e ao acesso aos serviços, mantendo sua sustentabilidade financeira.

Como foi dito, o início da implementação da UE 2020 significou uma interrupção do MAC/Social. Foi suspensa a atividade de apresentação dos relatórios sociais nacionais e do relatório anual conjunto da Comissão e do Conselho sobre a proteção social e a inclusão social. O motivo principal foi que conforme a CE não deviam ser feitos processos paralelos de coordenação fora da UE 2020: os relatórios nacionais e da UE deviam ser canalizados exclusivamente dentro dos procedimentos do Semestre Europeu (Zeitlin y Vanhercke, 2014: 29), de que falaremos a seguir. Mesmo se no começo da UE 2020 não estava claro se o MAC teria sido abandonado, via-se claramente a tendência a substituí-lo com a Plataforma contra a Pobreza e a Exclusão Social. A Plataforma é uma das sete iniciativas emblemáticas¹³ da Estratégia concebidas para que a UE e as Administrações nacionais unam os esforços ao redor dos cinco objetivos do ciclo 2010-2020. Fornece um quadro de ação comum e tem como objetivo desenvolver formas de coordenação, estendendo a participação a atores da sociedade civil que trabalham na luta contra a pobreza. Trata-se de um “guarda-chuva” para uma ampla gama de atividades, mas na realidade tornou-se um simples espaço de intercâmbio e debate entre responsáveis políticos, *stakeholder* e outros atores do setor. Apesar das boas intenções iniciais, os resultados da Plataforma foram escassos (EC 2014a; Sabato e

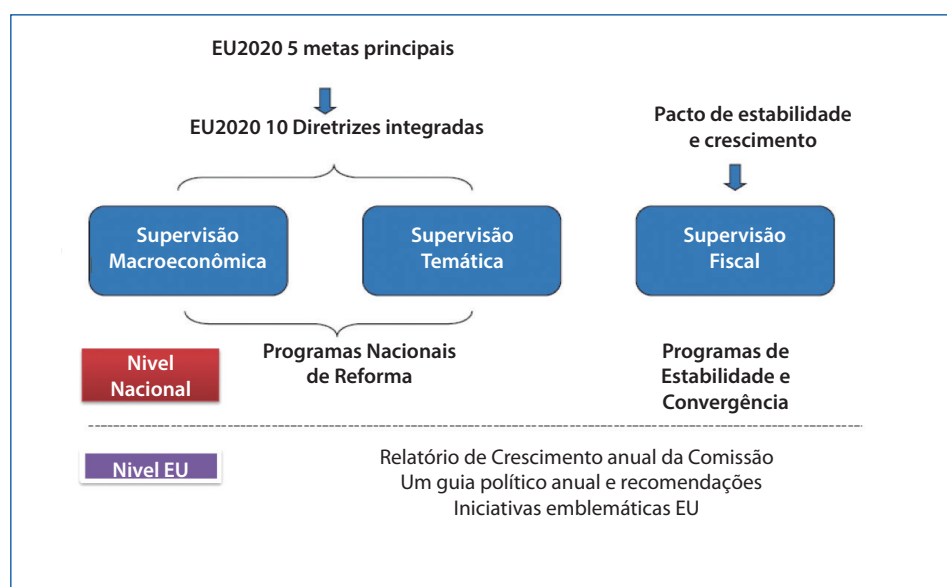
13. As outras grandes iniciativas emblemáticas são: (1) Uma agenda digital para a Europa; (2) União para a inovação; (3) Juventude em movimento; (4) Uma Europa que utiliza eficazmente os recursos; (5) Uma política industrial para a era da mundialização; (6) Uma agenda de novas qualificações e empregos.

Vanhercke, 2014; Agostini et al.,2013). Não somente não foram especificados os mecanismos para ligar a coordenação dos assuntos econômicos e financeiros (Zeitlin, 2010, 2014), mas tão pouco a Plataforma conta com recursos adequados. Na falta de uma institucionalização própria, atualmente é conhecida principalmente como um encontro anual a nível continental.

No entanto, mesmo sem desvalorizar a introdução na UE 2020 de uma meta relativa à luta contra a pobreza e a exclusão social, os antecedentes brevemente comentados revelam a função secundária da dimensão social nas políticas comuns desta década. Por isso não surpreende que o Método Aberto de Coordenação tenha sido diluído dentro da governança econômica da UE 2020; e que isso levou a um desgaste de sua identidade e especificidade.

Em termos esquemáticos, o sistema de governança da UE 2020 é formado pelas seguintes fases:

Figura 1. Governança EU2020 (2010-2011)



Comissão Europeia, 2010, *Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*, Bruxelles, Comissão Europeia.

O sistema alinha dois processos: (1) os Programas Nacionais de Reforma (PNR), com os quais os EM informam sobre os progressos da UE 2020 e definem seu quadro de reformas estruturais para o crescimento “inteligente, sustentável e integrador”; (2) os Programas de Estabilidade ou Convergência (PS), que contêm as medidas nacionais para sanear ou manter em ordem as finanças públicas. Os dois processos representam o

núcleo do chamado Semestre Europeu, período no qual se coordenam *ex ante* as políticas orçamentais, macroeconômicas e estruturais dos países, ou seja, antes de aprovar as leis nacionais de orçamentos gerais do Estado. Define-se “semestre” porque seus passos decisivos realizam-se basicamente nos primeiros seis meses do ano. O Semestre Europeu incorpora os vínculos aos quais estão sujeitos os países em matéria de finanças públicas e reformas estruturais, sob a vigilância da instituição supranacional, especificamente a Comissão Europeia. Em outras palavras, reúne em um único ciclo anual de coordenação das políticas uma ampla gama de ferramentas de governança com diversas bases jurídicas e poderes sancionatórios (ver quadro acima ‘Novos instrumentos que fortalecem a governança econômica na UE). Está estruturado da seguinte forma (ver também o anexo 2):

- **Novembro-dezembro:** o Semestre inicia com a adoção, por parte da CE, do Estudo Perspectivo Anual (na gráfica anterior denominado relatório de crescimento anual), que estabelece as prioridades comuns para fortalecer e apoiar a recuperação econômica e a criação de emprego. O estudo gira em torno de três pilares principais: investimento, reformas estruturais e consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento. A CE também publica o relatório sobre o mecanismo de alerta cujo objetivo é o de detectar e corrigir os desequilíbrios que dificultam o correto funcionamento das economias dos EM (ou da economia da UE em seu conjunto) e que podem colocar em risco o adequado funcionamento da União Econômica e Monetária.
- **Março:** o Conselho Europeu¹⁴ analisa a situação geral e os progressos rumo aos objetivos de Europa 2020 e emite orientações sobre reformas orçamentais, macroeconômicas e estruturais. A CE publica um estudo para cada Estado no qual analisa sua situação econômica, seus planos de reforma e - se considerado necessário à luz do relatório sobre o mecanismo de alerta - os possíveis desequilíbrios enfrentados.
- **Abril:** os Estados apresentam seus planos para sanear suas finanças públicas (Programas de Estabilidade ou Convergência), bem como suas reformas e medidas para alcançar os objetivos da UE 2020 (Programas Nacionais de Reforma).
- **Maior:** a CE avalia os programas e propõe, se for o caso, Recomendações específicas para cada país (*Country-specific recommendation—CSR—*). O Conselho debate estas recomendações e, a seguir, o Conselho Europeu as aprova. Desta forma, os Estados membros dispõem delas antes de dar os últimos toques a seus projetos de orçamento para o ano seguinte.
- **Junho-julho:** o Conselho adota oficialmente as recomendações específicas para cada país. Se os EM ignoram as recomendações e não tomam medidas no prazo estabelecido, podem receber advertências. Em caso de desequilíbrios macroeconômicos e orçamentais excessivos, é também possível recorrer a incentivos e sanções.

14. Ver a nota 7 sobre as diferenças entre Conselho e Conselho Europeu.

- **Outono:** em outubro os governos apresentam seus projetos e planos orçamentais para o ano seguinte; em novembro a CE emite uma opinião sobre cada um. A Comissão avalia se o projeto de plano orçamental cumpre as obrigações do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*.

Como pode-se observar, a arquitetura de governança é dominada pelas prioridades de ordem econômica e fiscal. Os próprios Programas Nacionais de Reforma (PNR), mesmo devendo abranger os cinco objetivos da UE 2020, de modo geral estão focados na estabilidade macroeconômica e no crescimento. Os PNR englobam, com certeza, também o objetivo “inclusão social” da UE 2020, mas este não tem sido um de seus focos principais. De outro lado, não foi estabelecida uma maneira de obter a sustentabilidade das finanças públicas e, ao mesmo tempo preservar a coesão social. Como afirma Costamagna (2013: 12): “O Semestre Europeu tem a capacidade de estender seus braços a todo o espectro das políticas econômicas e sociais dos Estados membros. Isso habilita as instituições europeias a exercer o poder de formulação, supervisão e orientação sobre assuntos como a prestação de serviços sociais ou a regulamentação dos mercados de trabalho, que recaem nas competências nacionais. [...] O novo enquadramento não é uma mera soma dos anteriores processos de *soft law*, dado que as atividades de coordenação agora são feitas à sombra das medidas de *hard law* [...]”.

Apesar de quanto dito, depois de uma primeira fase de implementação da UE 2020 caracterizada pelo escasso peso dos temas sociais nos PNR e nas Recomendações específicas por país (CSR), a partir de 2013-2014 há indícios de uma inversão de tendência (Agostini et al., 2013; Frazer e Marlier, 2014; Zeitlin y Vanhercke, 2014). Inicialmente imperava provavelmente, a convicção de que a crise teria sido breve e que o crescimento e o emprego teriam melhorado os indicadores sociais. De outro lado, os dispositivos institucionais para coordenar as políticas sociais, já fracos, foram abalados pelo sistema de governança supranacional das políticas econômicas e financeiras instalado com o semestre Europeu. Depois de alguns anos, porém, compreendeu-se que a recuperação da economia teria sido um processo mais longo e complexo de quanto se esperava, principalmente nos países mais afetados pela crise. Ao mesmo tempo, a destruição do emprego e de muitas empresas, assim como a deterioração das condições de vida de milhões de pessoas (ver anexo 3) obrigaram a ter em maior consideração a questão social na agenda. Essa mudança também obedece ao forte descontentamento da cidadania e ao desprestígio das instituições europeias, frequentemente acusadas pelas pelos próprios governos (e pelas oposições) de alguns países de impor medidas iníquas e contraproducentes do corte das despesas públicas. A palavra “Europa” passou a representar para uma parte da cidadania um governo alheio aos interesses nacionais e culpado, com suas decisões, de provocar o aumento da exclusão social. Jessuola (2015: 5) indica que o renovado interesse pela questão social deve-se também pela reação, dentro da Comissão Europeia, dos órgãos institucionais mais orientados a essa dimensão da UE

2020, órgão que tentaram dar mais importância aos temas sociais e se fizeram porta-voz da preocupação pelas consequências da crise e das políticas de ajuste.

Expressões dessa nova tendência são algumas novas iniciativas da CE. Em 2013, lançou uma comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho para potencializar a dimensão social da união econômica e monetária (EC 2013a). Entre 2012 e 2013, foram aprovados três “pacotes”, ou seja, um conjunto de documentos integrados que fornecem orientações e diretrizes respectivamente sobre as políticas de emprego, o emprego juvenil e o investimento social (EC 2012; EC 2013b; EC 2013c). Este último pacote, de modo especial, adquiriu maior destaque como novo paradigma comunitário das políticas sociais. Expõem o quadro estratégico e os setores prioritários de intervenção das políticas sociais, dando ênfase à formação, conservação e desenvolvimento de capital humano. Assume como horizonte de ação o curso de vida das pessoas, ou seja, um investimento orientado principalmente para as fases cruciais da existência (primeira infância, transição ao mundo do trabalho, etc.), estabelecendo a alta capacidade de prevenção (e portanto de redução dos gastos) das políticas sociais. Com esse conceito, o “pacote” as identifica como o melhor investimento para que as sociedades cresçam fortes e saudáveis.¹⁵

O conjunto dos elementos indicados, junto com o recrudescimento dos problemas sociais, ajudou uma parcial revitalização do MAC/Social. As mudanças positivas, porém, estão relacionadas principalmente com uma maior atenção aos temas sociais nos Programas Nacionais de Reforma e nas Recomendações específicas para cada país. De outro lado, foi retomado o processo de elaboração dos Relatórios Social sobre os progressos obtidos para o alcance dos objetivos da UE 2020. Em princípio, esses informes se apresentam junto com os Programas Nacionais de Reforma e fornecem contribuições ao Comitê de Proteção Social para seu relatório anual sobre a situação da Europa. Outro elemento de destaque é a maior participação do Comitê de Proteção Social nas atividades do Semestre Europeu, principalmente para a análise dos aspectos relativos à proteção e a inclusão social no Estudo Perspectivo Anual da CE (passo inicial do Semestre Europeu). Da mesma forma, o Comitê participa na revisão tanto dos Programas Nacionais de Reforma como da implementação das recomendações específicas para cada país.

15. Conforme a Comunicação da CE, “Os sistemas de previdência têm três funções: investimento social, proteção social e estabilização da economia. O investimento social implica o fortalecimento das capacidades atuais e futuras das pessoas. Em outras palavras: as políticas sociais, além dos efeitos imediatos, também têm repercussões duradouras, pois oferecem rendimentos econômicos e sociais que se prolongam no tempo, concretamente no que se refere a perspectiva de trabalho ou de rendas de trabalho. No específico, o investimento social ajuda a ‘preparar’ as pessoas para que possam enfrentar os riscos da vida, mais do que simplesmente ‘remediar’ as consequências. A modernização das políticas sociais exige que as decisões de financiamento sejam orientadas sistematicamente a priori para os resultados e que o papel das políticas sociais nas diferentes fases da vida tenha um enfoque igualmente sistemático: da educação passando pelo trabalho ou o desemprego até à doença e a velhice. As políticas sociais frequentemente têm as duas ou mesmo três funções mencionadas, e estas podem ser fortalecidas mutuamente. É comum que a função protetora durante os períodos de dificuldade permite preservar os prévios investimentos em capital humano”.

Junto com o análogo Comitê de Emprego, o Comitê de Proteção Social elaborou em 2014 uma revisão intermédia da UE 2020, que também abrange a avaliação do Semestre Europeu (Council EPSCO, 2014). Entre as principais conclusões (adotadas pelo Conselho), destaca-se o apelo a inter-relacionar novamente os três pilares da UE 2020, o econômico, o emprego e o social. Também recomenda que o Semestre Europeu atenda todos os objetivos da UE 2020 e tenha mais em consideração os impactos sociais e de emprego das reformas. Em linha com a abordagem do investimento social, o relatório reitera finalmente altas taxas de retorno das políticas sociais em termos de produtividade da sociedade.

Os sinais promissores de mudanças aqui registradas ainda não são suficientes para afirmar que estão sendo integrados de modo equilibrado os três eixos da UE 2020. Além disso, como foi lembrado, a simetria destes três eixos é também parte de uma retórica discursiva: a Estratégia tem o indiscutível mérito de ter colocado o social como questão chave de desenvolvimento das economias europeias mas, ao mesmo tempo, a circunscreve a alguns objetivos nas áreas de educação e emprego e a uma redução das pessoas em situação de risco de pobreza e exclusão social¹⁶. A responsabilidade fiscal continua sendo considerada como a premissa indispensável para manter o modelo social europeu, e as recomendações aos EM indicam basicamente de garantir a eficiência e a sustentabilidade dos sistemas de trabalho e de proteção social (Costamagna, 2013: 16). O documento mais recente - as Recomendações 2015 aos EM, acompanhadas por uma Comunicação da CE (EC 2015) – enfatiza novamente o binômio reformas estruturais-crescimento sustentável. A Comunicação foca-se principalmente nas seguintes quatro prioridades: (a) investimentos para favorecer a sustentabilidade do futuro crescimento; (b) reformas estruturais em produtos, serviços e mercado do trabalho para contribuir a aumentar a produtividade, a competitividade e os investimentos; (c) equilíbrio entre estabilização a breve prazo e sustentabilidade a longo prazo; (d) melhoramento das políticas de emprego e proteção social com o objetivo de ativar, apoiar e proteger a população e garantir uma coesão social, entendidos como componentes chaves de um crescimento econômico sustentável. Sobre este último ponto, a Comunicação também oferece algumas diretrizes para continuar com as linhas de reforma, entre elas a eliminação das regras rígidas para as demissões (que prejudicam novas contratações e mobilidade profissional e incentivam os contratos temporários), a diminuição dos impostos sobre o trabalho e o alinhamento dos salários ao nível de produtividade das empresas e dos setores produtivos. Finalmente a Comunicação convida a incrementar a eficiência e a efetividade dos sistemas de ensino técnico-profissional e de formação, a melhorar os serviços públicos de emprego e a enfrentar o desemprego de longa duração combinando assistência social com medidas que fortaleçam a empregabilidade.

16. Que se reduz ainda mais, pelo visto, na hora de somar as metas nacionais declaradas pelo conjunto dos de países em seus PNR.

Quanto dito deixa a visão já comentada nestas páginas segundo a qual educação e emprego fornecem crescimento econômico e este gera os recursos necessários para promover a inclusão social. Neste contexto, o sistema de coordenação das políticas sociais continua sofrendo de falta de visibilidade e incidência. O MAC opera atualmente em dois níveis (Barcevičius et al., 2014: 24): de um lado, continua como mecanismo independente (com sua agenda, instrumentos, produtos, etc.); de outro lado, está incorporado na governança da UE 2020, situando-se, porém, em um segundo plano. Ainda não se veem objetivos de maior impacto que confirmem ao MAC um novo mandato nem o propósito de incentivar a convergência a nível europeu dos sistemas nacionais de proteção social.

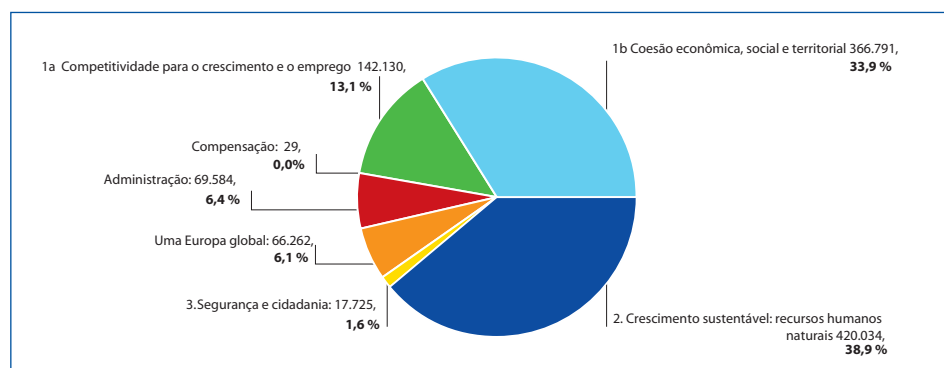
5. As políticas de coesão econômica, social e territorial

Para completar a abordagem da coordenação das políticas sociais não pode-se deixar de considerar outro aspecto fundamental da ação comunitária: a política de coesão econômica, social e territorial. Ressalta neste caso a liderança da Comissão Europeia, órgão executivo da UE que representa os interesses dos países europeus em seu conjunto. A CE é a instituição supranacional à qual os países transferiram alguns poderes e delegaram a função de administrar recursos financeiros comuns.

Na perspectiva da UE 2020, as ações da CE estão focadas a apoiar os EM para alcançar seus objetivos através do arranque de programas comunitários (ver anexo 4) e da condução da política de coesão econômica, social e territorial. Esta política consome quase um terço dos recursos da UE. É importante assinalar que o orçamento da UE aprova-se a cada 7 anos através de um longo e intenso exercício de concertação entre os Estados e a participação das diversas instituições comunitárias. O orçamento global ascende a mais de 1.000 bilhões de euros para o ciclo 2014-2020, aproximadamente 1% do PIB¹⁷

17. 12 Países aportam mais recursos de quantos recebem. Os custos administrativos representam apenas o 6%.

Figura 2. Quadro financeiro plurianual 2014-2020: créditos de compromisso
(= compromissos jurídicos de proporcionar financiamento em determinadas condições):
milhões de euros (preços atuais)



Fonte: Comissão Europeia.

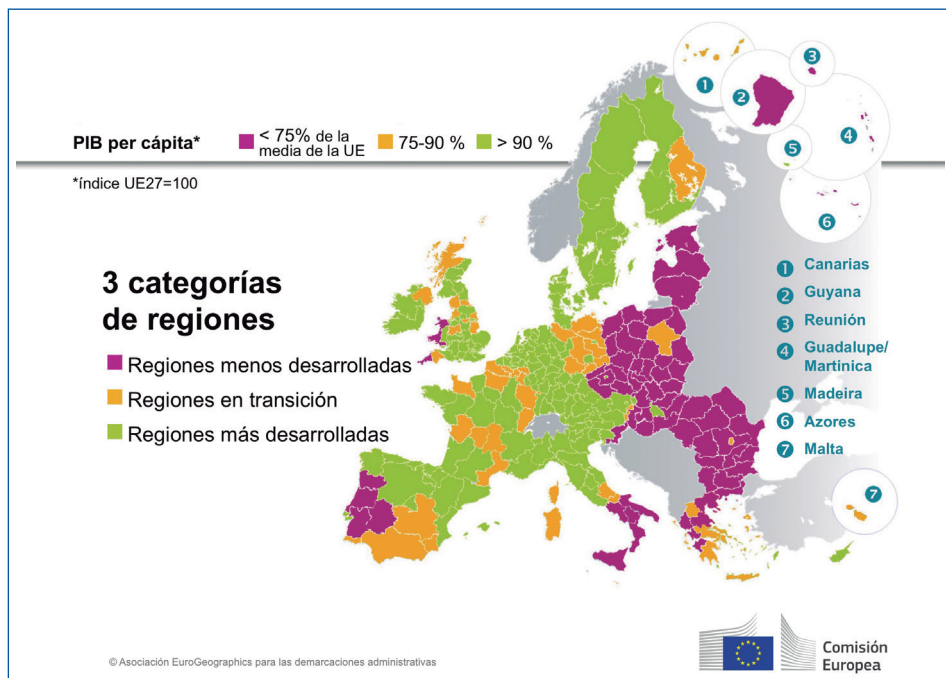
A política de coesão econômica, social e territorial constitui uma expressão da solidariedade entre os Estados e as 268 regiões que forma a União Europeia. Sua finalidade é a de reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diversos territórios do espaço europeu com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades entre todas as pessoas. Também é conhecida como política regional e é financiada com os recursos dos EM transferidos para a CE, que os reparte de maneira solidária, ou seja conforme o nível de desenvolvimento das diferentes regiões (classificadas em mais desenvolvidas, em transição e menos desenvolvidas). Os fundos também servem como catalisadores de outros investimentos, estimulando a participação privada e obrigando a um cofinanciamento adicional a cargo dos orçamentos nacionais. Suas áreas de intervenção são o desenvolvimento econômico, as infraestruturas, o emprego e a inclusão social, entre outras. A política de coesão desdobra-se através dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (Fundos EIE) e, principalmente com três deles¹⁸: (a) Fundo Social Europeu (FSE); (b) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e (c) Fundo de coesão (somente para os países cuja renda nacional bruta per capita é inferior a 90% da renda média da UE).

Com o objetivo de não desviar do interesse central deste trabalho, não abordaremos o papel que tiveram os fundos na recente história europeia, limitando-nos ao sistema de governança que disciplina o funcionamento da política de coesão. Pode porém ser útil mencionar o forte impacto em países como Espanha ou Itália, para citar dois casos nos quais financiaram grande parte das políticas de emprego e de formação profissional e contribuíram ao desenvolvimento das infraestruturas. Uma recente publicação da CE (EC 2014b) informa que no último ciclo de programação (2007-2013), graças às

18. Os outros dois fundos EIE são o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu Marítimo e de pesca

políticas de coesão, a receita dos países mais pobres da UE melhoraram com um aumento do PIB per capita de 60,5% da média da UE em 2007 até 62,7% em 2010. Também foram criados cerca de 594.000 novos empregos entre 2007 e 2012 e foram concedidas ajudas diretas para investimento a 198.000 pequenas e médias empresas. Também foi facilitado o apoio a 77.800 empresas novas e foram gerados 262.000 empregos no setor das PMEs.

Figura 3. Um sistema justo para todas as regiões da UE (simulação de admissibilidade)



Os fundos europeus representam talvez a experiência histórica de maior envergadura de articulação das políticas nacionais ao redor de uma meta comum. São disciplinados por um regulamento geral e um regulamento específico para cada fundo, que são objeto de concertação prévia entre os EM e a Comissão e que são aprovados por um Parlamento Europeu e pelo Conselho. Na etapa 2014-2020, estes regulamentos estabelecem o alinhamento dos fundos às prioridades da Estratégia UE 2020, além das modalidades operativas para sua implementação. Os fundos são executados pelos diferentes Estados (Administrações centrais e sub nacionais), mas no quadro de um complexo mecanismo de negociação com a CE e de sua supervisão durante as fases de atuação. Em síntese, para o período 2014-2020, o planeamento foi estruturado nas seguintes fases:

1. A CE elaborou um Quadro Estratégico Comum¹⁹ para todos os fundos e definiu 11 objetivos temáticos comuns.
2. A seguir, os países estabeleceram suas prioridades e compromissos de acordo com o Quadro Estratégico Comum. Depois, cada Estado negociou e assinou um Acordo de Associação com a CE. Trata-se de um documento estratégico que, partindo de um diagnóstico setorial e territorial, ilustra a estratégia nacional, as prioridades e as disposições para utilizar os diversos fundos.
3. Depois de aprovado o Acordo, cada país preparou seus programas operativos nacionais e regionais, que abrangem os sete anos do ciclo 2014-2020, e são analisados com a CE.
4. Após sua aprovação, passou-se à fase de cofinanciamento, execução, monitorização e auditoria (a cargo da CE e dos próprios EM). Em cada país há uma Autoridade de Gestão que atua como responsável final da gestão e seleção das iniciativas a serem financiadas.

Dos 11 objetivos temáticos, 3 estão relacionados com as políticas sociais (em itálico na figura), entre eles o nono refere-se à inclusão social e luta contra a pobreza. Cada objetivo, por sua vez, está articulado em prioridades de investimento, das quais é dado um exemplo a seguir.

Objetivos temáticos apoiados pelos Fundos EIE

1. potencializar a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
2. melhorar o uso e a qualidade das tecnologias da informação e da comunicação e o acesso às mesmas;
3. melhorar a competitividade das PME's, do setor agrícola (no caso do fundo FEADER) e do setor da pesca e da aquicultura (no caso do fundo FEMP);
4. favorecer a transição a uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores;
5. promover a adaptação à mudança climática e a prevenção e gestão dos riscos;
6. conservar e proteger o meio ambiente e promover a eficiência dos recursos;
7. promover o transporte sustentável e eliminar os enforcamentos das infraestruturas de rede fundamentais;
8. promover a sustentabilidade e a qualidade no emprego e favorecer a mobilidade no trabalho;
9. *promover a inclusão social e lutar contra a pobreza e qualquer forma de discriminação;*
10. *investir em educação, formação e formação profissional para a aquisição de capacidades e uma aprendizagem permanente;*
11. *melhorar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.*

19. O Quadro estabelece alguns princípios orientadores estratégicos para facilitar o processo de programação e a coordenação setorial e territorial da intervenção da União em relação aos Fundos EIE e outros instrumentos e políticas europeias pertinentes, de acordo com as metas e os objetivos da Estratégia UE 2020, considerando os desafios territoriais chave para os diversos tipos de territórios.

Um ponto importante é que 20% do Fundo Social Europeu (FSE) deve ser reservado a medidas no âmbito da inclusão social. Outras prioridades do FSE são o emprego juvenil e os sistemas de educação e formação.

Cada país desenvolveu seu programa passando por um exercício de consulta e participação coletiva realizado com a colaboração dos governos locais e dos atores sociais e econômicos. Na Itália, por exemplo, este processo foi feito com diversas mesas temáticas correspondentes aos 11 objetivos do Quadro Estratégico Comum. O ponto de partida da programação foi o *Position Paper* elaborado pela Comissão em 2012 para cada Estado membro.

Os resultados dos diferentes exercícios nacionais confluíram nas propostas do Acordo de Associação apresentada para a CE e assinadas entre esta e os EM após um diálogo no qual a CE expôs suas observações e solicitou alterações.

Os programas operativos, por sua parte, desagregam os conteúdos dos acordos de associação em planos mais específicos por fundo²⁰ (também podem ser dados programas multifundos). Assim como no caso dos Acordos, a CE formulou observações sobre estes programas e os autorizou após sua recepção por parte dos EM. A seguir, os EEMM e suas regiões começaram a executar os programas. Isso implica a seleção, implementação, acompanhamento e avaliação dos projetos de acordo com as prioridades e os objetivos acordados com a CE²¹.

No complexo sistema de planeamento e governança da política de coesão, foram estabelecidas algumas condições *ex ante* que os EM devem respeitar como pré-requisito para a aprovação dos fundos. A importância destas condições funda-se no fato que os países que carecem destas condições estão impedidos de formular políticas ou quadros estratégicos nacionais. Assim como para os passos anteriores, neste caso também a Comissão é o interlocutor central das Administrações nacionais.

20. Por exemplo, a política de coesão na Espanha (Governo da Espanha 2014) conta com 36.450 milhões de euros que serão investidos em 45 programas operativos (PO): (a) 3 PO nacionais cofinanciados pelo FEDER (Iniciativa PMEs; Crescimento Inteligente; Crescimento Sustentável) e 4 PO nacionais cofinanciados pelo FSE (Emprego, Educação e Formação; Emprego Juvenil; Inclusão Social; Assistência Técnica); (b) 19 PO regionais do FEDER e 19 PO regionais do FSE (dois para cada região); (c) 1 PO e 17 PO regionais de desenvolvimento rural (cofinanciados pelo FEADER) e um programa no âmbito da pesca (cofinanciado pelo FEMP). Objetivos nacionais no quadro da UE 2020: (a) aumento de 45,6% (2012) a 60% em 2020 do gasto em P+D cofinanciado pelo setor privado. 25% das empresas espanholas (+ de 10 empregados) terão realizado inovações tecnológicas em 2020, frente ao 13,22% do período 2010-2012; (b) 100% da população com cobertura Internet de 30 Mbps (em comparação com o 59% em 2013). Deste total, 50% das famílias espanholas terão acesso a Internet de 100 Mbps em 2020 (apenas 0,4% em 2012); (c) redução significativa do consumo de energia nos edifícios e nas empresas e redução de 20% no consumo de energia primária em 2020; (d) taxa de emprego de 59,3% (2012) a 74% (2020); redução do abandono escolar prematuro: de 24,9% (2012) a 15% (2020); pobreza e exclusão social: redução em 1,5 milhões de pessoas.

21. Este trabalho foi organizado pelas autoridades de gestão de cada país e/ou região de acordo com o princípio da Gestão partilhada e da subsidiariedade. As normas de execução exigem uma concentração dos resultados, que devem ser medidos, acompanhados e publicados durante todo o período de execução.

Assim, por exemplo, o objetivo temático “inclusão social e luta contra a pobreza” define as seguintes prioridades de investimento e condições *ex ante* para os dois fundos principais da política de coesão (Fundo Social Europeu e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional):

Prioridades de investimento para o objetivo Inclusão Social e Pobreza		Condições <i>ex ante</i>
Fundo Social Europeu	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	
1. Inclusão ativa, também com a finalidade de promover a igualdade de oportunidades e a participação ativa e melhorar a empregabilidade.	1. Investimento em infraestrutura social e sanitária que contribua ao desenvolvimento nacional, regional e local, redução das desigualdades sanitárias; incentivo da inclusão social mediante um melhor acesso aos serviços sociais, culturais e de lazer a transição dos serviços institucionais aos serviços locais.	Existe e se aplica um quadro estratégico nacional para a Redução da pobreza, que tem como objeto a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho à luz das diretrizes para as políticas de emprego.
2. Integração socioeconômica das comunidades marginalizadas como os ciganos.	2. Apoio para a regeneração física, econômica e social das comunidades desfavorecidas das zonas urbanas e rurais.	Existe um quadro estratégico nacional de inclusão dos ciganos.
3. Luta contra todas as formas de discriminação e a promoção das iguais oportunidades..		
4. Melhoria do acesso a serviços acessíveis, sustentáveis e de qualidade, incluindo serviços sanitários e sociais de interesse geral.		Existência de um quadro estratégico nacional ou regional em matéria de saúde.
5. Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais, bem como da economia social e solidária, para facilitar o acesso ao trabalho.	3. Ajuda às empresas sociais.	
6. Estratégias de desenvolvimento local a cargo das comunidades locais.	4. Investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local comunitário.	

6. Conclusões

Nas páginas anteriores foram resumidos os traços principais dos espaços colegiados europeus para abordar de modo colaborativo e coordenando temas de política social. As modalidades principais podem ser agrupadas em três grandes tipologias:

1. O primeiro, que seria mais correto definir de *cooperação* e intercâmbio *estruturado* - o MAC -, pretende alcançar a convergência através da aprendizagem recíproca e da definição de estratégias comuns, mas suas decisões não são vinculantes: o MAC não tem poderes de aplicação da legislação e de sanção, mesmo se constitui uma ferramenta para influir nas agendas nacionais a partir da pressão entre pares e da difusão de abordagens e conceitos.
2. O segundo, de coordenação propriamente dita, está associado com a Estratégia EU 2020 e com o mecanismo do Semestre Europeu e coloca em realce o papel de auditor que a CE tem assumido. É muito vinculante do ponto de vista das obrigações dos EM em âmbito de políticas econômicas, muito mais brando para aproximar os sistemas de proteção social e, de modo geral, as políticas sociais. Porém as decisões adotadas repercutem-se nos sistemas de *welfare*.
3. O terceiro, relativo às políticas de coesão, passa pela delegação de Poderes e transmissão de recursos financeiros a uma instituição sobre nacional – a Comissão Europeia - com poderes fortes para orientar e definir diretrizes de atuação dos Estados nacionais.

A tipologia anterior deve ser entendida à luz da diferença fundamental entre políticas comuns (dos países que formam a comunidade europeia), políticas únicas (como conjunto organizado ou federado) e políticas nacionais. Todavia, depois da reforma do sistema de governança econômica da UE, as diferenças entre políticas únicas e comuns estão se tornando mais tênues.

O MAC contribuiu para que a maioria se oriente por paradigmas partilhados, sem assentar as bases de um regime de previdência europeu e sem obter a aproximação dos sistemas nacionais de proteção social. Apesar de seus escassos resultados, atualmente o MAC é um mecanismo insubstituível para o diálogo e a cooperação entre países que pode ser aperfeiçoado. Os impedimentos para torna-lo mais efetivo fundam-se na ausência de poderes normativos. Esta falta é imputável à vontade dos Estados nacionais de resguardar sua autonomia, como transparece na divisão de competências estabelecida no Tratado de Funcionamento da União Europeia. Como foi visto, o Tratado reserva à esfera nacional as políticas de proteção social, limitando as intervenções de nível supranacional. A evolução futura do MAC, portanto, seguirá sendo sujeita às tendências contrapostas que caracterizam todo o processo de integração da União Europeia: de um lado a dicotomia entre unidade federativa dos países e conservação de amplas margens de soberania nacional, de outro lado, a preeminência das dimensões econômica e ocupacional contra um maior equilíbrio entre estas e a dimensão social.

Sem prejuízo de quanto exposto, a necessidade de fortalecer a coordenação das políticas sociais será mais aceita a medida que avança o processo de integração europeia. Mesmo para além dos direitos de cidadania europeia, é possível que uma união econômica

e monetária deixe completamente nas mãos dos países - sem consequências - as políticas de *welfare*? Como afirma Tangorra (2013: 76), a perfeita mobilidade dos fatores de produção, dos bens e serviços leva a um “nivelamento para baixo” em detrimento dos benefícios sociais mínimos mais elevados. Se numa economia fechada um Estado pode estabelecer livremente o nível de proteção social (e, consequentemente, o nível de imposição fiscal correspondente), dificilmente pode-se fazer o mesmo em uma economia aberta. Dois fenômenos bem conhecidos desencorajam a dissonância dos regimes de proteção social: o *social dumping* e o *social shopping*, ou seja, a diminuição dos impostos (e portanto das garantias de *welfare*) para atrair mais investimentos, de um lado, e o deslocamento de trabalhadores e contribuintes naqueles países com maior vantagem competitiva, do outro lado. Para além destes motivos contundentes, “as recentes crises financeiras globais e a dívida pública mostraram mais uma vez – em sentido tanto negativo quanto positivo – não somente a importância fundamental de um moderno *welfare state*, bem como a necessidade de que a UE tenha um papel decisivo na coordenação e no apoio das respostas nacionais dirigidas ao mesmo tempo à recuperação econômica e à equidade social” (Hemerijck, 2013, em Barcevičius et al., 2014).

