

CADERNOS FÓRUM CIVIL  
ANO 1 N. 1

# Políticas sociais compensatórias no Mercosul

Rio de Janeiro, junho de 1999

Copyright © Cepia 1999

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Jacqueline Pytanguy

Rosana Heringer

#### CADERNOS FÓRUM CML

Os Cadernos Fórum Civil são uma publicação do Fórum da Sociedade Civil nas Américas. Neles são publicados resultados de estudos, seminários e de outras iniciativas de organizações integrantes deste Fórum

#### APOIO

Fundação Macarthur

Fundação Ford

#### SECRETARIA

CEPIA Cidadania Estudo Pesquisa Informação Ação

Rua do Russel 694/201 Glória

22210-010 Rio de Janeiro RJ Brasil

Tel./fax: (55 21) 265-1599

E-mail: [forumcivil@ax.apc.org](mailto:forumcivil@ax.apc.org)

The Center for Health and Social Policy

847 25th Avenue

San Francisco, CA 94121

Tel.: 415 386-3260

Fax: 415 386-1535

E-mail: [chsp@tbn.net](mailto:chsp@tbn.net)

# Sumário

<b>Apresentação</b>	5
<b>Políticas sociais compensatórias no Mercosul</b>	15
MERCOSUL: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E PERFIL SOCIOECONÔMICO	15
POBREZA E POLÍTICAS ASSISTENCIAIS	28
EMPREGO E CAPACITAÇÃO	42
POLÍTICAS ANTI-DISCRIMINATÓRIAS DE GÊNERO E RAÇA	60
BREVES CONCLUSÕES: BASES PARA UMA AGENDA SOCIAL NO MERCOSUL	65
BIBLIOGRAFIA	68
<b>Abstract</b>	71
<b>Resumen</b>	73

# Apresentação

Um dos fenômenos mais importantes das últimas décadas tem sido o papel desempenhado pelas organizações não governamentais (ONGs) e outras organizações da sociedade civil no cenário político dos países do continente americano.

A sociedade civil destes países se fortaleceu através da atuação de ONGs e movimentos sociais que ampliaram o debate democrático, incorporando novas dimensões de cidadania e redefinindo o próprio conceito de democracia.

Estas organizações têm também exercido relevante influência em arenas regionais e internacionais. Atuando através de redes e articulações, tiveram um papel fundamental nas últimas Conferências das Nações Unidas, incorporando mudanças paradigmáticas importantes em temas relacionados a meio ambiente, direitos humanos, população, gênero, e saúde reprodutiva, entre outros.

No entanto, a maior parte destas organizações trabalha com agendas especializadas e se articula em redes monotemáticas (meio ambiente com meio ambiente, mulheres com questões de gênero) o que acarreta problemas de fragmentação que, aliados a uma crescente competição por recursos, enfraquecem sua capacidade de pressão e negociação frente ao estado, a organismos internacionais e agencias multilaterais. Por outro lado, o processo de globalização e seus efeitos múltiplos e simultâneos (culturais, econômicos, epidemiológicos, sociais, tecnológicos) requerem uma abordagem multi-setorial, que permita a elaboração de estratégias e propostas que respondam a complexidade deste processo.

O **Fórum da Sociedade Civil nas Américas** nasce em resposta a esta situação, tendo sido estabelecido em uma reunião realizada no Rio de Janeiro, em setembro de 1997, congregando representantes de organizações da sociedade civil provenientes de diversos países do continente e de múltiplos setores como meio ambiente, saúde, gênero, direitos humanos, desenvolvimento, educação.

Desde então o Fórum, que é secretariado conjuntamente pela **Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação**, no Rio de Janeiro e pelo **Center for Health and Social Policy** em San Francisco, tem desenvolvido diversas atividades, dentre as quais destacamos o *Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil no Mercosul*, que está sendo coordenado pela Cepia.

Esta iniciativa tem por objetivo contribuir para que as organizações da sociedade civil dos países membros participem enquanto interlocutores legítimos e fundamentais neste processo de integração regional, do qual tem sido frequentemente afastadas, levando questões ligadas à justiça social e aos direitos humanos para o centro das discussões.

A trajetória da constituição e existência do Fórum revela em si a necessidade de buscar novas formas de organização e fortalecimento da sociedade civil a nível internacional, a fim de responder aos novos desafios colocados pelos processos de integração e globalização em curso.

A publicação do estudo *Breve Panorama das Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul* inicia de maneira exemplar a proposta editorial do Fórum da Sociedade Civil nas Américas. O tema e a abordagem propostos representam, através de diferentes características, um conjunto de objetivos e atividades que este Fórum, ainda jovem, propôs-se a realizar.

Existe uma questão presente ao longo do estudo que ora publicamos<sup>1</sup>: quais são os direitos mínimos a serem garantidos a todo e qualquer cidadão, independente de sua inserção sócio-ocupacional? As várias respostas a esta pergunta remetem-nos para disputas políticas já seculares, que envolvem questões cruciais que vão desde a responsabilidade do Estado para com os cidadãos até a representação mais subjetiva do que se define como natureza humana.

Os vários movimentos revolucionários e as grandes transformações que a história recente da humanidade assistiu tiveram quase sempre como motivação principal a tentativa de estabelecer novos padrões sobre o que

---

<sup>1</sup> Agradecemos à economista Lena Lavinas pela colaboração na elaboração deste trabalho. Declaramos, entretanto, que as análises e conclusões aqui apresentadas são de inteira responsabilidade da CEPIA e do Fórum da Sociedade Civil nas Américas.

representa o mínimo necessário à dignidade humana e quais são os meios através dos quais este mínimo pode ser alcançado.

Durante quase dois séculos predominou a noção de que o ser humano possuía direitos na medida em que encontrava-se incluído no mundo da produção. Ser trabalhador significava a possibilidade de ter acesso a direitos básicos associados à proteção social, tais como aposentadoria, serviços de saúde e apoio à família no caso de sua ausência. Os desprotegidos socialmente, que nunca tiveram acesso a estes direitos, embora sempre tenham existido, eram vistos como um grupo minoritário, residual, que em breve, ao passo que a economia crescesse ou que lhes fossem dadas oportunidades, poderiam também vir a se incorporar e beneficiar-se destes direitos.

Há cerca de duas décadas passamos a conviver, em escala mundial, com os efeitos de um processo de reestruturação produtiva que redefiniu as relações de trabalho e lançou enormes contingentes da população de diversos países em situação de extrema precariedade. Assistiu-se, por um lado, à desvinculação entre o exercício de uma atividade produtiva e o acesso a mecanismos de proteção social. Por outro lado, o Estado passou a abster-se cada vez mais da provisão de serviços sociais, motivado pelo enxugamento dos recursos e sustentado numa visão hegemônica, por muitos anos, de que tais atribuições não mais faziam parte das prioridades estatais.

Tal quadro possui contornos particularmente dramáticos no contexto dos países da América Latina e, no que nos interessa mais de perto neste momento, no âmbito do Mercosul. Ao fazer um balanço das políticas sociais compensatórias implementadas pelos governos da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, este estudo permite-nos conhecer e refletir sobre os efeitos das políticas de liberalização econômica e os desafios colocados para os que se interessam pelo combate à pobreza e pela garantia dos direitos humanos nos diversos países analisados. Além disso, este estudo possibilita uma reflexão teórica e política sobre quais são os efeitos das políticas de integração econômica sobre a situação social de cada um destes países, na tentativa de refletir sobre uma agenda social mínima que pudesse criar novas formas de integração social nos diferentes países em questão.

A reestruturação das políticas sociais nos países do Mercosul não se deu diretamente associada aos mecanismos de integração regional implementados até o momento. Este descompasso entre a integração econômica e social traz dificuldades quanto à necessidade de estabelecer patamares mínimos de garantia de direitos e proteção social comum aos cidadãos habitantes do Mercosul — o que estamos chamando de uma agenda social associada à integração.

Neste sentido, é particularmente útil a comparação com o processo de integração tal como se deu na Europa. Apesar da diversidade cultural, histórica e econômica existente, foi possível construir um processo de integração que levou em conta especificidades locais e que teve como perspectiva a necessidade de equalização das condições sócioeconômicas entre os países. O estabelecimento desta meta como ponto de partida fez com que as políticas de integração tivessem um novo sentido.

Trata-se aqui de destacar o que o estudo ora publicado define como a “formulação de uma nova institucionalidade das políticas sociais”. Torna-se necessário de uma vez por todas trazer a implementação destas políticas para o foco do debate, encontrando mecanismos de executá-las de maneira mais eficiente, atingindo o maior número possível de beneficiados.

Os resultados bem sucedidos que possam advir da implementação de políticas sociais compensatórias não podem ser desvinculados do debate sobre a alocação de recursos destinados ao gasto social como um todo e, em particular, às políticas de assistência. Este debate, por sua vez, é indissociável de uma discussão sobre as prioridades políticas que devem ser adotadas de modo a garantir a execução dos programas e, por outro lado, de uma reflexão mais ampla sobre a própria concepção de política social a ser adotada.

O caso brasileiro ilustra com clareza a reflexão que apresentamos aqui. Vimos assistindo, desde 1994, a uma reestruturação do Estado brasileiro e, conseqüentemente, das áreas associadas à execução de políticas sociais compensatórias. O resultado deste processo não pode ser exatamente classificado como uma política de assistência consistente e eficaz, haja visto os resultados dos indicadores sociais mais recentes que apontam o agravamento da pobreza no país.

Recentemente, o secretário-executivo do programa Comunidade Solidária apresentou uma defesa da política social do governo brasileiro, destacando que a mesma se pauta em princípios tais como a efetividade dos programas sociais, a descentralização e as parcerias com a sociedade civil, o mercado e os diferentes níveis de governo. O secretário afirma que “o setor público tem papel estratégico para a igualdade de oportunidades na sociedade”<sup>2</sup>. Ao destacar, porém, os quatro eixos de atuação governamental na área social, as medidas listadas revelam que a ação social pública possui elevados índices de fragmentação.

Ao mesmo tempo, um estudo recente realizado pelo INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos indica que o gasto social do governo brasileiro durante o primeiro trimestre de 1999 foi de apenas 7% dos 12,8 bilhões aprovados no Orçamento da União para as políticas sociais, enquanto as outras áreas do governo tiveram uma execução financeira em média de 20%<sup>3</sup>. Estes dados indicam que a área social foi alvo de grandes cortes orçamentários a fim de atender às demandas de redução do déficit fiscal.

Estes dois fatos indicam que o governo brasileiro vem tendo uma atuação tímida no enfrentamento dos grandes problemas sociais existentes no país, colocando as exigências do equilíbrio fiscal e do sistema financeiro internacional acima de quaisquer opções políticas que venham a beneficiar o conjunto da população.

Certamente a situação brasileira não é única no contexto que analisamos aqui, embora talvez se configure como uma das mais graves. Diante de desafios como estes, a sociedade civil possui um papel político, ético e moral de refletir sobre estas questões e apresentar alternativas a esta grave crise.

A constituição de uma agenda social mínima para o Mercosul não consiste numa tarefa fácil. Uma primeira dificuldade que se apresenta diz respeito à heterogeneidade sócio-econômica entre os países. As informações disponíveis revelam um quadro de grande diferenciação entre as taxas de crescimento econômico, o PIB *per capita* e a renda média da população em cada país, com uma clara predominância do

---

<sup>2</sup> SELIGMAN, Milton – “O social no governo FHC”. *Folha de São Paulo*, 19 de maio de 1999.

<sup>3</sup> *Gazeta Mercantil*, 13 de maio de 1999.

Chile e da Argentina como os países que possuem níveis mais altos de crescimento econômico.

No que diz respeito aos indicadores sociais, o estudo também revela um quadro de grande heterogeneidade. O Brasil equipara-se ao Paraguai em relação à maioria dos indicadores analisados, embora possua um PIB *per capita* duas vezes maior. No que diz respeito à expectativa de vida, por exemplo, o Brasil possui o índice mais baixo entre todos os países do Mercosul. Brasil e Paraguai, por sua vez, encontram-se bastante distanciados dos indicadores apresentados pelo Chile, Argentina e Uruguai.

Se o ponto de partida é diferenciado, isto não significa, porém, que não se possa analisar os esforços que cada um dos países tem feito de equalizar as condições sociais da maioria da população. Ainda que se parta de patamares distintos, as estratégias desenvolvidas pelos Estados nacionais podem ter efeitos significativos no sentido de reduzir a desigualdade social ou diminuir os níveis de pobreza em cada país.

Este pressuposto pode ser tomado como verdadeiro quando observamos a análise comparativa feita neste estudo sobre os diferentes programas sociais existentes. A arquitetura das políticas investigadas guarda semelhanças na sua concepção. A maioria dos programas de assistência social são focalizados, priorizando grupos a serem atendidos; a maior parte é implementada através de mecanismos de descentralização, não raro prevendo a participação da comunidade na execução dos mesmos. Nos diferentes países analisados predomina a fragmentação dos programas, levando não raro a uma ineficiência dos serviços oferecidos.

Estas semelhanças não deixam esconder, porém, o efeito diferenciado destas políticas. O estudo permite-nos saber que o impacto dos programas sociais em cada um dos países tem efeitos bastante distintos, se tomamos como referência as metas de redução da pobreza e da desigualdade social. Portanto, políticas com desenhos semelhantes terminam por ter efeitos diferentes.

O caso mais notório desta diferenciação é sem dúvida o programa de redução da pobreza implementado no Chile ao longo da década de 90, permitindo que o percentual da população na faixa de pobreza caísse de 33% para 23% em uma década. Parece não haver dúvida que o crescimento da economia teve uma importância significativa neste resultado.

Porém, se tomamos, comparativamente, o caso brasileiro, veremos que o período de estabilidade econômica que se seguiu ao Plano Real, a partir de 1994, não foi suficiente para produzir resultados duradouros em termos de redução da pobreza. Trata-se, então de uma combinação de expansão da economia com políticas sociais eficazes, que produzam resultados de mais longo prazo.

Neste sentido o estudo conclui que a eficácia das políticas sociais está associada a adoção de estratégias bastante definidas, que traduzam a opção por resultados mais permanentes e não se limitem a ações emergenciais. E aqui explicita-se uma crítica contundente ao Programa Comunidade Solidária, no sentido de não estar sendo capaz de reverter os escandalosos índices de pobreza existentes no Brasil, pois ao focalizar sua atuação em um número limitado de municípios, não alcança o contingente mais significativo dos pobres metropolitanos, além de dispersar os recursos que consegue reunir em um leque de ações que muitas vezes apenas possuem caráter apenas paliativo.

O estudo também nos revela importantes informações comparativas sobre as políticas de geração de trabalho e renda e as políticas anti-discriminatórias existentes nos países do Mercosul. Tais informações consistem em importantes instrumentos de análise que certamente poderão subsidiar uma estratégia conjunta de elaboração de uma agenda social para o Mercosul. Está cada vez mais claro que é preciso lançar mão de novas estratégias de atuação que permitam uma intervenção qualificada, adaptada aos novos tempos de redefinição das fronteiras nacionais a partir da integração econômica.

Se a participação da sociedade civil e do setor privado já ocorre com relativa frequência no âmbito dos estados nacionais, o mesmo não pode ser dito de uma perspectiva regional. A integração em curso, como já foi bastante enfatizado pelas lideranças sindicais e representantes de organizações sociais de cada um dos países do Mercosul, não deve nem pode limitar-se à integração econômica e tarifária.

A integração meramente econômica é inaceitável do ponto de vista do desenvolvimento social e humano e de promoção dos direitos humanos. A fim de viabilizar a realização destes direitos, é imprescindível “trazer a sociedade de volta” ao processo de integração. Como afirma

Sunkel<sup>4</sup> “é essencial impregnar as políticas econômicas e a institucionalidade pública de solidariedade”, o que será feito através da ampliação da participação social, da descentralização e do fortalecimento dos atores sociais mais fragilizados.

Estas questões remetem-nos novamente para as reflexões inicialmente apontadas nesta apresentação. Quais são os patamares mínimos a partir dos quais devemos estabelecer uma agenda de direitos a serem preservados e ampliados? Como redefinir as responsabilidades dos diferentes setores da sociedade em relação à provisão destes direitos básicos? Se o Estado não mais se apresenta como o principal executor das políticas sociais e se a inserção no mundo do trabalho não mais garante o acesso a estes direitos, é necessário aprofundar esta discussão e estabelecer novas responsabilidades socialmente compartilhadas, a fim de garantir níveis mínimos de proteção social e acesso a direitos básicos.

É urgente que as diferentes organizações sociais e forças políticas ativas nos países do Mercosul reflitam coletivamente, elaborando propostas comuns que venham a reforçar a necessidade de estabelecer mecanismos políticos e sociais que assegurem um novo enfoque sobre o processo de integração regional.

Diante dos sinais crescentes de ineficácia das políticas de cunho neoliberal em promover o bem estar e a melhoria das condições de vida de enormes contingentes da população, a retomada dos debates sobre novas estratégias de desenvolvimento parece inevitável e possibilita gerar propostas inovadoras e criativas num futuro próximo. Dentro deste quadro, o conteúdo do trabalho aqui apresentado revela-se como um importante subsídio que permitirá pensar sobre novas formas de monitoramento e avaliação de políticas públicas nacionais, num cenário de crescente integração regional.

