

# COESÃO SOCIAL

*Inclusão e Sentido de Pertencer  
na América Latina e no Caribe*

# COHESIÓN SOCIAL

*Inclusión y sentido de pertenencia  
en América Latina y el Caribe*

Síntese / Síntesis



Este documento foi elaborado sob a supervisão de Ernesto Ottone, Secretário Executivo Adjunto a.i. da CEPAL, e a coordenação de Ana Sojo, Divisão de Desenvolvimento Social, que, juntamente com Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Martín Hopenhayn, Arturo León, Andras Uthoff e Carlos Vergara se encarregaram da sua redação. Contribuíram para este estudo Irma Arriagada, Christian Courtis, Nicolás Espejo, Fernando Filgueira, Juan Carlos Gómez Sabaini, Miguel Székely e Víctor Tokman. Sua elaboração contou com recursos do orçamento ordinário da CEPAL e financiamento do Programa EUROsociAL, da Comissão Europeia, da Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe agradece a cooperação financeira que tornou possível a publicação deste documento.

Este documento fue elaborado bajo la dirección de Ernesto Ottone, Secretario Ejecutivo Adjunto a.i. de la CEPAL, y la coordinación de Ana Sojo, División de Desarrollo Social, quienes junto con Ernesto Espíndola, Juan Carlos Feres, Martín Hopenhayn, Arturo León, Andras Uthoff y Carlos Vergara se encargaron de su redacción. Contribuyeron a este estudio Irma Arriagada, Christian Courtis, Nicolás Espejo, Fernando Filgueira, Juan Carlos Gómez Sabaini, Miguel Székely y Víctor Tokman. Para su elaboración se contó con recursos del presupuesto ordinario de la CEPAL, y financiamiento del Programa EUROsociAL de la Comisión Europea, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe agradece la cooperación financiera que hizo posible la publicación de este documento.

---

LC/G.2334/REV.1 • Maio de 2007

© Nações Unidas • Impresso em Santiago do Chile

LC/G.2334/REV.1 • Mayo de 2007

© Naciones Unidas • Impreso en Santiago de Chile

## Sumário / Índice

<b>Coesão Social - Inclusão e Sentido de Pertencer na América Latina e no Caribe. Síntese .....</b>	<b>5</b>
<b>Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis .....</b>	<b>97</b>



# COESÃO SOCIAL

*Inclusão e Sentido de Pertencer  
na América Latina e no Caribe*

Síntese





## Sumário

<b>Apresentação</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	13
<b>Capítulo I.</b> .....	17
Importância fundamental da coesão social	
<b>Capítulo II.</b> .....	23
Coesão social: um enfoque conceitual	
<b>Capítulo III.</b> .....	29
Uma aproximação à medida da coesão social	
<b>Capítulo IV.</b> .....	35
Imagem preliminar de algumas variáveis objetivas da coesão social	
<b>Capítulo V.</b> .....	49
Análise de algumas variáveis subjetivas da coesão social	
1. Percepções sobre a justiça .....	50
2. Insegurança no emprego .....	50
3. Confiança nas instituições .....	51
4. Multiculturalismo e discriminação .....	52
5. Solidariedade social .....	53
6. Participação social e comunitária .....	55
7. Avaliação da democracia .....	57
8. Desinteresse pela política e repúdio aos partidos .....	58

<b>Capítulo VI.</b> .....	63
Oportunidades, habilidades e proteção: três pilares da coesão social	
1. Oportunidades produtivas e coesão social: o que fazer ante a informalidade e a precariedade do mercado de trabalho? .....	63
2. Desenvolvimento de habilidades: educação e coesão social .....	68
3. Coesão e proteção social .....	73
4. Finanças públicas e coesão social .....	80
<b>Capítulo VII.</b> .....	85
Um novo contrato social	
<b>Bibliografia</b> .....	89

## Apresentação

Na América Latina e no Caribe o conceito de coesão social advém da necessidade de focalizar problemas persistentes que, não obstante alguns avanços realizados nos últimos anos, ainda perduram: os altos índices de pobreza e indigência; a extrema desigualdade que nos caracteriza; e as diversas formas de discriminação e de exclusão social que remontam a um passado longínquo. Os atores, que bem poderiam ser chamados a construir espaços de interação positiva, não contam com uma comunidade de princípios de cooperação e comunicação. Apesar da multiplicidade de razões para os desencontros, destaca-se o frágil pretexto material da coesão social, muito embora o problema certamente transcenda a mera satisfação de necessidades materiais.

O acima exposto permite compreender a importância de políticas direcionadas a uma coesão social baseada em valores democráticos. Além da sua inegável relevância ética em razão da equidade, tal coesão também é importante para determinar a solidez do Estado de direito, da ordem social democrática e da governabilidade. Todavia, o uso desse conceito está longe de ser rigoroso: trata-se de um objetivo ou horizonte político indistintamente associado a vários e desconcertados aspectos do desenvolvimento social que, conforme se afirma, contribuem para sua realização ou a impedem.

