



SEMINARIO REGIONAL

Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas

Antigua Guatemala, 8 y 9 de julio 2014

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

SOLO PARA PARTICIPANTES

8 y 9 de julio de 2014

SOLO ESPAÑOL

CISP

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (*Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos*)

Seminario Regional

“Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas”

Antigua Guatemala, 8 y 9 de julio 2014

Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC. CASO BRASIL

Antonio Ibarra

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial

Este documento fue preparado por Antonio Ibarra, consultor del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), bajo la supervisión de Paolo Raciti y la revisión de Carlo Tassara, en el marco de las actividades de investigación sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad, que se llevan a cabo en el área temática de protección social del programa EUROsociAL II

Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC. CASO BRASIL

Borrador

1. Introducción	1
2. Programas y acciones gubernamentales	3
2.1 Programa Bolsa Família	5
2.2 Beneficio de Prestación Continuada	7
2.3. Brasil Sem Miséria	7
2.4 Asistencia social	8
2.5 Educación.....	11
2.6 Salud.....	12
2.7 Mercado del trabajo	13
2.7.1 Agricultura familiar	14
2.7.2 Micro emprendedor Individual.....	15
2.7.3 Economía solidaria.....	16
2.7.4 Empleados domésticos	16
2.7.5 Cursos de calificación profesional	16
2.7.6 Microcrédito	17
3. Identificación de algunas dificultades estructurales	19
3.1 Estrategias de salida y participación en el mercado de trabajo.....	20
3.2 Régimen transicional vs universalización	21
3.3 Gasto social.....	22
3.4 Rotación de la mano de obra	23
4. Indicadores y bases de datos.....	26
4.1 Cadastro Único y Programa Bolsa Família: gestión y pacto federativo.....	27
4.2 Otros registros de MDS.....	31
4.3 Registros administrativos del mercado de trabajo formal	32
4.4 Cambios en los registros administrativos.....	32
4.5 Cambios en las encuestas de hogares	33
4.6 Identificación de un criterio único o multidimensional.....	34
5. Indicaciones y sugerencias	36
Bibliografía.....	38

Autor: Antonio Ibarra, sociólogo, especialista en pobreza y mercado de trabajo. Es consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil y asesor de la Dirección Técnica del *Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos* (DIEESE).

Fecha: 18.06.2014.

Revisión y adaptación del texto en español: Carlo Tassara.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea, del Programa EUROsocial o del CISP.

1. Introducción

Este informe tiene como objetivo analizar las reglas de graduación y las estrategias de egreso de los principales programas de lucha a la pobreza en Brasil, en el marco de las políticas sociales vigentes. Al respecto, es importante señalar que Brasil ya cuenta con una gama de indicadores que pueden servir para acompañar la graduación de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas (PTC), pero se hace necesario revisarlos a la luz de los cambios ocurridos en el sistema estadístico nacional, principalmente en lo que se refiere a las encuestas de hogares. Con este propósito, se aborda la discusión teórica sobre la protección social y los avances logrados en los últimos años en la búsqueda de la inclusión social de los grupos más desaventajados a través del Plan Brasil Sin Miseria, que también apunta a la inclusión productiva de sus beneficiarios.

En los últimos años Brasil ha pasado por grandes transformaciones que merecen ser destacadas para comprender mejor la filosofía de las mencionadas estrategias de egreso. Esos cambios ocurrieron no solo en el ámbito económico – sobre todo mediante una extraordinaria generación de empleos formales – sino también en temas sociales. Este avance se debe principalmente a políticas públicas que orientaron su actuación preferentemente hacia las poblaciones más vulnerables.

A pesar del importante avance logrado en 2004, con la unificación de varias acciones en el Programa Bolsa Familia, fue con el Plan Brasil Sin Miseria, implantado en 2011, que el país avanzó de forma más contundente en relación a la superación de la extrema pobreza. El lanzamiento de ese Plan solo fue posible gracias a los avances logrados en la asistencia social y en la gestión de la información, a los cuales se sumaron importantes acciones en el área de la salud, educación y el desarrollo agrícola.

En Brasil la discusión sobre las estrategias de salida de los PTC nunca tuvo mucho espacio, ni cuando los programas eran muy dispersos, ni cuando se realizó el esfuerzo de unificarlos. Esto se debe a tres razones principales: la percepción de la pobreza como una cuestión estructural, la dificultad de medir claramente el impacto de las acciones realizadas, y la resistencia de los beneficiarios – o sea un cuarto de la población nacional – que identifican el tema con la posible terminación de los PTC. Sin embargo, según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgano del Ministerio de Planeamiento, Gestión y Presupuesto (MPOG por su sigla en portugués), el Programa Bolsa Familia se convirtió en el mayor PTC del mundo.

Desde hace tiempo estaba claro que el país avanzaría en el diseño e implementación de un programa transversal solo cuando se hubiera perfeccionado suficientemente cada acción temática realizada previamente. El presente documento indaga cuáles fueron las características de ese proceso y cuál es el *status quo* de las principales políticas públicas para la lucha contra la pobreza extrema.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados, los déficits sociales que se acumularon a lo largo de los años acabaron generando fuertes desigualdades regionales y de oportunidades para las familias menos favorecidas, situación que aún siguen perjudicando fuertemente a Brasil. Una prueba es el Índice de Gini del país, que a pesar de las conquistas de los últimos años, continúa próximo a 0,500.

Al respecto, se podría pensar que la simple multiplicación de las oportunidades de inclusión productiva sería suficiente para que los beneficiarios de los PTC salgan de su condición de pobreza. No obstante, se necesita en primer lugar, asegurar las bases psicosociales y las capacidades necesarias para que las personas sepan aprovechar adecuadamente las nuevas oportunidades. De la misma forma, hay que mirar a las limitaciones que impone el mercado de trabajo, principalmente con las elevadas tasas de rotación de la mano de obra, que acaban generando volatilidades de ingreso para las familias.

Las reglas de ingreso del Programa Bolsa Familia todavía se basan en el ingreso declarado por las familias al momento de la inscripción. Después de una larga discusión, en 2011 Brasil adoptó una línea de extrema pobreza monetaria, pero siempre reiterando la necesidad de utilizar también criterios multidimensionales para tener en cuenta también el acceso a los servicios públicos básicos, tanto a nivel estadístico como en el diseño de las políticas. En ese sentido, es importante profundizar la discusión sobre la línea de pobreza, monetaria y multidimensional, también para analizar las posibles alternativas en lo referente a las estrategias de egreso. Esas estrategias pueden ser moldeadas dentro de

Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC. Caso Brasil |

las políticas públicas existentes, que en el caso de Brasil son muy capilares y cubren varias poblaciones (indígenas, comunidades tradicionales, etc.) en distintos aspectos (educación, salud, mercado de trabajo, etc.).

Es importante resaltar, de entrada, que la formulación de estrategias de egreso de los PTC solo tiene sentido si se contempla un esfuerzo estratégico del Estado a largo plazo y no solamente de un gobierno. En el mediano plazo se trata más bien de crear las condiciones propicias para que los más vulnerables tengan acceso a servicios públicos de buena calidad y que, conjuntamente, puedan visualizar sus derechos garantizados constitucionalmente. Lo anterior, teniendo en cuenta que siempre existe la posibilidad que cierto número de familias, graduadas o hasta de clase media, puedan sumergirse nuevamente en una situación de pobreza por distintos motivos, como demuestra la actual crisis económica de varios países industrializados.

Después de esta breve introducción, la segunda parte del documento presenta los principales programas y acciones federales de lucha contra la pobreza extrema. Sigue la revisión analítica de las principales dificultades estructurales relacionadas con la implementación de estrategias de salida integrales. La cuarta parte aborda la descripción de algunas bases de datos que pueden servir para generar indicadores útiles para evaluar el cumplimiento de las metas de lucha contra la pobreza. Finalmente, la última parte introduce algunas orientaciones y sugerencias para asegurar una agenda básica de reducción de la pobreza como paso fundamental para un avance efectivo del cuadro social brasileño.

2. Programas y acciones gubernamentales

El desarrollo de las políticas públicas, económicas y sociales, en las últimas décadas tiene fuerte incidencia sobre las condiciones que Brasil tiene para avanzar hacia el desarrollo económico con inclusión social. Por supuesto que los avances logrados principalmente en la última década – sacando a 28 millones de personas de la pobreza y otros 36 millones que pasaron a integrar la clase media – fueron relevantes. Pero todavía quedan cerca de 16 millones de personas que se encuentran en la extrema pobreza, o sea el “núcleo duro” que padece históricamente graves brechas educacionales, laborales y de salud.

Los tres ejes del Plan Brasil Sin Miseria – garantía de ingreso, acceso a servicios y la inclusión productiva, junto con la acción de la búsqueda activa – tuvieron amplio apoyo por representar en su esencia la dimensión de la inclusión social impulsada por el Estado. Las dificultades eran enormes: la inclusión social, incluyendo su dimensión productiva, era de difícil implementación puesto que no se pueden cambiar los procesos psicosociales de un día para el otro. Tampoco podían hacerse inversiones para elevar el capital humano en el corto plazo como única solución para este segmento de la población. Además, las acciones propuestas en el Plan Brasil Sin Miseria destinadas a permitir el acceso a algunos servicios públicos básicos a los residentes en áreas lejanas podrían ser impracticables por necesitar ingentes recursos.

De esa forma, la decisión de instalar los nuevos Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) y Centros de Referencia Especializados de la Asistencia Social (CREAS) y de construir Unidades Básicas de Salud (UBS) y guarderías en las áreas con mayor densidad de la población pobre, buscaba revertir ese déficit de acceso a los servicios públicos. Del mismo modo, la búsqueda activa demostraba que el Estado cambiaba de actitud: en lugar de esperar que los más pobres pidieran ayuda, se decidió que el Estado tenía que buscar a esas personas, ello porque esos grupos más pobres ni siquiera tienen noción o recursos para inscribirse en un programa social.

Según los discursos iniciales de la Ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Tereza Campello, y de la Coordinadora del Plan Brasil sin Miseria, Ana Fonseca, una de las tareas más difíciles era cambiar la actitud de los mismos funcionarios públicos que no estaban capacitados a atender a este tipo de público. Al respecto, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) cumplió un papel decisivo para ayudar a los funcionarios públicos en esa misión, tanto con la formación como con la preparación de materiales informativos. El nuevo discurso tuvo inicialmente un fuerte impacto, pero fue perdiendo fuerza a medida que se enfrentaban dificultades para elaborar un material que facilitara la comunicación entre los funcionarios y los pobres. No cabe duda que esa es una de las tareas más difíciles que se puede emprender y que no se cambian años de exclusión en algunos pocos días.

En ese contexto, la tarea más importante es el adecuado conocimiento del público que se va a atender. No se trata apenas del conocimiento de la distribución espacial de la extrema pobreza sino también de las posibles habilidades y capacidades de esos “ciudadanos” excluidos. Las puertas de salida no pueden ser instaladas únicamente en la inserción laboral, sino también en el acceso a servicios públicos, ya que si no tienen la capacidad de dialogar con estos supuestos ciudadanos, no podrían servir para ayudarlos. La actitud de cambio de la postura del Estado es fundamental: no es suficiente ser un agente muy calificado si no se conoce el territorio y su gente. En países con profundas desigualdades sociales, es usual que los funcionarios públicos hagan más profundo ese distanciamiento, de modo que la reversión de ese panorama no es tarea tan simple, inclusive por la resistencia de algunos. Esa resistencia se percibe desde los reclamos de desvíos de funciones laborales (“no me pagan para eso”) hasta la falta de compromiso (“de nada sirve ayudar a esa gente”), pasando por la visión más común de que el Estado les ofrece dinero para que no trabajen.

Para economistas y periodistas, la cifra mítica sobre el Programa Bolsa Familia alcanza a R\$ 25 mil millones (algo como U\$D 10 mil millones). Ese recurso se refiere al desembolso del año 2013. Es común que ese valor sea comparado con otras cifras, que acaban sirviendo como referencia de manera positiva o negativa. Así, por ejemplo, si se compara con los R\$ 190 mil millones de la exoneración de la planilla de salarios¹, contemplada para más de cincuenta sectores

¹ Algunos sectores de la economía fueron favorecidos, desde 2011, con la sustitución del pago obligatorio de 20% del salario de cada trabajador para la seguridad social por una alícuota de entre el 1 al 10%, dependiendo del sector, de la facturación de la empresa. A pesar del carácter temporal de esta medida, el sector patronal pide que se mantenga lo anterior mientras que los sindicatos plantean que habría que verificar su impacto en la seguridad social.

económicos en 2014, el valor parece irrisorio. Sin embargo, los críticos utilizan ese monto para atacar el gobierno federal. Algunos de ellos afirman paradójicamente que si a ese valor se suman a los gastos de seguro de desempleo², abono salarial³ calificación profesional, seguridad social, el gasto social es absurdamente elevado. También plantean que los salarios mínimos ya no pueden subir más debido a las presiones inflacionarias generadas por las políticas de valorización seguidas en los últimos años. Otros comparan el gasto del Programa Bolsa Familia con la construcción de los estadios para la Copa del Mundo de Fútbol 2014, que alcanza unos U\$D 5 mil millones.

Según algunos comentaristas las recientes manifestaciones que ocurrieron en las principales ciudades brasileñas reflejan el descontento de una parte de la clase media, que se considera mal atendida lo referente a servicios públicos (transporte, salud y educación), motivo por el cual tienen que recurrir a los servicios privados (automóviles, planos de salud y educación privada). Otros afirman que el perfil de los que tomaron las calles corresponde más bien a los habitantes de las periferias de algunas ciudades, que no tienen la opción de los servicios privados y dependen del transporte colectivo, colas de espera para servicios médicos y con las debilidades del sistema educacional público (bajos salarios de los profesores y falta de equipamiento y condiciones para las clases).

Es innegable que los servicios públicos en Brasil vienen sufriendo un gran deterioro desde los años 70, ocasionando el descrédito de la población y los empresarios. Lo anterior hace que las empresas no ofrezcan sus vacantes de trabajo en el sistema de intermediación de mano de obra.

La creación del Sistema Único de Salud (SUS), fruto de las conquistas constitucionales de 1988, buscaba atenuar ese deterioro. Pero no tuvo mucho éxito. Los médicos, por ejemplo, no querían ir a trabajar en el interior o en las ciudades pequeñas— aunque ganaran salarios bastante altos en relación a la media nacional - porque ganarían mucho más ejerciendo su profesión en las grandes ciudades, donde tienen mejores posibilidades de trabajar en consultorios privados que acumulan con los empleos públicos.

En la educación, los municipios están sujetos a la ley de responsabilidad fiscal y a las reglas de contratación anual. Por lo anterior, los profesores son despedidos en diciembre, cuando termina el período de clases, y contratados nuevamente en febrero o marzo. Esa inestabilidad, sumada a los bajos salarios y a la falta de material y equipamientos, desestimula la enseñanza y su calidad.

En el mundo del trabajo la situación no es muy diferente. La escasa eficiencia del sistema de intermediación laboral manejado por el estado hizo que las grandes empresas utilizaran agencias privadas o ampliaran su oficina de recursos humanos para seleccionar directamente el personal necesario. Frente a esta situación, el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) intentó perfeccionar su sistema, mediante la integración de varias bases de datos (seguro de desempleo, calificación profesional, intermediación) en un sistema único interactivo con la contratación de una empresa privada de informática. Hace cuatro años, la gestión de todos esos servicios pasó a una empresa estatal (Dataprev), que en actualidad enfrenta graves problemas en el procesamiento de la información.

A continuación, se analizan algunas políticas y programas que son o pueden ser transversalizadas para estructurar las estrategias de egreso de los PTC a través de la integración de sus componentes. Se describen, por lo tanto, los avances que se lograron y los problemas que se enfrentaron en los últimos años.

En el análisis, se le da énfasis a los programas y acciones financiados por el gobierno federal, que dispone de la mayor cantidad de recursos y tiene más influencia en las otras esferas gubernamentales. Por otro lado, los gobiernos locales y estatales también tienen cierta capacidad de innovación en las políticas públicas, pero a menudo necesitan del apoyo financiero del gobierno federal.

² El seguro de desempleo se ofrece para quienes hayan trabajado con registro por un período mínimo de seis meses y no sean funcionarios públicos. El programa se financia con la recaudación de una alícuota de 0,65% del salario para el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) que los empleadores tienen que contribuir mensualmente, salvo para las microempresas (alícuota cero) y las pequeñas empresas (alícuota progresiva hasta el límite de 0,65%). Anualmente cerca de 8 millones de desempleados reciben de un mínimo de tres a un máximo de cinco mensualidades de este seguro, según la duración del tiempo trabajado. El valor de seguro está comprendido entre 1,0 (cerca de 70% perciben ese valor) y 1,8 salarios mínimos.

³ El Programa de Abono Salarial también es una obligación del FAT (ver nota anterior) y se refiere al pago único de un salario mínimo para todos los trabajadores, inscritos con registro hace más de cinco años, que en el año anterior ganaron menos de 2 salarios mínimos mensuales. El programa fue creado para compensar los bajos salarios, pero como con la reciente formalización de contratos y generación de nuevos puestos de trabajo con ese perfil (se estima que 80% perciben hasta 2 salarios mínimos), el programa pasó a tener una amplia cobertura pero el despido también aumentó considerablemente, tornándolo foco principal de críticas del Ministerio de Hacienda y del sector patronal.

2.1 Programa Bolsa Família

El Programa Bolsa Familia (PBF), iniciado en 2004, concentró esfuerzos de distintos ministerios para unificar iniciativas que muchas veces se sobreponían en la gestión federal. Antes del PBF, existían programas como Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Brasil Jovem y el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Esa integración no fue una tarea simple puesto que cada cual tenía sus grupos objetivos específicos, reglas de funcionamiento y órganos de gestión propios. Frente a muchas críticas iniciales, después de algún tiempo quedó claro que el esfuerzo había valido la pena. El PBF pasó a operar en la Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) comandado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). El instrumento que hizo posible ese cambio fue el Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Las normas que rigen ese instrumento establecen que se puede inscribir en el CadÚnico cualquier persona, preferiblemente mujeres, cuyo ingreso *per cápita* familiar no supere los dos salarios mínimos. Los dispositivos que rigen el CadÚnico establecen que son elegibles para el PBF las familias que tengan ingreso *per cápita* hasta R\$ 140 (cerca de US\$ 64 a precios corrientes). Las informaciones que son prestadas se encuadran en el Código Civil de Brasil, por lo cual los beneficiarios tienen responsabilidad civil sobre la información que facilitan a las entidades públicas.