A partir da leitura dos programas analisados neste estudo, esperamos ser possível identificar proximidades que permitam estabelecer um pata-

---

<sup>4</sup> SUNKEL, Osvaldo (1998), “La sostenibilidad del desarrollo vigente en America Latina” in GUGLIOMETI, Pedro (ed.) *Las reformas economicas y su impacto en el empleo y las relaciones de trabajo*. Santiago: Centro de Análisis de Politicas Publicas de la Universidad de Chile; p.47.

mar mínimo a partir do qual possamos estabelecer os pontos para uma agenda social no Mercosul. Relacionamos aqui alguns deles:

1. Implantação de programas de seguro-desemprego em todos os países do Mercosul.

2. Homogeneização das medidas de desemprego atualmente utilizadas nos sistemas estatísticos de cada país.

3. Produção e análise de indicadores mais refinados e de caráter comparativo sobre pobreza nos diversos países.

4. Analisar e comparar diferentes experiências de programas voltados para políticas sociais compensatórias que possam ajudar criativamente na implantação de programas semelhantes nos demais países.

5. Refletir sobre os critérios estabelecidos para o acesso às políticas compensatórias, revendo possivelmente o critério que estabelece a localização geográfica dos programas sociais.

As organizações integrantes do Fórum da Sociedade Civil nas Américas esperam, com este trabalho, fornecer uma contribuição efetiva que deve ser aprofundada e quem sabe servir de modelo para estudos semelhantes que poderão vir a ser desenvolvidos ao nível de outros processos de integração sub-regionais no continente americano. Sem dúvida será de extrema utilidade para o processo de articulação e intervenção política das organizações da sociedade civil nas Américas a realização de estudos comparativos sobre políticas sociais, promoção e garantia de direitos e outros temas afins numa perspectiva regional.

No sentido de continuar contribuindo para o fortalecimento das ações da sociedade civil a nível regional, o Fórum da Sociedade Civil nas Américas planeja publicar, ao longo do próximo ano, outros estudos temáticos e igualmente importantes para compreender e atuar sobre a dimensão social dos projetos de integração.

O segundo volume será dedicado a uma reflexão sobre a agenda da sociedade civil com relação à diversidade, manifesta, entre outras, pelas diferenças étnicas, de gênero, étnicas, entre outras. Tais reflexões terão como ponto de partida uma reunião realizada por dezenas de organizações mexicanas no final de 1998.

Uma terceira publicação será destinada a apresentar um quadro comparativo e analítico sobre as políticas de garantia e proteção dos direitos

humanos no âmbito de Mercosul. Haverá uma preocupação específica com o reconhecimento e a implementação dos chamados novos direitos ao nível destes países: direitos coletivos ligados à proteção do meio ambiente, direitos reprodutivos e sexuais, bem como direitos relacionados ao respeito à diversidade e promoção da igualdade. Este trabalho será fruto de um projeto que está sendo desenvolvido pela Cepia ao longo do ano de 1999.

Esperamos que este trabalho cumpra sua função de suscitar novas interpretações e formas de atuação das organizações da sociedade civil no âmbito do Mercosul. A perspectiva comparativa ajudará a iluminar a ação desenvolvida pelos estados nacionais, buscando identificar, por um lado, disparidades e, por outro, apontar patamares mínimos a partir dos quais se possa avaliar e transformar as políticas sociais a nível regional, no sentido de criar uma agenda comum para o sub-continente.

*Jacqueline Pitanguy*

*Rosana Heringer*

CEPIA/ Fórum da Sociedade Civil nas Américas

# Políticas sociais compensatórias no Mercosul

## MERCOSUL: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E PERFIL SOCIOECONÔMICO

A realidade da integração econômica e de seus possíveis desdobramentos — seja com o fortalecimento do Mercosul, seja através da constituição da Alca — redimensiona o debate sobre proteção social e cidadania, ainda restrito às fronteiras nacionais. É normal e esperado que seja assim, dado o princípio de soberania nacional. Entretanto, frente ao processo de globalização, há que se formular estratégias transnacionais. De fato, o impacto deste processo acarreta o aprofundamento de laços de interdependência e cooperação altamente seletivos e cujas conseqüências são, ao contrário, desintegradoras no plano da cidadania, provocando a quebra de muitas solidariedades. *Tais estratégias* devem ser capazes de renovar os mecanismos tradicionais de proteção social dos cidadãos, mecanismos esses de eficácia declinante dada a natureza e intensidade com que se processam mudanças estruturais. Uma dessas mudanças é o direito ao trabalho — hoje questionado — e a outros benefícios sociais dele derivados.

Embora as medidas para enfrentamento das crises que colocam em risco o sistema financeiro e monetário internacional sejam objeto de fóruns internacionais de concertação, tomada de decisão e legitimação, o mesmo não ocorre em relação aos desafios para vencer os níveis crescentes de vulnerabilidade social e incerteza. Em outras palavras, as inúmeras convenções internacionais ratificadas sem reticências pelos Estados nacionais, tendo como alvo o combate à pobreza e à exclusão social e à toda forma de discriminação, não se transformam automaticamente em leis, políticas e programas com metas explícitas e pertinentes e com a abrangência necessária para sanar o problema. São reconhecidas como princípio, mas sua tradução é demorada e por vezes inócua.

Diante de uma realidade econômica em mutação e desafiadora, na qual a integração aparece como uma solução para trilhar o caminho do crescimento e do desenvolvimento, cabe enfatizar a necessidade da construção de uma Agenda Social comum para o Mercosul, para a qual este trabalho do Fórum da Sociedade Civil nas Américas pretende contribuir.

Para alimentar uma reflexão inicial sobre possíveis pontos dessa agenda, o Fórum realizou este esboço preliminar sobre o campo de atuação e o desenho das políticas sociais compensatórias vigentes em alguns países membros do Mercosul. Três temas relevantes serão focalizados neste primeiro levantamento:

- as políticas de combate à pobreza;
- as políticas de emprego para as camadas mais pobres
- as políticas anti-discriminatórias, que visam corrigir desigualdades fundadas em preconceitos.

A baixa eficácia das políticas sociais compensatórias, sua focalização inadequada, a ineficiência no gasto do recurso público já relativamente escasso, sua freqüente transitoriedade e descontinuidade, a impossibilidade quase total de se proceder a uma avaliação rigorosa dos seus efeitos de forma a corrigir trajetórias mal sucedidas, são algumas das características presentes, em muitos países latino-americanos, nas intervenções de caráter assistencial.

Para fazer face a essa situação, diversos países adotaram um ideário institucional novo, que desencadeou uma reforma substantiva do antigo modelo de ação social. *Reconhecendo que esse modelo não era presidido por critérios de universalização e equidade*, nem mesmo naqueles países como Argentina, Uruguai e Chile onde a constituição de um Estado do Bem-Estar se deu de forma mais densa, como lembra Draibe<sup>1</sup>, procedeu-se a um conjunto de reformas do sistema de proteção social. Estas visavam romper com o viés universalista-corporativista, em grande parte responsável pela *marginalização* dos grupos despossuídos, sem representação social formal e com baixo poder de barganha — pobres, trabalhadores do setor informal, camponeses, dentre outros.

---

<sup>1</sup> Draibe, S. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais, in *São Paulo em Perspectiva*, 11(4),1997, p. 3-21.

O redesenho do sistema de proteção social começa em meados dos anos 80 em alguns países do Cone Sul e na virada dos 90 em outros, perseguindo objetivos comuns:

- descentralização dos programas e políticas,
- maior participação comunitária,
- focalização do público-alvo;
- concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio,
- integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos.

O novo modelo de política social pode ser denominado, como sugere Lo Vuolo<sup>2</sup>, de assistencialista focalizado — novas modalidades de proteção social especificadas segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas. Tal mudança tem, evidentemente, conseqüências de porte nos processos de construção da cidadania, ainda em curso nos países latino-americanos, até porque o nível de exclusão perpetuado pelo antigo sistema de proteção social deixou um passivo de grandes proporções.

## **A trajetória institucional do Mercosul**

O Tratado de Assunção (1991), ao criar o Mercosul, não estabeleceu na sua estrutura institucional nenhum espaço específico para o tratamento de dois temas importantes da Agenda Social: políticas de emprego e políticas de combate à exclusão e de proteção social. Esse é o ponto de partida para responder à pergunta acerca da existência de uma Agenda Social no acordo de livre comércio entre países do Cone Sul. Naquela ocasião, surgiu, por iniciativa dos Ministros do Trabalho dos países membros, uma subcomissão (protocolo 11) de assuntos trabalhistas que desde então reúne centrais sindicais e representantes do setor empresarial e do setor público para enfrentar os desafios que se colocam no mundo do trabalho frente às exigências de maior competitividade.

---

<sup>2</sup> Lo Vuolo, Rubén. *Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso*. Mimeo, Buenos Aires, 1998, 463 p.

Os avanços dessa subcomissão têm-se mostrado, entretanto, bastante tímidos. Para Campero<sup>3</sup>, “a leitura das atas do protocolo 11, entre março de 1992 e dezembro de 1994, revela que os debates se concentraram na identificação de um conjunto de estudos destinados a construir um diagnóstico da situação sócio-trabalhista nos países membros, com o apoio da OIT”.

Em dezembro de 1994, observa-se uma inflexão na dinâmica desta subcomissão, que se despe do seu perfil experimental para atuar de forma mais propositiva. Essa inflexão está documentada no Protocolo de Ouro Preto, quando é reestruturada a subcomissão 11 — desde então denominada protocolo 10 ou Subcomissão das Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social. Ela dá lugar ao Fórum Consultivo Econômico e Social, regulamentado em 1995. Em 1996, duas reuniões, uma em Montevideu e outra em Buenos Aires, ratificaram os objetivos deste Fórum:

1. elaborar recomendações ao Grupo Mercado Comum<sup>4</sup>;
2. desenvolver atividades e propostas destinadas a promover a coesão e o progresso econômico e social da sub-região, no marco da criação de um mercado comum;
3. fazer acompanhamento e análise dos impactos econômicos e sociais derivados das políticas de integração tanto a nível setorial, nacional, como sub-regional;
4. sugerir políticas econômicas e sociais e normas aplicadas ao processo de integração;
5. levar adiante estudos e atividades destinadas a identificar problemas e soluções econômico-sociais relevantes para o processo de integração;
6. relacionar-se com instituições nacionais e internacionais, públicas ou privadas, para o cumprimento de suas metas;

---

<sup>3</sup> La Cuestión Laboral em el Mercosul: procesos, opciones y posibilidades, F. Friedrich Ebert, Santiago: 1998, p. 5.

<sup>4</sup> Tais recomendações podem ter relação com questões do Mercosul, como a ligação deste com outros países, organismos internacionais ou outros blocos de integração na região.

7. promover a participação da sociedade civil e sua integração no processo de construção do Mercosul, destacando a dimensão social desse processo<sup>5</sup>.

Posteriormente, no Rio de Janeiro, definiu-se uma agenda temática que deveria ser tratada ao longo de 1997. Ainda segundo Campero, muitos assuntos relevantes que deveriam constar do Protocolo Social do Trabalho foram abandonados (relações de trabalho, migrações, saúde do trabalho), adotando-se os seguintes temas<sup>6</sup>:

a) *Direitos Individuais*: Contemplam aqueles considerados nos Convênios Fundamentais da OIT: não discriminação; abolição do trabalho forçado; proibição do trabalho infantil (considerando a legislação de cada país). Inclui ainda direitos dos empregadores: a opção de empregador de dirigir e organizar sua empresa de acordo com a legislação e as práticas de cada país.

b) *Direitos Coletivos*: Liberdade de associação dos trabalhadores e empregadores; liberdade sindical, de acordo com a legislação de cada país; direito à negociação coletiva; direito de greve; promoção das soluções de conflitos, tais como a mediação e conciliação.

c) *Emprego*: Promoção de políticas ativas para a criação de empregos produtivos e para prevenção do desemprego, no marco das legislações e políticas nacionais.

d) *Diálogo Social*: Fomento do diálogo tripartite a nível nacional e sub-regional<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Assim mesmo, nas reuniões mencionadas foram estabelecidos contatos com o Comitê Econômico Social da União Européia, com a OIT e com o Centro para a Integração Regional (CEFIR), a fim de identificar áreas de cooperação.

<sup>6</sup> Fonte: Campero, op. cit. p. 9-10.

<sup>7</sup> Segundo estudo de Falchetti e Varela, a definição desses temas de Protocolo foi resultado de ampla negociação, em que a questão dos direitos do trabalho deveria abranger tanto os trabalhadores como os empregadores e, além disso, houve uma referência permanente às condições institucionais e econômico-sociais de cada país. O enfoque dessa proposta é formulada em um sentido mais amplo que a visão tradicional “pró-operário”, e avança até uma perspectiva em que todos os atores comprometidos buscam garantir suas prerrogativas, assim como, preservar suas condições nacionais. Op. Cit. Campero.

Cabe apontar, portanto, que prevalece na constituição deste Fórum o acompanhamento das questões ligadas ao mercado de trabalho e à legislação trabalhista. Desta forma, a dimensão da proteção social em si, mais ampla e abrangente, não está contemplada, senão indiretamente. Não há clareza sobre o que se esconde no item “diálogo social”, para além da necessária concertação entre governo e empresários.

Frente a esta situação, *uma primeira constatação se impõe: há marcos legais e institucionais para introduzir o debate acerca da construção de uma Agenda Social, inexistindo, porém, tal propósito, ao menos de forma explícita. Esse interesse parece correr por fora dos espaços institucionais — e em paralelo —, por iniciativa de entidades da sociedade civil, como a presente iniciativa da CEPIA/Fórum da Sociedade Civil, entidades, pouco ou nada representadas no Fórum Econômico e Social do Mercosul.*

Em segundo lugar, cabem as perguntas: Como mapear o que vem acontecendo em cada país? Que eixo norteia os inúmeros programas sociais hoje em execução nos países membros do Mercosul? Existem grupos prioritários, alvo desses programas, ou a focalização ainda é débil? Que resultados têm sido obtidos? Qual o grau de inovação presente nas políticas sociais?

Para responder a estas perguntas, este trabalho sistematiza informações acerca de um conjunto restrito, porém diverso, de programas sociais, considerando o universo doméstico de três países integrantes do Mercosul: Argentina, Brasil e Chile<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Apesar dos esforços com vistas à inclusão do Uruguai, não foi possível considerá-lo neste perfil inicial, em razão da absoluta falta de informações específicas sobre esse país. Por iniciativa do IBGE e dos institutos congêneres dos demais países do Mercosul, foi publicado, em 1994, um livro reunido um conjunto de estatísticas nacionais, de modo a facilitar a consulta e o acesso comparativo a informações sócio-econômicas. Infelizmente essa iniciativa não se repetiu, tendo sido abandonada em função de restrições orçamentárias. Outras tentativas afins surgiram individualmente e junto a algumas organizações públicas e da sociedade civil, sem que até agora tenham logrado suprir essa imensa lacuna. Urge, assim, assegurar a disponibilização de informações sócio-econômicas, com regularidade e grau mínimo de comparabilidade, que permitam monitorar a evolução de alguns indicadores-chave sobre qualidade de vida e desenvolvimento econômico e social, referentes aos países do Mercosul. Por essa

A *démarche* fundamental deste trabalho consiste em caracterizar, com base em dados secundários e análises nacionais, o substrato das ações públicas voltadas para o combate à pobreza (políticas assistenciais), a geração de emprego e renda, a eliminação de práticas discriminatórias — sejam elas sexistas ou étnico-raciais, temas que, sem dúvida devem compor a Agenda Social do Mercosul.

Antes, porém, de proceder a esta primeira classificação de programas e propósitos, cabe destacar os profundos diferenciais sociais inter-países que persistem em meio ao processo de integração econômica e que devem ser considerados na constituição da Agenda Social do Mercosul e do protocolo mínimo de convergência do padrão de vida dos seus habitantes. Até porque em paralelo à harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais, coloca-se a imperiosa necessidade de se definir um campo de ação social coordenada, capaz de promover a integração continental harmonizando igualmente as condições de vida e participação econômica, política e social de toda a população.

### **Perfil econômico e social dos países do Mercosul**

O último relatório do PNUD disponível (1998) evidencia quão díspares são os níveis de renda entre países do Mercosul. Podemos constatar, segundo a tabela 1, que o PIB *per capita* paraguaio é quase três vezes menor que o chileno. Há três patamares bem definidos de PIB per capita. O mais elevado reúne Argentina e Chile, com valores médios do seu PIB per capita variando entre US\$ 8.500 e 10.000, respectivamente, sinalizando maior homogeneidade em termos de padrão de vida medido pela renda. O segundo padrão, que poderíamos denominar de médio, agrega Uruguai e Brasil, com valores na faixa dos US\$ 6.000 – US\$ 7.000 per capita. Por fim, aparece sozinho o Paraguai, numa posição bem mais desfavorável.

---

razão, o Uruguai é apenas citado nas tabelas mais gerais, elaboradas a partir dos documentos de organismos internacionais, como o PNUD, a CEPAL e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estando ausente da sistematização dos programas sociais em curso.