A partir do percurso efetuado até aqui podemos deduzir alguns ensinamentos também de interesse para a reflexão sobre o futuro dos processos de integração que se desenvolvem na América Latina:

- a) A coordenação supranacional é mais eficaz quando orientada a negociar pactos políticos ao nível mais alto e a estabelecer compromissos para que todas as partes os respeitem. É o caso, por exemplo, do objetivo “inclusão social e luta contra a pobreza” da UE 2020, que obriga os Estados a traduzi-los em metas nacionais concretas (cota de redução da pobreza no âmbito da meta comum de 20 milhões de pessoas), devendo também prever os recursos orçamentais correspondentes e destinar-lhes pelo menos 20% do Fundo Social Europeu.
- b) A coordenação entre países de suas políticas sociais seria muito mais eficaz se fosse guiada por um objetivo “alto” de harmonização dos sistemas nacionais de proteção social baseada no reconhecimento de um nível de direitos e benefício mínimos para todos os cidadãos de uma comunidade de nações, para além de sua residência e pertença a um ou outro país. Isso implicaria confiar muito menos em uma convergência a nível supranacional através da *persuasão moral* e do intercâmbio (um caminho lento e que dificilmente leva a resultados significativos), transformando a coordenação em um mecanismo deliberativo com efeitos vinculantes. A coordenação dos assuntos econômicos e fiscais na Europa é mais eficaz porque os Estados devem aceitar as decisões tomadas dentro das regras de governança neste âmbito.
- c) Embora se afirme reiteradamente que os três pilares do desenvolvimento - econômico, ocupacional e social - se complementam e fortalecem mutuamente,

concretamente acontece que mais cedo ou mais tarde pode impor-se uma hierarquia de prioridades em detrimento da despesa social, sob o pressuposto que uma economia sadia e em expansão traz mais emprego e, com isso, se resolve boa parte dos problemas sociais. A realidade nos mostra como é enganadora essa convicção. Parece pelo menos otimista pensar que uma coisa compensa a outra mecanicamente. Na Europa observa-se a difícil coexistência entre políticas sociais nacionais e integração econômica liderada pela União Europeia. A dimensão social nunca alcançou o mesmo *status* daquela econômica e o MAC é um instrumento frágil não somente em comparação com a união econômica e monetária, mas também em relação às políticas de emprego (Saraceno, 2013). As sequelas da crise e as políticas de ajustamento levaram à contração dos serviços de proteção social, pelo menos nos países afetados pela recessão econômica. Neste sentido, para que a coordenação dos serviços sociais não sofra um retrocesso e perda de relevância é importante: (a) dota-la de instituições próprias e autônomas e (b) ancora-la ao mesmo tempo, à governança sobre nacional das políticas econômicas fiscais. Para além da proclamação de princípios, sem mecanismos e procedimentos que definam como deve funcionar o triângulo desenvolvimento econômico-emprego-social, o risco é que a complexa interação entre políticas de crescimento econômico e controle das finanças públicas se transforme na premissa de sacrifícios no âmbito dos investimentos sociais.

- d) A coordenação pode ser mais eficaz quando a implementação de suas decisões utiliza uma instituição supranacional à qual se transferem os poderes e recursos. Isso é possível na medida em que os países associados adotem uma política comum. A política de coesão social, econômica e territorial europeia é um claro exemplo de políticas comuns. Sustenta-se no princípio da solidariedade, com o desejo de obter que as regiões europeias mais atrasadas cheguem a equiparar-se com os níveis dos países mais desenvolvidos. Mas, para além da solidariedade, a política de coesão tem sua origem e justificação no projeto de integração econômica europeia. No momento em que o exercício de coordenar-se visa uma integração das partes que se coordenam e/ou a levar a cabo políticas comuns, parece inevitável ceder uma parte das atribuições de governo a uma instância supranacional, proporcionando-lhe as ferramentas financeiras para poder operar. Como vimos, a CE conta com um orçamento estável que vem das contribuições dos Estados para implementação de políticas comuns, implementação sujeita a regras controladas pela própria CE.
- e) Neste trabalho foi muito pouco usada a palavra “governo”, e muito mais a palavra “Estado”. Os períodos de governo são muito breves e os compromissos que se tomam a nível supranacional não podem depender dos governos de turno, muito menos de oscilações eleitorais. Fazer de modo que a coordenação e suas decisões não dependam destas condições é um elemento chave não somente para o horizonte estratégico de que elas necessitam, mas também para que

cada governo seja obrigado a cumprir os compromissos do Estado. Daqui o efeito positivo, na Europa, da aposta de uma visão a longo prazo, estabelecendo em ciclos de dez anos a Estratégia que deve moldar a agenda política comum e a cada sete anos o orçamento da União Europeia. Sem um projeto de integração assumido através de uma forte Vontade política, é muito pouco provável que se possa avançar rumo a uma coordenação orientada para a convergência. É inevitável alienar uma parte da soberania nacional para que isso seja possível. Na Europa a complexidade é extraordinária: 28 países, 24 línguas, com histórias, tradições e sistemas muito diferentes. A América Latina poderia estar em condições melhores para fazer aquilo que a Europa chegou a fazer em 60 anos. As afinidades e semelhanças entre seus países deixam entrever com otimismo um processo de integração mais acelerado e com enormes benefícios para todos os latino-americanos.

Bibliografia

- Agostini, C., Sabato, S., Jessoula, M. (2013), *Europe 2020 and the fight against poverty: searching for coherence and effectiveness in multilevel policy arenas*. Torino, Centro Einaudi.
- Barcevičius, E., Timo Weishaupt, J., Zeitlin, J. (eds.) (2014), *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan.
- Copeland, P. (2015), *Poverty and Social Exclusion within Europe 2020*, paper presented at Social Cohesion Days Conference, Reggio Emilia, 4-6 June 2015, en <http://www.socialcohesiondays.com/>.
- Costamagna, F. (2013), *The European Semester in action: strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, Working Paper-LPF n. 5 Torino, Centro Einaudi.
- Council EPSCO, 3339th Council meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, Luxembourg, 16 October 2014, endorsement of the Joint contribution from the Employment Committee and the Social Protection Committee n.13809/14.
- De la Porte, C. y Pochet, P. (2012), "Why and how (still) study the Open Method of Coordination (OMC)?", *Journal of European Social Policy*, vol. 22 (3).
- European Commission (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Brussels.
- European Commission (2008), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe*, Brussels.

- European Commission (2010), Communication from the Commission EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020.
- European Commission (2012) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a job-rich recovery, COM(2012) 173 final.
- European Commission (2013a) Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Strengthening the social dimension of the economic and monetary union, COM (2013) 690.
- European Commission (2013b), Communication from the Commission to the European Parliament, to the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Working together for Europe's young people A call to action on youth unemployment, COM(2013) 447 final.
- European Commission (2013c), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83 final.
- European Commission (2014a), Taking stock of the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2014) 130 final/2
- European Commission (2014b), An introduction to EU Cohesion Policy 2014 2020, Brussels.
- European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 2015 European Semester: Country-specific recommendations, COM(2015) 250 final.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2014), Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main findings and suggestions on the way forward A Study of National Policies. Brussels, Network of Independent Experts on Social Inclusion & European Commission.
- Gobierno de España (2014), Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, Madrid.
- Hemerijck, A. (2013), Changing Welfare States. Oxford, Oxford University Press.
- Jessuola, M. (2015), "Europe 2020 and the fight against poverty: beyond competence clash, towards 'hybrid' governance solutions?", Social Policy and Administration, Europeanization of welfare regional Issue, vol. 49, 4 (próxima publicación).
- Lelie, P. y Vanhercke, B. (2013), "Inside the Social OMC's Learning Tools: How « Benchmarking Social Europe » really Worked", OSE Paper Series, Research Paper No. 10, February 2013.
- Public Policy y Management Institute (2011), Evaluation of the effectiveness and impact of the Social OMC since 2006 (Deliverable 7), Suggestions for improvement and strengthening of the effectiveness and impact of the Social OMC (deliverable 8), Vilnius, PPMI.
- Sabato, S. y Vanhercke, B. (2014), About the baby and the bathwater: assessing the European Platform against Poverty, Working Paper 2014.09. Bruxelles, European Trade Union Institute.

- Sacchi, S. Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali. URGE Working Paper 8/2006, Milano.
- Saraceno, C. (2013), "The undercutting of the European Social Dimension", LIEPP Working Paper January 2013, 7, Sciences Po / LIEPP.
- Social Protection Committee Indicators Sub-group (2015), Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion, Bruxelles, European Union.
- Tangorra, R. (2013), "Modello sociale europeo? Integrazione europea e politiche sociali all'epoca della moneta unica", Rivista delle Politiche Sociali, 3-4, Roma, Ediesse.
- Zeitlin, J. (2010), "Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: a new governance architecture for EU policy coordination". En Marlier, E. y Natali, D. (eds.), con Rudi Van Dam, Europe 2020: Towards a More Social EU? Brussels, PIE-Peter Lang.
- Zeitlin, J. y Vanhercke, B. (2014), Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020. Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies.

Anexo 1. A divisão das competências na União Europeia

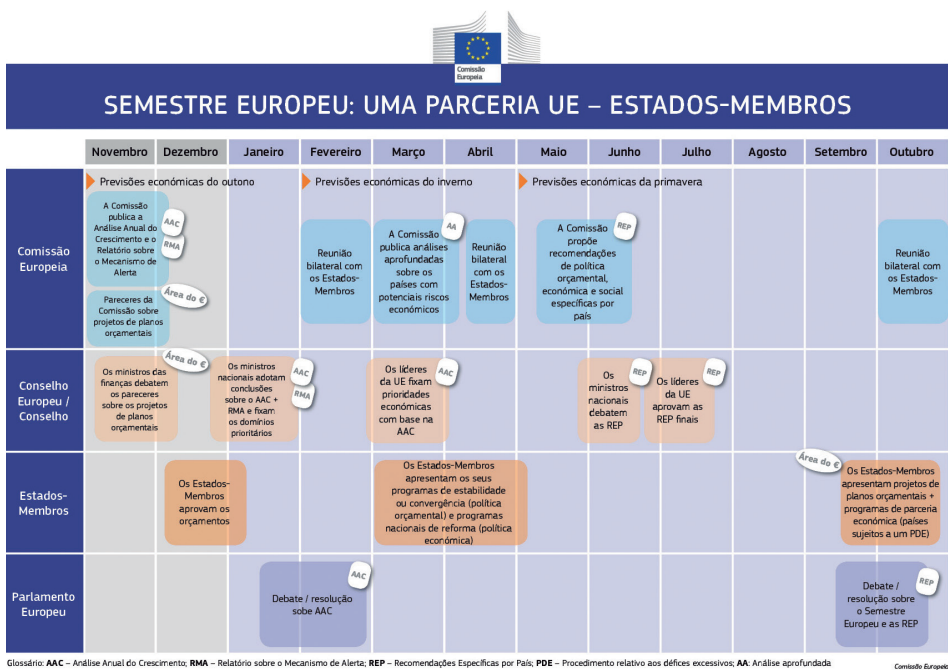
Tipologia de competências:

- **Exclusivas:** somente a UE poderá legislar e adotar ações juridicamente vinculantes (os Estados poderão fazê-lo somente se autorizados pela UE ou para aplicar os atos da UE).
- **Compartilhadas:** a UE e os Estados poderão legislar e adotar atos juridicamente vinculantes. Os Estados exercem sua competência na medida em que a UE não tenha exercido a sua ou tenha decidido exercer a sua.
- **De apoio:** competência da UE para levar a cabo ações com a finalidade de apoiar, coordenar ou complementar a ação dos Estados.
- Outras de coordenação

Exclusivas (art. 3 TFUE)	Compartilhadas (art. 4 TFUE)	De apoio: a UE apoia, coordena e completa a ação dos EEMM (art. 6 TFUE)	De coordenação (art.5 TFUE)
A união aduaneira	O mercado doméstico.	A cultura.	Os EM coordenarão suas políticas econômicas dentro da União. Com essa finalidade, o Conselho adotará medidas, de modo especial diretrizes gerais para estas políticas
Estabelecimento de normas sobre competências necessárias para o funcionamento do mercado doméstico.	A política social Em referência aos aspetos definidos pelo Tratado.	A indústria.	A UE adota medidas para garantir a coordenação das políticas de emprego dos EM (de modo especial a definição das diretrizes)
A política monetária dos Estados cuja moeda é o euro.	a coesão econômica, social e territorial.	A proteção da saúde humana	A UE pode tomar iniciativas para garantir a coordenação das políticas sociais dos EM.
A conservação dos recursos biológicos marinhos dentro da política de pesca comum	A agricultura e a pesca, com exclusão da conservação dos recursos biológicos marinhos	A educação, a formação profissional, e juventude o esporte	
A política comercial comum.	Ambiente.	O turismo	
	Proteção dos consumidores	A proteção civil.	
	Transportes e redes trans europeias.	A cooperação administrativa.,	
	Energia.	UE apoia e completa a ação dos EEMM (art. 153).	
	O espaço de liberdade, segurança e justiça	Condições de trabalho, segurança social, Proteção, igualdade de gênero, exclusão social, modernização sistemas proteção social, entre outras.	
	Os assuntos comuns de segurança em matéria de saúde pública		

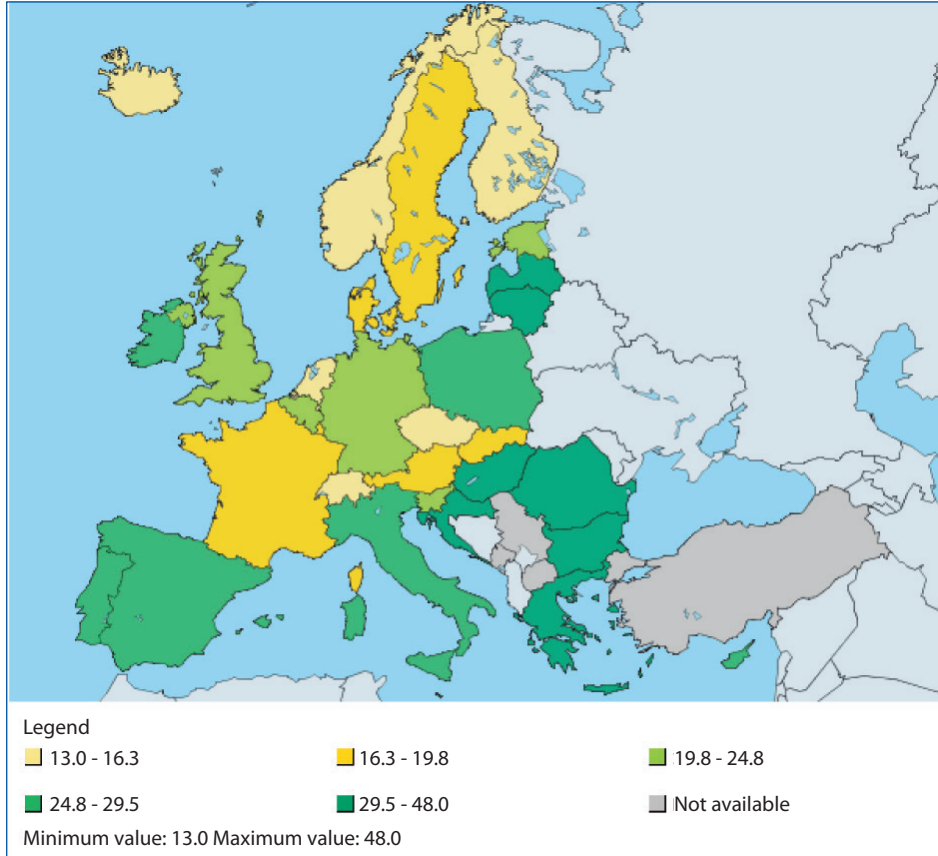
Anexo 2. Semestre Europeu

Semestre Europeu: período em que se coordenam as políticas orçamentais, macro-econômicas e estruturais dos Estados antes de tomar as decisões orçamentárias nacionais.

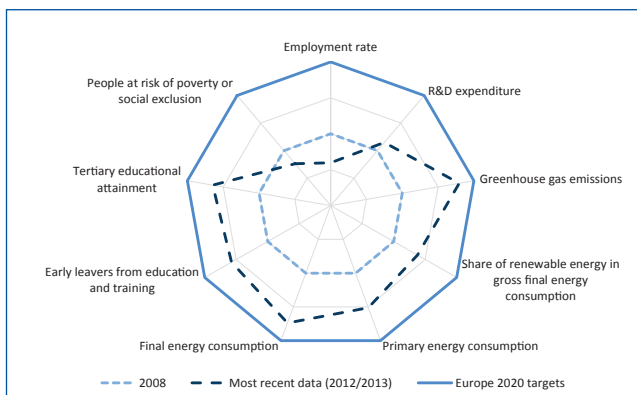


Anexo 3. Situacional social

People at risk of poverty or social exclusion (% and 1 000 persons - 2013. Percentage of total population)



Europe 2020 headline indicators: target values and progress since 2008



Since 2008 substantial progress has been made both in the area of climate change and energy (through the reduction in greenhouse gas emissions and the increase in the use of renewable energy sources) and in the area of education (through the increase in the rate of tertiary educational attainment and the reduction in the number of early leavers from education and training).

Progress has been more limited for R&D expenditure, while the distance to the employment and poverty targets has increased.

People at risk of poverty or social exclusion

% and 1 000 persons
Thousand persons

geo	time	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU (28 countries)		:	:	:	:	:	:	118,007	121,314	124,000	122,897	:
EU (27 countries)		:	124,339 (a)	123,051 (a)	119,360	116,584	114,560	116,686	119,930	122,676	121,226	:
Euro area (18 countries)		:	69,271	70,725	70,641	70,642	70,359	71,521	75,130	76,603	75,827	:
Euro area (17 countries)		:	68,245	69,798	69,876	69,902	69,551	70,723	74,309	75,872	75,125	:
Belgium		2,257	2,338	2,247	2,261	2,194	2,145	2,235	2,271	2,356	2,286	:
Bulgaria		:	:	4,734	4,663	3,421 (b)	3,511	3,719	3,693	3,621	3,493	:
Czech Republic		:	1,988	1,832	1,613	1,566	1,448	1,465	1,598	1,580	1,508	:
Denmark		880	921	896	905	887	962	1,039	1,057	1,059	1,059	:
Germany		:	15,022	16,444	16,760	16,345	16,217	15,962	16,074	15,909	16,212	:
Estonia		352	347	293	293	312	312	289	307	311	313	:
Ireland		1,007	1,038	991	1,005	1,050	1,150	1,220	1,319	1,378	1,358	:
Greece		3,283	3,131	3,154	3,064	3,046	3,007	3,031	3,403	3,295	3,994	:
Spain		10,558	10,481	10,519	10,373	11,124	11,336 (b)	12,029	12,463	12,628	12,630	:
France		11,597	11,127	11,184	11,382	11,150 (b)	11,200	11,712	11,840	11,760	11,229	:
Croatia		:	:	:	:	:	:	1,322	1,384	1,384	1,271	:
Italy		15,285	14,621	15,256	15,412	15,099	14,835	14,757	17,112	18,194	17,326	:
Cyprus		:	188	193	195	181 (b)	188	202	207	234	240	:
Latvia		:	1,027	927	765	740 (b)	808	798	821	731	702	645.3
Lithuania		:	1,400	1,217	967	928	943	1,068	1,011	975	917	:
Luxembourg		71	77	74	73	72	85	83	84	95	96	:
Hungary		:	3,185	3,121	2,916	2,794	2,924	2,948	3,051	3,188	3,285	3,035.1
Malta		:	81	78	79	81	82	86	90	94	99	:
Netherlands		:	2,705	2,603	2,558	2,432	2,483	2,483	2,598	2,492	2,648	:
Austria		1,448	1,416	1,454	1,376	1,699 (b)	1,577	1,566	1,593	1,542	1,572	1,610.6 (b)
Poland		:	17,080	14,938	12,958	11,491 (b)	10,454	10,469	10,196	10,128	9,748	:
Portugal	2,876	2,745	2,640	2,653	2,757	2,757	2,648	2,693	2,601	2,667	2,879	:
Romania	:	:	:	:	9,904	9,418	9,112	8,890	8,630	8,907	8,601	:
Slovenia	:	:	362	343	335	361	339	366	386	392	410	:
Slovakia	:	1,724	1,439	1,150	1,111	1,111	1,061	1,118	1,112	1,109	1,070	:
Finland	885	887	886	907	886	910	886	890	949	916	854	:
Sweden	1,521	1,325	1,489	1,264	1,367	1,367	1,459	1,418	1,538	1,519	1,602	:
United Kingdom	:	14,530	14,193	13,527	14,069	13,389	14,211	14,044	15,099 (b)	15,586	15,586	:
Iceland	39	38	36	38	36	42	41	36	40	40	40	:
Norway	724	746	780	764	701	724	716	716	705	681	714	:
Switzerland	:	:	:	:	1,304	1,338	1,318	1,291	1,308	1,350	1,271	:
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	:	:	:	:	:	:	:	972	1,038	1,038	1,038	:
Serbia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	3,005	:
Turkey	:	:	:	48,934	:	:	:	:	:	:	:	:

-not available e-estimated b-break in time series p-provisional

Source of Data: Eurostat

Last update: 22.04.2015

Table identifier: 2015172320_CEST

Hyperlink to the table: http://ec.europa.eu/eurostat/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_2020_50

General Disclaimer of the EC website: http://ec.europa.eu/growth/legal_notices_en.htm

Code: 12020_50

Anexo 4. Orçamento e programas da União Europeia

O orçamento da União Europeia (UE)²² foca-se nos aspetos onde o financiamento europeu é decisivo.

Financia aquilo que não seria financiado ou seria mais caro financiar com os orçamentos nacionais.

Enfrentar os desafios comuns com o orçamento da UE sai mais barato e é mais eficaz do que utilizar 28 orçamentos diferentes. O orçamento da EU é, principalmente um orçamento de investimento, que coloca em comum os recursos dos Estados membros e produz economias de escala. Se destina a ações que os Estados membros podem financiar de maneira mais rentável trabalhando em colaboração (por exemplo, em âmbitos como a energia, o transporte, as tecnologias da informação e a comunicação, a mudança climática e a pesquisa). Dentro de cada política ou linha do orçamento, o financiamento se canaliza principalmente através de programas como “Erasmus+” (educação) ou “LIFE” (meio ambiente) ou através de fundos como o Fundo de Coesão, destinado às regiões e Estados membros menos desenvolvidos da UE. A Comissão Europeia é a responsável última da aplicação do orçamento. Na prática, o gasto da maioria dos fundos da UE (cerca de 80%) é feita junto com os Estados membros através da chamada gestão partilhada. Segundo este mecanismo, as Administrações dos Estados membros (por exemplo, os ministérios de desenvolvimento regional) gerenciam os gastos da Comissão, sob sua própria supervisão.

Os recursos próprios são de três tipos: (a) recursos próprios tradicionais (fundamentalmente direitos de alfândega sobre as importações na UE e quotas sobre o açúcar); (b) recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado (IVA 0,3%); (c) recursos próprios derivados da renda nacional bruta (RNB): cada Estado membro transfere ao orçamento da EU uma determinada porcentagem de sua riqueza.

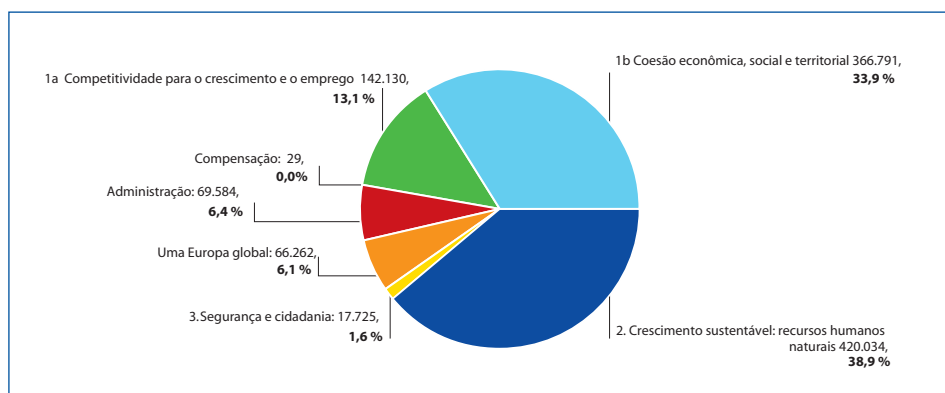
Os recursos do orçamento da UE estão a disposição de qualquer cidadão da União, empresa, associação etc. São oferecidos dois tipos principais de financiamento:

1. Subvenções concedidas para financiar ou cofinanciar determinados projetos e objetivos, normalmente através de um convite a apresentar propostas. O financiamento proveniente de fundos de investimento e estruturais realiza-se com subvenções concedidas pelas administrações governamentais, regionais e locais.

22. Extraído de “Compreender as políticas da União Europeia. Orçamento”. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/budget_es.pdf

2. Contratos públicos outorgados mediante licitações para a aquisição de obras, bens ou serviços destinados a garantir o funcionamento das instituições e os programas da UE.

O orçamento da UE ascende a mais de 1.000 milhões de euros para o período 2014-2020. Em 2015 é de 141 bilhões de euros, pouco mais de 1% do PIB do conjunto dos países. 12 países aportam mais recursos daqueles que recebem (Alemanha, França e Itália são os principais) Alguns países não conseguem gastar todos os recursos que a UE lhes transfere. Os custos administrativos representam apenas 6% do orçamento da UE e cobrem os gastos de pessoal e infraestruturas das instituições da UE (Parlamento Europeu, Conselho de Ministros, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça e Tribunal das Contas Europeu).



Fonte: Comissão Europeia.

Programas por macro áreas de intervenção

(ver http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm)

Competitividade para o crescimento e o emprego

- Connecting Europe Facility.
- Copernicus.
- Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME).
- Customs, Taxation and Fight against Fraud.
- Employment and Social innovation Programme (919M€).
- Erasmus+ (14.700M€).
- Galileo.
- Horizon 2020 (80M€).
- ITER.
- Nuclear Decommissioning Assistance Programmes.

Coesão econômica social e territorial

- Cohesion Fund (fundo da política de coesão, também é parte dos FEIE).
- Less Developed Regions (FSE y FEDR: fundos da política de coesão, também são parte dos FEIE).
- More Developed Regions (FSE y FEDR: fundos da política de coesão, também são parte dos FEIE).

Crescimento sustentável: recursos naturais

- Common Agricultural Policy - Pillar I.
- European Maritime Affairs and Fisheries (FEAMP, também é parte dos FEIE).
- Life programme.
- Rural Development - CAP pillar II (FEADR, também é parte dos FEIE).

PARTE II
**Instrumentos e mecanismos
de coordenação:**
*a política, o planejamento e o orçamento
como fatores chave*

1. A economia política das políticas sociais e a dimensão político-institucional dos processos de coordenação pró-integralidade¹

Fabián Repetto²

Introdução

O trabalho tem como objetivo colocar os desafios da coordenação como um aspecto central, porém não exclusivo na busca de abordagens integrais para projetar e gerir a política social latino-americana, em particular ao enfrentar problemas complexos e multicausais.

A estrutura do capítulo se expressa em quatro seções. A primeira parte aborda o alcance da política social e os desafios que os diversos aspectos e componentes que formam, em cada país, a política social, os geram na busca de integralidade. A segunda seção se concentra em atender duas funções estatais críticas para trafegar em direção à tal integralidade: a mencionada coordenação, por um lado, e o governo, por outro. Isto, enquadrado em dois conceitos fundamentais para qualquer abordagem de economia política: instituições e atores. A terceira parte do documento explora algumas questões analíticas necessárias para entender do que se fala, quando se fala em “autoridade social”, enquanto expressão da institucionalidade social. Finalmente, na quarta seção, é apresentado um decálogo de lições aprendidas da experiência latino-americana de busca de integralidade de sua política social em geral e da proteção social em particular.

1. Este trabalho se apoia em diversas produções prévias do autor, seja em seu papel como tal ou como coautor. Em particular, Repetto (2005 e 2009), Repetto e Potenza Dal Masetto (2015), e Cunill Grau, Repetto e Bronzo (2015).

2. Diretor do Programa de Proteção Social do Centro de Implantação de Políticas Públicas para a Equidade e o Crescimento (CIPPEC-Argentina). Pesquisador no campo das políticas sociais e a institucionalidade da gestão pública, e consultor internacional de políticas sociais em diversos países da América Latina. fabian.repetto@gmail.com

1. Alcance da política social: desafios para avançar em direção à integralidade

A primeira coisa a esclarecer do ponto de vista conceitual se relaciona com os possíveis alcances das políticas sociais, de cujas mutações recentemente acabamos de falar. Elas constituem um subconjunto das políticas públicas e não têm um limite preciso, como bem o expressa Titmuss. Primeiro, quando afirma, seguindo a obra de Marshall: “O termo política social não é uma expressão técnica com significado exato (...), se utiliza para fazer referência à política dos governos com relação àquelas atuações que têm impacto direto no bem-estar dos cidadãos com o fim de lhes proporcionar serviços ou renda. Portanto, a parte mais importante é formada pela seguridade social, a assistência pública (ou nacional), os serviços sanitários e de bem-estar, a política de moradia” (1981: 37). Depois disso, vai mais além em sua ligação com outras áreas de ação pública e a considera como um sistema redistribuidor de renda, incorporando aspectos tais como a política fiscal, a política de emprego e renda, assim como a administração dos setores sociais (cfr. Bustelo e Minujin, 1997).

Um aspecto fundamental a reconhecer é que se trata de um campo em permanente construção e/ou reconfiguração. As relações de força, as cosmovisões ideológicas, as dinâmicas macroeconômicas e os renovados saberes disciplinares são quatro aspectos que, combinados, ajudam a entender as mudanças que, historicamente transformam o alcance e conteúdo da política social. Como o verso de uma mesma moeda, também ajuda a entender essas transformações, o que acontece propriamente na estrutura social, as mutações em suas estruturas de riscos e vulnerabilidades, a aparição de novos problemas ou a reformulação de velhas questões não resolvidas ou resolvidas somente de forma parcial.

Com base na tipologia de regimes de bem-estar proposta por Esping-Andersen (1993), a literatura especializada definiu três áreas fundamentais de política social, cuja dinâmica impacta de forma direta os problemas e necessidades de determinados setores da sociedade: em primeiro termo, aquelas de cobertura universal; em segundo lugar, as associadas à seguridade social; finalmente, as destinadas a enfrentar a pobreza.

O conjunto de ações públicas definidas como *políticas sociais universais* se expressa de forma paradigmática nos setores de educação (principalmente nos níveis básicos) e de saúde (em especial, de cuidados primários). Mesmo quando a origem das mesmas pode se encontrar nas etapas iniciais do capitalismo (ou vinculada à consolidação de alguns Estados nacionais, no caso da América Latina do final do século XIX), sua extensão em termos amplos e benefícios relativamente homogêneos oferecidos de forma centralizada e financiada pelos recursos públicos do fisco, isso se produz de forma recente a partir do segundo pós-guerra. Assim resultou a expressão cabal dos novos direitos sociais. Este tipo de políticas “pretende cobrir toda a população contra

as contingências sociais, independentemente da atividade que realize o cidadão e de sua capacidade de contra prestação” (O Vuolo, 1990: 39).

Em geral, as *políticas da seguridade social* limitam sua cobertura a indivíduos (e seu grupo familiar) que integram a força de trabalho formalmente organizada, na medida em que se financiam de forma tripartite entre assegurados, empregadores e o Estado. Segundo O Vuolo: “Os benefícios que fornecem estão, ao menos parcialmente, vinculados com as contribuições (seja de forma direta o indireta, utilizando os salários como base comum de cálculo). Organiza-se em diferentes programas (usualmente separados), cada um dos quais se identifica com uma “contingencia” particular ou “risco” social que motiva a cobertura” (O Vuolo, 1990: 39).

No que se refere às *políticas frente à pobreza*, e ainda quando sua gênese se remonta às origens do próprio Estado, o lugar que ocupou historicamente no conjunto de ações públicas permite descobrir um percurso singular. Enquanto, em grande parte dos países com maiores níveis de industrialização foi desaparecendo como tal, além de ações isoladas (com a notória exceção dos Estados Unidos e outros países anglo-saxônicos), em âmbitos como a América Latina teve uma tripla manifestação histórica: a beneficência, a assistência pública e as mais recentes modalidades de programas focalizados.

Um modo algo diferente, porém em geral complementar de interpretar analiticamente as políticas sociais é introduzir o conceito de proteção social. Neste momento histórico, uma das novidades mais sugestivas no campo da política social é que as recentes ações (dispersas, atomizadas e muitas vezes irrelevantes) destinadas a enfrentar a pobreza começam a dar lugar a enfoques mais amplos, relacionados com o que se passou a chamar de “proteção social”. Isto se dá em um marco onde os governos latino-americanos, os organismos multilaterais, a comunidade acadêmica e as organizações sociais, entre outros atores relevantes, começam a avançar em direção a dois novos consensos, ainda incipientes: por um lado, se começa a reconhecer que a política social é bem mais do que ações dirigidas exclusivamente à população em situação de pobreza; por outro lado, vai havendo maior consciência de que, enquanto uma das chaves fundamentais para melhorar a situação social esteja relacionada com o que acontece com o mercado de trabalho, é importante incorporar esta dimensão como parte relevante das preocupações estatais com o social. Justamente, a proteção social emerge com força no cruzamento de ambos consensos em construção.

Dito de outro modo, a proteção social (ao ir além da recente história de luta diante da pobreza e ainda com problemas evidentes de precisar seu alcance prático em cada caso nacional) engloba um conjunto de aspectos críticos, anteriormente dispersos, no debate da política pública em termos do social: o capital humano, os riscos individuais e coletivos, a reprodução entre geração dos problemas e as necessidades

sociais, o vínculo entre o econômico e o social, etc. e o faz, pelo menos no plano conceitual, enfatizando uma perspectiva de direitos (e responsabilidades), aspecto novo quando se trata de políticas públicas relacionadas com população com baixo nível de organização e incidência política e social. Colocado assim o horizonte de desafios da proteção social, é evidente que a mesma emerge como um complemento apropriado para outras áreas da política social, como por exemplo, a saúde e a educação, já que estabelece “vasos comunicantes” com outras áreas estratégicas de gestão pública.

As aproximações prévias implicam que o alcance da política social não constitui um dado já dado e homogêneo para qualquer tempo e lugar. Ao contrário, o que define cada Estado em cada país com relação a seus conteúdos e componentes (e por fim seus potenciais impactos) variará de forma dinâmica em função de aspectos tão diversos como o grau relativo de desenvolvimento econômico e social, as características e atores do sistema político, o lugar do país no cenário internacional, etc. E finalmente, de acordo com o sistema de política social que cada país conforme em determinado momento de sua história, serão os desafios de coordenação destinados a promover um sistema integral.

Aqui estão presentes duas hipóteses: por um lado, quanto mais extenso e complexo é o conjunto de intervenções que um Estado decide levar adiante como política social (incorporando serviços e instituições com fortes componentes meritocráticos e universais que comprometem uma parte importante do chamado “gasto social”), mais difícil será avançar em coordenações pró-integralidade dado o peso e interesse dos atores que se delineiam nos referidos campos; por outro lado, as possibilidades de avançar em direção a melhores coordenações pró-integralidade estarão fortemente associadas a contar com coalizões sociopolíticas progressistas e com capacidade para incidir na dinâmica fiscal, com forte interesse em termos sociais, e com aparatos tecnoburocráticos com capacidades para adotar comportamentos e práticas flexíveis de gestão pública, que transcendam (embora o incorporem) o “saber fazer setorial”.

Atendendo a estas breves e iniciais minúcias conceituais, pode-se afirmar que a política social latino-americana sofreu mudanças significativas no último quarto de século. Não apenas foi questionado seu alcance e conteúdo, algo evidente principalmente nos momentos de reformas estruturais pelas quais a região atravessou na década de noventa, mas também mudaram (com especificidades segundo os países) seus modos de organização, a divisão de responsabilidades e as práticas de intervenção.

Observando-se o assunto a partir da perspectiva da situação social e como enfrentá-la, o novo cenário da região colocou em evidência mais uma vez a multidimensionalidade dos problemas sociais, cujas causalidades inter-relacionadas não parecem possíveis de ser enfrentadas exclusivamente com intervenções de caráter setorial. Por sua vez, este reconhecimento começou a se associar com a ideia de que enfrentar

estas problemáticas requer ir além de ações centradas no indivíduo, para dar lugar a uma concepção que coloca o ênfase em dois tipos de abordagens potencialmente complementares: a família e o território.

Situando as políticas sociais em geral, e a proteção social em particular, na moldura mais ampla da institucionalidade social, cabe assinalar que, do conjunto de questões institucionais potencialmente relevantes, no sentido que afetam o peso relativo dos atores envolvidos e transforma as regras de jogo formais e informais que marcam a política social e suas expressões em serviços, políticas e programas concretos, aqui, se deve colocar o foco em duas delas: a descentralização e a intersetorialidade. A emergência de ambos conceitos na história recente da institucionalidade e da política social latino-americana não aconteceu ao mesmo tempo.

Poderíamos afirmar que a descentralização recebeu força na América Latina, região tradicionalmente centralista, a partir de três impulsos baseados em motivos diversos, em três décadas diferentes (sequência que encontra óbvios matizes em cada caso nacional): nos anos setenta, sob governos militares, como um modo de tentar diluir os focos nevrálgicos de conflito social, ou ao menos afastá-los dos centros de poder econômico e político; nos oitenta, no início da transição democrática, com a expectativa de que permitiria assentar as bases de uma democracia a partir do local e da participação social; finalmente, nos noventa, guiada fundamentalmente pelas urgências fiscais de governos nacionais preocupados quase exclusivamente com o ajuste estrutural e a abertura dos mercados.

Por outro lado, se bem que o problema da ausência de sinergias e complementariedades entre os diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (e em particular pelas políticas sociais) tivesse importantes antecedentes, a preocupação com a intersetorialidade emerge mais recentemente, aproximadamente em meados da década dos noventa. E surge primordialmente como uma preocupação de “racionalidade administrativo-fiscal”, resultante da errática e caótica expansão de programas focalizados na pobreza, fenômeno que havia sido, nos anos anteriores, sinal de identidade de uma política social neoliberal que se tornava limitada, quase como sinônimo, ao combate à pobreza. Apenas mais recentemente, porém ainda de modo incipiente, começa a ter força o argumento de que a intersetorialidade é necessária não somente por razões de eficiência, mas também porque as características dos problemas sociais se manifestam cada vez mais complexos e inter-relacionados.

Seja em termos dos desafios derivados da descentralização e as consequentes relações intergovernamentais, ou da tensão setorialidade-intersetorialidade, o certo é que em matéria de política social uma questão crítica quando se fala de coordenação e governo se refere ao alcance da mesma, ou seja, que o que se denomina “política social” é efetivamente matéria de esforços de busca de integralidade. Isto implica, por sua vez, numa questão de caráter mais geral das políticas públicas de um país,

portanto, implica em se perguntar sobre o grau de coerência por o grau de coerência que essa política social tem (ou “parte” da mesma) que se propõe como integral, com relação a: (1) o conjunto de intervenções estatais; (2) o que poderia se vislumbrar como algo similar a “um projeto de país”.

