

Enfrentando o futuro da proteção social:

acesso,
financiamento e
solidariedade



Síntese



NAÇÕES UNIDAS



TRIGÉSIMO PRIMEIRO PERÍODO DE SESSÕES DA CEPAL
MONTEVIDÉU, URUGUAI

DE 20 A 24 DE MARÇO DE 2006

Enfrentando o futuro da proteção social: Acesso, financiamento e solidariedade é o documento elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para o trigésimo primeiro período de sessões da Comissão (Montevideu, Uruguai, 20 a 24 de março de 2006). Esta publicação apresenta uma síntese do documento anteriormente citado.

Índice

Por quê a proteção social?.....	5
Em prol de um sistema de proteção social fundado em direitos e plasmado em um pacto social.....	13
Em prol de uma cobertura universal e garantida dos serviços de saúde	23
Reformas dos sistemas de pensões	33
Os programas sociais e seus desafios futuros.....	43
Bibliografia.....	55

Por quê a proteção social?

A proteção social no contexto das propostas da CEPAL

Na concepção do desenvolvimento que a CEPAL forjou desde os seus primórdios, privilegiava-se a modernização produtiva como eixo decisivo de articulação entre o crescimento econômico e a integração social. Desde princípios da década passada e num esforço para recriar suas formulações em função dos novos contextos históricos, a mesma CEPAL vem propondo um novo marco paradigmático do desenvolvimento, adequado a um mundo global de economias abertas. Esse marco prolonga a vocação secular da instituição que tem como objetivo a busca de sinergias positivas entre crescimento econômico e equidade social, no contexto de uma modernização produtiva em que tem destaque a importância de melhorar a competitividade, velar pelos equilíbrios macroeconômicos e fortalecer a democracia política participativa e inclusiva. A idéia central em torno da qual se arquiteta esse postulado é a de que o desenvolvimento das economias latino-americanas e caribenhas requer uma transformação das estruturas produtivas acompanhada de um processo intensivo de formação de capital humano. Quanto mais a competitividade das economias da região se concentrar em recursos humanos capacitados e numa incorporação seletiva e ao mesmo tempo ampla de progresso técnico e quanto menos ela depender de salários baixos ou da exploração excessiva de recursos naturais, tanto mais sustentável será o crescimento a longo prazo e melhores os seus efeitos distributivos em toda a sociedade.

Com base nessa proposta, a CEPAL vem apresentando periodicamente novas contribuições consistentes em diagnósticos e sugestões de políticas econômicas e sociais que têm sido dadas a conhecer sistematicamente nos

documentos elaborados para os períodos de sessões durante os últimos 15 anos.¹ Na esfera social, atribuiu-se especial importância ao fomento de maior igualdade de oportunidades mediante a educação e as vantagens que são proporcionadas às famílias pobres, a abordagem e neutralização das dinâmicas excludentes de mercados de trabalho caracterizados pela heterogeneidade estrutural, a extensão dos benefícios da sociedade da informação aos grupos mais desprovidos, a redistribuição de ativos mediante o gasto social e o fomento do pleno exercício da cidadania, fortalecendo desse modo a democracia, mas também criando as bases políticas de sociedades mais abrangentes.

Uma das principais mensagens que se quis transmitir nesse quadro de propostas é que um desenvolvimento mais justo e sustentado requer sociedades mais integradas, sobretudo no tocante às instâncias que possibilitam a formação de capital humano, o emprego produtivo e a participação da cidadania. A política social adquire especial relevância nesse contexto, ao qual vem somar-se o fato de que ela deve atuar com verdadeira vocação universal, eficiência no uso de recursos, critérios de solidariedade e capacidade para articular urgências a curto prazo e inclusão social a longo prazo.

Com o presente documento, a CEPAL se propõe a avançar mais um passo nessa linha, concentrando a atenção na proteção social. Esta proposta concorda em vários sentidos com o enfoque descrito da CEPAL. Em primeiro lugar, a proteção social responde à idéia de que o crescimento deve basear-se na competitividade sistêmica, já que incide na formação de capital humano.² Em segundo lugar, retomam-se aqui as propostas formuladas em outros documentos sobre consolidação da cidadania, na medida em que a proteção social se insere no contexto dos

¹ As propostas que a CEPAL apresentou aos governos a partir de 1990, nos períodos de sessões da Comissão, são desenvolvidas principalmente nos seguintes documentos: *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P); *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/L.668); *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P); *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P); *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P); *Globalización y desarrollo* [LC/G.2157(SES.29/3)] y *Desarrollo productivo en economías abiertas* [LC/G.2234(SES.30/3)]; 2234(SES.30/3) (2004). Este último documento contém uma análise mais pormenorizada de propostas particularmente relevantes sobre um pacto de coesão social e a relação entre desenvolvimento produtivo e inclusão social que leva em consideração os distintos níveis (ou “velocidades”) do aparato produtivo e do emprego.

² De acordo com os três primeiros textos citados na nota acima, a competitividade autêntica está centrada na incorporação de progresso técnico ao aparato produtivo, enquanto a espúria baseia suas vantagens em salários baixos e na excessiva exploração dos recursos naturais.

direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e traduzíveis em políticas. Em terceiro lugar, insiste-se especialmente na necessidade de um pacto social de proteção que complementa as propostas já formuladas pela CEPAL relativamente ao pacto fiscal e ao pacto de coesão social.³

No tocante à agenda da equidade, a proteção social é hoje decisiva, posto que é proporcionada mediante contratos sociais em virtude dos quais são muitos os que se vêem privados de seus benefícios, dada a precária inserção que têm no emprego ou à sua falta de acesso a redes de apoio e assistência. Com efeito, a desigualdade está refletida de forma muito clara na exposição a riscos, e sobretudo na capacidade de reagir na presença deles, razão pela qual neste documento se atribui especial importância aos mecanismos de transferência solidária dos sistemas de proteção social.

Assim como a CEPAL insistiu na equidade do ponto de vista da igualdade de oportunidades de inclusão social, agora é necessário complementar a prioridade que lhe foi atribuída com a igualdade de oportunidades de proteção social, entendendo que os riscos são o outro lado da moeda que as oportunidades representam e que a falta de equidade concentra nos grupos desprotegidos as desvantagens da exclusão social e a maior exposição a riscos.

A proteção social diante de uma nova inflexão histórica

Por sua vez, a proteção social exige uma mudança de enfoque diante da nova ordem global e de sua repercussão nas sociedades nacionais. A principal razão que leva a repensar os mecanismos instituídos de solidariedade com fins de proteção social é que o mercado de trabalho não mostrou uma capacidade abrangente, seja em termos de criação de emprego de qualidade, seja em termos contributivos. Por isso, nem a curto nem a médio prazo ele poderá ser o único mecanismo utilizado para proteger o grosso da população de riscos relacionados com a falta de renda, a saúde e o envelhecimento, entre outros.

Com as novas dinâmicas de desenvolvimento que vêm adquirindo força a partir da década passada, o emprego perde capacidade integradora e os países ficam privados de proteção contra o risco da exclusão do mercado de trabalho formal. Por conseguinte, a proteção social não pode ficar restrita aos mecanismos contributivos que são oferecidos pelo mundo do trabalho.

³ O primeiro discutido em CEPAL (1998) e o segundo em CEPAL (2004a).

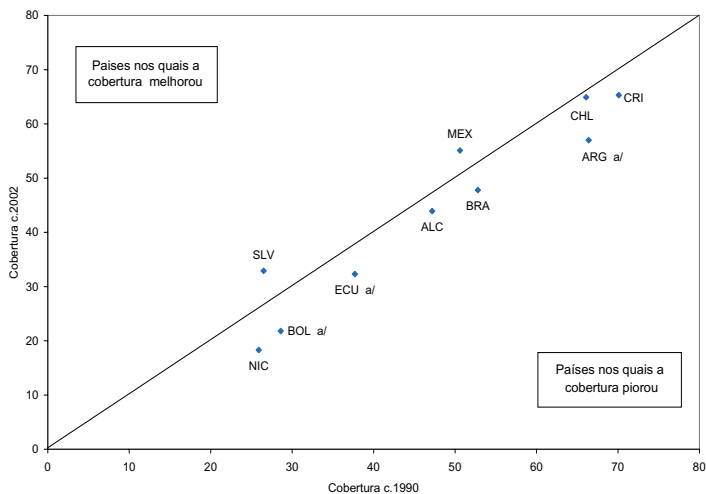
O grande desafio que hoje se apresenta está em repensar a solidariedade com fins de proteção social de maneira integral, isto é, tanto dentro como fora do mundo do trabalho, e nesse contexto, retraçar os mecanismos de transferência que permitam plasmar essa solidariedade integral.

Cabe recordar que o modelo de estado de bem-estar proposto como paradigma de proteção social desde fins da segunda guerra mundial até meados da década de 1970 tinha por fundamento a “sociedade do trabalho”, ou seja, supunha uma situação ideal de pleno emprego, cada vez mais formal, a partir da qual a proteção social se consolidaria mediante contribuições sucessivas à força laboral. A cidadania social devia ligar-se à cidadania laboral e o Estado era o agente encarregado da cobertura universal de serviços básicos e de educação, tudo isso com fundamento em contribuições tripartites, nas quais se somavam a do Estado, a do empregador e a do trabalhador (modelo “bismarckiano”), e sob o pressuposto de que o trabalhador – chefe de família – garantia todo o grupo familiar com sua renda e proteção social.

Esse modelo, baseado no emprego formal, sempre teve um alcance parcial na América Latina e no Caribe e continua a tê-lo, porque os mercados de trabalho da região não conseguiram transformar-se na porta de entrada universal e dinâmica para os esquemas de proteção social. De modo especial, cabe destacar as altas taxas de desemprego que se elevaram a mais de 10% na região em 2003-2004 (CEPAL, 2005a), enquanto o emprego em setores informais representava 47% no início da presente década (OIT, 2005). De fato, segundo os dados disponíveis, a cobertura contributiva diminuiu na região entre 1990 e 2003 (ver o Gráfico 1).

É difícil pensar que a dinâmica do mercado de trabalho vá inverter-se a curto e médio prazo. Apesar da longa trajetória dos seguros sociais na América Latina e no Caribe, a proteção social pela via contributiva abrange hoje apenas uma fração dos trabalhadores e trabalhadoras. Essa situação é particularmente complexa nos setores rurais e no setor informal da economia; acrescenta-se que nem todos os trabalhadores que ocupam empregos urbanos formais e estão inseridos em setores de alta produtividade contam com uma proteção garantida pela via contributiva. Além disso, as concepções sociais de gênero que tendem a delegar à mulher os trabalhos domésticos e os cuidados com a infância que não são remunerados dificultam a inserção laboral feminina, tornando-a muitas vezes dependente de seu cônjuge para o acesso a serviços de proteção social do tipo contributivo.

Gráfico 1
EVOLUÇÃO DA COBERTURA DE OCUPADOS C.1990 - C.2002



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em levantamentos familiares.

^a Países com levantamentos urbanos.

O declínio da cobertura da previdência social contributiva pode ser atribuído ao crescimento econômico fraco e volátil, bem como às mudanças que ocorreram no mercado de trabalho e levaram à queda do emprego formal e às condições precárias dos diferentes tipos de emprego.

A transformação estrutural do emprego nos países latino-americanos, juntamente com um contexto econômico mais instável, traduziu-se em maior vulnerabilidade diante do desemprego e na tendência à maior precariedade e informalidade do emprego. Além disso, o agravamento do desemprego que ocorre nos períodos de recessão demora em regredir nas fases de recuperação. Mais ainda, na década de 1990, o aumento da taxa de desemprego somente foi compensado parcialmente nas reativações do crescimento, o que levou aparentemente à expansão da taxa “natural” de desemprego. Esse fenômeno é atribuível, pelo menos em parte, a algumas das reformas dos anos noventa que produziram uma queda do emprego em determinados setores da economia.

O acima exposto explica a importância de incrementar os mecanismos de proteção social não contributivos que hoje em dia são

limitados por recursos fiscais geralmente escassos, o que deixa amplos setores da população à margem dos sistemas formais de proteção. É por isso que, juntamente com a busca de formas de melhorar a capacidade das economias de criar trabalhos decentes e ampliar a base contributiva, cabe garantir gradativamente um financiamento adequado e estável que complemente a proteção de origem laboral com mecanismos solidários de proteção não contributiva. Embora a adoção de políticas trabalhistas pró-ativas seja prioritária, também é necessário considerar que, pelo fato de ser esse processo lento e vulnerável ao ciclo econômico e às limitações estruturais da economia, o aumento da proteção social pela via contributiva a curto e médio prazo é difícil.

Juntamente com os problemas do mercado de trabalho e as restrições fiscais dos países, há outros fatores que acentuam a pressão exercida sobre os sistemas de proteção social. Destacam-se, dentre tais fatores, as mudanças ocorridas nas famílias e a incorporação da mulher ao mundo do trabalho, a transição demográfica e a maior volatilidade da economia.