**TABELA 1**  
**PIB PER CAPITA 1995 (Dólar PPC)**

Argentina	8 498
Brasil	5 928
Chile	9 930
Paraguai	3 583
Uruguai	6 854

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD, 1998

A esse imenso diferencial de renda entre países vizinhos somam-se outros hiatos sociais importantes, tais como os de esperança de vida, taxa de alfabetização dos adultos e taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascimentos), presentes na tabela 2. Como vemos, há dois grupos bastante distintos em termos de desenvolvimento humano e social: de um lado, Chile, Argentina e Uruguai, e de outro, Brasil e Paraguai. Temos, assim, subconjuntos distintos daqueles derivados apenas da consideração dos parâmetros de renda.

**TABELA 2**  
**PNUD – IDH (1994)**

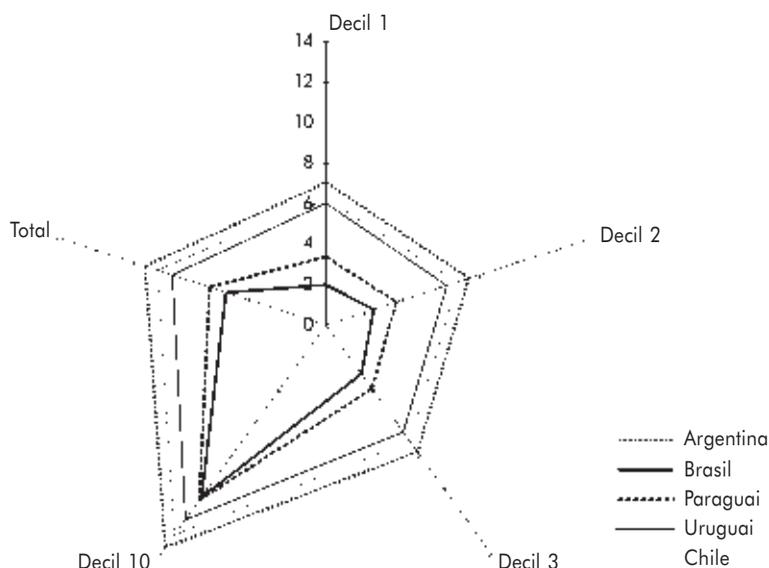
	Esperança de vida ao nascer		Taxa de alfabetização de adultos		Taxa de mortalidade infantil
	Feminina	Masculina	Feminina	Masculina	(p/1000 nascidos vivos)
Argentina	76.0	68.9	96.0	96.0	23
Brasil	70.5	62.5	82.5	82.8	45
Chile	77.9	72.1	95.0	95.4	13
Paraguai	71.1	66.6	90.2	93.2	42
Uruguai	75.9	69.4	97.3	96.7	19

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD, 1997

Cabe assinalar que o pior desempenho nos indicadores selecionados é marca registrada brasileira. Longevidade menor, maior participação de analfabetos dentre os adultos. O gráfico 1 atesta os diferenciais educacionais médios existentes entre os países em estudo e aqueles calculados para

os primeiros décimos da distribuição de renda. O Brasil detém o pior desempenho, com sua população adulta tendo um nível de escolaridade em torno a cinco anos de estudo. No outro extremo, destaca-se a Argentina. O mais surpreendente neste gráfico é o fato de cada país situar-se exatamente na mesma posição, qualquer que seja o corte de renda. Duas outras observações dizem respeito à convergência do grau de escolaridade média entre Argentina, Chile e Uruguai, independentemente do lugar na distribuição de renda, e o profundo diferencial de formação escolar a separar os mais pobres no Brasil e no Paraguai não apenas dos mais ricos (10%), mas também daqueles mais desfavorecidos na Argentina, Chile e Uruguai. Falar de pobreza na América Latina implica utilizar sempre o plural.

**GRÁFICO 1**  
**ANOS MÉDIOS DE ESTUDO POR NÍVEL DE RENDA**  
**– PESSOAS COM MAIS DE 25 ANOS DE IDADE**



Fonte: Relatório do Banco Mundial 1998

Nota: Os dados do Uruguai se referem somente às áreas urbanas.

Se comparamos o relatório do PNUD de 1997 com o de 1998, veremos que muito embora o Brasil tenha melhorado sua posição relativa no ranking, integrando agora o grupo dos 64 países com alto nível de desenvolvimento humano, enquanto o Paraguai permanece no grupo intermediário dos países de nível médio de desenvolvimento humano, sua taxa de mortalidade infantil mantém-se constante (44/1.000), ao passo que a paraguaia registra uma queda significativa nesse ano, passando para 28/1.000, contra de 42/1.000.

Sem dúvida alguma, a melhora na posição relativa brasileira deve-se aos efeitos positivos da estabilização econômica na elevação da renda da população mais pobre, efeitos esses bastante visíveis nas estatísticas de 1995 (consideradas no Relatório do PNUD de 1998). Infelizmente, o progresso nos indicadores sociais é menos sensível e aponta uma maior discrepância entre o Brasil e seus vizinhos.

Os níveis de desenvolvimento humano do Chile, Argentina e Uruguai são, como informa a tabela 3, bastante convergentes, sinalizando que os maiores desafios colocam-se do lado do Brasil e do Paraguai. Cabe a estes reduzir mais rapidamente a distância social que separa seus habitantes dos demais.

**TABELA 3**  
**RANKING DOS PAÍSES DO MERCOSUL SEGUNDO IDH – 1995**

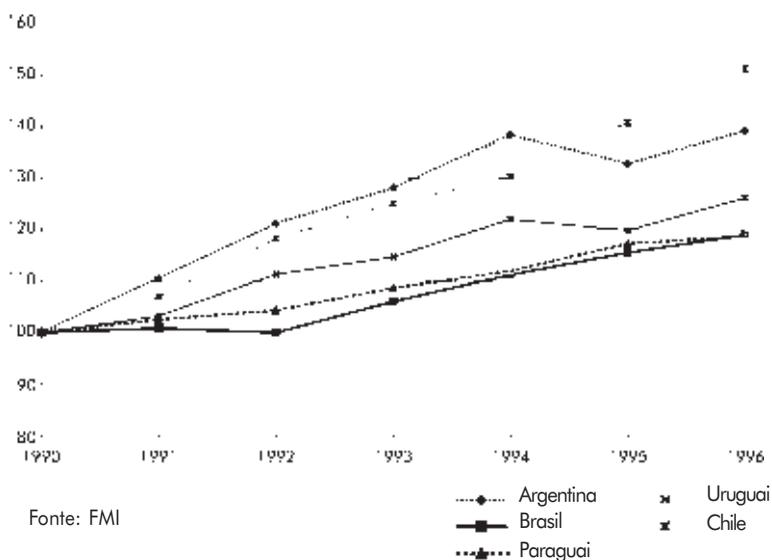
	IDH	Ranking
Chile	0.893	31º
Argentina	0.888	36º
Uruguai	0.885	38º
Brasil	0.809	62º
Paraguai	0.707	91º
Mundial (alto)	0.897	

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, PNUD, 1998.

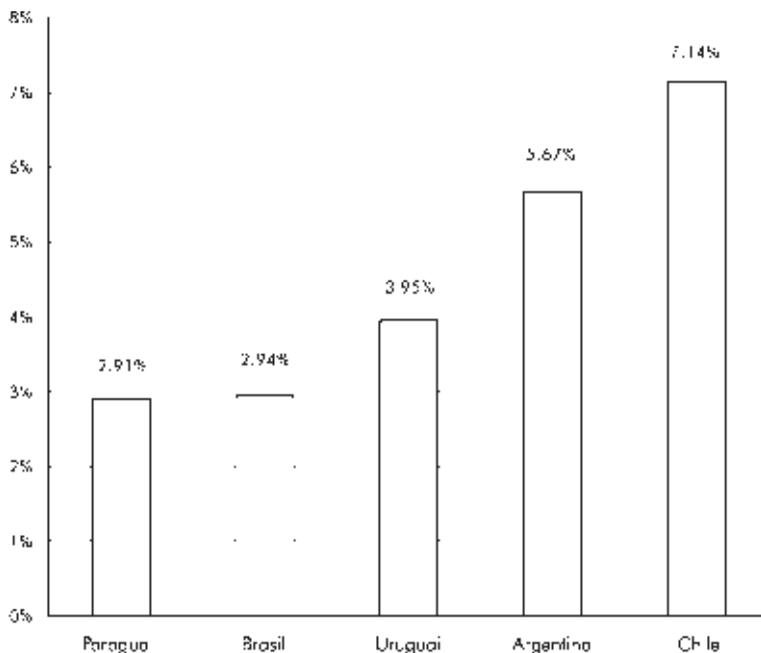
Nos anos 90, também a dinâmica de crescimento econômico tem-se mostrado bastante diferenciada no interior do Mercosul, como atesta o gráfico 2. Não deixa de ser surpreendente constatar que o PIB

brasileiro cresce, em sete anos, na mesma proporção que o PIB paraguaio, isto é 20%, ao passo que na Argentina tal variação é de 40%, só superada pelo Chile, 50%. O Chile e o Paraguai são, aliás, os únicos países a verificarem tendência de expansão linear do seu PIB no período 90-96, embora numa velocidade distinta. Enquanto o Chile cresce a uma taxa média anual de 7,14%, conforme consta do gráfico 3, o Paraguai cresce a menos de 3% ao ano (tal como o Brasil).

**GRÁFICO 2**  
**EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO**



**GRÁFICO 3**  
**TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO PRODUTO**  
**INTERNO BRUTO (1990 - 1996)**

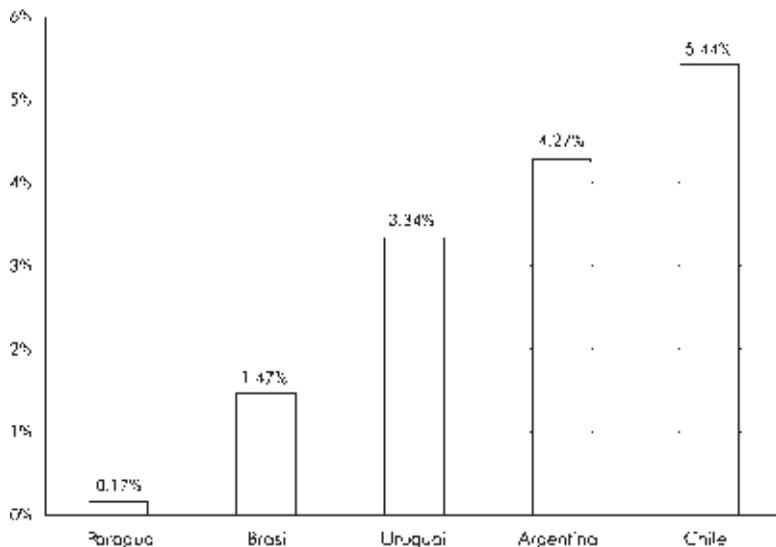


Fonte: FMI

Como a população paraguaia ainda cresce a taxas mais elevadas *vis a vis* os demais países do Mercosul aqui estudados (2,7% ao ano entre 90 e 95, contra 0,6% ao ano no Uruguai, 1,2% ao ano na Argentina, 1,6% ao ano no Chile e 1,7% ao ano no Brasil), e o seu PIB é relativamente pequeno, a variação do PIB per capita no período é praticamente nula (0,17%). Muito baixa também é a variação do PIB per capita brasileiro, da ordem de 1,47% ao ano, muito aquém, portanto, do desempenho sustentado das economias chilena e argentina que trouxeram um real benefício à elevação da renda da sua população (Gráfico 4). Diferenciais de crescimento recente tão acentuados sinalizam tendência ao aumento das desi-

gualdades entre as populações dos países do Mercosul, elevando o grau de dificuldade para estabelecer uma Agenda Social comum e patamares equivalentes de nível de bem-estar social.

**GRÁFICO 4**  
**TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO DO PRODUTO**  
**INTERNO BRUTO PER CAPITA (1990 - 1996)**



Fonte: FMI e Anuário Estatístico da América Latina e Caribe.

Não resta dúvida de que crescer a taxas relativamente elevadas, como fez o Chile na última década, paralelamente à implementação de programas sociais focalizados e mais eficazes, contribuiu para reduzir a pobreza. Difícil mesmo, quase impossível, é erradicar a pobreza sem crescer.

Uma primeira constatação que se impõe reside, assim, no reconhecimento do alto grau de heterogeneidade dos países que integram o Mercosul, tanto do ponto de vista do seu crescimento econômico re-

cente quanto das condições de vida de sua população. Esse tema já seria por si só suficiente para animar o debate em torno da Agenda Social.

## **POBREZA E POLÍTICAS ASSISTENCIAIS**

### **A dimensão da pobreza**

Qual a dimensão da pobreza e que medidas têm sido tomadas para aliviar seu impacto nos países do Mercosul? Qual o perfil dos programas assistenciais de combate à pobreza?

A pobreza, que afeta cerca de metade da população latino-americana<sup>9</sup>, é hoje um tema prioritário na agenda de todos os órgãos internacionais e nas reuniões de cúpula temáticas. A primeira Conferência Regional de Monitoramento da Cúpula de Desenvolvimento Social, realizada em São Paulo, Brasil, em 1997, sob os auspícios da CEPAL, com representantes de todos os países membros, constituiu-se num exemplo destes esforços. Esta conferência aprovou o “Consenso de São Paulo”, um documento composto de 16 itens, entre os quais o compromisso de combater a pobreza e a exclusão.

A pobreza é um fenômeno multidimensional e uma só modalidade de política dificilmente poderá erradicá-la por completo, retirando da miséria milhões de indivíduos. A pobreza sempre foi enfrentada com medidas assistenciais de curto prazo, que cuidavam dos sintomas e não das causas. Desta forma este enfrentamento quase sempre esteve associado à desnutrição, à insegurança alimentar, à desproteção à infância, às más condições de inserção no mercado de trabalho, ao déficit educacional.

No âmbito latino-americano, o Chile chama atenção pelo relativo sucesso alcançado no combate à pobreza e na melhoria dos indicadores

---

<sup>9</sup> Ver a este respeito artigo de Bruno Sander, *Institucionalidad Social para la Superación de la Pobreza y Promoción de la Equidad*. Seminario Taller, OEA/MIDEPLAN/CEPAL, Roland Franco Editor, 1998, p. 15.

sociais, em particular os de saúde e educação. O maior problema neste país reside ainda na persistência de elevado grau de desigualdade. Segundo fontes da CEPAL<sup>10</sup>, o Chile figura em terceiro lugar, após a Colômbia e o Brasil, no *ranking* dos países de maior concentração de renda. O Uruguai se destaca por ser o único país do Cone Sul a ter registrado, nos anos 90, simultaneamente, ganhos significativos no perfil da distribuição de renda — uma vez que os 40% mais pobres aumentaram sua participação relativa enquanto os 10% mais ricos recuaram — e na redução da pobreza<sup>11</sup>. Isso se deveria ao êxito da reforma da seguridade social<sup>12</sup>.

É conhecida a polêmica acerca dos métodos de mensuração da pobreza e suas implicações. Utilizam-se habitualmente seja a linha de pobreza, seja a perspectiva das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) para estimar o universo de pobres. Como se pode depreender da tabela 4, construída a partir do referido documento da CEPAL e alimentada com dados secundários de várias fontes estatísticas<sup>13</sup>, o pior desempenho nesse item cabe ao Brasil. Um percentual elevado de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, a saber 28,3% em 1995. Isso se traduz num passivo considerável em termos absolutos já que o Brasil conta com aproximadamente 160 milhões de pessoas (1997), contra 14,5 milhões no Chile, 35,3 milhões na Argentina, 3,5 milhões no Uruguai, 5 milhões no Paraguai. Por outro lado, como veremos adiante, o Chile registra tendência declinante da pobreza (20% em 1996, contra 23% em 1994), en-

---

<sup>10</sup> Citado por Hardy, Clarisa, in *La Reforma Social Pendiente*, Las Ediciones de Chile 21, 1997, p. 17.

<sup>11</sup> Citado por Franco, Roland, “Autoridad Económica y Autoridad Social: Eficiencia, Eficacia, Equidad e Impacto, in *Institucionalidad Social...*, op. Cit., p. 23.

<sup>12</sup> Essa é uma informação indireta, que não nos foi possível confirmar com base em outras fontes bibliográficas.

<sup>13</sup> A publicação da CEPAL não dispõe de informação recente para a Argentina, Paraguai e tampouco para a Bolívia. Suprimos os dados relativos à Argentina com estatísticas da Secretaria de Desarrollo Social da Argentina. Os dados do Chile foram coletados nas publicações recentes do MIDEPLAN. Os do Brasil foram calculados por Ricardo Paes de Barros com base numa linha de pobreza de R\$ 50,00 em 1995.

quanto no Brasil seu percentual varia pouco, acima e abaixo dos 30%. É sem dúvida neste país onde torna-se absolutamente imperioso estabelecer metas factíveis de sucesso na erradicação da pobreza. Apesar dos efeitos benéficos da estabilização econômica na distribuição de renda e na redução da pobreza, o legado brasileiro é dramático: um país extremamente desigual com níveis de pobreza elevados.