De acordo com o dito anteriormente, assistimos à combinação de diversos reconhecimentos: (a) os problemas que afetam a população não correspondem a uma única causa ou carência/necessidade, mas são problemas multidimensionais; (b) são necessárias abordagens que superem a atenção individual, passando para intervenções que centralizem sua atenção não apenas na família como um todo (incluindo implicações associadas às próprias mutações do conceito de “família”), mas no âmbito territorial no qual vivem os grupos sociais com problemas de bem-estar e desenvolvimento social; (c) a descentralização experimentada em grande parte da região, e em particular em seus setores e serviços sociais, leva a repensar as relações intergovernamentais, tanto em países federais como unitários (e seus matizes); (d) os limites fortes que têm as ações de um Estado que intervém no social através de sua organização setorial requerem mudanças de forma a gerar sinergias entre os organismos públicos com responsabilidade na oferta de serviços, políticas e programas sociais; e (e) quando se fala de coordenação de política social deve-se observar atentamente o alcance do que se coordena, tanto dentro do próprio campo da política social como no mais geral das intervenções de política pública.

Esta multiplicidade de reconhecimentos se associa aos denominados “efeitos transversais da institucionalidade social sobre a gestão social” (Repetto, 2009). Ele afirma: “com relação aos ‘efeitos transversais’, é indubitável que serão diferentes os desafios de gestão social se se trata de uma decisão propriamente setorial (por exemplo, a definição do perfil epidemiológico de uma população ou a mudança do currículo escolar) que de questões que afetam vários setores do Estado (por exemplo, a gestão de um programa de transferências condicionadas, que requer não apenas a transferência monetária e o controle de quem recebe do lado da demanda, como também de prestações de saúde, educação e outros aspectos, mais associadas à oferta de serviços, cuja responsabilidade não recai na mesma organização responsável do mencionado programa). Nesses últimos casos importam tanto as normas escritas que dão as pautas para a coordenação, como as práticas não escritas que facilitam ou criam obstáculos a uma gestão intersetorial. Outro exemplo onde a institucionalidade social gera efeitos transversais sobre a gestão social é aquele onde o conteúdo concreto a gerir (um serviço, uma política, um programa) implica na intervenção de diversas jurisdições estatais, por exemplo, o nível central, o subnacional (províncias, departamentos ou como se denomine em cada caso) e/ou o municipal, o qual remete tanto a interpretar o alcance das normas formais vigentes para regular estas relações, quanto ao tipo de práticas de cultura política que afetam esses vínculos”.

Esses reconhecimentos e estes efeitos transversais levam a propor que um dos maiores desafios que a institucionalidade social latino-americana enfrenta é avançar para

decisões, desenhos e implementações de sistemas de política social mais integrais, capazes de fazer frente tanto ao crítico cenário social quanto aos desafios que afetam as intervenções destinadas a enfrentá-lo. O que fica evidente é que esses sistemas integrais de política social (e seu vínculo com o conjunto de políticas públicas do país) terão de ser muito diferentes país a país, não apenas em vista dos diversos graus de desenvolvimento socioeconômico, mas também por diversidades nos cenários político-institucionais. É neste ponto do afirmado, relacionado com as necessidades de avançar para sistemas integrais de políticas sociais, que faz sentido ressaltar a importância da “função de coordenação” (seja esta restrita ou ampla dentro do conjunto dessas políticas sociais). Mas também deve-se requerer, ao mesmo tempo, que se exerça o que chamaremos de “a função de governo”. Um sem o outro (coordenação e governo) também é condição necessária para transitar para sistemas integrais de política social (ou de proteção social em uma perspectiva mais restrita, porém igualmente crítica).

2. O caminho para a integralidade: as funções de coordenação e governo segundo um enfoque da economia política

A questão social é composta de diferentes problemas vinculados a suas causas e efeitos, cujo protagonismo na agenda governamental (e a prioridade que tenha dentro da mesma) depende de fatores fortemente político-ideológicos). Como exemplo, seria apropriado entender as eventuais relações causais que existem entre um conjunto habitualmente disperso (e com enunciado setorial) de problemas sociais: infraestrutura urbana (déficit de água potável); moradia (precariedade das mesmas); renda e o acesso ao mercado de trabalho (altos níveis de informalidade com baixa renda); educação (índices crescentes de evasão escolar); saúde (mortalidade infantil); e segurança (violência física contra as pessoas). O ponto crítico está em que o simples somatório destes problemas “setoriais” não constitui uma visão integral da problemática social a se enfrentar em um tempo e lugar determinado.

A chave para a identificação das questões sociais que merecem uma abordagem integral reside em definir as relações causais entre os componentes da problemática social a enfrentar. Portanto, o por sua vez desta matéria recai em como transitar a partir do somatório de problemas setoriais a uma problemática integral. Quando isso é conseguido, é possível começar a seguir para respostas integrais a partir da política social.

A integralidade responde à aspiração de que prestações e serviços estejam centrados nas necessidades (e direitos infringidos!) de pessoas, famílias, comunidades ou territórios. Nesse sentido, procura dar às intervenções públicas uma maior coerência e impacto, através da convergência das mesmas, privilegiando a perspectiva do receptor (por exemplo, a família ou o território). Em consequência, a integralidade requer

objetivos compartilhados por todos os operadores (não apenas pelas autoridades políticas maiores) (Martínez Nogueira, 2007).

De uma perspectiva ampla de política pública, a coordenação como meio para a integralidade permitiria alcançar os seguintes objetivos: (a) evitar ou minimizar a duplicação e superposição de políticas; (b) reduzir as inconsistências das políticas; (c) assegurar prioridades de políticas e mostrar a coesão e coerência entre elas; (d) atenuar o conflito político e burocrático; e (e) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas (Peters, 1998).

Consequentemente, podemos afirmar que a coordenação (quando realmente se requer e não for “moda a seguir”) se constitui em um meio privilegiado para conseguir somar esforços orientados ao logro de objetivos estratégicos vinculados a resolver questões multicausais. Diante de problemas públicos complexos, com múltiplos aspectos e diversidade de aspectos envolvidos em suas origens e seu desenvolvimento, como o são emblematicamente muitos problemas sociais, uma intervenção coordenada pode ajudar a enfrentar, ao mesmo tempo e com ações tanto especializadas quanto transversais, as diversas dimensões que exigem atenção. Obter a coordenação pró-integralidade implica, em suma, em uma articulação virtuosa entre integração, coerência e gestão (Lerda, Acquatella e Gómez, 2005: 69).

Em síntese, a função de coordenação nos remete à relação entre atores que requerem fazer convergir recursos de poder devido a sua interdependência para atender problemas complexos, porém também em uma divisão complementar de tarefas e responsabilidades próprias de uma direção estratégica comum. Nos casos da autoridade social e das autoridades sociais temáticas (questões a abordar mais adiante), estes problemas sociais a atender são em geral multicausais e multidimensionais e requerem abordagens integrais. Nem sempre é assim nos assuntos as autoridades setoriais atendem, podem ser os ministérios sociais que fazem parte dos Poderes Executivos.

Um aspecto crítico em termos da coordenação se relaciona com o que vão coordenar. Os âmbitos da coordenação serão muito diferentes se o que se propõe a coordenar é, por exemplo, alguma das seguintes quatro alternativas (ou uma combinação das mesmas): (a) o fluxo de informação; (b) os instrumentos e mecanismos de gestão administrativa; (c) o orçamento; e (d) a autoridade para tomar decisões fundamentais.

Estas alternativas do que vai ser coordenado supõem que o exercício da autoridade implica em um aspecto importante desses processos e que sua prática se torna complexa quando há mais em jogo. A esta abordagem também acrescenta Echebarría, ao assinalar a importância de combinar “... a coordenação hierárquica e não hierárquica (dependendo se o ator que cria ou utiliza a regra de decisão esteja situado em cima dos atores coordenados ou sejam os próprios atores que os façam), assim como a

coordenação dentro da organização (onde a hierarquia é um recurso disponível) e entre organizações (onde não é possível a solução hierárquica)" (2001: 8).

Como uma visão alternativa, porém não necessariamente contraposta à ideia do exercício voluntário da coordenação, Cunill Grau (2005) ressalta a importância que há em contar com um "nó articulador" quando o que existem são múltiplos atores (de diversos setores e níveis de governo) implicados em atender uma problemática na qual eles se encontram envolvidos, em comum.

Mas conseguir a integralidade em algum âmbito amplo ou mais restrito da política social requer também que haja uma identificação clara de quem (organização/ator) lidera esse campo de ação e esses recursos estratégicos que precisam ser coordenados. Isto implica na mencionada "função de governo". De acordo com Acuna e Repetto (2009), diremos que a referida função se refere ao pleno exercício que alguma instância legitimada pelas partes e com alto apoio político assume na prática (além da institucionalidade formal, que nem sempre condiz com a realidade) em relação às tarefas de:

- a) *Fixar os objetivos e metas* que guiarão o sistema, com base em uma visão integral sobre as problemáticas vinculadas ao mesmo.
- b) *Definir as prioridades e a metodologia* (estratégias) *de intervenção*.
- c) *Designar responsabilidades e funções* às áreas e atores envolvidos na atenção da temática.
- d) *Distribuir os recursos* necessários para o cumprimento das atividades ligadas ao cumprimento de responsabilidades e funções designadas.
- e) *Monitorar* o avanço das atividades, cumprimento da metodologia de intervenção e alcance de metas em tempo e forma.
- f) *Sistematizar a informação pertinente e avaliar* a marcha da implantação da política.
- g) *Redefinir a política* (seus alcances, objetivos, metas e metodologia de intervenção) em função das conclusões da avaliação.

2.1. Sobre instituições e atores

As instituições constituem um aspecto central na construção de âmbitos que buscam promover integralidade via coordenação e governo, seja para intercambiar informação com o fim de identificar problemas e potenciais soluções, seja para desenhar e gerir uma política pública onde participem uma multiplicidade de atores e na qual a interação institucionalizada entre estes marque o tom e conteúdo do processo: quem são aliados e quem são oponentes, como se articulam as coalizões e como se modificam ou se mantêm ao longo do tempo, o quão críveis e objeto de cumprimento são os acordos, e a quais se chega. (Repetto, 2000). A interação entre os indivíduos e/ou grupos interessados em uma temática pública determinada ocorre dentro de um certo marco de regras de jogo, razão pela qual

demarcar o papel das instituições é central já que as mesmas regem e orientam a ação dos atores, ajudando-os a criar recursos políticos (Scharpf, 1997): o que se discute e o que é aceito como dado imutável, quais são os compromissos, procedimentos, prêmios e castigos. Segundo Subirats e Gomà (1999), as instituições estruturam o jogo estratégico que se gera em torno das diversas problemáticas públicas, porém não são o jogo em si.

É evidente que o quadro institucional geral que marca a gestão do público em um determinado país exerce fortes condicionamentos sobre as regras de jogo de campos específicos de políticas públicas. Assim, uma certa institucionalidade, por exemplo a que opera no interior e no entorno dos âmbitos da política social (qualquer que seja seu alcance), se ela procura realmente ser apropriada ao objetivo de uma coordenação pró-integralidade, terá a enorme tarefa de facilitar formas mais o menos cooperativas de intercâmbio através do tempo, de tal modo que possibilitem compromissos críveis e que deem como resultado baixos custos de transação. Uma lição derivada disso é que se deve evitar a tentação da engenharia institucional formal de regular todas as interações possíveis, devendo-se prestar muita atenção às regras não escritas. Isto, na medida em que os atores do sistema político em geral e de áreas concretas de gestão pública em particular revelem suas estratégias atendendo ao quadro institucional como um todo. Com essa abordagem deve-se interpretar a institucionalidade social.

A CEPAL definiu oportunamente a institucionalidade social como o “conjunto de normas que regulam o comportamento dos atores, as organizações, a qualidade das mesmas, os modelos de organização e gestão e os acordos institucionais (CEPAL, 2000).

Na mesma linha, outra definição possível aponta que a institucionalidade social consiste no “conjunto de regras de jogo formais e informais (incluindo as rotinas e costumes organizacionais) que são postas em funcionamento para processar e priorizar os problemas sociais, em vez de enquadrar o conteúdo e a dinâmica administrativa e política das políticas sociais”. Para todos os envolvidos (na política social ou em um subconjunto dela), a institucionalidade social representa um quadro de incentivos que estrutura seus limites e oportunidades de negociação e ação, embora não encerre as possibilidades para que se avance para transformações mais o menos amplas da referida institucionalidade (Repetto, 2009).

Existem numerosas propostas sobre quais componentes, ao se desagregar sua definição, a institucionalidade social deve ter (Repetto, 2003; Franco, 2010; Cecchini e Martínez, 2011; Van de Ven e Ellis, 2000; Bohorquez, 2009; Braun e Veslez, 2004; Blank, 2012; Irrarázaval, 2006; Machinea e Cruces, 2010; Szeskel Pardo, 2010 e 2015). A maioria, no entanto, reconhece certos atributos que serão desenvolvidos a seguir:

- **A existência de uma estratégia de longo prazo**, consistente, que se mantém ao longo do tempo, e que não muda sua essência diante de mudanças de governo, crise políticas ou situações conjunturais. Isto não implica que a política social seja rígida e invariável frente à situação socioeconômica. O que quer dizer é que reage adequadamente a choques econômicos, porém não muda arbitrariamente diante de modificações no equilíbrio político.
- **A existência de regras claras e conhecidas por todos os atores** é um dos mais importantes atributos da institucionalidade, já que permite definir como operam os programas, a que população estão dirigidos, que tipo de apoio oferecem, quais os critérios para inscrição e seleção de destinatários, quais são suas responsabilidades (caso haja),
- **A existência de espaços de coordenação** entre diferentes atores governamentais encarregados de executar a política social. São atores de distintos níveis de governo (central, províncias/regiões, municípios/prefeituras) e/ou setores, para isso é indispensável que haja âmbitos nos quais compartilhar informação, articular esforços, designar recursos de maneira eficaz e eficiente, entre outros.
- **O desenvolvimento de capacidade técnica** permanente nos organismos encarregados das distintas etapas da política social. Para levar a cabo uma política social eficaz é fundamental contar com quadros profissionais capacitados a exercer as distintas funções.
- **A existência de mecanismos de coleta e análise de informação confiável** que permitam avaliar o avanço da estratégia e melhorar os programas. Toda estratégia social deve cuidar do uso eficiente dos recursos escassos para atender os problemas sociais mais importantes. Para fazer isto, é essencial contar com informação adequada para a tomada de decisões, com âmbitos institucionais dedicados à avaliação e seguimento das ações sociais e seu impacto. Isto é de crucial importância para obter transparência e prestação de contas.
- **Os mecanismos de controle e fiscalização** permitem a prestação de contas do funcionamento de um programa social. O ciclo da prestação de contas termina somente quando conta com mecanismos que permitam penalizar aqueles funcionários que não sigam a normativa vigente. Tais são os atributos que se agrupam sob a categoria de mecanismos de controle e fiscalização.
- **A participação de atores sociais** que consolidam a continuidade dos programas. Existem diversos atores sociais que, por contar com horizontes de planejamento mais amplos que os atores governamentais, podem fortalecer alguns programas sociais, evitando sua eliminação diante de mudanças políticas conjunturais e elevando a capacidade do programa por meio de demandas e colaboração específica.

Pode-se sintetizar este conjunto de abordagens afirmando que a institucionalidade social se manifesta, fundamentalmente através de quatro dimensões: ao jurídico-normativa, a organizacional, a técnico-operativa e a fiscal.

São atores concretos os que operam dentro de referida institucionalidade pública em geral, e social de forma específica. Adquirir protagonismo real e concreto na esfera pública, por exemplo, para participar ativamente na coordenação e governo de políticas públicas estratégicas, requer dotações importantes de poder. Finalmente, a chave está naqueles recursos que fornecem uma dose relativa de poder a indivíduos ou a coletivos. Interesses (sejam eles interpretados de modo subjetivo ou objetivo) e ideologia não constituem por si só fontes de poder mesmo quando outorguem identidade própria aos diversos envolvidos no espaço público, mas serão uma série de recursos (e as dotações que se tenha deles) que podem facilitar a materialização de interesses e concepções do mundo no plano concreto das ações estatais, por exemplo, programas e políticas sociais.

Acuna e Chudnovsky afirmam: “As capacidades e recursos diferenciais com que os atores contam, pesam dramaticamente sobre a distribuição do poder e o resultado dos processos sociais, e cabe assinalar que estes recursos podem ter uma origem estrutural-econômica e/ou ideológico-cultural” (2013: 31). Não existe consenso na literatura sobre quais são esses recursos relevantes. É possível, no entanto, avançar em uma aproximação com base em quatro aspectos substantivos da vida pública: o político, o econômico, o administrativo e o ideológico. Trata-se de recursos (em termos de capacidades) com os quais se deve contar para poder participar de forma ativa e autônoma no processo de formação de uma política pública, incluindo o próprio processo de coordenar atividades de gestão:

- *Recursos políticos* (apoio da cidadania, dos grupos de interesse e dos mandantes políticos; autoridade formal; liderança e autoridade informal; mobilização e ação coletiva; habilidade para negociar, argumentar e comunicar).
- *Recursos econômicos* (orçamento, dinheiro para influenciar na agenda governamental).
- *Recursos administrativos* (mandato legal, organização, informação, expertise técnica, capacidade para decifrar o contexto).
- *Recursos ideológicos* (ideias, valores, prestígio moral, concepções do mundo).

Os espaços de coordenação e governo com tendência à integralidade da política social devem operar, na prática, como redes políticas muito complexas. Segundo o peso relativo de cada ator baseado na dotação com que conta desses recursos de poder recém apresentados, será a capacidade política *delineada* de um ator individual ou coletivo, que será utilizada para negociar ou para exercer ações de veto nos referidos âmbitos de interação. Devemos ressaltar, sem dúvida, que a interação política no espaço público ligada à disputa/articulação de interesses e ideologias não pode ocorrer entre atores isolados de seu entorno, mas ocorre, em geral, através de coalizões políticas das quais esses envolvidos participam. Devem ser estas conformações, cujo cimento são precisamente os interesses e/ou as ideologias

em comum³, as que permitem que se potencializem os recursos que cada ator ou envolvido nos espaços de coordenação possui por si mesmo e que, de forma individual, não lhe permite atuar ativamente naqueles âmbitos do público onde mais desejam ou necessitam participar. São as coalizões que, agregando múltiplos recursos (trazidos por múltiplos jogadores que inclusive não participam de modo direto no “jogo da coordenação e governo”), geram sinergias importantes, dando lugar a capacidades políticas *agregadas*, que implicam algo diferente ao somatório das capacidades políticas *refinadas* dos membros da coalizão⁴.

As coalizões políticas que operam “dentro” porém também na fronteira com o que está “fora” dos âmbitos destinados à coordenação e governo são interpretadas aqui do seguinte modo: (1) uma conformação mais o menos estável entre indivíduos e/ou grupos de esferas diversas (Estado, regime político, sociedade, mercado, sistema internacional) que possuem certas dotações de recursos (embora sejam mínimas) factíveis de se transformar em elemento de peso na conflitante disputa de poder, (2) que têm intencionalidade de participar de modo conjunto do jogo político próprio de certas temáticas públicas, e (3) que o fazem a partir de dividir, com base no reconhecimento mútuo, alguns interesses e/ou ideologias em comum. Os participantes das coalizões são jogadores estratégicos, razão pela qual tomam decisões múltiplas (entre outras a de permanecer ou não na coalizão, e em caso de fazê-lo, de que forma e com que intensidade), guiados por seus interesses e ideologias, porém também avaliando o que os outros envolvidos na temática pública em questão buscam como objetivos, façam ou não parte da coalizão). Nesse sentido, um aspecto chave para entender o papel das coalizões está associado ao modo como os envolvidos calculam e percebem subjetivamente seus recursos próprios e também os dos outros (Klijn *et al.*, 1995). Ratificando este argumento, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) afirmam que os atores das coalizões atuam restritos por amplos prejuízos e limitações, seja por fatores de tempo, de cultura ou de informação limitada.

Deve-se levar em conta que um tipo de coordenação e governo crítico para a política social acontece impulsionada pelos Poderes Executivos da estrutura estatal, seja em nível central, subnacional ou local (e uma combinação de relações entre os mesmos).

3. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e com relação aos sistemas de crenças, cada coalizão está organizada em uma estrutura hierárquica em três partes: (a) no nível mais elevado, o núcleo do sistema de crenças inclui bases ontológicas e crenças normativas, como, por exemplo, a avaliação da liberdade individual diante da equidade social, que funcional de forma diagonal a todas as demais áreas; (b) em outro nível, o núcleo de crenças políticas, que representa as garantias básicas normativas das coalizões e as percepções causais que se podem encontrar através de um subsistema, que segundo alguns autores é o mas importante a considerar, pois representa as normativas básicas e as garantias empíricas na área de especialização de uma política de elites; e (c) por último, há aspectos secundários do sistema de crenças, que conte, uma série de crenças relativas à seriedade do problema, ao projeto de instituições específicas, preferências políticas à luz de regulamentações desejáveis ou orçamentárias e as avaliações de desenvolvimento dos atores.

4. A literatura sobre coalizões pode ser complementada com a discussão de redes de políticas públicas, na medida em esta aproximação se hierarquiza o papel que os atores e suas interações têm.

Isto requer, enfim, centrar o foco de atenção na dinâmica que acontece no interior das referidas instâncias estatais. Ali, na prática, o que predomina é a multiplicidade e o entrelace de interações entre atores com interesses e ideologias diversas, onde as dotações de recursos, as expectativas pessoais ou grupais, as relações informais e os marcos normativos tornam muito complexa a conformação de coalizões para gerar integralidade que sejam sólidas e que atuem com um horizonte de longo prazo, ou seja, que vão mais além dos acordos táticos e conjunturais.

Sabe-se que o Estado (nesse caso, particularmente o Poder Executivo em seus diferentes níveis jurisdicionais), enquanto expressão materializada de uma relação social estruturada historicamente, é heterogêneo em seu interior. E tal diferença se expressa de modo muito claro nos conflitos e diferenças de critérios nos espaços que são criados no interior do aparato estatal com o declarado objetivo de coordenar campos ou âmbitos de gestão pública concretos, como o caso da problemática social. Dito isso, não devemos nos surpreender que cada um dos “jogadores” do “jogo da coordenação e governo” utilize os recursos com as quais conta e as regras de jogo a seu alcance (ambos aspectos provenientes da mesma dinâmica intraestatal ou do entorno socioeconômico e/ou internacional) com efeito de fazer primar seus interesses e ideologias particulares. Em poucas palavras, coordenar e governar o todo ou partes da política social não deve ser, em geral, um processo de interação onde todos os envolvidos ganham, mas um processo de busca de novos equilíbrios onde os resultados tendem a ser de “soma zero”: o que ganha quem gere a coordenação pode ser perdido por quem deve ceder os bens e/ou serviços a serem coordenados e geridos (e que previamente estavam sob suas responsabilidades setoriais).

Uma chave interpretativa para entender o que está em jogo quando se faz referência à coordenação e ao governo intraestatal, é perguntar: o que está em jogo? Ou de outro modo, quais interesses e ideologias competem pelo estabelecimento de prioridades da agenda governamental? Em situações de restrições como as que permanentemente afetam o acionar do estado, a luta distributiva adquire uma importância singular. Como exemplo, privilegiar a agenda social poderia ser visto, por alguns funcionários políticos de outras áreas como chaves para acionar o estado, como um potencial enfraquecimento de suas agendas específicas, o que obviamente gerará conflitos muito fortes, cuja resolução não será dada somente pelo que sucede no plano interno do Estado, mas na forma com seus atores estabelecem coalizões com atores da sociedade, do mercado e do âmbito internacional. Já dentro do amplo campo da política social, por exemplo, priorizar políticas públicas integrais de primeira infância pode gerar receios e conflitos com atores estatais comprometidos com outras agendas, sejam elas relacionadas a outro grupo etário (por exemplo, idosos), o sejam agendas classicamente mais setoriais (como a expansão dos serviços de saúde ou a melhoria na qualidade da educação).

3. Uma visão conceitual na construção das autoridades sociais na América Latina

Já foi dito e vale insistir: a política social em geral, e a proteção social em particular, devem enfrentar com intensidade crescente, problemas cada vez mais complexos e multicausais. A necessidade que isso transmite, de coordenar e governar áreas e atores relevantes da política social (seja em seu conjunto ou em componentes críticos da mesma) dentro de uma complexa institucionalidade social, coloca no centro da análise o papel da/s autoridade/s social/is.

Aqui, se reserva, em sentido estrito, o conceito de “autoridade social” para aqueles âmbitos que têm mandato legal para exercer a função de governo e coordenar o conjunto da política social. Isto implica também, dada a discussão prévia sobre política social e seus diferentes alcances, chamar a atenção sobre a relevância das “autoridades sociais temáticas” e das “autoridades setoriais”.

O conceito de “autoridade social” surgiu na década de noventa, para fazer frente à (desde então e inclusive antes) fortalecida “autoridade econômica”, tentando contrabalançar a ingerência desta nas decisões orçamentárias sobre as políticas sociais, decisões que muitas vezes condicionaram suas características e estiveram associadas a processos de descentralização, privatização e/ou focalização. A configuração da autoridade social foi mudando com o tempo: atualmente, sua relação com a autoridade econômica é considerada como complementar, no sentido que foi sendo ampliada a visão a respeito do alcance de sua ativação (em comparação com a vigente na década de noventa, limitada às ações focalizadas em pobreza). Esta ampliação foi produzida não apenas levando em conta quais são as funções sociais que devem ser objeto de coordenação e governo, mas o que é promovido é uma abordagem integral, como também quais grupos da população devem ser contemplados no exercício da referida função estatal. De qualquer forma, trata-se ainda de uma relação não liquidada, que impõe desafios particulares em termos de institucionalidade não apenas social, mas pública em seu conjunto (incluindo o vínculo de ambas com a autoridade política).

Junto com a figura anterior, em um mesmo país podem funcionar “autoridades sociais temáticas”, quer dizer, âmbitos com mandato legal para coordenar e exercer a função de governo com respeito a componentes específicos da política social que têm caráter intersetorial (por exemplo, primeira infância, juventude, pessoas com deficiência, gênero, povos originários, idosos, entre outros). Se as duas questões a respeito das quais se têm ingerência são sempre intersetoriais, os organismos que representam a “autoridade social temática” podem ser tanto entidades interministeriais (como é o caso do Conselho Nacional da Infância de Chile ou do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Guatemala) como também ministérios específicos (Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis do Peru ou os ministérios que, em vários países da América Central se dirigem à juventude em combinação com a cultura ou os esportes, por exemplo).

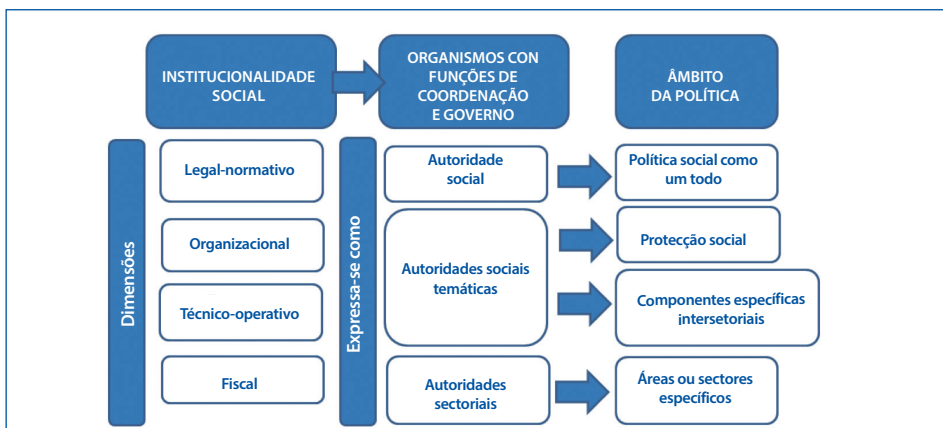
Neste nível se encontram, também, aqueles organismos criados com o propósito de coordenar a política de proteção social, eventualmente articulando (em geral ainda em separado) seus componentes contributivos, não contributivos e ações de assistência. Como exemplos possíveis dessas autoridades sociais temáticas que buscam integralidade no interior de componentes específicos do social, podemos citar o Gabinete de Coordenação de Política Social (República Dominicana) ou a incipiente Secretaria Nacional de Cuidado (Uruguai).

Por último, como parte de expressões concretas da institucionalidade social, também encontramos as “autoridades setoriais”, quer dizer, os ministérios, secretarias ou outros organismos com mandato legal para intervir em áreas específicas, habitualmente com alcance limitado a uma temática específica dentro do complexo mundo da “questão social”. Nesses casos, por definição, sua localização é sempre “ministerial” (ou equivalente, segundo cada país), embora caiba esclarecer que determinados ministérios, pelas características intersetoriais dos temas que abordam, deveriam ser considerados mais como “autoridades sociais temáticas”. Nesse nível, se encontram os ministérios ou secretarias de saúde, educação, desenvolvimento social, trabalho, moradia, etc.

É importante ter presente que a gestão de políticas, programas e serviços não é privativa deste último nível. Em ocasiões, também organismos que identificamos como “autoridade social” ou “autoridade social temática” levam adiante suas próprias iniciativas e intervêm dessa maneira em funções de desenho e implantação.

Se a institucionalidade social representa este sistema de regras de jogo, os conceitos de “autoridade social”, “autoridade social temática” e “autoridade setorial” poderiam ser considerados, conforme dito, como expressões dela. O esquema que é mostrado a seguir ilustra a relação entre os conceitos apresentados até aqui.

Figura 1. Vinculação entre os conceitos de institucionalidade social e autoridade social



Fonte: Repetto e Potenza Dal Masetto (2015).

É importante fazer um esclarecimento: é preciso não confundir o alcance de uma determinada política com sua manifestação organizacional. Por exemplo, a política que um determinado governo tem sobre crianças, juventude ou pessoas com deficiência, apenas para citar três exemplos, excede as ações desenvolvidas pelo (eventual e hipotético) Ministério/Secretaria com essa denominação. Em alguns casos, inclusive, a criação desse tipo de organismos, mais que contribuir na obtenção de uma política integral na matéria a abordar, termina obstruindo as possibilidades de conseguir tal integridade, já que os demais atores envolvidos na temática (por exemplo, Ministérios de Saúde e da Educação, no caso das populações mencionadas) têm poucos incentivos para mobilizar e confluir seus recursos estratégicos para o organismo formalmente responsável em atender grupos populacionais como os mencionados. Se isso acontece, os avanços para uma política integral no tema em questão serão claramente muito poucos, e as abordagens fragmentadas persistirão.

4. Lições aprendidas da economia política da coordenação pró-integralidade

A América Latina tem percorrido um longo caminho, ao menos em número de experiências e ensaios institucionais, no sentido de tentar unir coordenação e governo para a integralidade da política social, qualquer que seja o alcance que cada país tenha se proposto nesta tarefa. Algumas lições foram aprendidas, que aqui cabem ser mencionadas, de modo a encerrar o presente capítulo.

- a) **A coordenação intersetorial deve servir como instrumento quando realmente é necessário, enquanto que a conquista dos objetivos da política social integral constituem um fim.** A coordenação intersetorial é dispendiosa em muitos aspectos. Como consequência, só pode ser promovida quando é necessário conseguir a integralidade para enfrentar problemas sociais insolúveis a partir de “o saber fazer” setorial e que envolvam interdependência entre os setores e níveis de governo envolvidos (atores também envolvidos de algum modo na definição desses problemas).
- b) **Se for preciso exercer a função de governo da política social.** Seria conveniente que um ator organizacional com alto respaldo político e liderança técnica e institucional assuma a gestão dos processos e tenha a última palavra, em caso de estagnação devido à existência de posições encontradas ou por responsabilidades difusas. Será que o Ministério de Desenvolvimento Social ou equivalentes está em condições de desempenhar esse papel? Os gabinetes sociais ou figuras semelhantes podem exercer isso na prática? Será preciso um ministério especializado em coordenação? A região experimentou essas possibilidades de distintas expressões e alcances do conceito de “autoridade social”, embora uma análise mais sistemática dos prós e contras de cada experiência esteja pendente?
- c) **O papel dos objetivos, as metas e as condições de viabilidade.** Como expressão concreta da dimensão política da busca de integralidade, é fundamental ter

objetivos claros e metas precisas que forneçam um sentido sustentável aos esforços de coordenação, ordenando as prioridades, estabelecendo com precisão quem faz o quê, considerando um tempo politicamente aceitável. Também é essencial que cada país crie uma coordenação/governo de sua política social, que tenha alcances consistentes com as condições (e restrições) fiscais, organizacionais, assim como políticas, e institucionais próprias dessa realidade nacional.

- d) **O papel da autoridade orçamentária.** A coordenação e o governo da política social (e dentro da mesma, da proteção social) requerem o apoio de quem administra o orçamento. Seu compromisso constitui um elemento político de singular importância na promoção de ações entre organismos setoriais e níveis de governo com interesses em conflito e responsabilidades específicas. A vontade dessas autoridades é chave para a formulação de orçamentos que facilitem a integralidade. Da mesma forma, é determinante o papel potencial que podem desempenhar as instâncias destinadas a funcionar como autoridades sociais para “filtrar” os requerimentos orçamentários setoriais, antes que estes cheguem à autoridade responsável pela matéria.
- e) **Coordenação e governo de um sistema e não apenas uma aplicação de programas.** Apesar de a construção sistêmica ser um processo menos explorado que a reconhecida prática de executar uma oferta de serviços profissionais e/ou diversos programas focalizados, os projetos e capacidades institucionais em prol da integralidade necessitam atender ambas funções de maneira exitosa. Trata-se de atividades diferentes que precisam de uma clara divisão de tarefas entre setores e níveis de governo. Portanto, é uma necessidade estratégica refletir, por exemplo, em que medida a nova geração de ministérios de desenvolvimento social consegue cumprir na prática, além de seu projeto formal, este papel duplo, em especial quando se pretende entregar a este organismo a função de liderança do conjunto ou de partes muito amplas da política social.
- f) **A difícil conjunção de técnica e política.** É essencial dotar os mecanismos e âmbitos de coordenação e governo de uma apropriada confluência de solidez técnica e autoridade política, dado que a primeira sem a segunda fica restringida a simples “condições necessárias”, porém não “condições suficientes”. É importante refletir sobre como *transitar de projetos que dão por suposta a pré-existência destas capacidades, a sua construção real. São processos extensos, que requerem muita negociação política e muitos acordos entre equipes técnicas acostumadas a setorializar seus saberes e práticas (por exemplo, em matéria de sistemas de informação ou acompanhamento, ou modalidades de intervenção territorial). Por fim, isto redundará na necessidade de uma institucionalidade social apropriada em prol da integralidade.*
- g) **A necessidade de sólidos instrumentos de gestão pública, enquadrados em um plano de governo geral e na construção de uma intersectorialidade de alta intensidade como processo.** Para obter o trânsito para abordagens integrais da política social, se requer ao menos que: (a) planificação intersectorial com caráter participativo e horizonte temporal intermediário ou extenso; (b) orçamentos com partidas específicas de natureza intersectorial; (c) sistemas integrados de informação social,

e (d) sistemas de acompanhamento e avaliação orientados a políticas e sistemas, e não apenas programas. Tais instrumentos, associados mais claramente ao que poderia ser definido como “a gestão pública”, dão real sentido e fortalecem seu papel quando fazem parte de um plano de governo formulado nitidamente e que cumpre o papel de “transporte” de todas as áreas governamentais, além das sociais.

- h) **Importância da gestão territorial.** A coordenação e o governo em prol da integralidade não pode se restringir a acordos políticos e técnicos no nível central de governo, geralmente associado à fase de formulação, que inclui a decisão e o projeto. Para que efetivamente a integralidade seja verdadeira, é necessário que estas funções de coordenação e governo intersetorial influa nos setores jurisdicionais e políticos e operativos em nível local, sendo que é crucial contar com protocolos de intervenção apropriados, instrumentos técnicos legitimados e recursos humanos especializados na abordagem de aproximação. Isto se torna mais complexo de acordo com cada experiência nacional, e os termos formais e reais dos vínculos políticos e fiscais entre diversos níveis de governo envolvidos, processos de des-centralização mediadores.
- i) **Importância de uma comunidade de sentido e da participação e controle ci cidadão.** É necessário que atores com recursos de poder vigorosos (no Estado, na sociedade civil e no mercado, assim como na comunidade internacional) construam acordos básicos sobre os princípios, vantagens e condições de viabilidade de um rumo específico da política social (mais universal e integral), adequando as estratégias e rotas críticas a cada contexto nacional. A experiência acumulada reflete também que o papel da cidadania é chave, em especial das comunidades e das famílias nos processos de formação das decisões e em seu posterior acompanhamento e avaliação.
- j) **A relevância do recurso humano com saberes além do setorial.** Os espaços e âmbitos destinados a gerar coordenação precisam de pessoal técnico muito bem formado e inovador. É preciso transitar a partir do saber especializado para um saber que, sem perder a experiência de cada setor, some conhecimentos e ferramentas de gestão mais transversais, que não sejam próprios de uma disciplina ou setor específico. Em particular, nos âmbitos propriamente especializados na coordenação intersetorial, é essencial que a tarefa deste recurso humano seja reconhecida pelos setores sociais a quem devem ajudar a se coordenar.

Bibliografia

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013), “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?* Siglo Veintiuno Editores/ Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2009), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. En Maríñez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (coords.), *Política Pública y Democracia*

- en América Latina. *Del Análisis a la Implementación*. Porrúa-EGAP-CERALE, México D.F.
- Blank, C. (2012), "¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina?", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVIII, nº 1, enero-junio.
- Bohorquez, E. (2009), *Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal*, Ensayos para la transparencia de la ciudad de México, nº 9, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México.
- Braun, M. y Vélez, C. (2004), "Retos institucionales para la equidad y sustentabilidad del desarrollo social en América Latina", VI Foro de Equidad Social, Banco Interamericano de Desarrollo - Unidad de Pobreza y Desigualdad, mimeo.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL 111, Santiago de Chile.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), CEPAL, Santiago de Chile.
- Cunill Grau, N. (2005), "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- Cunill Grau, N., Repetto, F. y Bronzo, C. (2015), "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social". En Cecchini, S., Filgueira, F., Rossel, C. y Martínez, C. (eds.), *Instrumentos de la protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Echebarría, K. (2001), "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública", ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- Franco, R. (2010), "Institucionalidad de las políticas sociales ¿Es posible mejorar su efectividad?". en Franco, R. y Székely, M. (coord.), *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL - UNFPA, Santiago de Chile.
- Irrarazábal, I. (2006), "Institucionalidad de la política social en Chile. Propuestas para los nuevos desafíos". En *La nueva realidad de la pobreza en Chile*, Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Klijn, E. H, Koppenjan, J. y Terneer, K. (1995), *Public Administration*, vol. 73, otoño de 1995 (437-454) @ Blackwell Publishers Ltd.
- Lerda, J. C., Acquatella, J. y Gómez, J. J. (2005), "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental". En Acquatella, J. y Bárce- na, A. (eds.), *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lo Vuolo, R. (1990), *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*, Documentos de Trabajo nº 1, CIEPP, Buenos Aires.
- Machinea, J. L. y Cruces, G. (2010), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos". En Franco, R. y Székely, M. (coord.), *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL - UNFPA, Santiago de Chile.