O modelo tradicional de família nuclear biparental, chefiada por um pai provedor, serviu de base para a formulação da proteção social. Esse modelo de família vem-se modificando rapidamente, em virtude das mudanças demográficas, econômicas e culturais ocorridas. As famílias nucleares que correspondem ao modelo tradicional de família nuclear, formada por pai, mãe e filhos e na qual a mulher executa as tarefas domésticas, já não são maioria na América Latina (CEPAL, 2004b; Arriagada, 2004).

Paralelamente às mudanças na estrutura familiar, dá-se na região uma incorporação crescente da mulher à força de trabalho. Entre 1990 e 2002, a taxa dessa participação feminina em zonas urbanas da América Latina aumentou de 37,9% para 49,7% (CEPAL, 2004b). Todavia, a lacuna contributiva entre homens e mulheres existente na região é significativa, uma vez que somente 19% das mulheres de 15 a 64 anos de idade contribuem para o sistema de previdência social, índice que se compara com o de 32%, no caso dos homens.

Em todos os países, a transição demográfica e o envelhecimento da população influem negativamente nos sistemas de proteção e, de modo especial, na proteção da saúde e dos idosos. O aumento da expectativa de vida se traduz em maior carga para os sistemas de pensões, encarece a assistência à saúde e acentua a relação de dependência entre beneficiários e contribuintes.

Em suma, o surgimento de novos riscos e os riscos preexistentes podem levar muitas pessoas a reformular, ao longo de seus ciclos de vida, suas

decisões relativamente ao trabalho e à reprodução. Até pouco tempo atrás, o modelo predominante tinha por base o pressuposto de empregos e famílias estáveis, porém, cada vez mais, tanto os homens quanto as mulheres vêm passando por numerosos ciclos de incorporação e afastamento do trabalho, de aquisição de conhecimentos e de constituição de uma família, bem como por períodos alternados de atividade e inatividade. Isso se reflete em maior vulnerabilidade e na generalização de um sentimento de insegurança, problema que não é exclusivo daqueles que secularmente têm sido excluídos dos mecanismos de integração social por meio do emprego. Hoje em dia, uma grande proporção da população economicamente ativa da América Latina e do Caribe oscila fortemente entre o emprego e o desemprego e entre o emprego com e sem proteção. Esse fato significa que os trabalhadores entram e saem, mais de uma vez em suas vidas, desse espaço consagrado de integração e proteção social que era o trabalho formal. Nesse contexto, a proteção social deve cobrir o custo dessas rupturas, fundamentalmente para evitar perdas de capital humano e de patrimônio básico nos períodos de mudanças cíclicas que têm efeitos negativos para os indivíduos e as famílias e se manifestam sob a forma de evasão escolar, desnutrição e trabalho infantil, entre muitos outros fenômenos; além disso, a proteção social deve resguardar a titularidade dos direitos básicos de acesso aos serviços de saúde e de uma vida digna na velhice.

A situação atual é uma inflexão histórica que obriga a reprojeter a proteção social no contexto de uma solidariedade integral em que se combinem mecanismos contributivos e não contributivos. Universalizar e melhorar a proteção social é um desafio que hoje percorre o debate político e acadêmico, ocupa profissionais da imprensa e constitui uma necessidade premente que ronda a consciência de latino-americanos e caribenhos. São numerosas as pessoas que na região se vêem afetadas pela incerteza quanto ao seu futuro de trabalho, à assistência à saúde, à cobertura da previdência social e à disponibilidade de renda familiar.

Por isso, pensar o século XXI é visualizar o futuro reconhecendo problemas que parecem conhecidos, mas que diferem em relação aos padrões seculares. A região se encontra em um período histórico caracterizado por maior incerteza, crescente instabilidade dos projetos de vida e vulnerabilidades associadas a esses novos signos. Nesse contexto, cabe formular ou reiterar a pergunta sobre o fundamento ético do desenvolvimento: como se garantem os direitos sociais e, sobretudo, o direito à proteção social?

Em prol de um sistema de proteção social fundado em direitos e plasmado em um pacto social

A proteção social no contexto dos direitos

Hoje, a proteção social não pode ser concebida fora do contexto dos direitos humanos, na medida em que todos os Estados referendam constitucionalmente e subscrevem os tratados internacionais sobre a matéria. Pelo fato, ademais, de que seu fundamento é a proteção da população contra os riscos representados pelas doenças, pela vulnerabilidade da velhice e pela falta de recursos das famílias para atender às suas necessidades básicas, a proteção social está relacionada, em última instância, com o direito à vida e ao bem-estar.

Invocam-se, cada vez mais, os direitos sociais como critério orientador fundamental da política social. Reconhecido o caráter imperativo desses direitos, conviria fortalecer, em regime de urgência, os mecanismos de distribuição de ativos que permitam o avanço no sentido de formas de sociedade menos excludentes. Isso não supõe uma dicotomia entre o desenvolvimento centralizado em direitos e as opções que privilegiam o crescimento econômico; ao contrário, supõe a busca de soluções ótimas que permitam o enquadramento do crescimento econômico em políticas que, juntamente com o fomento da cidadania social, contribuam para a estabilidade política (mediante a redução das diferenças sociais), a legitimação da democracia (vinculando-a ao realce geral do bem-estar) e a maior formação de capital humano (mediante a ampliação do acesso à educação, à saúde e à empregabilidade).

Nesse contexto, a proteção social responde a um direito fundamental que assiste ao cidadão de pertencer à sociedade, daí o seu caráter imperativo. Segundo Piron, a contribuição mais importante de um

enfoque de direitos relativos à proteção social são as obrigações que eles atribuem aos Estados, a prioridade conferida à cidadania, a exigibilidade de certas condições mediante instâncias de reivindicação e participação reconhecidas internacionalmente e o caráter político dos benefícios que consagram o exercício dos direitos (Piron, 2004). Mais ainda, uma noção de proteção social baseada em direitos não se limita a respostas assistenciais ou paliativas, mas estende-se a políticas de fomento do desenvolvimento do capital humano e à prevenção de riscos, em um sistema integrado de acesso universal a benefícios explicitamente garantidos.

Diante de necessidades e direitos considerados universais, o Estado deve apoiar especialmente os que não estão em condições de se autofinanciar e cuja voz é mais fraca no debate público. Por conseguinte, a seletividade e a focalização bem entendidas não contradizem o caráter universal dos direitos sociais, mas todo o contrário: são um instrumento de redistribuição que, levando em conta os recursos disponíveis para repartição, apontam para a titularidade de um direito social por parte daqueles que se vêem mais privados de seu exercício. Isso, entretanto, não pode justificar uma política em virtude da qual o Estado somente proporcione serviços ou benefícios aos pobres, dado que esse corolário contradiz abertamente o caráter universal dos direitos sociais.

Na atual conjuntura histórica da região, é preciso passar de um conjunto de políticas sociais a um sistema de proteção social integral que as conjugue. Esse passo é coerente com a concepção de desenvolvimento concentrado em direitos, porém apresenta dificuldades relacionadas com seu conteúdo e os procedimentos. A primeira dessas dificuldades é o conflito entre direitos, recursos, padrões de distribuição e formato institucional. Não existem, portanto, soluções universais; de fato, em cada país e em distintos períodos ou conjunturas, o conteúdo efetivo dos direitos sociais não pode ser concebido sem levar em conta os recursos disponíveis para distribuição e as restrições que são consequência tanto de fatores exógenos como de equilíbrios internos.

Box 1

A proteção social na perspectiva dos direitos

De acordo com a categorização de Piron (2004), a consideração da proteção social no contexto normativo e conceptual dos direitos humanos leva a qualificá-la nos seguintes termos:

- a proteção social é um direito e não um benefício assistencialista;
- existem obrigações claras de parte dos Estados para garantir a proteção social;
- as obrigações essenciais e os padrões mínimos projetáveis, bem como as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, devem orientar a atividade estatal;
- os princípios de direitos humanos não só justificam a proteção social, como também devem influir na formulação de marcos gerais de igualdade e não-discriminação, de participação e de prestação de contas;
- na concepção e na prestação dos serviços de proteção social, deve-se levar em consideração o contexto social e político;
- deve-se reforçar a possibilidade de os cidadãos exigirem o exercício do direito à proteção social;
- devem ser adotados mecanismos de prestação de contas e de desenvolvimento da capacidade institucional para garantir a adequada formulação e a devida prestação dos serviços de proteção social;
- deve existir um vínculo entre a oferta e a procura de serviços.

Em prol de um pacto social de proteção

A afirmação dos valores da democracia e a adesão a acordos e princípios éticos globais por parte dos Estados da região levam hoje em dia a que se reivindique a proteção social, na dúvida entre a eficácia das políticas e a força normativa dos direitos sociais. Viver protegido ou protegida não é só uma conquista social ou um resultado dos governos: é um imperativo da cidadania que é exigível.

Nesse contexto, a adoção de um pacto social que se reflita em um acordo político e permita reerguer a proteção social sobre a base de direitos universalmente reconhecidos se faz necessária. Há pelo menos dois motivos que a justificam. O primeiro deles é que a envergadura da tarefa impõe a necessidade de amplos consensos nacionais que permitam a realização de reformas sociais (inovações institucionais, magnitude

e alocação dos recursos e a forma em que a solidariedade se traduz concretamente em transferências). O segundo é a importância essencial de políticas e instituições estáveis ao longo do tempo, que extrapolem a limitada temporalidade dos governos.⁴

Um pacto social estruturado em torno da proteção reveste aspectos tanto substantivos como processuais. Os primeiros referem-se aos conteúdos e estão relacionados com garantias irredutíveis, formas concretas de solidariedade e transferências, progressividade da cobertura, benefícios previdenciários de qualidade e expansão do acesso. Um pacto social de proteção deve reger-se por princípios de universalidade, solidariedade e eficiência. Isso não significa que todo benefício seja universalizável, mas que a sociedade estabelece, a partir de um diálogo entre os agentes sociais, os padrões de qualidade e cobertura que devem ser assegurados a todos os seus membros. Além disso, a par de conter regras claras e explícitas e normas sobre gestão, um pacto social deve aderir a critérios de estabilidade macroeconômica vinculada à socialização de benefícios e sacrifícios. Somente uma economia dotada de uma estrutura produtiva estável e vigorosa que incorpore vastos segmentos da população e seja regida por um princípio de transferências solidárias, bem como aponte para a universalização da proteção social e o desenvolvimento de capacidades e oportunidades, permitirá a conciliação das duas faces do desenvolvimento: o crescimento e a equidade.

Os aspectos processuais de um pacto social dizem respeito a como este é convocado e quem dele participa, aos procedimentos de deliberação e representação, ao modo de fiscalizar os acordos e controlar sua aplicação e a como o Estado desempenha seu papel regulador. Na ausência de acordos e pactos, os resultados estarão sujeitos ao vaivém das negociações imprevistas, sem continuidade assegurada a médio prazo e com incerta legitimidade social. Isso impede que se avance na construção de um sistema de proteção social que sirva de marco para as políticas pertinentes e crie as bases de uma articulação coerente entre as políticas sociais e as econômicas.

⁴ Um acordo ou pacto social – e fiscal – permite “blindar” a porção do gasto social que se considera como mais importante e cumpre um duplo propósito. Por um lado, a prioridade é objeto de um acordo político explícito no âmbito parlamentar e, pelo outro, recursos fiscais são destinados a um financiamento que permite a continuidade no tempo dos programas incluídos em tal categoria.

É indispensável, portanto, que os países da região estejam de acordo em relação a caminhos para conjugar o desenvolvimento orientado para os direitos com a configuração de instituições e políticas; estas últimas devem possibilitar a geração e alocação dos recursos necessários para dar caráter efetivo a tais direitos. Isso implica não só a construção de pactos entre os diversos agentes do Estado e da sociedade civil como uma conseqüente institucionalidade e autoridade social que dê força e viabilidade política para um avanço nessa direção. Nesse contexto, pactos fiscais também terão de ser concertados a fim de que a sociedade possa dispor dos recursos necessários para dar vida aos acordos constituintes de um pacto de proteção social.⁵

As sociedades mais igualitárias e que contam com recursos políticos e técnicos apropriados ostentam maiores conquistas em matéria de proteção social. Por isso, podem tornar mais efetiva a cidadania social (titularidade real e universal de direitos sociais) do que outras sociedades com nível de desenvolvimento semelhante, porém com maior concentração das rendas e dos benefícios. Além disso, uma estrutura distributiva melhor não só facilita o financiamento de uma proteção social mais inclusiva, como também complementa positivamente a formulação de instituições e políticas adequadas, na medida em que determina aos agentes envolvidos a busca de orientações e acordos compartilhados.