**TABELA 4**  
**NÍVEL DE POBREZA**

	%
Argentina (1991) <sup>1</sup>	19.9
Brasil (1995) <sup>2</sup>	28.3
Chile (1996) <sup>3</sup>	20.0
Paraguai (1998) <sup>4</sup>	15.0
Uruguai <sup>5</sup>	–

Fontes: (1) Censo Nacional de Población Viviendas. INDEC, 1991

(2) PNAD, 1995

(3) Economic Commission for Latin America and the Caribbean. ECLAC, 1996

(4) Seminario Taller, OEA, MIDEPLAN, CEPAL, 1998

(5) Inexistem informações para a década de 90

A tabela 5 permite visualizar o grau de concentração de renda nos cinco países em foco, medindo, portanto, o grau de desigualdade. Ela apresenta o percentual da renda apropriada pelos 4 primeiros décimos da distribuição (cauda inferior) e o índice de Gini (última coluna à direita). É interessante observar que Brasil e Paraguai apresentam um perfil da distribuição muito semelhante, além de ser o mais desfavorável, pois os 10% mais pobres desses dois países apropriam-se de menos de 1% da renda em 1996. O mesmo ocorre com o segundo e terceiros décimos. A partir do terceiro décimo da distribuição, vê-se que o Chile afasta-se de Uruguai e Argentina e aproxima-se do perfil distributivo mais perverso, de Brasil e Paraguai.

**TABELA 5**  
**PERCENTUAL DE RENDA APROPRIADA PELOS 4 PRIMEIROS DECIS E ÍNDICE DE GINI**

	DECIL 1	DECIL 2	DECIL 3	DECIL 4	TOTAL
Argentina <sup>1</sup>	1.5	2.8	3.8	4.8	0.48
Brasil	0.8	1.7	2.5	3.4	0.59
Chile	1.3	2.2	3	3.8	0.56
Paraguai	0.7	1.6	2.4	3.5	0.59
Uruguai <sup>2</sup>	1.8	3.2	4.3	5.4	0.43

Notas: (1) Inclui apenas a grande Buenos Aires

(2) Inclui apenas áreas urbanas

Fonte: BID, 1998

Como se depreende da leitura do índice de Gini, a melhor distribuição de renda cabe ao Uruguai (0,43) e em segundo lugar à Argentina (0,48). Brasil, Chile e Paraguai, empatados, revelam estrutura de renda ainda mais fortemente concentrada.

## **Políticas assistenciais**

Nos países membros do Mercosul existem mecanismos de proteção social derivados do regime universalista-corporativista, prevalente até os anos 80, cuja finalidade é promover algum grau de redistribuição e garantir níveis mínimos de proteção social. Alguns são universais, o que quase sempre significa dar cobertura à parte da classe trabalhadora formalizada. Segundo Lo Vuolo<sup>14</sup> *et alli*, os méritos para obter a inclusão no corpo central dos benefícios sociais se definiam como uma combinação entre a posição ocupacional, o nível de ingressos e o pertencimento a determinados grupos de pressão política. Esses mecanismos são praticamente os mesmos, embora sua eficácia varie bastante de um país para outro. No que diz respeito aos mecanismos institucionais de competência federal (Brasil e Argentina) ou central (Chile), sem levar em conta aqueles que são atribuição das instâncias subnacionais (províncias, mu-

<sup>14</sup> Ver Lo Vuolo, op. cit, p. 100.

nicípios), o conjunto dos sistemas de proteção social dos países do Cone Sul, tais como os de “prestações familiares” e do salário família, tem fonte de inspiração comum.

Na Argentina, por exemplo, as prestações familiares cobrem hoje uma parcela ampla da população, incluindo, para além dos trabalhadores formais e funcionários públicos, os desempregados e os aposentados ou pensionistas. Esses recursos, administrados pelo SUSS (Sistema Único de Seguridad Social), oferecem distintos tipos de benefícios: auxílio para famílias com crianças até 15 anos ou 21 anos (se estudante), auxílio famílias numerosas (mais de três filhos), auxílio escolar primário, auxílio pré-natal, entre outros. Segundo Barbeito<sup>15</sup>, a prestação familiar de uma família padrão, com dois filhos em idade escolar, representa aproximadamente 10% do salário médio argentino.

No Chile também são feitas transferências monetárias a certas famílias, com fins assistenciais. Lá, como no Brasil, existe uma renda mensal vitalícia (PASIS), paga aos carentes idosos com mais de 60 anos e portadores de deficiências maiores de 18 anos (um total de 325.000 benefícios em 1996). Além disso, há um subsídio único familiar, pago mensalmente às famílias com recursos escassos e dependentes menores de 15 anos. São cerca de 750.000 benefícios/ano, mas esse número vem declinando, graças à redução da pobreza. No caso do salário família, ele é pago a todos aqueles que integram o sistema previdenciário. Em 1990, abandonou-se a modalidade de um valor único universal e adotou-se um benefício cujo valor é inversamente proporcional à renda familiar. Finalmente, na ausência de um seguro desemprego, o Estado garante aos trabalhadores pobres um pequeno auxílio mensal, denominado “subsídio de cesantia” pelo prazo máximo de um ano e cujo valor é decrescente no tempo. São subsídios diretos de pouco valor pagos às famílias carentes mensalmente. São programas assistenciais que se destinam aos aposentados e às mulheres, com vistas a garantir um mínimo vital para a alimentação. O universo de beneficiários é relativamente pequeno.

Já no caso brasileiro, o salário-família é, na verdade, um benefício por

---

<sup>15</sup> Alberto Barbeito, *La Integración de los Sistemas de Transferencias Fiscales como Instrumento de Integración Social*, in *Contra La Exclusión*, op. Cit., p. 232-233.

alguns aspectos universal, mas de fato restrito aos assalariados do setor formal da economia (exceto domésticas e trabalhadores avulsos), com dependentes até 14 anos. Qualificamos tal benefício como “pseudo benefício” em razão do seu valor mensal irrisório: cerca de 1% do salário mínimo quando a remuneração do empregado é superior a 3 salários mínimos e cerca de 8% do salário mínimo quando o salário mensal é inferior a este limite. O salário-família do funcionalismo público corresponde a R\$ 0,15 mensal por dependente. É um auxílio de cobertura restrita, valor quase irrisório e efeitos inócuos. No Brasil, temos também a renda mensal vitalícia, no valor de um salário mínimo. Este auxílio, além de ser pago aos idosos maiores de 70 anos sem nenhum tipo de cobertura previdenciária (pensão ou aposentadoria) foi também estendido a toda pessoa portadora de deficiência. Em princípio para habilitar-se ao seu recebimento deve-se declarar renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Na prática, esse critério de elegibilidade funciona mal, havendo fortes indícios de que o grau de ineficiência vertical é elevado (cobertura alcança pessoas que não se incluem no público-alvo).

Nestes países, e também no Uruguai, a política previdenciária, de caráter redistributivo, guardou profundos traços corporativistas, privilegiando alguns grupos sócio-ocupacionais, em detrimento da grande maioria de contribuintes. Não por acaso, o cerne da reforma do Estado em todos esses países reside na reforma da previdência que, por se encontrar ainda em curso e ser de grande complexidade, dificulta sua análise no âmbito deste trabalho. Por esta razão, privilegiou-se uma leitura das políticas assistenciais de combate à pobreza e seus programas.

### **Chile: Programa Nacional de Superação da Pobreza**

Com a transição para a democracia, o Chile também inaugura, em 1990, novos programas sociais voltados para o combate à pobreza. Adotando uma nova orientação, estes programas se estruturam através de ações coordenadas e integradas e trabalham com grupos específicos (focalização da clientela), rompendo com o enfoque setorializado e fortemente centralizado predominante antes da presente década.

Em 1994, é lançado o Programa Nacional de Superação da Pobreza, coordenado por um Comitê Interministerial Social, diretamente ligado à presidência da República. Um dos compromissos do governo de Concertação<sup>16</sup> foi “reduzir massivamente a extrema pobreza (...), não apenas através de políticas assistenciais que permitam defender e proteger os grupos mais vulneráveis, mas apoiando o maior e melhor acesso a todo tipo de oportunidades”<sup>17</sup>. Para atingir esse objetivo, este programa priorizou o investimento na geração de empregos de qualidade (propiciando maior renda) e em esforços de integração social dos grupos excluídos ou marginalizados econômica, social e culturalmente. A ótica escolhida para enfrentar o desafio de atenuar a pobreza foi ampliar os investimentos sociais nas áreas que oferecem retornos importantes para equalizar oportunidades, fortalecendo capacidades individuais. Procedeu-se, então, a uma reformulação dos mecanismos tradicionais de atendimento social e dos programas assistenciais, priorizando políticas de igualdade de oportunidades nas seguintes áreas: serviços sociais básicos; infra-estrutura social; moradia; educação (área mais importante e diversa em ações); saúde; desenvolvimento produtivo; integração social.

Grosso modo, as metas eram: melhorar o impacto redistributivo do gasto social (o que foi alcançado); promover a integração e a igualdade de oportunidades dos grupos vulneráveis; ampliar as oportunidades para os trabalhadores mais desfavorecidos no mercado de trabalho; apoiar a micro-empresa e a pequena produção rural; melhorar a acessibilidade dos mais pobres aos serviços de saúde e à educação de qualidade; assegurar qualidade de vida às famílias e às regiões mais pobres do país; garantir acesso ao sistema de assistência jurídica.

Como público-alvo do Programa escolheram-se jovens, mulheres, crianças vítimas de violência, idosos, portadores de deficiência, pobres rurais e micro-empresários urbanos vivendo abaixo da linha de pobreza

---

<sup>16</sup> A concertação é constituída por uma frente de partidos, como o PPS e a Democracia Cristã, entre outros, que vem ocupando a presidência desde o retorno do Chile à democracia. O atual presidente pertence ao PDC.

<sup>17</sup> Hardy, op. Cit, p. 54

(35.000 pesos/mês em 1996 como renda familiar per capita, isto é aproximadamente US\$85).

Dois resultados bastante satisfatórios foram alcançados. O primeiro diz respeito à redução absoluta e relativa da pobreza e indigência no período 1987-1996 (ela cresceu constantemente entre 1970 e 1987). Conforme consta da tabela 6, foi possível reduzir a incidência da pobreza de 38,6% para 23,2%, o que corresponde em termos absolutos a uma queda de mais de 5,5 milhões de pessoas em 1987 para 3,3 milhões em 1996. Isso significa que houve igualmente uma melhora em termos de ocupação, uma vez que 90% dos pobres e 70% dos indigentes<sup>18</sup> tinham um emprego em 1994. O número de indigentes também caiu, situando-se em torno a 800.000. Na verdade, tal sucesso favoreceu a região metropolitana de Santiago, onde verificaram-se os melhores índices, revelando que o programa teve efeitos espaciais bastante desiguais. O ponto positivo a destacar é a tendência contínua desta queda. Sem dúvida o fato de o Chile ter registrado por toda essa década de 90 crescimento econômico sustentado, com uma taxa média de 6,8% ao ano, explica boa parte desta substantiva melhora.

**TABELA 6**

**EVOLUÇÃO DA POBREZA E INDIGÊNCIA 1987-1996**

(Número de pessoas e porcentagem sobre a população total)

Ano	Indigentes	%	Pobres	%
1987	2.125.038	17,4	5.501.153	45,1
1990	1.659.301	12,9	4.965.604	38,6
1992	1.169.267	8,8	4.331.701	32,6
1994	1.036.163	7,6	3.780.038	27,5
1996	813.766	5,8	3.288.271	23,2

Fonte: Elaborado por MIDEPLAN, División Social, Departamento de Estudios Sociales, a partir de Encuestas CASEN 1987-1996

<sup>18</sup> Ver a este respeito Chile: crecimiento, empleo y..., p. 69.

O segundo bom resultado diz respeito ao expressivo aumento do gasto social no conjunto do gasto público: enquanto este duplicou entre 90 e 96, o primeiro triplicou, privilegiando as ações de combate à pobreza. A área mais aquinhoadada com recursos crescentes foi a educação. A tabela 7 indica a evolução recente do gasto social no Chile, de forma desagregada.

TABELA 7

EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL – CHILE

Tipo de gasto	% Incremento	
	1995-1996	1996-1997
Gasto público total	6,4	5,6
Gasto social total	8	7,5
Gasto social focalizado	25,9	9,4

Fonte: Hardy, C. La Reforma Social Pendiente, 1998

### Argentina: variedade de programas de assistência social

Com o retorno da democracia (1983), também na Argentina se reestruturou o perfil dos programas assistenciais. O enfoque prioritário naquela ocasião foi o combate à fome, com a criação do PAN (Programa Alimentar Nacional) e o PROSONU (Promoção Social Nutricional). O primeiro consistia na distribuição de alimentos *in natura*, e o segundo visava melhorar o nível nutricional das crianças em idade escolar.

Em 1990, com o agravamento da crise fiscal, o governo federal suprime o PAN, substituindo-o por “Bônus Solidários” (ordens de compra de alimentos). O programa fracassou rapidamente, até porque, entre outras razões, sua cobertura era bastante restrita. Implementa-se, então, o PAIS (Programa Alimentar Integral e Solidário), cujo sucesso ficou muito aquém das expectativas e cujo nível de cobertura era menor.

Paralelamente se lança o POSOCO, Programa de Políticas Sociais Comunitárias, cuja meta visa atender a distintos tipos de carências nas comunidades pobres — alimentares, sanitárias, de moradia, etc. A reestruturação das políticas sociais compensatórias, tal como no Chile, leva à

constituição de uma dezena de grandes conjuntos de programas, dirigidos à população em situação de pobreza e vulnerabilidade social:

- programas de alimentação e nutrição (programa materno-infantil, programa social nutricional, o programa de hortas e o PRANI – Programa de Alimentação e Nutrição Infantil);
- programas de atenção à velhice (ASOMA – Ajuda Social para Idosos, Pró Bem-Estar);
- programas de saúde;
- programas de desenvolvimento comunitário e integração social (atenção à família, proteção aos jovens, menores em dificuldade, atenção aos grupos vulneráveis, programas com benefícios financeiros institucionais e pessoais);
- programas de educação (bolsas para incentivo à escola);
- programas de moradia e infra-estrutura (casas populares, melhoria dos bairros pobres, infra-estrutura básica);
- programas de capacitação, emprego e desenvolvimento produtivo.

Todos estes programas são focalizados, definindo *a priori* o público beneficiário dentre os grupos sociais carentes, em função do tipo de demanda. Primam por forte fragmentação.

A novidade do debate acerca dos mecanismos de distribuição social é o projeto de lei do FINCINI, defendendo a criação do “ingresso ciudadano” (ou renda mínima). Seu objetivo é o financiamento de um abono mensal (INCINI ou Ingreso Ciudadano de la Niñez) de valor único, contemplando a totalidade de meninos e meninas argentinos até os dezoito anos de idade, como um mecanismo de proteção social. O projeto não prevê nenhum tipo de condicionalidade para obtenção de tal benefício, nem por parte das crianças, nem tampouco por parte das famílias.

Na Argentina, como no Brasil, existem inúmeras políticas de combate à pobreza<sup>19</sup>, mas esse quadro é hoje considerado excessivamente

---

<sup>19</sup> O gasto social da esfera federal somou em 1997 2 bilhões de dólares. Não existe um dado oficial sobre o gasto social efetuado pelas províncias ou municípios. É bom salientar que 80% do gasto social está descentralizado na Argentina (somente 20% ficam a cargo do governo federal).

fragmentado, exigindo uma reconcentração de esforços e recursos em alguns programas de maior alavancagem e impacto. Para a oposição, as políticas focalizadas foram marcadas pelo insucesso, o que justificaria a adoção de um programa que garantisse uma renda básica para todos, ao custo estimado de US\$ 3 bilhões/ano. Mais recentemente o governo apresentou uma proposta para implementação de programas tipo renda mínima, de forma a acompanhar iniciativas provinciais que se multiplicam.

### **Brasil: a estratégia do Comunidade Solidária**

A incidência da pobreza ainda é muito elevada no Brasil. Como pode ser observado na tabela 8, a situação em 1995 é idêntica à de 1990, confirmando que os ganhos do Plano Real foram, na verdade, a recuperação de um patamar que se agravara nos anos recessivos de 92-93. Ou seja, voltou-se ao lugar da partida no início da década de 90.

**TABELA 8**  
**PROPORÇÕES DE POBRES - BRASIL**  
(linha de pobreza = R\$50,00)

1990	28,5
1992	32,5
1993	32,4
1995	28,3

Fonte: PNAD, elaborado por Barros (1998)

Para enfrentar essa situação e tomando como exemplo a experiência mexicana (PRONASOL), é criado em 1995 o Programa da Comunidade Solidária, que atua basicamente em três frentes de trabalho: programas inovadores de desenvolvimento social, ações de fortalecimento da sociedade civil e esfera da interlocução política. O Comunidade Solidária estabelece como princípio a parceria entre as distintas esferas de governo e a cooperação tripartite (governo, empresas e sociedade civil). Este programa não atua nacionalmente, mas apenas em um terço dos municípios

com maior incidência de pobreza, que correspondem a 35% do total de municípios do país. Do ponto de vista operacional, comissões municipais com representação local devem controlar, em princípio, todo tipo de iniciativa assistencial com selo do Comunidade Solidária. Trata-se, portanto, de uma política que não contempla todo o espectro da pobreza, mas somente aquela vivendo nos municípios mais pobres (delimitação territorial), o que significa uma sobre-focalização do público beneficiário e a exclusão de beneficiários potenciais<sup>20</sup>.