- Martínez Nogueira, R. (2007), *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipo-
lo- gía e instrumentos*, PNUD, Buenos Aires.
- Peters, G. (1998), *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD,
Research Paper nº 21, Canadá.
- Repetto, F. (2000), "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la
pobreza en los '90", *Desarrollo Económico*, vol. 39, nº 156, Buenos Aires, enero-marzo.
- Repetto, F. (2003), *Autoridad Social en Argentina: aspectos político-institucionales que
dificultan su construcción*, en Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Repetto, F. (2005), "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas
sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América
Lati- na". En Repetto, F. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo
social en América Latina*. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, F. (2009), "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y res-
tricciones para la gestión social". En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (comp.), *Gestión
de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General
Sar- miento y Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2015), "Institucionalidad social y autoridad social
en América Latina y el Caribe. Abordaje conceptual, avances y desafíos de la insti-
tucionalidad de la políticas social y de la protección social", mimeo, CEPAL, Santia-
go de Chile.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An As-
sessment". En Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Re-
search*, Boulder, Westview Press.
- Subirats, J. y Goma, R. (1999), "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental
de análisis". En Goma, R. y Subirats, J. (coords.), *Políticas Públicas en España. Conte-
ni- dos, redes de actores y niveles de Gobierno*. Ariel, Barcelona.
- Székely Pardo, M. (2010), "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en
América Latina". En Franco, R. y Székely, M. (coord.), *Institucionalidad social en Amé-
rica Latina*. CEPAL – UNFPA, Santiago de Chile.
- Székely Pardo, M. (2015), *Cambios en la institucionalidad de la política de protección
so- cial en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos*, Nota Técnica Nro.
810, División Protección Social y Salud, Banco Interamericano de Desarrollo,
Washing- ton D.C.
- Titmuss, R. (1981), *Política Social*. Ariel, Barcelona.
- Van de Ven, W. y Ellis, R. (2000), "Risk adjustment in competitive health plan markets".
En Culyer, A. J. y Newhouse, J. P. (eds.), *Handbook of Health Economics*, vol. 1-A, El-
sevier, North Holland.

2. O planejamento estratégico como instrumento para a construção dos sistemas de proteção social (SPS)

Roberto Martínez Nogueira¹

Introdução

A distância entre o caráter complexo e inter-relacionado dos fatores que afetam as condições e experiências de vida da população em situação de pobreza e o alcance fragmentado e parcial das intervenções de política, constituem desafio maior para os formuladores e executores de políticas e programas sociais. Este trabalho se dirige ao tratamento deste desafio. Os persistentes níveis de pobreza e indigência, a desigualdade na distribuição de renda e o gozo limitado de direitos apresentam enormes exigências às políticas estatais. A pobreza consiste em carências, incapacidades e restrições ao exercício pleno de direitos e a exibição de potencialidades. Por conseguinte, não é um problema que remete exclusivamente a rendas precárias, habitação insatisfatória, ou necessidades básicas deficientemente cobertas. A pobreza se manifesta em configurações em que estas e outras dimensões estão entrelaçadas, com interações recíprocas que, muitas vezes, neutralizam o impacto das ações dirigidas a alguns aspectos específicos dessa situação de pobreza.

Diante dessas configurações, as insuficiências institucionais explicam percepções e conceituações parciais dos problemas, provocam inércias organizacionais e geram dificuldades para a conversão das aspirações políticas em impactos significativos sobre as condições e possibilidades de vida da população.

1. Ph.D. em Administração Pública (Cornell University). Graduado da Universidade de Buenos Aires e professor da Universidade de San Andres. Presidente do Comitê Acadêmico da Universidade de San Andres e professor do mestrado de Administração e Políticas Públicas. Presidente de Fundapaz e membro do Conselho de Administração da Fundação Pro Vivienda Social. Presidente e diretor do Grupo CEO-FORGES. Consultor de organismos internacionais em reforma do Estado, planificação e modernização da gestão. Autor de numerosos trabalhos e livros sobre organização e gestão estatal.

A proliferação de políticas e programas de diferentes âmbitos e níveis do governo colocou em evidência debilidades e problemas muitas vezes insolúveis para a obtenção de uma correspondência adequada entre os impactos obtidos e os objetivos propostos. A falta de coerência entre as ações, a fraca coordenação e as múltiplas ineficiências operativas são manifestações desses problemas. Além disso, a eficácia dos serviços sociais não guarda relação com os recursos afetados, com contribuições escassamente significativas para a modificação das condições que buscam remediar. Por outro lado, os problemas de acesso aos serviços muitas vezes agravam as iniquidades resultantes de projetos deficientes.

Este trabalho parte do reconhecimento do caráter político-técnico e da complexidade dos processos decisórios em relação aos SPS. A análise se focaliza nos acordos institucionais, organizacionais e metodológicos dirigidos a dar coerência a decisões e ações através da construção desses sistemas. São abordadas as políticas e os programas, a partir de uma aproximação geral, colocando-se ênfase nos meios para assegurar que essas políticas e programas e a atribuição de recursos estejam alinhados com os objetivos de governo e permitam efetivamente impactar a vida de seus destinatários.

Nesta abordagem, a análise se concentrará no planejamento estratégico como contribuidor para esse alinhamento e a efetividade mencionada. Seguem algumas conclusões sobre estratégias possíveis para melhorar a coerência e a coordenação de conteúdos e a integralidade das consequências na população.

1. A construção de sistemas de proteção social

1.1 Condições, questões básicas e desafios para a construção de SPS

São tratadas quatro noções básicas que constituem questões a resolver e condições para a efetiva construção de SPS:

1. *A compreensão e conceituação* compartilhadas dos problemas sociais.
2. *A coerência nas orientações e nos resultados e impactos das políticas e programas* sociais.
3. *A coordenação na execução.*
4. *A integralidade na entrega/recepção das políticas e programas sociais.*

Entende-se que estas noções são interdependentes, com determinações de origem cognitiva, institucional, política e operativa. Elas supõem diferentes níveis, detalhados na figura 1.

Figura 1. Níveis de um sistema de proteção social



Os SPS devem atender a desafios de origens múltiplas, com dificuldades graves para conversão em decisões e ações de valores, propósitos e conhecimentos. Suas políticas não podem ir além de se basear em apostas com base em evidências limitadas. Os problemas sociais são multidimensionais e de muito baixa estruturação, não suscetíveis a tratamentos segmentados ou setoriais, com relações causais operantes de natureza incerta. Por conseguinte, os programas e seus instrumentos e metodologias de intervenção, por mais rigorosamente que estejam construídos, têm uma efetividade mais que hipotética. Por outro lado, esses programas mobilizam a intervenção de numerosos atores, com formatos complexos, múltiplas instâncias de negociação e de reinterpretação de seus conteúdos e a participação de diferentes jurisdições (Estados nacionais, provinciais e locais) na conformação e implantação.

O dito acima refere a demandas específicas para a construção de SPS. Três delas merecem um tratamento especial: (a) a inevitável tensão entre a diversidade de problemas para quais a resolução se dirige a políticas e convergência de seus conteúdos e impactos, (b) as exigências de viabilidade dos planos institucionais, econômicos, técnicos, sociais, políticos e de gestão, e (c) a necessidade, ainda, nesse contexto turbulento e cheio de conflitos, de formular políticas e programas de qualidade e que gerem resultados e impactos que correspondam aos objetivos políticos e às aspirações

sociais. *Em síntese, a construção de SPS enfrenta desafios vinculados à fragmentação das políticas, a modelos organizacionais inadequados e à setorialização e fratura na implantação.*

A complexidade como também a especificidade dos problemas sociais faz com que as políticas e programas se orientem para um futuro desejável, porém incerto, com uma necessária reconciliação dos objetivos de crescimento, eficiência, justiça e afirmação de direitos. Tudo isso reclama políticas e programas de elevada qualidade, com aproximações analíticas mais de acordo com o caráter multidimensional e ambíguo da realidade e com as reais capacidades estratégicas, políticas e de gestão para transformá-la. Esta qualidade também se manifesta na agregação e integralidade dos impactos das diferentes políticas. Em áreas críticas como a proteção social, o curto prazo e a visão de um prazo mais longo devem se compatibilizar de forma que potencializem sinergias e efeitos recíprocos.

Satisfazer as exigências mencionadas implica em reestruturações institucionais, reorientações políticas e uma gestão pública que permita uma ação eficiente, oportuna e eficaz. As seções seguintes, sem desconhecer nem ignorar o mencionado, se concentram em algumas dessas questões. Parte-se da afirmação de que a construção de qualidade nas políticas e programas é um esforço com avanços progressivos. As probabilidades de que esses novos avanços se concretizem, aumentam com a consolidação de conquistas alcançadas em alguns caminhos e por seu potencial em reforçar processos dinamizadores em outros. Quer dizer, a construção da qualidade e de capacidades institucionais leva tempo e não obedece a um projeto único, pois resulta dos marcos que se consolidam ao longo desses diferentes caminhos que vão formando novas maneiras de pensar e transformar a realidade.

2. O padrão normativo para os sistemas de proteção

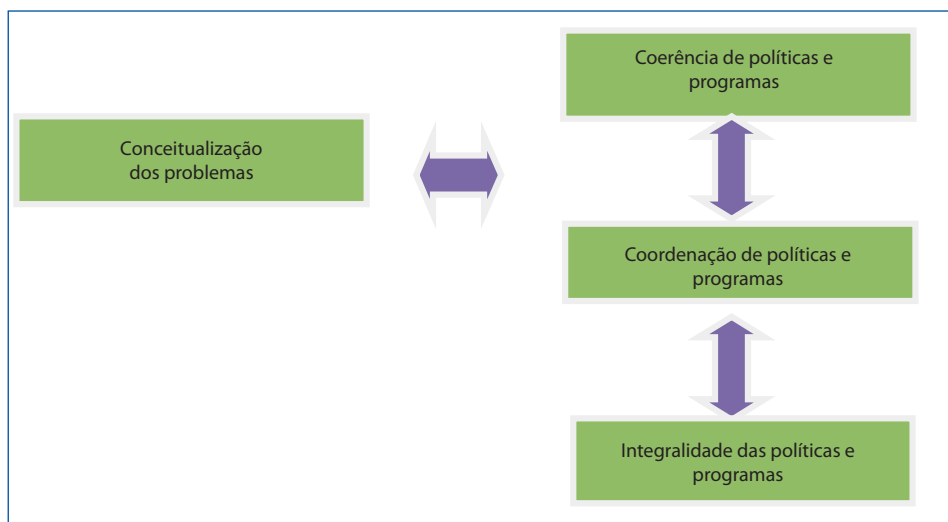
2.1 Sistemas de proteção e exigências a respeito de conceitualizações, coerência, coordenação e integralidade

A multiplicidade de políticas sociais deveria ser direcionada a gerar resultados e impactos convergentes. Da perspectiva normativa, esta convergência é uma expressão dos fins últimos perseguidos e da correspondência dos objetivos de cada uma deles com esses fins, assim como da consequência da implantação dos mesmos. Tanto a coerência como a coordenação requerem rumo, orientação, regras operativas e para a resolução de conflitos, incentivos, negociações e compromissos, ainda que em diferentes planos das políticas. Todo isso compreende projetos, metodologias, estruturas e comportamentos. Desta perspectiva, e também a partir da evidência empírica, os projetos e as regras operacionais devem ser congruentes.

Referir-se a um sistema implica envolver planos de decisão e ação governamental que, se bem que diferentes, se entrelaçam e condicionam mutuamente. Políticas coerentes em seu projeto podem se tornar incoerentes em sua implantação. Por sua vez, a coordenação durante a operação pode se chocar com obstáculos derivados da incoerência das políticas. É necessário, portanto, identificar estes planos integrados por distintos âmbitos decisórios e organizacionais que contam com competências específicas, geram produtos diferenciados e utilizam tecnologias especializadas

A figura 2 integra a coerência e a coordenação a duas etapas adicionais. Em primeiro lugar, a *conceitualização*: se as políticas não atendem a certos acordos conceituais, não se poderá alcançar a coerência desejada nem a coordenação será uma aspiração alcançável. Por sua vez, a afirmação de um sistema tem consequências importantes: se os resultados e impactos das políticas e programas se visualizam a partir da perspectiva do receptor ou beneficiário, esses devem contribuir diferenciadamente, porém de forma confluyente sobre as condições de vida e capacidades deles. A isto se faz referência com o termo *integralidade*.

Figura 2. Etapas para a convergência



A questão da *coerência* faz referência aos objetivos buscados e aos resultados e impactos das políticas “e sua capacidade para que estes sejam sinérgicos, acumuláveis, não contraditórios ou mutuamente neutralizantes, expressão de um conjunto de propósitos”. Esta coerência se manifesta na razão que governa as intervenções. Remete aos fins, as estratégias para alcançá-los e os meios mais aptos para isso. Estes meios são as políticas (abrangentes, transversais e setoriais) junto a suas desagregações em programas, projetos e atividades. A coerência das políticas é uma qualidade “vertical”,

se operacionaliza através da articulação lógica entre a visão de país, a estratégia, os objetivos e os instrumentos de política.

Neste sentido, a coerência é prévia à coordenação, pois se dirige aos fins e orientações das ações. A coordenação tem por objeto a consistência no plano “horizontal”, interior ao universo dos meios que constituem as políticas. Certamente, as condições para a coerência e a coordenação se localizam tanto no plano político (governabilidade, atores, lideranças, capacidades, etc.), como no técnico (mobilização de conhecimentos, existência de dispositivos analíticos, sistemas e procedimentos para a antecipação e o cálculo para a avaliação de alternativas e para o acúmulo de aprendizagens, etc.), porém ao mesmo tempo, os problemas que enfrentam se originam em distintos momentos dos processos de políticas públicas. A coerência se refere mais à identificação dos problemas que dão lugar às políticas, aos conflitos e tensões a originadas por sua conceitualização e aos critérios que prevalecem na seleção dos meios. Na coordenação é quando se manifestam mais as restrições e defeitos dos projetos adotados.

A necessidade de *coordenação* resulta da diferenciação de atores por sua inserção em esquemas de divisão do trabalho, seja no interior das organizações, entre conjuntos de organizações ou entre atores diversos no plano social. Este termo é equivocado, porém pode ser definido como o processo de criação ou utilização de regras de decisão no qual dois ou mais atores se ocupam de um ambiente de trabalho compartilhado. Compreende regras, projetos e procedimentos de tarefas dirigidos a obter a complementaridade e/ou a agregabilidade intencionada de contribuições e comportamentos de participantes em acordos sociais entre múltiplos atores.

No âmbito público, a coordenação é permanentemente colocada como necessidade como consequência da atribuição de competências a diferentes níveis e âmbitos de governo. Também é resultado da intervenção nos processos de políticas públicas de outros atores, como as organizações não governamentais, o setor privado ou agências da cooperação internacional, etc. Seu sentido é obter a convergência de ações para a produção de valor público e a obtenção dos objetivos da política. A coordenação é chamada como solução quando é preciso abordar questões complexas que requerem contribuições diversos, e ainda quando, com grande frequência se manifestam evidências de suas enormes dificuldades e dos problemas criados com a intenção de consegui-la.

Os esforços por obter uma maior coordenação enfrentam enormes obstáculos, com fracassos não apenas frequentes, mas previsíveis e reiterados, com causas e consequências recorrentes. Alguns fatores participam na geração dos problemas de coordenação: (a) em primeiro lugar, os atores envolvidos seguem lógicas e inércias institucionais e organizacionais, com tendências à compartimentalização e à autosuficiência, com práticas e rotinas associadas a concepções governadas por interesses

corporativos e por orientações cognitivas e profissionais, com interpretações parciais da realidade e estratégias de acomodação, sobrevivência e preservação de posições em redes complexas de interdependências; (b) a coordenação deve ocorrer com frequência em cenários repletos de ambiguidades, incertezas, tensões e disputas de poder, convertendo-a em um processo técnico e político no qual se manifestam diferenças de interesses, determinações contextuais e uma economia política específica a enfrentar.

A *integralidade* atende a aspiração de que prestações e serviços estejam concentradas nas necessidades de pessoas, famílias ou comunidades. Esta noção é o resultado de um processo de maturação das conceitualizações sobre a natureza, alcance e significado moral das relações sociais e da distribuição de direitos, recursos e oportunidades entre membros de uma sociedade. Como fruto desse amadurecimento, se reconhece a possibilidade de que a satisfação de uma necessidade com abstração das restantes está ameaçada em sua eficácia e sustentabilidade. A integração resulta do reconhecimento do caráter unitário da situação de vida da população, em particular daquela em situação de pobreza, o que se expressa na associação muito elevada das dimensões que devem ser usadas para caracterizar a inserção social dos indivíduos: a renda, a situação de emprego, o risco nutricional que padecem, os níveis de escolaridade e sanitários, as condições do habitat, sua integração social, sua capacidade organizacional, a inserção institucional, etc.

A integração coloca ênfase na entrega dos serviços e das prestações com essa ênfase no específico e situacional, atendendo carências, restrições, ausência de capacidades, etc. Essa integração não supõe mudanças nos objetivos, componentes ou delimitações do universo de beneficiários dos programas convencionais, porém procura lhes dar maior coerência e impacto através da convergência das diversas intervenções dos programas, privilegiando a perspectiva do receptor.

3. O planejamento estratégico do sistema

3.1 Contribuição do planejamento estratégico

O planejamento estratégico consiste em um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas para a análise sistemática e a revisão da orientação, contexto e modos de ação das organizações. Embora possa fazer uso de diversos métodos e possa se adaptar a diferentes circunstâncias, há algumas condições que devem ser satisfeitas para contribuir com a coerência.

O planejamento estratégico é uma ferramenta e modo operativo que contribui para a transição de um conjunto de políticas e programas a um sistema de proteção social. É um meio para fortalecer o alinhamento da ação com os objetivos das políticas. Em

primeiro lugar, o planejamento de programas e organizacional deve se alinhar com o planejamento do sistema e os setoriais (regidos ambos pelo planejamento nacional) pois são estes os que dão sentido às políticas a implantar e determinam as missões a cumprir. Consequentemente, este planejamento tem essas contribuições se existirem políticas explícitas e mandatos claros. Sem uma definição precisa dos objetivos da política pública, a incorporação de inovações de gestão é meramente simbólica. Adicionalmente, este planejamento deve satisfazer outra condição: sua articulação com o orçamento e com os programas operativos, já que, com frequência, o planejamento estratégico passa a ser um exercício gerencial, útil pelo processo de reflexão sistemática que exige, porém relegado na condução cotidiana das atividades. Além disso, esses objetivos devem ser formulados como aspirações, porém também como estados a alcançar em tempos definidos, que possam servir para a avaliação da gestão. Por último, dado às interdependências entre organizações públicas para alcançar impactos integrados buscados pelas políticas públicas, com aspirações de integralidade, este planejamento estratégico não pode ser elaborado isoladamente, mas deveria ser uma tarefa compartilhada por aqueles que participam de uma determinada rede de políticas.

3.2 As regras de jogo

A conformação de verdadeiros SPS requer regras de jogo e instrumentos analíticos e operacionais. As políticas e programas que constituem os SPS se referem a questões de grande diversidade e seus resultados e impactos podem se manifestar em vários níveis de ação social e horizontes temporais. Além do mais, cada política corresponde a uma economia política particular, com sujeitos que seguem com seus interesses e perspectivas particulares através de estratégias baseadas em valores, orientações cognitivas, capacidades, recursos e inércias institucionais. A multiplicidade e a diversidade das políticas e dos processos sociais fazem com que um problema maior do governo seja obter a convergência de propósitos, conteúdos e impactos, tanto recíproca como intertemporalmente, ou seja, de alinhamento das decisões estratégicas, de gestão e operativas. Este problema compreende fins e objetivos de governo, a harmonização setorial e intersetorial e as orientações e ações de múltiplas jurisdições, atores e organizações. Fica exposto na necessidade de produzir impactos consistentes com as intencionalidades políticas, com consequências agregadas coerentes e com a minimização das possibilidades de neutralização mútua ou de criação de novos problemas. Para isso, a tomada de decisões deve estar enquadrada em regras de jogo explícitas e consistentes, regida por prioridades substantivas e temporais, com uma atribuição de recursos e de capacidades consistente com elas e incorporar os mecanismos e acordos que assegurem a coordenação adequada na implantação.

3.3 Conhecimento e poder limitados

O conjunto de ferramentas analítico disponível para desenhar políticas governadas por racionalidades substantivas e instrumentais é muito limitado, sendo a aspiração

de alcançá-lo ilusória e falaz. As teorias não são apenas insuficientes, mas também enfrentam déficits enormes na disponibilidade, confiabilidade e validade da informação acumulada sobre situações, atores e processos. O poder está segmentado e seu exercício submetido a restrições significativas, impostas por redes de atores com capacidade não apenas para articular e impulsionar suas perspectivas particulares, como também para vetar, anular, reinterpretar, ou incidir sobre as decisões políticas e os processos de implantação. A democracia, com o pluralismo e a rigidez de procedimentos que lhe são próprias, faz com que estas decisões e processos sejam, por força, o resultado de negociações múltiplas, fragmentadas e localizadas, o que impede a concretização da utopia de projetos de governo e ações estáveis e sustentáveis, totalmente acordados e logicamente articulados.

Estas afirmações sobre a existência de limites e restrições determinam que esta análise esteja guiado pela aspiração de construir sistemas com legitimidade e satisfação de requisitos suficientes de viabilidade, tal como se depreende das aprendizagens acumuladas. Estas aprendizagens colocam em evidência que a superação dos problemas mais relevantes se choca com insuficiências dos marcos e acordos institucionais e organizacionais que fraturam a realidade e impedem sua consideração totalizadora e integrada, que as capacidades disponíveis não estejam à altura das demandas das políticas e dos processos e que os modos de operar estejam inspirados em concepções extremamente simplificadoras da diversidade e significado de situações, contextos e ações. O planejamento estratégico é um modo de antecipar problemas e desenhar eventuais cursos de ação. Para isso, é preciso a construção de cenários, a análise de atores e a avaliação de alternativas de ação.

4. O marco para o planejamento estratégico

O sistema de proteção social envolve diversos âmbitos do governo, organizações e atividades. O planejamento estratégico não define os conteúdos do sistema, mas é um apoio para sua construção e operação, dando orientação à ação. Deve, por sua vez, estar subordinado a marcos de natureza mais abrangente:

4.1 A visão de futuro e a estratégia

Às vezes, se denomina visão a uma aposta estratégica em longo prazo, que dá sentido aos objetivos das políticas. Esta aposta excede à mera enumeração de objetivos. Sua construção é um processo complexo, com participação, compromisso e construção de acordos. Seu verdadeiro valor consiste em sua aceitação e internalização pelos principais atores da sociedade e não necessariamente deve estar formalizada e contida em um documento. Reflete o nível de aspiração de uma sociedade sobre a qualidade da convivência, sobre seu bem-estar e sobre sua inserção no mundo. Baseia-se em valores e em avaliações e experiências históricas, identidades nacionais fortemente

estabelecidas e aspirações coletivas compartilhadas, que dão consistência e continuidade às políticas além dos governos e das contingências.

A estratégia deriva desta visão. Supõe identificar qualidades duradouras como matrizes básicas para as políticas que permitam dar sentido aos critérios de decisão, combinando mudança e continuidade, articulando o futuro com o presente e os valores com as ações, contribuições da sociedade e do Estado. Campos de continuidade e de consistência nas políticas e programas. Esta estratégia deveria se desagregar em estratégias integradoras, tanto em nível territorial como setorial, com objetivos de inclusão e promoção social.

Esta estratégia corresponde a avaliações sobre os cenários futuros e a posicionamentos desejados por eles. Apesar de a incerteza e a complexidade sistêmica tornam muito difícil a antecipação do futuro, estas condições a fazem, paradoxalmente, mais necessária. A antecipação dos riscos críticos e das eventuais oportunidades é o ponto de partida para a construção das capacidades para superá-los e aproveitá-las. Isto requer institucionalizar práticas de análise prospectivos e de indagação sistemática das condições possíveis e prováveis que o tomador de decisões deverá enfrentar. Inclui, também, a estimativa e avaliação das mudanças que a implantação de decisões e ações pode chegar a produzir a maneira de fornecer um apoio mais informado às tentativas de modificar as tendências e os contextos.

São óbvias as dificuldades para chegar a um acordo de forma explícita sobre esta visão e a estratégia para alcançá-la. Circunstâncias críticas ou especiais na vida da sociedade podem estabelecer um marco adequado para que estes exercícios deem lugar a acordos sobre políticas públicas. Os processos democráticos podem contribuir para a geração e consolidação desta visão. A deliberação como forma de identificar áreas de convergência de interesses é um mecanismo que leva tempo e que, embora não garanta resultados em curto prazo, é a única forma de alcançar uma melhor noção do compartilhado. Essa deliberação também supõe conflitos e tensões sobre modos particulares de alcançar essa visão, porém quando ela é compartilhada, o debate se faz mais instrumental, centrado nos meios, com maior peso dos argumentos apoiados por evidências.

4.2 Os objetivos de governo e as políticas públicas

Os objetivos de governo se constituem nos parâmetros para a avaliação da coerência das políticas públicas. Sua definição é uma das principais responsabilidades de toda condução do governo, junto com a construção e preservação da qualidade institucional. Para a tradução das aspirações doutrinárias e políticas do elenco governamental em orientações e conteúdos de políticas públicas, os governos devem contar com o auxílio de âmbitos do planejamento nacional, que em primeiro lugar servem para a operacionalização da visão e da enunciação da estratégia nacional através da elaboração

de planos de desenvolvimento e de governo. Estes âmbitos podem ter distinta institucionalização e seus produtos assumir diversos graus de explicitação e formalização. O constante é sua competência em termos de longo e médio prazo e sua função de supervisionar a coerência das políticas públicas. Procuram, em suas versões mais ambiciosas, a consistência intertemporal, intersetorial e inter-regional das políticas, a articulação entre as problemáticas internas e os cenários externos, e a correspondência entre objetivos e restrições.

Estas políticas constituem orientações, regras, marcos e critérios para a tomada de decisões sobre as atividades de governo. Seu alcance difere (nacional, setorial, inter-setorial, regional ou inter-regional), assim como seu horizonte temporal. A função de dar coerência às mesmas se refere, por exemplo, à análise e acompanhamento dos modos como as políticas setoriais respondem a objetivos convergentes e referidos à solução de problemas críticos, a como as políticas econômicas e sociais se complementam para alcançar metas de crescimento e equidade e ao mesmo tempo contribuem para fortalecer a democracia com definição de grupos ou problemáticas de atenção prioritária nas políticas sociais.

As políticas públicas se expressam em instrumentos. Os programas e projetos se constituem em operacionalizações das políticas com enunciação de metas e responsabilidades, da população objetivo e das exigências de gestão. Além dos desenhos formais, são desencadeados processos nos quais as organizações de governo desempenham diversos papéis com certa autonomia e discricionariedade de comportamentos. A identificação destas relações, processos e papéis passa a ser, então, um elemento indispensável a se levar em conta para a análise estratégica.

5. Instrumentos do planejamento estratégico

O plano, tal como é concebido tradicionalmente, é um conjunto de fins e regras que define as tarefas e atividades como contribuições de cada ator em uma cadeia de ações para alcançar produtos ou resultados definidos. Certamente, este planejamento tem um viés determinista, linear, sem incorporar as incertezas próprias da implantação, ignorando questões vinculadas à viabilidade social e política, assim como as capacidades efetivas para a execução. Seu escasso realismo levou ao abandono desta perspectiva, conduzindo ao desenvolvimento de outros meios para introduzir coerência e reduzir os custos de coordenação das decisões públicas, sendo superada por uma compreensão mais madura dos processos das políticas. Estas são construções coletivas que requerem, obviamente, orientação e regulação, porém ao mesmo tempo, a canalização e a resolução de conflitos, acordos entre interesses encontrados, convergência de condutas, e existência e aceitação e certas regras do jogo.

Além dos desenhos formais, ao longo do ciclo das políticas públicas foram desencadeados processos nos quais as organizações de governo desempenham diversos papéis com certa autonomia e discricionariedade de comportamentos. O planejamento estratégico procura debater e definir, em primeiro lugar, o **contexto da ação**, tanto em seus atributos particulares como nas projeções de seu desenvolvimento. Isso supõe um bom **diagnóstico** que identifique a situação atual e o futuro desejável no prazo definido para a política. Esse **futuro** implica apostas e sempre supõe incertezas e riscos. Os esforços analíticos para alcançar uma boa descrição do problema, uma compreensão na base de um planejamento razoável e útil.

Cada tipo de política ou programa enfrenta distintos grupos e padrões de demandas, tem distinto conteúdo simbólico e está suscetível a avaliação a partir de critérios variados e indicadores específicos. Os comportamentos organizacionais estão, obviamente, condicionados por estes fenômenos. Neste cenário, passam a ser questões fundamentais a identificação e a apreciação dos **atores relevantes** com incidência no destino da política. Nessa tarefa há avaliações, apostas de comportamento, **cenários alternativos**, etc. Também a definição do **modelo organizacional e de gestão** e a efetividade de incentivos deve fazer parte da construção. Nessa definição deve-se preservar o princípio de coerência das políticas, o que tem sua primeira manifestação em mandatos claros aos setores e às organizações públicas conforme a desagregação de estratégias e objetivos. Estes mandatos e desagregações são condições a satisfazer para a delegação de atribuições, em particular quando as tarefas de governo demandam flexibilidade na operação, proximidade com a população receptora de serviços e capacidade de resposta à novas demandas, situações e contingências. Nestes cenários de tarefas, a gestão organizacional deve se afastar do modelo centrado em procedimentos da administração clássica, dando maior ênfase às consequências, os resultados e os impactos.

Adicionalmente, o plano estratégico deve ser concebido como um exercício, processo e consequência de uma reflexão política e administrativa. Em primeiro lugar, deve ser um meio indispensável para o monitoramento e a avaliação, para a socialização dos propósitos e dos modos por parte das agências de implantação e de seus agentes, servir de fundamento cognitivo compartilhado para a coerência, coordenação e integralidade e como referência da aprendizagem acumulada.

6. Os desenhos do sistema

A literatura sugere distintas alternativas para a coordenação sistêmica. Max Weber, referência inevitável na sociologia das organizações, estabeleceu as bases para a compreensão desses requerimentos. Em primeiro lugar, a possibilidade mais simples é a coordenação através da **hierarquia**. Supõe baixa complexidade, controle dos comportamentos pela autoridade, ordens específicas, clara identificação das contribuições e

centralização na tomada de decisões. Com o avanço da complexidade das tarefas, uma solução possível é a coordenação mediante rotinas, **procedimentos, planos ou programas**. Cada parte realiza ações pré-definidas, explicitadas e formalizadas, que contribuem ao objetivo sugerido. O controle dos operadores não se realiza de maneira imediata, mas por evidências de cumprimento da programação definida. A discricionariedade é limitada por rotinas, processos de trabalho e atribuição de tarefas. Existe uma separação radical entre quem programa e quem executa, com a suposição de que o que planifica pode antecipar contingências e desenhar cursos de ação para superá-las. Uma terceira solução passa pela **internalização dos fins e critérios por parte dos operadores**: a convergência de comportamentos é produto de conceitualizações, compreensões e orientações compartilhadas, de uma “doutrina” que articula meios, produtos e resultados. Por último, outro mecanismo está baseado na **interação direta entre os operadores** frente a cada questão a resolver ou tarefa a realizar, sendo acordado entre os que decidem e executores as contribuições recíprocas e as complementariedades a realizar. A coordenação, nesse caso, não é resultado de um projeto, mas de um processo incremental iterativo.

Ordem, plano, “doutrina” ou compreensões compartilhadas e interação são assim quatro modos alternativos de coordenação. Estes modos não são incompatíveis, mas complementares: sua utilização depende da natureza das políticas, das condições contextuais, dos recursos suscetíveis de mobilização e das demandas das circunstâncias. Em outro trabalho foi explorada a associação entre as demandas de tarefas de distintos tipos de programas sociais e os modelos de coordenação adotados. Essa hipótese pode ser utilizada quando a unidade de análise não é um programa social, mas um conjunto diferenciado de políticas.

Esta enumeração de modos e meios para a coordenação permite tirar tentativas de conclusões. A complexificação e diversidade de intervenções e regulações estatais, junto com as incertezas a enfrentar e superar, impõem limitações á hierarquia para coordenar, com assimetrias de informação múltiplas. Igualmente, a coordenação por rotinas, procedimentos e programas também se vê dificultada neste cenário, impondo obstáculos insolúveis para construir uma “racionalidade totalizadora” que assegure a convergência de atores e comportamentos. Adicionalmente, os problemas de projeto das políticas fundamentadas em diagnósticos insuficientes, imprecisões com relação aos estados finais desejados e previsões escassas com relação a suas consequências, instrumentação e implantação, determinam que a incoerência faça parte da própria definição das políticas e de seus instrumentos, e que a coordenação fique devedora das iniciativas locais e da bondade de respostas a problemas contingentes.

Em síntese, a coordenação (o mesmo vale para a coerência) raramente pode ser atinvida através da hierarquia do poder, mecanismos de cúpulas organizacionais o acordos formais. A esses recursos, há que agregar, com abundantes evidências de sua efetividade, a coordenação no interior de redes sustentadas por lideranças, relações

regulares e reciprocidades, com atores compartilhando concepções sobre o sentido e as orientações das contribuições particulares. Por outra parte, a coerência e a coordenação requerem uma demanda social que as precipite e sustente. Esta demanda deve ser mais clara frente a questões de elevada prioridade, intermitentes e seletivas, que requerem reações de conjuntos de atores públicos mobilizados para dar resposta a problemas emergentes de alta visibilidade social (Wright e Hayward, 2000). Porém, ao mesmo tempo, esta evidência torna mais necessário dispor de desenhos e orientações que atendam a qualidade institucional no interior do aparato estatal e deem cabimento ao envolvimento social na gestão. A estas questões se dirige a epígrafe que segue.

Com certeza, a **integração** se constitui em uma aspiração a alcançar através de um caminho de crescente complexidade. Neste caminho, algumas etapas podem ser identificadas, cada uma das quais tem exigências próprias em matéria de políticas, de capacidades organizacionais e de modos de implantação:

- A forma mais simples é através da **informação** sobre necessidades, prestações e serviços. Essa informação facilita a coordenação entre âmbitos organizacionais e pode ilustrar a população sobre as ofertas e os direitos associados a elas.
- Um avanço na integração é **facilitar a entrega** de prestações e serviços. Compreende a unificação das localizações nas quais essa entrega se realiza, promovendo deste modo ou intercâmbio e eventualmente a coordenação entre executores e reduzindo os custos de transação do receptor.
- Outras experiências de reduzida complexidade organizacional estão baseadas na concepção de que a inserção cidadã plena requer **satisfazer certos mínimos** em diversas dimensões relativas às condições de vida e ao universo de oportunidades. Estas dimensões não apenas fazem referência a uma renda de subsistência, mas também a outras necessidades cuja satisfação é considerada como indispensável em função de avaliações de direitos e dignidade cidadã (nutrição, educação, cuidados sanitários, saúde, moradia, etc.). São programas desenhados para categorias genéricas de beneficiários com pluralidade de prestações que convergem para os indivíduos, famílias e comunidades, porém mantendo certa independência ou autonomia por parte das agências de implantação.
- Algumas modalidades têm por propósito a **integração das prestações ou serviços a partir de um eixo mobilizador e articulador**, como a saúde ou a educação, se constituindo o centro comunitário de atenção local ou a escola no âmbito a partir do qual se satisfazem necessidades que transcendem a saúde ou a educação.

7. Resumo e conclusões

As conclusões já foram parciais e assistematicamente antecipadas nas diferentes secções que integram este trabalho. Seu repasse rápido aqui tem por propósito

sintetizar as principais argumentações apresentadas e as sugestões derivadas delas.

1. Pode parecer um aparente paradoxo ou eventual contradição a afirmação de crescentes incertezas e turbulências contextuais e a necessidade de prestar atenção mais sistemática ao futuro e, por conseguinte, a um planejamento de novo estilo. Certamente, a aproximação ingênua seria que aquelas condições inibem ou tornam ociosa a orientação para a antecipação e o projeto de planos. Não obstante, a ação do governo não pode consistir em respostas aleatórias a desafios conjunturais, mas que deve estar guiada por visões, estratégias e acordos sustentáveis no tempo. A partir desse ponto implica condições institucionais e orientações de atores sociais que excedam os acordos técnicos e organizacionais que possam ser adotados. O que o trabalho assume é que uma reflexão sobre exigências e formas de resolvê-las pode alimentar a capacidade da sociedade em deliberar sobre seu futuro e para se criar instituições mais de acordo com as aspirações coletivas.
2. O trabalho apresenta uma reivindicação do planejamento como atividade sistemática de avaliação de objetivos e meios para alcançá-los, da sinalização de prioridades e como processo “racionalizador” da ação estatal. Em matéria de proteção social, a exigência é maior pela multiplicidade de problemas que devem ser atendidos e de políticas que deveriam constituir um sistema. O tipo de planejamento a adotar para o sistema deve ser resultante das condições e desafios enfrentados. Deve procurar construir capacidades, impulsionar a racionalidade substantiva e atender aos novos fracassos do mercado. Tem, além do mais, que incorporar a economia política das decisões e se orientar para mudanças institucionais que tornem sustentáveis os objetivos da política. Requer capacidades tecno-políticas para apoiar os esforços e fornecer o marco e os alinhamentos para a ação das agências governamentais.
3. O planejamento estratégico deve atender a quatro dimensões fundamentais: as conceitualizações e compreensões convergentes sobre os problemas de proteção social, (b) a coerência das políticas e programas em seus aspectos substantivos e operativos, o que implica orientações compartilhadas, contribuições a fins explicitados, complementariedades de impactos, e integração, (c) a coordenação, questão também de natureza política, porém mais manipulável através de desenhos e incentivos e (d) integralidade nos resultados e impactos a partir da perspectiva dos receptores.
4. A experiência comparada mostra que o caminho para a articulação destas dimensões depende de condições institucionais e políticas. Dependências de caminho, culturas políticas, persistência dos projetos sociais, qualidade das conduções estatais, etc., determinam o grau de viabilidade das inovações em matéria de políticas e de modelos de organização e gestão estatal. Apesar desta afirmação, também pode-se observar uma regularidade: tentativas sistemáticas de aumentar as capacidades de antecipação e previsão, dar maior relevância à orientação por resultados e impactos, introduzir a evidência como requisito para a fundamentação de

- políticas e decisões, articular da uma maneira melhor o planejamento nacional com os processos orçamentários, institucionalização da avaliação como meio para aperfeiçoar as políticas, melhorar a gestão e tornar transparente a atividade estatal.
5. O planejamento estratégico permite aperfeiçoar o uso de instrumentos para a tradução de intencionalidades políticas em impactos. Entre esses instrumentos estão novas modalidades de criação de orçamentos, a institucionalização plena dos mecanismos de avaliação de políticas e programas, a reformulação de estruturas de forma a alcançar uma melhor junção entre objetivos de política e modos operativos, o desenvolvimento de sistemas que forneçam informação relevante e confiável para a conceitualização dos problemas e para medir as consequências das ações e o desenvolvimento de sistemas de incentivos organizacionais que estimulem as mudanças de orientações e condutas. A construção de um verdadeiro sistema deve realizar avanços nesses aspectos.