Ao mesmo tempo, é indispensável conjugar a vontade de concertação de um pacto de proteção social com a avaliação das restrições financeiras e das formas de superá-las mediante diferentes mecanismos de política. Não se trata tão-somente de formular orientações técnicas adequadas que permitam otimizar a geração e uso de recursos nessa direção. Trata-se, basicamente, de um desafio de caráter político, um componente chave e problemático do qual faz parte a distribuição dos recursos. Nesse contexto, a estrutura e a carga tributárias, a expansão e seletividade do gasto social e o grau de descentralização são elementos determinantes, porém polêmicos, para a evolução na proteção social mediante melhor redistribuição de custos e benefícios.

Efetivamente, para ampliar o alcance do sistema de proteção social, fazendo frente a uma demanda crescente de benefícios previdenciários

⁵ A idéia do pacto, tanto fiscal como social, não é nova no pensamento da CEPAL. Ver a respeito a proposta de um pacto fiscal por ela formulada (CEPAL, 1998 e 2000) e mais especificamente a proposta de um pacto de coesão social apresentado pela Comissão no documento do trigésimo período de sessões (CEPAL, 2004b).

não contributivos, é necessário que se tomem medidas no sentido de reorientar o gasto social e elevar o financiamento proveniente de recursos tributários. Este último caso supõe um trabalho em conformidade com prioridades definidas em função da situação específica e levando em consideração os pontos fortes e fracos de cada país.

A preocupação com o gasto social deve concentrar-se tanto em seu volume como na sua estrutura e eficiência. Ainda que a melhoria do gasto social e seu uso eficiente devam ser um objetivo de todos os governos e que as conquistas nessa área constituam avanços significativos em matéria de proteção social, isso não deve ser um argumento para que se descarte a “opção impositiva”. Ao contrário, os avanços em ambas as frentes devem ser complementares. Na maioria dos países da região, a carga tributária é comparativa ou notavelmente baixa, razão pela qual um desenvolvimento concentrado nos direitos sociais deve expandir as margens do gasto social, elevar a tributação e imprimir maior progressividade à sua estrutura, sem descuidar da responsabilidade fiscal e do estímulo adequado à competitividade.

Em termos comparativos, os países da América Latina e do Caribe apresentam uma carga tributária próxima de 17,5% do PIB, cifra substancialmente inferior à dos países da OCDE, embora essa situação varie bastante entre países. Em vários deles, as receitas tributárias constituem praticamente a única fonte de rendas correntes do governo central, enquanto em outros são complementadas com fundos provenientes da exploração de recursos naturais. Essa heterogeneidade corresponde em parte à marcante dispersão da renda per capita que reproduz o padrão habitual segundo o qual as receitas fiscais aumentam juntamente com o desenvolvimento econômico. Esse fato suscita outro desafio, já que os países com maior necessidade relativa de proteção social – os de menor renda per capita – são os que têm menor capacidade de financiamento.

Na América Latina e no Caribe, os sistemas tributários se baseiam principalmente em impostos indiretos e por isso sua arrecadação direta é mais baixa do que em outras regiões. Além disso, no que respeita à evolução recente, cabe destacar a perda de importância dos impostos sobre o comércio exterior, o fortalecimento do IVA, a falta de avanços substanciais na tributação sobre a renda, a concentração dos sistemas em menor número de impostos e a imposição de novos tributos extraordinários ou para fins emergenciais (Gómez Sabaini, 2005). A partir dessas características comuns, sugere-se a ampliação gradativa das fontes de tributação, o fortalecimento das bases impositivas e o aperfeiçoamento dos efeitos redistributivos do

sistema tributário, levando em conta, certamente, o efeito que isso possa ter sobre a competitividade da economia. Além disso, as melhorias em matéria de administração tributária e dos mecanismos distributivos no contexto de processos de descentralização terão que desempenhar um papel importante no futuro.

Em termos gerais, há margens que permitiriam incrementar a arrecadação tributária, especialmente quando o ambiente macroeconômico é favorável. Em um contexto caracterizado por crescentes dificuldades para instituir novos impostos ou elevar as taxas impositivas, a eliminação de isenções e a limitação das deduções tributárias surgem como fontes significativas de recursos fiscais para o futuro que também poderiam ser arrecadados mediante melhorias na administração tributária.

Longe de propor um tipo de solução simples e geral, trata-se de instrumentar uma série de reformas de maneira sustentada, com o propósito de desenvolver um sistema fortalecido e maduro de financiamento estatal da proteção social. Sem dúvida, a concertação de acordos sólidos é essencial nesse contexto.

O pacto social deve basear-se em um enfoque de direitos humanos e na sua formulação cabe levar em conta a necessidade de uma solidariedade integrada, ou seja, de adoção de um sistema de transferências que ofereçam proteção contra os riscos tanto pela via contributiva como pela não-contributiva. Só por meio de um sistema desse tipo é possível universalizar o direito à proteção social e realçar a equidade, sobretudo numa conjuntura histórica em que o mundo do trabalho deixa grandes contingentes da população à margem do sistema contributivo e numa situação de desamparo diante dos riscos. Assim sendo, o pacto deve conter disposições não só sobre como se traduzem os direitos em um exercício efetivo, mas também sobre como se financia a solidariedade a fim de garantir tais direitos a toda a sociedade. Outra dificuldade que se torna patente nessa esfera é que o fortalecimento do componente solidário não contributivo deve ser definido levando em consideração o seu impacto nos incentivos para repartir no componente contributivo.

Nesse contexto, a proteção social responde a duas lógicas: a que relaciona de maneira mais ou menos linear as contribuições (“cotizações”) e os benefícios e a que faz uma nítida distinção entre contribuições e retribuições, via impostos ou subsídios cruzados. No primeiro caso, quando o filiado projeta uma clara relação entre o que contribui para a previdência social e os benefícios que auferir, vige o princípio de

equidade individual. No segundo, enquanto os benefícios não refletirem necessariamente as contribuições, vige o princípio da equidade coletiva.

Um dos exemplos mais claros de equidade coletiva são os programas sociais de luta contra a pobreza, cujo propósito é fomentar a inclusão social mediante o financiamento solidário. Neste caso os contribuintes fazem contribuições por meio de impostos e, em contrapartida, o que os beneficiários recebem não está relacionado com suas contribuições. De fato, o normal é que os beneficiários dos programas sociais sejam os que menos contribuam através dos impostos durante a sua vida ativa. É precisamente por esse motivo que os programas sociais têm uma função redistributiva, posto que canalizam transferências dos que têm mais para os que têm menos. A determinação dos direitos que devem ser assegurados, portanto dos riscos que a sociedade está disposta a assumir como responsabilidade coletiva, deve levar à definição explícita dos bens de caráter público dos quais o Estado se faz responsável de forma insubstituível e indelegável, à margem do fato de sua contribuição estar em mãos de instituições públicas ou privadas.⁶

Nesse contexto, um pacto ou contrato social contendo padrões aceitáveis de proteção social para todos os cidadãos sempre se encontra entre os dois extremos mencionados: o da equidade individual e o da equidade coletiva. O equilíbrio idôneo é o que permite mobilizar recursos no maior nível possível e, ao mesmo tempo, lograr uma distribuição ótima dos destinados à proteção social.

Por último, em todo pacto de proteção social concentrado no reconhecimento explícito dos direitos econômicos, sociais e culturais, a política social deve ser concebida como um instrumento que realce a equidade e juntamente resguarde os princípios de universalidade, solidariedade e eficiência. Tal como declarou a CEPAL, “a universalidade não desobriga a necessidade de exercício de determinados graus de seletividade e não pode estender-se até níveis de proteção que não sejam financiáveis; os graus de solidariedade devem ser acordes com as exigências de integração social e com a estrutura da distribuição da renda; e a eficiência não pode ter uma leitura apenas no âmbito macroeconômico, mas deve, em última instância, ser entendida como a capacidade para maximizar os objetivos sociais com recursos escassos” (CEPAL, 2000a, p. 16).

⁶ Provisão que, ademais, deve ser padronizada, regulada e fiscalizada pelo Estado, para que este possa garantir a conformidade dos bens públicos pertinentes com determinadas normas relativas a quantidade e qualidade, bem como o custo que terão para seus destinatários.

Conteúdo de um pacto de proteção social

Um pacto social centrado na proteção representa, como inicialmente se indicou, a culminação de um acordo no qual os direitos sociais são considerados como horizonte normativo e as desigualdades e restrições orçamentárias como limitações que precisam ser enfrentadas. Trata-se, portanto, de conciliar os imperativos éticos que servem de fundamento a um acordo centrado em direitos sociais e as restrições financeiras impostas pelos fenômenos que são descritos nas páginas seguintes. Além disso, é importante realçar a eficiência do emprego dos recursos, a fim de ampliar a cobertura e elevar a qualidade dos serviços, sobretudo os destinados à população não amparada ou mal amparada. As propostas apresentadas mais adiante estendem pontes entre os direitos sociais e os critérios de política que contribuem para ampliar o acesso, incrementar o financiamento e fortalecer a solidariedade.

Por conseguinte, dedica-se especial atenção a alguns dos principais temas relacionados com a proteção social, entre outros, os processos de reforma e formato dos sistemas de saúde e previdência social; tomando por base tanto a dinâmica do mercado de trabalho como as possibilidades fiscais dos países. Também se examinam os programas de apoio aos grupos mais pobres da sociedade. Procura-se, com essas análises, precisar e delimitar os elementos que hoje deveriam fazer parte de um novo contrato ou pacto social que consagrasse o direito à proteção social.

Paralelamente, caberia determinar, no pacto social, como plasmar a solidariedade no formato dos sistemas de saúde e pensões. Não se trata, portanto, de optar por maior gasto social ou maior pressão tributária, mas de também instituir mecanismos de transferência solidária como parte dos sistemas de benefícios. É necessário repensar os sistemas de proteção a partir da perspectiva da solidariedade integral, isto é, tratando de articular os pilares que o compõem (sobretudo os contributivos e não contributivos), mediante mecanismos eficazes de financiamento solidário.

As sociedades latino-americanas e caribenhas se defrontam, como imperativo da atual conjuntura histórica, com a necessidade de definir formas de integrar a equidade individual com a equidade coletiva, a lógica dos incentivos com a da solidariedade. São esses, também, os desafios que alentam este trabalho da CEPAL, no qual se analisam

alternativas viáveis para progredir na consolidação da plena titularidade dos direitos sociais dos homens e mulheres latino-americanos e caribenhos, corrigindo desigualdades e administrando as restrições e possibilidades que o atual processo de globalização apresenta.

Em prol de uma cobertura universal e garantida dos serviços de saúde

Um panorama complexo

Os problemas de saúde são um dos maiores motivos de apreensão dos seres humanos. Na medida em que a sociedade se organiza para minimizar os riscos que eles representam e garantir a todos os seus membros assistência à saúde, alivia-se uma parte importante do sentimento de desamparo e reforça-se na cidadania o sentimento de proteção e inclusão na comunidade.

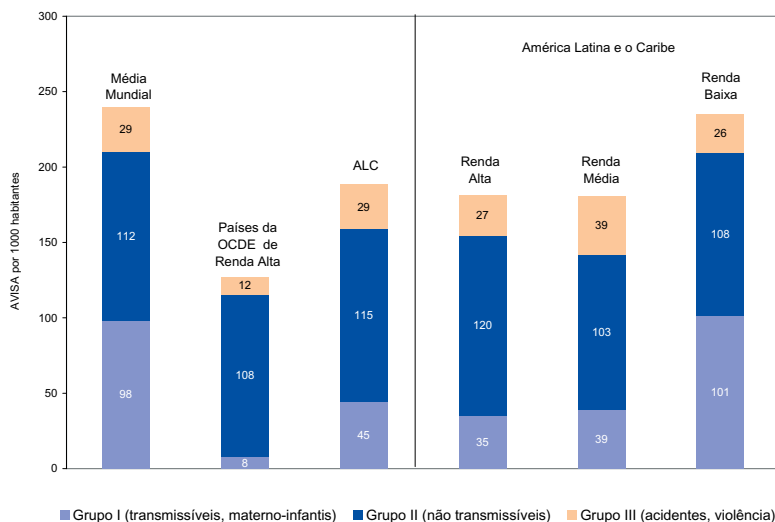
Nos países da América Latina e do Caribe, as políticas de saúde devem permitir que se faça frente a novos e velhos desafios. Tal como ocorre no mundo desenvolvido, os primeiros se devem às mudanças na procura derivadas da dinâmica demográfica, epidemiológica e tecnológica. Tais mudanças requerem e permitem novos benefícios e tratamentos, razão pela qual elevam os custos dos serviços de saúde e os gastos pertinentes. Os segundos refletem as falências históricas que a região apresenta no que respeita ao acesso a serviços de saúde oportunos e de qualidade, a recursos humanos e financeiros e à articulação dos sistemas. O imperativo de universalizar gradativamente a prestação de serviços de saúde é, sem dúvida, um fator que se soma à pressão sobre a demanda e o gasto nesse setor.