Las inscripciones en el CadÚnico pueden ser realizadas en los CRAS, los CREAS o en visitas de asistentes sociales a sus hogares. Al momento de la inscripción, el gobierno central otorga a la persona un Número de Identificación Social (NIS) o, de ser disponible, utiliza el número de Programa de Identificación Social (PIS) que le fue concedido a las personas que tuvieron anteriormente un empleo registrado.

El PBF otorga beneficios que tienen valores distintos dependiendo de la composición familiar. Las familias que tienen ingresos *per cápita* hasta R\$ 70 reciben el beneficio básico. Las familias que tienen hijos entre 0 y 15 años reciben además un beneficio variable (R\$ 32 por hijo en la escuela). También existe un beneficio variable para los jóvenes de 16 o 17 años (R\$ 38 por joven).

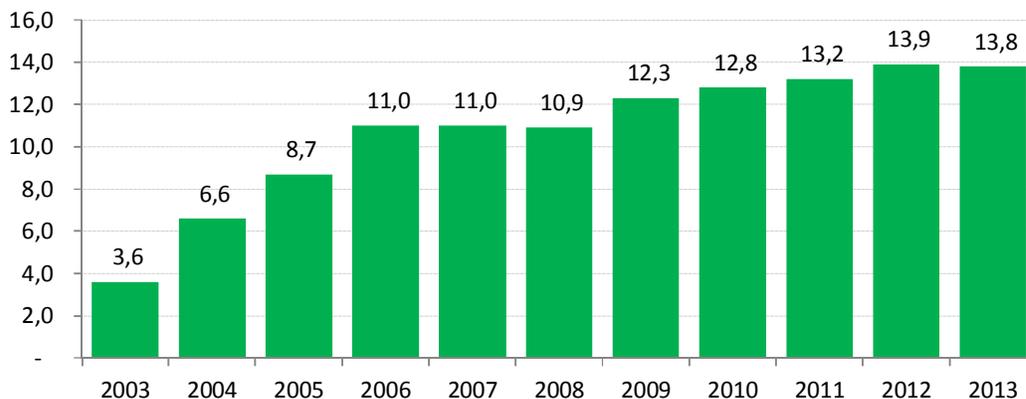
Tres medidas del Plan Brasil Sin Miseria mejoraron la situación de los niños y adolescentes que viven en pobreza o extrema pobreza. Desde septiembre de 2011, el beneficio variable, que cada familia puede recibir según el número de hijos, fue ampliado de tres a cinco. En noviembre de 2011, se extendieron los beneficios variables para las madres que amamantan, apoyando así a los bebés de cero a seis meses (una fase fundamental para su crecimiento), y en diciembre de 2011 para las mujeres embarazadas.

La información del CadÚnico es válida por dos años. Cuando se acerca la fecha para su actualización, el MDS avisa a las familias involucradas por varios canales (correo, mensaje vía celular y comunicados de radio y televisión). Si la familia no actualiza la información, sus beneficios se suspenden hasta que lo haga y, si no lo hace dentro de dos años, los pierde automáticamente.

Desde 2011, los beneficiarios que lograron mantenerse sin el recurso del PBF informan al MDS y salen del Programa. Sin embargo, de necesitarlo pueden acceder nuevamente al mismo de forma automática, sin necesidad de averiguar si el municipio en donde viven ya tiene su cuota de beneficiario. Esa medida busca agilizar el proceso de reingreso en el Programa, pero a menudo la población no confía mucho en su aplicación.

Actualmente el PBF beneficia a 13,8 millones de familias. Eso significa que más de una quinta parte de las familias brasileñas recibe un ingreso promedio de US\$ 70 mensuales. Teniendo en cuenta la numerosidad de las familias pobres, se estima que lo anterior corresponde a la cuarta parte de los brasileños. Por otro lado, el PBF representa solamente un 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB).

Gráfico 1. Familias beneficiarias del PBF (en millones)



Fuente: MDS (<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/linhadotempo>)

Mitad de las familias beneficiarias del PBF se ubican en la región Nordeste (50,7%), seguidos de Sudeste (24,8%), Norte (11,3%), Sur (7,6%) y Centro-Oeste (5,6%). Debido a la distribución de la pobreza en el territorio, los porcentajes de cobertura de la población de cada región son, respectivamente, 27,8%, 42,0%, 8,5%, 14,3% y 7,5%. De lo anterior, resulta que las regiones Nordeste y Norte tienen una elevada incidencia de pobreza. En la última década, el desarrollo de estas dos regiones ha evolucionado de forma más acelerada que las otras, lo que ayuda a entender mejor la reducción de la pobreza en el país.

Desde 2008, las personas con registro en el Catastro Único están exentas de la tasa de inscripción en concursos públicos, conforme lo definido en el Decreto 6.593 de 2 de octubre de 2008. Desde esa fecha hasta el mes de julio de 2013, 1,22 millones de personas aprovecharon de esa exención (con un máximo de 577 mil personas en 2012).

Desde 2002 también el Programa Tarifa Social de Energía Eléctrica (TSEE) tiene como meta ayudar a las familias inscritas en el Catastro Único. En su versión más actual, la Ley 12.212 del 20 de enero de 2010 establece que las familias con consumo mensual promedio de hasta 30 KWh de energía tienen derecho a un descuento de 65% en su pago. Este descuento disminuye al 40% (entre 31 y 100 KWh) y al 10% (entre 101 y 220 KWh), según el consumo respectivo, mientras que las familias indígenas y *quilombolas* (comunidades tradicionales) tienen un 100% de descuento hasta un consumo de 50 KWh. También se aplican descuentos si el consumo de energía está relacionado con algún tratamiento médico. Actualmente la TSEE beneficia a 9,8 millones de familias de bajo ingreso, o sea, 59,0% de las 16,6 millones de familias que están en el Cadastro Único, según la información disponible en marzo de 2013.

Las condicionalidades del PBF aplican a educación, salud y asistencia social. Las familias que tengan dificultades en cumplirlas pueden recurrir al apoyo del gestor municipal del programa, los CRAS, CREAS o los equipos de asistencia social. Si las familias no logran revertir el incumplimiento, el beneficio puede ser bloqueado, suspendido o hasta cancelado.

En el caso de la educación, todos los niños entre 6 y 15 años deben estar matriculados y demostrar frecuencia mínima mensual de un 85% de la carga horaria. Los estudiantes entre 16 y 17 años deben tener frecuencia mínima del 75%. La información sobre frecuencia (bimestral) y resultados (semestral) es entregada para que el Ministerio de Educación haga el cruce información junto a la Directiva de Condicionalidades de la Secretaria de Ingreso y Ciudadanía (SENARC) de MDS. Según la información disponibles, en 2012, el 89,3% de los niños de 6 a 15 años obtuvieron la frecuencia necesaria para mantenerse en el Programa mientras que entre los jóvenes de 16 y 17 años, ese valor fue de 77,6%.

En la salud, las familias beneficiarias se comprometen con el cumplimiento de la tarjeta de vacunación y de crecimiento y desarrollo de los niños menores de 7 años. Las mujeres entre 14 y 44 años, si embarazadas o lactantes, deben realizar el examen prenatal y el acompañamiento de su salud y del bebe. El Ministerio de Salud envía los resultados de la monitorización para el SENARC/MDS. Los datos de 2012 demuestran que 73,1% de las familias con niños hasta 7 años y mujeres de 14 a 44 años de edad cumplieron con esas condicionalidades.

Los niños y adolescentes con hasta 15 años de edad, en riesgo de trabajo infantil o retirados del mismo por el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Peti), deben asegurar al menos el 85% de asistencia en las reuniones propiciadas por los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de los Vínculos (SCFV). Las secretarías de MDS, SNAS y SENARC, realizan conjuntamente el monitoreo respectivo.

2.2 Beneficio de Prestación Continuada

El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) pagado por el MDS y operado junto al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), a través de la Secretaría de Asistencia Social (SNAS), utiliza una línea de pobreza distinta de la utilizada por el PBF. Este beneficio está direccionado a los ancianos con 65 años o más que tengan un ingreso familiar inferior a un cuarto de salario mínimo y a las personas portadoras de deficiencia que las incapaciten para el trabajo y no puedan tener una vida independiente. Así como en el PBF, está prevista una revisión catastral cada dos años.

El valor del beneficio es de un salario mínimo vigente cada mes, establecido por el Artículo 34 de la Ley 10.741 de 1º de octubre de 2003. En 2012 el beneficio era concedido a 4,0 millones de personas, de las cuales el 45% ancianos y el 55% portadores de deficiencia.

El Beneficio de Prestación Continuada tiene un valor mensual elevado. Por ende, en 2012 se gastaron R\$ 30,3 mil millones para el mismo y R\$ 20,5 mil millones para las 13,9 millones de familias atendidas a través del PBF.

2.3. Brasil Sem Miséria

El Plan Brasil Sem Miséria (BSM) fue lanzado en junio de 2011 y se articula en tres ejes: garantía de ingreso, acceso a servicios, e inclusión productiva. El primer eje buscaba suplantar el hiato entre el ingreso de las familias en extrema pobreza y la línea oficial de extrema pobreza que fue introducida con el mismo Plan. El segundo eje buscaba integrar acciones y programas que permitieran la inclusión social a través de servicios públicos accesibles a todos. El tercer eje fue concebido para permitir que las familias pudieran ser incluidas productivamente, sea en los centros urbanos como en las áreas rurales, donde se ubicada cerca de la mitad de las mismas. La búsqueda activa intentó aproximar la acción del Estado a quienes no estaban inscritos en el Cadastro Único por varios motivos, como desinformación, exclusión previa, lejanía de los centros urbanos, y otros.

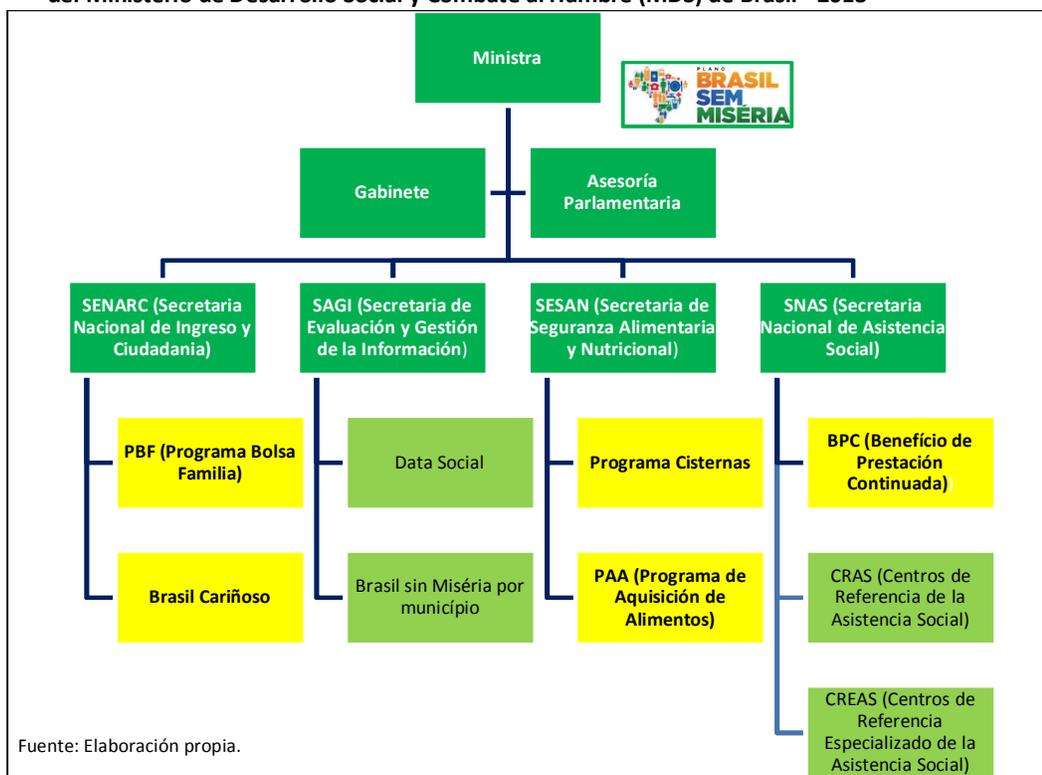
El diseño organizacional del Plan BSM se basó en el aprendizaje de la experiencia ganada con el Programa Fome Zero, iniciada en 2003 con el Gobierno Lula. Fome Zero estaba directamente vinculado a la Presidencia de la República y tenía amplios poderes de intervención en distintos ministerios. Sin embargo, eso no fue suficiente para aumentar la sinergia operativa entre los ministerios involucrados, como por ejemplo en lo referente a la identificación de las personas que participaban en los distintos programas. Mientras el Ministerio de Educación utilizaba el identificador CPF (Cadastro de Pessoa Física, dado por la Secretaría de Receita Federal, con propósitos tributarios), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) utilizaba el Número de Identidade Social (NIS) del mismo ministerio, y el Ministerio de Trabajo y Empleo utilizaba el Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), ofrecido por el Ministerio de Seguridad Social. Lo anterior ejemplifica el alto nivel de complejidad existente para cruzar información entre los ministerios mencionados.

Esa situación ha cambiado con el Plan BSM, porque la creación de una Secretaría Extraordinaria en el Gabinete del MDS permitió que los técnicos de los tres ministerios pudieran decidir conjuntamente cómo manejar el cruce y la validación de la información y articular la operatividad. Igualmente, se crearon salas situacionales para mejorar la articulación entre la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), el Ministerio de Desarrollo Agrícola y el Ministerio de Integración, por un lado, y la Secretaría Nacional de Asistencia Social y los Ministerios de Educación y de Salud, por el otro. Lo anterior facilitó notablemente el trabajo interministerial, sin olvidar que también, se logró aumentar la articulación con los estados y los municipios, que también crearon estructuras parecidas a nivel local. En

este marco, también las metas de BSM fueron acordadas con los respectivos ministerios para facilitar la coordinación de las actividades y aumentar el impacto de las mismas, como se verá más adelante.

La capilaridad que ganaron las acciones en cada área demuestra lo imprescindible que es establecer políticas públicas transversales basadas en actividades integradas e integrales para aumentar el éxito de los programas de lucha contra la pobreza. Desde el punto de vista de las estrategias de egreso, analizar cómo fueron construidas las bases de la integración interinstitucional se vuelve fundamental para comprender no solo el *status quo* de cada actividad sino también cómo las mismas se pueden fortalecer para lograr las metas de la política pública.

Gráfico 2. Organigrama y principales programas/acciones del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) de Brasil - 2013



2.4 Asistencia social

Entre los años 90 y el día de hoy la asistencia social en Brasil tuvo tres momentos importantes. En 1993 se aprobó la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS⁴) que organizaba la asistencia social y la afirmaba como derecho del ciudadano y deber del Estado. De manera inesperada la ley incluía entre sus objetivos “la promoción de integración al mercado de trabajo” (art. 2 punto III). De hecho, se trata de un objetivo sumamente ambicioso, que requiere de la integración de las políticas de asistencia social con las de empleo, trabajo e ingreso, que normalmente están a cargo de distintos ministerios. En efecto, un alto nivel de integración en esos temas representaría un paso fundamental para la consolidación de mecanismos efectivos para el control de la entrada y la salida de familias en los PTC.

En 2005, se creó el Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS)⁵ con el propósito de consolidar la red de atención socio-asistencial, cuya implementación estuvo temporalmente a cargo del *Conselho Nacional da Assistência Social*. El 6 de julio de 2011 fue aprobada la Ley Federal 12.435 que reglamentó el SUAS y modificó algunos dispositivos de la LOAS. Con lo anterior, el SUAS pasa a tener un carácter obligatorio para los órganos de gestión a nivel federal y local, una vez que antes servía apenas de orientación para los municipios. Por lo tanto, se trata de un sistema introducido

⁴ Ley 8.742 de 7 de diciembre de 1993.

⁵ Creado por la Resolución 130 del 15 de julio de 2005 del Consejo Nacional de Asistencia Social, que aprueba la Norma Operacional Básica de la Asistencia Social (NOB/SUAS) y establece que el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre será el gestor.

hace poco más de dos décadas y que sólo desde 2011 tiene una forma obligatoria y está cofinanciado por las tres esferas gubernamentales de nivel federal, estatal y municipal. Por otro lado, los esfuerzos realizados en los últimos años apuntan a fortalecer el sistema para asegurar los derechos de los ciudadanos.

El SUAS crea también los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) y las Unidades Básicas de Salud (UBS) para garantizar la atención efectiva de la población con mayor riesgo de vulnerabilidad. A pesar de que hasta la fecha no se ha logrado la atención integral deseada, sí se ha avanzado bastante en esa dirección.

En relación a los indicadores relativos a la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), el Censo del Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS) de 2010, que clasificó las municipalidades según su tamaño (pequeño I hasta 20 mil habitantes; pequeño II: de 20 mil hasta 50 mil; mediano: de 50 mil a 100 mil; grande: 100 mil a 900 mil y metrópolis más de 900 mil habitantes), presentó información sobre la oferta de servicios de Protección Social Básica en los CRAS y en los CREAS según ítems como los siguientes: perfil de los profesionales, situación de los inmuebles, articulación de los recursos financieros por origen (federal, estatal, municipal y formas combinadas).

Tabla 1. Número de CRAS por tamaño de las municipalidades: 2007-2010

Tamaño	Año			
	2007	2008	2009	2010
Pequeño I	1.894	2.455	2.949	3.350
Pequeño II	790	928	1.006	1.247
Mediano	399	468	537	657
Grande	855	954	1.032	1.205
Metrópolis	257	269	274	342
Total	4.195	5.074	5.798	6.801

Fuente: MDS. Censo SUAS, 2010.

En 2010 existían 6.801 CRAS distribuidos en 4.720 municipios (84,8% del total), concentrados principalmente en las regiones Sudeste y Nordeste y en menor medida en las regiones Centro Oeste y Norte, lo cual es coherente con el número de municipalidades y la población respectivas.

En lo que concierne a las fuentes de financiación, de los 535 CRAS de la región Norte: 104 (19,4%) operan exclusivamente con recursos del gobierno federal, 360 (67,3%) en régimen de cofinanciación (municipal y federal), 31 (5,8%) con financiación de las tres instancias (federal, estatal y municipal). Además, 32 (6,0%) operan con recursos de las municipalidades, 4 (0,7%) con recursos de los estados y de las municipalidades y 1 (0,2%) exclusivamente con recursos del estado.

La región Nordeste tiene 2.379 CRAS y su financiación está articulada así: 1.195 (50,2%) funcionan en régimen de cofinanciación municipal y federal, 571 (24,0%) sólo reciben recursos federales, 448 (18,8%) están cofinanciados por las tres fuentes al mismo tiempo, 67 (2,8%) reciben exclusivamente transferencias municipales, 44 (1,8%) están financiados por el nivel estatal y federal, 41 (1,7%) por el nivel estatal y estatal y municipal y, finalmente, 13 (0,5%) solo por el nivel estatal.