A dimensão desta exclusão de beneficiários potenciais torna-se evidente se observarmos que o Comunidade Solidária concentra sua atuação na área rural do Nordeste, deixando de atuar nas áreas metropolitanas do Sudeste, que constituem o outro principal foco de pobreza no Brasil.

Os programas de desenvolvimento social ou ações sociais integradas, como são denominadas, estão voltados para áreas estratégicas que não estão devidamente cobertas por programas do governo ou da sociedade civil:

- *Alfabetização Solidária*: é dirigido a municípios com alto índices de analfabetismo. Atende prioritariamente a jovens de 12 a 18 anos, mas não exclui adultos que queiram participar. O programa atua em parceria com o Ministério da Educação (MEC), com empresas e prefeituras, articuladas pelo Conselho da Comunidade Solidária. O custo médio do programa é de R\$34,00 por aluno/mês. A previsão de cobertura para 1997-1998 foi de 40.000 pessoas.
- *Universidade Solidária*: o programa mobiliza jovens universitários que, coordenados por professores de suas universidades, divulgam informações e promovem atividades para melhoria das condições de saúde, educação e organização das comunidades em municípios do interior dos estados das regiões Norte e Nordeste. Resulta da parceria entre as prefeituras, Forças Armadas, empresas e outras instituições.

---

<sup>20</sup> Na estimativa feita pelo Mapa da Fome, no total, “o Comunidade Solidária procura atender (...) 2,9 milhões de pessoas carentes, ou seja, perto de 30% dos indigentes do país”.

- *Capacitação Solidária*: programa de capacitação profissional dirigido a jovens de 14 a 21 anos que vivem em algumas regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Fortaleza e Belém), sem escolaridade suficiente e sem oportunidade de formação profissional, oriundos de famílias de baixa renda. Tem por objetivo oferecer treinamento profissional para esta faixa da população, buscando novas formas de inserção no mercado de trabalho e incentivando a permanência ou a volta à escola. São oferecidos cursos que duram cerca de seis meses (720 horas). O custo médio estimado por aluno é R\$250,00 (inclui 10% para a ONG que executa o programa, transporte, alimentação, bolsa auxílio de R\$50,00 para o aluno e despesas administrativas). Perto de 5.000 pessoas foram atendidas por esse programa em 1997. O reduzido alcance deste programa pode ser evidenciado levando-se em conta que, em 1997, cerca de 84% da população de 10 anos ou mais possuía menos de 11 anos de estudo (equivalentes à conclusão do ensino médio) e que, na faixa etária de 15 a 17 anos, 33% estavam fora da escola — o equivalente a 3,4 milhões de adolescentes (IBGE, 1998).

O outro componente do programa Comunidade Solidária diz respeito às ações de fortalecimento da sociedade civil, onde estão reunidos os programas que visam eliminar obstáculos e incentivar a mobilização da sociedade civil no combate à pobreza e à exclusão social. O objetivo é tornar mais eficiente a parceria entre o governo e a sociedade civil. Para isso, o Comunidade Solidária criou, em 1997, o Programa Nacional de Fortalecimento da Sociedade Civil. Este programa atua em 4 áreas:

- *Programa Voluntários*: promove o trabalho voluntário, contando com a participação de cidadãos em iniciativas concretas de combate à exclusão e melhoria da qualidade de vida.
- *Rede de Informação do Terceiro Setor*: produz e divulga informações sobre organizações da sociedade civil.
- *Marco Legal*: prevê a revisão da legislação que regula a ação das entidades sem fins lucrativos.
- *Comunicação Social e Promoção de Parcerias*: divulga os programas concebidos pelo Comunidade Solidária por meio de um programa

de comunicação social (material escrito, audiovisual e na Internet com informações sobre os diferentes programas).

Os recursos necessários têm sido captados, no exterior, junto a agências internacionais de financiamentos (sobretudo, junto ao BID) e, no país, junto a empresas.

Finalmente, no campo da interlocução política, desenvolve debates entre o governo e a sociedade civil sobre temas brasileiros. O objetivo é gerar consenso sobre os temas e definir propostas de ação (reforma agrária, programa de reforço de renda mínima, segurança alimentar e nutricional, criança e adolescente, alternativa de ocupação e renda, desenvolvimento local integrado e sustentável). Essa prática assenta-se na constituição de conselhos e grupos de trabalho.

O Comunidade Solidária possui também o Programa Alimentação e Nutrição, com dois eixos principais: a descentralização da merenda escolar (PNAE), de modo a aumentar a eficiência do gasto repassado pelo governo federal aos municípios, e o programa de distribuição de cestas de alimentos (25kg<sup>21</sup> por família), que perdeu a condição emergencial para se tornar a forma dominante de política compensatória do governo. Em 1997, segundo a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), que trabalha interativamente com o Comunidade Solidária, foram distribuídas 14 milhões de cestas de alimentos, a um preço médio unitário de R\$ 13,00. É um programa mal focalizado, de avaliação quase impossível e sem nenhuma perspectiva de agir sobre a redução da pobreza.

Por último, o Comunidade Solidária possui também o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, cuja cobertura já alcançou 6,7 milhões de famílias. Trata-se de uma ampliação de projetos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil, que tiveram início com a atuação de grupos como a Pastoral da Criança, vinculada à Igreja Católica. Ignora-se o impacto desses programas sobre a redução da pobreza. Sabe-se, no entanto, que há resultados positivos em muitos programas focalizados, como o de redução da taxa de mortalidade infantil.

---

<sup>21</sup> São 5 kg de arroz, 5 kg, de feijão, 5 kg de macarrão, 5 kg de farinha de trigo e 5 kg de fubá.

Ao longo dos últimos anos, com presença principalmente no Nordeste do país, milhares de agentes comunitários de saúde vem realizando o acompanhamento de crianças e gestantes, fornecendo cuidados básicos de saúde, especialmente de caráter preventivo. Segundo dados da Pastoral da Criança, estes esforços contribuíram significativamente para a redução dos índices de desnutrição e mortalidade infantil no país. Entre 1992 e 1996, por exemplo, a mortalidade de crianças menores de 1 ano acompanhadas pela Pastoral da Criança teve uma redução de 40 óbitos por 1000 nascidos vivos para 20/1000 (Pastoral da Criança, 1997).

## **EMPREGO E CAPACITAÇÃO**

Uma dos problemas mais graves enfrentados pelos países do Cone Sul tem sido o aumento do desemprego, fruto sobretudo de mudanças estruturais no mercado de trabalho. Se a recessão deu a tônica à expansão da taxa de desemprego nos anos 80, na presente década o crescimento mais marcado da economia em alguns países como Chile e Argentina não basta para ampliar a oferta de emprego e reverter o quadro preocupante de queda do nível de ocupação. Por isso mesmo, um dos eixos das políticas públicas tem sido o de criar uma nova institucionalidade para as políticas de emprego. No Brasil, por exemplo, assiste-se à construção de um Sistema Público de Emprego, apoiado em ações de capacitação, seguro desemprego e programas de geração de renda.

O quadro de intenções é bastante semelhante aos dos demais países, embora os níveis de focalização do público-alvo, o grau de cobertura e os tipos de programa variem em função das características específicas de cada mercado de trabalho, notadamente em termos regionais. Grosso modo, as políticas de emprego, estruturam-se em dois eixos: parte delas aplica-se ao emprego no setor formalizado e estruturado da economia, enquanto uma outra parte volta-se para a promoção de atividades de geração de renda de forma autônoma, o que acaba sendo, em muitos casos, associado a atividades precárias ou mesmo sub-ocupações.

Deixando de lado o impacto das políticas macroeconômicas sobre o emprego, cujo peso é inquestionável, vamos abordar as modalidades de políticas mais freqüentes nos países do Mercosul no que tange à

promoção do emprego e o combate ao desemprego, cuja evolução nesta década pode ser observada na tabela 9.

**Tabela 9**  
**TAXAS DE DESEMPREGO ABERTA E URBANO**

	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Argentina <sup>b</sup>	7.50%	6.50%	7.00%	9.60%	11.50%	17.50%	17.15%	14.60%	-
Brasil <sup>b</sup>	4.30%	4.80%	5.80%	5.40%	5.10%	4.60%	5.30%	5.70%	7.94%
Chile <sup>d</sup>	6.50%	9.30%	7.00%	6.20%	8.30%	7.40%	6.49%	6.18%	-
Paraguai <sup>f</sup>	6.60%	5.10%	5.30%	5.10%	4.40%	5.30%	-	-	-
Uruguai <sup>d</sup>	6.20%	8.90%	9.00%	8.40%	9.20%	10.80%	11.20%	11.60	-

Fonte: Anuário estatístico da América Latina e o Caribe

Nota: <sup>b</sup>Principais áreas urbanas

<sup>d</sup>Capital

<sup>f</sup>Até 1993 área metropolitana, desde 1994 nacional urbano

\* Cabe considerar que a maneira pela qual os diversos países medem o desemprego aberto não é semelhante, o que interfere na comparação dos dados.

Como se pode constatar, de meados da década em diante, isto é 94, as taxas passam a ter dois dígitos em países como Argentina e Uruguai, sem sinal de contra tendência. Novamente, a situação é bastante diversa, pois há países como o Chile, em que a taxa de desemprego é francamente declinante no período pós 94.

## **A diversidade de programas chilenos**

Segundo a mais recente Pesquisa da Caracterización Socioeconómica Nacional — CASEN (1996), a taxa de desemprego chilena passou de 8,4% em 1990 para 5,8% em 1996, mantendo-se hoje nesse patamar, dos mais baixos se comparado aos demais países do Mercosul. Trata-se de uma redução importante que afeta positivamente todas as faixas etárias e quintis da distribuição. No entanto, a taxa de desemprego mostra-se ainda bem elevada entre os jovens (15-29 anos), em particular aqueles pertencentes ao primeiro quintil, o mais pobre, da distribuição (23,2% em 1996, contra 30,2% em 1990), e

junto às mulheres (7,6% em 1996) relativamente aos homens (4,9% também em 1996), conforme consta da tabela 10.

**TABELA 10**  
**TAXA DE DESEMPREGO – CHILE – POR SEXO (PORCENTAGEM)**

Ano	Mulher	Homem
1990	96	76
1992	75	45
1994	89	57
1996	73	49

Fonte: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 1992, 1994 e 1996

Surpreendentemente, não foi ainda instituído o seguro desemprego no Chile. Um projeto de lei sobre a questão encontra-se em discussão, sem recolher, no entanto, grande unanimidade. Todos os setores sociais mostram-se críticos ao projeto. É provável que entre em discussão no próximo ano de 1999.

O crescimento da taxa de participação feminina (tabela 11) tem sido regular — 36,3% em 1996, contra 32,4% em 1990 — e a expansão do nível de ocupação não exclui nenhum segmento de renda, tendo registrado taxas até mais elevadas nos dois quintis inferiores da distribuição e entre as mulheres em geral. Isto é, os grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho, seja pela lado da sua pouca formação escolar e baixa qualificação, seja pelo lado da discriminação de gênero, têm sido os mais beneficiados pela criação de emprego.

**TABELA 11**  
**PARTICIPAÇÃO DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO – CHILE**  
**15 ANOS OU MAIS 1990-1996 (PORCENTAGEM)**

Ano	Mulher	Homem
1990	32,4	73,6
1992	34,1	75,9
1994	34,4	75,6
1996	36,3	74,7

Fonte: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 1992, 1994 e 1996

Outra aspecto que deve ser considerado em relação às políticas de emprego é a necessária elevação do nível de escolaridade médio da população mais desfavorecida. Sabe-se que na economia chilena contemporânea existe uma forte correlação entre conclusão do segundo grau (12 anos de escolaridade) e elevação real dos salários no mercado de trabalho. Trabalhadores com pouca instrução formal tendem a permanecer mais tempo na condição de pobreza. No Chile, a população tem em média 8 anos de estudo.

### **Emprego e renda para a população de baixa renda**

Apesar do bom desempenho dos indicadores de mercado de trabalho, vis a vis os demais países do Mercosul, o governo do Chile, ora no poder, ampliou o espectro de programas destinados aos grupos sociais com baixo grau de empregabilidade e, optando por assim direcionar também as políticas públicas de emprego. De um lado, instituiu, em 1995, um conjunto de ações e programas voltados para o desenvolvimento produtivo e empresarial (renovando um antigo programa denominado CORFO) e, de outro, cria programas públicos com o objetivo de incrementar as condições de acesso ao mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis (FOSIS). A constatação que levou a este desenho de política assenta-se no fato de 70% das pessoas pobres e ocupadas serem assalariadas, usufruindo, portanto, de empregos de má qualidade e salários irrisórios.

O programa Corporação de Fomento da Produção reúne instrumentos bastante usuais na promoção do fomento do setor produtivo, tais como: subsídios ao aprimoramento da gestão empresarial (concentrando cerca de 50% dos recursos), acesso a linhas de crédito específicas, fundo de desenvolvimento tecnológico e apoio à reconversão produtiva com vistas ao aumento da competitividade. A novidade desta iniciativa foi integrar o setor privado à gestão da CORFO, na qualidade de agente articulador do programa, retirando tal função dos órgãos públicos. Acredita-se que só assim se pode acelerar o processo de aprendizagem endógeno dos agentes econômicos menos capacitados. O público alvo da CORFO é constituído por médias e pequenas empresas (faturamento anual entre US\$ 75.000 e US\$ 1.500.000) dos setores

fábrica, florestal, agrícola e de turismo. Cerca de 5.000 empresas já foram atendidas por este programa.

O FOSIS (Fundo de Solidariedade e Investimento Social), criado em 1990, vem complementar a ação de outras instâncias de atendimento aos setores mais vulneráveis, notadamente o Programa Nacional de Superação da Pobreza, focalizando especificamente a população pobre ocupada em setores tradicionais e fortemente intensivos em mão-de-obra, tais como a agropecuária, as minas e a pesca. A proposta da FOSIS, enquanto programa complementar, é a de habilitar a população trabalhadora pobre, isto é “engendrar e fortalecer suas habilidades e capacidades produtivas, associativas e de participação”<sup>22</sup>, para que escapem do assistencialismo e se tornem agentes da sua própria transformação. Daí o FOSIS ofertar uma grande variedade de programas<sup>23</sup>, cobrindo inúmeras áreas temáticas, setores e beneficiários. Essa grande heterogeneidade se traduz em programas de apoio a micro-empresários<sup>24</sup> (acesso a crédito, combinado com assistência técnica e formação), de capacitação de mulheres (embora não exista um enfoque de gênero específico e horizontal) e jovens (pobres, na faixa etária 16-24 anos, fora do sistema escolar), de dinamização produtiva das áreas rurais pobres (promovendo a inserção dos produtores ao mercado) e de apoio a projetos comunitários (perto de 3.000 comunidades foram atendidas no Programa Entre Todos). Portanto, o FOSIS atua tanto a nível individual como de grupo, delimitando áreas pobres para uma intervenção espacialmente localizada.

---

<sup>22</sup> Ver a este respeito Chile, *Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, OIT, 1998, p. 280-305.

<sup>23</sup> Como exemplo, podemos citar o Actua, financiado em partes iguais com recursos da União Européia e do governo central. É um programa administrado por uma ONG, sob coordenação do Ministério do Planejamento, e a participação dos Ministérios da Habitação e da Justiça. Existe em 6 dos 200 municípios do país, com a previsão de atender a 80.000 famílias, inovando nas formas de combater a pobreza localmente.

<sup>24</sup> Empresas com menos de 7 empregados.

O pressuposto para desenhos múltiplos e variados de ações reside na compreensão de que “a pobreza depende tanto de características individuais e familiares quanto do nível de recursos e oportunidades de uma região”<sup>25</sup>. Isso determina a concentração dos investimentos sociais nas 71 comunas mais pobres do país, fortalecendo comunidades e grupos com algum espírito de iniciativa e orientando a destinação dos recursos prioritariamente para obras de infra-estrutura (servindo-se muitas vezes de trabalho voluntário). Essa abordagem territorial, conjugada a planos de desenvolvimento regional, passa a prevalecer de 1996 em diante, quando tem início a segunda fase do FOSIS.

### **Políticas de emprego: dimensão de gênero e aspectos intergeracionais**

No mercado de trabalho chileno o diferencial de rendimentos entre os sexos situa-se ao redor de 70%, segundo dados da CASEN. “Esta diferencia se acentua a medida que aumenta el nivel educacional (de las mujeres) llegando a una diferencia maxima para las que tienen el nivel de enseñanza superior completa. En este caso las mujeres reciben un 43% de lo que reciben los hombres”.<sup>26</sup>

Não existe nenhuma política ativa de estímulo à mixidade nos ramos de produção, nem tampouco comprometida com a redução dos diferenciais de gênero.

Direcionado exclusivamente às mulheres chefes de família pobres existe o Plano Nacional de Apoio a Mulheres Chefes de Família com Recursos Escassos, cuja finalidade é combater a inatividade feminina e a baixa formação das mulheres chefes de família (tanto do ponto de vista da pouca escolaridade, quanto da adequação ao mercado de trabalho *stritu sensu*). Seu público-alvo são as mulheres chefes de família com menos de 55 anos de idade, pertencentes ao estrato mais pobre da população (40%). Estima-se em 15.000 o número de mulheres contempladas, moradoras sobretudo de municípios pobres e pequenos, os quais deram mais im-

---

<sup>25</sup> *Chile: crecimiento...*, op. cit, p. 302.