A CEPAL vem, desde o início dos anos noventa, estruturando uma visão do desenvolvimento adequado a um mundo globalizado de economias abertas. O objetivo é propiciar sinergias positivas

entre crescimento econômico e equidade social no contexto da modernização produtiva. Também se atribui especial importância aos objetivos orientados para o aumento da competitividade, o zelo pelos equilíbrios macroeconômicos e o fortalecimento de uma democracia política participativa e inclusiva. Nesse contexto, a reflexão que a CEPAL faz neste livro traduz o propósito de dar à coesão social maior representação, identidade e profundidade, permitindo que se torne um importante guia das políticas públicas.

Com essa finalidade, procede-se à exploração mediadora de algumas dimensões da coesão social em cujos casos se requerem recursos e vontade política que possam diminuir as lacunas em matéria de exclusão e criar nas pessoas um sentido de pertencimento à sociedade fundado no verdadeiro gozo da cidadania e numa ética democrática. Parte-se da idéia de que na agenda de coesão social para a Região será preciso considerar tanto as margens quanto as restrições existentes nos âmbitos econômico, político e institucional que incidem na sua viabilidade. Também é indispensável a análise das causas subjacentes à sua ausência, por pelo menos dois motivos: conceber e pôr em prática políticas afins e avançar na consolidação de acordos em torno da sua consecução. A CEPAL apresenta argumentos em favor da necessidade de selar um contrato de coesão social nos países da Região respeitando as singularidades de cada país.

O Capítulo I define o conceito de coesão social, tendo presente a necessidade de fazer frente à ambigüidade que o caracteriza. Concretamente, a coesão social diz respeito não só aos mecanismos de inclusão e exclusão social instituídos, mas também ao modo como eles influem e moldam as percepções e condutas das pessoas diante de determinada sociedade ou comunidade. Uma vez definido esse conceito, relacionam-se sumariamente os obstáculos à concretização de algumas características significativas da etapa de desenvolvimento que a região da América Latina e do Caribe atravessa no momento e, por último, são feitas algumas considerações sobre essa temática no contexto dos direitos dos cidadãos.

No Capítulo II são sintetizados alguns antecedentes e características do sistema de indicadores de coesão social utilizados pela União Européia, e formuladas idéias muito incipientes sobre os desafios que a América Latina e o Caribe enfrentam neste âmbito. Parte-se do pressuposto de que um sistema de indicadores permitiria aplicar padrões mínimos de coesão social, dimensionar situações de discriminação e exclusão e dar conta do avanço e da eficácia das políticas públicas neste campo.

Há tendências contraditórias nos indícios da difusão do bem-estar social na Região que suscitam questionamentos sobre a coesão social. Por isso, no Capítulo III, procede-se à identificação e análise das características socioeconômicas dos países que, por terem uma incidência mais direta na percepção das pessoas sobre suas possibilidades de desfrutar de bem-estar contribuem, conseqüentemente, para atitudes e comportamentos que facilitam ou dificultam a adoção de consensos sociais. Essa perspectiva permite a concentração em um número limitado de aspectos e processos. Consideram-se especificamente alguns fatores estruturais ou “objetivos” – entre outros, a pobreza e a desigualdade na distribuição da renda –, cuja relativa permanência no tempo poderia contribuir para a sensação de insegurança econômica que os entrevistados revelam nas pesquisas de opinião.

Em virtude da definição de coesão social adotada, é importante captar as avaliações e percepções das pessoas sobre o grau de solidariedade que a sociedade lhes proporciona e o modo como elas, por sua vez, definem a própria solidariedade para com os outros. O método por amostragem aplicado no Capítulo IV permite considerar percepções, avaliações e atitudes das pessoas relativamente à dinâmica dos principais mecanismos de inclusão e exclusão social vigentes na Região que podem, em última instância, levar a comportamentos que favoreçam ou dificultem os acordos sociais.

A partir das políticas públicas é mais difícil atuar sobre os fatores subjetivos da coesão social. Por conseguinte, a ação neste campo costuma ser mais indireta. Dado que o desempenho

econômico e a distribuição dos frutos do desenvolvimento envolvem, de forma categórica, o bem-estar humano, as políticas que incidem nas condições objetivas que guardam relação mais explícita com o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas podem ser mais ativas. O Capítulo V considera três âmbitos inter-relacionados de políticas para essa agenda: a ampliação das oportunidades produtivas, o fomento do desenvolvimento de capacidades pessoais, e a constituição de redes de proteção mais inclusivas diante de vulnerabilidades e riscos.