Los 535 CRAS de la región Centro Oeste son financiados del modo que sigue: 254 (47,5%) con recursos del gobierno municipal y federal, 155 (29,0%) de las municipalidades, los estados y el gobierno federal, 60 (11,2%) del gobierno federal, 27 (5,0%) de las municipalidades, 26 (4,9%) del estado y del gobierno federal, 9 (1,7%) del estado y las municipalidades y 4 (0,7%) solo reciben financiación del estado.

Por su parte, de las 2.194 CRAS ubicadas en el Sudeste, 934 (42,6%) cuentan con financiación del gobierno municipal y federal, 617 (28,1%) con recursos de los tres niveles, 225 (10,3%) con recursos de las municipalidades, mientras que 217 (9,9%) están financiadas por el gobierno federal, 143 (6,5%) por municipalidades y estados, 37 (1,7%) por el estado y 21 (1,0%) por los noveles estatal y federal.

La región Sur cuenta con 1.158 CRAS que son financiados de la siguiente manera: para el 62,6% (725) la fuente de financiación es estatal y federal; para 15,7% (182) la fuente es municipal, estatal y federal; 11,1% (128) son

financiados por las municipalidades; 9,4% (109) por el gobierno federal y solamente un CRAS es financiado por el estado y el gobierno federal.

Finalmente, se puede observar que el 67,3% de los recursos de la región Norte, el 62,6% de la región Sur y el 50,2% de la región Nordeste se originan de los municipios y del gobierno federal, mientras que la región Nordeste es la que cuenta con el mayor porcentaje de financiación federal (24%).

Por otro lado, los datos del Censo 2010 del SUAS indican que el 76,5% de los CRAS funcionan cinco días por semana y el 2,5% de ellos seis o siete días por semana. En relación al tiempo de cobertura, 78,5% de los centros cumple una jornada de ocho horas, el 12,8% está disponible entre nueve y doce horas y, en algunas localidades, hay centros que funcionan más de doce hora por día. En la situación opuesta se encuentra el 3% de los CRAS, que opera siete horas por día o menos.

Las actividades relacionadas con el Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF), que involucra en acompañamiento de familias, individuos y realización de oficinas, están presentes en el 90% de los CRAS. Más de la mitad de las personas que se inscriben lo hacen por iniciativa propia, mientras que un 21,2% es contactado por los asistentes sociales y un 16% se dirige a un CRAS por sugerencia de otras programas o instituciones públicas.

La atención a las familias que no cumplen las condicionalidades del PBF se otorga en el 58,9% de los CRAS y se otorga también en las situaciones de inseguridad alimentaria y de jóvenes en riesgo social.

También los servicios de sociabilidad y fortalecimiento de vínculos son muy comunes y se otorgan en el 85% de los CRAS, con énfasis en la atención a los adultos mayores y a los jóvenes (15 a 17 años). Más en detalle, los Centros de la región Sur atienden los adultos mayores en el 81,1% de los casos y los niños y adolescentes en el 64,1% de los casos. La región Centro Oeste ofrece menos servicios a los niños y adolescentes (hasta 15 años). Esa región y la región Sudeste realizan menos atención a los niños y niñas hasta los 6 años de edad (37,7% y 42%, respectivamente). En las regiones Sudeste y Nordeste es menor la frecuencia de atención a personas discapacitadas y adultos mayores.

La mayor parte de los Centros cuenta con la Coordinación Municipal del PBF, con los llamados Consejos Tutelares⁶ y con servicios de salud. El Censo registró menor articulación con los servicios de seguridad pública y con los relacionados con trabajo, empleo e inclusión digital (SNAS/MDS, 2011).

Por otro lado, los CREAS ofrecen dos tipos de Protección Social Especial (PSE): de Mediana Complejidad y de Alta Complejidad. En el primer caso se trata de servicios destinados a las familias e individuos con sus derechos violados pero cuyos vínculos familiares y con la comunidad siguen vigentes. En el segundo caso, se abordan situaciones de violación de derechos de personas que además necesitan de una vivienda provisoria afuera de su núcleo familiar. Los CREAS están presentes en todos los estados y el Censo SUAS de 2010 registró 1.540 CREAS municipales y 50 regionales.

La principal fuente de recursos es el gobierno federal, de manera exclusiva o combinada con otras (estados y municipios). En el caso de los CREAS regionales, que sirven varios municipios, la participación de los estados es significativa, sea por medio de transferencias presupuestales, sea por su participación directa en los gastos (pago del personal, garantías para los locales necesarios, etc.).

De los 1.540 CREAS municipales, el 53,8% (828) realizan sus actividades con recursos de origen municipal y federal; el 25,6% (395) cuentan con recursos de los tres niveles (municipal, estatal y federal); el 14,4% (221) solamente con recursos federales; el 2,5% (39) son mantenidos con recursos municipales; el 1,7% (26) con recursos estatales y municipales; el 1,6% (25) y el 0,3 (5) con recursos del estado. De los 50 CREAS regionales, el 28% (14) con recursos federales; para 26% (13) las fuentes son municipales y federales; el 18% (9) con recursos estatales y federales; para 16% (8) las fuentes de financiación son municipal, estatal y federal y para el 10% (5) la fuente es municipal (MDS, 2011).

⁶ Organización no gubernamental cuyos miembros son elegidos, cobran sus salarios y tratan de los derechos de los niños y jóvenes.

La protección social básica en Brasil tiene como objetivo la prevención de situaciones de riesgo por medio de la adquisición y el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios. Su grupo objetivo está representado por la población caracterizada por situaciones de fragilidad derivadas de la pobreza, ausencia de ingreso, acceso precario o nulo a los servicios públicos, escasos vínculos afectivos. En este contexto, se atienden dichas necesidades también a través de locales de convivencia y socialización de las familias y de los individuos. Entre las acciones vigentes vale la pena destacar el Servicio de Protección y Atendimento Integral a la Familia (PAIF), el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV), el Servicio de Protección Social Básica en hogares para personas con deficiencia y ancianos, y el *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)*. Este último se refiere a transferencia de recursos del MDS para que los municipios logren organizar sus necesidades para inserir a las personas en extrema pobreza en cursos del PRONATEC (ver también el punto 1.8.5).

2.5 Educación

Brasil ha dado pasos importantes en la educación, tanto en la asistencia escolar de niños y adolescentes como también en el aumento del promedio de años de estudio de la población, que tiene un impacto muy favorable en los indicadores asociados al trabajo. Sin embargo, algunos plantean que no se ha dedicado suficiente atención al mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Se recuerda que desde la última Constitución Federal de 1988 se inició un debate sobre la educación y el papel del Estado. Algunos sectores presentaron propuestas que enfatizaban un mayor control social en el sistema educacional, mientras que otros proponían una estructura centrada en las manos del gobierno. La *Lei de Diretrizes e Base de la Educação Nacional (LDB)*, reformulada en 1996, logró paradójicamente conciliar las instancias de los dos grupos.

Un cambio importante fue la inclusión de las guarderías y el preescolar como primera etapa de la educación básica. Es necesario destacar que justamente en ese período se amplió notablemente la difusión de la enseñanza privada, mientras que la de naturaleza pública, principalmente relacionadas a guarderías y preescolar, fue prácticamente nula.

Entre 1996 y 2005 fue introducida la progresión continuada⁷. Con este sistema el alumno debe obtener las competencias y habilidades previstas en el marco de un ciclo y no en un solo año, escolar o académico, mientras que la eventual repetición del año o del examen es sustituida por clases de refuerzo. Por esta vía, si por un lado se logró disminuir la tasa de repetición, por el otro se critica el retroceso cualitativo generado por la falta de reprobación, que según algunos analistas incentiva a los alumnos a seguir adelante sin aprender y, en última instancia, favorece el aumento del analfabetismo funcional.

En el contexto universitario, las principales críticas se centran en la falta de participación de los profesores en la elaboración del proyecto pedagógico y en la ausencia de condiciones efectivas para brindar a los alumnos la recuperación de los contenidos. El tema ha sido esgrimido también por algunos partidos de la oposición, como en la ciudad de Rio de Janeiro, donde se ha planteado la eliminación del sistema de la progresión continuada.

Al mismo tiempo, es necesario señalar que solo un tercio de las escuelas brasileñas han adoptado este sistema, principalmente por los conflictos que existen entre varios municipios y el gobierno federal. Los principales problemas radican en la falta de claridad acerca de los contenidos que cada alumno debe aprender y en el compromiso adicional que requiere a los profesores, que son contratados solo por nueve meses al año.

La inversión educativa alcanzó el 5% del PIB en 2010, con una población de 51,5 millones de unidades en la educación básica⁸, el 85,4% de ellos en las escuelas públicas gratuitas. Además, había 30,9 millones de estudiantes en la enseñanza fundamental (el 54% en los primeros cinco años, incluida la educación de jóvenes y adultos, y el 46% en los cuatro años del sexto al noveno) y 8,357 millones en la enseñanza media. Finalmente, en la educación profesional

⁷ Ese sistema se inspira en el modelo adoptado en Francia, donde se logró reducir el número de alumnos repitentes y mejorar la calidad de la enseñanza.

⁸ Que incluye las guarderías, el pre-escolar, la enseñanza fundamental y media, la educación profesional, la educación especial de jóvenes y adultos.

estaban matriculados 1,14 millones de jóvenes y en la educación superior 7,47 millones de estudiantes, de los cuales 5,95 millones en las universidades privadas y 1,52 millones en las públicas (Censo Escolar de 2010).

Finalmente, es oportuno resaltar que a partir de 2011 se impulsó la difusión de las escuelas que brindan el tiempo completo, que refuerza los vínculos con las comunidades y representa una oportunidad para las familias más pobres. Las guarderías estatales y municipales (conocido como primer ciclo) recibían 1,7 millones de niños, de los cuales el 63,5% de tiempo completo. El segundo ciclo de la educación infantil (tercer y cuarto año) cubría 3,6 millones, con apenas el 9,2% en tiempo completo; en el tercer ciclo de la educación infantil (del quinto al noveno año) la enseñanza fundamental había 24,2 millones de estudiantes, con solo el 12,4% de tiempo completo; en la enseñanza media, 7,1 millones y solo el 4,3% en tiempo completo. Los datos anteriores se refieren al Censo Escolar de 2013 y revelan que existe la necesidad de expandir la cobertura de la enseñanza en tiempo completo⁹, permitiendo de paso una inserción laboral menos precaria para las madres con hijos.

Al mismo tiempo, sería necesario aumentar la calidad de la enseñanza, valorizando los profesionales de la educación a nivel salarial y de continuidad en el trabajo. Finalmente, se subraya la relevante cobertura ofrecida por los municipios en lo referente a las guarderías (63,1% de los alumnos) y al segundo ciclo de la educación infantil (74,2%).

2.6 Salud

El Sistema Único de Salud (SUS), instituido por el Artículo 196 de la Constitución Federal de 1988, establece el derecho a la salud como un “derecho de todos” y un “deber del Estado”. Se trata del derecho universal y gratuito a la salud financiado por las tres esferas gubernamentales, que antes era garantizado solamente a los trabajadores con registro.

El Programa Saúde da Família buscó reorientar el modelo asistencial bajo el conjunto de equipos multi profesionales en Unidades Básicas de Salud (UBS). Esos equipos fueron encargados del acompañamiento de un determinado número de familias en una localidad específica. Trabajando hacia la prevención, recuperación y manutención de la salud de esas comunidades, estos equipos aumentaron mucho en los últimos años y lograron proporcionar una mejor calidad de vida a la población asistida. Los equipos son compuestos por un médico de familia, un enfermero, un auxiliar en enfermería y seis agentes comunitarios de salud¹⁰, y – según necesidad - pueden incluir también un dentista, un auxiliar de odontología y un técnico en higiene dental. Cada equipo le da cobertura a un grupo de entre 3 y 4 mil habitantes. Actuando en las UBS y en los hogares, lo anterior se configura como la puerta de entrada a un sistema jerarquizado y regionalizado de salud, donde el conocimiento del territorio de actuación permiten una asistencia integral, permanente y de buena calidad.

Según el Ministerio de Salud, en 2012 las UBS eran 43 mil. Por su parte, los *Equipos de Saúde da Família* (ESF) son más de 34 mil y están distribuidos en 5.319 municipios (95,5% del total). Los *Centros de Atenção Psicossocial* llegan más de 2 mil unidades y se ubican en 1.357 municipios (24,4%). El *Programa Farmácia Popular*, que distribuye gratuitamente medicinas a la población, cuenta con 546 unidades situadas en 432 municipios (7,8%).

En términos de recursos, los datos más recientes revelan que del total de R\$ 54,1 mil millones, 24,6% de ellos fueron destinados para la Atención Básica, 65,5% para Media y Alta Complejidad y 3,7% para asistencia farmacéutica. Es importante destacar que el SUS posee un Índice de Desempeño del SUS, que permite evaluar el acceso y la calidad de los servicios de salud ofrecidos, con discriminación por municipio distinguiendo el Índice de Atención Básica del correspondiente a la Media y Alta Complejidad.

Con la implantación del SUS se logró la unificación de un sistema, que anteriormente era manejado por varios ministerios, y la descentralización de su operatividad. De ese modo, la gestión dejó ser de responsabilidad exclusiva del poder ejecutivo federal y se involucraron también estados y municipalidades. Se amplió además el número de

⁹ Resaltando que esa integralidad no necesita obligatoriamente ser en clases, sino también en actividades complementarias (deportivas, artísticas, refuerzo, agrícola, etc.)

¹⁰ El Programa de Agentes Comunitários de Saúde fue precursor del Saúde na Família, contando con más de 200 mil agentes presentes en comunidades rurales y periferias urbanas.

beneficiarios, que pasó de 30 a 190 millones, 80% de los cuales tienen acceso a los servicios de salud exclusivamente a través del SUS. Según el Ministerio de la Salud, el nuevo sistema cuenta con una red de 6,1 mil hospitales afiliados, 45 mil unidades de atención primaria y 30,3 mil ESF. El sistema realiza anualmente 2,8 mil millones de procedimientos en los ambulatorios, 19 mil trasplantes, 236 mil cirugías del corazón, 9,7 millones de ciclos de quimioterapia y radioterapia, conjuntamente con 11 millones de internaciones. Algunas acciones son de amplio conocimiento por parte de las comunidades: Servicio de Atención de Urgencia (transporte para situaciones denominado SAMU), Política Nacional de Atención a la Mujer, de Humanización del SUS y Salud del Trabajador, además de los programas de vacunación masiva para los niños y adultos mayores y distribución de medicinas en la red pública.

En contrapartida, hay varias críticas al SUS. En lo que se refiere al monto de recursos en 2010, el sistema gastó 4% del PIB para su manutención (unos 127 mil millones de reales); en lo que concierne a las áreas más pobres se critica la baja cobertura vigente del sistema público gratuito de salud. Sumando la actuación del sector privado (planes de salud y gastos privados) con la correspondiente al sector público, el gasto total en salud en Brasil se estima que llegue a 8,4% del PIB.

Por otro lado, hay que destacar el empeño del Gobierno Federal con el *Programa Mais Médicos*, que fue concertado con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y busca llenar la deficiencia de atención que existe en municipios con mayor vulnerabilidad social y *Distritos Sanitários Especiais Indígenas* (DSEI), en donde - a pesar de los salarios elevados - solo pocos médicos se postulan para llenar los cupos vacantes. Así, hasta marzo de 2014, el programa contrató a unos 9,5 mil médicos en el exterior para ubicarlos en 3.101 ciudades y 32 distritos indígenas y en abril de 2014 inició la cuarta convocatoria con el propósito de contratar a otros 3,5 mil médicos.

Sin embargo, según la opinión de algunos médicos una falla relevante del programa consiste en que el examen de admisión es mucho más fácil que otras pruebas a las que tiene que someterse los médicos brasileños que trabajan en otros contextos. Además, ya que una buena parte de médicos seleccionados era de nacionalidad cubana, también hubo disputas con el sector conservador de la opinión pública.

El tema de la salud es de suma importancia también si se mira desde la óptica demográfica: basta decir que si en 2005 la proporción de ancianos (más de 65 años) respecto a la población en edad productiva fue de 11% en Brasil, se estima que en 2050 ella pueda llegar a 49% (Banco Mundial, 2013, 106), con la consecuente explosión del gasto en salud.

También es importante resaltar que aún persisten vacíos en lo referente al papel del sector privado en el SUS y que el mismo tiene que ser aclarado para mejorar la atención a la población. Lo mismo aplica en relación a la clara definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y la descentralización. De hecho, esta puede desempeñar un rol fundamental en la reducción de las desigualdades regionales mediante la asignación de responsabilidades a los municipios y estados, pero hay que tener en cuenta que la escasa capacidad de gestión municipal puede mermar la calidad de los servicios ofrecidos. Por otro lado, aunque se reconozca la necesidad de aumentar el gasto municipal en salud, también es urgente complementarlo con recursos financieros procedentes de nivel estatal y federal. Al respecto, se enfatiza la necesidad que la compleja integración entre estados y municipios pueda contar con un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar respuestas rápidas a los cambios que se hagan necesarios para perfeccionar el sistema.

2.7 Mercado del trabajo

El mercado de trabajo brasileño se caracteriza por algunas cuestiones estructurales que es oportuno analizar para formular estrategias sostenibles de salida de los PTC. Entre ellas se destacan los altos niveles de informalidad y heterogeneidad. Por informalidad se entienden básicamente dos situaciones distintas: las personas que no cuentan con un trabajo registrado (*carteira de trabalho assinada*), en primer lugar, y las que no contribuyen a la seguridad social, en segundo lugar. Según se utilice una u otra definición, los números son bastante distintos, aunque en ambos casos las cifras son muy elevadas. Por su parte, la heterogeneidad concierne la dificultad de algunos sectores para aumentar su productividad. Ese factor entorpece la adopción de las nuevas tecnologías, lo que ocasiona grandes

perjuicios a la economía nacional. Una de las características más destacadas en países que presentan alta heterogeneidad estructural es la presencia de bajos salarios.