3. Enfoque econômico da proteção social: a vinculação entre o orçamento e o planejamento para a coordenação de políticas

Damián Bonari¹ e Joses Gasparín²

Introdução

Nos últimos anos, os países da América Latina registraram um importante crescimento econômico acompanhado de melhores condições sociais, materializado em uma redução considerável da taxa de pobreza junto com melhorias na distribuição de renda, crescimento do emprego e na matrícula na educação.

Existe evidência de que períodos de crescimento mantido produzem melhorias nas condições sociais em médio e longo prazo, porém não conseguem erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade (Gasparini e Cruces, 2013). Neste marco, os sistemas de proteção social podem desempenhar um papel fundamental para obter melhorias nas

1. Licenciado em Economia pela Universidade de Buenos Aires e Mestre em Economia e Políticas Públicas da Universidade Torcuato Di Tella. Atualmente é investigador principal do Programa de Proteção Social do Centro de Implantação de Políticas Públicas para a Equidade e o Crescimento (CIPPEC) e consultor em finanças e políticas públicas para distintos organismos nacionais e internacionais. Anteriormente, teve o cargo de 2000 até 2011 de diretor de Análise de Gasto Público e Programas Sociais do Ministério de Economia da Nação. Foi também diretor regional do Projeto de Cooperação Técnica e Financeira da União Europeia-MERCOSUR "Apoio ao Monitoramento Macroeconômico" e coordenador nacional do Grupo de Monitoramento Macroeconômico do MERCOSUR. É autor de diversas publicações sobre caracterização e evolução do gasto público, análise e incidência das políticas públicas e estatísticas macroeconômicas. Foi expositor em seminários e reuniões profissionais, tanto nacionais como internacionais. É professor universitário de Finanças Públicas e Gestão no Setor Público. Além do mais, foi distinguido com o Premio FulviEI Salvador Pagani da Fundação ARCOR por seu trabalho "O gasto público social na Argentina: diagnóstico e perspectivas". Foi bolsista dos governos da França e da China.

2. Coordenador do Programa de Política e Gestão de Governo de CIPPEC. É economista pela Universidade Nacional de Córdoba e candidato a CMestre em Economia pela Universidade de San Andres (tese pendente). Na função pública foi assessor da Vice-presidência Primeira do Honorável Conselho Deliberativo da Cidade de Córdoba e assessor do Ministério de Segurança da Nação. Foi docente da Universidade Nacional de Córdoba, Universidade de San Andres e Universidade de Buenos Aires.

condições de vida dos setores vulneráveis. Sem dúvida, os desafios para obter uma oferta integral de proteção social não são menores.

O fortalecimento das capacidades institucionais através do desenvolvimento técnico e político dos gabinetes sociais requer incrementar a densidade instrumental e ao mesmo tempo ações coordenadas em um marco de multiplicidade de atores envolvidos na política social.

As políticas sociais são transversais à gestão e impõem grandes desafios em matéria de coordenação de políticas. Algumas ferramentas e processos são centrais para obter a integralidade da oferta de proteção social, coordenar a intervenção, obter consistência nas decisões e designar os recursos a fins estratégicos.

Neste marco, a vinculação entre o orçamento e o planejamento é um instrumento que permite melhorar a coerência nas decisões dos atores envolvidos no sistema de proteção social, estabelecer objetivos estratégicos e melhorar a coordenação e integralidade das políticas sociais.

O presente documento tem como objetivo apresentar a vinculação entre orçamento e planejamento como uma ferramenta estratégica e operativa para a gestão do sistema de proteção social, fortalecer as capacidades de coordenação dos gabinetes sociais e obter uma maior coerência na administração dos fundos destinados às políticas sociais.

O trabalho se encontra estruturado da seguinte maneira. No segundo epígrafe se analisa a programação da proteção social, definindo os elementos básicos, sua estrutura financeira e os determinantes do gasto social. No terceiro, se apresentam os principais impactos gerados pelas políticas sociais no plano social, econômico e distributivo. No quarto, é analisada a vinculação entre o orçamento e o planejamento como instrumento para melhorar a coordenação das políticas sociais. Por último, se expõem as reflexões finais.

1. Programação da proteção social

A melhoria nas condições de vida da população através da redução da pobreza e a melhoria na distribuição da renda são objetivos centrais das políticas públicas. Altos níveis de pobreza e desigualdade podem gerar fortes conflitos sociais enquanto, ao mesmo, tempo obstaculizar o crescimento econômico³.

3. Estaban e Ray (1999), Ortega (2003) e De Ferrari *et al.* (2003).

Se bem que o crescimento econômico sustentado pelo produto bruto interno (PIB) é uma importante fonte para reduzir a pobreza e melhorar a distribuição da renda a longo prazo, existe evidência de que períodos com elevado aumento do nível de atividade não conseguem erradicar a pobreza, mais ainda, o crescimento não é uma condição suficiente para diminuir a desigualdade e incrementar a renda da população vulnerável.

Por isso é necessário escorar o crescimento através de políticas públicas que permitam melhorar as condições de vida da população e obter uma maior coesão social. Musgrave (1959) define a atribuição dos recursos, a estabilização do nível de atividade e a redistribuição de renda como pilares do acionamento público do Estado.

Para desempenhar estes papéis o setor público obtém rendas através de impostos e contribuições que depois se traduzem em distribuições de renda que podem modificar —e em geral o fazem— a distribuição de renda da população e os níveis de pobreza⁴. Não apenas é importante a capacidade de arrecadação e o nível do gasto realizado pelo setor público para reduzir a desigualdade e a pobreza, mas também a composição do gasto, a qualidade dos bens e serviços que provêm, as transferências para os setores vulneráveis e a progressão do sistema impositivo e contributivo.

Estas funções que o Estado desempenha vinculadas à melhoria nas condições de vida das pessoas se encontram enquadradas no que denominaremos sistema de proteção social⁵. Apesar de que o mesmo adotou diferentes traços e características⁶ nos países desenvolvidos e emergentes, na América Latina o sistema é de base contributiva, quer dizer, o financiamento mediante contribuições à seguridade social.

No parágrafo seguinte nos concentraremos em definir os elementos econômicos e financeiros que envolvem a proteção social e que serão um insumo para os parágrafos seguintes do presente documento.

2. Definições básicas

Na literatura ainda não existe consenso sobre a definição de proteção social e seu alcance. Sem dúvida, para fins do presente documento, é necessário fornecer um marco de referência sobre o qual trabalhar. Assim, entendemos o sistema de proteção social como um esquema de transferências sociais mediante acordos institucionais

4. Cabe destacar que se menciona a forma tradicional de financiamento do setor público, já que o mesmo pode ser obtido através de dívidas e de mecanismos espúrios como a emissão monetária.

5. No presente documento, ao igual que OIT (2006) adotamos a definição de sistema de proteção social como sinônimo de Estado de bem-estar. A definição estrita de ambos conceptos não é clara e não está isenta de debate. Se bem que em algum aspecto estrito ambos conceitos podem diferir, para o objetivo do presente documento isso não afeta ao desenvolvimento nem a as conclusões do mesmo, é simplesmente uma definição instrumental.

6. Para uma análise, consultar Esping-Andersen, 1990.

definidos e articulados, os setores existentes realizam contribuições e recebem recursos por parte das instituições pertencentes ao sistema.

As transferências compreendem o conjunto de rendas e saídas que recebem e outorgam as instituições do sistema de seguridade social. As rendas têm sua concepção em um sistema contributivo, quer dizer, os cidadãos realizam contribuições ao Estado e o mesmo devolve prestações em forma de transferências monetárias ou através de bens e serviços que presta o setor público.

Geralmente, as contribuições que os cidadãos realizam se encontram de acordo com diferentes conceitos. Por um lado, os **impostos** representam as contribuições que os cidadãos realizam e as rendas que o setor público recebe, porém, sem comprometer uma contraprestação específica deste último. Os impostos, geralmente, não têm imputação específica do gasto dentro do setor público e se considera que os mesmos representam a contribuição que os indivíduos realizam para o funcionamento e manutenção do Estado sem implicar em uma contraprestação direta por parte deste último. Existem diferentes tipos de impostos segundo o fato gerador ou fato tributável, de acordo com tipo de taxa impositiva e que podem ser: progressivos, proporcionais, regressivos, dependendo das características do contribuinte (reais ou pessoais) ou contemplando a capacidade de movimento (impostos diretos e indiretos).

Por outro lado, as **taxas** são as contribuições que têm como contrapartida a prestação de um bem ou serviço por parte do Estado e que, diferentemente dos impostos, se identificam a partida e a contrapartida da vinculação tributária.

Por último, as **contribuições especiais** compreendem gravames em virtude de benefícios individuais ou de grupo sociais a partir da contribuição realizada. Quer dizer, diferentemente dos impostos as contribuições compreendem uma contraprestação por parte do setor público aos contribuintes ou grupo deles.

O Estado utiliza os rendimentos para realizar distribuições que permitam o funcionamento da administração pública, gastos vinculados à atividade econômica, ao pagamento da dívida pública e a provisão de bens e serviços sociais. Os níveis de gasto e sua composição determinam a forma em que se realiza a política social.

O gasto social está composto pelas distribuições destinadas a um grande número de bens e serviços sociais: educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, moradia, água potável e esgoto, trabalho, promoção e assistência, serviços urbanos e seguros sociais⁷. Esta variedade de distribuições associadas ao gasto social é transversal a toda a gestão do governo introduzindo grandes desafios em matéria de coordenação de

7. Os seguros sociais incluem obras sociais, seguro de desemprego, designações familiares e as aposentadorias e pensões.

políticas (como veremos mais adiante) enquanto que, ao mesmo tempo é um insumo indispensável para realizar a avaliação de efetividade e eficiência.

Os acordos institucionais ou regimes de proteção social representam o conjunto de normas que regulam o esquema de renda-saída dos recursos empregados no sistema de proteção social. Por sua parte, as instituições são os organismos que administram uma prestação ou um conjunto delas. Em cada país, as instituições associadas ao sistema de proteção social adotam diversas formas e têm regimes próprios e alcances diferentes.

Aqui, nos baseamos na classificação utilizada pela OIT (2006) que contempla:

- a) Regimes de seguro social.
- b) Governos nacionais, regionais ou locais.
- c) Fundos de pensões.
- d) Companhias asseguradoras ou mutuais.

Este conjunto de instituições desempenham funções que buscam dar respostas a necessidades concretas e específicas dos indivíduos. O seguro social, como forma de proteção social, distribui os riscos entre os indivíduos assegurados, onde as prestações ou transferências não necessariamente guardam proporcionalidade com as contribuições, contribuindo para a redistribuição de renda. Assim mesmo, o setor público utiliza regulamentações específicas, desenha e implanta mecanismos de controle sobre os beneficiários e administradores com o fim de obter um funcionamento correto e evitar possíveis fraudes.

Por sua parte, os governos dos diferentes níveis são responsáveis pela direção da política social. A atribuição das responsabilidades entre os níveis de governo, a descentralização na prestação e o financiamento, assim como a articulação das políticas são elementos centrais para a implantação das políticas. As instituições de fundos de pensões (podem ser públicas, privadas ou mistas) são aquelas que administram contribuições com o objetivo de minimizar os riscos associados ao trabalho, idade e outras circunstâncias que gerem dependência.

As companhias seguradoras ou mutuais, que podem compreender a as instituições privadas de pensões, são aquelas cujo objetivo é dar cobertura aos cidadãos que realizaram contribuições através de uma transferência monetária ou em espécie. Um exemplo delas são as instituições sanitárias que a partir de contribuições dos cidadãos recebem uma contraprestação de bens e serviços sanitários.

Cichon e Samuel (1995) classificam os regimes da proteção social em:

- Regimes de seguridade social: em função da condição e situação de emprego.
- Regimes universais de prestação: refere-se às transferências que todos os cidadãos dispõem independentemente de seu estado e condição.

- Regimes de assistência social: é o sistema destinado a melhorar as condições de vida da população em situação de pobreza.
- Regimes de prestações complementares: constituídas pelos convênios coletivos celebrados entre partes legalmente autorizadas e geralmente sob administração privada.

Cada um desses regimes responde a diferentes necessidades dos indivíduos ou fatores de riscos. Assim mesmo, utilizam transferências como instrumento que têm como objetivo garantir um nível mínimo de consumo. Nesse âmbito, o consumo deve ser entendido em um sentido amplo, como bens e serviços de saúde, educação e moradia. Concretamente, as transferências têm como finalidade:

- Garantir um nível mínimo de consumo por parte de pessoas que vivem em condições de pobreza ou próximas ao umbral.
- Substituir renda (total ou parcial) diante da perda da mesma por uma contingência.
- Equilibrar a distribuição de renda.

Os sistemas de transferências têm cinco componentes. Em primeiro lugar, o **componente financeiro** representa o fluxo de rendas e distribuições do sistema de proteção social administrado pelas instituições estatais. Em segundo, **normas que regulam os direitos** que compreendem o conjunto de acordos institucionais que regulam o sistema de proteção social e estabelecem as condições de rendas-saídas, contribuintes, beneficiários e potenciais receptores de transferências. Em terceiro lugar, **organizações que operam a administração** dos recursos, como as receptoras de rendas, administradoras e as que efetuam as distribuições. Em quarto lugar, as **instituições provedoras de bens e serviços** que abarcam uma ampla gama de instituições de acordo com o tipo de provisão realizada. Por último, os **destinatários ou beneficiários** do sistema.

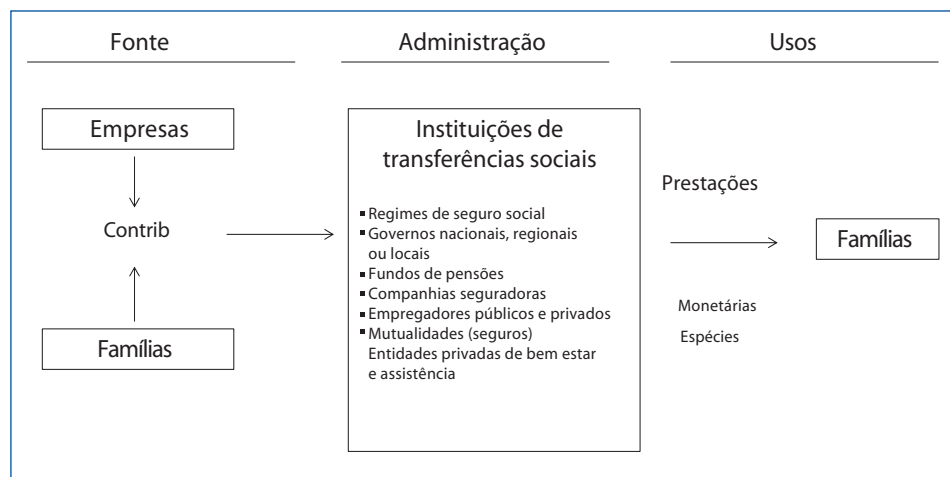
3. Estrutura financeira dos sistemas nacionais de proteção social

A estrutura financeira é um elemento central dentro do sistema de proteção social, já que compreende o fluxo de recursos monetários disponíveis desde sua origem (fontes), à administração por parte das instituições do setor público e à recepção por parte dos beneficiários (usos).

Na figura 1 se observam os elementos que conformam a estrutura financeira da proteção social. Os recursos ou fontes disponíveis representam a restrição orçamentária que enfrenta o sistema de proteção social. Uma parte deles se destina às instituições que administram estes fundos ou gastos operativos e o resto das distribuições são destinadas aos beneficiários.

No sistema de financiamento intervêm unidades que realizam contribuições —famílias e empresas— através de imposto e contribuições à seguridade social, entre outros. Quer dizer, as rendas do sistema de proteção social são determinadas pelo número de quem contribui e o montante que estes últimos realizam. Na América Latina, como veremos mais adiante, também há relevância especial no financiamento da política social à informalidade dos mercados.

Figura 1. Estrutura financeira do sistema de proteção social



Fonte: elaboração própria baseada na OIT (2006).

O esquema de financiamento pode alterar a distribuição de renda da população a partir das contribuições que os cidadãos realizam. Dizemos que o sistema é progressivo sempre que os encargos se incrementam nos maiores níveis de renda, é regressivo para o caso inverso, e é proporcional se a contribuição é uma proporção fixa independentemente da renda.

Estas rendas são administradas por instituições que consomem parte desses recursos para seu funcionamento. Como se pode observar na figura 1, os regimes de seguridade social, as diferentes unidades de governo nacional e locais, junto com as instituições de fundos de pensões, entre outras, administram as rendas e saídas do sistema. Assim mesmo, as instituições têm a capacidade de regular as rendas e distribuições através de diversos canais. Por exemplo, modificando a cobertura dos beneficiários do sistema, dispondo normativas que aumentam os fundos destinados a certos setores vulneráveis, ou através do projeto e implantação de novos programas de transferências.

Por último, encontram-se as unidades beneficiárias que recebem as transferências (distribuições ou usos) do sistema de proteção social. Estas distribuições têm diversos

destinos como as transferências monetárias, provisão de bens e serviços (transferências em espécie) ou subsídios específicos.

Cabe destacar que as famílias que realizam contribuições e as beneficiárias não se encontram sem conexão; a maioria das unidades familiares que realizam contribuições também recebem transferências do sistema de proteção social. Em alguns casos, como no de pensões por velhice, as transferências têm um caráter intertemporal, onde na idade ativa de trabalho realizam contribuições ao sistema e na saída do mercado de trabalho ou idade de aposentadoria são receptores das pensões. Tais unidades familiares também podem realizar contribuições e ser beneficiárias de transferências dentro do mesmo período. Por exemplo, quando um assalariado enfermo continua contribuindo para o seguro de saúde e ao mesmo tempo recebe assistência sanitária sob a cobertura do seguro. Outro exemplo é o pagamento de imposto e as transferências de bens e serviços que os cidadãos recebem por parte do setor público, como a educação pública ou a possibilidade de assistência médica nos centros de saúde.

Os exemplos antes mencionados fazem referência aos sistemas de proteção social contributivos, quer dizer, aquelas unidades que realizam contribuições recebem prestações do sistema de forma direta ou indireta. Entretanto, este tipo de sistemas de base contributiva tem grandes problemas quando existem elevados níveis de informalidade nos mercados já que a cobertura do sistema se vê drasticamente reduzida. A América Latina apresenta um claro exemplo disso, onde a informalidade do mercado laboral é elevada e os trabalhadores não se encontram sob os regimes de seguridade social.

Por outro lado, um aspecto relevante no esquema de financiamento é a sustentabilidade do sistema de proteção social. Este conceito introduz os problemas associados à intertemporalidade nos esquemas de rendas e saídas da estrutura financeira, ligados à ocorrência de contingências tanto das fontes como nos usos, ao longo do tempo.

A renda do sistema de proteção social se encontra associada positivamente ao nível de atividade econômica. Períodos de crescimento sustentado se caracterizam por um aumento dos recursos disponíveis nos sistemas de proteção social, já que se as rendas aumentam através de maiores níveis de renda e crescimento do emprego. Do ponto de vista das distribuições, o crescimento econômico se associa —em geral— à melhoria nas condições sociais, prováveis diminuições nas necessidades da população e reduções nas distribuições do sistema.

Sem dúvida, nos períodos recessivos ou de crise econômica ocorre o inverso. Os rendimentos do sistema se deterioram como consequência de uma menor arrecadação dos sistemas tributários e as necessidades da população aumentam como consequência do aumento do desemprego, pobreza e deterioração na distribuição de renda.

Os períodos de crise econômica se caracterizam por impactos assimétricos nos diferentes níveis de renda, já que os setores de altas rendas possuem margem de manobra para resguardar seus ativos perante esses eventos, enquanto que os setores vulneráveis não podem realizar isso.

Assim, os sistemas de proteção social se caracterizam por rendas pró-cíclicas nas fases de crescimento do produto, quer dizer, aumentos no nível de atividade se traduzem em aumentos das rendas do sistema de proteção social. Por sua parte, as **necessidades de saídas** seriam contracíclicas, quer dizer, que aumentos no nível de atividade reduzem as necessidades da população e o gasto poderia descer com a melhoria nas condições econômicas, enquanto que os fatores de risco aumentariam diante da deterioração das condições econômicas.

Estes fatos geram grandes desafios em matéria de administração dos recursos do sistema de proteção social devido ao impacto assimétrico das condições econômicas sobre as rendas e gastos. Desta maneira, é desejável contar com recursos naqueles períodos em os que as necessidades aumentam para reduzir as necessidades emergentes da população diante da deterioração nas rendas.

Uma alternativa é recorrer ao endividamento como fonte de financiamento para incrementar os recursos disponíveis. Sem dúvida, a tomada de dívida deve ser uma fonte transitória e não de financiamento permanente, já que é necessário ter um sistema de proteção que possa harmonizar, ao longo do tempo, as rendas e distribuições. O endividamento é uma boa alternativa em certas circunstâncias, porém é preciso cuidar pela sustentabilidade do sistema. Este conceito se traduz na igualdade entre o valor atual das rendas percebidas (fontes) e o valor atual das distribuições (usos) realizado dentro do sistema de proteção social.

O grande número de atores envolvidos na estrutura financeira do sistema de proteção social requer uma forte coordenação das políticas implantadas para a administração dos fundos. Nesse sentido, as unidades administrativas podem atuar de forma descentralizada e é necessário contar com instrumentos e processos para a integralidade da oferta de políticas de proteção social. Sendo assim, a coerência nas decisões dos atores envolvidos no sistema de financiamento da proteção social é central para estabelecer objetivos convergentes e poder gerar uma gestão eficiente e eficaz dos recursos do sistema.

4. Análise fatorial dos determinantes do gasto social nacional

Uma administração correta do sistema de proteção social requer contemplar projeções do gasto social para determinar o volume financeiro com o que se deverá contar para fazer frente às necessidades presentes e futuras. Compreender os determinantes

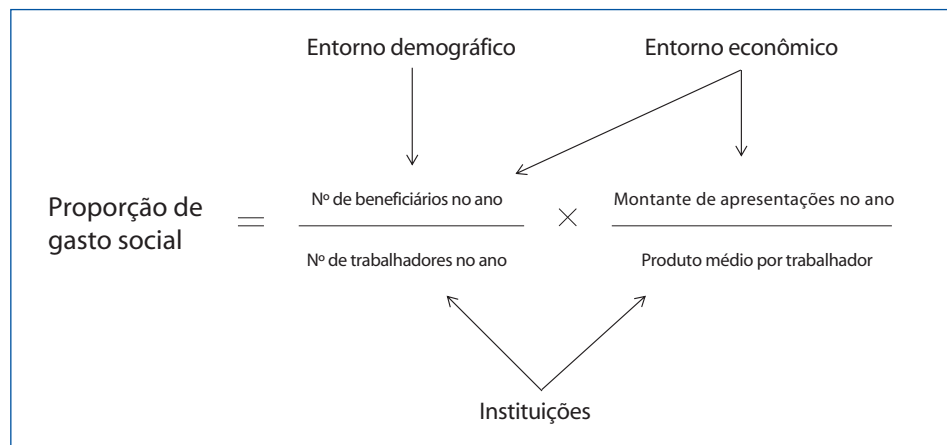
do gasto social —tanto em sua estrutura como na dinâmica temporal— é central para dotar de sustentabilidade e governança ao sistema de proteção social.

O nível de gasto social está determinado pelo estágio de desenvolvimento dos países, quer dizer, as condições socioeconômicas e sociodemográficas têm um peso importante na estrutura das distribuições. Não obstante, três fatores dão impulso ao aumento no gasto social e são centrais para compreender sua dinâmica: (a) situação demográfica e o desenvolvimento da sociedade; (b) instituições entendidas como o conjunto de direitos a transferências estabelecidos na legislação nacional e convênios coletivos de trabalho e (c) condição econômica.

Em qualquer regime, o gasto social é o produto do número de beneficiários pelo montante das prestações. O número de beneficiários é determinado por um conjunto de variáveis econômicas, sociais e demográficas que afetam o entorno dos indivíduos gerando ou contraindo necessidades. Quer dizer que os fatores de risco sociais são exógenos em relação às políticas implantadas pelo setor público.

Ao contrário, o montante das transferências e a cobertura do sistema de proteção social se encontram determinados de forma endógena, dentro do setor público. De todas as maneiras, as decisões de cobertura e o montante das transferências se encontram estreitamente vinculadas às condições que o entorno econômico e político impõe, porém ainda continuam sendo uma decisão dentro do setor público.

Figura 2. Determinante fatorial do gasto social



Fonte: elaboração própria baseada na OIT (2006).

A direção do impacto dos determinantes do gasto social pode se observar na figura 2. A proporção do gasto social é igual ao gasto social total dividido pelo produto bruto interno (valor total dos bens e serviços produzidos domesticamente na economia

durante um período de tempo), o qual pode ser calculado como o produto do número de trabalhadores e o produto médio por trabalhador.

O entorno demográfico afeta o sistema de proteção social através do número de beneficiários (deficiências, aposentadorias por velhice e pessoas enfermas) e o potencial número de trabalhadores ou taxa de atividade (OIT, 2006)⁸. Por sua parte, o entorno econômico exerce sua influência através do número de beneficiários e do produto médio por trabalhador. Nesse sentido, o crescimento da economia com geração de postos de trabalho tende a reduzir a taxa de desemprego e pode, em certas circunstâncias, reduzir a pobreza e melhorar a distribuição de renda. Esta melhora no entorno econômico pode trazer consigo reduções no gasto social, ou seja, gerar um redirecionamento das distribuições. Não obstante, as circunstâncias econômicas podem ser adversas e incrementar as necessidades da população. Neste caso, se a cobertura do sistema de proteção social é incrementada para atender as novas necessidades, o gasto social também o fará. Por último, as instituições (em ocasiões denominadas governança) afetam simultaneamente os fatores já que estabelecem a cobertura do sistema e disposições para a prestação.

5. Entorno demográfico

O entorno demográfico determina o marco geral das necessidades que podem ser atendidas pelo gasto social. Nesse sentido, as condições sanitárias, a estrutura populacional e as necessidades por grupos etários estabelecem o marco geral da política social.

Por exemplo, a estrutura de morbidez da população enquadra as ações que o sistema de saúde desempenhará, determinando o volume potencial dos beneficiários e contribuintes. Da mesma forma, os fatores biológicos que repercutem sobre a taxa de envelhecimento populacional terão impacto sobre o número de beneficiários e financiadores do sistema de pensões. Por exemplo, os países que enfrentem uma redução considerável na taxa de natalidade e que tenham uma elevada esperança de vida, provavelmente acarretam problemas no futuro nos sistemas de pensões por velhice, já que as saídas do sistema aumentariam enquanto as rendas se reduziram como consequência de um menor número de potenciais contribuintes.

Não obstante, isso poderia ser resolvido mediante a criação de novos instrumentos ou então através de reformas na estrutura de governabilidade do sistema, porém indubitavelmente deve ser contemplado nas projeções para evitar fortes ajustes no futuro.

8. A taxa de atividade é a proporção da população economicamente ativa sobre a população total.

6. Instituições

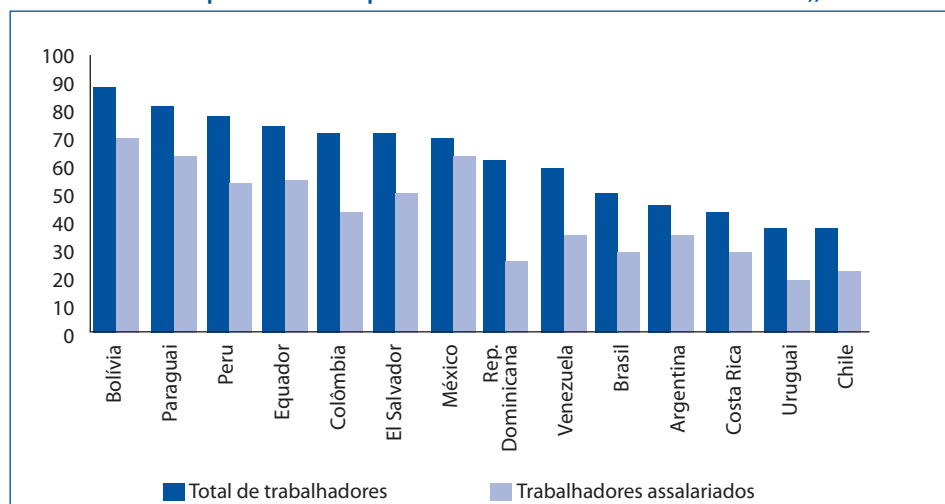
Compreende o conjunto de acordos institucionais e contratuais que determinam os regimes de seguridade social, alcance e cobertura dos contribuintes e beneficiários do sistema. Também abarca as políticas corretivas ou modificações que se realizam sobre as mesmas para obter o impacto desejado.

O projeto dos regimes estabelece a quantidade de contribuições e transferências recebida pelo sistema de proteção social. Através do marco regulatório se definem as unidades contribuintes e beneficiárias, estabelecendo dessa maneira a cobertura e o alcance do número de beneficiários.

Não obstante, o alcance do marco regulatório pode ser reduzido, por exemplo, quando o número de trabalhadores informais é elevado. A OIT (2002) define a um trabalhador informal como aquele que não está sujeito ao marco normativo habitual e ao pagamento de impostos e que não pode se beneficiar da proteção social ou dos direitos outorgados pelas prestações laborais.

Do ponto de vista do sistema de proteção social isto se traduz em dois resultados imediatos. Um número menor de contribuintes se traduz em uma redução nas rendas —por uma menor base contributiva— e em uma redução na cobertura do sistema de proteção social, restringindo o acesso a um seguro de saúde ou desemprego, ausência de contribuições previdenciárias e demais benefícios associados ao sistema de proteção social.

Figura 3. taxa de informalidade, assalariados e total dos trabalhadores (todos os trabalhadores independentes não profissionais considerados como informais), 2010



Fonte: Gasparini e Cruces (2013) sobre a base de microdados das pesquisas nacionais de lares (base de dados socioeconômicos para América Latina e o Caribe-SEDLAS, CEDLAS e Banco Mundial, 2012).

Na América Latina, a informalidade laboral continua sendo um traço próprio da região e constitui um problema relevante de política pública apesar das melhorias registradas nos últimos anos. A década de 1990 se caracterizou por importantes reformas econômicas em muitos países da região, em alguns deles o mercado laboral foi flexibilizado, o crescimento foi moderado e a taxa de informalidade dos assalariados se manteve para o conjunto de países que se manteve relativamente estável, porém em alguns deles aumentou consideravelmente. Ao contrário, na década de 2000, a taxa de informalidade reduziu consideravelmente e se conseguiu aumentar a cobertura dos sistemas contributivos em um contexto de forte crescimento econômico.

Apesar disso, os desafios ainda são enormes já que os benefícios sociais e trabalhistas se encontram vinculados ao emprego no setor formal da economia. Na região ainda há elevada taxa de informalidade e heterogeneidade entre os países. Por exemplo, no Chile e Uruguai, a proporção de trabalhadores assalariados informais se aproxima de 22% e 19%, respectivamente; entre 25% e 35% se encontram a Argentina, Brasil, Costa Rica; e com índices que superam 60%, Bolívia, México, Nicarágua.

Os motivos subjacentes à informalidade no trabalho são complexos, porém existem certos traços que caracterizam esta situação. A evidência sugere que existe uma associação negativa entre a informalidade no trabalho, o desenvolvimento econômico e a estrutura produtiva do país (Gasparini e Cruces, 2013). Nesse sentido, o crescimento sustentado do produto tende a fomentar a geração de emprego formal, enquanto uma maior proporção de população rural apresenta uma relação inversa.

Porém, alguns autores sugerem que elevadas índices de contribuição podem desincentivar a geração de emprego formal por: (a) aumento do custo do trabalho e/ou (b) diminuição do salário líquido dos trabalhadores. Os altos níveis de informalidade limitam a cobertura dos sistemas de proteção social de base contributiva, por isso, é necessário complementar esses sistemas para reduzir a pobreza e a desigualdade, ainda em um cenário de crescimento das rendas mantidas da população (Gasparini e Cruces, 2013).

7. Entorno econômico

As condições econômicas também têm um impacto importante sobre o sistema de proteção social. Nesse sentido, o contexto econômico afeta as condições das rendas do sistema de proteção social e as distribuições, em sentido oposto.

O crescimento da economia geralmente aumenta os recursos disponíveis, por dois mecanismos básicos. Por um lado, o aumento no emprego formal associado ao aumento no nível de atividade econômica gera uma maior base de imposição, enquanto que rendas maiores dos indivíduos se traduzem geralmente em maiores contribuições ao sistema para um dado um nível de emprego.

Por outro lado, do ponto de vista das distribuições, o crescimento da renda dos habitantes pode contribuir a uma redução nas necessidades da população, diminuindo a demanda de gasto social daqueles setores que registram consideráveis melhorias. Não obstante, existe evidência de que períodos de crescimento sustentado contribuem para reduzir os níveis mantido de pobreza em longo prazo, porém não são suficientes a curto e médio prazo.

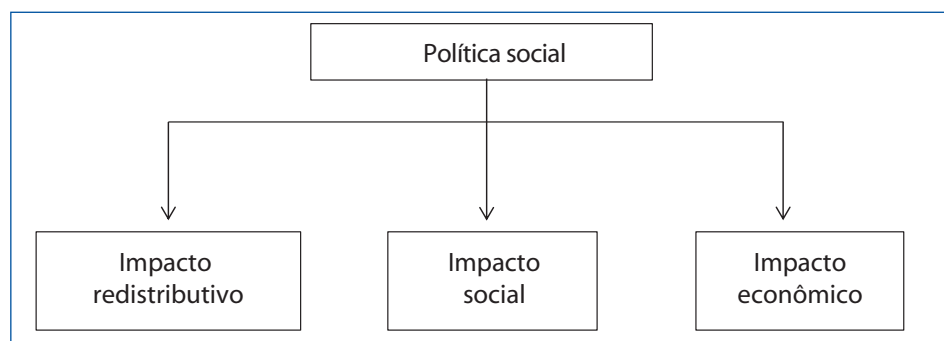
Do ponto de vista da distribuição de renda, o crescimento não gera necessariamente uma redistribuição na renda para os setores vulneráveis. No entanto, os processos de crescimento geram um cenário que permite introduzir melhorias nos sistemas de proteção social, já que as tensões econômicas se relaxam e criam um marco onde os atores podem entrar em consenso com acordos institucionais que permitam reduzir a distância entre as rendas.

8. Impacto da política social

Nos últimos anos foram realizados grandes avanços em matéria de avaliação de políticas sociais. O desenvolvimento de metodologias quantitativas e qualitativas permitiu avançar nesse sentido. A maior quantidade de estatísticas disponíveis permite implantar novas técnicas quantitativas para medir o impacto das políticas sociais sobre a redução da pobreza, distribuição da renda, melhoria na educação e saúde, assim como também realizar análise do custo/benefício.

O orçamento público representa a restrição com a qual operam os gabinetes sociais para a atribuição de recursos para fins alternativos. Neste marco, a eficiência na administração de fundos públicos necessita de relevância especial, já que a mesma representa a maximização na produção de bens e serviços para dado nível de recursos, ou seja, minimizar os recursos utilizados para um nível de produção.

Figura 4. Impacto das políticas sociais



Fonte: elaboração própria baseada na CEPAL (2013).

A avaliação da eficiência no gasto social é complexa, devido à multiplicidade de bens e serviços que compreende, onde a eficiência do gasto surgirá como consequência da eficiência das distribuições realizadas em cada setor (Bertranou e Bonari, 2003). Uma alternativa para começar a análise setorial das políticas de acordo com a importância relativa que ocupam no gasto consolidado.

Outra dificuldade que surge na análise de eficiência é o nível de eficiência que se deve alcançar, por isso, ocasionalmente, é útil analisar a relação entre recursos e produtos obtidos ao longo do tempo, ou seja, comparar esta relação entre distintas jurisdições relativamente homogêneas.

As políticas sociais compreendem as intervenções que têm como objetivo último minimizar os problemas dos efeitos sociais que podem surgir como consequência de restrições ao desenvolvimento das capacidades individuais (Martinez e Conillao, 2010). Os impactos das políticas sociais abrangem três dimensões: (a) social, (b) econômica e (c) redistributiva. O impacto social representa a melhoria nos indicadores sociais (pobreza, distribuição de renda, saúde, educação, etc.) a partir das políticas implantadas para a população alvo.

Por sua parte, o impacto sobre a economia se refere aos custos ou benefícios econômicos gerados pelas políticas sociais com a atividade econômica e também em mercados específicos. Segundo Martínez *et al.* (2013), a ausência de uma literatura exaustiva poderia ser resultado de o efeito econômico não ser o principal objetivo das políticas sociais. Apesar disso, dependendo do tamanho da política, pode ter um impacto econômico relevante.