A fim de consagrar o direito à saúde, na agenda regional de reformas deve-se perseguir um duplo objetivo. Por um lado, o necessário fortalecimento gradual dos mecanismos de solidariedade que permitam dar a toda a população acesso equitativo aos serviços de saúde, independentemente da renda ou do risco individuais. Por outro lado, a importante focalização na oferta de serviços a fim de realçar a eficiência na alocação dos escassos recursos disponíveis. O espectro de reformas dos sistemas de saúde que podem ser adotados na região acha-se condicionado pela situação preexistente nos países neste âmbito, pelo nível de cobertura,

pela forma e capacidade de financiamento e pela evolução demográfica e epidemiológica da população.

A situação da América Latina e do Caribe no tocante às necessidades sanitárias mostra realidades muito diversas e em alguns casos, inclusive, inquietantes (ver o Gráfico 2). Enquanto no nível agregado a região se aproxima rapidamente dos países desenvolvidos no que respeita ao efeito de doenças não transmissíveis, ainda não se resolveu por completo o problema das doenças atribuíveis a um menor grau de desenvolvimento, como as transmissíveis e as materno-infantis. Esse fenômeno, que se conhece como “atraso epidemiológico”, suscita um duplo desafio para os sistemas de saúde. O atraso epidemiológico é muito maior nos países que têm as menores rendas da região e afeta em maior escala as crianças.

Gráfico 2
**CARGA DE DOENÇAS, AMÉRICA LATINA E O CARIBE
 E O RESTO DO MUNDO
 ANOS DE VIDA SAUDÁVEL PERDIDOS (AVISA)
 POR 1.000 HABITANTES, 2002**



Fonte: Dados fornecidos pelo projeto de carga de morbidade da Organização Mundial da Saúde (OMS), Genebra.

Este complexo quadro epidemiológico significa que existe uma margem escassa para avanços rápidos no campo da saúde. Embora em alguns países o incremento dos investimentos na área da saúde pública e a eficácia dos serviços sejam fundamentais, a fim de reduzir os altos níveis de incidência de doenças transmissíveis e materno-infantis, dada a importância crescente das doenças não transmissíveis, as soluções eficientes em termos de custo nem sempre bastam. Soma-se a essa conjuntura o fato de que, em virtude do envelhecimento da população, a carga representada pelas doenças não transmissíveis aumentará infalivelmente com o correr do tempo, razão pela qual cabe esperar uma procura por serviços de saúde crescente e mais custosa.

A capacidade dos países para ampliar a cobertura e o acesso aos serviços de saúde está estreitamente associada à organização dos sistemas de saúde da região, que compreendem uma variada gama de instituições e mecanismos de financiamento, seguro, regulação e prestação de serviços. As funções pertinentes costumam ser articuladas através de um sistema público de saúde, de um sistema de previdência social e do setor privado. A forma de coordenar e articular esses três subsectores dá origem a distintas modalidades de funcionamento que supõem diferentes dinâmicas em termos de cobertura, equidade e eficiência do setor da saúde.

Independentemente das características específicas de cada país, é possível identificar uma série de critérios comuns que devem ser considerados na formulação das reformas do setor da saúde nos países da região. Em primeiro lugar, os países terão que expandir o desenvolvimento de mecanismos de cobertura de patologias mais caras e complexas. Em segundo lugar, a necessidade de fazer frente aos problemas de exclusão social e iniquidade em conexão com a saúde obriga à definição de políticas e instrumentos que permitam a universalização crescente da cobertura. Em terceiro lugar, dadas as mudanças tecnológicas ocorridas no setor da saúde, a persistente elevação dos custos e o crescimento projetado da demanda e das necessidades financeiras, a melhoria da eficiência e a redução dos custos converteram-se em elementos centrais das reformas e políticas de saúde.

Para ampliar eficazmente a cobertura da população, as políticas de saúde devem fortalecer e universalizar a proteção contra os riscos, de modo que a necessidade de realizar pequenos gastos não constitua um obstáculo à obtenção da necessária assistência. Isso obriga a realização de

um trabalho em três direções simultaneamente: a expansão dos sistemas de seguro de cobertura universal e obrigatória, o fortalecimento da saúde pública tradicional, e o realce da eficiência e da redução dos custos na prestação de serviços.

Políticas de seguro

A organização do financiamento com base em esquemas de seguro de caráter universal supõe a definição de uma série de elementos. Em primeiro lugar, cabe estabelecer a inter-relação entre as distintas fontes de financiamento (impostos gerais, contribuições para a previdência social e gastos privados), dado que o grau de integração que se consiga será o principal fator determinante da solidariedade e da equidade dos sistemas de saúde. Em segundo lugar, devem ser definidos explicitamente os mecanismos ou instrumentos que garantam a solidariedade e, em terceiro lugar, é necessário estabelecer também os critérios com os quais se determinam os serviços cobertos pelos seguros de saúde.

Integração dos sistemas e equidade: em prol de uma solidariedade integrada

No campo da saúde, a solidariedade se manifesta quando o acesso aos serviços é independente das contribuições para o sistema e da efetiva capacidade de pagamento das pessoas. Embora os países da região apresentem diferentes formas e graus de inter-relação entre o financiamento contributivo e não contributivo, deve-se considerar que uma integração maior entre a previdência social e o sistema público permite maiores sinergias entre ambos, o que eleva o financiamento da solidariedade e fomenta maior equidade. Além disso, a articulação entre previdência social e sistemas públicos pode ter um efeito positivo na eficiência, naqueles casos em que a integração dos subsistemas permite maior aproveitamento da capacidade instalada e facilita a racionalização do uso dos recursos mediante o aperfeiçoamento da gestão e da administração dos subsistemas.

Dado que a maioria dos países da região conta com escassos recursos tributários e que as contribuições para a previdência social direcionada para a saúde são importantes fontes de financiamento, a integração do financiamento contributivo e não contributivo deve ser uma alternativa a curto e médio prazo. Essa integração pode assumir

muitas formas e na região existe uma grande variedade de mecanismos institucionais que abrangem desde o financiamento das contribuições públicas à conta exclusivamente das receitas gerais até sistemas com certo grau de integração entre o financiamento contributivo e o orçamento nacional, bem como países sem integração ou articulação (ver o Quadro 1).

Quadro 1
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: INTERAÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO PÚBLICO E CONTRIBUIÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO SETOR DA SAÚDE

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Financiamento: receitas gerais, sistemas integrados a partir de financiamento não contributivo	Financiamento: integração de receitas gerais e contribuições para a previdência social	Financiamento: Baixa ou nula integração de receitas gerais e contribuições para a previdência social
<i>A estrutura da assistência é heterogênea entre provedores públicos e privados</i>	<i>Em todos os casos há algum grau de separação explícita das funções de financiamento e assistência. Também varia o nível de integração do financiamento</i>	<i>A estrutura da assistência pública é heterogênea e existem diferentes tipos de vinculação entre os setores público e privado</i>
<i>Assistência pública e privada: Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Dominica, Granada, Guiana, Haiti^a, Jamaica, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Venezuela (Rep. Bolivariana da)^b</i> <i>Assistência somente através do sistema público: Cuba</i>	<i>Tipo 2A: Integrado com manutenção do financiamento contributivo e nível único de cobertura a cargo da previdência social: Costa Rica</i> <i>Tipo 2B: Integrado com cobertura diferenciada entre financiamento contributivo e não contributivo: Colômbia, Antígua e Barbuda^c, Rep. Dominicana^c</i> <i>Tipo 2C: Modelo dual com integração parcial: Chile</i>	Argentina, Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai,

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: Em todos os países, à exceção de Cuba, existe um subsetor privado que também presta serviços de saúde.

^a No Haiti praticamente não existe seguro social; a assistência previdenciária e o financiamento provém fundamentalmente do setor público e de organizações não-governamentais.

^b As reformas dos últimos anos fomentaram maior participação e cobertura do sistema público.

^c Tanto Antígua e Barbuda como a República Dominicana se encontram em um período de transição, implementando reformas na área da saúde com vistas à maior integração do financiamento.

Independentemente do caminho que se escolha, o reforço gradual da integração e articulação do sistema de previdência social direcionado para a saúde e o sistema público é fundamental para melhorar a gestão dos riscos à saúde da população, incrementar a capacidade de oferta

de serviços e realçar a equidade da cobertura. Quanto maior for a segmentação desses dois subsetores, mais difícil será o financiamento das contribuições solidárias e mais ineficiente a estrutura provedora.

Definição de coberturas garantidas e exigíveis

Na legislação de praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, o direito da população à saúde está consagrado. Quando não existem serviços garantidos nem financiamento público adequado, tais direitos dificilmente são exigíveis e costumam ser racionalizados através de listas de espera de atendimento com prazos incertos e pouca transparência no que respeita aos critérios de hierarquização das patologias. Uma opção para fomentar a exigibilidade dos direitos e fazer frente aos problemas de financiamento e iniquidade na cobertura é a definição de conjuntos ou pacotes de garantias explícitas, universais e exigíveis. Esses conjuntos de serviços assistenciais obrigatórios devem ser oferecidos a toda a população, independentemente de seu risco e renda. O critério para definir os que devem ser incluídos são as necessidades sanitárias de toda a população.

A definição de um conjunto de serviços assistenciais exigíveis é um método útil para facilitar o seguro, posto que expõe explicitamente os benefícios que devem ser financiados e ajuda a determinar os respectivos custos. Além de proporcionar um instrumento de organização e de refletir as restrições orçamentárias, o objetivo da definição de um conjunto de direitos universais e garantidos não é reduzir a cobertura individual, mas garantir um nível de cobertura de serviços de saúde exigível e, em princípio, igual para todos. Esses pacotes não devem ser concebidos como uma estrutura rígida, mas, antes, como um mecanismo para o estabelecimento de prioridades que deve ser ampliado sucessivamente. Por último, o estabelecimento de prioridades sanitárias não deve pôr de lado o tratamento das patologias não incluídas; de fato, caberia garantir que a cobertura do conjunto não absorvesse toda a capacidade do sistema público.

Eficiência, organização e supervisão do sistema de saúde

Um elemento muito comum, tanto nos países da região como fora dela, é o problema do aumento dos custos do sistema de saúde. Como antes se assinalou, uma combinação de fatores demográficos, epidemiológicos e tecnológicos deu origem à demanda por novos

produtos e processos que absorvem maiores recursos financeiros. Os problemas de informação e outras falhas que se observam no mercado da saúde potencializam, por sua vez, a tendência estrutural à elevação dos custos dos sistemas. Além disso, os gastos com a área da saúde foram afetados pelas transformações estruturais que caracterizam os sistemas de previdência pública e privada.

Separação das funções

A adoção de sistemas de seguro facilita a separação das funções de financiamento e prestação de serviços de saúde e pode, ademais, gerar incentivos para diminuir custos, mediante a articulação com os provedores públicos e privados. No contexto do setor da saúde, a função dos seguros não deveria limitar-se a proporcionar garantia financeira para os casos cobertos, o que vale dizer que não devem atuar como caixas de pagamento, mas, antes, como administradores de riscos relacionados com a saúde, devendo participar ativamente na aquisição de serviços de saúde para seus filiados. Na medida em que os seguros atuam como compradores eficientes em representação de seus filiados, permitem que os problemas de assimetrias da informação entre provedores e consumidores se atenuem, o que, por sua vez, diminui o problema da demanda induzida. Além disso, facilitam o emprego de mecanismos de pagamento que estimulem a racionalização do uso dos recursos, dado que, pelo fato de serem compradores institucionais, podem incentivar a adoção gradativa dos sistemas de captação que são analisados mais adiante.

Mecanismos de compra de serviços de saúde

A principal vantagem da separação das funções é que ela permite a introdução de incentivos conducentes à racionalização e melhoria da capacidade e das operações de compra de serviços de saúde por parte das instituições que administram os recursos financeiros, quer se trate de ministérios da saúde, de seguros sociais ou de seguradoras privadas. A racionalização do sistema de compras consiste, entre outras coisas, na utilização de instrumentos de pagamento que permitam a transferência de parte do risco financeiro para os provedores de serviços, mediante a consideração de fatores relativos ao nível e tipo de demanda projetada.

Embora os mecanismos prospectivos incentivem a eficiência e a contenção de custos, eles também estimulam a limitação da cobertura e a queda da qualidade dos serviços, posto que o provedor somente dispõe desses dois parâmetros para adaptar as receitas aos custos de produção. Os pagamentos retrospectivos fomentam, por sua vez, uma oferta excessiva de serviços de saúde e impõem uma elevação dos gastos, em virtude de problemas de demanda induzida e de risco moral.

Por isso, o que tem ocorrido até agora permite pensar que os sistemas de saúde devem funcionar com uma adequada combinação desses dois mecanismos. Idealmente, é necessário selecionar a modalidade mais adequada a cada situação, escolhendo-se a unidade de pagamento que mais convenha ao financiador e uma distribuição de riscos entre este e o provedor que atribua ao prestador de serviços os riscos derivados da maior ou menor eficiência de seus serviços. Também se deve permitir que os ministérios da saúde e os seguros sociais contratem serviços fora do âmbito público, a fim de otimizar o uso da capacidade instalada no país. Isso, entretanto, não significa diminuir as funções dos hospitais públicos porque eles, nesse contexto, além de prestarem assistência previdenciária, desempenham um papel fundamental na determinação dos protocolos e na configuração da estrutura dos custos, funcionando como referência e elemento disciplinador dos provedores de assistência privados em um contexto de concorrência por comparação.