No obstante los extraordinarios adelantos conseguidos en la formalización del trabajo, ya que entre 2002 y 2012 se llegó a totalizar 18,7 millones de nuevos empleos con registro, en Brasil la rotación de la mano de obra sigue siendo muy elevada y representa un obstáculo para la inserción productiva de la población poco escolarizada. Al respecto, hay que considerar que buena parte de estos nuevos empleos corresponde a trabajos con una baja remuneración (entre uno y dos salarios mínimos) y por ende asociados a la baja escolaridad. De hecho, según el RAIS entre 2002 y 2012 los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos aumentaron del 39,4% al 50,7% y, aún teniendo en cuenta que en el mismo período el salario mínimo subió mucho en términos reales, ese aumento del empleo formal de baja remuneración es preocupante.

La mencionada valorización del salario mínimo tuvo un importante impacto en el mejoramiento del cuadro social brasileño y fue negociada con las Centrales Sindicales en 2006. Los acuerdos vigentes prevén que hasta el 2015 el valor del salario mínimo sea reajustado anualmente con base en la inflación (*Índice Nacional de Preços ao Consumidor* o INPC) e incorpore una corrección correspondiente al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en los dos años anteriores¹¹. Esa corrección salarial fue el punto de equilibrio con los empresarios conseguido por el gobierno para mejorar la distribución de ingresos, a la espera de la aprobación de una reforma fiscal más integral. En la década de los años 70, un Ministro de Hacienda se hizo famoso al proponer que para conseguir una nueva distribución de los ingresos, los trabajadores tendrían que esperar primero que “el queque creciera”. Con el pasar de los años, los trabajadores se dieron cuenta que el queque había crecido, sin que los salarios mejoraran. Esto le abrió el camino al acuerdo de 2006, para que una parte del crecimiento beneficiara también a los trabajadores. Según el DIEESE (2013), el salario mínimo tuvo un incremento real de 72,3% desde 2002.

A continuación, se comentan algunas acciones y programas que son complementarios al trabajo formal y tienen amplia aceptación entre las comunidades más vulnerables, así: agricultura familiar, micro emprendedor individual y economía solidaria. Adicionalmente, se examinan algunos de los cursos de calificación profesional implementados en los últimos años. Lo anterior es útil para contextualizar el análisis posterior sobre el papel de la inclusión productiva en las estrategias de egreso de los PTC.

2.7.1 Agricultura familiar

Considerando la fuerte presencia de la pobreza rural, la agricultura familiar es la clave para entender las estrategias de egreso de los PTC valiéndose de la inserción laboral. La agricultura familiar abarca las unidades productivas en las cuales la mano de obra coincide casi por completo con el núcleo familiar. Según Wanderley (1996), “la estructura productiva que asocia familia/producción/trabajo tiene consecuencias fundamentales para la forma como ella actúa económica y socialmente”. Las estrategias familiares representan el principal mecanismo para conseguir la diversificación de la agricultura. En este contexto, los agricultores familiares son portadores de una tradición campesina que se adapta a las condiciones modernas de producir y de vivir en sociedad, ya que están inseridos en el mercado moderno y son influenciados por la sociedad global y el Estado.

Esto tiene suma importancia frente al debate nacional sobre la reforma agraria, ya que la concentración de tierras en pocas manos contribuyó históricamente a generar la fuerte desigualdad que aún persiste en el país. Desde los años 2000, con el alza en los precios de las *commodities*, la compra de tierras y consecuente deforestación se orientaron hacia el cultivo de la soya y el maíz. El principal impulsor de esa transformación fue China, que es el más importante país consumidor de esas *commodities*.

Sin embargo, la inserción en el mercado no ocurre de forma tan autónoma y aislada. Por eso en 1995 fue lanzado el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que en 1998 pasó a ser gestionado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Además de ofrecer crédito para los agricultores familiares, el programa brinda Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) que fomenta la generación de ingreso para la agroindustria, turismo rural, biocombustibles, plantas medicinales, seguro agrícola, de precios y seguro contra calamidades, generalmente

¹¹ Observando que si el crecimiento fue negativo, se reajustan los salarios solamente por la inflación acumulada del período.

climáticas. Estas iniciativas están previstas en el Programa Garantía Safra para los municipios del Semiárido de Nordeste, en los cuales se han detectado pérdidas de hasta 50% de la producción de algodón, arroz, frijoles, yuca, maíz y otras.

Por otra parte, los agricultores familiares también pueden estar inscritos en el CadÚnico y beneficiarse del PBF. Con todo, hay imprecisiones a respecto del número efectivo de beneficiarios: como se trata de una información auto declarada, muchos agricultores tienen miedo de perder uno u otro subsidio gubernamental. Como la volatilidad de ingreso de esas familias es muy alta en función de factores climáticos, se hace necesario un estudio más profundo para verificar las efectivas condiciones de salida de los PTC. La versión 7 del cuestionario del CadÚnico incluye una información muy detallada sobre la participación en otras acciones/programas del Gobierno Nacional que pueden ser mejor analizadas cuando todos los inscritos hayan actualizado las informaciones de ese mismo cuestionario.

Acerca de las condicionalidades, es importante destacar que en las áreas rurales aisladas muchos alumnos tienen que desplazarse kilómetros para ir a la escuela, con lo que la misma definición de lo que es el trabajo infantil tiene que ser relativizada. El trabajo infantil de niños que están ayudando en la producción agrícola para su propio sustento y el trabajo infantil en centros urbanos no tienen el mismo significado. En ese aspecto las estrategias familiares entre los habitantes rurales son netamente de carácter cultural – donde el conocimiento de los padres es transferido a los niños. Todo eso pasa por la calidad de la información disponible, ya que, por ejemplo, si una familia recibe la encuesta de hogares de IBGE nunca declara que los niños ayudan a la familia, lo que vuelve más difícil detectar el trabajo infantil. Por otro lado, a través de los noticiarios también es posible constatar que la frecuencia escolar de los niños que viven lejos de las escuelas es relativizada por sus mismos directores, por entender los problemas vividos por las familias y la necesidad que ellas tienen en mantener de los beneficios del PBF.

Según los datos del último Censo Agropecuario, la agricultura familiar es responsable del 70% de los alimentos producidos, ocupando solamente el 24,3% de las tierras productivas. La agricultura familiar produce el 87% de la yuca, 70% de los frijoles, 46% de maíz, 38% del café y 21% del trigo consumido en el país. En la pecuaria, producen anualmente el 60% de la leche, 59% del rebaño porcino, 50% de las aves y 30% de bovino. De esa forma, la agricultura familiar representa el 37,8% del valor bruto de la producción agropecuaria, abarcando una población de aproximadamente 13,8 millones de personas, lo que representa 77% de la población ocupada en la agricultura.

2.7.2 Micro emprendedor Individual

Brasil también ha intentado avanzar en la formalización de los micro emprendedores individuales (MEIs), que pueden contratar un solo trabajador. El programa respectivo se desarrolla junto al Sistema Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y busca la inclusión de los trabajadores informales al sistema de seguridad social. Desde el 2008 el Gobierno Federal se ha esforzado para sacar a esos emprendedores de la informalidad, viabilizando un identificador que les permita participar en las licitaciones públicas y emitir comprobantes fiscales. Al cabo de dos años, 1,4 millones de emprendedores ingresaron al MEI, siendo que 103 mil de ellos eran beneficiarios del PBF (7,3% del total). Observando la distribución territorial, Moreira (2013) observa que la región Nordeste concentra 41% de esos emprendedores, seguido por la región Sudeste (32%). Sin embargo, también se observa que entre los beneficiarios del PBF, esa concentración es más fuerte en la primera región citada (50%) y menor en la segunda región (25%). Esa comparación permite afirmar que aunque haya un avance fuerte de la formalización en la región más pobre de Brasil, es la región más rica la que ofrece mayores posibilidades para la formalización para esos emprendedores.

Los datos ponen en evidencia que ese programa tiene más cobertura entre los beneficiarios del PBF que tienen entre 25 y 39 años de edad (56%), aquellos con enseñanza hasta el fundamental completo (60%) y los que ya tenían un negocio propio (55%). En términos de actividades, se destaca que 11% de los beneficiados trabajaban en el comercio de artículos de vestuario, 7% eran peluqueros, 5% en pequeños establecimientos comerciales, y 4% en obras de construcción civil. El comercio de alimentación y bebidas y los servicios en bares o restaurantes y de entrega de alimentos, ascendían a 14,3%. En suma, los emprendedores adscritos al programa trabajaban en actividades de bajo valor agregado.

La principal crítica que se hace a quienes ingresaron al programa MEI es que cerca de 40% de ellos dejaron de contribuir a la seguridad social después de dos años.

2.7.3 Economía solidaria

El Ministerio de Trabajo y Empleo cuenta desde 2003 con una Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES), que fue creada por solicitud de la sociedad civil. La economía solidaria y popular reúne a miles de trabajadores en iniciativas colectivas orientadas a proyectos productivos, cooperativas populares, redes de producción, comercio y consumo, instituciones financieras para microempresas, cooperativas de servicios, entre otras.

El proyecto de economía solidaria se basó en cuatro premisas: descentralización, orientación hacia la comunidad, acceso a inversiones complementarias para mejorar la productividad y un marco operacional centrado en la innovación. Las propuestas cuentan, en algunos casos, con ayuda de las universidades federales y estatales. Un concepto intrínsecamente vinculado a la economía solidaria es el desarrollo local, que busca crear oportunidades de trabajo e ingreso para mejorar las condiciones de vida de la población local. Las restricciones asociadas a la escasez de recursos para estimular esos establecimientos fueron parcialmente subsanadas con la creación de la SENAES y a través de créditos, también ofrecidos por el MDS, que se utilizan para ayudar en la gestión de esos establecimientos.

Entre las críticas que se hacen a los emprendimientos de economía solidaria está la falta de cohesión y colaboración existentes entre las empresas, que se manifiesta entre otros en el hecho de que difícilmente una empresa compra productos de otra, dificultando el despegue del sector.

En el Censo de Establecimientos de Economía Solidaria entre 2005 y 2007, fueron reconocidas 21.7 mil empresas, de las cuales 10.5 mil de carácter rural. Su articulación organizacional es la siguiente: más de la mitad (51,9%) son asociaciones, 36,5% unidades informales y 9,6% cooperativas. A nivel de género, el 17,9% de las empresas eran integradas solo por mujeres y el 9,5 solo por hombres. En cuanto a su composición, el 42,6% tiene hasta 10 socios y el 12,5% más de 50 socios, mientras que las principales motivaciones declaradas por su promotores son: salir del desempleo (31,5%), conseguir una mejor remuneración (15,6%) y contar con una fuente de ingreso complementaria (14,3%).

2.7.4 Empleados domésticos

Según los datos de la PNAD 2012, en Brasil los empleados domésticos son más de 6,5 millones, son mayoritariamente mujeres (92,3%), tienen una tasa de informalidad muy alta (70,4%), y muchos ellos son elegibles para el PBF. Se trata de un sector social muy amplio, marcado por una fuerte incidencia de componentes vinculados a la herencia cultural (esclavitud).

En abril de 2013 el Senado Federal aprobó la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 66, o “PEC de las domésticas”, que equipara sus derechos con los de los trabajadores formales. Por ende, los empleados domésticos lograron al acceso a derechos como el salario mínimo, ferias proporcionales, horas extras, adicional nocturno y aportes obligatorios al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), que antes eran opcionales. Aunque todavía falta la reglamentación de algunos de estos derechos, lo anterior representó un avance social considerable.

Los debates sobre el “PEC de las domésticas no fueron pacíficos, principalmente por acarrear un incremento de los gastos familiares, y muchos plantearon que la misma causaría un aumento de la informalidad. Sin embargo, un año después de la aprobación de la propuesta, no hay indicios que confirmen esa sospecha. Posteriormente se propuso también una posible reducción impositiva para los empleadores, pero este asunto no fue discutido todavía en el Congreso Nacional.

2.7.5 Cursos de calificación profesional

El Ministerio de Trabajo y Empleo ha mantenido el liderazgo sobre los cursos de calificación profesional durante la vigencia de los diferentes Planes (Plan Nacional de Calificación, Plan Sectorial de Calificación, entre otros). Esos planes adoptaban un modelo de convenio que el propio Ministerio celebraba con las entidades responsables de la formación (ONG, sindicatos, asociaciones, etc.) o directamente con los municipios. A menudo estos convenios han sido cuestionados por múltiples razones: fraude y corrupción (los cursos no se hacen), costos de formación sumamente altos, escasa oferta formativa y calidad de los cursos, duración insuficiente, falta de certificación.

Por otra parte, la Constitución Federal de 1988 aseguró una contribución empresarial obligatoria para financiar el llamado *Sistema S*, compuesto por los sectores de la industria (SENAI y SESI), comercio (SENAC y SESC), transportes (SENAT y SEST), agricultura (SENAR) y cooperativismo (SESCOOP)¹². Estos fondos financian actividades finalizadas al mejoramiento profesional (educación) y al bienestar (salud y recreación) de sus trabajadores. Las contribuciones inciden sobre las planillas de pago de las empresas que pertenezcan a las categorías antes mencionadas. Los cursos del Sistema S son evaluados positivamente por los empresarios y arrojan un alto índice de empleo para los trabajadores que los hacen. El Sistema S contó con recursos estimados en R\$ 15 mil millones (US\$ 6,8 mil millones) en 2012 y en R\$ 18 mil millones (US\$ 8,2 mil millones) en 2013.

Más en general, la oferta de cursos de calificación profesional necesita ser ampliada, sobre todo porque frente a la disminución del desempleo, se empieza a detectar una cierta falta de mano de obra calificada en sectores como construcción civil, agro-negocio, sector portuario, y tecnología de información.

En octubre de 2011, el Gobierno Federal centralizó los cursos de calificación profesional en el Ministerio de Educación con el Programa Nacional de Acceso al Enseño Técnico y Empleo (Pronatec¹³). Hasta el presente dos de cada tres vacantes son ofrecidas a través de los cursos operados por el Sistema S, y las demás por medio de la expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, que tiene 350 unidades en funcionamiento. Los datos disponibles revelan que del total de 8 millones de vacantes de calificación disponibles hasta el 2014, 1,0 millón habían sido ofrecidas para los beneficiarios del Programa BSM. En marzo de 2014, una vez llenado el cupo inicialmente previsto, se amplió la meta prevista a 1,4 millones. Todavía se está analizando la información relativa al número exacto de los matriculados y a cuántos de ellos consiguieron un trabajo formal, inclusive con el cruce de información con los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Trabajo y Empleo.

Finalmente, parece importante señalar que en Brasil está aumentando el nivel de preparación de los trabajadores. Los datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), por ejemplo, demuestra que el porcentaje de ocupados con 11 años o más de educación aumento del 33,6% en 2004 a 47,8% en 2011 y que, en el caso de los empleados formales, este porcentaje alcanzó el 63,2% en 2011.

2.7.6 Microcrédito

El *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT), que tiene recursos patrimoniales de unos R\$ 130 mil millones y contribuciones anuales que llegan a R\$ 50 mil millones, financia los programas de *Seguro Desemprego* y *Abono Salarial* y subsidia el *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado* (PNMPO). Ese modalidad de crédito es operada a través de varios bancos, y principalmente por el *Banco do Nordeste* y el *Banco da Amazônia*, además de *Banco do Brasil*, *Caixa Econômica Federal* y el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES). El crédito es concedido a personas físicas y jurídicas que tienen ingresos brutos inferiores a R\$ 120 mil anuales y que lo necesitan para atender sus necesidades financieras. Las instituciones operadoras ofrecen además capacitación, orientación educativa y acompañamiento para definir el plan de negocios y la gestión del emprendimiento.

La oferta de microcrédito productivo alcanzó R\$ 9,4 mil millones en 2013, lo que representa un incremento de 44,2% con relación al año anterior. Con esos créditos fueron beneficiados 5,2 millones de contratantes, lo que representa un promedio anual de R\$ 1.800 por unidad. El perfil de los contratantes del PNMPO se concentra en mujeres (61%), informales (96%), y comercio (63%), presentando una fuerte concentración en cuatro estados de la región Nordeste (44%): Ceará, Bahía, Maranhão y Piauí. Se destaca igualmente que el Banco do Nordeste operó el 61,4% del total de crédito concedido por el programa en 2013.

Existe un intenso debate sobre la efectividad de programas de microcrédito en Brasil, básicamente porque estos estimulan preferentemente a los trabajadores por cuenta propia y, consecuentemente, a la informalidad. Se acredita que, a pesar del monitoreo ejercido por las instituciones financieras, el programa queda vulnerable frente a las

¹² Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC); Servicio Social del Comercio (SESC); Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); Servicio Social de la Industria (SESI), que opera desde la década de 1940; Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (SESCOOP); Servicio Social de los Transportes (SEST); Servicio Nacional de Aprendizaje de los Transportes (SENAT) y Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), las últimas creadas por la Constitución Federal de 1988. Las alícuotas de SENAI, SENAC y SENAT es de 1,0%; SESI, SESC y SEST, 1,5%; SESCOOP, 2,5% y SENAR varía entre 0,2% y 2,5% sobre las hojas de pago de las empresas.

¹³ Instituido por Decreto 12.513 de 26 de octubre de 2011.

políticas de incentivo a la competitividad para algunos sectores específicos y a las fluctuaciones internacionales que pueden afectar a los micro-empresarios. Además, en muchos casos los recursos conseguidos se utilizan para pagar las deudas iniciales, y el beneficiario queda en condiciones económicas peores que cuando empezó su actividad.

Al respecto, parece importante sugerir que si hubiera estímulos para que esos créditos fueran destinados a la innovación, por ejemplo, las perspectivas del emprendimiento serían mucho mejores, aún cuando fuera necesario partir para algo como el Seguro Safra de la agricultura familiar, en situaciones de quiebra del negocio.

3. Identificación de algunas dificultades estructurales

Esta parte del texto plantea una revisión del debate sobre el Programa Bolsa Familia (PBF) y las estrategias de salida de una forma amplia, asumiendo como referencia la idea que cumplir los criterios específicos establecidos para un PTC no elimina necesariamente el riesgo que una familia beneficiaria no vuelva a caer en una situación de pobreza.

La evaluación correspondiente no pueden limitarse apenas a la medición de la entrada y salida de un programa social, simplemente porque cada programa tiene reglas definidas y objetivos específicos por cumplir. Este tipo de evaluaciones deben incorporar necesariamente otras dimensiones que reflejan las condiciones de vida de la población, especialmente de aquellos que se encuentran en situación de pobreza. En ese sentido, parece claro que el análisis respectivo debe tener en cuenta también el nivel de acceso a los servicios públicos y no solamente los ingresos monetarios.