Por último, o impacto redistributivo se refere às mudanças na distribuição da renda como consequência das transferências nas distintas escalas de renda como consequência das políticas sociais.

9. Impacto redistributivo

Um dos principais objetivos das políticas sociais é melhorar a distribuição de renda através do gasto social e o sistema impositivo. Através de sua intervenção, o Estado busca garantir o acesso a certos bens e serviços básicos à sua população e obter a igualdade de oportunidades. Para determinar o impacto redistributivo das políticas sociais é necessário definir previamente alguns conceitos associados à distribuição dos benefícios das políticas e seu financiamento.

A progressão de uma política social —grau de melhoria que gera sobre a distribuição de renda— depende de como se distribuem os benefícios entre os diferentes níveis de renda e de qual setor social realiza o financiamento da política. Dizemos que uma

política é progressiva se sua implantação melhora a distribuição de renda com respeito à situação prévia, ou então, é definida como regressiva se ocorre o contrário.

Uma política social é progressiva se os benefícios como proporção da renda são maiores para as escalas inferiores de rendas, enquanto a porcentagem de financiamento da mesma recai sobre os de maiores rendas. Quer dizer, uma medida é progressiva se os benefícios líquidos (benefícios brutos descontado o financiamento) como porcentagem da renda diminuem, à medida que aumentam os níveis de renda. Além disso, uma política progressiva pode ser pró pobre ou pró rico. Dizemos que é pró pobre se os benefícios absolutos da política se concentram nos níveis de menores rendas, enquanto que é pró rico se a distribuição é feita nos setores de maiores rendas.

Uma política pró pobre é sempre progressiva enquanto que o inverso nem sempre é uma certeza. A diferença reside no fato de que a progressividade contempla um critério de proporcionalidade com respeito à renda enquanto que o gasto pró pobre ou pró rico contempla critérios absolutos.

Para avaliar o impacto distributivo dos programas sociais, o enfoque predominante é a análise de incidência. O mesmo se concentra em identificar a distribuição dos benefícios da política, de acordo com o nível de renda dos beneficiários. Sua aplicação consta de cinco passos (Bertranou e Bonari, 2003): (1) ordenamento das pessoas (ou domicílios) segundo um critério de bem-estar, geralmente a renda atual; (2) estabelecer o gasto do programa através de análise; (3) identificação dos beneficiários do gasto por escala de renda; (4) atribuição das distribuições por nível de renda e (5) determinação do impacto do gasto na distribuição de renda.

Não obstante, esta metodologia não está isenta de limitações. Por exemplo, assume-se que os custos de provisão são iguais para todos os indivíduos, quando se realizam transferências de bens e serviços se supõe que a qualidade dos mesmos é homogênea, enquanto também se ignora a possível existência de externalidades como consequência da política implementada.

O impacto distributivo do gasto social depende essencialmente da combinação de dois elementos: (a) montante absoluto destinado ao gasto social e (b) composição setorial das distribuições. No primeiro caso, se espera que maiores níveis de gasto social melhorem a distribuição de renda, porém seu impacto também depende da composição do mesmo. Aqui, entra em cena o segundo elemento, já que a composição setorial das distribuições tem um importante papel devido às assimetrias no impacto distributivo do gasto setorial.

Nesse sentido, existe evidência considerável de que o gasto em educação básica contém um forte impacto redistributivo a favor dos setores relegados, enquanto que em

água potável e esgotos seu efeito não é muito claro (Petri, 1998; Dieguez, 1991; Flood *et al.*, 1994, e Paqueo e Lee, 2000). Por outro lado, o gasto universal em educação universitária não melhora a distribuição de renda; ao contrário, nesse caso, o impacto é regressivo já que os setores abastados da sociedade são os que realiam maior consumo deste bem.

Adicionalmente, outro aspecto relevante na análise do impacto redistributivo da política social é o grau de focalização dos programas. Um aumento do gasto concentrado nos setores socialmente postergados tende a melhorar a distribuição de renda pelo mero fato de que suas distribuições se destinam diretamente aos níveis de menores rendas da sociedade.

10. Impacto social

Avaliar o impacto das políticas sociais se constitui em uma tarefa extremamente difícil, já que a pobreza é um fenômeno que compreende múltiplas dimensões. A maior dificuldade reside em obter uma estratégia de identificação robusta para estabelecer a relação causal entre a atribuição de fundos e a melhoria nas condições sociais da população.

A avaliação das políticas sociais abrange um bom número de dimensões. Nesse sentido, os programas de proteção social afetam simultaneamente as variáveis sociais, como a pobreza, indigência, educação e saúde.

Desde meados da década de 1990 na América Latina foi implantado um conjunto de programas de transferências monetárias condicionadas que foi se expandindo ao longo da região nos últimos anos. Os primeiros programas implantados foram no México (Progres-Programa de Educação, Saúde e Alimentação) e no Brasil (Bolsa Família) e que hoje contam com uma cobertura superior a 60% da população pobre.

Estes programas mostraram resultados alentadores para reduzir a pobreza e melhorar a distribuição de renda. Por exemplo, o programa Progres do México reduziu o índice de pobreza em 7,5 pontos percentuais entre 1997 e 1999 para o grupo de beneficiários (Skoufias, 2005), enquanto que no Brasil, o Programa Bolsa Família ajudou a reduzir a pobreza extrema e levemente a pobreza moderada (Soares, 2010).

Tabela 1. Cobertura e gasto dos programas de transferências monetárias condicionadas, na América Latina e no Caribe, 2010

País	Programa	Cobertura		Gasto do programa/ PIB
		Participantes/ População	Participantes/ População pobre	
Argentina	Asignación Universal por Hijo	8.3	46.4	0.20
Bolívia	Bono Juancito Pinto	17.5	32.4	0.33
Brasil	Bolsa Família	26.4	84.6	0.47
Chile	Chile Solidario	6.8	51.7	0.11
Colômbia	Familias en Acción	25.2	56.5	0.39
Costa Rica	Avancemos	3.3	17.4	0.39
Rep. Dominicana	Solidaridad	21.2	46.3	0.51
Equador	Bono de Desarrollo Humano	44.3	>100.0	1.17
El Salvador	Red Solidaria	8.2	17.1	0.02
Guatemala	Mi Familia Progresá	22.6	39.7	0.32
Honduras	Programa de Asignación Familiar	8.7	12.3	0.24
México	Oportunidades	24.6	62.8	0.51
Panamá	Red Oportunidades	10.9	39.5	0.22
Paraguai	Tekoporã	8.6	13.9	0.36
Peru	Juntos	7.6	21.2	0.14
Uruguai	Asignaciones Familiares	11.6	84.6	0.45

Fonte: Gasparini e Cruces (2013) sobre a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2010).

Gasparini e Cruces (2013) avaliam o desempenho dos programas de transferências monetárias condicionadas em um grupo de países da América Latina e o Caribe e encontram efetividade para reduzir a pobreza e a desigualdade. Igualmente, os autores destacam o *trade-off* existente entre a focalização e a cobertura dos programas (o coeficiente de correlação é de -0,70 calculado como a proporção de beneficiários do quinto mais pobre).

Não obstante, como se mencionou previamente, o impacto das políticas sociais compreende melhorias não apenas nos níveis de pobreza e distribuição de renda. O Banco Mundial (2000) e Devereux e Sabates-Wheeler (2004) destacam o impacto positivo das transferências monetárias em variáveis sanitárias e o aumento das matrículas em educação nos lares beneficiários.

11. Impacto econômico

O impacto econômico das políticas sociais abrange os benefícios e custos que geram as políticas sociais através de sua intervenção sobre os agentes da economia como

consequência das transferências aos lares familiares (monetárias ou em bens e serviços). Da mesma forma, inclui os impactos gerados sobre o mercado de bens e serviços dos produtos transferidos à população e àqueles empregados como insumos em os programas sociais.

Existe evidência de impacto das políticas sociais na economia, porém seu desenvolvimento ainda é escasso, provavelmente como consequência de não ser o principal objetivo perseguido pelas mesmas. As distribuições realizadas pelo Estado e as melhorias nas condições sociais têm efeitos tanto no nível microeconômico como macroeconômico, em curto e longo prazo, assim como efeitos sobre mercados específicos.

Cada uma das funções sociais (educação, saúde, seguridade social, entre outras) tem impactos específicos sobre a economia. Nos desenvolvimentos teóricos e empíricos, destacaram o vínculo das melhorias sociais e o crescimento econômico em médio e longo prazo através do aumento no capital humano como fonte de crescimento.

Os problemas de segurança alimentar e nutricional se traduzem em perdas econômicas e custo de oportunidade em matéria de educação, saúde e produtividade. O desenvolvimento e a implantação de programas de investimento nutricional evidenciam resultados alentadores na relação custo-benefício, já que não apenas melhoram a qualidade de vida das pessoas, mas que, além do mais, aumentam a produtividade. Nesse sentido, Martínez *et al.* (2013) mencionam os resultados obtidos no estudo realizado por Horton e sua equipe (2010) no qual retornos econômicos deste tipo de programas apresentam proporções benefício-custo de 37/1 para suplementação de ferro, 8/1 em alimentos com ferro, 30:1 em iodação do sal. Nessa mesma linha, a segurança alimentar reduz os problemas de desnutrição e traz consigo importantes benefícios na formação de recursos humanos com impacto no crescimento econômico em longo prazo (Consenso de Copenhague, 2008).

Da mesma forma, a literatura empírica mostra evidência do impacto positivo na produtividade e crescimento que geram os aumentos no nível de educação (Mincer, 1974; Lucas, 1988; Makiw, Romer e Weil, 1992). Uma forma clara de ver o impacto que a educação gera sobre a produtividade é através do aumento na renda laboral que gera a educação. Em média, a educação primaria tem um retorno de 5% por ano adicional de escolaridade, se eleva a 7% adicional por ano no secundário e aumenta para 15% por cada ano adicional de estudos pós secundários (CEPAL, 2010).

As melhorias nas condições de saúde da população aumentam os níveis de produção através do fortalecimento do capital humano (Bloom, Canning e Sevilla, 2001). As melhorias sanitárias, além de melhorar a qualidade de vida das pessoas têm impactos significativos sobre a produtividade. Por exemplo, as doenças e problemas de saúde

geram absenteísmo, reduzindo os níveis de produção, enquanto que sua persistência leva a uma queda nos anos de vida saudável, aumentando as perdas econômicas. Segundo a UNAIDS, durante o ano 2011 as perdas econômicas contabilizadas como o número de vidas e os custos de assistência ao HIV chegaram aos 16.800 milhões em nível internacional.

Por outro lado, os programas de seguridade social, ao mitigar os fatores de risco existentes derivados de uma crise econômica, injetam recursos na economia, elevando o consumo, estimulam a demanda e incrementam o nível de atividade econômica.

Não obstante, como sugerem Martínez *et al.* (2013) o alcance do impacto econômico das políticas sociais se encontra estreitamente vinculado à cobertura e ao volume de recursos empregados. Quando ambos aumentam é provável que se registrem maiores impactos em nível macroeconômico.

12. Vinculação entre planificação e orçamento: um caminho para a coordenação e integralidade da política social

Como vimos previamente, o sistema de proteção social está determinado por um conjunto de fatores (demográficos, institucionais e econômicos) enquanto as políticas geram impacto sobre um conjunto de setores (distributivo, social e econômico) que, por sua vez, afetam novamente os condicionantes do sistema. Este processo de retroalimentação requer uma maior complexidade quando se considera a integralidade da proteção social, já que as políticas são transversais e abrangem um amplo conjunto de atores estatais. Dessa maneira, um dos principais desafios é a coordenação de políticas sociais enquadradas no sistema de proteção social.

Coordenar é tanto um processo técnico como político, onde a dificuldade de conjugar ambas as instâncias é um dos principais obstáculos para a articulação de políticas sociais. A coordenação pró-integralidade da política social pode ser entendida como "... o processo mediante o qual é criada sinergia entre as ações e os recursos dos diversos envolvidos em um campo concreto da gestão pública, ao mesmo tempo em que no referido processo é construído [...] um **sistema de regras** de jogo formais e informais, através das quais os atores participantes encontram fortes incentivos para cooperar. O mencionado processo gerará realmente uma coordenação pró-integralidade quando resulte em: (a) a fixação de **prioridades compartilhadas**; (b) a **distribuição** acordada de **responsabilidade** no momento de desenhar as intervenções; (c) a decisão "soma-positiva" de o quê fazer e **quantos recursos mobilizar**; e (d) uma **implantação com ações complementares** de múltiplos atores, que se aproxime de modo significativo aos objetivos colocados pelos diversos responsáveis das políticas e programas sociais" (Repetto, 2005).

Desta maneira, a coordenação requer elementos que permitam articular de forma sistemática os objetivos, ações, recursos e decisões que se tomam dentro do sistema de proteção social, tanto em seu âmbito estrutural como operativo. Embora os desafios não sejam menores, é necessário contar com ferramentas que permitam aumentar o impacto coordenado das políticas sociais, evitando a superposição e o gasto mal feito de recursos estatais. A articulação de planos estratégicos e o orçamento constituem um importante insumo para a coordenação das políticas sociais, fortalecer o sistema de proteção social e gerir os recursos com base nos resultados.

Para administrar o gasto com base nos resultados é necessário ter presente um marco lógico que contemple ao menos os seguintes elementos: recursos (físicos e monetários), atividades, produtos e resultados esperados, impacto e indicadores.

13. Orçamento

O orçamento público é um instrumento que delinea a absorção, distribuição e atribuição dos fundos públicos. Dessa forma, expressa a política social desenvolvida pelo governo, refletindo as prioridades de atribuição de recursos, enquanto que ao mesmo tempo representa uma ferramenta cotidiana de gestão que permite administrar os recursos financeiros.

O orçamento projeta o conjunto de rendas e saídas que o sistema de proteção social espera realizar em um horizonte temporal, valendo-se de processos para sua elaboração, de princípios que rejam sua confecção e classificações que permitam registrar, segundo diferentes modalidades, as transações realizadas nas atividades públicas.

O horizonte temporal contemplado nas projeções dá origem a dois tipos de orçamentos. O orçamento plurianual (PP), que abrange um prazo de entre três e cinco anos, é uma ferramenta de condução estratégica dos fundos sociais e é um guia para a política orçamentária social, operando como o marco de referência para as distribuições anuais (Martirene, 2007).

Os principais usuários deste instrumento se encontram na alta direção, já que o mesmo contém e delinea a distribuição de fundos entre as instituições públicas, estabelece as previsões de rendas e saídas que se espera concretizar durante os próximos anos.

O PP como instrumento cumpre com funções básicas. Por um lado, tem uma função **preventiva** que permite antecipar os problemas que podem ser enfrentados nos próximos anos. Assim, em sua função **atributiva** redireciona fundos a novos programas ou ao reforço dos já existentes, enquanto que, ao mesmo tempo em que permite a

coordenação da política fiscal com os objetivos macroeconômicos através de **correções** na trajetória que seguirá o gasto público.

À diferença do PP, o orçamento anual é o instrumento de administração cotidiana sobre o qual se modelam as rendas e distribuições a realizar durante o calendário anual. O mesmo conta com diversas formas de classificação contábil que permitem organizar e imputar os recursos de diferente maneira. Por exemplo, a classificação geográfica estabelece ou área territorial sobre a qual se destinam os gastos, enquanto na classificação econômica se identifica a natureza econômica do tipo de pagamento realizado.

Dentro das classificações orçamentárias, nosso interesse estará centrado na classificação programática. A mesma pode ser entendida como aquela categoria que agrupa um conjunto de ações articuladas e que têm como objetivo a produção de bens e serviços.

Existem diferentes modelos de criação de orçamento que evoluíram nos últimos 60 anos. O primeiro deles, introduzido em meados do século passado, conhecido como o modelo incrementalista e responde a uma lógica de mudanças marginais no orçamento focalizando-se em nos processos, e com uma visão “legalista”, concentrando a atenção no orçamento como ato público.

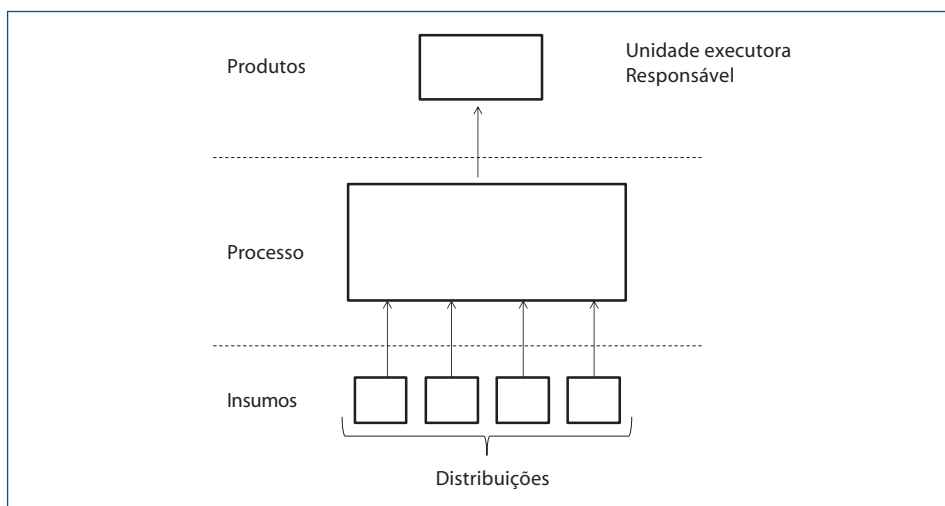
Posteriormente, surgiram duas alternativas que procuraram introduzir melhorias no orçamento, como instrumento de gestão: orçamento por programas (PPP) e orçamento base zero (OBZ). O OBZ tem como objetivo justificar os programas a partir de suas origens em qualquer momento, onde cada ano fiscal representa uma nova instância de dotação completa de fundos públicos. Dessa maneira, se busca evitar a dinâmica incrementalista dos recursos e começar cada ano com uma nova projeção dos gastos a realizar.

Sem dúvida, um dos principais problemas do OBZ é a sobrecarga administrativa e a extensão do ciclo orçamentário. A introdução do PPP apresenta vantagens neste aspecto, já que contempla as ações de governo em programas, priorizando a dotação de recursos, introduz objetivos e metas para sustentar a atribuição de fundos aos programas⁹.

A rigor, a **criação de orçamento por programas** é uma técnica mediante a qual se atribuem, na classificação programática do orçamento, os recursos físico-financeiros necessários para a produção de bens e serviços, suas metas associadas, as unidades executoras do programa (entidade pública) e seu responsável¹⁰.

9. Nos últimos anos, os esforços se concentraram na atribuição dos fundos públicos com base em resultados. Isto deu origem ao modelo de orçamento baseado em desempenho, o qual é definido como o conjunto de instrumentos, metodologias e processos que permitem que as decisões orçamentárias reúnam o desempenho dos recursos atribuídos, condicionamentos e incentivos para que as instituições públicas orientem sua conduta para a obtenção de resultados.

10. Em alguns casos, também se incluem os objetivos, resultados esperados e os impactos do programa.

Figura 5. Elementos do orçamento por programas

Fonte: elaboração própria.

Nesta estrutura lógica do PPP, se concebe a criação do orçamento como o processo industrial onde intervêm recursos monetários, físicos e atividades que dão origem à produção de bens e serviços. Assim, como se pode observar na figura 5, no PPP, a sequência lógica de elementos se articula a partir dos insumos e processos que dão origem aos bens e serviços.

Neste âmbito, entendemos como insumos os materiais (maquinarias e equipamentos, bens de consumo), serviços e recursos humanos necessários para a produção. Por sua parte, o processo representa a forma em que são combinados os insumos para a produção dos bens e serviços. Os processos habitualmente compreendem o conjunto de atividades a serem realizadas para a obtenção dos produtos¹¹.

Outro elemento central é a atribuição da unidade executora nos programas com um referente responsável pela execução. A distribuição de responsabilidades dentro da rede organizacional, somada à geração de incentivos orientados para a efetividade e eficiência, melhora a conduta dos atores públicos. Isto tem importantes consequências na coordenação das políticas, acompanhamento e avaliação da gestão.

Desta maneira, no âmbito orçamentário, temos dois importantes instrumentos que nos permitem administrar as distribuições. Por um lado, o orçamento plurianual que responde ao médio-longo prazo (3-5 anos) com um alcance estratégico, já que

11. Cabe destacar que esta representação é uma simplificação de um processo que em muitas ocasiões é mais complexo. Por exemplo, é possível obter mais de um produto através da combinação de um mesmo conjunto de insumos.

delineia a trajetória que se espera das distribuições nos próximos anos. Por outro, o orçamento anual representa um instrumento de gestão cotidiana dos fundos públicos, que permite a administração físico-financeira durante o ano calendário.

Tabela 2. Elementos do orçamento por programas

Orçamento	Plurianual	Anual
Prazo	Médio/longo	Curto
Alcance	Estratégico	Operativo
Usuários	Alta direção	Direção/operativo

Fonte: elaboração própria.

14. Planejamento

O planejamento é um exercício de prospecção que precisa e articula os objetivos, produtos e ações que se deseja gerar durante um período de tempo definido. Nele, também se expressam os resultados esperados e ao mesmo tempo determina as metas de produção. Neste contexto, os resultados esperados representam o cenário futuro que se deseja alcançar através de um conjunto de ações, enquanto que as metas são a parametrização desta situação.

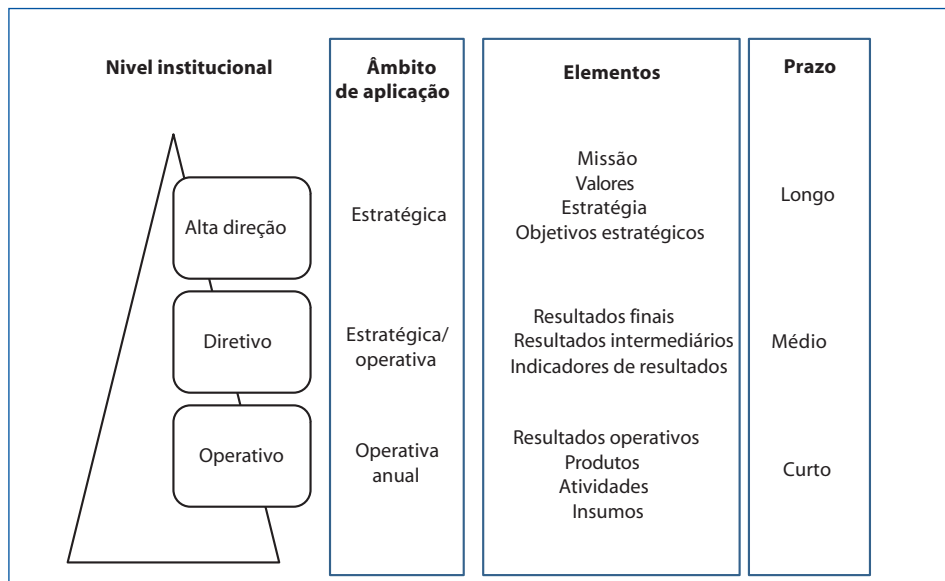
O horizonte de planejamento determina o alcance dos elementos constitutivos, atores e processos que intervêm. Neste sentido, o **planejamento estratégico (PE) compreende o médio e longo prazo**, contém elementos como a missão, objetivos estratégicos, estratégias, definição de metas e indicadores. Os atores que habitualmente intervêm são a alta gerência, que moldam ou delineiam os principais cursos de ação para os próximos anos e estabelecem as ações gerais que desejam empreender.

A missão descreve, de maneira concisa e clara, a razão de ser da instituição, seu propósito, enquanto que a visão corresponde aos valores sobre os quais fundamenta sua ativação. Por sua parte, os objetivos estratégicos são os resultados que a instituição deseja alcançar para cumprir sua missão, baseando-se em estratégias para sua consecução e indicadores que permitem dar seguimento ao grau de alcance dos objetivos. A articulação e congruência dos elementos antes mencionados é central para transmitir a mensagem para dentro da organização e obter a coesão do conjunto de atores.

Por outro lado, o **plano operativo anual (POA) se concentra no curto prazo** (um ano como seu nome indica) e deve traduzir a estratégia global do PE no dia a dia para os níveis operativos da organização. Assim, existe um maior nível de detalhe que na PE, já que contém elementos tangíveis como projetos concretos a realizar no ano calendário, atividades a desenvolver para produzir bens e serviços, objetivos, metas e indicadores que permitem dar seguimento à gestão cotidiana.

Neste nível, os atores envolvidos são os cargos médios ou diretivos das instituições, os processos são mais complexos porque o número de agentes aumenta e os desafios se concentram na coordenação das ações e a consistência das mesmas.

Figura 6. Planejamento estratégico e operativo anual



Fonte: elaboração própria a partir de Robert Anthony (1998) e Armijo (2011).

Como pode se observar na figura 6, os níveis hierárquicos têm um âmbito de planejamento associado, elementos que definir sobre este último e o horizonte temporal sobre o qual se encontra operativo. Não obstante, isto não implica uma delimitação exclusiva. Assim, por exemplo, a alta direção pode revisar, convalidar o modificar o POA, porém sua elaboração se encontra associada à direção média ou aos níveis operativos.

O exercício de planejamento nem sempre tem como consequência a vinculação com os recursos orçamentários que permitem executar as atividades previstas, adquirir os insumos, produzir os bens e serviços e o cumprimento dos objetivos.

A ausência de uma articulação entre o orçamento e o planejamento tem múltiplas consequências. Do ponto de vista orçamentário, fomenta as práticas incrementalistas do gasto não baseadas em critérios de eficácia e eficiência, dificulta um controle efetivo da qualidade das distribuições e a fixação de metas. Em particular, mesmo que o orçamento se encontre alienado aos objetivos macroeconômicos pouco se sabe dos resultados que pretendidos com as distribuições a serem executadas. Do ponto de vista de planejamento, ele é convertido em um elemento estéril porque não contempla critérios de viabilidade na dotação de recursos (Sotelo Maciel, 2008).

15. Vinculação

A vinculação entre o orçamento e o planejamento é um instrumento que permite melhorar a atribuição de recursos, realizar acompanhamento e avaliar as políticas implantadas. A articulação entre estes elementos é o resultado de um processo de iteração e interação técnica com um forte conteúdo político (Shack, 2008), que equilibra, em longo prazo, as tarefas conjunturais com as ações destinadas.

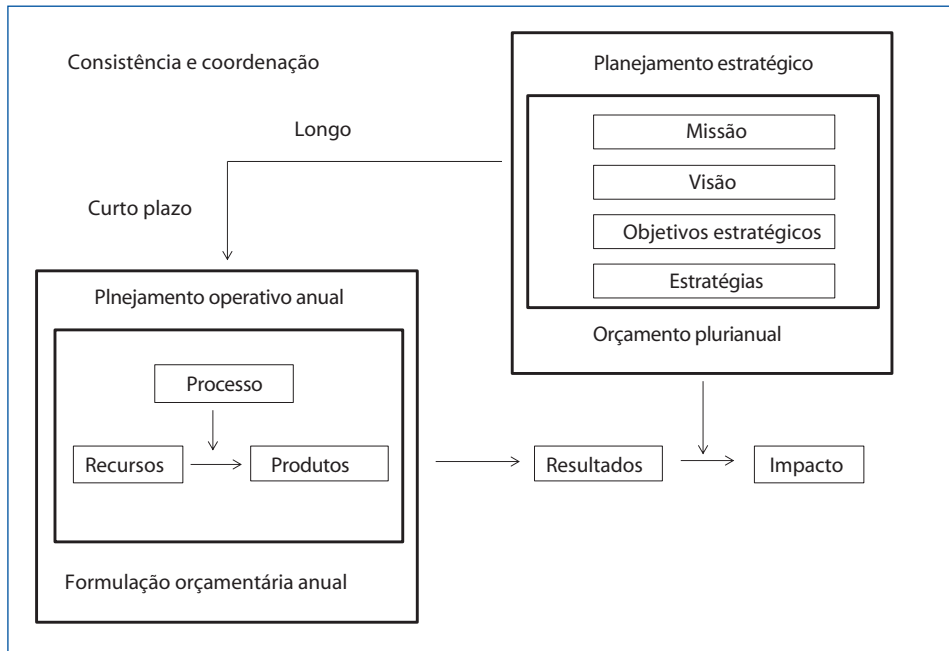
Na figura 7, podemos observar os elementos que envolvem a vinculação entre o orçamento e o planejamento. Em médio/longo prazo, o orçamento plurianual encontra seu correlato com o planejamento estratégico através do estabelecimento das metas, visão, objetivos estratégicos e principais linhas de ação, com a atribuição de fundos para sua execução e os resultados e impactos esperados a partir das definições prévias.

Os indicadores são um importante instrumento para dar seguimento ao cumprimento de objetivos, e assim, permitem identificar se as políticas implantadas geraram os resultados previstos nos prazos estimados. No âmbito do planejamento estratégico e do orçamento plurianual, os indicadores se referem aos resultados finais ou aos impactos esperados a médio/longo prazo.

Desta maneira, as prioridades definidas e ações estratégicas devem estar refletidas no orçamento para dotar de viabilidade as iniciativas que se esperam desenvolver nos próximos anos. No nível estratégico, é necessário que exista coerência entre as previsões dos recursos atribuídos e as prioridades definidas nos objetivos. Por exemplo, se se define como prioridade a inclusão social dos grupos vulneráveis, a participação do gasto social sobre o total de distribuições não deve descer nos anos que são projetados.

Uma vez definidos o planejamento estratégico e o orçamento plurianual devem ser estabelecidas ações concretas a curto prazo que nos permitam cumprir com os objetivos, resultados e impactos esperados. Para isso é necessário definir a linha de base através de um diagnóstico abrangente da área e as políticas que nos permitirão, a partir da situação atual, convergir para o cenário de médio/longo prazo definido previamente.

Depois, é necessário planificar a implantação, estabelecendo os insumos necessários, o conjunto de atividades e produtos que se esperam gerar para alcançar os objetivos e resultados. Estes elementos do planejamento operativo anual também são elementos presentes no orçamento por programa e devem estar integrados no mesmo ciclo.

Figura 7. Vinculação entre orçamento e planejamento

Fonte: elaboração própria.

Não obstante, o vínculo entre o curto e médio/longo prazo não está isento de obstáculos. A coordenação e consistência intertemporal das políticas públicas depende em grande parte do conjunto de acordos institucionais que evitem as mudanças pendulares na definição das prioridades. Nesse sentido, políticas exitosas sem regras definidas podem trazer consigo problemas no futuro, já que sua continuidade pode se ver em xeque quando se deixa de supervisionar sua execução ou quando os funcionários mudem.

Desta maneira, não apenas é importante contar com a articulação entre o planejamento e o orçamento para o fortalecimento da atribuição de recursos com fins estratégicos, mas que o quadro institucional, com suas regras formais e informais, é central para alcançar a coordenação e consistência das políticas públicas.

16. Reflexões finais

No documento, foi apresentada uma visão econômica do sistema de proteção social entendido como um esquema de transferências sociais que mediante acordos institucionais definidos e articulados, os setores existentes realizam contribuições e recebem recursos por parte das instituições pertencentes ao sistema.

Foi enfatizada a importância da estrutura financeira do sistema de proteção social como a restrição de recursos que o sistema de proteção social conta para o desenvolvimento de políticas, enquanto, ao mesmo tempo, foram analisados os determinantes do gasto social e o impacto social, econômico e distributivo da política social.

O sistema de proteção social está determinado por um conjunto de fatores (demográficos, institucionais e econômicos) enquanto as políticas geram impacto sobre um conjunto de setores (distributivo, social e econômico) que, por sua vez, afetam novamente os condicionantes do sistema. Este processo de retroalimentação cria uma maior complexidade quando se considera a integralidade da proteção social, já que as políticas são transversais e abrangem um amplo conjunto de atores estatais. Desta maneira, um dos principais desafios é a coordenação de políticas sociais enquadradas no sistema de proteção social.

A coordenação requer elementos que permitam articular, de forma sistemática, os objetivos, ações, recursos e decisões que são tomados dentro do sistema de proteção social, tanto em seu âmbito estrutural como operativo. Embora os desafios não sejam menores, é necessário contar com ferramentas que permitam aumentar o impacto coordenado das políticas sociais evitando a superposição e o gasto mal utilizado de recursos estatais.

Neste marco, o presente documento apresentou a vinculação entre o orçamento e o planejamento como uma ferramenta estratégica e operativa para a gestão do sistema de proteção social, fortalecer as capacidades de coordenação dos gabinetes sociais e obter uma maior coerência na administração dos fundos destinados às políticas sociais.

Bibliografía

- Albavera, F. (2003), *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Alegre (1997), *Reformas Presupuestarias de la Eficacia: La Experiencia Española*. Dereito, vol. 6, nº 2.
- Apaza (2011), *Estudio Comparativo sobre Procesos de Reforma de Estructuras Públicas en Países Seleccionados*. Washington, Organización de los Estados Americanos.
- Arizti et al. (2010), *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. Washington, Banco Mundial.
- Armijo, M. (2009), *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- Armijo, M. (2009), *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ballart y Zapico (2009), *Budget Reforms in Spain*. London:, Elgar.
- Banco Mundial. (2004), *Reforming the Public Expenditure Management System*. The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings.
- Barcena, A. et al. (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bertranou, E. y Bonari, D. (2003), *El gasto público social en Argentina: Diagnóstico y perspectivas*. Premio FulviEl Salvador Pagani 2003 (Córdoba, Fundación ARCOR).
- Bonnefoy, J. C. y Martner, R. (2006), *Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina*.
- Cichon, M., et al. (2004), *Financing social protection*. Ginebra, Financial, Actuarial and Statistical Services Branch, OIT.
- Commonwealth of Australia. (2008), *Developing and Managing Internal Budgets*. Better Practice Guide.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. H. G. y Walton, M. (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C., The World Bank.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Basil Blackwell. Versión española: Los Tres mundos del Estado de Bienestar, Edicions Alfons el Magnánim, Valencia, 1993),
- Esteban, J., Gradin, C. y Ray, D. (1999), *Extension of a Measure of Polarization, with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries*, Papers 24. El Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrie de la Maza.
- Granados, S., Larraín F. y Rodríguez J. (2009), *Planificación y Presupuesto como Herramientas de Política Pública*. Documento del Consorcio para la Reforma del Estado.
- Iglesias Quintana, J. y Morano Larragueta, M. (2007), *La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos*. Madrid, Ministerio de Hacienda.
- Maciel, A. (2008), *La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados*. Caracas, Revista CLAD Reforma y Democracia.
- Martínez, R., Palma, A., Flores, L., Collinao, M. (2013), *El impacto económico de las políticas sociales*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL.
- Martirene, R. A. (2007), *Manual de presupuestación plurianual*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),
- Martner, R. (2008), *Planificar y Presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Molinas, J. R. y Pérez Liñán, A. (2005), *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Paraguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ortega, D. (2003), *¿Por qué la desigualdad importa para el desempeño económico?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Primera edición.
- Repetto, F. (2005), *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Repetto, Fabián (ed), Gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Robinson, M. (2007), Major reforms for German Budget System. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Schick, A. (2005), *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*. OECD Journal on Budgeting.
- Shack, N. (2008), *Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tavares, M. y Berretta, N. (2006), *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Transforming Ireland – *A Better Quality of Life for all*. (2007-2012), National Development Plan.
- Umansky, I. (2006), *Planificar y Presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),
- Wehner (2007), *Budget Reform and Legislative Control in Sweden*. Journal of European Public Policy 14: 2.
- Young, S. (2006), *The British Budget Process: a case study*. Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar.

4. Parceria intersetorial na política social: estudo de caso sobre o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família

Cristina Almeida Cunha Filgueiras¹

1. Introdução

O estudo de caso aborda a intersectorialidade como estratégia da política social e os desafios envolvidos nos processos de coordenação entre organismos públicos para garantir a integralidade das políticas de proteção social.

O Bolsa Família é um importante programa da política de combate à pobreza do governo brasileiro e beneficia a população extremamente pobre² com uma transferência monetária mensal que varia de acordo com a composição familiar. A iniciativa se fundamenta no reconhecimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e requer tanto renda quanto integralidade da política social, o que supõe coordenação de projetos, articulação de atores e estratégia intersectorial de ação.

Para que uma família mantenha o benefício deve cumprir contrapartidas de matrícula e manutenção das crianças e adolescentes na escola e de acompanhamento da saúde de crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes. As exigências estão associadas aos objetivos centrais do programa de transferência de renda, ou seja, o aumento do capital humano das populações pobres e excluídas e a ruptura do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. As condicionalidades também impõem ao poder público maior atenção na oferta dos serviços de educação, saúde e socioassistenciais aos setores mais necessitados da população.

Na execução do Bolsa Família estão envolvidos os três níveis de governo - federal, estadual e municipal - e as áreas de assistência social, educação e saúde. As relações

1 Doutora em Sociologia e professora e pesquisadora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. O caso foi elaborado para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com EUROsocial (Programa Regional para a Coesão Social na América Latina). A autora agradece a colaboração das pessoas que contribuíram para a elaboração do trabalho seja pela concessão de entrevistas seja pelos comentários ao documento: Bruna D'Ávila Andrade, Carla Bronzo, Daniel Ximenes, Elizabete Ferrarezzi, Florentino Chaves Neto, Luiz Henrique D'Andrea, Marizaura Camões, Pedro Palotti, Simone Medeiros, Soraya Brandão e Valéria Porto.

2 É considerada pelo Programa como sendo extremamente pobre a família com renda per capita mensal abaixo de R\$ 70,00.

colaborativas entre as áreas e os órgãos responsáveis são fundamentais para o funcionamento do programa e para que sejam obtidos os resultados esperados de redução da pobreza. Neste contexto, têm papel de liderança os ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), gestor nacional do Bolsa Família, e os ministérios setoriais da Educação (MEC) e da Saúde (MS).

Este estudo enfoca as atribuições do MDS e do MEC, os acordos e a interação entre eles no monitoramento da frequência dos alunos de famílias beneficiárias da transferência de renda. O trabalho realizado pelos dois ministérios e pelos governos locais em todo o país torna possível a coleta e a sistematização da informação sobre a frequência escolar de aproximadamente 17,5 milhões de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do programa. Esta informação é utilizada para orientar o trabalho da assistência social junto às famílias cujos filhos não têm assiduidade à escola. Ele ainda permite identificar situações de vulnerabilidade social que requeiram atuação do poder público. Além disso, serve para controlar a execução do programa pelos governos locais.