<sup>26</sup> Lagos R. y Arriagada, C. Población, Pobreza y Mercado de Trabajo em América Latina, Santiago: OIT, 1998, p. 178.

portância à implementação do plano. Trata-se de um Plano não circunscrito apenas ao emprego, mas de caráter integral, com articulações intersetoriais, cobrindo as áreas de saúde, educação, capacitação profissional, cuidado infantil, atenção legal e moradia. A novidade do Plano foi formular tratamento diferenciado às mulheres pobres chefes de família em função de algumas de suas características básicas, como, por exemplo, idade, uma vez que suas demandas e oportunidades variavam muito em função da faixa etária. Como resultado mais evidente do Plano pode-se mencionar o fato de 55% das mulheres capacitadas pelo programa permanecerem ocupadas dois anos após seu treinamento. Mas não há uma avaliação mais completa da forma de inserção ocupacional e do nível de renda alcançado, que permita inferir se, de fato, reduziu-se o grau de precariedade dessas mulheres. Um dos problemas mais evidentes voltava-se para o tipo de capacitação ofertado, na maioria das vezes em atividades tradicionais e pouco propulsoras.

Os jovens na faixa etária 15-24 anos, registrando altos índices de desemprego (13% em 1994 e perto de 15% em 1996), desocupados ou subempregados, pobres e fora do sistema escolar tornaram-se alvo de um programa importante, direcionado à sua capacitação em módulos distintos: capacitação pela experiência no trabalho em empresa, capacitação para o trabalho autônomo (ou empresa familiar) e aprendizado alternado (prevê treinamento e formação geral). A força de trabalho juvenil com idade entre 15-19 anos representa 4% da PEA no Chile em 1996, ao passo que aqueles na faixa 20-24 correspondem a 13%, segundo informações do MIDEPLAN<sup>27</sup>. De modo a romper com os obstáculos que se colocam para as mulheres jovens, mais afetadas ainda pelo desemprego, o programa contempla um recorte de gênero, incentivando a inserção e capacitação de mulheres em atividades de baixa mixidade de gênero. Vale registrar que o primeiro balanço realizado até 1996 evidencia que dos inscritos (perto de 120.000) perto de 40% são mulheres. Vale lembrar que as mulheres na faixa 15-29 anos

---

<sup>27</sup> Ver a este respeito MIDEPLAN, *Situación de los Jovenes em Chile, 1996, Resultados de la Encuesta de la CASEN 1996*, septiembre de 1997.

registram em 1996 uma taxa de participação<sup>28</sup> na força de trabalho da ordem 34,4%, contra 60,4% dos homens. A taxa de desemprego desta coorte etária alcança, entretanto, 13,6% entre as mulheres, quase o dobro da taxa masculina, de 7,9%.

Há também programas de intermediação da mão-de-obra, desenvolvidos pelos municípios, a partir das OIL (Oficinas de Informação Laboral).

## O caso argentino

Nos anos 90, a Argentina retoma patamares elevados de crescimento econômico (PIB aumenta quase 40% entre 90-94), mas nem por isso assiste a uma expansão proporcional do emprego. O número dos ocupados cresceu no mesmo período apenas 6,7% e o emprego não precário (excluindo-se todo tipo de sub-ocupação) registrou um incremento anual de somente 1,5%<sup>29</sup>. Uma das razões da crise do emprego ter atingido tamanha magnitude reside justamente no crescimento insuficiente de postos de

TABELA 12  
TAXA DE DESEMPREGO ARGENTINA (PORCENTAGEM)

1990	7,5
1991	6,5
1992	7,0
1993	9,6
1994	11,5
1995	17,5
1996	17,2
1997	16,1

Fonte: Encuesta permanente de horages. INDEC

<sup>28</sup> Excetuando-se o serviço doméstico.

<sup>29</sup> Ver a este respeito Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso, CIEPP, Relatório de Pesquisa, julho de 1998, p. 107.

trabalho. Segundo Monza<sup>30</sup>, a taxa de desemprego aberto vem crescendo num ritmo acelerado, alcançando 16,1% em maio de 1997, contra 6,9% em 1991 (tabela 12).

Outro aspecto inquietante quanto à evolução recente do mercado de trabalho é o aumento da duração do tempo médio de desemprego, hoje em torno de 7 meses. Na avaliação dos especialistas, a crise do emprego é resultante da combinação de fenômenos macroeconômicos (reestruturação produtiva, abertura econômica) e institucionais (políticas de desregulamentação do mercado de trabalho).

Para fazer frente ao problema, o governo argentino sancionou, em 1991, a Lei Nacional de Emprego, criando o Fundo Nacional de Emprego que, pela primeira vez, passa a financiar o seguro desemprego, introduzindo em paralelo políticas ativas de emprego e outras de caráter mais compensatório, dirigidas aos chamados “grupos especiais de trabalhadores”. Tal como ocorre no Chile, trata-se na sua maioria de iniciativas descentralizadas, que focalizam alguns grupos (jovens, mulheres) como alvo especial das políticas.

Concomitantemente, vem-se reformando o arcabouço institucional do mercado de trabalho, dando-se forte ênfase à flexibilização do emprego.

### **O seguro-desemprego**

O seguro desemprego foi criado em 1992. Podem recebê-lo somente trabalhadores formais, regidos pela Lei do Contrato de Trabalho<sup>31</sup>, que tenham contribuído para o sistema pelo prazo mínimo de doze meses durante os três anos anteriores que precederam a ruptura do contrato de trabalho. Segundo o relatório do Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas — CIEPP, a cobertura fica muito aquém do universo potencial de beneficiários, pois somente 6% dos desempregados recenseados pelas estatísticas oficiais são atendidos (uma média mensal de 130.000 trabalhadores em 1996). Inexistem estatísticas

---

<sup>30</sup> Monza, Alfredo. *La Crisis del Empleo en la Argentina de los noventas. Las debilidades de la interpretación estándar*, mimeo, 1998, 42 p.

<sup>31</sup> Não estão habilitados os trabalhadores rurais e os empregados domésticos.

discriminadas por sexo que permitam inferir qual o grupo mais representado na categoria de segurados-desempregados. O valor do seguro de desemprego vem caindo, tendo declinado de uma média de \$320 para \$260 mensais, entre 93 e 96. Varia hoje entre \$150 e \$300. Os segurados têm também direito à cobertura gratuita na área de saúde e às prestações familiares pagas exclusivamente aos trabalhadores do setor formal.

### As políticas assistenciais de emprego

O rol de programas sociais catalogados como políticas de emprego e desenvolvimento produtivo é vasto, reunindo atualmente cerca de 15 programas diferentes. São, em geral, de responsabilidade do Ministério do Trabalho e da Secretaria de Desenvolvimento Social, embora sua execução seja descentralizada. Oferecem, na sua grande maioria (11), cobertura nacional, à exceção de alguns direcionados às áreas rurais e indígenas (PRODERNEA – Programa de Desenvolvimento Rural das Províncias do Noroeste Argentino), ou a pequenos municípios em situação de alto risco em razão do desemprego ou deterioração sócioeconômica (caso do Programa de Promoção do Desenvolvimento Local). Há também intervenções de caráter mais emergencial como o Programa Intensivo de Trabalho (PIT), destinado aos trabalhadores rurais afetados por fenômenos climáticos (seis meses prorrogáveis mais seis meses). Dentre os programas sociais catalogados como políticas de emprego figuram programas que asseguram renda monetária temporária em troca de atividade de produção ou serviço a todo desempregado de longo prazo inscrito na Rede de Serviços de Emprego e outros projetos, como o Programa de Assistência Solidária (PROAS) e o Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO). Costumam incorporar ao benefício, cobertura de saúde e seguro de responsabilidade civil.

É possível identificar três perfis básicos nestes programas:

- os que privilegiam atividades gratuitas de capacitação;
- os que oferecem um benefício monetário<sup>32</sup> em troca de partici-

---

<sup>32</sup> Denomina-se tal benefício de ajuda econômica não remunerativa.

pação em alguma atividade produtiva ou serviços, por curto período de tempo;

- os que oferecem ajuda técnica e financeira a projetos de produção e serviços.

Mencionaremos aqui quatro projetos, dentre os mais relevantes: Trabajar II, Programa de Apoio à Reconversão Produtiva (projeto Jovens, projeto Imagem e projeto Micro-empresas), Ações de Capacitação e Apoio ao Emprego Privado e Programa Serviços Comunitários. Destacamos, também, a criação de um Sistema Único de Identificação e Registro das famílias beneficiárias de programas sociais com vistas a monitorar sua participação e resultados, essencial ao enfoque integrado das políticas públicas, hoje dominante.

a) *Trabajar II*: Oferece possibilidades de exercer atividades remuneradas ligadas a projetos de desenvolvimento econômico e social comunitários, a trabalhadores desempregados ou com pouca qualificação, em situação de pobreza. É um programa de emprego provisório (variando entre 3-6 meses). O montante do benefício pago mensalmente é de \$200. Em teoria, o projeto é formulado localmente, e cofinanciado pelo governo federal, responsável pelo pagamento dos benefícios. Contempla homens (obras de infra-estrutura) e mulheres (serviços comunitários).

b) *Programa de Apoio à Reconversão Reprodutiva*:

b.1) Projeto Jovem: Trata-se de uma linha de capacitação que tem nos jovens de baixa renda, de ambos os sexos, com segundo grau incompleto, e idade acima de 16 anos, seu público-alvo. O objetivo é preparar os jovens para o primeiro emprego. Cerca de 200.000 jovens foram atendidos em quatro anos<sup>33</sup>. O formato consiste num curso de capacitação de três meses, seguido por um estágio empresarial de um mês. Um benefício mensal de \$ 80 é pago, estendendo-se às jovens mães inscritas no projeto auxílio creche (para crianças

---

<sup>33</sup> Aqui vale destacar o número significativo de beneficiários deste programa se levamos em conta os pífios resultados apresentados pelo programa de capacitação voltado para jovens desenvolvido pelo Comunidade Solidária, no Brasil (cf. pág. 40).

menores de 5 anos). Balanços preliminares sinalizam um nível de inserção posterior à capacitação baixo, da ordem de 30%.

b.2) Projeto Micro-empresas: Dirige-se a homens e mulheres que perderam seus empregos em decorrência do processo de reestruturação produtiva ou racionalização administrativa, de forma a capacitá-los para atuar como autônomos. O público adulto (mais de 18 anos) deve apresentar nível educacional inferior ao segundo grau completo. Perto de 10.000 pessoas já foram reciclados em cursos gratuitos de gestão (duração média de 120 horas). Findo o curso, têm direito a um apoio de assistência técnica de 30 horas (sendo 5 apenas gratuitas).

b.3) Projeto Imagem: Tem por finalidade contribuir, através de uma orientação básica, para uma reinserção mais fácil no mercado de trabalho daqueles que procuram emprego (maiores de 16 anos de ambos os sexos). São cursos curtos, de 18 horas, que visam um público potencial de 10.000 pessoas.

c) *Ações de Capacitação e Apoio ao Emprego Privado*: Pretende contribuir para melhorar a qualificação dos trabalhadores atendendo às orientações do setor produtivo. Seu público-alvo é amplo: desempregados; trabalhadores autônomos das micro, pequenas e médias empresas, trabalhadores pouco qualificados.

d) *Programa Serviços Comunitários*: Semi-focalizado na população feminina desempregada (80% dos beneficiários), oferece uma ajuda econômica de \$ 200 por um período variando entre dois e cinco meses, em troca de participação nos serviços comunitários, voltados para a melhoria da qualidade de vida da população.

## **O sistema público de emprego brasileiro**

O Ministério do Trabalho está construindo uma nova institucionalidade para as políticas públicas de emprego no Brasil, a partir de 3 grandes eixos: profissionalização e capacitação, seguro desemprego e programas de crédito popular e geração de renda.

No âmbito das políticas públicas de emprego, de implementação bastante recente no Brasil — a mais consolidada é o seguro-

desemprego. Ela vem-se ampliando à medida que a situação de desemprego agrava-se (tabela 13).

**TABELA 13**  
**TAXA DE DESEMPREGO ANUAL NO BRASIL (25-65 ANOS)**

Mês/ano	Total
1990	3.08 %
1991	3.50 %
1992	4.29 %
1993	4.05 %
1994	3.87 %
1995	3.50 %
1996	4.04 %
1997	4.34 %
1998	6.05 %

Fonte: PME/IBGE (Total das seis regiões metropolitanas)

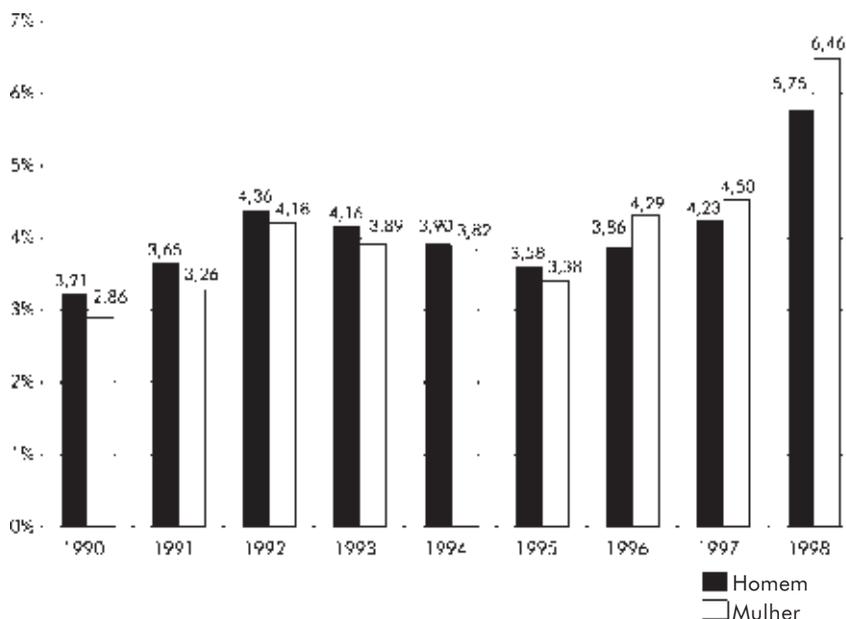
Elaboração: IPEA/DIPES

Nota: Os dados de desemprego são médias anuais. Faixa etária de 25-65 anos

Obs.: O mercado metropolitano corresponde a 25% do mercado de trabalho e a taxa média de desemprego calculada para 1998 é de janeiro a agosto.

Instituído em 1986, mas ampliado em 1990 (e mais recentemente em 1998 com o aumento do valor médio do benefício e redução do prazo de solicitação por parte dos requerentes), o seguro desemprego destina-se aos trabalhadores dos setor formal desligados sem justa causa. Trabalhadores do setor informal não estão habilitados a recebê-lo, nem tampouco as empregadas domésticas.

**GRÁFICO 5**  
**TAXA DE DESEMPREGO ANUAL NO BRASIL (25 - 65 ANOS)**



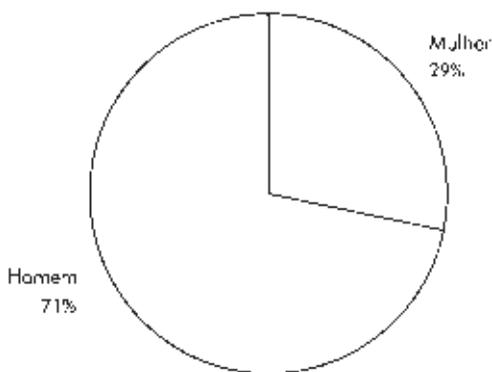
Fonte: PME/IBGE (Total das seis Regiões Metropolitanas)

Elaboração: Os dados de desemprego são médias anuais. Os dados de 1998 referem-se somente até junho.

Como se constata pela leitura do gráfico 5, assiste-se a uma progressão mais rápida das taxas de desemprego femininas de 1996 em diante, ao contrário do que prevalecia no início da década. No entanto, ao se levantar o número de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego (tabela 14) observa-se que, dadas as restrições à participação neste benefício somente para os oriundos do setor formal, o percentual de mulheres contemplado é proporcionalmente muito menor à sua representação entre os desempregados (gráfico 6). O valor médio (tabela 16) do seguro desemprego é também baixo, como é restrito seu tempo de concessão (seis meses). O mais grave, porém, é que, segundo Azeredo (1997), em 1995, apenas 15% dos beneficiários do seguro-desemprego teriam sido atendidos pelo serviço de inter-

mediação de mão-de-obra do SINE, sendo que nem 2% deles teriam conseguido voltar ao mercado de trabalho com este apoio.

**GRÁFICO 6**



Fonte: Mtb / CAGED (Lei nº 4.923, de 1965) e DISEG.  
Elaboração: Azeredo, 1997.