Regulação e supervisão

Na medida em que os processos de reforma incentivam uma mudança na combinação pública e privada em matéria de seguro, financiamento e prestação de serviços, é fundamental que se avance no desenvolvimento de mecanismos de regulação e supervisão. Este tema é transversal a todas as formas de organização dos sistemas de financiamento e assistência.

No âmbito da saúde, as falhas de mercado inerentes às assimetrias da informação, tanto no que respeita à prestação dos serviços como ao seguro, vêm-se exacerbadas pelas características do setor. Embora a introdução de concorrência seja certamente desejável, tais falhas fazem com que, para tornar a competição eficaz e promotora de eficiência, se requiera um modelo dotado de uma sólida estrutura reguladora. Isso se aplica tanto à regulação da prestação dos serviços em termos de qualidade e eficácia como à regulamentação dos aspectos financeiro e

atuarial do seguro. Para contar com um instrumento regulatório forte e capacitado para atuar, é preferível que a mesma entidade se ocupe da regulação e da supervisão dos distintos subsetores.

Políticas de saúde pública

Além de ocupar-se da organização dos esquemas de seguro, as políticas de saúde também devem estimular medidas de fomento ao consumo, por toda a população, de serviços sanitários que produzam importantes reduções na carga de doenças. Esses serviços compreendem atividades de saúde pública coletiva altamente eficientes em termos de custo, como as campanhas promocionais e as atividades preventivas ou curativas no nível da assistência básica.

Expansão da assistência básica

O aumento da cobertura da assistência básica é um elemento central para melhorar o acesso a bens e serviços sanitários e, conseqüentemente, as condições de saúde da população. Embora a maior cobertura da assistência básica seja sempre desejável, ela adquire especial relevância em países onde há baixa cobertura da saúde e alta incidência das doenças não transmissíveis.

No contexto das reformas empreendidas no sentido de fazer chegar a cobertura dos serviços de saúde à população de menor renda e às zonas rurais mais remotas, procurou-se deslocar os centros de assistência básica dos estabelecimentos hospitalares e localizá-los no coração das comunidades beneficiárias. Essa foi a estratégia seguida por muitos países da região e posta em prática mediante a contratação de provedores externos e organizações não-governamentais –para aproveitar a infraestrutura privada existente– ou mediante a construção e operação de novos postos e centros de saúde, subordinados ao ministério da saúde ou à previdência social, conforme o caso. Um elemento fundamental dessas iniciativas foi a adoção de compromissos para aperfeiçoar a gestão, tendo por base a utilização de novos instrumentos de alocação de recursos e a separação entre financiamento e assistência.

Os novos modelos de assistência básica desenvolvidos na América Latina e no Caribe não só produziram resultados significativos, como também ensinamentos valiosos para a reformulação das políticas de saúde

na região. Tornou-se patente a importância de fortalecer os componentes de atendimento, de prevenção e de promoção da assistência básica, embora o último tenha sido menos desenvolvido. Nesse sentido, as iniciativas não podem ser concebidas como programas isolados, dado que requerem uma reformulação de toda a rede e uma articulação muito precisa entre os vários níveis de atendimento. A experiência mais ambiciosa nesse âmbito foi a costarricense, em virtude da qual se aumentou a capacidade resolutiva do atendimento ambulatorial e se definiu com relativa clareza a porta de ingresso dos pacientes no sistema, com procedimentos de referência e contra-referência de pacientes.

Coordenação e compensação de sistemas descentralizados

Na década de 1980 e, sobretudo, na de 1990, a descentralização da assistência pública à saúde passou a ser um dos elementos mais importantes das políticas públicas dos países da América Latina e do Caribe. Nos últimos anos, muitos governos da região iniciaram processos marcados por políticas de reforma em matéria de poderes e atribuições chamadas de “descentralização”, embora envolvessem processos que, a rigor, obedecem a diferentes características específicas. Como resultado, os governos subnacionais estão desempenhando um papel mais importante na gestão dos assuntos públicos.

O estudo das iniciativas de descentralização da saúde na América Latina permite reconhecer uma grande variedade de padrões, relacionados com a velocidade, a seqüência e a natureza do processo de redistribuição de funções. Em alguns casos, os processos de descentralização foram concebidos como instrumentos para estimular maior participação dos cidadãos e apoiar os novos processos de democratização da região. Não obstante, na medida em que a dependência da prestação de serviços de saúde descentralizados aumentou em relação a recursos financeiros e humanos locais, correu-se o risco de ampliar as lacunas de qualidade em contextos com sérios desequilíbrios regionais pré-existentes. Nesse sentido, cabe insistir na necessidade de conceber e pôr em prática mecanismos de articulação e compensação regional desde o início das políticas de reforma, a fim de estimular a equidade e a solidariedade inter-regional.

Reformas dos sistemas de pensões

Não obstante os múltiplos esforços realizados pelos países da região a fim de melhorar e reformar seus sistemas de pensões, estes foram incapazes de proporcionar uma adequada proteção a importantes segmentos da população. Nesse âmbito, a expansão da cobertura continua sendo a principal tarefa pendente. Hoje, de cada 10 pessoas com mais de 70 anos de idade, apenas quatro recebem diretamente algum tipo de renda a título de aposentadoria ou pensão. Com efeito, em alguns dos países de menor renda por habitante, tal proporção chega a ser inferior a 20%, o que reproduz as desigualdades de acesso ao bem-estar em cada etapa da vida das pessoas.

Na medida em que as pensões concedidas pelos sistemas de contribuições dependem da capacidade das pessoas de contribuir de maneira regular ao longo de sua vida ativa, a baixa participação dessas contribuições se traduz numa cobertura de pensões limitada ou de pequeno vulto. Desse modo, a estrutura precária dos mercados de trabalho da região que se reflete em baixas taxas de contribuição e na estreita relação entre o tipo de inserção laboral e a capacidade das pessoas de contribuir tende a transferir-se diretamente para a esfera da previdência social contributiva. Por conseguinte, a população da América Latina e do Caribe vê-se ameaçada pela incerteza em relação à qualidade de vida a que pode aspirar na velhice, o que realça a importância de ampliar-se a cobertura de esquemas não contributivos de pensões.

Além disso, as mudanças demográficas significativas que se avizinharam exerceram, cedo ou tarde, pressões financeiras cada vez maiores sobre

todos os sistemas previdenciários da região. Cada vez mais, os países que utilizam esquemas de repartição se verão forçados a introduzir importantes mudanças nos parâmetros de seus sistemas. Isso suscita enormes desafios em matéria da titularidade e exigibilidade de direitos sociais que garantam a todos os membros da sociedade uma velhice digna e segura. Para evoluir nessa direção, é indispensável que os sistemas de pensões avancem no que respeita a cobertura, solidariedade e viabilidade financeira. Estes objetivos, que se reforçam entre si, devem estar presentes em todos os processos de reforma.

Problemas dos sistemas de contribuições

Uma das causas da escassa cobertura previdenciária na região é a ênfase excessiva atribuída aos sistemas tradicionais de previdência social baseados na contribuição para o financiamento das necessidades de consumo na velhice. Embora na América Latina e no Caribe esses esquemas tenham proporcionado contribuições significativas para a proteção dos trabalhadores e suas famílias contra os riscos de invalidez, velhice ou morte, eles excluíram importantes segmentos da população, especialmente os vinculados a atividades sazonais, informais ou de baixa produtividade.

Os déficits de financiamento dos sistemas de contribuições para pensões da maioria dos países da região absorveram grande parte dos escassos recursos destinados ao gasto social, o que deixa pouca margem para o desenvolvimento de esquemas não contributivos que permitam, de forma solidária, estender a cobertura previdenciária a todos os setores da população. Com efeito, os seguros sociais tradicionais, baseados em contratos intergeracionais de repartição e de benefício definido, começaram a apresentar uma série de problemas financeiros nas últimas décadas. Tais problemas foram causados, entre outros motivos, por mudanças demográficas, esquemas não sustentáveis, criação de privilégios setoriais e ausência dos necessários ajustes paramétricos para garantir um financiamento sustentável no tempo (ver o Quadro 2).

Quadro 2
CRÍTICAS FREQUENTES AOS ESQUEMAS DE REPARTIÇÃO
E BENEFÍCIO DEFINIDO

Problema	Característica	Recomendações de política
Sistemas segmentados e de escassa portabilidade ^a	Múltiplos sistemas privados, públicos e regimes especiais de alto custo	Homologar, unificar e impulsionar a portabilidade
Evasão ou abandono no caso de sistemas previdenciários ou impositivos	Limitada capacidade de financiar pensões através de contribuições oriundas dos salários ou de impostos gerais	Mudar a concepção da contribuição, de imposto para poupança, mediante contas individuais (financeiras ou nacionais)
Regras complexas de benefícios	Redistribuição pouco transparente, não necessariamente progressiva, que concede poucos incentivos para a formalização	Separar o componente contributivo do não contributivo, tornar a solidariedade mais transparente e progressiva
Investimentos de pouca rentabilidade de fundos de reserva	Utilizados em políticas sociais, escassa proteção e supervisão da rentabilidade dos fundos	Necessidade de regras claras em matéria de investimento e supervisão dos fundos previdenciários
Adversas tendências demográficas e do mercado de trabalho	Informalidade do emprego e envelhecimento da população	Necessidade de ampliar a base contributiva e de estender a cobertura não contributiva
Regras de benefício definido excessivamente generosas	A exígua relação com as contribuições se traduz no pagamento de cotas muito baixas na juventude e muito altas nos últimos anos de filiação, o que provoca um desequilíbrio financeiro	Estreitar a relação entre contribuições e benefícios (contribuições definidas)
Altos custos administrativos	Causados pela multiplicidade de sistemas, duplicação de funções e ineficiência administrativa	Necessidade de reformar a gestão administrativa ou de introduzir a concorrência pela administração de fundos

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em CEPAL, "Sistemas de pensiones de América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe": conclusões e recomendações, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 9 (LC/L.656), Santiago do Chile, 1991, e Andras Uthoff, "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 29 (LC/L.879), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1995; e Daniel Titelman e Andras Uthoff, "The role of insurance in social protection in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3, 2005.

^a O problema da grande segmentação tem-se revelado mais comum nos países da região em que programas de previdência social foram estabelecidos mais cedo ou cuja estrutura estatal se encontrava fortemente descentralizada. Na Colômbia chegaram a coexistir cerca de 1.000 programas de seguro social no setor público e no Chile havia, no ano anterior à reforma, 90 "caixas" de trabalhadores de diferentes setores. Por sua vez, no México coexistem atualmente sistemas especiais para trabalhadores do setor privado (12 milhões), empregados federais (2,5 milhões), estatais (900.000) e paraestatais (247.000), além de regimes especiais para as universidades públicas, os bancos de desenvolvimento e os municípios. A pensão média paga pelo setor paraestatal representava em 1997 aproximadamente o dobro da correspondente aos demais empregados públicos e mais de seis vezes o benefício médio percebido pelos trabalhadores do setor privado (Aguirre, 2005).

As reformas realizadas

As reformas realizadas não conseguiram responder adequadamente à complexidade dos problemas apresentados pelos sistemas de pensões na região. De modo geral, as dificuldades em matéria de sustentabilidade financeira e déficit fiscal persistiram nos países que optaram pela introdução de esquemas de capitalização individual, dado que os custos de transição foram maiores e mais persistentes do que as projeções feitas (Uthoff 1995, CEPAL, 1998). Sob essa ótica, as reformas de tipo paramétrico foram mais bem-sucedidas em alguns casos, na medida em que não geram esses tipos de custos. Todas as reformas, entretanto, apresentaram a característica comum de não terem conseguido estender os benefícios do crescimento e da modernidade aos setores tradicionalmente excluídos da proteção social contributiva. Por conseguinte, aliviar os problemas de cobertura continua sendo um dos principais desafios pendentes.

As reformas estruturais podem ser classificadas em três grandes categorias: i) as de tipo substitutivo, que trocam totalmente o regime de repartição por um de capitalização individual; ii) as que introduzem regimes paralelos, isto é, mantêm o componente de repartição, mas estabelecem, como alternativa, um de capitalização individual; iii) as que criam regimes mistos que incorporam um componente de capitalização individual de forma complementar ao regime de repartição.

Na maioria dos países da região optou-se por manter os sistemas públicos de repartição –embora tenham sido introduzidas, em alguns casos, modificações em alguns parâmetros fundamentais– de modo a evitar o custo fiscal da transição para um esquema de capitalização. As reformas paramétricas, orientadas para o restabelecimento do equilíbrio financeiro dos sistemas de repartição podem ser classificadas, por sua vez, em dois tipos básicos: i) as que tendem a estreitar, no nível individual, a relação entre as contribuições para o sistema e as pensões pagas por este, e ii) as que tendem a aumentar a arrecadação, reduzir os benefícios ou restringir o acesso às aposentadorias e pensões.