A estruturação da gestão de condicionalidade de educação e acompanhamento da frequência escolar e seus desdobramentos no acompanhamento social às famílias foi um processo complexo e longo. Os fatores que possibilitaram a construção de parcerias e de dinâmicas colaborativas entre os dois ministérios envolvidos e sua atuação junto aos governos subnacionais constitui o foco do estudo de caso.

Com o objetivo de examinar a coordenação intersetorial, este caso apresenta inicialmente a ocorrência de uma reunião entre agentes das políticas social e educacional para tratar a situação de Pedro, beneficiário do Bolsa Família e aluno da escola Tiradentes. Em seguida, é descrito o Programa: sua origem, seus objetivos e formato institucional. São abordados ainda os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e como é feito o seu monitoramento. Depois são examinados o contexto institucional, os atores da gestão da condicionalidade de educação e do acompanhamento das famílias, com destaque para o MDS e o MEC, além de instrumentos, instâncias e espaços da coordenação intersetorial. Finalmente, a narrativa retorna à escola Tiradentes, onde os representantes do poder público - o diretor e a assistente social - analisam o caso do aluno Pedro. Os anexos do documento incluem informações adicionais sobre o programa e Nota Pedagógica.

1. Uma reunião na escola

A execução do Bolsa Família ocorre nos 5.565 municípios brasileiros e está a cargo das equipes dos governos locais. Todas as escolas onde estudam crianças ou adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias são agentes da cadeia de implementação do

programa, principalmente porque participam do monitoramento da frequência dos alunos.

Em uma cidade da região Nordeste do país, Antônio, diretor da escola Tiradentes, aguarda a visita de Teresa, assistente social do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), para uma reunião. O objetivo do encontro é discutir a situação de Pedro, aluno do primeiro ano do ensino médio, cuja família recebe a Bolsa Família. O pagamento do benefício foi bloqueado porque Pedro não cumpriu a exigência de frequência mínima às aulas.

Quando telefonou para solicitar o agendamento da reunião, Teresa mencionou que Pedro é um dos adolescentes cuja situação ela está encarregada de acompanhar após ter recebido, do gestor municipal do PBF, a lista de famílias da região que apresentam problema de cumprimento da frequência escolar. Disse, ainda, que nos registros do sistema de informação do ministério consta que a mãe de Pedro procurou a escola para justificar as faltas do filho, porém a justificativa dada não foi aceita pelo diretor. Depois, em visita ao domicílio da família, a assistente social constatou que a mãe tem dificuldades para controlar o filho para que não falte às aulas, pois diariamente ela fica fora de casa das 6 às 20 horas devido ao trabalho e não há outro adulto morando na casa. Constantemente, em lugar de ir à escola, o filho, que já foi detido em uma ocasião por praticar furtos, prefere ficar pelas ruas com outros adolescentes do bairro. Ele já foi reprovado em mais de uma série.

Enquanto aguarda a chegada da assistente social, o diretor conversa com uma professora que ele chamou para participar da reunião. Esta opina que

“a escola funciona como um para-raios para os problemas sociais, tudo recai sobre ela, principalmente uma escola como a nossa, que está em um bairro de periferia e pobreza”.

O diretor Antônio tem uma opinião diferente:

“é verdade que como estamos em contato diário com os alunos, suas dificuldades chegam logo na escola. Agora pelo menos temos com quem conversar sobre os problemas dos jovens e das famílias, que atrapalham o aprendizado e até levam a abandonar a escola. Podemos procurar o pessoal da unidade de saúde ou da assistência social para conversar sobre alguns casos mais difíceis, ou fazer um encaminhamento. O Bolsa Família dá trabalho para a escola, mas já ajudou a reduzir a evasão e também a diminuir a quantidade de falta dos alunos porque os pais estão mais preocupados em acompanhar o que ocorre com os filhos”.

E prosseguiu:

“A secretária de educação da cidade reclamou que muitos diretores de escolas não repassaram à prefeitura a informação sobre a frequência dos alunos que estão no programa. Aqui

na escola fazemos a nossa parte, mas não aceitamos qualquer motivo de falta às aulas, porque não podemos ficar averiguando tudo o que ocorre na vida da família”.

Situações como as mencionadas na escola Tiradentes podem ocorrer em qualquer uma das 160 mil escolas no Brasil onde estudam crianças e adolescentes beneficiados pelo Bolsa Família. O tratamento dado ao tema da baixa frequência ou evasão de um aluno depende da família, do diretor da escola e da assistente social, mas não somente deles. Antes de sabermos como foi a reunião na escola, sobre a qual retornaremos no final deste relato, vamos explorar como a gestão da condicionalidade de educação do Bolsa Família mobiliza diversos atores públicos e como a estratégia adotada pelo programa exige parcerias intersetoriais. Assim poderemos compreender a relevância do encontro entre o diretor Antônio e a assistente social Teresa para discutir e tomar providências em relação à situação do aluno Pedro.

2. O Programa

Em outubro de 2003, o governo federal criou o Bolsa Família. O decreto que regulamentou o programa estabelece que sua execução deve ser “descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”³.

A estratégia política adotada pelo governo no combate à pobreza, que se concretiza nesse programa, associa três dimensões: o alívio imediato da pobreza com a transferência de renda direta às famílias pobres; a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações por meio do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social; e a disponibilidade de ações e programas complementares que qualifiquem a oferta de serviços e apoiem o desenvolvimento das famílias.

O programa reuniu quatro programas preexistentes de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Cada um deles era administrado em um ministério diferente, que estabelecia seus próprios critérios de elegibilidade dos beneficiários.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é o órgão responsável pelo programa no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Cabe a ela estabelecer normas para a execução do Bolsa Família, definir valores de benefício, definir e acompanhar as contrapartidas exigidas às famílias, estabelecer metas, propor o orçamento anual do programa, estabelecer diálogo e parcerias com os municípios, estados e com outros órgãos do governo federal, acompanhar a operacionalização do programa e fazer avaliações regulares, além de relacionar-se com a

³ Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

Caixa Econômica Federal, o banco público operador financeiro do programa que processa as informações sobre as famílias e transfere o auxílio monetário aos beneficiários.

A Secretaria estabelece os critérios de quem e quanto recebe, bem como os critérios para suspensão e corte dos benefícios. O valor do benefício financeiro varia conforme a composição familiar e a renda. Ele pode variar entre R\$ 32,00 a R\$ 306,00, sendo que o valor médio em abril de 2013 era de R\$ 150,00. O valor é retirado pelo beneficiário em agências e terminais bancários em qualquer lugar do país, com o uso de cartão eletrônico.

A Senarc é também gestora de outros benefícios de transferência de renda destinados à população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade. Está também sob sua responsabilidade o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), no qual estão inscritas famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que requerem ou que recebem benefícios do governo federal. O CadÚnico, alimentado pela informação coletada junto às famílias pelas equipes dos governos municipais é considerado instrumento primordial das ações de planejamento, execução e controle das ações do programa.

Tanto em termos de abrangência territorial quanto de recursos investidos e público-alvo atendido, o Bolsa Família tornou-se um marco na política social brasileira. Desde a sua criação, ele foi alvo de grande visibilidade e ganhou repercussão nacional e internacional. No país, é objeto de controle e auditorias por parte de órgãos de controle da administração pública. Recebe questionamentos e pressões para demonstrar o acerto de seus objetivos e procedimentos, bem como os resultados obtidos com sua execução.

O programa de transferência de renda iniciou em 2003 com 3,6 milhões de famílias beneficiárias. Em 2013 são 13,5 milhões de famílias atendidas⁴. A expansão da cobertura foi acompanhada da expansão da capacidade operacional e da estruturação da “gestão compartilhada”, isto é, os arranjos institucionais que fazem com que o programa seja executado com a atuação de diversos níveis de governo e articulado a outras políticas setoriais.

2.1. Contrapartidas das famílias e condições para receber o benefício

A transferência de renda possui caráter condicionado. Ao tornar-se beneficiária do Programa a família se compromete a cumprir contrapartidas nas áreas de educação

4 De acordo com o Censo populacional, no ano 2000 o Brasil tinha 170 milhões de habitantes, sendo que 22,9 milhões eram considerados extremamente pobres (13,5%). O censo populacional de 2010 identificou que o país alcançara 190,7 milhões de habitantes, dos quais 16,2 milhões eram extremamente pobres, o que representava 8,5% da população brasileira.

e de saúde. As condicionalidades previstas quanto à educação são a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Quanto à saúde, são exigidos o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos, do pré-natal para gestantes e puerpério. Há ainda o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

Com relação à condicionalidade de educação, que é o objeto específico desta narrativa, é responsabilidade dos agentes da política educacional (diretores de escolas e secretarias da educação) informar ao MEC. A este cabe consolidar as informações de frequência escolar e repassar o banco de dados ao MDS. Se o aluno não vai à escola, ou não o faz com a assiduidade requerida, a família pode ter o benefício financeiro suspenso ou cancelado pelo MDS.

Os gestores do Bolsa Família afirmam que o propósito da condicionalidade de educação é o aumento de capital humano dos beneficiários, considerada uma das condições essenciais do processo de superação da pobreza. Neste contexto, ganha importância o estímulo à permanência e à progressão escolar pelo acompanhamento individual dos motivos da baixa frequência do aluno. A intenção não é punir, porém impedir a evasão e o abandono. Para as crianças e os adolescentes que não estão matriculados, o propósito é conseguir que se inscrevam na escola e a frequentem. Busca-se estimular que as famílias valorizem a educação como recurso para superar a condição de pobreza.

O acompanhamento das condicionalidades é estratégico, pois possibilita a identificação de situações de vulnerabilidades no contexto familiar que interfiram no acesso aos serviços básicos a que as famílias têm direito, demandando ações do poder público no atendimento a serviços e políticas de educação, saúde e assistência social.

Porém, este conjunto de propósitos precisa fazer sentido para todos os atores envolvidos no programa. Os atores da área da educação são chamados a incorporar novos processos a suas dinâmicas de trabalho, a operar sistemas de informação, ou a realizar ações técnicas e políticas para que o tema avance no contexto das políticas públicas. Espera-se ainda que eles utilizem a informação produzida pelo acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família para promover o aperfeiçoamento das iniciativas educacionais. Contudo, não é raro ocorrer que tais atores, desde a escola até o ministério, percebam que determinadas ações e responsabilidades, como o controle dos beneficiários, não lhes compete, pois o programa não é visto por eles como uma ação “da educação”.

2.2 Controle e gestão da condicionalidade

Os arranjos institucionais e os procedimentos para o controle da frequência escolar foram construídos desde o início do Bolsa Família até chegar à institucionalização da complexa rotina atual, a qual consiste em uma série de procedimentos.

Esta rotina envolve:

- um sistema informatizado de preenchimento *online* - o Sistema Presença - criado e gerido pelo MEC e alimentado por uma rede de operadores nos municípios que são acompanhados pelo ministério;
- a articulação entre o MDS e o MEC para definir calendário anual de coleta da informação e realizar capacitações para os agentes envolvidos no processo;
- produzir e disseminar informação aos agentes da política social no nível local sobre as crianças e adolescentes que não estão cumprindo a frequência escolar, visando estabelecer estratégias de acompanhamento e apoio.

O gestor público do MDS, José Eduardo⁵, aponta as exigências associadas a esta rotina:

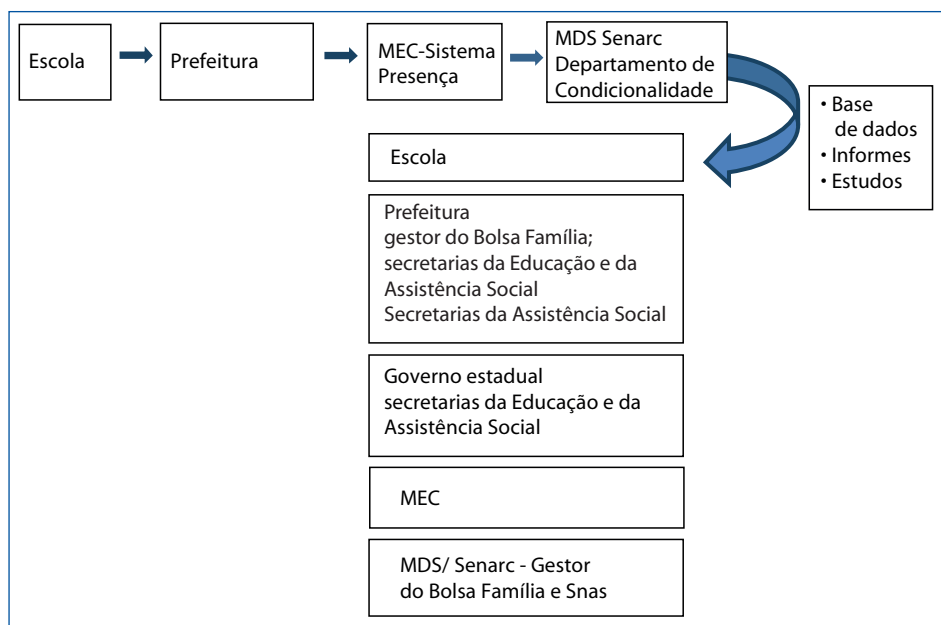
"(...) exige negociação e compromisso. O calendário operacional do acompanhamento das condicionalidades é pactuado em reunião a cada ano entre os ministérios. O prazo é muito restrito, tudo precisa estar sincronizado. São milhares de profissionais que estão envolvidos; todos precisam fazer sua parte para cumprir os prazos e a qualidade da informação".

O ciclo de gestão da condicionalidade de educação se repete a cada dois meses, com exceção do período de férias.

Como resultado do trabalho realizado, a apuração da frequência escolar apresentou crescimento contínuo de cobertura⁶. No acompanhamento do primeiro bimestre de 2013 foram monitorados 15,1 milhões de um total de 17,4 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. Do total de alunos monitorados, 97,3% tiveram frequência escolar acima do percentual mínimo exigido e 2,7% dos alunos tiveram baixa frequência.

⁵ Os nomes mencionados no caso são fictícios.

⁶ O Anexo 2 contém gráfico com dados da evolução do acompanhamento da frequência escolar.

Figura 1. Ciclo da condicionalidade “frequência escolar”**Tabela 1. Resultados da frequência escolar. Primeiro bimestre de 2013**

Total de estudantes de 6 a 17 anos beneficiários do Bolsa Família	17,4 milhões
Alunos beneficiários que tiveram a frequência acompanhada	15,1 milhões (86,7% do total)
Alunos beneficiários que não tiveram a frequência acompanhada	2,3 milhões (13,3% do total)
Porcentagem dos alunos monitorados que cumpriram a meta mínima de frequência	97,3%
Porcentagem dos alunos monitorados que não cumpriram a meta mínima de frequência	2,7%

Fonte: MDS/Senarc. Boletim Bolsa Família Informa nº 366. 29 de maio de 2013.

Com a informação coletada e sistematizada pelo MEC, o MDS produz relatórios de acompanhamento das contrapartidas educacionais. Além de possibilitar aos agentes públicos atuar sobre a realidade para melhorar o desempenho do programa, a informação também tem permitido análises sobre os impactos do Bolsa Família.

Dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2011 mostram que, no Ensino Médio, a taxa de aprovação dos beneficiários do Bolsa Família é de 79,9%. Já a taxa de abandono é de 7,1% entre os beneficiários do programa, mais baixa do que a média nacional de 10,8%. No Ensino Fundamental, a taxa de aprovação dos beneficiários do Bolsa Família vem crescendo de forma constante, passando de 80,5% em 2008 para 83,9% em 2011. A taxa de abandono em 2011 foi de 2,9% para os beneficiários do programa

nesse nível do ensino. Há efeitos positivos também nos indicadores de distorção idade-série tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio⁷.

Desde 2006 as equipes dos municípios podem registrar casos de descumprimento de condicionalidades no sistema de gestão de condicionalidades (Sicon) e os encaminhamentos feitos pelas equipes do trabalho social⁸. Dados de maio de 2011 indicam que 26.418 famílias beneficiárias do PBF estavam inseridas em acompanhamento familiar.

3. O contexto institucional

A gestão de condicionalidades do programa exige a mobilização de diversos atores nas três esferas governamentais e em distintos setores da política pública, bem como estratégias de coordenação vertical e horizontal⁹.

A responsabilidade no governo federal pela gestão do conjunto das condicionalidades do Bolsa Família cabe ao MDS e, no ministério, recai sobre a Senarc, por meio do Departamento de Gestão de Condicionalidades (Decon). É responsabilidade dos agentes da política educacional (diretores de escolas, secretarias estaduais e municipais da educação e MEC) informar e consolidar as informações de frequência escolar. A gestão geral desta atribuição é da SECADI, no MEC.

O DECON/MDS e a SECADI/MEC são, portanto, atores organizacionais chave no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação, ainda que recaia sobre o MDS a responsabilidade de responder pelo programa perante o governo e a sociedade.

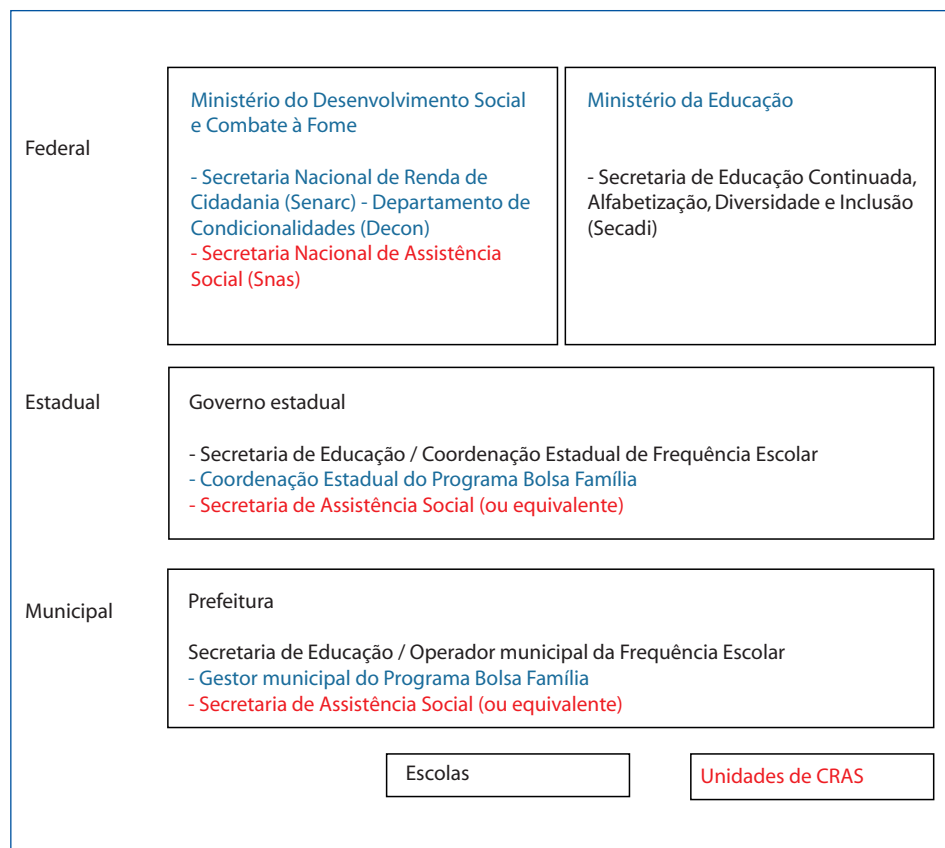
Existem tensões provocadas pelo formato institucional do programa e seu caráter intersetorial, que modelam o trabalho de acompanhamento das condicionalidades. Apesar dos dispositivos legais que atribuem a este ministério o papel de articulador das ações dos órgãos do governo federal, o MDS não possui uma posição hierárquica que lhe confira autoridade para exigir um comportamento de outro ministério e dos agentes públicos a ele associados.

7 Nota Técnica n.34. SENARC/MDS e SECADI/MEC. Brasília, 31 de janeiro de 2013.

8 A figura do Anexo 3 mostra as etapas do processo de acompanhamento das condicionalidades.

9 Os termos “coordenação”, “articulação” e “parceria” são utilizados indistintamente neste documento, referindo-se ao trabalho conjunto realizado pelo MEC e pelo MDS no Bolsa Família. Optamos por não privilegiar um dos termos porque no material consultado, proveniente destes órgãos públicos, estas palavras parecem ser utilizadas indistintamente.

Figura 2. Atores da gestão da condicionalidade de educação do Bolsa Família e do acompanhamento das famílias



Em cor **preta**: responsáveis pelo monitoramento da frequência escolar

Em cor **azul**: responsáveis pela gestão do Bolsa Família e pela gestão geral das condicionalidades

Em cor **vermelha**: responsáveis pelo tema acompanhamento das famílias em descumprimento da frequência escolar

Situação semelhante ocorre no relacionamento do governo federal com os demais entes da federação (estados e municípios e, nestes, prefeituras, secretarias de educação e escolas) para que monitorem o cumprimento pelas famílias da contrapartida de educação. A Constituição brasileira estabelece que cada um dos entes da federação é autônomo. Não existe uma determinação legal de obediência hierárquica entre eles, situação que impulsiona diferentes elementos de adesão, incentivo e envolvimento recíproco na produção das políticas públicas nacionais.

O que ocorre no relacionamento entre MDS e MEC em alguma medida influencia o relacionamento dos atores que executam as políticas no âmbito local, isto é, diretamente na interação com os beneficiários. Acordos e ação conjunta dos dois ministérios,

ao transmitir exemplo, diretrizes, estímulo e, ainda, cobranças conjuntas, ajudariam a promover a integração no nível local.

3.1. Um programa, uma condicionalidade e dois ministérios

A regulamentação da forma de verificação do cumprimento das condicionalidades pelas famílias e coleta das informações foi estabelecida pelo decreto presidencial de setembro de 2004. O decreto determinou caber ao MDS supervisionar o cumprimento das condicionalidades em articulação com o Ministério da Educação e demais entes federados. Ao MEC cabe sistematizar a informação sobre a frequência escolar, e ao MDS a responsabilidade geral da execução e gestão do Bolsa Família. Estando na mesma posição hierárquica em nível ministerial, o MDS não poderia estabelecer uma exigência de caráter vertical para determinar as ações necessárias e obrigações para que o monitoramento da frequência ocorresse pelo setor da educação.

Em novembro de 2004, o MDS e o MEC estabeleceram, através de portaria interministerial, protocolos de atuação e colaboração em relação ao tema. Em seguida, tratou-se de definir como colocar em prática as disposições normativas. O empenho das autoridades máximas destes ministérios, com apoio da Presidência da República, teria papel determinante neste processo.

Além do peso político do núcleo central do governo federal nas definições do Bolsa Família, outros fatores contribuíram para impulsionar a busca de acordos para o trabalho conjunto. Ambos os ministérios estavam constantemente submetidos às críticas da imprensa e pressão da sociedade, as quais inicialmente focavam a inexistência de mecanismo de checagem do cumprimento das exigências de frequência escolar e depois passaram a focar possíveis falhas nos mecanismos implantados. Em 2004, no contexto do programa de fiscalização do Tribunal de Contas da União, foram feitas exigências ao MDS para que adotasse medidas para o cumprimento das condicionalidades e foi dado um prazo de seis meses para a implantação do sistema de controle.

3.2. MDS, gestor do Bolsa Família

O MDS foi criado em janeiro de 2004, pouco tempo após a criação do PBF. Os principais desafios no início eram estruturar a pasta e colocar em execução uma iniciativa governamental com a complexidade e o porte do Bolsa Família. O ministério tinha ainda outro grande desafio: a estruturação da política da Assistência Social, cuja institucionalidade estava por ser definida e implementada.

O PBF não é a única atribuição do ministério. No entanto, por ser complexo, estar em posição de destaque na estratégia de governo e ter proporções gigantescas quanto à cobertura populacional e territorial, o programa ocupou lugar central no MDS. Ademais, a imagem do ministério para o conjunto da sociedade é estreitamente vinculada

ao programa. Tudo isto fez com que a Senarc, gestora nacional da política de transferência de renda, passasse a desempenhar papel de protagonismo no ministério e no relacionamento com outras instâncias da administração federal e com as administrações estaduais e municipais.

Como a implementação do programa é descentralizada, os municípios têm papel chave. Era necessário obter a adesão das prefeituras, para estruturar coordenações municipais de gestão. Muitos prefeitos resistiam em assumir responsabilidades no programa por considerarem que as prefeituras ficavam com todo o ônus da execução, enquanto o governo federal era visto pela população beneficiária como o “dono” do programa e principal responsável por melhorar a situação de vida das famílias. Por sua vez, ao gestor federal interessa que a execução seja realizada com participação ativa dos governos municipais, porém sem que tenham ingerência nas decisões centrais, nas regras de entrega do benefício e na agenda da implementação. De certo modo, o formato do programa relega o município ao papel de executor, deixando-o totalmente envolvido com aspectos operacionais.

Desde o surgimento do programa surgiram conflitos políticos e administrativos com a execução descentralizada, levando o gestor federal a buscar formas de incentivar e também de obrigar os gestores municipais a melhorar sua atuação. Isto deu origem ao modelo de gestão compartilhada com estados e municípios, em que as responsabilidades de cada esfera na implementação do programa são definidas¹⁰. O estabelecimento de um Termo de Adesão assinado pelo prefeito do município e pelo MDS formaliza as regras e responsabilidades da implementação municipal do programa e estabelece um padrão mínimo de operação do programa no nível local. A assinatura deste compromisso é pré-requisito para que a administração municipal receba recursos de incentivos financeiros do programa. (Lindert et al. 2007).

Outro âmbito de conflitos se refere aos governos estaduais, visto que estes não tinham um papel bem definido no desenho institucional do Bolsa Família, isto é, não possuíam uma agenda própria no programa (Mesquita, 2007; Lício, 2004). Na operação do programa o relacionamento é direto entre município e governo federal. A ação dos governos estaduais se concentra no apoio às prefeituras no cadastramento das famílias e na capacitação das equipes municipais.

As condicionalidades do programa exigiram que a coordenação federativa fosse ampliada com a constituição de uma rede intersetorial de acompanhamento. Isto demoraria alguns anos para chegar ao formato atual.

A atenção ao tema das condicionalidades de educação e saúde não se tornou de imediato um assunto central na Senarc, possivelmente porque esta se encontrava absorvida

10 As atribuições dos governos municipais e estaduais no Bolsa Família estão mencionadas no Anexo 1.

por diversas outras frentes de trabalho da implementação do Bolsa Família. Contudo, a operacionalização do controle de frequência escolar tinha de acontecer. Havia técnicos do órgão encarregados de atuar e de relacionar-se com o MEC, mas o tema era periférico dentro da Senarc em comparação a outros elementos do programa.

O tema ganhou relevância e institucionalidade dentro do ministério com a criação de uma unidade com maior destaque na estrutura da secretaria que se encarregaria da “gestão de condicionalidades”. Processo semelhante foi vivenciado no MEC, que em 2006 estava empenhado em estruturar um sistema de captação e consolidação das informações de frequência escolar, o que contribuiu para o estreitamento das relações de caráter cooperativo entre a Senarc e o setor responsável no MEC pelo acompanhamento na educação.

Para induzir as prefeituras a participar na execução do Bolsa Família e ao mesmo tempo apoiar financeiramente as atividades de gestão do programa, o MDS passou a destinar recursos financeiros aos governos municipais. Foi definido que o cálculo do valor a ser repassado a cada administração local seria feito através do Índice de Gestão Descentralizado (IGD). O índice considera o desempenho da prefeitura em vários aspectos, com destaque para o monitoramento da frequência escolar através do sistema estabelecido pelo MEC e a gestão do CadÚnico. Os recursos transferidos pelo governo federal contribuíram para melhorar a relação com os governos locais, visto que podem ser utilizados para aquisição de equipamentos e treinamentos das equipes, aquisição de veículos para deslocamentos dos técnicos, realizar ações coletivas de emissão de documentação civil, campanhas educativas direcionadas aos beneficiários, implementação de programas complementares de elevação de escolaridade e inclusão produtiva dos beneficiários, ações de desenvolvimento comunitário e territorial, apoio às instâncias de controle social do programa, entre várias outras. (Curralero et al. 2010: 161).

Esforços significativos foram desenvolvidos pela Senarc para a criação de ferramenta de informação para o gerenciamento das condicionalidades do Bolsa Família. O Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família permite, a gestores e técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades nos estados e municípios, consultar dados de famílias com descumprimentos dos compromissos e realizar ações relacionadas a repercussões sobre o recebimento do benefício. Ele permite, por exemplo, registrar informações sobre o acompanhamento das famílias pelas equipes de trabalho social.

A partir de 2007, a entrada em operação do Sistema Presença, desenvolvido pelo MEC, dinamizou a coleta e a sistematização dos dados sobre frequência e passou a requerer mais da Senarc quanto à produção de relatórios, análises dos resultados de monitoramento e entrega de *feedback* sobre o tema para gestores estaduais e municipais.

Nesse período, a gestão das condicionalidades era feita no Departamento de Gestão da Senarc, sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Gestão de Condicionalidades, constituída por uma equipe de sete pessoas. No final de 2009, quando ocorreu uma reestruturação do MDS, estas unidades foram reformuladas e foi criado o Departamento de Condicionalidades.

Em 2011, José Eduardo, que desde 2008 estivera no MEC à frente do acompanhamento de frequência escolar foi convidado para dirigir, no MDS, o Departamento de Condicionalidades. Outros técnicos com experiência de trabalho no MEC também passaram a compor o mesmo departamento. O conhecimento destes técnicos sobre a área de educação e suas relações pessoais dentro do MEC contribuíram para criar no MDS uma sistemática de análise sobre a condicionalidade de educação e de orientação ao trabalho intersetorial.

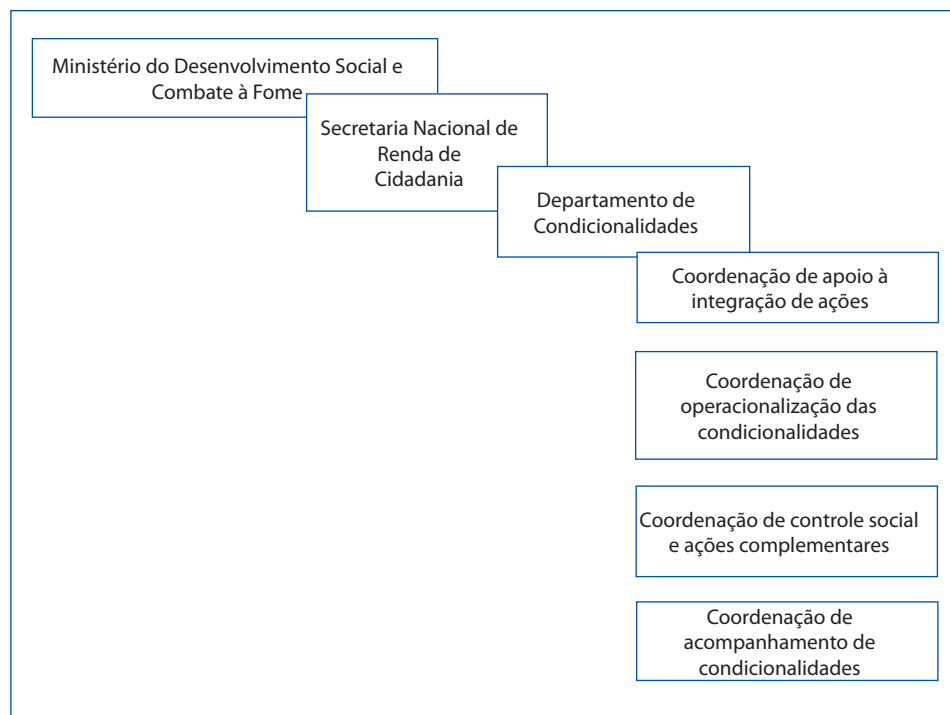
Em 2012 houve reconfiguração do Decon com o propósito de aprimorar a gestão intersetorial do Bolsa Família. Criou-se no departamento uma “coordenação de apoio à integração de ações” com o objetivo de mudar o perfil do trabalho intersetorial que vinha sendo feito. Antes o que se considerava articulação estava disperso em uma diversidade de temas que incluía educação, saúde, microcrédito, meio ambiente, cultura e outros. Segundo o diretor, tal dispersão resultava em pouco aprofundamento da interação com os programas das outras áreas, visto que a relação acabava limitando-se praticamente ao intercâmbio de bases de estudos, sem que tenham sido gerados muitos avanços para os propósitos da política de combate à pobreza e ampliação das oportunidades para as famílias em situação de vulnerabilidade. A nova coordenação concentrou o trabalho de articulação nos temas de educação, saúde e assistência social.

Uma subdivisão do Decon passou a ter por atribuição organizar a utilização de um conjunto de informações provenientes de distintas bases de dados nacionais (tais como o Educa Censo, o CadÚnico, o Sistema Presença e outros) e, a partir deles, subsidiar a produção de estudos e análises que, além de qualificar os debates sobre o tema, apoiem a tomada de decisões pelos gestores públicos. Com este propósito, a nova coordenação criou o “Painel de Indicadores de Condicionalidades” que reúne indicadores em cinco seções: vulnerabilidades sociais, acesso aos serviços, gestão da saúde, gestão da educação, gestão do Bolsa Família. A construção do Painel, segundo Fernando, assessor técnico responsável pela iniciativa, ocorreu do seguinte modo:

“Primeiro foi um trabalho interno na Senarc, depois envolvemos os técnicos da Secretaria Nacional da Assistência Social, do MEC e do Ministério de Saúde. Envolveu muita discussão sobre o que são as condicionalidades. Fizemos uma rodada de discussão com o MEC, recolhemos suas sugestões, trouxemos o olhar deles sobre o tema. Fizemos uma segunda rodada com o Ministério da Saúde. Conseguimos criar um Grupo de Trabalho para discutir o Painel de Indicadores, com representantes das áreas de educação, saúde e assistência social e

também com representantes de todas as coordenações do Decon. Realizamos seminários em várias regiões do país para apresentação do Painel de Indicadores e do potencial uso das informações pelos gestores públicos nos estados e municípios”.

Figura 3. A gestão de condicionalidades no MDS



Portanto, desde a criação do Bolsa Família foram realizadas constantes mudanças na organização do tema “gestão de condicionalidades” dentro da Senarc, até chegar ao formato institucional atual apresentado na Figura 3.

3.3. Ministério da Educação

Com a criação do Bolsa Família, os atores da política de educação em todos os níveis governamentais foram mobilizados para responder ao compromisso de monitoramento e controle periódico da frequência escolar dos alunos pertencentes a famílias que recebem a transferência de renda.

A atuação do MEC com relação ao PBF consiste em:

- monitorar a frequência escolar de estudantes incluídos no programa;
- realizar a gestão do sistema informacional: recebe os registros da frequência escolar e dos motivos de baixa frequência;

- consolidar os dados provenientes dos registros e disponibilizá-los ao MDS para subsidiar a gestão do programa.

Para alcançar o desenvolvimento dos elementos mencionados, o MEC realizou um trabalho dentro do próprio ministério e externamente com os agentes do sistema educacional em todo o país e com o gestor nacional do Bolsa Família. A sua atribuição central, de registro, consolidação e entrega da informação sobre frequência, ocupa a maior parte desta trajetória. À medida que os componentes para responder a esta atribuição foram sendo estruturados, as equipes encarregadas do tema dentro ministério puderam dedicar-se também ao diagnóstico das razões da baixa ou não frequência, visando fornecer elementos para o enfrentamento da evasão escolar, bem como de estímulo à permanência e à progressão educacional dos alunos em situação de vulnerabilidade social.

O fato de o Bolsa Família não ser um programa do Ministério da Educação dificultou a sua inserção na agenda da pasta e o estabelecimento de diálogo com os demais programas ministeriais, especialmente da educação básica. Não sendo um tema central dentro do órgão, ele não tem a mesma visibilidade que as demais linhas programáticas e não aparece constantemente nas intervenções das autoridades da área.

À época do surgimento do Bolsa Família, o MEC não possuía - e ainda não possui hoje - um mecanismo de acompanhamento da baixa frequência de todos os alunos do sistema escolar. Muitos agentes dentro da política educacional não estão de acordo que seja feito o acompanhamento de frequência apenas dos alunos beneficiados pelo PBF.

Para estruturar o monitoramento da frequência em 2004, de modo emergencial, o MEC começou a utilizar um sistema operacional disponibilizado pela Caixa Econômica Federal, o banco público que paga o benefício às famílias. A inserção da informação era feita pela prefeitura municipal. Porém, este sistema apresentava diversos problemas e não oferecia muitas funcionalidades. Uma das principais limitações era não permitir o uso *online* pelos operadores.

Apesar de limitado, este primeiro sistema permitiu ao MEC estruturar os procedimentos e começar a enfrentar os desafios envolvidos no monitoramento da frequência escolar. Um dos principais desafios era obter a colaboração e o comprometimento dos governos municipais.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo ministério foi solicitar às prefeituras a assinatura de um termo de adesão ao compromisso do setor educação relacionado ao Bolsa Família. Outra prática adotada foi encaminhar ofícios aos prefeitos e secretários municipais de educação em todo o país no início de cada período de coleta,

reforçando a importância do registro da frequência escolar e do encaminhamento da informação ao ministério. A partir do transcurso da metade de cada período de registro da frequência, eram enviados telegramas aos municípios que ainda não informaram ou que enviaram dados incompletos.

A cobrança efetiva pelo gestor do Bolsa Família foi sentida a partir de 2007, quando passou a ser utilizado o novo sistema de registro desenvolvido pelo MEC, o Sistema Presença, o qual permitiu rápido aumento da taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais. O ministério disponibilizou a municípios e estados um sistema de fácil operacionalização que, por ter sido construído na plataforma web, dispensa o uso de aplicativos. Ele possibilitou descentralizar o registro das informações até a unidade escolar e a responsabilidade de preenchimento passou a ser da escola. Além disto, foi criada a figura do “operador municipal do Sistema Presença”, designado de modo formal pelo prefeito e que trabalha em interação permanente com o ministério.