**TABELA 14**  
**PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO**

	Segurados	Valor médio do benefício em S.M.
1990	3.099.910	1.75
1991	3.724.840	1.83
1992	4.015.225	1.69
1993	3.830.420	1.41
1994	4.091.318	1.55
1995	4.789.307	1.54
1996	4.395.977	1.56
1997	4.426.357	1.57
1998	1.862.436	1.57

Nota: (1) até 16/6/1998  
Fonte: Mtb - DISED

Porém, para além do programa de seguro-desemprego, assiste-se, desde 1994, à criação de um conjunto de políticas de emprego, que pretendem dotar o país de um sistema público, de abrangência nacional, atuando descentralizadamente (através de comissões estaduais e municipais) e articulando políticas ativas e políticas passivas para o mercado de trabalho.

A primeira expressão desse esforço, voltado para atualizar com sucesso experiências já bastante conhecidas, mas até então de pouca valia, consubstancia-se no Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), segmentado em duas versões: urbana e rural (esta, desde 1995). Este programa concede linhas de crédito especiais para pessoas com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, buscando fomentar emprego e renda. Esses financiamentos são feitos com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), tendo como agentes as instituições públicas de crédito, a saber o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a FINEP, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

No interior do Proger, coexistem várias linhas específicas de crédito, conforme sublinha Azeredo<sup>34</sup>: para a pequena e micro-empresa, para o setor informal, para as cooperativas e associações de produção, para apoio ao recém formado, para empresas-juniores, para programas de educação, etc.<sup>35</sup>. Essa segmentação por clientela alvo encobre provavelmente um tipo de segmentação de gênero, considerando-se que as mulheres estão sobre-representadas nas pequenas e micro-empresas como mão-de-obra (e menos como empresárias) e no setor informal.

Em 1996, o Proger urbano gerou 195.000 novas atividades, empregando US\$ 612 milhões, e o Proger rural atendeu a 264.000 pessoas, num volume de gastos estimado em US\$ 1,2 milhão.

As mesmas limitações, com alguma ressalva, foram encontradas na identificação da abordagem de gênero — seja ela explícita ou não — subjacente ao outro tripé do sistema público de emprego: o Plano Nacional de Educação Profissional. O Planfor, criado em 1996, tem como obje-

---

<sup>34</sup> Azeredo, *op. cit.*, p. 173-189.

<sup>35</sup> Voluntariamente, não estamos classificando aqui tais linhas, segundo os agentes financeiros de crédito, se BB, BNB, BNDES, etc.

tivo ampliar a capacitação profissional e o nível de empregabilidade das categorias mais vulneráveis de trabalhadores, recapitando 20% da PEA no período 95-98. Integram nominalmente essa clientela, em caráter preferencial, desempregados, trabalhadores do mercado formal e informal, jovens à procura de emprego ou em situação de risco social, portadores de deficiência e mulheres chefes de família, prerrogativa, aliás, de iniciativa conjunta do Ministério do Trabalho e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Outra diretriz explícita do Planfor “é a abertura de oportunidades de qualificação profissional de mulheres, compatível com sua participação na PEA”<sup>36</sup>. Ora, a ressalva diz respeito a uma disponibilização sucinta do número de mulheres treinadas já em 1996 no âmbito do Planfor, cujo percentual revela-se praticamente idêntico ao masculino (isto é, 49% em 1.018.000 trabalhadores, notadamente do setor informal) e superior proporcionalmente à participação feminina na PEA. Em 1997, o percentual de mulheres sobe para mais de 55%. Novidade auspiciosa, quando se sabe que no interior do Sistema S (SENAC, SENAI, SEBRAE) sua presença entre os treinados manteve-se via de regra bastante marginal. Só que, na prática, essa participação elevada revela pressão por parte da oferta de mão-de-obra feminina, isto é, como as mulheres continuam adentrando o mercado de trabalho e enfrentando dificuldades, buscam simultaneamente incrementar seu grau de empregabilidade e, em consequência, inscrevem-se em cursos de formação e capacitação, notadamente no Sistema Público de Emprego – SPE. Em outras palavras, índices elevados de participação feminina são antes de mais nada expressão da pressão espontânea exercida pelas mulheres e não reflexo de uma política voluntarista, com objetivos explícitos. O ponto positivo a registrar, mas por si insuficiente, é que não há reação contrária a tal pressão feminina.

Embora o referido documento do PLANFOR cite a preocupação com o enfoque de gênero da qualificação, que deve procurar corrigir o viés de preparar mulheres para ocupações tipicamente ‘femininas’ ou homens

---

<sup>36</sup> Ver documento PEQS – 1996: Perfil da Clientela & Avaliação de Foco dos Programas, Ministério do Trabalho, Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR. Brasília, junho de 1997, versão preliminar, mimeo, 22 p.

apenas para as ‘masculinas’, não há uma análise dos efeitos das medidas já tomadas com este fim, nem menção à sua natureza. Portanto, ainda que se delineiem mudanças no enfrentamento das desigualdades de gênero no âmbito da formação profissional, parece não existir ainda um sistema de acompanhamento e avaliação que permita 1) estabelecer metas para reduzir positivamente as desigualdades de gênero, com vistas a uma melhor empregabilidade das mulheres; 2) classificar o conjunto de medidas e instrumentos voltados para a correção das disparidades de gênero no que tange a qualificação e capacitação profissional dos trabalhadores em prol de uma maior mixidade; 3) interpretar seu impacto diferenciado sobre o grupo das mulheres, considerando sua heterogeneidade (e não apenas o sexo feminino), isto é grau de escolaridade, setor de atividade e nível de remuneração; 4) dispor de um conjunto pequeno, mas pertinente, de indicadores que assegure um monitoramento constante do desempenho desses instrumentos e permita inferir sua eficácia. Uma metodologia deve ser construída a esse fim e estendida — adaptada, é claro — a cada setor organizado do Sistema Público de Emprego.

A tabela 15 apresenta sumariamente o desempenho do PLANFOR para os anos de 1996 e 1997.

**TABELA 15**  
**PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR**

	1996	1997
Treinandos		3,3 milhões
Carga horária média (p/ treinando)	103	102
Municípios atendidos	2,6 mil	3,8 mil (PEQs) / 3,4 mil (Parcerias) <sup>1</sup>

(1) Não somados para evitar a dupla contagem. Há municípios que são atendidos pelos PEQs e Parcerias.

Fonte: PLANFOR – Avaliação Gerencial, Mtb, 1998.

## POLÍTICAS ANTI-DISCRIMINATÓRIAS DE GÊNERO E RAÇA

Um dos temas que mais mobilizou o movimento feminista nas últimas décadas diz respeito à participação feminina na esfera pública, em particular no mercado de trabalho e — mais recentemente — na política partidária e nas esferas de representação. Como se pode depreender da tabela 16, a participação feminina na atividade econômica aumenta de forma constante e linear, indiferente à dinâmica econômica (recessiva ou de crescimento). Uruguai, Brasil e Argentina destacam-se por registrarem taxas de atividade próximas, variando em 1995 entre 37% e 40%. Chile e Paraguai ainda não ultrapassaram a marca dos 30%, alcançada no Brasil, por exemplo, nos primeiros anos da década de 80. Esse fato deve explicar parcialmente a existência de taxas de desemprego baixas no Chile, uma vez que muitas mulheres integrantes da PIA (população em idade ativa) ainda não passaram da inatividade à atividade.

TABELA 16  
TAXA DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NA ATIVIDADE ECONÔMICA

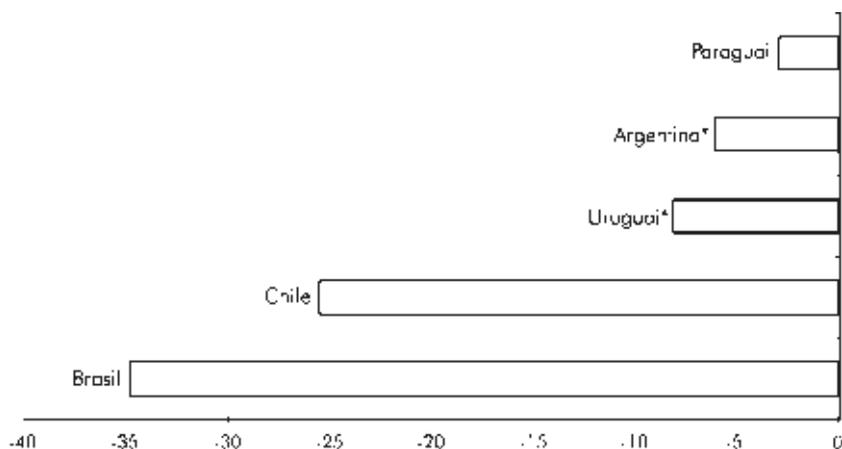
	90	95
Argentina	35.4%	36.7%
Brasil	36.7%	38.5%
Chile	25.4%	28.7%
Paraguai	24.0%	25.3%
Uruguai	39.5%	40.3%

Fonte: Anuário da América Latina e o Caribe

Nota: Porcentagem da população economicamente ativa de 10 e mais anos de idade

Por outro lado, os diferenciais de remuneração entre homens e mulheres mantêm-se elevados notadamente no Brasil e no Chile, tal como demonstrado no gráfico 7.

GRÁFICO 7  
HIATO DE RENDA DE GÊNERO (EM PORCENTAGEM)



Fonte: BID, com cálculos baseados em recentes pesquisas em lares

\*Somente dados da região urbana

Em nenhum desses países verificou-se, entretanto, a adoção de políticas de estímulo à entrada de mulheres no mercado de trabalho ou políticas de ação afirmativa no mercado de trabalho, embora em algumas constituições, como no caso do Brasil, por exemplo, estejam previstas medidas destinadas à promoção de maior equidade de gênero no mercado de trabalho. Cotas existem — e têm tido relativo sucesso — no plano político, como novidade dos anos 90 (Brasil e Argentina). Não são propriamente uma política pública, mas expressão das novas frentes de luta na qual investem as mulheres em busca de uma maior mixidade no exercício do poder. Na Argentina, contudo, o BID impôs uma cota de mulheres nos programas assistenciais de emprego por ele financiados. No Brasil, a experiência das cotas (20% de candidatos obrigatoriamente do sexo feminino) mostrou-se bem sucedida nas últimas eleições municipais, quando mais do que dobrou a participação feminina nas Câmaras de Vereadores (embora seja ainda incipiente: perto de 7%).

## **Chile: ações de apoio às mulheres**

Com a democratização do país, institui-se no Chile, em 1991, o SERNAM (Serviço Nacional de Apoio à Mulher), com perfil ministerial. É ele o responsável pela elaboração do Plano de Igualdade de Oportunidades para as Mulheres em 1994, que formulou alguns programas importantes, além do já mencionado Programa de Apoio a Mulheres Chefes de Família com Recursos Escassos. Entre eles devemos citar o Programa de Atenção a Crianças de Trabalhadoras Temporárias (em particular, na fruticultura), através da implantação de centros de atenção à infância contemplando, em 1996, 4.500 mulheres em 65 municípios<sup>37</sup> e da conscientização das trabalhadoras sobre seus direitos trabalhistas; o Programa de Centros de Informação e Difusão dos Direitos da Mulher (CIDEM), implantado em sete regiões<sup>38</sup>, o Programa Nacional de Prevenção da Violência Intrafamiliar (capacitando carabineiros e atendentes comunitárias).

Há, ainda, que sublinhar a inexistência de divórcio no Chile, bem como a proibição legal de qualquer tipo de interrupção de gravidez, inclusive por razões terapêuticas.

## **Argentina: em busca da igualdade de oportunidades**

Dotada de um Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, diretamente ligado à presidência da República, a Argentina vem implementando ações<sup>39</sup> de promoção da igualdade de oportunidades entre os sexos, nas frentes educativa e de emprego, em concordância com os princípios da reforma constitucional de 1994, que garante a isonomia de gênero. Há dois programas que perseguem esse objetivo: o Programa Nacional de Pro-

---

<sup>37</sup> Citado por Chile: crecimiento...op. cit., p. 317.

<sup>38</sup> Ver a este respeito o artigo de Raczynski, D. "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza em Chile: balance y desafios, in *Colección Estudios CIEPLAN* n.39, junho de 1994, pp. 9-73.

<sup>39</sup> Informações obtidas no artigo de Laura Pautassi, Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano. In *Contra la Exclusión. La Propuesta del Ingreso Ciudadano*, CIEPP, Buenos Aires: Miño e Dávila Editores, 1995, p. 235-282.

moção da Mulher na Área Educativa (PRIOM), de 1991, funciona através de projetos especiais de pesquisa e apoio técnico em 20 províncias e depende do orçamento do Ministério da Educação. O Programa de Igualdade de Oportunidades para a Mulher no Emprego (PIOME) atua em várias frentes, procurando desenvolver serviços de orientação na busca de empregos (SOLAM), no estímulo à criação de microempresas (Viveiro de Empresas) e na garantia de participação da mão-de-obra feminina em todas as atividades de fomento e capacitação realizadas pelo Ministério do Trabalho.

Outros programas de destaque na área das igualdades de oportunidades são os programas “Estado e Mulher” e “Programa de Fortalecimento Institucional da Área de Gênero nas Províncias”. O primeiro visa eliminar práticas discriminatórias contra a promoção feminina no interior da administração pública. O segundo estimula a constituição de espaços institucionais ligados à questão de gênero na administração pública em nível regional e provincial. Ambos, portanto, atuam tanto vertical quanto horizontalmente no interior da esfera pública para reverter obstáculos à consideração dos pleitos femininos, freqüentemente relegados a segundo plano.

Na área jurídica também foi introduzida a dimensão de gênero através da criação do Programa de Igualdade Jurídica, onde se reúnem especialistas do Direito e ONGs para incorporar ao legislativo os novos direitos das mulheres, consagrados pela reforma da Constituição.

Há ainda programas de apoio ao desenvolvimento econômico, fortalecendo lideranças femininas na área dos negócios, programas de documentação e informação acerca da problemática de gênero, e um grande programa mulher e saúde, cujo objetivo é incorporar a perspectiva de gênero no desenho das políticas de saúde em nível nacional e regional.

## **A luta contra a discriminação no Brasil**

O Brasil destaca-se pelo efetivo avanço conquistado no campo das lutas anti-discriminatórias em razão da força política e do elevado grau de institucionalidade dos dois movimentos sociais em particular: o movimento negro e o movimento de mulheres. A mobilização destas últimas se tra-

duziu em conquistas efetivas na década de 80, tanto através de órgãos como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs) e os conselhos estaduais e municipais, quanto na Constituição de 1988, que incorpora várias demandas relativas às questões de gênero. Entretanto, na década de 90, os órgãos governamentais como o CNDM tiveram pouco efeito na implantação de políticas de gênero.

No que diz respeito às desigualdades raciais, o movimento negro tem obtido conquistas mais recentemente, principalmente ao longo da década de 90. Embora a constituição de 1988 tenha definido o crime de racismo como inafiançável, a implementação efetiva desta legislação sempre foi dificultada em função dos problemas associados à definição do racismo na sociedade brasileira. Com o avanço da organização do movimento negro, novos enfoques e estratégias de luta contra as desigualdades raciais têm sido adotados. Recentemente, o governo brasileiro reconheceu formalmente a existência do racismo no país e estabeleceu o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI).

O avanço destas lutas contribuiu para que o governo brasileiro ratificasse as convenções n. 100 e n. 111 da OIT, de repúdio à discriminação salarial entre homens e mulheres por um trabalho de igual valor e de repúdio a toda a forma de discriminação em matéria de emprego e profissão. Tal adesão à convenção da OIT levou à criação, em 1996, do GTEDEO – Grupo de Trabalho contra a Discriminação no Emprego e na Ocupação, no interior do Ministério do Trabalho, engajado na luta contra todas as formas de discriminação no mercado de trabalho. Porém, até o presente momento, tal comissão não definiu suas linhas de atuação, tendo uma existência meramente formal. Não tem um plano de ação e restringe suas atividades à organização de seminários para divulgar a existência de práticas discriminatórias, racistas e sexistas e conscientizar acerca do direito individual de cada trabalhador de contestar junto à Justiça do Trabalho toda restrição à sua atividade. Sinal de que o combate à discriminação, seja ela de gênero, de raça ou qualquer outra não integra a pauta das prioridades. Trata-se de uma questão claramente secundária num rol mais amplo.

Paralelamente, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que, desde o início da década de 90, com o governo Collor, vem tendo governo teve diminuído seu papel de formulador e gestor e os Conselhos Estaduais promovem iniciativas conjuntas com entidades da sociedade civil, em particular aquelas do movimento de mulheres, para formular instrumentos específicos inibidores de práticas discriminatórias.

Na prática, os salários entre homens e mulheres são convergentes, apesar dos diferenciais serem ainda muito acentuados. Eles se reduzem mais rapidamente entre grupos com nível superior completo e mais lentamente nos demais, com menor grau de escolaridade. Se declina tendencialmente a desigualdade salarial entre homens e mulheres, observa-se um aumento da desigualdade entre mulheres, fruto da heterogeneidade crescente deste grupo.

No plano das desigualdades de raça, estas mostram-se as mais profundas e pouco sensíveis a mudanças. A população negra está submetida a níveis de discriminação muito superiores aos de sexo, em meio à ausência quase que completa de políticas de ação afirmativa.

## **BREVES CONCLUSÕES: BASES PARA UMA AGENDA SOCIAL NO MERCOSUL**

Essa breve caracterização das políticas sociais compensatórias em vigor em alguns países membros do Mercosul suscita alguns comentários.