Recentemente, comprovou-se que, ao contrário do que se esperava, a incorporação de componentes de capitalização não se traduziu em aumento da participação contributiva. Isso se deve à reduzida capacidade de poupança de parte de segmentos importantes da população, à baixa frequência de suas contribuições e ao fato de que as necessidades básicas não satisfeitas de amplos setores da população fazem com que as taxas de

desconto aplicáveis aos benefícios futuros sejam muito altas, de modo que se privilegia o consumo presente. Por isso, na ausência de reformas que fortaleçam os componentes não contributivos dos sistemas previdenciários, os grupos mais desprotegidos (e especialmente as mulheres) permanecerão à margem dos sistemas contributivos ou receberão baixas pensões.

Além de ser ineficaz para estender a cobertura previdenciária aos setores tradicionalmente excluídos da economia formal, a incorporação de contas individuais de capitalização eliminou parte importante da solidariedade inerente aos sistemas de repartição. Com isso, a tendência foi de reprodução das iniquidades da vida laboral, transformando-as em iniquidades previdenciárias (CEPAL, 2002). Para evitá-las, em certos países foram incorporados programas de pensões mínimas garantidas ou de subsídios às contribuições previdenciárias que se revelaram ineficazes para atingir a população com menor capacidade de contribuição.

Em relação ao financiamento, as reformas dos sistemas de pensões orientadas para a capitalização melhoram, em princípio, a solvência fiscal a longo prazo. Não obstante, o custo da transição gerou, na maioria dos casos, grandes desequilíbrios fiscais a curto e médio prazo, que chegaram a pôr em risco a estabilidade macroeconômica de países da região e poderiam atuar em detrimento da proteção dos idosos que a reforma procura garantir.

A agenda de reformas

Os países da região enfrentam o duplo desafio de estender a cobertura previdenciária a toda a sua população idosa e de garantir a sustentabilidade financeira, a curto e longo prazo, do sistema em seu conjunto. Talvez uma das principais lições aprendidas é a de que a realidade dos países da região não permite que se baseiem os processos de reforma dos sistemas de pensões exclusivamente no componente contributivo.

A ênfase da agenda de política de cada país dependerá, entre outros fatores, da situação inicial de seus sistemas de pensões, da sua capacidade de financiamento público, do nível dos passivos previdenciários casuais e das preferências próprias de cada sociedade em matéria de eficiência e solidariedade. A seguir, apresenta-se uma série de aspectos que cabe levar em conta nos respectivos debates nacionais.

Cobertura e solidariedade

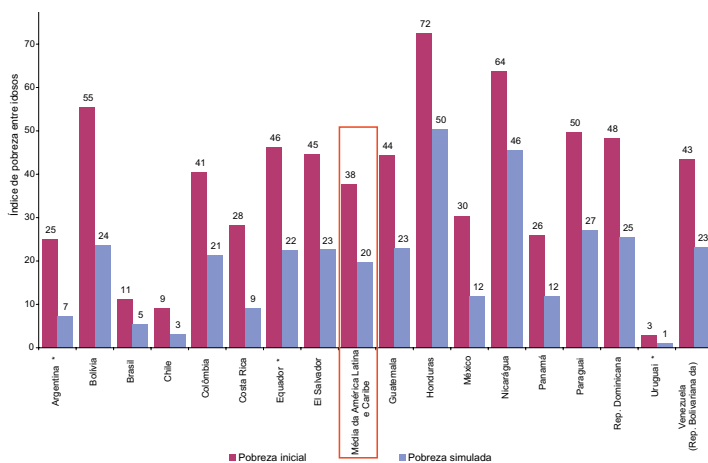
Dada a limitada ou inexistente capacidade de poupança de segmentos importantes da população, bem como a tendência à maior informalidade e precariedade do emprego nas duas últimas décadas, as reformas devem orientar-se para o desenvolvimento ou o aperfeiçoamento de esquemas não contributivos a fim de aumentar a cobertura, sem descuidar das mudanças que os sistemas contributivos requeiram. Os esquemas não contributivos devem ser concebidos como instrumentos essenciais para assegurar o acesso generalizado da população destituída de capacidade para contribuir para pensões dignas, e não como mecanismos de caráter assistencial e de financiamento incerto. Além disso, cumpre fortalecer os esquemas de solidariedade voltados para os contribuintes de menor renda; incentivar a participação contributiva dos trabalhadores dotados de certa capacidade de poupança que atualmente não participam do sistema, e garantir uma adequada integração entre os regimes contributivos e não contributivos.

Fortalecimento do componente não contributivo

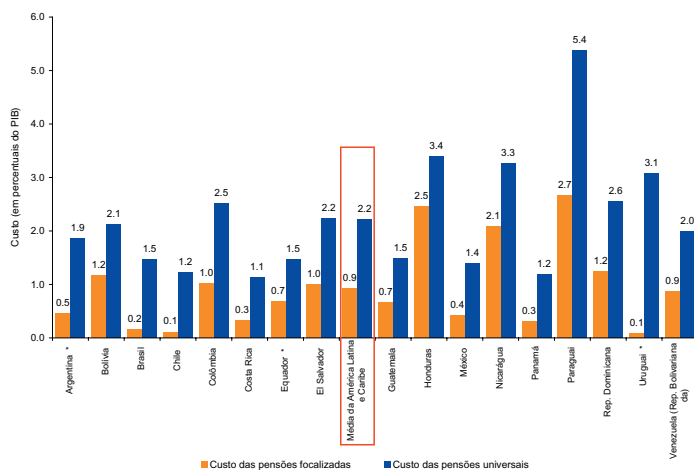
A forma mais direta de alcançar a universalidade da cobertura consiste em garantir uma renda mínima a toda a população acima de determinada idade, independentemente de sua história contributiva ou de suas fontes de renda alternativas. Ora, as restrições fiscais induzem a que essas pensões não contributivas sejam centradas nos idosos de menor renda. Conforme se aprecia no Gráfico 3, proporcionar uma pensão focalizada que permita reduzir à metade a incidência da pobreza na população acima de 65 anos de idade custa em média aproximadamente 0,9% do PIB. Uma pensão universal produziria o mesmo efeito na pobreza, mas a um custo equivalente a cerca de 2% do PIB. Como se vê no gráfico citado, há entre os países uma alta heterogeneidade nesse sentido; em alguns casos, inclusive, uma pensão focalizada representa uma fração superior a 2% do PIB.

Gráfico 3
**AMÉRICA LATINA: CUSTO E EFEITO NA POBREZA DA CONCESSÃO DE
 PENSÕES FOCALIZADAS E UNIVERSAIS**

Efeito na pobreza
(Índice de pobreza entre idosos)



Custo das pensões focalizadas e universais
(Em percentuais do PIB)



^a Pesquisas urbanas.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas domiciliares aplicadas no ano de 2002, exceto nos casos do Paraguai (2000), do Brasil, da Nicarágua e de El Salvador (2001) e do Chile (2003).

Incentivos à participação nos regimes contributivos e solidariedade contributiva

Apesar de se haver comprovado que os esforços no sentido de incentivar as contribuições não solucionaram os problemas da cobertura previdenciária em nível agregado, uma estrutura adequada de incentivos pode ter efeitos positivos no fomento da contribuição em determinados segmentos da população, bem como reduzir os problemas de subdeclaração.

A fim de incentivar as contribuições, a estratégia adotada em numerosas reformas constou de aumentar a correlação entre as contribuições pagas e os benefícios recebidos. Esta correlação, entretanto, não deve ser absoluta, dado que são necessários mecanismos de solidariedade (contributivos e não contributivos) que ajudem a melhorar a qualidade das pensões dos trabalhadores de menores salários relativos. Esse aspecto é particularmente relevante, posto que, na medida em que se estreita a relação entre contribuições e benefícios, a tendência é de solapar a solidariedade contributiva inerente aos esquemas de repartição tradicionais.

Outro aspecto que deve ser considerado é o da relação entre os componentes contributivos e não contributivos, de modo a evitar que as normas de compatibilidade entre pensões de ambos os tipos e os mecanismos de focalização das pensões não contributivas criem incentivos à não contribuição. Para tanto, é necessário que a configuração do sistema permita que as pensões não contributivas sejam compatíveis com aposentadorias contributivas –ou seja, que uma pessoa possa receber simultaneamente benefícios de ambos os regimes–, bem como inclua um mecanismo de taxas decrescentes de benefícios não contributivos. Isto é, a focalização dos benefícios não contributivos deve ser gradual, com fundamento em um montante básico de benefícios previdenciários que deve, entretanto, ser reduzido a partir de determinado umbral de corte, em função do nível de necessidades não satisfeitas dos postulantes.

Viabilidade financeira e custos de transição

Atualmente, a maioria dos países da região se defronta com dificuldades para cobrir financeiramente as necessidades de sua população em matéria de pensões, as quais se somam às exigências futuras derivadas do processo de envelhecimento. Em conseqüência, a sustentabilidade financeira integral dos sistemas de pensões é um elemento central de qualquer processo de

reforma. Na medida em que os sistemas de pensões na região devem incorporar componentes contributivos e não contributivos, a viabilidade financeira de um processo de reforma dependerá tanto da trajetória fiscal como da evolução atuarial dos modelos contributivos.

No âmbito contributivo, conforme se argumentou, a introdução de esquemas de capitalização individual –apesar de sua tendência a melhorar a situação atuarial a longo prazo dos sistemas previdenciários– implica custos de transição que podem afetar seriamente a viabilidade financeira das reformas. Para reduzir esses custos, deve-se, nos processos de reforma, avançar gradativamente no sentido de sistemas contributivos que combinem um componente unificado e reformado de repartição com um componente de capitalização individual.

Isso permite não só delimitar os custos de transição, mas também facilitar a diversificação de riscos econômicos, dado que a viabilidade financeira do sistema de repartição é mais sensível a variações no setor real da economia, enquanto o sistema de capitalização responde mais a variações no âmbito financeiro. Essa combinação também facilita a melhor diversificação dos riscos demográficos em face de mudanças nas relações de dependência.

As reformas paramétricas podem ser classificadas em duas categorias básicas: as que tendem a estreitar, no nível individual, a relação entre as contribuições para o sistema e as pensões por este pagas, e as que tendem a aumentar a arrecadação, diminuir os benefícios ou restringir o acesso às aposentadorias e pensões. Na primeira categoria incluem-se as mudanças que tendem a ampliar o número de contribuições consideradas no cálculo da renda básica usada para estimar as pensões, bem como as normas que tendem a punir as aposentadorias antecipadas e a premiar o adiamento do momento de requerê-las. Um caso particular desse tipo de reformas são os esquemas de contas nocionais que permitem avançar no sentido de uma correlação maior entre contribuições e benefícios e redução dos custos de transição. De acordo com tais esquemas, as prestações passam a ser calculadas com base no histórico integral das contribuições, mais outras variáveis demográficas. Na segunda categoria de reformas paramétricas incluem-se as que incrementam de maneira generalizada as contribuições para o sistema ou reduzem a magnitude dos benefícios pagos por este, mediante aumentos das taxas de contribuição, mudanças nos mecanismos de indexação das pensões, elevação da idade legal para fazer jus à aposentadoria (com fundamento na maior expectativa de vida) ou do número de contribuições necessárias para requerê-la.

Em função dos princípios expostos neste documento e na medida em que existam mecanismos que permitam o compartilhamento entre todos os trabalhadores do peso de conferir viabilidade financeira aos esquemas públicos de repartição, considera-se que caberia adotar com cautela mecanismos que apresentem tendência a sacrificar benefícios em favor da sustentabilidade financeira.

Considerações de gênero

Uma das principais transformações por que passou a sociedade latino-americana consiste na mudança paulatina ocorrida nas estruturas familiares, desde as biparentais com filhos e um único provedor até aquelas em que a mulher passou a ter maior participação no mercado de trabalho. Em face da distribuição desigual das funções domésticas, a mulher viu-se diante da necessidade de compatibilizar as tarefas de cuidar da família com a participação laboral. Isso vem somar-se à já histórica discriminação de gênero nos mercados de trabalho da região, o que se traduziu numa baixa capacidade de contribuição de parte das mulheres.

Embora seja certo que a solução desse problema escapa aos sistemas de pensões, recomenda-se a revisão do uso das tabelas de mortalidade, a fim de prevenir discriminações ligadas a fatores demográficos, e a promoção da solidariedade de gênero no financiamento. Assinala-se ainda a necessidade da adoção de medidas para cobrir os enormes passivos que possam resultar das limitações que têm as mulheres para autofinanciar suas contribuições nas condições atuais.