Como se destacó en la introducción, la discusión sobre las estrategias de salida puede tener repercusiones negativas en la población objetivo. En el caso de Brasil, un ejemplo contundente fueron los incidentes que ocurrieron en mayo de 2013, cuando miles de beneficiarios se apresuraron a sacar sus incentivos en los cajeros automáticos por miedo a que el PBF dejara de existir. Según una visión simplista bastante común, si las personas logran mejores condiciones monetarias para vivir, debería haber de inmediato una reducción de gasto público dedicado al PBF. En otras palabras, su éxito consistiría en sacar a los beneficiarios del programa lo antes posible. Ese tipo de abordaje tiene que ser rechazado por imaginarse que las metas de las políticas sociales son estáticas. Por el contrario, lo que hace el PBF es intentar incluir el mayor número de personas que se encuentren en una situación específica, alcanzando a un grupo meta que hasta poco no sabía que podía recibir ese auxilio del Estado.

Absolutamente todos los especialistas afirman que la inclusión productiva es importante para los más pobres. Sin embargo, no existe el mismo consenso acerca del cómo y del quién habría que promover las acciones respectivas. Mientras el modelo actual de Pronatec, encabezado por el Ministerio de Educación, se sustenta con base en la estructura del Sistema S, con limitaciones en la oferta formativa y la cobertura geográfica y con críticas a su sistema de gestión, las universidades buscan prepararse para ofrecer ese tipo de apoyo. Entretanto, también surgen críticas a ese proyecto, una vez que los planes no buscan comprender la realidad de esas personas. Claramente hay cierto desfase entre la enseñanza que se ofrece y el proceso de aprendizaje de esas personas. Muchas pueden haber concluido la enseñanza media y tener dificultades con la lectoescritura y algunos elementos de matemática. Esas fallas ocurren por el modelo actual de progresión continuada anteriormente mencionado. Por lo tanto, esas personas necesitan de un apoyo previo al ingreso en los cursos, que no siempre está contemplado, y cierto refuerzo en aspectos psicosociales, para que puedan abordar exitosamente su formación. Muchos alumnos no asisten porque no logran entender los contenidos de los cursos, y hay que mejorar los métodos pedagógicos y no “culpar” únicamente a los alumnos por su fracaso.

En el caso de *Brasil Sem Miséria*, se brindaron servicios odontológicos (*Programa Brasil Sorridente*) y oftalmológicos (*Programa Olhar Brasil*) de manera gratuita, por ser consideradas prestaciones necesarias para los beneficiarios, y se ofreció apoyo para facilitar la inserción laboral. Se partió de la constatación que existe un fuerte prejuicio de los empleadores hacia la población más pobre, se llevó a cabo un trabajo con las entidades patronales para promover la inclusión productiva y hubo una acción de persuasión hacia los empresarios para que disminuyeran los requisitos de contratación: por ejemplo, no se necesita de enseñanza media completa para reponer mercancías en los estantes.

Para lograr una mayor sinergia entre las políticas públicas volcadas a la superación de la pobreza, los programas existentes deberían ser mantenidos en función de la volatilidad de ingreso que ocurre en situaciones extremas: muerte o invalidez de un miembro de la familia, desempleo, pérdida del hogar debido a calamidades, entre otras.

Al respecto, es fundamental que las bases de datos sean interconectadas entre ellas, para focalizar y aumentar el impacto de las distintas acciones, y que estas acciones tengan un horizonte temporal de largo plazo, ya que existe una fuerte relación entre las condiciones de vida de la población y el comportamiento económico. Brasil ya vivió la hiperinflación y fue fuertemente impactado por las crisis económicas y financieras mundiales, con elevado prejuicio

para la población más pobre. Se trata de crear condiciones mínimas para que en los momentos de crisis, la población no sea tan afectada y que se tengan programas para atender de manera ágil a sus necesidades.

3.1 Estrategias de salida y participación en el mercado de trabajo

Fábio Veras (2010) sostiene que el PBF necesita establecer unas puertas de salida, para no generar demasiada dependencia en sus población meta, y aumentar la articulación entre los beneficiarios y los programas de generación de trabajo, empleo e ingreso. Este autor menciona el caso del Plan Próximo Passo, que se desarrollaba en el marco del Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ), bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Empleo en coordinación con el MDS.

El Plan Próximo Passo buscaba la inserción laboral en los sectores de la construcción civil y la hotelería de personas previamente capacitadas para este propósito. El plan fue criticado por privilegiar la construcción civil, que tradicionalmente contrata a hombres mientras que la mayoría de los beneficiarios del PBF son mujeres, y por estimular la participación de jóvenes, de manera incoherente respecto a la condicionalidad educativa.

Fábio Veras (2010) plantea otras cuestiones importantes: el tiempo de permanencia en el PBF y la rotación de familias beneficiarias. Según este autor, la actualización de la información previstas cada dos años privilegia a quienes ya están recibiendo el beneficio, en detrimento de otras familias no inscritas que podrían ser más necesitadas debido a la volatilidad de ingreso.

Amélia Cohn (2010) observa que inicialmente la discusión sobre diseño del PBF giraba alrededor de dos hipótesis y que finalmente se optó para la segunda: la lucha contra la pobreza acompañada por iniciativas orientadas al acceso a fuentes sustentables de ingreso, por un lado, y una política transversal que integrara distintas acciones sectoriales (generación de ingresos, inclusión laboral, vivienda, apoyo a la micro producción agraria, etc.) y tuviera un enfoque estructural y de largo plazo, por el otro.

Acerca del posible uso instrumental del programa, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), máximo órgano de control del gasto público, afirma que durante las elecciones municipales de 2006 “no fue observada utilización política del PBF por falta de definición objetiva de los criterios para la selección de los beneficiarios” (Cohn, 2010).

El PBF un límite de edad por el cual las familias con jóvenes dejan de recibir el beneficio variable correspondiente. Sería interesante obtener la información de cuantos beneficios de esta magnitud deja de ser pagados cada año y son sustituidos por otros, generando la rotación a la que se refiere Veras (2010).

Mesquita, Jaccoud y Santos (2010) utilizaron la encuesta de hogares de 2006 a las familias del PBF (en la que se utilizó un cuestionario suplementar) y notaron la enorme dificultad que tenían sus miembros de para ingresar al mercado laboral. El estudio encontró que el ingreso medio de los beneficiarios era del 47% inferior al de los no beneficiarios. En aquel año, los beneficiarios ocupados entre los 16 y los 65 años de edad eran 14,3 millones. De estos el 52,7% tenían hasta 4 años de estudio y solo el 11,4% más de 10 años de estudio. Se observó además que los beneficiarios tenían una tasa de participación en el mercado laboral más elevada (72,5%) que la de los no beneficiarios (69,6%), mientras que la tasa de desempleo es más alta entre los beneficiarios (9,1%) que entre los no beneficiarios (8,1%).

El estudio detecta que la mayor parte de los trabajadores beneficiarios se situaban al margen del sistema de seguridad social. El 75,2% de los ocupados beneficiarios no tenían su protección asegurada, que contrasta bastante con los 44,8% entre los ocupados no beneficiarios. Al respecto, cabe destacar que el sistema de seguridad social privilegia a los asalariados con registro y busca incorporar a los cuentapropistas para equilibrar su presupuesto. Hasta 2013, los funcionarios públicos, que además tienen un régimen propio de seguridad, tenían el privilegio de jubilarse recibiendo el salario integral en su totalidad, factor que contribuyó en aumentar el déficit de la seguridad social.

El mismo estudio señala que el 18,5% de los beneficiarios ocupados se dedicaba a la producción para el autoconsumo o al trabajo gratuito en ayuda a otros miembros del hogar y que ese porcentaje llegaba solo al 8,4% entre los no beneficiarios. Los que tenían registro de trabajo (y cobertura de la seguridad social) sumaban apenas el 19,0% de los

beneficiarios, contrastando con el 35,6% de los ocupados en general. El porcentaje de empleados públicos también presentaba una diferencia significativa: el 2,4% de los beneficiarios contra el 6,9% que se registraba entre todos los ocupados.

Además, es importante observar que los cambios en la educación y en la formalización de los ocupados, ocurrida principalmente entre 2007 y 2011, pueden sugerir otro panorama, pero la inserción laboral sigue siendo un problema estructural para los que tienen una escolaridad baja y hace pensar que resultaría sumamente difícil diseñar estrategias de salida exitosas para ellos.

Muchos estudios realizados en los países donde se implementan los PTC han registrado una disminución significativa en la tasa de participación en el mercado laboral. Ribas y Soares (2010) afirman que los efectos potenciales de los PTC pueden ser muy distintos entre las áreas urbanas y rurales y que los mismos están muy relacionados con la forma de inserción en el mercado del trabajo, ya que mientras aumenta la participación en el sector informal disminuye en el sector formal. Esos autores se refieren al período entre 2001 y 2006, cuando el crecimiento del empleo formal era bastante reducido. Brasil experimentó un salto en el empleo formal después de ese período, cuyo impacto en la población objetivo del PBF no ha sido analizado todavía. El estudio también destaca una diferencia en el comportamiento por género: mientras aumentaban la participación de las mujeres, disminuía la de los hombres.

Leichsenring (2011) cruza la información disponible en el Cadastro Único con la de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) sobre los empleados con registro, en lo referente al período 2004-2007. Al apuntar la diferencia de la naturaleza con los programas de otros países¹⁴ busca comprender mejor los rumbos del programa en Brasil.

Los resultados de Leichsenring (2011) revelan que los empleados inscritos en el Cadastro Único aumentaron de 2,0 millones en 2004 a 3,2 millones en 2007. El aumento de 60,0% es bastante expresivo si se compara con el 20% de crecimiento del mercado de trabajo formal en su conjunto. En términos relativos, los inscritos en el Cadastro Único pasaron del 6,4% (2004) al 8,5% (2007) de los empleados formales. Considerando únicamente los beneficiarios del PBF, los números pasan de 0,75 millones para 1,25 millones entre 2004 y 2007.

La hipótesis del investigador es que “el grupo de beneficiarios [...] parece poseer una inserción más frágil en el mercado de trabajo formal cuando comparado a los no beneficiarios”, que queda demostrada por la comparación del tiempo promedio de permanencia en los empleos formales, o sea 11,3 meses para los beneficiarios y 22,8 meses para los no beneficiarios. El estudio no presenta recorte por sector de actividad, pero se puede conjeturar que lo anterior se debe principalmente a la elevada estacionalidad de la agricultura.

Las conclusiones de Leichsenring (2011) revelan la dificultad en buscar la inserción de los beneficiarios del PBF en el mercado de trabajo formal, evidenciando que – cuando se logra – es una inserción provisional y inestable, dificultando así la búsqueda de una salida segura de los PTC.

3.2 Régimen transicional vs universalización

La Medida Provisoria 132 del 20 de octubre de 2003, que creó el PBF, fue convertida en Ley en 9 de enero de 2004, un día después de la sanción de la Ley 10.835 que introdujo la Renta Básica de Ciudadanía. Esta última establece el derecho de todos los ciudadanos, brasileños y extranjeros que vivan en Brasil desde por lo menos cinco años, sin importar su condición socioeconómica, de recibir anualmente un monto cuyo valor debe ser igual para todos y suficiente para mantener los gastos mínimos de cada persona con alimentación, educación y salud. A pesar de su universalidad, la renta básica empezaría a ser implantada de forma gradual, a partir de 2005, a criterio del poder ejecutivo, dándole prioridad a los grupos más necesitados de la población. Además de eso, para establecer el valor de la renta básica se tienen en cuenta el grado de desarrollo del país y la disponibilidad presupuestaria.

¹⁴ El PBF no es un programa de generación de oportunidades, como en el caso chileno, tampoco un programa de incentivo a la acumulación de capital humano (México), ni tampoco un programa orgánico de protección social, como en Uruguay.

Volviendo al tema general, según Soares y Britto (2007) la puerta de salida es la formación de la próxima generación de manera de impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ese tipo de acción incentiva la acumulación de capital humano y depende del cumplimiento de las condicionalidades.

Cotta y Paiva (2011) reafirman que la maduración del PBF acentuó, por parte de los medios de comunicación y los creadores de opinión, el énfasis en las llamadas “puertas de salida”. Las transferencias directas de recursos solo se justificarían frente a situaciones de emergencia y solo hasta la de otras oportunidades de ampliación del ingreso de esas familias. Dicho de esta forma, la única salida efectiva sería a través de la inserción en el mercado de trabajo.

Cotta y Paiva no concuerdan con Soares y Britto (2010) y Soares y Sátyro (2009) cuando afirman que la agenda de la “puerta de entrada” está asociada con el modelo de renta de ciudadanía mientras que la agenda de las “puertas de salida” al PBF. Según los primeros investigadores, el “Programa Bolsa Família reinterpretó la agenda de puertas de salida al incentivar la creación de oportunidades de desarrollo para las familias beneficiarias, que es bien distinto de instituir mecanismos para retirarlas del programa lo más rápido posible”. La premisa es que la población más vulnerable contribuye fuertemente en la recaudación de impuestos por la regresividad del modelo tributario actual. Por lo tanto, el desafío es “transformar los programas de transferencia de ingreso en la ‘puerta de entrada’ de esos segmentos en el sistema de protección social brasileño”. Así la población pobre puede tener acceso a los beneficios y servicios a que tiene derecho y permanecer disfrutando de ellos por cuánto tiempo sea necesario.

La interpretación de Cotta y Paiva es válida en el sentido de la inclusión social en un estado de bienestar, pero no se puede confundir el actual modelo de protección social brasileño, que privilegia a los asalariados y busca la manera de incluir a los cuentapropistas. También es importante destacar que los PTC fueron pensados por la naturaleza estructural del fenómeno de la pobreza y que no sería sostenible lograr la graduación de los beneficiarios en el corto plazo. El fenómeno de la pobreza no es reciente y tampoco se ha superado en los países más industrializados. Obviamente, la pobreza de hoy no tiene las mismas características de la que fue retratada por Engels en Inglaterra a mediados del siglo XIX, pero las soluciones cortoplacistas muchas veces generan la recaída en la pobreza.

La discusión sobre si el PBF se orienta a hacia la renta básica de ciudadanía todavía no está cerrada y el programa sigue siendo un PTC. Entretanto, se enfatizó la dimensión de las transferencias monetarias con respecto a las condicionalidades. Según Soares y Sátyro (2009) esto se debe a la naturaleza ambivalente del PBF, que prevé tanto un beneficio básico (no condicionado) como uno variable (condicionado).

Según Soares y Britto (2010) otra diferencia importante entre la renta básica de ciudadanía y el modelo de PTC tiene que ver con la unidad de referencia de cada tipo de intervención. En el ámbito de la renta básica, se parte del supuesto del derecho individual al ingreso como condición de ciudadanía; en el ámbito de los PTC, se parte del supuesto que el *locus* primario de provisión del bienestar es la familia. El Estado actúa fortaleciendo el núcleo familiar sea complementando el ingreso para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, sea creando condiciones para el desarrollo de las capacidades de sus miembros. En ese sentido, se puede afirmar que los PTC contribuyen de manera decisiva para situar la noción de familia, lo que es fundamental para la política de asistencia social. Queda evidente, por lo tanto, que el nivel de consenso para implementar un PTC no es el mismo que se necesita para una transferencia universal no condicionada.

“Transformar el Programa Bolsa Família en renta mínima significaría superar su carácter de emergencia y de transición para que las familias pasen de un estado de pobreza a uno de no pobreza. Al mismo tiempo, la transformación implicaría un costo financiero difícilmente sostenible, especialmente con el aumento de la volatilidad financiera que se ve en el mundo actual y futuro. Del lado sociopolítico, tal transformación depende de un amplio consenso que aún no existe”, apuntan Graziano y Tavares (2010).

3.3 Gasto social

Los datos presentados por Castro (2014) indican que el gasto público social, como porcentaje del PIB, creció de 19,2% en 1995 a 21,9% en 2004 y 25,2% en 2010. Ese cálculo abarca la Seguridad Social (7,4% en 2010), Educación (5,0%),

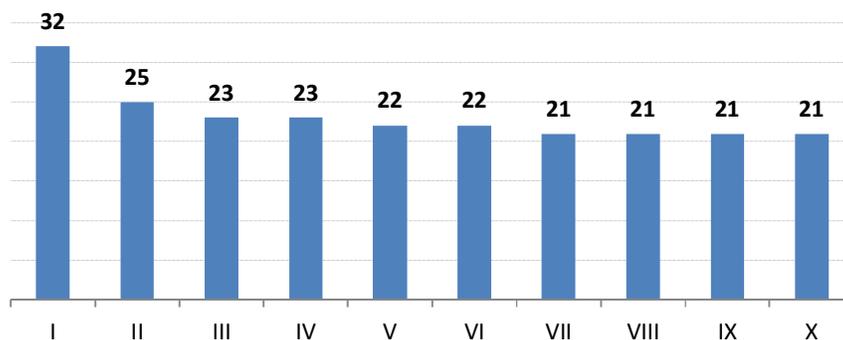
beneficios a servidores públicos (4,4%), Salud (3,8%), Habitación y Saneamiento (1,8%), Asistencia Social (1,4%), Trabajo e Ingreso (0,9%) entre Otros (0,5%).

La carga tributaria en 2010 llegó al 34,7% del PIB, por lo tanto, el 25,2% representa poco menos de tres cuartos de la carga tributaria. Entretanto, cuando se analiza la carga tributaria por décimos de ingreso, se nota la regresividad que existe en la plataforma fiscal brasileña. Según Castro, el primer décimo, de más bajo ingreso, tiene el 32,0% de su ingreso comprometido para los tributos, seguido del segundo décimo con 25,0%. Los tercero y cuarto décimo con 23,0%, el quinto y sexto décimo con 22,0% y del séptimo al décimo con ingresos más elevados, 21,0%.

El estudio de Castro (2014) sustenta además que el efecto multiplicador del gasto social, según los datos de 2006¹⁵, es bastante positivo para los PTC en Brasil. Para cada 1% del PIB gastado en educación, se estima que se eleva el ingreso promedio de las familias en 1,85%, en salud 1,70%, en el PBF 1,44% y en el Beneficio de Prestación Continuada, 1,38%. Estos están por arriba de lo que representa la seguridad social que no incluye a los servidores públicos – 1,23%.

Por otro lado, la seguridad social de los servidores públicos y los intereses de la deuda pública, respectivamente 0,88% y 0,71% del PIB, son gastos que no dinamizan la economía. Por lo anterior, este autor demuestra que el gasto social no es económicamente inútil como plantean algunos economistas.

Gráfico 3
Carga tributaria como % del ingreso por décimos de ingreso (2008-2009)



Fuente: Castro (2014) con base en POF 2008/2009.