O primeiro diz respeito à grande homogeneidade no desenho dos programas e definição do público-alvo. São todos muito parecidos e igualmente bastante fragmentados. As ações são descentralizadas, altamente focalizadas e levadas a cabo através de uma iniciativa conjunta de caráter tripartite. Há aspectos positivos, como o fato de parte das camadas mais pobres e vulneráveis estarem, em alguns casos, sendo alcançadas por esses programas. O contra-senso é que costuma prevalecer uma definição territorial na seleção dos grupos mais necessitados, operando uma forte seletividade entre pobres, com base na sua situação geográfica. Se o que se pretende é aumentar a eficiência vertical do gasto, levando-o apenas àqueles que fazem parte do público-alvo dos programas, está-se na prática reduzindo a eficiência horizontal do mesmo e gerando problemas graves de cobertura e iniquidade horizontal. Políticas sociais compensatórias

devem ser focalizadas, mas nacionais. Não há como não estender os benefícios de programas sociais de combate à pobreza e luta contra o desemprego a todos aqueles que se constituem na sua clientela específica, sob pena de se estar acentuando a iniquidade no interior do grupo dos pobres. A vulnerabilidade social aumenta em quase todos os grupos sociais tornando ainda mais instáveis os efeitos positivos de muitas políticas. Logo, ao selecionar-se o público-alvo de toda política compensatória, a cobertura deve ser universal.

Não se deve esquecer que toda medida de caráter universal tem externalidades positivas de grande impacto. Em prol desse argumento, basta citar o caso brasileiro em que a estabilização econômica foi, de fato, o fenômeno recente de maior impacto sobre a redução da pobreza estrutural. Mas como a pobreza tem outros determinantes, não foi por si só suficiente para impedir seu recrudescimento.

Outro aspecto a assinalar é a ausência de políticas contínuas de sustentação de renda. A preocupação em não gerar dependência e fortalecer contrapartidas pelo lado do beneficiário acaba reafirmando velhas práticas como a transitoriedade (não dos programas, mas da clientela). Há limites de tempo para integrar programas sociais, cuja duração muitas vezes é inferior a um ano. Ora, a vulnerabilidade e a instabilidade são a marca maior da situação de pobreza. É muito difícil garantir que um indivíduo ou família ao se desligar deste ou daquele programa tenha realmente superado os limites colocados ao exercício pleno da sua cidadania, que fazem dele um não-cidadão. Se prima a focalização, ela deve trazer no seu bojo a segurança de que aquela população terá garantida perspectivas de superar no médio e longo prazo suas fragilidades, superar os condicionantes que fazem dela alvo de políticas compensatórias. Falta portanto estabelecer programas de sustentação de renda como o de renda mínima, num horizonte de longo prazo, para colocar verdadeiramente nas mãos do público prioritário dos programas assistenciais meios para enfrentar e gerir suas deficiências. Renda mínima por si só não basta, é verdade, mas contribui para fortalecer iniciativas individuais e familiares, atenuando o nível e precariedade em que vivem milhões de excluídos e dando-lhes, assim, visibilidade, para que se tornem clientela prioritária dos demais programas sociais de correção das desigualdades.

Este texto aponta, de forma não exaustiva, alguns aspectos que poderiam ser objeto de uma agenda de discussão para introduzir a questão social no Mercosul e para subsidiar a construção de uma Agenda Social para este mercado regional. Um deles, já mencionado, diz respeito à adoção de políticas de sustentação de renda ou renda mínima, como direito de cidadania. Existem iniciativas nacionais nessa direção, mas são díspares e por vezes equivocadas. Em outros casos, limitam-se à capacidade empreendedora de esferas locais, não oferecendo cobertura nacional. Outro ponto a destacar é o monitoramento dos programas compensatórios e a definição de seus objetivos. Para isso, faz-se indispensável dispor de uma base de dados comum e o conhecimento recíproco das ações em implementação para proceder à avaliação. Além disso, considerando-se a gravidade e a urgência da questão do desemprego, urge refletir sobre medidas comuns que, no interior dos demais protocolos já assinados entre setores produtivos de cada país, possam evitar que se alastre ainda mais essa situação.

No que diz respeito aos programas anti-discriminatórios, é necessário enfatizar o cumprimento por parte dos diferentes países dos acordos e convenções internacionais já ratificados com este fim. Os países do Mercosul poderão vir a ter uma atuação pioneira neste campo, unificando, através de acordos e programas específicos, as políticas voltadas para a promoção da igualdade de gênero e raça tanto no mercado de trabalho quanto nas políticas sociais existentes.

Finalmente, cabe ressaltar que políticas sociais e compensatórias inserem-se no marco mais amplo de um projeto de cidadania para o Mercosul, para o qual este trabalho pretendem contribuir, da mesma forma que o projeto sobre direitos humanos no cone sul, desenvolvido pela CEPIA para o Fórum da Sociedade Civil nas Américas. Destacamos também que Agendas Sociais e de Direitos Humanos são instrumentos políticos que só se efetivam através da ação de *advocacy* desenvolvida por organizações da sociedade civil destes países, comprometidas com a solidariedade e a justiça social.

## BIBLIOGRAFIA

- AZEREDO, Beatriz. Políticas Públicas de Emprego no Brasil: a experiência recente. Tese de Doutorado, 1997, IE-UFRJ, mimeo., 359 p.
- ARRETCHE, T. S.. *O Sistema de Proteção Social Brasileiro em direção a um modelo descentralizado*. São Paulo em Perspectiva, 11(3): p. 20-31, 1997. São Paulo, Brasil, 1997.
- CAMPERO, Guillermo. *La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades*. Documento Preliminar Serie Prosur. Santiago, Chile, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *A reemergência das solidariedades microterritoriais na formatação da política social contemporânea*. São Paulo em Perspectiva, 11(4): p. 16-21, 1997. São Paulo, Brasil, 1997.
- CRAVINO, Santiago & GONZÁLES, Rolando. *Aspectos Sociales de la Integración*. Serie Políticas Sociales – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, v. 3, n° 14. Santiago, Chile, 1997.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais?: reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais*. São Paulo em Perspectiva, 11(4): p. 3-15, 1997. São Paulo, Brasil, 1997.
- ECLAC. *Social Panorama of Latin America 1997*. Naciones Unidas. Santiago, Chile, 1998.
- FRANCO, Augusto de. *Comunidade Solidária; Um projeto que tem tudo para não 'dar certo'*. São Paulo em Perspectiva, 11(3): p. 70-75, 1997. São Paulo, Brasil, 1997.
- GUZMAN, Virginia & LERDA, Sandra & SALAZAR, Rebeca. *La Dimension de Genero en el Quehacer del Estado*. Edições CEM. Santiago, Chile, 1994.
- HARDY, Clarisa. *La Reforma Social Pendiente*. Las Ediciones de Chile 21. Santiago, Chile, 1997.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). PNAD 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.
- KAUFMAN, Robert R. & TREJO, Guillermo. *Regionalism, Regime Transformation, and PRONASOL: The Politics of the National Solidary Programme in Four Mexican States*. Separata de KAYE, Mike, comp. Lat. Amer. Stud. Cambridge, Reino Unido, 1997, p. 717-745.
- LAGOS, Ricardo A. & ARRIOGADA, Camilo. *Población Pobreza y Mercado de Trabajo en América Latina*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, Chile, 1998.
- LEÓN, Francisco & ABRAMO Laís & RIVEROS, Luis. *Aspectos Sociales de la Integración*. Serie Políticas Sociales – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, n° 19.

- Mercosul: Sinopsis Estadística / Mercosul: Sinopse Estatística, INDEC, IBGE, GDEEC, INE, Buenos Aires, 1996.
- MIDEPLAN. *Distribuição e Impacto Distributivo do Gasto Social em los Hogares 1996*. Santiago, Chile, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza y distribución del ingreso em Chile, 1996*. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Situación del Trabajo Infantil em Chile, 1996*. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Situación de la Mujer em Chile, 1996*. Trabajo Infantil em Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (1996). Santiago, Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Situación del Empleo em Chile, 1996*. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Situación de los jóvenes em Chile, 1996*. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago, Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Evolución de la Pobreza e Indigencia em Chile 1987-1996*. Division Social, Departamento de Estudios Sociales. Documentos Sociales. Santiago, Chile, 1998.
- MONZA, Alfredo. *La crisis del empleo em la Argentina de los noventas, Las debilidades de la interpetración estándar*, mimeo, 1998.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A Dimensão Política da Descentralização Participativa*. São Paulo em Perspectiva, 11(3): p. 8-19, 1997. São Paulo, Brasil, 1997.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*. Santiago, Chile, 1998.
- PASTORAL DA CRIANÇA. *Folhas de Acompanhamento e Avaliação Mensal das Ações Básicas de Saúde, Nutrição e Educação na Comunidade*. Curitiba: Pastoral da Criança, 1997.
- PROVOSTE, Patricia. *La Construcción de las Mujeres em la Política Social*. Instituto de la Mujer. Santiago, Chile, 1995.
- RACZYNSKI, Dagmar. *Políticas Sociales Y Programas de Combate a la Pobreza*. Colección Estudios CIEPLAN n° 39, Junho de 1994, p. 9-73.
- ROSENTHAL, Gert & FILIPPO, Armando di & FRANCO, Rolando. *Aspectos Sociales de la Integración*. Serie Políticas Sociales -Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, v. 1, n° 14. Santiago, Chile, 1997.
- SOUSA, Arnaldo Machado & FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *O debate sobre a renda mínima; a experiência de Campinas*. São Paulo em Perspectiva, 11(4): p. 22-32, 1997. São Paulo, Brasil, 1997.
- URRIOLA, Rafael. *Estrategia de Intervención para Superar la Pobreza*, mimeo. 1998.

- VUOLO, Rubén M. Lo. *Contra la exclusión*; La propuesta del ingreso ciudadano. Buenos Aires, Argentina, 1995.
- VUOLO, Rubén M. Lo. *Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso*. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina, 1998.
- UNDP. Human Development Report, 1998.
- Inter-American Development Bank. *“Facing up to Inequality in Latin America”*, 1998.

# Abstract

## COMPENSATORY SOCIAL POLICIES IN THE MERCOSUL

This study presents a comparative analysis of the main compensatory social policies that are currently being implemented by three countries of Mercosul: Argentina, Brazil and Chile as well as some social indicators of Paraguay and Uruguay.

The analysis is centered on three different kinds of public policies: anti-poverty programs; employment generation and job training; and anti-discrimination policies regarding race and gender.

In the first part, the study presents a historical background of the Mercosul agreements and recent developments. It shows how organizations of civil society, particularly NGOs, have been systematically marginalized from negotiations, in the institutional trajectory of Mercosul. This has contributed to the absence, until now, of a social agenda for this common market.

The text also presents a social and economic profile of the countries in the Mercosul, calling attention to the great heterogeneity among them. Brazil and Paraguay have a similar situation regarding the majority of social indicators analyzed, although Brazil's income per person is twice as large as Paraguay's. Brazil has, for instance, the lowest rate among all Mercosul countries, regarding life expectations. It is also shown that the social indicators of Brazil and Paraguay are much lower than those from Argentina, Uruguay and Chile.

The analysis of compensatory social policies in these three countries concludes that, in all of them, the policies are fragmented. Compensatory social policies are also characterized by their focused approach, giving priority to specific target groups. Most of the programs are implemented through decentralized policies, frequently involving community participation in their implementation. The study also reveals that, in spite of having similar strategies, the outcomes of these anti-poverty programs are different according to the country. Thus, for instance, in Chile, these policies have been much more effective in reducing poverty levels than in Brazil and Argentina.

In the issue of employment generation and job training, the study highlights the importance of unemployment insurance and qualification programs designed to adequate the work force to the new challenges of technology advances. Special attention is given to policies that are targeted to help women and other vulnerable groups.

Anti-discriminatory programs that have been designed to struggle against racism and sexism, especially in the labor market, are also analyzed. In the last decades, in Argentina, Brasil and Chile, important progress has been made in the development of public policies aiming at gender equality, particularly in relation to anti-discriminatory laws, job training and political representation. On the other hand, anti-racism programs had much less significant outcome. Some advancements in legal terms are recognized, but problems regarding the legislation enforcement are often identified.

As a conclusion, the study points out the need to give priority to the design and implementation of social policies that can substantially contribute to reduce poverty and establish new forms of social protection to the majority of the population of the Mercosul countries. Attention should be given to the exchange of experiences among these countries, as well as to the discussion of a common social agenda for the region.

With this study, the Civil Society Forum in the Americas, along with its executive secretary — the Center for Health and Social Policy, based in San Francisco, and CEPIA (Citizenship, Studies, Information and Action), in Rio de Janeiro — hopes to give a substantial contribution to the debate on the urgent need for governments, the commercial sector and civil society to propose and implement a social agenda for the Mercosul. We expect that this publication can help in the process of discussion and intervention of the civil society organizations of the region, in their struggle for the promotion of social justice, and human rights for all Mercosul citizens.

“Compensatory Social Policies in the Mercosul” is the first publication of the series called “Cadernos Forum Civil”. The second issue will deal with the debate about diversity in Mexican civil society; and the third issue will present a comparative research about the instruments for human rights protection and implementation in the Mercosul countries.

# Resumen

## **POLÍTICAS SOCIALES COMPENSATORIAS EN EL MERCOSUR**

Este trabajo presenta un análisis comparativo de las principales políticas sociales que están siendo implementadas en tres países integrantes del Mercosur: Argentina, Brasil y Chile, así como algunos indicadores sociales relativos a Paraguay y Uruguay.

El análisis está centrado en tres diferentes tipos de programas: combate a la pobreza, generación de empleo y entrenamiento profesional, y políticas anti-discriminatorias de género y raza.

En la primera parte, el estudio discute los antecedentes históricos de los acuerdos del Mercosur así como sus desarrollos más recientes, evidenciando la marginalización de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las ONGs, en la trayectoria institucional del Mercosur. Este hecho es, en gran parte, responsable por la inexistencia de una agenda social para este mercado común.

El texto hace algunas consideraciones sobre el perfil económico y social de los países integrantes del Mercosur, llamando la atención para su gran heterogeneidad. Sin embargo, la situación de Brasil y Paraguay es bastante similar con respecto a algunos de los indicadores sociales analizados, a pesar de Brasil tener un ingreso per capita dos veces mayor que el de Paraguay. Con relación a la expectativa de vida, por ejemplo, Brasil presenta la tasa más baja dentro de los países analizados. Argentina, Chile y Uruguay tienen indicadores sociales bastante más altos.

El análisis de las políticas sociales compensatorias desarrolladas en Argentina, Brasil y Chile demuestra que, en todos estos países, tales políticas son fragmentadas y se caracterizan por un abordaje non-universal, donde la prioridad es atribuida a grupos objeto específicos. La mayor parte de los programas son desarrollados a través de políticas descentralizadas que, con frecuencia, involucran la participación de la comunidad en su implementación. El estudio también indica que, aunque los programas de combate a la pobreza adopten estrategias similares,

sus resultados varían mucho entre los países. Así, por ejemplo, en Chile tales políticas han sido mucho más efectivas en la reducción de los niveles de pobreza que en Argentina o Brasil.

Con relación a la generación de empleo y entrenamiento profesional, el trabajo destaca la importancia del seguro desempleo y de los programas de calificación con el objeto de adecuar la fuerza de trabajo a los nuevos desafíos de los cambios tecnológicos. Atención particular es atribuida a las políticas dirigidas a las mujeres y a otros grupos más vulnerables.

Programas anti-discriminatorios orientados hacia la lucha contra el racismo y el sexismo, particularmente en el mercado de trabajo, son también analizados. En las últimas décadas, tanto en Argentina como en Brasil y en Chile se han hecho progresos considerables en el diseño y desarrollo de políticas sociales que pueden contribuir sustancialmente para reducir la pobreza y establecer nuevas modalidades de protección social a la mayoría de la población de los países del Mercosur. Sería necesario un mayor intercambio de experiencias entre estos países así como la discusión de una agenda social común para la región.

Con este estudio el Foro de la Sociedad Civil en las Américas, y su secretaria ejecutiva, representada por el Center for Health and Social Policy, localizado en San Francisco y por CEPIA, Ciudadanía, Estudio, Pesquisa, Informação, Ação, ubicada en Rio de Janeiro, espera contribuir para el debate sobre la urgente necesidad de que gobiernos, sectores comerciales y la sociedad civil definan e implementen una agenda social para el Mercosur. Esperamos que esta publicación contribuya también para apoyar a ONGs de la región comprometidas con la promoción de la justicia social y de los derechos humanos para todos los ciudadanos del Mercosur.

“Políticas Sociales Compensatorias en el Mecosur” es la primera publicación de una serie intitulada “Cuadernos Foro Civil”. El segundo número tratará del debate sobre la cuestión de la diversidad en la sociedad civil de México y el tercer volumen presentará un estudio comparativo sobre instrumentos de protección de derechos humanos en países del Mercosul.

Projeto gráfico e diagramação

*Anita Slade*

*Sonia Goulart*

Revisão

*Jacqueline Pitanguy*

*Rosana Heringer*

Impressão

*Imprinta*