Unificação dos sistemas

A coexistência de diversos regimes especiais de pensões em um mesmo sistema converteu-se numa importante fonte de iniquidade, bem como numa pressão financeira adicional, já que eles absorvem importantes recursos e beneficiam pequenas frações da população. Por conseguinte, a unificação dos sistemas, além dos efeitos que produz em matéria de equidade, é positiva numa perspectiva financeira a longo prazo. Para consegui-la, requer-se a introdução de reformas no sentido da homologação, unificação e portabilidade dos benefícios. Relacionar mais claramente as contribuições com os benefícios previdenciários, além do componente solidário, tende a facilitar a unificação dos sistemas.

Os programas sociais e seus desafios futuros

Nos últimos anos, deu-se ênfase ao vínculo da pobreza com outras carências que a explicam e com elas estão ligadas; entre outras, a falta de capacidades produtivas, de patrimônio e de acesso a capital social e simbólico, bem como de outros componentes sociais, culturais e políticos. Ser excluído ou estar privado de tais capacidades, ativos e redes é não só sinônimo de pobreza, mas também de falta de um exercício efetivo de cidadania. Isso impede uma participação plena na sociedade e é danoso para a exigibilidade dos direitos. Em conseqüência, a alocação de recursos, tanto materiais como simbólicos, que permitam superar condições de pobreza, é responsabilidade do Estado e do conjunto da sociedade e constitui uma área chave das políticas públicas.

Os programas sociais que apontam para a superação da pobreza não devem orientar-se tão-somente para o atendimento de urgências a curto prazo. Também devem impulsionar o desenvolvimento de redes e capacidades que promovam, a médio e longo prazo, a inclusão social dos beneficiários. Mais ainda, a persistência das condições de pobreza ou indigência de segmentos significativos da população levou a um consenso na região acerca da impossibilidade de encontrar uma solução rápida, bem como à concordância em relação à necessidade de captar a complexidade da pobreza em suas distintas expressões. Isso se deve tanto à volatilidade econômica como às deficiências de capital humano e às restrições para a criação de empregos estáveis e de qualidade. Esses fatores contribuem para que determinadas atividades públicas produzam um efeito a curto prazo, sem, entretanto, oferecer às famílias uma solução legítima para que, no longo prazo, saiam da pobreza por seus próprios meios.

Daí a necessidade de que os programas complementem atividades de alívio das manifestações de pobreza a curto prazo com medidas para eliminar suas causas estruturais ou intertemporais. Juntamente com baixos níveis de renda, as famílias pobres apresentam um nível insuficiente de capital humano em matéria de nutrição, saúde e educação, entre outros aspectos, o que afeta as possibilidades futuras dos mais jovens e atenta contra a igualdade de oportunidades. Outros fatores que sistematicamente contribuem para a reprodução intergeracional da pobreza são as características de gênero, pertencer a uma minoria étnica e o domicílio em zonas rurais, que constituem claras desvantagens sociais. Por sua vez, a exposição a situações adversas transitórias e recorrentes tende a castigar em maior medida os mais pobres, os quais contam com menos recursos para enfrentá-las.

A qualidade multidimensional da pobreza, bem como seu caráter de processo e de relação, deve ser levada em conta na formulação das políticas orientadas para superá-la. A diversidade de programas sociais na região reflete esse caráter multidimensional da pobreza que se traduz numa grande variedade de objetivos e orientações. Com efeito, o espectro inclui desde benefícios sociais (sob a forma de transferências em dinheiro e em espécie, como moradias sociais), até redes de gestão, diante dos riscos e vulnerabilidades a que grupos específicos da população estão expostos, bem como iniciativas com orientação produtiva.

Em diversos programas sociais dos países da região procura-se potencializar o desenvolvimento do capital humano. De maneira direta ou indireta, esse propósito está subjacente em projetos de nutrição, assistência à infância, educação, saúde, capacitação, habitação, infraestrutura e saneamento. As sinergias entre as distintas dimensões do capital humano, como elemento de desenvolvimento e superação da pobreza a longo prazo, foram objeto de crescente interesse nos programas sociais. Por conseguinte, nas próximas páginas será dispensada especial atenção aos programas de emergência vinculados ao emprego, de grande cobertura e visibilidade em tempos de crise, e aos de transferências condicionadas, os quais se destacam por sua difusão e potencial de inovação.

Esse espectro não inclui, certamente, todas as políticas orientadas para fazer frente à pobreza e estimular maior proteção social dos grupos mais vulneráveis. Ele é, entretanto, especialmente representativo do trabalho orientado para conjugar o apoio de emergência a curto prazo

com a expansão das capacidades a médio e longo prazo e o fomento das oportunidades produtivas.

No contexto de outras iniciativas recentes na região em matéria de programas sociais de orçamento elevado, grande cobertura ou conteúdo inovador, podem-se mencionar as seguintes: em Cuba, o acesso livre e universal à saúde, à educação e à proteção social constitui uma aproximação alternativa ao impulso do capital humano da população. A rede integral cubana é composta por 167 programas sociais, aos quais se destina mais de 65% do orçamento estatal. Também cabe citar as “missões” na República Bolivariana da Venezuela, dentre as quais se destacam a Missão Mercal, de venda direta de alimentos a baixo preço, a Missão Barrio Adentro, no âmbito da saúde, e a Missão Robinson, de alfabetização; os programas de assistência, como os abrigos infantis do Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) e o Programa de Assistência Integral à Infância Nicaragüense; as iniciativas de formação e capacitação, “Jovens em Ação”, na Colômbia, o Programa de Bolsas de Capacitação para Trabalhadores Desempregados (PROBECAT), no México, e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), no Brasil, entre outras, bem como os numerosos programas materno-infantis, como o “Programa Arranque Parejo en la Vida”, no México, e o “Maternidade Gratuita”, no Equador.

Embora a solução dos problemas de proteção social seja uma tarefa indelegável do Estado, a participação da cidadania e da sociedade civil permite o enriquecimento da iniciativa estatal, pois favorece a transmissão da aprendizagem social dispersa nas comunidades, o que ajuda na adaptabilidade dos programas às necessidades das pessoas no âmbito local e à heterogeneidade cultural. Nesse contexto, cabe assinalar as várias iniciativas em matéria de inovação social que emanaram das comunidades, da sociedade civil e do setor privado, neste último caso na esfera da responsabilidade social das empresas.

Programas de emergência vinculados ao emprego

Os programas de emergência vinculados ao emprego, em vigor, foram concebidos em virtude da crise que afetou a região na década de 1980. Deve-se, porém, destacar que os problemas de desemprego estrutural e a persistência da pobreza na região, que são reflexo da taxa de crescimento econômico baixa e volátil, motivaram sua permanência

independentemente do ciclo econômico e das crises. Nesse sentido, podem ser considerados como programas orientados para a luta contra a pobreza focalizados através do emprego.

Essas iniciativas incidem diretamente e de maneira contracíclica na renda das famílias, dado que permitem a percepção de rendas adicionais em conjunturas econômicas adversas. Além disso, cumprem uma importante função de proteção social, já que proporcionam retribuições a fim de evitar que a renda das famílias seja inferior a níveis críticos.

A experiência regional acumulada na matéria indica que, na sua forma típica, os programas de emergência vinculados ao emprego proporcionam ocupações a curto prazo a trabalhadores semi-qualificados ou sem qualificação em projetos que fazem uso intensivo de mão-de-obra relacionados com a criação e reparação de infra-estrutura econômica, social e comunitária. Em troca dessa participação nos projetos, entregam-se aos beneficiários retribuições sob a forma de transferências monetárias ou de produtos alimentares.

Esses programas apresentam algumas vantagens operativas para atender a situações de crise, ou seja, são flexíveis, podem ser postos rapidamente em execução no caso de situações de emergência e permitem a canalização de recursos e capacidades do setor terciário, das empresas e das comunidades beneficiárias.

De modo geral, os programas de empregos temporários estão sendo utilizados na América Latina e no Caribe para fazer frente a fenômenos tão diversos quanto as sazonalidades agrícolas, as conseqüências dos desastres naturais, as seqüelas de conflitos armados e a insegurança alimentar. A cobertura da população como proporção da que é economicamente ativa tem sido importante. O custo desses programas, em termos do PIB, é de cerca de 0,43%, havendo chegado a cifras próximas de 1% no caso dos que têm maior extensão.

Depreende-se das avaliações disponíveis sobre o impacto produzido que os programas de emergência vinculados ao emprego constituíram-se em mecanismos relativamente eficazes para responder a situações de crise, já que permitiram proporcionar renda aos grupos da população da região mais vulneráveis às crises econômicas. Nos programas sobre os quais se dispõe de informação, o grosso dos beneficiários encontrava-se abaixo da linha de pobreza ou indigência. Além disso, os efeitos positivos na renda monetária a curto prazo incidiram principalmente sobre as mulheres, e as iniciativas de maior cobertura permitiram reduções nas

taxas de indigência ou pobreza extrema. Um problema presente é que, embora esses programas tenham criado ocupações transitórias a curto prazo, não há consenso em relação à sua capacidade de gerar postos de trabalho estáveis.

Nesse sentido, o principal desafio está em lograr que os beneficiários adquiram capacidade produtiva, a fim de evitar que os programas se limitem a desempenhar um papel nitidamente assistencial. Isso requer o fortalecimento da capacitação profissional, maior articulação com as políticas produtivas e a existência de mecanismos predeterminados para quando os beneficiários deixarem o programa.

Capital humano e efeitos a longo prazo: os programas de transferências condicionadas

As situações de pobreza condicionam as oportunidades de desenvolvimento que as famílias transmitem de geração em geração. O baixo nível educacional de amplos estratos da população constitui um importante mecanismo de transmissão intergeracional da pobreza. De fato, o escasso nível de educação dos jovens dos estratos mais pobres e a sua falta de acesso à educação de qualidade bloqueiam o seu principal canal de mobilidade e inclusão social. Além disso, a escassez de alimentos e o acesso desigual à infra-estrutura (água potável, saneamento) e a serviços adequados de saúde redundam em um desenvolvimento físico inadequado que diminui ainda mais a capacidade de aquisição de conhecimentos.

Em resposta a essas situações, os programas sociais na América Latina e no Caribe têm uma longa história de intervenções destinadas a potencializar o capital humano. Com essas iniciativas procurou-se, com diferentes mecanismos e distintas dimensões, proporcionar oportunidades produtivas e atuar sobre o ambiente familiar e comunitário. Nos últimos anos, essas intervenções foram complementadas por uma nova geração de iniciativas, a saber, os programas de transferências condicionadas (PTC). Estes combinam o alívio imediato da pobreza (como déficit de renda) com o fortalecimento do capital humano das novas gerações, o que fomenta as sinergias positivas entre esses objetivos a curto e longo prazo e entre distintas dimensões do capital humano. Para conseguir tal efeito, condiciona-se a ajuda monetária ou em espécie a requisitos educacionais ou de saúde.

São estas as principais inovações desses programas: dedica-se especial atenção à co-responsabilidade das famílias beneficiárias; emprega-se o condicionamento como incentivo no nível familiar e como elemento de articulação de metas a curto e longo prazo, e não como instância de auto-seleção e focalização; insiste-se de maneira explícita na busca de sinergias setoriais para a acumulação de capital humano, no tocante a não apenas crianças em idade escolar, mas também à primeira infância, e na atribuição de poderes às famílias, em particular às mulheres, com base no papel preponderante que lhes é atribuído no recebimento e administração dos benefícios, bem como nas tarefas de difusão de atividades e supervisão do funcionamento das operações no âmbito local. Além disso, muitos desses programas contam com amplos recursos e com critérios de elegibilidade relativamente claros, o que resulta em altos níveis de cobertura, ao contrário de iniciativas anteriores que se concentravam em áreas geográficas restritas ou com critérios de ingresso mais difusos.

Os requisitos educacionais impostos pelos programas referem-se a níveis mínimos de frequência escolar pelas crianças. Por sua vez, os relativos à saúde e nutrição condicionam as transferências monetárias às visitas a centros de assistência básica à saúde, para que tanto os filhos quanto as mães recebam assistência preventiva em matéria de saúde materno-infantil e nutrição. Além disso, com frequência, os adultos também têm que participar de seminários de informação sobre saúde e nutrição.

Logrou-se, por meio desses programas, cobrir segmentos importantes da população a custos razoáveis (ver o Quadro 3). O grosso dos beneficiários se encontra nos quintis mais pobres da população, apesar de existir uma ampla margem no primeiro quintil para melhorar o alcance dessa cobertura. Na maioria dos programas, as transferências monetárias resultaram em aumento da renda familiar, ainda que seu montante nem sempre tenha sido suficiente para produzir um efeito significativo nos índices de pobreza.

Quadro 3
**COBERTURA E CUSTO DE 8 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS
 CONDICIONADAS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE**

Programa	Beneficiários / População (em percentuais)	Gasto / PIB (em percentuais)
Bolsa Família (Brasil, 2003)	16,0	0,28
Chile Solidário (Chile, 2002)	6,5	0,10
Famílias em Ação (Colômbia, 2001)	4,0	0,30
Superemo-nos (Costa Rica, 2000)	1,1	0,02
Programa de Provisão Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	4,7	0,02
Programa de avanço mediante saúde e educação (PATH) (Jamaica, 2002)	9,1	0,32
Oportunidades (ex- Progresa) (México, 1997)	25,0	0,32
Rede de Proteção Social "Mi Familia" (Nicarágua, 2000)	1,2	0,02

Fonte: Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabalho, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2005, inédito.