Para que isto fosse alcançado, diversos obstáculos foram enfrentados e superados. Merecem destaque as dificuldades operativas e técnicas, pois o acesso à rede de internet não é homogêneo no país e em grande parte dos municípios as pessoas nas prefeituras tinham escassa familiaridade com as tecnologias da informação. Há locais onde não existia sequer telefone através do qual a equipe do MEC podia comunicar-se com o gestor local. A rotatividade das pessoas nos municípios também é uma dificuldade constante e exige rotina estruturada de capacitação das novas pessoas que se integram à rede.

O Sistema Presença permitiu a produção de dados de modo mais rápido e dinamizou a elaboração de relatórios e análises. MEC e MDS passaram a contar com informações periódicas sobre a situação de frequência à escola de crianças e adolescentes.

A equipe do MEC trabalhou por vários anos na institucionalização do controle da frequência escolar, com os governos estaduais e municipais, além do contato direto com estabelecimentos educacionais. Como resultado, foi formada uma rede que, em 2013, possuía aproximadamente 36 mil profissionais, principalmente operadores do sistema presença nas escolas, secretarias estaduais e municipais de educação. Anualmente, em cada uma das regiões do país, são realizadas capacitações presenciais com os operadores municipais e estaduais sobre o funcionamento do sistema de acompanhamento da frequência escolar, bem como sobre a lógica e os desdobramentos do trabalho de acompanhamento e monitoramento.

Em 2009 o Sistema Presença incluiu o registro da identificação do motivo da baixa frequência do aluno. O registro é feito observando uma tabela de motivos de

descumprimento de frequência, definida pelo MEC, permitindo ampliar o conhecimento sobre as suas causas¹¹.

A rotina de monitoramento desse processo é uma operação de grande proporção que se repete cinco vezes por ano. Em 2013 havia cerca de 17 milhões de crianças e adolescentes nas famílias atendidas pelo PBF. Neste ano foi registrada informação sobre a frequência escolar de cerca de 15 milhões destes beneficiários.

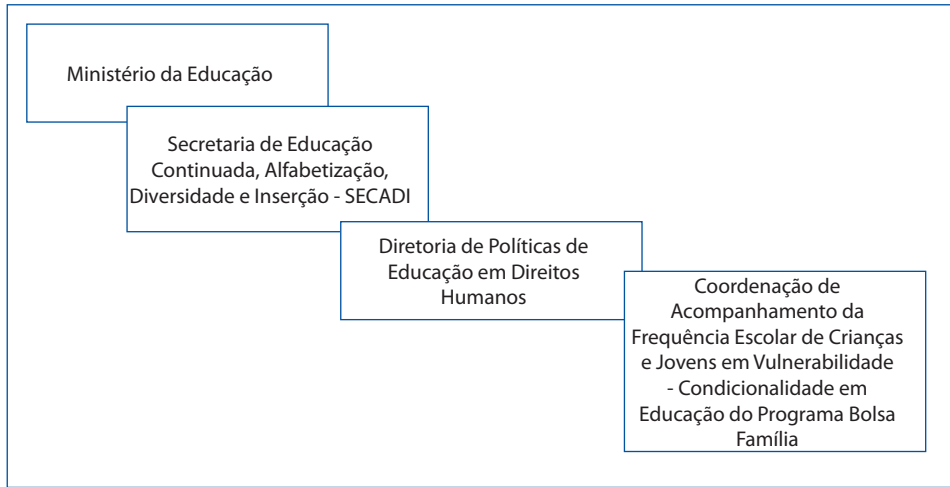
Desde o início da atuação do MEC no tema, a equipe encarregada do controle da frequência escolar estava na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, SECAD, que posteriormente incorporou no nome do termo “Inserção” e passou a chamar-se SECADI¹².

A SECADI abrange uma grande quantidade de temas, com um peso maior na questão da diversidade. Nesse contexto, os responsáveis pela gestão de condicionalidades do Bolsa Família encontram dificuldades para motivar dentro do ministério o uso da informação sobre frequência escolar como subsídio a ser considerado na proposição de iniciativas de política educacional dirigidas a favorecer o público atendido pelo programa.

11 A Tabela de Motivos de 2013 para o registro da baixa frequência distingue entre motivos justificáveis, que não geram o risco de perda do benefício pela família, e não justificáveis, que podem levar à perda do benefício pela família. Exemplos de motivos justificáveis: tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno (comprovada pela escola); fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola (ex. enchente); doença na família/óbito na família/óbito do aluno. Exemplos de motivos não justificáveis: gravidez; necessidade de cuidar de irmãos menores; negligência de pais ou responsáveis; trabalho infantil; exploração/abuso sexual; violência doméstica.

12 “A SECADI em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental visando a efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais” (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816 (15/8/2013)).

Figura 4. A gestão da condicionalidade de educação no MEC



A coordenação do acompanhamento da frequência desenvolve trabalho permanente para que o tema tenha espaço e visibilidade na agenda da política de educação do ministério. Nas palavras de Manuela, Coordenadora Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar:

“assim como nas escolas os meninos em situação mais vulnerável são invisíveis, também nas coordenações municipais as equipes que trabalham com estas populações são invisíveis. E dentro do próprio ministério também (...). Trabalhamos continuamente abrindo as portas, inserindo o tema nas pautas de discussão, mencionado nas reuniões, apresentando os números, enfim posicionando o tema da frequência escolar. (...) Existe em alguns setores resistência em considerar que o Bolsa Família é também um programa de educação”.

Ela continua:

“A intersetorialidade entra na questão de “o que se tem feito com a informação?”. Temos o dado, o que é um avanço, mas e aí?” (...). Queremos pensar a política de educação, o acesso e a permanência na escola. Não queremos ser só registradores de frequência”.

3.4. Assistência Social

A constatação do problema de frequência é apenas uma parte do processo previsto no Bolsa Família. Ela pode trazer repercussões para a família quanto ao recebimento do benefício monetário do programa. E também pode ser um sinal de riscos sociais que precisarão ser enfrentados.

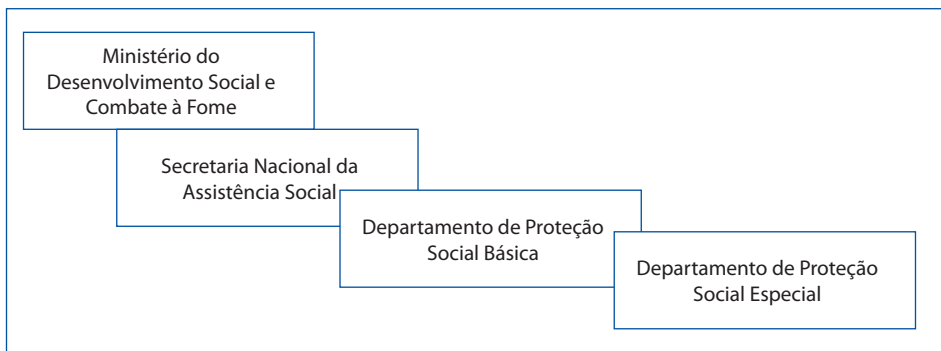
A gestão das condicionalidades é estratégica para identificação das famílias que requerem acompanhamento mais próximo por outras políticas para agir sobre dimensões determinantes das vulnerabilidades que ultrapassam a insuficiência de renda.

Para que o acompanhamento ocorra em cada município é necessária a conexão entre a identificação de que a criança ou o adolescente está ausente da escola, ou não tem a frequência mínima, e o trabalho socioassistencial que aprofundará o diagnóstico das situações vividas pela família e a encaminhará para intervenções sociais específicas a cargo das equipes da política de Assistência Social.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública no Brasil ocorreu em 1988 e somente a partir de meados da década seguinte teve efetivamente início a estruturação de elementos fundamentais do setor tais como normas, programas, procedimentos administrativos, metodologias de ação, formação de equipes de trabalho e implantação de unidades de referência¹³.

A gestão nacional da Assistência Social é atribuição da Secretaria Nacional da Assistência Social, SNAS, pertencente ao MDS. É desta Secretaria que emanam as orientações principais para o trabalho social nos programas nacionais e também na atuação do setor junto ao PBF.

Figura 5. A responsabilidade pelo acompanhamento das famílias na estrutura do MDS



13. Em 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social, SUAS, que hoje está presente na maior parte dos municípios brasileiros através de dois tipos de unidades principais. O primeiro é o Centro de Referência da Assistência Social (Cras), onde se desenvolve o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cujas ações têm por finalidade fortalecer a proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, projetos de vida e transformar suas relações, sejam elas familiares ou comunitárias. O segundo tipo é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) onde se realiza o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). A rede pública de equipamentos de proteção social alcançou em 2011 o total de 7.475 unidades de Cras e 2.109 unidades de Creas.

Até 2008 era previsto que o cancelamento do benefício do PBF poderia ocorrer após quatro descumprimentos consecutivos em um prazo total de 18 meses. Ou seja, seria necessário o aluno estar fora da escola ao longo de todo um ano para ocorrer o cancelamento da transferência de renda.

A partir de setembro de 2008 o período foi reduzido para 6 meses. De acordo com a Portaria nº 321, que regulamenta a gestão de condicionalidades, a família poderá receber desde uma notificação de advertência até uma notificação de cancelamento do benefício, conforme o número de descumprimentos registrados no seu histórico. A aplicação de efeitos gradativos sobre o benefício financeiro permite identificar os motivos do descumprimento da frequência à escola e direcionar a família a ações sociais específicas, que possam ajudar a reverter a situação e enfrentar as condições de vulnerabilidade. Busca-se assegurar a renda de uma família em situação de vulnerabilidade e risco social quando ela estiver em acompanhamento pela área de assistência social.

No primeiro bimestre de 2013 aproximadamente 400.000 alunos, dentre os 15 milhões de alunos do Bolsa Família monitorados, não cumpriram a assiduidade escolar exigida pelo programa. Uma parcela deste total poderia ter o benefício suspenso ou cancelado.

A redução do prazo para que haja repercussões sobre o recebimento do benefício monetário caso a família não cumpra as contrapartidas exigidas pelo programa significou maiores exigências às equipes da Assistência Social. Estas são chamadas a procurar as famílias, fazer visitas, diagnosticar os motivos que levam à infrequência escolar e estruturar, em conjunto com outros atores das políticas públicas, o apoio aos alunos e suas famílias.

Diante das expectativas com relação ao papel do trabalho social, os técnicos e gestores da área expressam suas preocupações. É o que assinala Laura, assessora técnica do Departamento de Proteção Social Básica, da Snas no MDS:

“a assistência social não tem resposta para todos os problemas. As situações de vulnerabilidade muitas vezes são complexas. Não adianta apenas a educação repassar o problema às equipes de trabalho social”.

“a discussão sobre acompanhamento familiar está começando na Snas. Está em construção a articulação entre as ações da proteção social básica e a transferência de renda”.

Apesar da proximidade entre as equipes do Bolsa Família e da Assistência Social - por estarem inseridas na mesma área de política setorial e por suas ações estarem dirigidas ao mesmo público - não existe uma articulação imediata entre elas em nenhum dos níveis de governo. Em grande parte do país as ações de cadastramento das famílias no

CadÚnico são realizadas no Cras pelas equipes do trabalho social. Contudo, é frequente que a gestão local dos programas da assistência social e a do Bolsa Família seja feita em estruturas administrativas separadas e sem adequada cooperação entre elas.

Além de alimentar os sistemas de informação desenvolvidos pela Senarc, em cada centro de referência no município os técnicos de Cras e Creas alimentam o sistema próprio da Assistência Social, de Registro Mensal de Atendimentos (RMA), que entrou em funcionamento em 2012 e acompanha o processo das unidades.

Esta situação é vista com preocupação por Fernando, um dos técnicos do MDS:

“O RMA e o Sicon são sistemas paralelos. O pessoal do Cras tem de registrar a mesma coisa duas vezes. Eles percebem lá na ponta que falta algum entendimento comum entre nós aqui no ministério”.

Foi elaborado pelo MDS, em 2009, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, com o objetivo de integração entre os serviços, benefícios e programas de transferências de renda do Governo Federal, todos eles componentes da Política Nacional de Assistência Social. Nele estão descritos procedimentos para o acompanhamento familiar dos beneficiários pelo governo local através das unidades de Cras e Creas.

No governo federal, uma forma adotada para a interlocução entre as áreas são os grupos de trabalho técnico sobre temas específicos. Conforme esclarece a assessora técnica Laura, do MDS,

“um grupo de trabalho é uma das formas concretas de intersetorialidade. Colocar-se juntos para pensar o tema; estabelecer agendas conjuntas; um setor conhecer o outro. Não é fácil conhecer o papel da outra política e aprendermos a pensar os temas e problemas a partir do lugar do outro. Exige uma abertura para compreender. Também há aprendizado e um trabalho de cada equipe com ela mesma”.

Um exemplo deste tipo de colaboração é o grupo técnico com o programa Educação Integral, criado em 2013 com a iniciativa do Decon. O diretor do departamento, José Eduardo, esclarece a importância deste grupo:

“Já que a educação sozinha não resolve seus próprios problemas, é fundamental construir arranjos intersetoriais. Há 3,5 milhões de crianças e adolescentes fora da escola. A Educação precisa da Assistência Social e da Saúde. E vice versa. A integração entre os setores é necessária. Porém isto não acontece de forma voluntarista. Não ocorre de modo automático só porque existe a normativa, aparece nos decretos, portarias e protocolos mútuos. Constrói-se a integração com método, planejamento, estratégia, qualidade técnica e

capacidade de saber quais são as culturas organizacionais (...). É importante abrir-se para o outro, escutar, negociar, saber que está lidando com outra cultura organizacional. Mesmo que seja o ministério que está aqui, no prédio ao lado, há diferenças. É preciso fazer o movimento para entender”.

4. Coordenação e intersetorialidade

4.1. Visão compartilhada

No desenvolvimento da articulação entre os setores de política pública em torno da gestão das contrapartidas das famílias, foram estabelecidas normativas conjuntas e mecanismos institucionais de colaboração. Ademais, foram definidos procedimentos operativos e adotados incentivos, como o IGD que, desenvolvido no nível macro gerencial, orienta o trabalho coordenado que se espera existir no nível de implementação local em cada município.

A relevância da condicionalidade de educação para a superação da pobreza e a igualdade de oportunidades foi construída e difundida por meio das contribuições dos atores que participam do programa. Para José Eduardo,

“É sempre necessário trabalhar dentro de cada uma das organizações/ministérios uma perspectiva estratégica e política para que a gestão de condicionalidade de educação não fique restrita à coleta de informação. Trabalhar as informações para ‘pautar’ o tema da desigualdade educacional dentro do MEC e do MDS. Buscamos criar uma plataforma de educação e desigualdade, alertar para a relevância do trabalho intersetorial para enfrentar essas desigualdades”.

O trabalho para gerar visão estratégica comum no nível macroinstitucional ganha sentido também se esta convergência ocorre entre os atores envolvidos na execução das políticas no âmbito local e caso sejam contornadas as diferenças na forma como os agentes das áreas de Educação e de Assistência Social percebem a baixa frequência escolar. Na história do PBF ocorreram diferenças nos motivos aceitos por cada área para justificar o não cumprimento de frequência escolar. Ademais, não é incomum que, frente à situação de baixa frequência escolar, cada área considere que o problema deveria ser resolvido pela outra área.

4.2. Na ausência de uma coordenação central

Apesar do estreitamento das relações de caráter cooperativo entre a Senarc/MDS e as áreas responsáveis pelo acompanhamento na educação, os profissionais mais diretamente envolvidos na gestão das condicionalidades observaram que existia “uma lacuna, do ponto de vista institucional, de uma coordenação central, voltada para

promover a articulação e maior integração das áreas sociais na esfera federal” (Curralero et al. 2010: 160).

Na mesma perspectiva, o diretor do Decon na Senarc observa em 2013:

“Seria necessário que um nível hierárquico, como a Casa Civil, o Ministério de Planejamento como instância de coordenação intersetorial, fizesse os ministérios conversarem, criasse uma sistemática dentro do governo (com relação ao tema das condicionalidades e da articulação intersetorial). Como isto não existe, realizamos nossas iniciativas com nossa própria motivação e visão”.

Na ausência de indução da cooperação ou de acompanhamento sistemático de parte do núcleo central do governo federal, aponta o diretor que se construiu na gestão de condicionalidades uma relação bilateral entre MDS e MEC:

“Como a coordenação que se estabelece não existe dentro de uma estratégia geral liderada ou impulsionada por órgão do governo que estaria em posição vertical em relação ao MDS e ao MEC, a nossa construção acaba dependendo muito da nossa capacidade de negociarmos bem com as várias áreas do outro ministério. O que deveria estar envolvido não é só o acompanhamento de condicionalidades, mas a construção de uma política e programas em prol desses públicos”.

4.3. Os instrumentos, as instâncias e os espaços de coordenação

Do ponto de vista normativo, existem leis e decretos que estabeleceram os marcos principais do Bolsa Família. Foram formalizados acordos e protocolos, e editadas portarias interministeriais e ministeriais estabelecendo atribuições e competências no programa de cada um dos ministérios, de estados e municípios.

O Sistema Integrado de Acompanhamento de Condicionalidades, formado por diversos sistemas informacionais do MEC e do MDS foi possível a partir de várias iniciativas de cada ministério e das discussões entre as equipes para modelar e aperfeiçoar constantemente o registro de informações sobre a frequência escolar e a análise dos dados.

Os componentes normativos e de operacionalização do programa são objeto de ações de capacitação das equipes que atuam em cada um dos níveis governamentais. Realizam-se periodicamente, em todos os estados brasileiros, oficinas e cursos de capacitação que contam com a participação de representantes dos responsáveis pelas condicionalidades no MDS e no MEC. Seminários regionais intersetoriais, promovidos em conjunto pelos dois ministérios como espaços de diálogo. Além disto, representantes de um ministério expõem, com regularidade, em seminários organizados pelo ministério parceiro.

Os grupos de trabalho técnico em torno a questões específicas, já mencionados, constituem oportunidades de intercâmbio e pactuação entre MEC e MDS, bem como destes com outras áreas de política pública que não tenham uma responsabilidade direta no PBF.

Por iniciativa das equipes envolvidas na gestão do Bolsa Família, constituiu-se em 2006 um fórum intergovernamental e intersetorial das condicionalidades do programa. Inicialmente era uma instância informal, um espaço de negociação e construção de consensos sobre os encaminhamentos de temas mais relevantes e emergentes relacionados à gestão das condicionalidades de educação e saúde e do acompanhamento das famílias. Em 2009 o Fórum foi institucionalizado por meio de Portaria Interministerial MDS-MEC-MS, que definiu como participantes os titulares de vários órgãos e entidades¹⁴.

Um dos funcionários do governo federal que participou em mais de uma edição do Fórum informa a respeito da periodicidade e do seu funcionamento desta instância:

“O Fórum é uma reunião de trabalho. Nela as pessoas dos ministérios são colocadas juntas para debater e analisar os temas relacionados com as questões das condicionalidades. Ocorre uma ou duas vezes ao ano. (...) As relações de trabalho efetivo entre o MDS e o MEC, os dois órgãos do governo federal que devem responder pelo acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família, ocorrem a partir das demandas. Acontecem reuniões para atender e responder, tratar e encaminhar os componentes da gestão de condicionalidades. Nesta reuniões são tratados a operação, os procedimentos e encaminhamentos, o que é normal de uma política pública, a rotina do dia a dia e o acompanhamento de resultados”.

Foi estimulada a criação no âmbito local de comitês gestores intersetoriais do Bolsa Família nos municípios, que propiciariam a realização de reuniões periódicas entre as áreas, planejamento conjunto de ações como visitas domiciliares, ações de capacitação das redes de políticas públicas em relação ao programa. Não há, contudo, registro sistemático da existência de comitês nos municípios, que permita conhecer quantos são e como funcionam. A realidade em muitos municípios é de escasso avanço na intersetorialidade e dificuldades para romper a compartimentalização das estruturas administrativas e das lógicas organizacionais próprias de cada setor.

14. Órgãos e entidades do Fórum Intergovernamental e Intersetorial: Senarc/MDS; Snas/MDS; Secad/MEC; Secretaria de Atenção à Saúde/ Ministério da Saúde; Conselho de Secretários Estaduais de Educação; Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde; Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social; União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde.

4.4. As redes, as pessoas e as organizações

Além das instâncias formais, há espaços informais de interlocução entre as equipes ministeriais, onde contam muito as relações interpessoais e o fato de haver técnicos e coordenadores com trajetória pessoal de atuação tanto no MEC quanto no MDS. O assessor técnico Fernando opina que as características pessoais dos interlocutores e as histórias profissionais individuais influenciam a construção e a manutenção dos processos de coordenação intersetorial:

“as relações bilaterais ficam muito dependentes das pessoas. Dá certo porque há profissionais que circulam por esta rede. Há cumplicidade entre eles”.

As características dos atores podem representar oportunidades, como indicada pelos entrevistados, e também riscos para a coordenação intersetorial. O risco de depender de relações pessoais é não criar capacidades de trabalho nas organizações e estilos de ação que estejam menos associados ao perfil de quem ocupa o cargo em cada momento. A rotatividade de técnicos nas equipes, comum tanto no MEC quanto na Senarc e na Snas, no MDS, representa ameaça à consolidação do que foi construído. Ocorre rotatividade com as mudanças de governos e também devido à instabilidade de contratação de parte dos profissionais, bem como a contratação de consultores para suprir o reduzido tamanho das equipes.

Vejamos o que dizem sobre isto os gestores responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades no MEC e no MDS, Manuela e José Eduardo:

“a institucionalização dos processos é uma dificuldade. A rotatividade (de pessoal) é grande no ministério. Se não há servidor efetivo, acaba tendo muitos consultores. Eles ajudam muito mas, quando se vão, parte do processo se perde, não fica registro”.

“para a consolidação do alcançado, a carreira de gestor federal é fundamental, porque cria permanência na gestão pública. É um núcleo de pessoas que permanece quando há mudanças nos governos. Mantém a memória, os registros. Pode aprofundar o legado, construir em cima do que já existia. Com rotatividade, o trabalho pode se perder”.

4.5. Habilidades pessoais e requisitos institucionais

A respeito de habilidades para trabalhar de modo coordenado na gestão de condicionalidade, o diretor do Decon aponta alguns requisitos:

“O departamento de condicionalidades é essencialmente relacional, ele não existe per se. A gestão é uma operação de natureza sensível. Ter protagonismo sem atropelar o outro, estar sempre analisando os atores. Não podemos querer dar o tom de que estamos comandando. Existe uma tensão e busca de equilíbrio entre ser proativo e não impor, evitar a relação verticalizada”.

Segundo o diretor José Eduardo, a gestão de condicionalidades requer, além de capacidade técnica, habilidades relacionais de negociação e motivação:

“O MDS tem uma posição delicada junto aos ministérios da Educação e da Saúde. É uma relação bilateral, mas de certo modo quase vertical, porque ele é o gestor do Bolsa Família, precisa fazer com que aconteça e tenha resultados (...). Trabalhar de modo coordenado exige sensibilidade do gestor, saber negociar, saber a hora de “dar palco para o outro ministério”; ter comportamento proativo, mas com muito cuidado para trazer o parceiro; não ser autoritário ou arrogante. Ser protagonista e, ao mesmo tempo, trazer o MEC junto, que eles estejam nos acompanhando, que o ministério seja de fato parceiro, que não se sintam alijados”.

Existe intenção do setor responsável pela gestão das condicionalidades de influenciar, posicionar o tema da frequência escolar como estratégico para o enfrentamento das desigualdades educacionais. Contudo, o mandato de decisão e condução da política educacional cabe ao MEC, o qual possui sua própria dinâmica para priorização dos componentes da política.

Há constrangimentos políticos no relacionamento entre ministérios e entre os níveis de governo que precisam ser considerados. A “natureza sensível” da gestão, assinalada no depoimento do diretor do Decon, está relacionada também ao fato do programa ser considerado politicamente estratégico para o governo e, desde sua criação, ter constante exposição na sociedade e na mídia.

4.6. Articulação intersetorial para além do Bolsa Família

Quase dez anos após a criação do programa, o trabalho coordenado no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família e a gestão de condicionalidade avança para outra etapa com o surgimento de iniciativas de integração do público do PBF em programas da Educação. É o que aponta José Eduardo:

“Hoje temos relação com o MEC em várias frentes de trabalho. Nossa presença está muito forte lá. Não é só com o setor que acompanha as condicionalidades de frequência escolar. Estamos buscando inovar, com construção de política e programas em prol do público beneficiário do Bolsa Família”.

A parceria mais destacada é com o Programa Mais Educação, de educação integral, um programa de ampliação do tempo e qualidade na permanência das crianças e adolescentes e jovens matriculados nas escolas públicas¹⁵.

15. Na jornada ampliada são consideradas as disciplinas básicas e apoios pedagógicos aliados a música, esporte, cultura, artes, mídia, ciências aplicadas, direitos humanos, entre outros.

Foi realizado um trabalho em conjunto do Decon/MDS com a Secretaria de Educação Básica/MEC para que fosse dada prioridade, dentro deste programa de educação integral, às escolas públicas onde mais de 50% dos alunos são de famílias que recebem a transferência de renda condicionada, em 2012, do universo de 77 mil escolas onde há maioria de alunos que são beneficiários do Bolsa Família, 32 mil foram priorizadas no programa do MEC. São escolas que concentram grande número de estudantes em situações de vulnerabilidade social¹⁶.

4.7. “Nenhuma gestão intersetorial ocorre se não houver muito suor e inspiração”

A experiência de trabalho coordenado entre MDS e MEC no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Bolsa Família trouxe lições e aprendizado para ambos os ministérios.

Um aprendizado é que a regulamentação e as normativas são necessárias, porém insuficientes para que haja coordenação. Para que elas saiam do papel e se tornem realidade, é preciso suor e inspiração, conforme as palavras do diretor de condicionalidades do MDS. Para ele, parceria e coordenação se constroem com método, planejamento, estratégias e capacidade técnica. Na sua visão foram estes os fatores que contribuíram para o amadurecimento das relações bilaterais entre os ministérios:

“No (aspecto) técnico da gestão de condicionalidades: estabelecer foco de atuação; ter dados, sistemas, monitoramento, intercâmbio de informação, capacitação; estudos e análises, informe, uma série de coisas e procedimentos para consolidar as condicionalidades. (...) No (aspecto) político: estratégias que abram parcerias com políticas e programas para o público da transferência de renda. Aprender a cultura da outra organização e da outra área de política para criar uma relação política com eles. A Educação, a Saúde, por exemplo, como qualquer área, tem características institucionais próprias, uma maneira própria de atuar, uma lógica setorial. E também há uma lógica de cada organização. Nós nos perguntávamos: ‘que cultura é essa?’. Tivemos de aprender; demorou um pouco. (...) No político também é preciso conhecer o cenário do jogo que está ocorrendo, para saber se pode avançar. Às vezes também é necessário recuar. Ou esperar”.

5. Após a reunião na escola Tiradentes

Após conhecer o que é o Programa Bolsa Família e as relações federativas e intersetoriais necessárias para sua execução, é hora de saber como foi, na escola Tiradentes, a reunião entre o diretor Antônio e a assistente social Teresa.

16. Nota Técnica Conjunta n. 184. DECON/SENARC/MDS e DICEI/SEB/MEC.

Ao retornar ao Cras, Teresa relatou à equipe como foi a reunião na escola, os entendimentos e encaminhamentos para o caso do aluno Pedro:

“Ficou acertado que será suspenso temporariamente o cancelamento do benefício da Bolsa Família. Para o acompanhamento, vamos chamar a família para participar do PAIF e convidar o Pedro a participar das atividades da proteção básica para que ele tenha oportunidade de mudar de comportamento. A escola manterá a nossa equipe informada sobre a situação de frequência do aluno”.

A assistente social relatou que na reunião na escola participou também uma professora que havia tido contato com outros técnicos do Cras em uma oficina de capacitação promovida pelos gestores do programa na Prefeitura. Este tipo de encontro serve para que as pessoas que atuam junto a crianças, jovens e famílias beneficiadas pelo programa se conheçam, compartilhem experiências, informem-se sobre as normas a serem aplicadas e as diretrizes governamentais. O diretor também já havia participado de uma oficina, realizada na secretaria estadual de educação, na qual havia tanto coordenadores e técnicos do MEC e do MDS.

Teresa continuou:

“Foi muito bom porque na reunião falamos sobre as orientações do Bolsa Família que as equipes da educação e da assistência social recebem dos ministérios e das secretarias do estado e do governo municipal. Como vocês sabem, sempre estão nos informando das portarias e publicações oficiais sobre a frequência escolar e a necessidade de acompanhamento das famílias. Conversamos sobre isto e o Antônio, diretor da escola, entendeu melhor a Tabela de motivos justificáveis da ausência às aulas. Ele concordou que poderia aceitar a justificativa apresentada pela mãe do Pedro”.

Após concluir o relato à equipe do Cras e completar os registros sobre o caso que ela havia se comprometido realizar, Teresa terminou sua jornada de trabalho. Sentia-se satisfeita com o diálogo e o entendimento que tinha conseguido na escola e como isto foi acolhido pelos seus colegas de trabalho. Afinal, pensou, apesar de as exigências do Bolsa Família darem tanto trabalho e muitas vezes provocarem tensões e conflitos, elas têm ajudado a manter crianças e adolescentes pobres na escola. Em tantos anos atuando como assistente social na cidade ela conheceu muitas crianças que seriam “candidatas” a abandonarem a escola, mas que hoje, já adolescentes, estão cursando o ensino médio e fazendo projetos para o futuro. Ela conheceu também famílias com adolescentes como Pedro, com problemas de comportamento na escola e até envolvimento com furtos, que precisavam receber apoio tanto da escola quanto de outros agentes de políticas públicas para tentar reverter esta situação.

Referências bibliográficas¹⁷

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Portal <http://portal.mec.gov.br> (acesso em 15/8/2013)
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 2008.
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT, nº 07 de 10 de setembro de 2009**. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2011: Cras, Creas, Centros Pop, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada**. Brasília, DF: MDS. 2013.
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SENARC. **Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 1º. semestre de 2010. Brasília, 2010.
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de gestão de benefícios**. Volume 1. Brasília, novembro de 2010.
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SENARC. **Caderno do IGD-M**. Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2011.
- . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SENARC. Resultados da frequência escolar. Primeiro bimestre de 2013. **Bolsa Família Informa** n.366, 29 de maio de 2013.
- . DECON/SENARC/MDS e DICEI/SEB/MEC. **Nota Técnica Conjunta n. 184**. Apresenta informações sobre o Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação referentes ao resultado das adesões das escolas em 2013. Brasília, 15 de julho de 2013.
- . SENARC/MDS e SECADI/MEC. **Nota Técnica** n.34. Brasília, 31 de janeiro de 2013. Assunto: O Programa Bolsa Família e a condicionalidade de educação. Resultados de rendimento e movimento escolar.
- CURRALERO, Cláudia B. et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de e MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Volume 1.
- LÍCIO, Elaine Cristina. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 55 (3), 37-59, jul./set. 2004.
- LINDERT, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs and Bénédicte de la Brière. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in

17. Para a elaboração do caso foram também utilizadas informações colhidas através de entrevistas com técnicos e gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação, realizadas em agosto de 2013.

- a Decentralized Context. **World Bank Social Protection Working Paper n. 0709.** 2007.
- MESQUITA, Camille Sahb. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público.** Brasília 57 (4): 465-487 out./dez 2006.
- SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família In: ENAP. **Ações premiadas no 15º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.** Brasília: ENAP, 2010, p. 59-80.
- SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: Castro, Jorge Abrahão de e Modesto, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Volume 1. Brasília: Ipea, 2010.
- XIMENES, Daniel de Aquino e AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Inclusão Social,** Brasília, v. 5 n. 1, p.11-19, jul./dez. 2011.

Legislação

- Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta o programa Bolsa Família.
- Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- Portaria Interministerial MEC/MDS n. 3.789, de 17 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e dos programas remanescentes.
- Portaria Interministerial MEC/ MDS n. 3.789, de 17 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.
- Portaria GM/MDS n.246, de 20 de maio de 2005.** Regulamenta a adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
- Portaria GM n. 321, de 27 de setembro de 2008.** Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.
- Portaria n. 321, de 29 de setembro de 2008.** Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS no 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.
- Portaria Interministerial n. 2, de 16 de setembro de 2009.** Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Anexo 1

Responsabilidades e competências do governo estadual, do governo municipal e do gestor municipal no Programa Bolsa Família

Governo estadual

- Instituir Coordenação Estadual do PBF, com correspondente informação à Senarc sobre sua composição;
- Desenvolvimento de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização cadastral da base de dados do CadÚnico, em atendimento ao disposto na Portaria GM/MDS nº. 360, de 2005, e eventuais atos normativos expedidos pelo Ministério relacionados ao assunto;
- Desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, segundo a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos;
- Disponibilizar aos municípios, quando necessário, infraestrutura de logística para digitação e transmissão dos dados ao CadÚnico;
- Implementação de estratégia de apoio ao acesso de suas populações pobre e extremamente pobre a documentos de identificação;
- Formatação de estratégia para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos; utilização do banco de dados do CadÚnico, exclusivamente, para a realização de atividades previstas no Termo de Adesão ou para consultas e estudos concernentes aos programas de transferência de renda.

Governo municipal

- Identificação e inscrição no CadÚnico das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Atualização das informações do CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos;
- Gestão dos benefícios do PBF e Programas Remanescentes;
- Garantia do acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, em articulação com os Governos Federal e Estadual;
- Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;
- Estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Apuração e/ou o encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis.

Gestor Municipal do programa

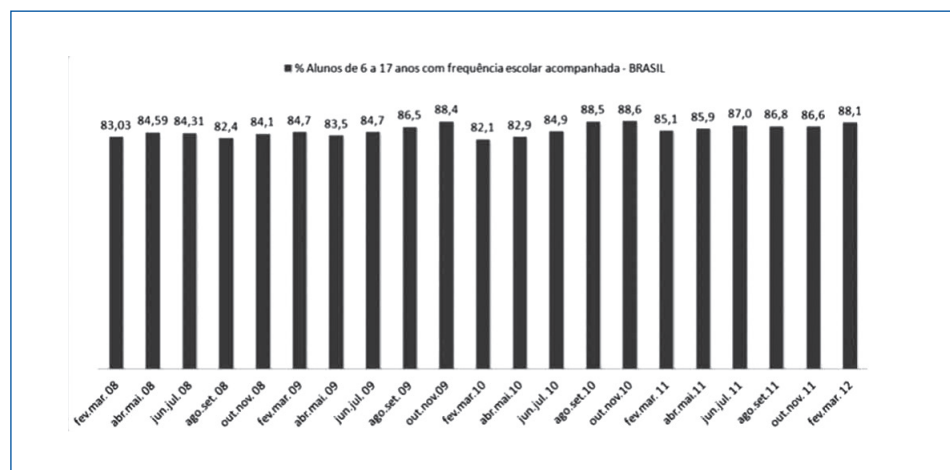
O Gestor Municipal é o responsável pela coordenação das atividades do Cadastro Único e da gestão do Programa Bolsa Família (PBF). Ele deve ser designado formalmente pelo prefeito. Suas atribuições são:

- Assumir a interlocução entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do CadÚnico. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;
- Coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condições;
- Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para o PBF nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal. Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do programa poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros;
- Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros da Instância de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;
- Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Fonte: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/bolsa-familia-institucional>

Anexo 2

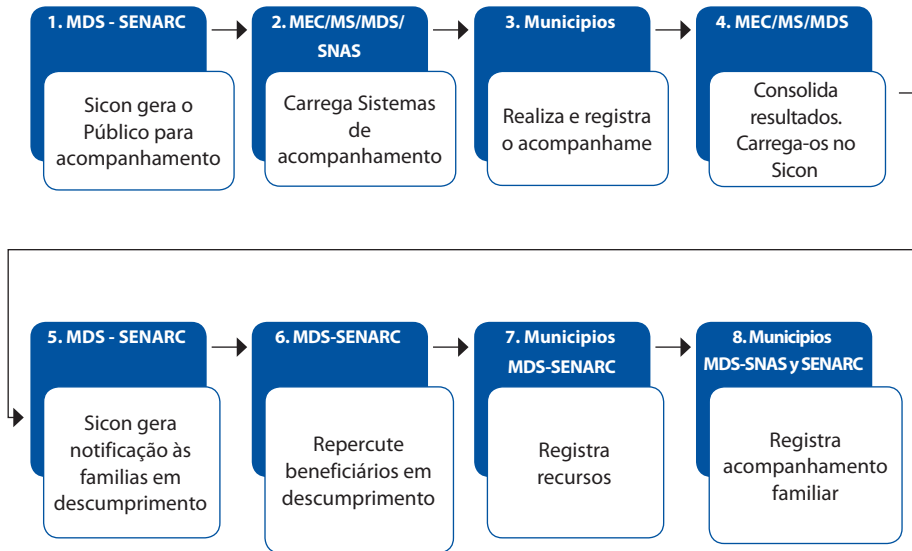
Evolução do Acompanhamento da Frequência Escolar (6 a 17 anos). 2008 a 2012. Brasil



Fonte: Ximenes e Agatte, 2011: 17

Anexo 3

Processo de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família



Extraído de: Senarc. *A importância da gestão das condicionalidades para o Programa Bolsa Família*. <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/apresentacoes/programacao-do-iii-seminario-estadual-da-frequencia-escolar-dos-beneficiarios-do-programa-bolsa-familia-1/Apresenta-o%20Macei-%20maio%20de%202011.pdf> (acesso em 15/08/2013)

Glossário de siglas

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DECON – Departamento de Condicionalidades

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC- Ministério da Educação

PBF - Programa Bolsa Família

RMA - Registro Mensal de Atendimentos

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Inserção

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SICON – Sistema de Condicionalidades

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

Consórcio Liderado por



Sócios Coordenadores



Participam mais de 80 Sócios Operacionais e Entidades Colaboradoras da Europa e América Latina

EUROSociAL é um programa de cooperação regional da União Europeia com a América Latina para a promoção da coesão social, por meio do apoio a políticas públicas nacionais e do fortalecimento das instituições que as executam. O EUROsocialAL pretende promover um diálogo euro-latino-americano de políticas públicas voltado à coesão social. O seu objetivo é contribuir com processos de reforma e implementação em dez áreas-chaves de políticas, em determinadas temáticas, selecionadas pelo seu potencial de impacto sobre a coesão social. O instrumento em que se apoia é a cooperação institucional ou a aprendizagem entre pares: intercâmbio de experiências e assessoria técnica entre instituições públicas da Europa e da América Latina.