3.4 Rotación de la mano de obra

En Brasil, una característica central del mercado de trabajo formal es la rotación de la mano de obra, y por ende el bajo tiempo promedio de empleo y los bajos salarios. A pesar del aumento de la formalización de empleos que se logró en los últimos años (18,7 millones entre 2002 y 2012, con un crecimiento del 65,5%), en el país cada año se interrumpen unos de 25 millones de vínculos laborales (incluyendo jubilaciones, fallecimientos y transferencias). Según el Ministerio de Trabajo y Empleo, y con base en los datos de los últimos cinco años¹⁶, la tasa anual de rotación es del 37,1%.

Muchos de estos nuevos empleos fueron en la clase entre uno y dos salarios mínimos, o sea de baja remuneración y, supuestamente, de baja escolaridad. En 2002, 39,4% de los trabajadores recibía hasta dos salarios mínimos mientras que en 2012, el 50,7% estaban en esa clase de ingreso.

Brasil vive una situación curiosa porque presenta una tasa de desempleo baja y al mismo tiempo un aumento del gasto finalizado al seguro de desempleo. Este último ocurre por el crecimiento del salario mínimo, que a su vez es la

¹⁵ En 2006, el ingreso de las familias representaba 81% del PIB brasileño (Castro 2014).

¹⁶ Este valor se refiere apenas a los despidos no motivados. En enero de 1995 Brasil ratificó la Convención 158 de la OIT (cese de un contrato por iniciativa del empleador), que entró en vigencia en enero de 1996. Pero la misma fue denunciada en noviembre de 1996 y cesó un año después. La rotación se calcula dividiendo el menor valor entre los contratos nuevos y los interrumpidos por el promedio del número de contratos al 31 de diciembre del año base y del año anterior.

referencia para el cálculo del seguro de desempleo y del abono (o 14º salario) que se otorga una vez al año a los trabajadores registrados que en el año anterior hayan trabajado al menos por 30 días seguidos y recibido una remuneración promedia de hasta dos salarios mínimos, que por motivos constitucionales también se suman a los gastos con seguro de desempleo. Por otro lado, desde 1988 el gobierno central no ha reglamentado el artículo 239, parágrafo 4º, de la Constitución Federal que define que las empresas con índices de rotación por arriba del promedio de su sector de actividad tiene que pagar una contribución adicional para cubrir los gastos del seguro de desempleo.

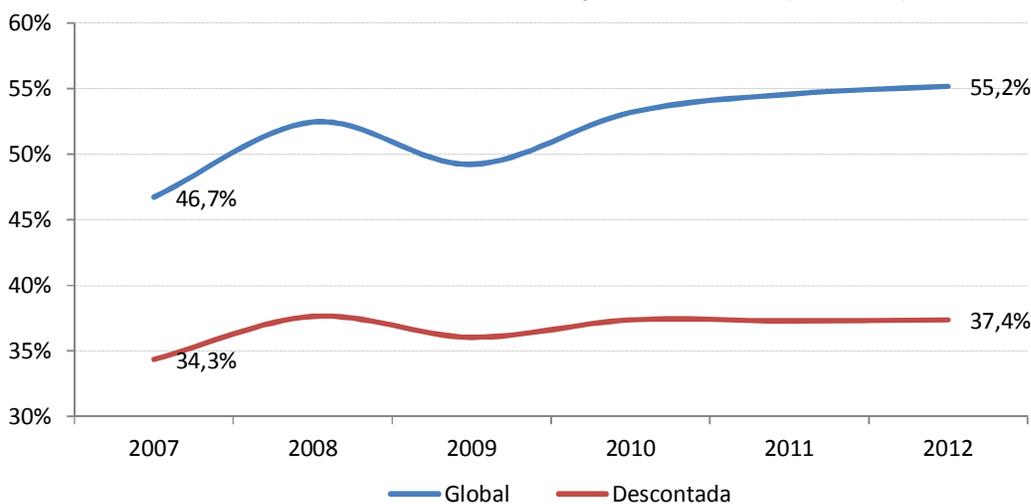
El número de beneficiarios del Abono Salarial pasó de 6,5 millones en 2002 a 21,4 millones en 2012 (+229,9%), con un aumento del gasto del 349,0%, mientras el Programa Seguro Desempleo pasó de 4,9 millones a 8,5 millones de usuarios (+72,1%), con un aumento del gasto del 124,9%.

Desde 2003 en adelante se diseñó en Brasil una política de valorización del salario mínimo. Esa política fue negociada con las centrales sindicales e introdujo una fórmula de reajuste del salario mínimo, que considera la inflación¹⁷ sumado al crecimiento medio del PIB de dos años antes, que entró en vigencia en 2005 y será aplicada hasta 2015. Esta acción fue, sin duda, la que tuvo mayor impacto sobre el ingreso de las familias porque representó una valorización real de 70% desde 2002. No son muchos los que reciben exactamente el valor del salario mínimo pero sirve de farol para las demás remuneraciones.

Según un estudio del *Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos* (DIEESE), entidad asesora al movimiento sindical, la alta rotación de los trabajadores sirve de pretexto para no aumentar los salarios. Los empresarios, a su vez, afirman que la rotación se debe a una mano de obra poco calificada y que los avances en el nivel de escolaridad en los últimos años fueron mermados por la mala calidad de la enseñanza.

El DIEESE (2011 y 2014) ha calculado la tasa de rotación como una proxy de la sustitución de un trabajador por otro, considerando todos los contratos formales interrumpidos a lo largo del año (tasa global) y las interrupciones debidas a la acción unilateral de las empresas (tasa descontada), con exclusión de las otras causas (jubilaciones, fallecimientos, cambio de establecimiento, etc.), llegando a la conclusión que ambas tasas son muy elevadas.

Gráfico 4
Tasas de rotación en el mercado de trabajo formal brasileño (2007-2012)



¹⁷ No se trata de la inflación oficial, que coincide con el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) y cubre a las familias con ingreso entre 1 y 40 salarios mínimos, sino del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), que engloba solamente a las familias con ingreso entre 1 y 5 salarios mínimos. Según IBGE, con base en datos de la PNAD, el 50,2% de los hogares brasileños tiene un ingreso de hasta un salario mínimo *per cápita* y otros 26,1% con más de uno hasta dos salarios mínimos *per cápita*.

La construcción civil y la agricultura son los sectores más afectados por este fenómeno y, tal vez no por caso, coinciden con los ámbitos donde hay mayor presencia de la población más pobre, las tasas más altas de informalidad, y que han presentado reducciones en los últimos años.

Tabla 2
Tasas de rotación global y descontada por sector de actividad económica en 2012

Sectores de Actividad Económica	Tasa de rotación	
	Global	Descontada
Todos los sectores	55%	37%
Construcción Civil	115%	87%
Agricultura	92%	66%
Comercio	64%	41%
Servicios	60%	39%
Industria de Transformación	54%	36%
Administración Pública	48%	41%
Extractiva Mineral	33%	20%
Servicios Industriales de Utilidad Pública	29%	19%

Nota: Los valores superiores al 100% indican que muchos trabajadores fueron sustituidos dos veces o más en el año.

Fuente: DIEESE (2014) con base en datos RAIS (MTE).

Aunque se justifique en la construcción civil (por la naturaleza de la actividad, que a menudo requiere de un corto tiempo para la realización de una obra) y en la agricultura (por la estacionalidad propia del sector), una rotación tan elevada tiene un costo para la sociedad en su conjunto, empezando por los mismos trabajadores. Las mismas empresas tienen que asumir el costo de seleccionar, entrenar y contratar el personal, que muchas veces es transferido a los productos finales. Este costo adicional impacta sobre los compradores, que gastan más para el mismo producto. Finalmente, aumentan los costos del gobierno nacional por concepto de desempleo, considerando que en Brasil la rotación tiene características pro-cíclicas y sube cuando crece la economía.

En marzo de 2014, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el DIEESE propiciaron una reunión de académicos, empresarios, trabajadores y gobierno para discutir sobre cómo enfrentar la elevada rotación. Todos fueron unánimes en afirmar que ese fenómeno es dañino y que necesita investigaciones sectoriales para presentar propuestas efectivas de combate a la rotación. Un dato que tuvo mucha eco fue que solamente un 0,5% de las empresas (poco más de 18 mil) fueron responsables por más de un tercio de las interrupciones contractuales (34,4% representando a 5,5 millones).

4. Indicadores y bases de datos

Para construir indicadores que permitan acompañar adecuadamente a las políticas públicas de lucha contra la pobreza, se necesita conocer en profundidad las bases de datos disponibles y su naturaleza. Las fuentes pueden ser distinguidas entre los registros administrativos y las encuestas de hogares. En la actualidad Brasil está rediseñando su Sistema Nacional de Estadísticas, que utiliza las dos fuentes antes mencionadas. Como muchos de los cambios aún no han sido divulgados, el análisis que sigue se basa en la información disponible.

Es importante enfatizar que la calidad de los registros administrativos depende tanto de los que recopilan los datos como de los que contestan a las preguntas. Cuando la información es recopilada por técnicos o especialistas (asistentes sociales, técnicos en la área de salud, directores de escuelas) sus observaciones son muy relevantes para mejorar la calidad del cuestionario utilizado.

Cuando la información es recopilada por responsables de las empresas, generalmente las hacen forzadas por la legislación pero siempre buscando a brechas que les permitan una reducción en los costos de las empresas¹⁸. Sin embargo, cuando las empresas son entidades públicas, la calidad y compromiso de entrega en los plazos establecidos generalmente no son respetados.

En los registros administrativos, cuando las personas brindan información, mismo que sujetas a la legislación federal, se omiten datos (por ejemplo, miembros asalariados de la familia) y principalmente ingresos o fuentes pagadoras. Obviamente la identificación de estas “fallas” está a cargo de los órganos responsables. En el caso del Programa Bolsa Familia (PBF), la SENARC busca sanar esas omisiones a través de estudios ad hoc, pero aún es muy alto el número de mujeres (36%) que crean sola a sus hijos en relación a lo observado en las encuestas de hogares (18%).

Del otro lado, las encuestas de hogares también presentan sus debilidades, principalmente en la declaración de ingresos inferiores a los reales. Esto ciertamente afecta la formulación de las políticas públicas y debe ser considerado.

¿Cómo evaluar y medir el cumplimiento de las condiciones necesarias para que la salida de los PTC pueda ser exitosa? De la misma forma que en el debate sobre quienes van a ser considerados pobres – a través de un enfoque monetario o multidimensional – los indicadores también tienen que tener en cuenta ambos niveles. Por supuesto que cuando se considera que Brasil optó por el enfoque monetario para definir el grupo objetivo del PBF, se puede considerar que aquellas familias que pidieron salir del programa hayan sido capaces de lograr un ingreso per cápita más alto. Todavía hay que pensar que se pueden sumar a esos pedidos voluntarios las familias que no actualizaron la información. Si los gobiernos nacionales y locales cumplieron muchos esfuerzos para que esa población actualizase su información y las familias no lo hicieron, es natural imaginarse que esas familias ya tienen un ingreso suficiente y ya no dependen del beneficio. Otro motivo para el término del beneficio es el incumplimiento de alguna condicionalidad. Ese grupo en específico no debería ser considerado como egresado del PBF, pensando que no fue de forma voluntaria que dejaron de tener acceso al beneficio.

Para una evaluación correcta del proceso de descentralización, es necesario analizar los indicadores sectoriales (educación, salud, vivienda, asistencia social, etc.). Esto requiere un sistema complejo y cuidadosamente evaluado de compatibilidades entre la información recogida por los diferentes sectores, con el fin de evitar confusiones que pueden conducir a interpretaciones equivocadas. En este sentido, es imprescindible el uso de registros administrativos y, paralelamente, el acompañamiento de tendencias, por medio de la nueva encuesta de hogares continua, pues el uso de una sola fuente puede crear distorsiones que imposibiliten la comparación. En el caso brasileño este procedimiento fue uno de los desafíos al preparar las bases, sobre todo en 2003, cuando comenzó la unificación de los todos los programas sociales de transferencia de ingreso en el PBF.

¹⁸ Es el caso de empresas de comunicación que al envés de contratar a muchos de sus empleados con registro, lo hacen como personas jurídicas. También las empresas de abogados están contratando empleados como “socios” y por lo tanto, no tienen que contratarlos con registro.

4.1 Cadastro Único y Programa Bolsa Familia: gestión y pacto federativo

La gestión del PBF se divide entre las tres esferas del poder público: federal, estatal y municipal. Cada municipio tiene un gestor municipal de PBF y un equipo de asistentes sociales. Las transferencias son efectuadas por el Gobierno Federal directamente a los beneficiarios. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) ofrece subsidios para que los Estados y municipios puedan gestionar los programas – para eso se creó un Índice de Gestión Descentralizada (IGD), que se utiliza para hacerle llegar recursos a los municipios más activos en su gestión.

El alcance de las acciones está definido por el gobierno central, pero la gestión está a cargo de los municipios con aportes puntuales de los estados. El gobierno central también ofrece entrenamientos para los equipos de los estados y municipios.

La Constitución Federal de 1988 fue fruto de una intensa negociación sobre el papel de la Unión, de los estados y municipios en lo que toca a la administración de las políticas públicas. No cabe duda de que el modelo de descentralización fue fundamental para alcanzar los avances sociales desde entonces. Otro efecto de la Constitución fue la garantía de la seguridad para los trabajadores rurales.

La notable reducción de la pobreza rural después de 1993, cuando se garantizó la seguridad a los trabajadores rurales y a aquellos que solo tuvieron contribución por un tiempo mínimo, ha sido largamente debatida en la literatura nacional (Helfand y Pereira, 2011; Marinho y Araújo, 2010; Sabóia, 2004; Delgado y Cardoso, 2004 y Camarano, 2004). Esa situación hizo con que el perfil de la pobreza brasileña se tornara un poco más urbano.

En la primera década del 2000, los PTC para las familias de bajo ingreso, junto con la expansión del empleo formal brasileño y la política de valorización del salario mínimo, dividen los méritos de lograr la disminución de la extrema pobreza. Esos procesos fueron posibles gracias a la descentralización de la gestión pública que fortaleció la participación de los municipios en las tomadas de decisiones.

Según el corte poblacional vigente el 45,2% de los municipios se sitúa en la categoría con hasta 10 mil habitantes y el 43,9% tiene entre 10 y 50 mil habitantes, llegando en su conjunto a cubrir la gran mayoría (89,1%) de los municipios brasileños. El análisis bajo la óptica de los municipios es fundamental para el diseño y la formulación de las políticas públicas, pero no puede ser considerada unidimensional. En términos poblacionales, las dos categorías de municipios antes mencionadas concentran apenas el 33,6% de la población nacional. Del punto de vista administrativo, se trata de municipios de bajo poder de formulación propia de políticas públicas, a pesar de tener un porcentaje considerable en el FPM.

De los 64,0 millones de residentes en municipios hasta 50 mil habitantes, la mayoría se concentra en las áreas urbanas (65,0%). Es cierto que cuando se cuentan los brasileños en el campo, tres en cada cuatro se sitúan en municipios de hasta 50 mil habitantes. Así, cuando se formulan programas volcados para el público rural, parece importante reflexionar si ese criterio de corte municipal es un buen indicador para definir la población objetivo de las políticas rurales, ya que ese tamaño municipal de 50 mil habitantes resulta en una clientela mayoritariamente urbana.

El MDS realiza un trabajo bienal, con la utilización de las encuestas de hogares del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), de estimación de los hogares y personas pobres para cada municipio. Esas estimativas trabajan con un límite mínimo y un máximo que generalmente corresponde a diez por ciento de las estimaciones. Con base en esa información, los municipios pueden solicitar la revisión de esa estimación. Esta es una etapa importante en la gestión del PBF porque permite que el gobierno central pueda manejar mejor los recursos y que los gobiernos locales incluyan las familias que deberían recibir el beneficio o excluyan familias que ya no lo deberían estar recibiendo, sirviendo, por lo tanto, como instrumento de focalización de la política. Si surgen nuevos barrios o conjunto de hogares nuevos, los agentes locales tienen que reforzar los esfuerzos para incluir esas familias.

Hasta el 2008, si las familias migraban en otro municipio, tenían que informar, en su municipio original, al MDS (vía CRAS o CREAS¹⁹), que automáticamente cancelaba el beneficio, y cuando fuera al nuevo municipio, entraba en la lista

¹⁹ CRAS y CREAS se distinguen porque los últimos tiene como foco especial a la población con derechos humanos violados.

de espera para cuando hubiera condiciones. Ese fue un punto bastante criticado desde el inicio del gobierno Lula porque mantenía a las familias en el mismo municipio, aunque hubiera más oportunidades en municipios cercanos. Uno de los miedos que había con relación a esa cuestión es que podría incentivar la migración hacia las grandes ciudades, cosa que finalmente no ocurrió. Actualmente los beneficiarios son incentivados apenas a avisar la nueva dirección (y aprovechar para actualizar la información) para que puedan ser avisados sobre informes de fechas de depósitos.

Un banco oficial del gobierno central, Caixa Econômica Federal, se encarga de: entregar las tarjetas a los beneficiarios hasta 45 días después de la inscripción, activar las señas electrónicas de las tarjetas y hacer los depósitos. La gran mayoría de los saques son realizados en las agencias de loterías y cajeros electrónicos. Los primeros años fueron fundamentales para que no hubiera utilización política en la distribución de las tarjetas de saques de los beneficios con una inmensa preocupación de que cada estado o municipio quisiera ponerle un nombre diferente al programa. Todas las tarjetas tienen el Número de Identificación Social, el nombre del Responsable Familiar. Siguiendo orientaciones del Banco Central de Brasil, el banco estatal creó cuentas bancarias simplificadas opcionales para garantizar el acceso gratuito a servicios bancarios para el público de bajo ingreso, denominado de Cuenta Caixa Fácil. Con esa cuenta los beneficiarios pueden realizar hasta cuatro saques por mes sin costo, independiente de si tiene otras fuentes de ingreso. Los beneficiarios que no quieran adherir a esa oferta pueden hacer un saque único del valor integral con la Tarjeta Social Bolsa Familia (Cuenta Social). Para la Cuenta Social se determinó que los beneficiarios tienen 90 días para hacer el saque, sino los recursos son devueltos a los cofres públicos. Con la Cuenta Caixa Fácil, no hay plazo para los saques.

El proceso electoral en Brasil se articula en las elecciones presidenciales y estatales (cada cuatro años) que se intercalan con las elecciones municipales (también cada cuatro años). Así, los brasileños votan cada dos años. Esto tiene repercusiones en las políticas públicas en general y más específicamente sobre las políticas sociales. Por lo tanto, el control social, sufre fuertes presiones por parte de los medios de comunicación cada dos años.