Da informação disponível pode-se também concluir que os programas tiveram um efeito significativo em termos de acumulação de capital humano. No que respeita à educação, os efeitos são positivos tanto a curto como a médio prazo. Isso se reflete nas taxas de matrícula e frequência escolar, nas promoções de nível escolar e nos anos adicionais de escolaridade, entre outros indicadores. Foram ainda constatados, embora em menor medida, efeitos favoráveis na diminuição do trabalho infantil. Entretanto, de acordo com o único caso sobre o qual se dispõe de dados (o programa "Oportunidades" no México), os resultados são menos alentadores no que respeita à aprendizagem.

Os efeitos dos diferentes programas nos âmbitos da saúde e da alimentação também são, em geral, positivos. Observam-se aumentos

significativos dos controles sanitários preventivos, do acesso aos serviços de saúde e da utilização dos serviços ambulatoriais. Depreende-se das avaliações realizadas que esses efeitos são maiores nas crianças da primeira infância.

No que respeita ao efeito dos programas de transferências condicionadas relativamente à institucionalidade da política social, destacam-se os esforços de integração no âmbito setorial, apesar de se haver observado, em vários casos, problemas de coordenação entre os programas de transferências e os prestadores de serviços de educação e saúde (Rawlings, 2005). Para fazer frente a essas dificuldades, criaram-se no contexto de alguns programas instâncias de coordenação intersetorial em diferentes níveis. Um aspecto de grande relevância é o maior grau de institucionalização do formato e da aplicação dos programas. De fato, tanto no caso do “Oportunidades” como no do “Bolsa Família” (os dois maiores programas sociais da região) logrou-se reunir iniciativas relativamente dispersas em torno de um consenso político que estimulou a criação de instituições dotadas de poder suficiente para coordenar os esforços. Para o avanço de programas que favoreçam metas tangíveis em matéria de educação, saúde e nutrição, requer-se um trabalho sustentado em nível público, razão pela qual é imprescindível contar com uma sólida institucionalidade social, capaz de manter a coerência intertemporal dos programas e seus objetivos a longo prazo, em virtude especialmente das múltiplas demandas a curto prazo que os governos da região costumam enfrentar (Machinea, 2005).

Desafios futuros

Não obstante os resultados alcançados, há ainda tarefas pendentes, sobretudo em matéria de direitos e obrigações, atribuição de poder às mulheres, incentivo à participação da cidadania e ao capital social, compatibilização entre a oferta e a procura de serviços e ampliação das possibilidades de inserção laboral dos beneficiários.

Direitos e obrigações

A condição de cidadão suscita relações entre direitos e obrigações. Nos programas de transferências condicionadas, essas relações podem ser entendidas como a complementaridade entre a transferência de renda por parte do Estado e a exigência de contrapartida feita às famílias. Dessa

maneira, a relação entre benefícios e compromissos atua também como um instrumento eficaz de criação de incentivos para as famílias e estimula sinergias positivas.

É importante, porém, evitar que o condicionamento produza efeitos negativos e não desejados entre os beneficiários; a condicionalidade deve ser entendida como um instrumento a mais dentre os disponíveis para a formulação dos programas sociais e ser avaliada em função do efeito potencial que possa ter em cada situação particular.

Outro princípio importante para a consolidação da titularidade dos direitos é a orientação que os programas sociais devem ter no sentido de procurar e incorporar as famílias elegíveis, em lugar de simplesmente esperar que os necessitados de apoio o solicitem. É preciso considerar que, em muitos casos, a população alvo dos programas sociais tem pouca vinculação com a estrutura institucional estabelecida e escasso contato com as campanhas oficiais de informação, o que torna difícil para ela responder de moto-próprio às iniciativas públicas.

Atribuição de poder e participação da cidadania

A atribuição de poder, a participação e o fomento do capital social devem ser considerados tanto meios quanto fins nos programas de apoio aos setores mais pobres. Na qualidade de meios, são instrumentos que melhoram a eficácia dos programas, através de sinergias e do melhor aproveitamento dos ativos da comunidade, bem como realçam a exigibilidade, a prestação de contas e a transparência dos procedimentos. Como fins, são conquistas realizadas no plano da cidadania, uma vez que implicam maior poder, inclusão e voz dos beneficiários. Todavia, nem a dimensão comunitária nem a criação do capital social tiveram destaque como prioridades explícitas nos programas de transferências condicionadas, e o enfoque de capital social não pôde ser posto adequadamente em prática nos âmbitos específicos de gestão e configuração.

Um maior poder atribuído às mulheres no contexto dos programas de transferências condicionadas subentendeu uma carga de trabalho mais pesada, associada ao cumprimento dos requisitos dos programas na esfera familiar e à sua participação, na qualidade de promotoras, no âmbito comunitário. A configuração dos programas deve equilibrar o novo papel feminino com as novas obrigações que se criam, especialmente quando se leva em conta a importante carga de trabalho que as mulheres carregam

dentro e fora da família.

A participação da cidadania na gestão e avaliação dos programas também é um desafio pendente. Uma supervisão mais ampla por parte dos cidadãos se traduz em maior capacidade de ingerência, na medida em que facilita o acesso às autoridades e aos responsáveis pelos programas e proporciona informação para a avaliação do rendimento destes últimos. Além disso, a participação determina maior ingerência e capacidade de diálogo dos beneficiários, isto é, mais “voz pública” para os que tradicionalmente são vítimas da falta de acesso a instâncias de decisão. Por último, a participação da cidadania é positiva porque obriga a que haja maior transparência e prestação de contas da atividade pública, o que limita a má gestão, a corrupção e o abuso.

Os benefícios da participação da cidadania não se traduzem apenas em melhor gestão dos programas sociais. Eles também estimulam a inclusão da sociedade civil na conformação e aplicação de iniciativas (especialmente no que respeita à adaptação ao âmbito local e à heterogeneidade cultural dos beneficiários); na alocação de recursos e na definição de prioridades. A maior participação deve constituir, nesse sentido, um fator enriquecedor dos próprios programas sociais, posto que favorece a transmissão e o aproveitamento da aprendizagem social dispersa nas comunidades.

O capital social

Também é importante prosseguir com a incorporação da dimensão do capital social em programas de superação da pobreza, dada a possibilidade que essa dimensão tem de, ao promover as redes que permitam a vinculação dos setores pobres entre si e com o resto da sociedade, propiciar maior inclusão. A incorporação do critério de capital social nos programas de superação da pobreza significa privilegiar as relações sociais existentes nas comunidades nas quais se vai intervir, bem como os graus de participação na tomada de decisões por parte de seus membros. Se o programa desconhecer as dinâmicas próprias das comunidades e seus processos de autogestão (registrados na memória histórica e na tradição de atividades em colaboração da comunidade), não se conseguirá potencializar os espaços de organização existentes nos grupos de destinatários e tampouco as redes preexistentes e as lideranças positivas.

Articulação entre a demanda e oferta de serviços

Os programas sociais baseados em incentivos à demanda de serviços (de educação e saúde, entre outros) devem ser acompanhados da presença real da correspondente oferta de serviços. As obrigações que se impõem no âmbito de alguns programas no tocante à frequência escolar e a centros de assistência à saúde e de nutrição somente produzirão um efeito integral se contarem com uma rede de escolas, postos sanitários e profissionais capacitados para prestar tais serviços. Mas é precisamente nas áreas da educação e saúde que ocorre um sério déficit de acesso por parte dos pobres da região. Por conseguinte, as intervenções devem incluir uma etapa de verificação não só da presença da correspondente oferta como da facilidade de acesso, além de contar com recursos orçamentários e administrativos para solucionar as deficiências que forem identificadas. Esse tipo de intervenção requer um certo nível de coordenação intersetorial que nem sempre está explícito nos programas sociais. É fundamental, portanto, reforçar várias iniciativas na região que incluam instâncias institucionais de coordenação intersetorial, desde a constituição de gabinetes de assuntos sociais e a articulação através de redes até a instituição de uma autoridade social principal.

Deve-se também assinalar que a disponibilidade dos serviços não depende apenas de sua quantidade, mas também de sua qualidade e, inclusive, do caráter da oferta. Quem provém de ambientes especialmente desfavoráveis requer intervenções formuladas de acordo com suas características e necessidades, dado que uma oferta homogênea em situações heterogêneas só pode levar à manutenção das diferenças originais que atentam contra o princípio da equidade. Por sua vez, essa heterogeneidade da oferta deve traduzir-se em maior adaptabilidade às condições particulares dos que necessitam dos serviços, mas sem aumentar a segmentação no que respeita à sua qualidade. Por último, a coordenação dos programas sociais de luta contra a pobreza não deve dar-se unicamente no âmbito dos serviços de saúde e educação; também é importante que se estabeleçam pontes com outras áreas da atividade estatal, especialmente com as políticas públicas de infra-estrutura, habitação, água potável, saneamento e transporte.

Produtividade e empregabilidade

O desenvolvimento do capital humano é um dos principais mecanismos para a redução das desigualdades no futuro e a superação da reprodução intergeracional da pobreza, dado que melhora a capacidade produtiva das pessoas. Todavia, a avaliação do efeito dos programas de transferências condicionadas sobre a pobreza futura das crianças ainda é prematura, pois o resultado estará relacionado não só com a acumulação de capital humano, mas também com as oportunidades de emprego, uma vez que os beneficiários tenham deixado o programa. No contexto dos países da região, as melhorias em matéria de inserção produtiva dos pobres não estão asseguradas, visto que as economias defrontam sérias dificuldades para criar trabalho decente (OIT 1999).

Essas dificuldades acham-se refletidas tanto na estrutura econômica como na evolução recente da região, que registrou sérias crises e uma alta volatilidade, com o conseqüente crescimento insuficiente e descontínuo, bem como o aumento do desemprego, entre outros resultados negativos. Por conseguinte, os esforços no sentido de potencializar a educação, a saúde e a nutrição por meio de programas sociais devem estar associados a políticas produtivas que estimulem o incremento da oferta de trabalho decente.

Isso requer o fortalecimento do desenvolvimento produtivo. As políticas orientadas para a melhoria do desempenho econômico foram analisadas pela CEPAL em várias oportunidades e de modo especial no último período de sessões (CEPAL, 2004). Podem-se destacar, dentre elas, as que estimulam o fortalecimento das pequenas e microempresas. Estas constituem um importante complemento para as estratégias de luta contra a pobreza, se for levado especialmente em conta que cerca de dois terços dos novos postos de trabalho criados na região nos anos noventa foram gerados no setor informal. É importante assinalar que as políticas produtivas devem estar vinculadas não só a políticas macroeconômicas que permitam acelerar e estabilizar o crescimento, mas também a uma crescente tomada de consciência de que não se resolve a informalidade a curto prazo. Para “formalizar” o trabalho, são necessárias dinâmicas sustentadas de crescimento e políticas ativas de emprego e modernização produtiva.

Bibliografía

- Arriagada, Irma (2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, serie Seminarios y conferencias, N° 42 (LC/L.2230-P), Santiago do Chile, Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.04.II.G.150.
- CEPAL (Comissão Económica para a América Latina e o Caribe) (2005a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* (LC/G.2279-P/E), Santiago do Chile, agosto. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.2.
- _____ (2005b), *Panorama social de América Latina, 2005. Documento informativo* (LC/G.2288-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.161.
- _____ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago do Chile, junho.
- _____ (2004b), *Panorama social de América Latina, 2004* (LC/G.2295-P), Santiago do Chile, novembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.04.II.G.148.
- _____ (2004c), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999* (LC/G.2212-P), Santiago do Chile, março. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.143.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* [LC/G.2157(SES.29/3)], Santiago do Chile.
- _____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago do Chile.
- _____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago do Chile, maio.

- _____ (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago do Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.98.II.G.5.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.90.II.G.6.
- Gómez Sabaini, Juan C. (2005), “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión”, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), setembro, inédito.
- Machinea, José Luis (2005), “Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza”, *Cuadernos de desarrollo humano*, N° 23, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Nações Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena e A. León (coords.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.107.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma, outubro.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2005), *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, Lima, Escritório Regional para a América Latina e o Caribe.
- _____ (1999), *Trabajo decente. Memoria del Director General*, 87ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra.
- Piron, Laure-Hélène (2004), *Rights-Based Approaches to Social Protection*, Londres, Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido, setembro.
- Rawlings, Laura (2005), “A new approach to social assistance: Latin America’s experiencia with conditional cash transfer programmes”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2005), “The role of insurance in social protection in Latin America”, *International Social Security Review*, vol. 58, N° 2-3/2005.
- Uthoff, Andras (1995), “Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 29 (LC/L.879), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).