El MDS divulga anualmente los resultados de los cruces que hace del Cadastro Único para Programas Sociais con otros registros administrativos. En particular, es interesante destacar el cruce con los datos de Tribunal Superior Electoral con respecto a los políticos elegidos. En octubre de 2013, el MDS divulgó que 2.168 políticos tuvieron los beneficios cancelados porque fueron elegidos a pesar de tener anteriormente otro cargo en cualquiera de las tres esferas gubernamentales, según establece el Decreto Presidencial 5.209 de 17 de septiembre de 2004.

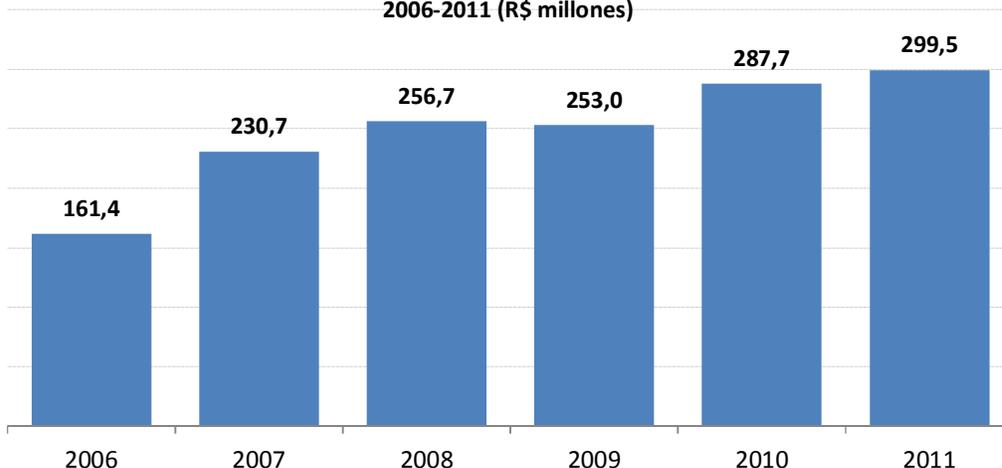
El segundo registro administrativo que se cruza con el Cadastro Único es el Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de responsabilidad del Ministerio de Seguridad Social, que es una base que se alimenta de la información de los empleados registrados en el mercado de trabajo y de las contribuciones individuales en la seguridad social de los trabajadores independientes. Este cruce tiene como objetivo principal observar los ingresos individuales para saber si las familias siguen los criterios de elegibilidad del programa.

También se cruza la información catastral de los propietarios de automóviles (Registro Nacional de Vehículos Automotores) y de muerte (Sistema de Óbitos del Ministerio de la Seguridad Social) ocurridos en el año. Los últimos datos disponibles (2008) analizados por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) dan cuenta que 107 mil familias tenían autos, camiones, tractores o motos y que 3.800 aproximadamente estarían muertos. Entretanto, el informe afirma que en estos casos todavía se necesita investigar la duplicidad de nombres, que puede explicar parte de los problemas detectados.

Por otro lado, el control público, como definido por Cohn (2013), donde la participación social en los consejos locales (salud, asistencia social, trabajo, etc.) se fortalece, sufre con cambios de gestores cada dos años – sea en la esfera local, estatal o federal. Esa situación dificulta bastante los trabajos de la asistencia social que pueden tomar nuevos rumbos en períodos cortos. En muchos municipios, esos consejos son puramente figurativos, dependiendo de cómo se estructuran las secretarías. En el caso de las secretarías de trabajo, generalmente se sitúan en otras secretarías, cuando existen. Como los municipios no tienen gestores específicos que puedan agregar la información existente y extraer resultados, los consejos dependen de la información ofrecida por los Ministerios o Secretarías Estatales.

Las municipalidades y el Distrito Federal reciben recursos del MDS por medio del Fondo Nacional de la Asistencia Social que aporta a los Fondo Municipales de Asistencia Social (FMAS) y al Fondo de Asistencia Social del Distrito Federal (FAS/DF) con base en indicadores de la calidad de la gestión descentralizada. El mencionado IGD es un indicador sintético que demuestra el trabajo de las municipalidades en relación a la validez y la actualización del Catastro Único del Gobierno Federal y el monitoreo de las condicionalidades de salud y educación del PBF. Este repase es un mecanismo para la calificación de la gestión municipal que empezó en 2006 (ver Cuadro 6).

Gráfico 5
IGD-M: recursos corrientes transferidos a los municipios
2006-2011 (R\$ millones)



Fuente: Coordinación-General de Apoyo a la Gestión Descentralizada - CGAGD/DEOP/SENARC

El artículo 3º de la Constitución Federal de Brasil define entre sus objetivos fundamentales la “erradicación de la pobreza y la marginalización y la reducción de las desigualdades sociales y regionales”. Por lo tanto, desde su concepción, la Constitución trae obligaciones al Estado que necesitaban y aún necesitan ser pensadas y repensadas para la elaboración de políticas sociales eficaces. No cabe duda que la Constitución no es el elemento que define los diseños para buscar la superación de la pobreza y las desigualdades sociales y regionales.

Pero la Constitución no ocultó las desigualdades socioeconómicas de un país de dimensiones continentales, afectadas por políticas específicas que hicieron que dos regiones en especial fueran más afectadas por el retardo del desarrollo – Nordeste y Norte. Al reconocer específicamente que existe la desigualdad regional, los desafíos para la política social son aún mayores pues dependen también de caminar de manos dadas con la política económica.

El artículo 156 de la Constitución Federal distingue los impuestos que le corresponden exclusivamente a los municipios: propiedad territorial urbana, transmisión *inter vivo* de propiedades e impuestos sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS). Sobre la propiedad territorial rural (ITR), el impuesto sigue recaudación federal, según el artículo 153 de la Constitución. Todavía, quien distingue lo que son los sectores urbanos y rurales son las municipalidades, con revisión decenal obligatoria antecedente a los Censos Demográficos, realizados por IBGE. Por supuesto, le interesa a los gobernantes locales que se mantengan el máximo de sectores urbanos, una vez que significa un volumen mayor de recaudación. Este comentario necesita que se reflexione sobre las definiciones de lo que se puede considerar una población urbana y rural, una vez que tiene impactos inmediatos en las políticas sociales brasileñas. Según los últimos Censos Demográficos, la población rural viene cayendo, llegando a representar 15% de toda la población brasileña en 2010.

El comentario anterior también explica porque la información de los registros administrativos auto declaratorios tiende a estar por arriba de las encuestas de hogares. Al inscribirse en el Cadastro Único el ciudadano tiene que responder si vive en área urbana o rural. Esa información seguramente no sigue los patrones establecidos por los gobernantes locales para la definición de las áreas urbanas y rurales de su propia municipalidad.

Entretanto, profundizando la reflexión sobre el comentario, entre los requisitos obligatorios para acceder al crédito rural, no se encuentra la posesión de tierras consideradas rurales. En otras palabras, lo que según el gobierno federal es rural, puede ser clasificado como urbano por el municipio. Ese es uno de los puntos que causa problemas en el sistema federativo brasileño, con fuertes reflejos en el Poder Judicial. Cualquier política social debería pasar por un pacto federativo, donde las responsabilidades de cada ente federativo queden bien determinadas y se asignen los recursos necesarios de manera consecuyente.

El diseño de las políticas sociales hasta la promulgación de la Constitución ocurría por los intereses políticos más que por la determinación por criterios científicos y raciocinio administrativo en la gestión de los recursos. En el caso de la asistencia social, la LBA distribuía canastas de alimentos para que los municipios pudieran atender a los más necesitados. Las motivaciones electorales siempre fueron la principal acusación de manipulación en el terreno social. La identificación de quienes eran los beneficiarios de las canastas de alimentos siempre fue objeto de disputa por privilegiar a los sectores que hayan votado para uno u otro candidato. Los gobernantes se defendían alegando que no sabían precisar dónde estaban las familias en extrema pobreza o en situación de pobreza en sus municipios. Como no había una línea oficial de pobreza en el país, la indeterminación de la población objetivo de las políticas sociales impedía, hasta cierto punto, que se avanzara en el proceso de lucha contra la pobreza.

La década pasada presentó un avance extraordinario sobre el uso de los recursos públicos en general y específicamente sobre las políticas sociales. Los órganos de control se han firmado más presentes y con poder de intervención que no existía antes. Hoy día, cada Ministerio tiene, en su estructura, a técnicos designados por la Contraloría General de la Unión (CGU), para inspeccionar los gastos efectuados y las contrataciones realizadas. Cuando se encuentran irregularidades, el Ministerio puede firmar un Término de Ajuste de Conducta (TAC) con la CGU, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) o la Defensoría General de la Unión (AGU).

Según el artículo 71 de la Constitución, el TCU debe revisar las cuentas prestadas por el Presidente de la República y juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables por dinero, bienes y valores públicos de la administración pública, incluyendo las fundaciones y sociedades instituidas y mantenidas por el Poder Público Federal. Por lo tanto también se responsabiliza por la legalidad de los actos de admisión de personal para esas entidades.

En los casos de los municipios, el artículo 31 define el Poder Legislativo Municipal ejercerá la fiscalización de las cuentas mediante un control externo de las Cámaras Municipales que debe ser ejercido con el auxilio de los Tribunales de Cuentas de los estados o municipios o de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los municipios.

Los concursos municipales son muchas veces invalidados en función de una nueva administración. Los municipios dicen que no tienen recursos, pero según la Asociación Nacional de Concursos Públicos (ANPAC), sólo se puede llamar un concurso público cuando sean empeñados los recursos respectivos. Sin embargo, tras las elecciones municipales de 2012, los nuevos gobernantes han dicho que no tienen recursos para llamar a quienes fueron aprobados en concursos públicos anteriores a las elecciones.

En el caso de la Asistencia Social, la Constitución aseguró el status en la Política de Seguridad Social, por lo tanto garantizando el derecho de los ciudadanos y no más un favor del Estado o de entidades filantrópicas. En diciembre de 1993 se reglamentó ese derecho a través de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS). Antes de la Constitución, la Legión Brasileña de Asistencia (LBA) centralizaba una estructura en que los municipios y estados tenían que esperar por los dictámenes políticos definidos en Brasilia. Entre la Constitución y la LOAS, la LBA fue progresivamente siendo castigada por procesos que involucraron al Presidente Collor y su esposa, quien presidía la LBA. Tras la reglamentación de la LOAS, la LBA intentó recuperar su prestigio pero con el dilema de asegurar una descentralización en la gestión y mantención de una estructura mínima centralizadora que concurría con el programa Comunidad Solidaria, presidido por la primera dama de Fernando Henrique Cardoso. En 1995, el gobierno de Cardoso, extingue la LBA y crea el Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social (MPAS).

El impase entre los municipios y el gobierno federal siempre ocurrió sobre la financiación de las políticas federales, sin abrir espacio para que los municipios pudiesen crear sus propios programas, con recursos federales. Ese dilema sigue vigente hasta hoy y sigue siendo una demanda de los municipios para ganar más autonomía en ejecutar sus políticas sociales específicas. Entretanto, con la intensificación de los órganos de control sobre los programas federales, esa

reivindicación está cada vez más lejos de poder ser lograda. Los municipios buscan formas de asegurar, con los pocos recursos que tienen, que la población más vulnerable en términos sociales, sea incluida en los programas federales.

4.2 Otros registros de MDS

Se destaca que se preparó un estudio en MDS para celebrar los diez años del PBF según el cual 1,7 millones de familias dejaron voluntariamente el programa desde su inicio. El Senador Cristovam Buarque afirmó que esa es una “puerta aún muy estrecha”, añadiendo que “hay que contar cuantos entraron”. El senador defiende que la efectiva puerta de salida ocurre con la escuela para los hijos, que según él, no está ocurriendo. Los datos del gobierno y las encuestas de hogares presentan información que dicen lo contrario – casi 98% de los niños frecuenta las escuelas.

La Caixa Económica Federal (CEF) entrega mensualmente al MDS una base de datos sobre los “egresos” del PBF. Esta base informativa presenta diversos problemas, entre los cuales que no señala de forma contundente las motivaciones voluntarias de los egresos. La base presenta la información que le llega a la CEF de distintas maneras. Los principales motivos son: (a) cancelado por tener otros beneficios (seguramente jubilaciones); (b) el ingreso *per capita* supera a lo que fue declarado anteriormente; (c) cancelado por auditoria; (d) falta de actualización catastral después de dos años; (e) cancelado por determinación judicial; (f) repetida ausencia de saque de los beneficios; (g) multiplicidad en el catastro; (h) incumplimiento de las condicionalidades; (i) edad fuera del límite permitido (casos de beneficios variables); (j) desligamiento voluntario de la familia.

Cumple informar que aun que haya habido un total de 8.874.127 entre 2004 y febrero de 2014, la ausencia de un instrumento adecuado para informar que la familia quiere dejar el PBF se cuestiona la calidad de esa base informativa y por este motivo no se profundizará en este documento. También se junta a una crítica de no saber cuántos de estos beneficios cancelados fueron posteriormente reintegrados, sea porque realizaron la actualización catastral o por determinación judicial. Además se cuestiona si una repetida ausencia de saques de los beneficios puede ser considerada como una “salida voluntaria” del programa, una vez que el ciudadano no necesita más de ese beneficio.

También se apunta que desde el Plan Brasil sem Miséria en 2011, los beneficiarios que quieran dejar el programa de forma voluntaria lo pueden hacer y si necesitan volver por cualquier razón vuelven a recibir el beneficio sin que tengan que entrar nuevamente con una solicitud y que se verifique si el municipio ya tiene su cuota de beneficiarios completa. Se trata, por lo tanto, de una medida reciente pero importante para que se acompañe esa base informativa.

La Secretaria de Gestión de la Información (SAGI) de MDS preparó desde 2011 un sistema online denominado Matriz de Informações Sociais, donde se buscan concentrar las información de servicios acezados por los inscritos del CadÚnico por familia. Integra, por lo tanto, información del Ministerio de Salud y de Educación. El trabajo inicial, que todavía persiste, fue de juntar los registros administrativos. En este momento solamente algunas informaciones por municipio están disponibles para el público externo, pero el MDS trabaja para permitir que los gestores locales puedan usar ese instrumento.

Se trata de una excelente iniciativa de MDS, pero falta por hacer el trabajo más difícil: el análisis de esa información para permitir la coordinación de acciones conjuntas para mejorar la atención a la población necesitada. Se puede imaginar que hay una presión muy fuerte para que se divulguen esa información pero el tema es trabajado apenas por una parte del equipo para que se pueda construir un instrumento contundente y no que sirva apenas para verificación de metas específicas que muchas veces terminan siendo más perjudiciales para el propio instrumento. Como trata la información de otros ministerios, cualquier problema puede afectar la revisión de las bases informativas para que se construya una herramienta más robusta. Es una base que se debe invertir más recursos – humanos y presupuestarios – para mejorar las políticas públicas como un todo en Brasil.

Otras fuentes de información que pueden ser utilizadas son los Censos SUAS, de la asistencia social, que anualmente presentan información que auxilia para mejorar la capilaridad de las acciones de esa área en específico pero también de las acciones del MDS como un todo.

4.3 Registros administrativos del mercado de trabajo formal

El Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) tiene algunos registros administrativos útiles para el acompañamiento de las tendencias del mercado de trabajo formal – RAIS y Caged. La primera es una información que todas las empresas, públicas y privadas, tienen que declarar al final de cada año los contratos que tuvo en ese período. El Caged es obligatorio para las empresas que tuvieron algún flujo (admisiones o demisiones) en el mes anterior. Estos son registros administrativos que permiten las informaciones de los trabajadores formales y de suma importancia para el acompañamiento de las puertas de salida.

El mismo MTE creó un portal electrónico que permite hacer la integración de algunas de sus políticas pasivas – intermediación de mano de obra y el Programa Seguro Desempleo. El portal Mais Emprego, deseo antiguo de ese ministerio, aun presenta problemas de estabilidad del sistema y de funcionamiento. La hipótesis de integrar todas las ofertas de trabajos disponibles en ese portal para todo el país se ve obstaculizada por la ausencia de conexión continua y rápida que se da en muchos municipios. Ese efecto se suma a que las grandes empresas no confían mucho en un sistema de intermediación pública, partiendo para agencias privadas y secciones de recursos humanos para tratar de las cuestiones de gerencia del personal.

4.4 Cambios en los registros administrativos

Con la implantación del eSocial los registros administrativos del mercado de trabajo están cambiando los cruces de información de las empresas con los de la Receita Federal do Brasil, responsable por la tributación, y van a permitir delinear de forma rápida como anda el mercado de trabajo formal. También se vislumbra un buen acompañamiento en relación a los trabajadores autónomos que contribuyen individualmente para la Seguridad Social.

El eSocial es una iniciativa del gobierno federal que unifica el envío de informaciones de los empleadores en relación a sus empleados. El nuevo sistema prevé la inclusión para los tomadores de servicios y los trabajadores domésticos. Se trata de una iniciativa conjunta de las siguientes entidades del gobierno federal: Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministerio da Previdência Social (MPS), Ministerio do Trabalho e Emprego (MTE) y Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). El sistema eSocial ser completamente implementado en enero de 2015 pero las últimas noticias postergan esa fecha para adecuarlo a las pequeñas y medias empresas.

La Receita Federal do Brasil está convencida que con el eSocial implantado la recaudación crecerá en por lo menos R\$ 20 mil millones al año. Entretanto, las críticas no son pocas, incluso dentro del propio gobierno – el Secretario Nacional de Micro y Pequeñas Empresas afirmó que de la forma en que estaba, representaba apenas la digitalización de la burocracia, sin que la disminuya. Según el, se podría hacer una selección de las informaciones que no son tan relevantes y perfeccionar otras que sean más relevantes para los ministerios y autoridades públicos involucrados en el proceso.

Según informaciones preliminares el MDS podrá incorporar las bases del Cadastro Único y del Benefício de Prestação Continuada (BPC), pero sin fecha prevista para esta incorporación. Ese sería un paso de suma importancia para establecer las bases de integración y sinergia de las políticas sociales a nivel nacional aunque represente un retraso en relación a lo que se presenta hoy día.

Este cambio busca sanar algunos problemas – que van desde personas que no encontraron las prestaciones de su Seguridad Social pagas hasta los valores que la empresa debe al trabajador cuando ocurre su demisión. El sistema eSocial ya calcula todos automáticamente y seguramente va a representar una reducción en las empresas de contabilidad y de recursos humanos.

El sistema eSocial va a sustituir las declaraciones que hoy contemplan el Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), la Relación Anual de Informações Sociais (RAIS) – ambas de responsabilidad del MTE – y también de la Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (GFIP), la Guia de Recolhimento

Rescisório do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (GRRF) y la Guia da Previdência Social (GPS) – todos del Ministerio de Seguridad Social. El sistema también incorpora los accidentes de trabajo, jubilaciones y licencias maternidad.

El mayor problema va a ocurrir con la administración pública, que ya presentaba problemas de declaraciones atrasadas con los sistemas apuntados anteriormente. Las multas para atrasos en las declaraciones eran muy bajas y permitían que simplemente se ignoraran algunas informaciones. Con el eSocial, los atrasos tienden a disminuir, una vez que el sistema es único y más amigable.

Como los sistemas que van a ser sustituidos son bastante importantes para algunos programas y acciones sociales, el acompañamiento de la institución del eSocial es bastante importante. La RAIS, por ejemplo, opera el Programa Abono Salarial mientras que el Caged opera el Programa Seguro Desempleo. Entretanto, el principal avance es en el acceso a la información de los prestadores de servicios autónomos. Se argumenta que en muchos casos, los beneficiarios del PBF podían optar por no incluir ese ingreso en el momento de inscripción del Cadastro Único, esa información ahora será captada para análisis de la volatilidad de ingreso de esos beneficiarios en el eSocial.

4.5 Cambios en las encuestas de hogares

La Encuesta Nacional de Hogares de Brasil (PNAD) investiga aproximadamente 120 mil hogares sobre distintos temas: mercado del trabajo, educación, ingresos, fecundidad y características de los hogares. La encuesta utiliza el mismo cuestionario desde 1992, tras una modificación conceptual de trabajo y posiciones de ocupación en el año 1990. Las entrevistas son realizadas entre los meses de octubre y diciembre de cada año tomando la última semana de septiembre como referencia. Los resultados de la investigación se divulgan en septiembre del año siguiente.

Solamente en dos años IBGE realizó, junto con MDS, cuestionarios suplementares sobre los programas de transferencia condicionada – el año de 2004 y de 2006. Los resultados de esos suplementos permitieron observar que ocurre una subestimación del número de beneficiarios. Se trata de una subestimación del orden de 25%, que no puede ser considerada baja. El Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), órgano que se situaba junto al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG) pero que en los últimos años sigue las directrices de la Secretaria de Asuntos Estratégicos (SAE)²⁰ realizó diversos estudios utilizando diferentes técnicas para suprimir esa subestimación. (Souza et al, 2011; Souza, 2013, Souza, 2010; Ribas y Machado, 2008).

En 2011, IBGE inició, paralelamente a la PNAD, que sigue siendo investigada hasta el 2013, una nueva encuesta con el mismo formato de la anterior, llamada PNAD Continua. No se trata de una simple encuesta anual, sino que ocurre todos los meses del año. El diseño de muestreo supone una divulgación de los datos trimestrales, pero algunos indicadores tendrán divulgaciones mensuales.

En Brasil las encuestas de hogares sirven para orientar las políticas públicas. Se trata de la principal fuente de información para la creación de indicadores de monitoreo y acompañamiento de las políticas. Los registros administrativos son bastante avanzados con respecto a otros países, pero aún traen la incertidumbre sobre la confianza que la población puede tener. Las encuestas de hogares son utilizadas por la sociedad civil.

La nueva encuesta de hogares PNAD Continua sustituirá la actual Encuesta Mensual de Empleo (PME), que investiga solamente sobre el mercado de trabajo en las seis principales regiones metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife y Salvador – y la PNAD.

La PME tiene un diseño de muestreo del tipo *rotating panel* 4-8-4, o sea, un grupo de hogares sería entrevistado durante cuatro meses consecutivos, seguido de ocho meses sin entrevista y luego de otros cuatro meses de entrevista por un total de cuatro veces, o sea, el mismo hogar sería entrevistado durante 40 meses. La PNAD tiene un diseño de muestreo simple estratificado en tres etapas. El diseño del muestreo de la PNAD Continua también sigue el modelo de

²⁰ La SAE tiene status de Ministerio pero está vinculada a la Presidencia de la República.

rotating panels pero con otro formato (5-2-5), o sea, el hogar es visitado cinco veces con intervalo de 2 meses entre una visita u otra, totalizando un mismo hogar durante 13 meses.

Por trimestre, la muestra se sobrepone en 80%, significando que de un trimestre para otro, 80% de los hogares son los mismos hogares. Por año, la muestra se sobrepone en 20%, o sea, para el primer y el quinto trimestre, 20% de los hogares son los mismos. Mensualmente, la muestra no se sobrepone.

En 2013, la PME cubrió a 2.029 sectores censales en 145 municipios. La PNAD de 2013 cubrió 9.166 sectores en 1.100 municipios. La PNAD Continua tiene la selección de 15.756 sectores en 3.464 municipios de un total de 316.574 sectores en todo el país y 5.570 municipios (5,0% de los sectores y 62,2% de los municipios). En términos de tamaño del muestreo, la PME tiene una selección anual de 528 mil hogares a lo largo del año y la PNAD de 147 mil hogares en el último trimestre. La nueva encuesta tiene 845 mil hogares seleccionados a lo largo del año (211 mil por trimestre).

Se acredita que con una cobertura más extensa en municipios de menor porte puede auxiliar en la comprensión de las particularidades locales para el diseño de políticas públicas – no solo de las sociales – que respete esas características propias.

En el XIV Fórum del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares), donde IBGE llama a los principales usuarios de informaciones estadísticas para informes y escuchar sugerencias, realizado en diciembre de 2013, el órgano oficial de estadística brasileño informó que la PNAD Continua tendrá divulgación trimestral. Los microdatos de la encuesta solo estarán disponibles en diciembre de 2014 para todos los trimestres de 2012, 2013 y los tres primeros trimestres de 2014 (IBGE, 2013). Entretanto, la divulgación de los primeros resultados se inicia en 17 de enero de 2014. Los primeros resultados aún no tienen análisis de los ingresos de las familias y por lo tanto, no se permite saber los impactos en la población más pobre.

La PNAD Continua seguramente traerá nuevas posibilidades para la comprensión de la volatilidad de los ingresos familiares, sobre todo con el análisis de los trabajos temporarios en las actividades agrícolas, donde se imagina que la salida voluntaria de los PTC sea más difícil de ocurrir. En las actividades económicas más comunes en las áreas urbanas se podrá profundizar el conocimiento sobre la rotación de la mano de obra en Brasil. Es fundamental, por lo tanto, que se prosigan los estudios sobre esta nueva encuesta porque también permitirá la generación de nuevos indicadores.

4.6 Identificación de un criterio único o multidimensional

Se debe preguntar ¿por qué la utilización de los análisis multidimensionales en la investigación de la pobreza no ha avanzado mucho en Brasil? Hay dos posiciones al respecto. Por un lado, la necesidad de un diagnóstico de los problemas sociales – en los cuales los análisis multidimensionales deben ser implementados y acompañados – que utiliza variables diferentes para dar cuenta de la diversidad regional. El hecho de no haber un consenso sobre cuáles serían las mejores variables para medir la complejidad de la realidad brasileña.

Por otro lado, las acciones y políticas sociales que se fundamentan en unidades analíticas distintas – las políticas de empleo, pasivas o activas – se enfocan en el individuo mientras que las políticas de seguridad social se centran en las familias. Las políticas de empleo son bastante más dinámicas que las de seguridad social volviendo muy difícil el monitoreo y evaluación basadas en un análisis multidimensional.

En el caso de la salud, el esfuerzo de la corriente sanitarista en Brasil logró que se cambie el paradigma de individuo-familia. El *Programa Saúde da Família* tiene como objetivo central la prevención familiar, con visitas periódicas de los médicos. Esa visión se contrapone a la corriente de tratamiento. El cambio de paradigma que se propuso en la salud también se hace necesario en el caso de las políticas de trabajo, empleo e ingreso. De cierta forma, algunos casos presentados en este estudio indican en ese sentido – agricultura familiar y economía solidaria, específicamente. Entretanto, esa visión necesita ser ampliamente difundida para las otras áreas.

Desde su creación, el PBF es fuertemente cuestionado por una parte de la sociedad y los partidos de la oposición. Según sus planteamientos, las familias tendrían que tener acceso a las transferencias durante un período de tiempo muy corto y habría que establecer y aplicar “puertas de salida” muy claras y estrictas.

Es simple hecho de que no hay consenso en la utilización de variables que puedan medir lo que representa una pobreza pensada en la óptica multidimensional ya presenta limitaciones para su implementación, pero sigue siendo necesaria para que no se utilice solo a la dimensión monetaria, como es en la actualidad.

5. Indicaciones y sugerencias

Los siguientes puntos sirven de indicaciones y sugerencias para la formulación de las estrategias de salida en Brasil:

- ❖ Aunque hasta ahora el tema ha sido abordado de manera marginal, hay espacio para avanzar en la formulación de las estrategias de salida en Brasil. Hay consenso entre especialistas que es necesario formular propuestas. Las mismas deberían elaboradas a nivel interministerial de manera que se estimule la sinergia de las acciones del Estado.
- ❖ La propuesta de estrategias de salida en Brasil pasa por un debate sobre el carácter multidimensional de la pobreza. El acceso a servicios públicos de calidad por parte de los ciudadanos más pobres les garantiza los derechos reconocidos por la Constitución Federal de 1988. Es necesario financiar estudios y seminarios para que los especialistas analicen los aspectos multidimensionales en búsqueda de un mínimo de consenso.
- ❖ El análisis multidimensional debe considerar las distintas realidades en urbano/rural en las diferentes regiones naturales de Brasil.
- ❖ Las acciones de la asistencia social, principalmente en el refuerzo psicosocial de la población más pobre es de suma relevancia para avanzar en ese sentido. La expansión y el fortalecimiento de las acciones de los CRAS y CREAS tiene que ser prioritarias.
- ❖ La calificación profesional debe ser ofrecida no solo por el Sistema S sino por universidades y otras instituciones. Los cursos tienen que ser bien diseñados y cumplir con la demanda del mercado de trabajo. Además, es fundamental aumentar en número de escuelas que ofrecen enseñanza en tiempo integral y de guarderías.
- ❖ Las políticas de trabajo, activas y pasivas, deben adoptar a las familias como unidad de análisis y no considerar únicamente a los individuos. Se trata de un cambio en la mentalidad que lentamente se cristaliza, como existe en la agricultura familiar y la economía solidaria. Esas estrategias deben buscar que los egresados tengan un trabajo formal, intentando reducir la informalidad en un mercado de trabajo muy heterogéneo como el brasileño.
- ❖ En lo referente a la salud, la unidad de atención ya es la familia, pero se necesita que las bases de datos puedan ser fácilmente cruzadas con las de otros ministerios. Hacer llegar a los médicos en los rincones más aislados del país (Programa Mais Médicos) es también una iniciativa que debe ser evaluada una vez que el corporativismo de esa categoría es bien fuerte.
- ❖ Para que se puedan diseñar propuestas que den cuenta de los más variados tipos de composición familiar, el cruce de registros administrativos es absolutamente necesario. SAGI/MDS inició ese esfuerzo a través de la Matriz de Informaciones Sociales, pero la consolidación de este tipo de iniciativas es absolutamente necesario para el éxito de las estrategias de salida en Brasil.
- ❖ Por la cobertura que tiene en la población brasileña, es un tema delicado. Por lo tanto, se sugiere que no se proponga el término del PBF, sino que se reduzca solamente a aquellas familias que por condiciones adversas extremas hayan tenido fluctuaciones radicales en sus ingresos familiares.
- ❖ El monitoreo y evaluación de las bases informativas es imprescindible. Hay que estar atento a los cambios que se están realizando en el Sistema Estadístico Nacional, sea en los registros administrativos como en las encuestas de hogares. La dinámica de la pobreza requiere que se hagan diagnósticos recurrentes para captar sus nuevas formas y procesos.
- ❖ Se debe apoyar los estudios longitudinales de la pobreza en los distintos contextos geográficos porque aportan bastante sobre la volatilidad de los ingresos de las familias más vulnerables.
- ❖ El país no debe aceptar que cada municipio dicte cuales áreas son consideradas rurales o urbanas. Es necesario adoptar criterios científicos o que se defina que los municipios rurales son todos aquellos con menos de un número x de habitantes, como hicieron algunos países europeos. Esa definición es muy importante para las políticas públicas y debe ser compatible con los registros administrativos y las encuestas de hogares.

- ❖ Deben ser apoyados estudios sobre las restricciones fiscales de los municipios y sus impactos sobre las políticas públicas locales. Esos estudios serian importantes para que se creen instrumentos de fortalecimiento de los municipios en las acciones de estrategias de salida.
- ❖ Se debe apoyar la reforma tributaria para que no penalice a la población más pobre. El Estado tiene que mantener su gasto social en el nivel actual pero avanzar para que no sea una estructura regresiva como la actual.

Bibliografía

- * Bosch, Mariano; Melguizo, Ángel y Pagés, Carmen (2013). **Melhores Aposentadorias Melhores Trabalhos: em direção à cobertura universal na América Latina e o no Caribe**. Washington, BID, 2013.
- * Fonseca, Ana y Ibarra, Antonio. (2013) Avances y desafíos en la política social en Brasil: diagnóstico y gestión para la superación de la extrema pobreza. Santiago, CEPAL, 2013. *Mimeo*.
- * Graziano da Silva, José y Tavares, Lucas (2010). “Sobre o futuro do Bolsa Família”. In: Castro, Jorge A. y Modesto, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, Ipea, 2010. Vol. 2, Cap. 11, pgs 235-265.
- * Kerbauy, Maria Teresa Miceli (2005). “As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local”. Revista Opinião Pública, Vol. XI, nº 2, p. 337-365. Campinas, outubro de 2005.
- * Leichsenring, Alexandre R. (2010). “Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família”. In: Castro, Jorge A. y Modesto, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, Ipea, 2010. Vol. 1, Cap. 9, pgs 271-300.
- * Heller, Leo (2014). “Saneamento Básico: a dívida social crônica e persistente”. In: Fonseca, Ana y Fagnani, Eduardo. **Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2014. *mimeo*.
- * Oliveira, Luís Felipe B. y Soares, Sergei (2012). O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. IPEA, Rio de Janeiro, maio 2012, TD nº 1738.
- * Ribas, Rafael P. y Machado, Ana Flávia (2008). A imputação de renda do não trabalho na Pesquisa Mensal de Emprego e seu proveito em análises dinâmicas de pobreza e desigualdade. IPEA, Brasília, novembro 2008, TD nº 1363.
- * Ribas, Rafael Perez y Soares, Sergei Suarez D. (2008). Sobre o painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE. Texto para Discussão Nº 1.348. Rio de Janeiro, IPEA, agosto de 2008. In: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1348.pdf.
- * Souza, Pedro H. G. F. (2010). Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD. IPEA, Brasília, dezembro 2010. TD nº 1517.
- * Souza, Pedro H. G. F. (2013). A distribuição de renda nas pesquisas domiciliares brasileiras: harmonização e comparação entre Censos, PNADs e POFs. IPEA, Brasília, maio 2013. TD nº 1832.
- * Souza, Pedro H. G. F., Osório, Rafael G. y Soares, Sergei (2011). Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família. IPEA, Brasília, agosto 2011. TD nº 1654.
- * Bastagli, F. A. 2008. The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfer Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família. London School of Economics and Political Science (PhD tesi). London.
- * Castro, Jorge A. (2014) “Política Social, Distribuição de Renda e Crescimento Econômico”. In: Fonseca, Ana y Fagnani, Eduardo. **Políticas Sociais, Cidadania e Desenvolvimento**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2014. *mimeo*.
- * DIEESE (2013). “Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2014 será de R\$ 724”. São Paulo, DIEESE, dezembro de 2013. Nota Técnica nº 132.
- * DIEESE (2011). **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo, DIEESE/MTE, 2011.
- * DIEESE (2014). **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo, DIEESE/MTE, 2014.
- * IBGE (2013). PNAD Contínua: Estratégia de Divulgação. XIV Fórum SIPD. Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2013. In: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/decimo_quarto_forum/14_forum_SIPD_estrategia_de_divulgacao_da_PNAD_continua.pdf
- * Kerstenetzky, Celia Lessa (2013). “Aproximando Intenção e Gesto: Bolsa Família e o Futuro”. In: Campello, Tereza e Neri, Marcelo C. (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013. Cap. 29, pgs 467-480.
- * Mesquita, Ana C. S., Jaccoud, Luciana de B. y Santos, Maria Paula G (2010). “Perspectivas para o Programa Bolsa Família e o Sistema de Garantia de Renda Brasileiro”. In: Castro, Jorge A. y Modesto, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, Ipea, 2010. Vol. 2, Cap. 13, pgs 301-348.
- * Moreira, Rafael (2013). “Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família”. Brasília, IPEA, 04/2013. Radar # 25, pgs 19-32.
- * MTE (2014). Informações Gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília, MTE, fevereiro de 2014.

- * Oliveira, Luis Felipe B. y Soares, Sergei S. D. “O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho”. Rio de Janeiro, IPEA, maio de 2012. Texto para Discussão nº 1.738.
- * SENARC/MDS (2013). Bolsa Família Informa nº 377. Brasília, 15 de agosto de 2013.
- * Suárez, Mireya y Marlene Libardoni. 2008. The impact of the Bolsa Família Program: changes and continuities in the social status of women. En: Jeni Vaitsman y Rômulo Paes-Sousa (eds.). **Evaluation of MDS Policies and Programs. Results. Vol. 2: Bolsa Família Program and Social Assistance.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.
- * Sugiyama, Natasha Borges y Hunter, Wendy. “Whither Clientelism? Good Governance and Brazil’s Bolsa Família Program”. Journal of Comparative Politics, New York, vol. 46, october 2013, p. 43-62.
- * Tapajós, L, J Quiroga, R B S Ritzl and M F L Taga. 2010. A Importância da Avaliação no Contexto do Bolsa Família. En J A Castro y L. Modesto (ed.). **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios**, Vol. 2, Cap. 3. IPEA. Brasília.
- * Vaitsman, Jeni y Paes-Sousa, Rômulo (eds.). 2007. Evaluation of MDS Policies and Programs. Results. Vol. 2: Bolsa Família Program and Social Assistance. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.
- * Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W.S.; Paes-Sousa, Rômulo. 2006. El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Policy Paper N° 17. Brasília.
- * Veras Soares, Fábio y otros. 2006. Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. PNUD/UNDP: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI) / International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). *Working Paper* N° 21. Brasília.
- * Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael; y Guerreiro Osorio, Rafael. 2010. Evaluation of the impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. Latin American Research Review, Vol. 45, N° 2, pp. 90-174.
- * Wanderley, Maria N. B. (2009). O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2009.
- * Wanderley, Maria N. B. (2001). “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo”. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: UFRJ, V. 15, p. 69-129, 2001.