O capítulo final descreve um contrato de coesão social que permitiria selar o acordo e o compromisso político em torno desse objetivo e dispor dos recursos econômicos, políticos e institucionais que o viabilizassem. Como se sabe, esta não é a primeira vez que a CEPAL propõe o estabelecimento de pactos sociais na Região. Destacam-se como exemplos de propostas da Comissão os pactos fiscal e de proteção social, que foram desenvolvidos levando em conta precisamente a envergadura da tarefa prevista e a necessidade de que se sustentassem no longo prazo. A esse respeito, a CEPAL tem consciência de que o uso reiterado ou excessivo da idéia de pacto pode desgastar o seu valor apelativo, mas considera útil e inovadora a proposta de um contrato que não só ajude a compreender o papel e os deveres do Estado e dos membros da sociedade no tocante à consecução de uma coesão social democrática, como permita que se proceda à convocação para o cumprimento de tais deveres. O Capítulo VI determina o uso cabal da expressão “contrato de coesão social”, explicita seus alcances potenciais e propõe algumas idéias sobre o seu financiamento no horizonte político delineado no livro como um todo.

José Luis Machinea

Secretário Executivo

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

## Prólogo

A XVI Cúpula Ibero-Americana (Montevidéu, Uruguai, 3 a 5 de novembro de 2006) dispôs que a XVII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, que será realizada no Chile, de 8 a 10 de novembro de 2007, tenha o seguinte tema: “Coesão social e políticas sociais para alcançar sociedades mais inclusivas na Ibero-América”.

Para levar avante a preparação dessa tarefa, a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB), com o co-auspício da Agência Espanhola de Cooperação Internacional, acordou com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que esta assumisse o compromisso de elaborar um dos documentos básicos da citada reunião de Cúpula.

Não é necessário insistir na importância que a coesão reveste para o funcionamento estável das sociedades em geral – e das latino-americanas em particular – e, principalmente, para a garantia e o aperfeiçoamento da institucionalidade democrática.

Convém, entretanto, ressaltar essa relevância, porque muitas vezes a argumentação dominante tende a concentrar-se no crescimento econômico – sem dúvida de enorme importância – e deixar em segundo plano a relação de estímulo mútuo com os processos de natureza social que explicam o fortalecimento do que a CEPAL chama, com acerto, de “sentido de pertencimento”, como expressão da coesão social.

Cabe recordar que a União Europeia foi pioneira na identificação desse elemento e na atenção especial que a ele dispensou. É válido dizer que na sua primeira etapa, a partir do Tratado de Roma em 1957, o avanço do processo de integração teve por base o pressuposto de que a liberalização dos intercâmbios econômicos levaria a importantes melhoras no bem-estar geral e à redução das diferenças regionais. Houve, entretanto, em determinado momento, o convencimento de que se requeriam políticas ativas, a fim de diminuir as diferenças regionais, levando à criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975). Posteriormente, a Ata Única Europeia (1985) destacou a necessidade da “Coesão Econômica e Social”, que se converteu em um objetivo da União, em 1992, com a criação do Fundo Social Europeu, e passou a ser considerada, após o Tratado de Maastrich, um eixo da política comunitária.

Não é por acaso que os países ibero-americanos decidiram reunir-se para analisar a maneira pela qual a coesão social pode contribuir para acelerar tanto os processos de inclusão como os de desenvolvimento. Como bem se sabe, a região latino-americana é marcada por grandes diferenças nos níveis de bem-estar entre os países, entre as regiões, dentro de cada país e entre diferentes segmentos da sua população. Essas desigualdades são seculares em muitos casos; a peculiaridade contemporânea é que elas se aliaram a processos de modernização cuja tendência foi torná-las, às vezes, mais agudas. É evidente, de qualquer modo, que a potencialidade de desenvolvimento é limitada por essas estruturas excludentes que restringem tanto o desenvolvimento individual como o das sociedades, porque geram, entre outras coisas, intensos conflitos distributivos cada vez mais difíceis de administrar.

É necessário, portanto, empreender avanços em matéria de inclusão. Requer-se uma institucionalidade que possa ser entendida como um contrato social em que os atores participantes se comprometem a colaborar na realização de certos objetivos, adotando um marco normativo que regula a distribuição dos benefícios da ação coletiva. Ao mesmo tempo criam-se, em decorrência desse acordo, condições para um desenvolvimento não

só maior e mais estável, como propenso a produzir um processo de coesão social expresso no sentimento de “pertencer” que alenta todo cidadão quando sabe que, quaisquer que sejam as vicissitudes a serem enfrentadas no exercício de suas atividades, contará com determinado grau de proteção proporcionado pela sociedade.

Não existem, obviamente, receitas genéricas aplicáveis a todos os casos a fim de concretizar esse consenso e essa proteção social. A Cúpula será o espaço de intercâmbio de experiências sobre o modo como os diferentes Estados ibero-americanos concebem suas políticas de coesão e estão avançando no sentido de concretizá-las. Espera-se que suas conclusões apresentem diretrizes ordenadoras que inspirem novos avanços nessa linha que conduz a um crescimento eqüitativo e sustentado.

Este livro - preparado pela CEPAL e que tenho a honra de apresentar - contém insumos decisivos para o processo de reflexões que será levado a cabo na reunião de Santiago.

Enrique V. Iglesias  
Secretário-Geral Ibero-Americano



# I

## **Importância fundamental da coesão social**

A coesão social surge como tema prioritário quando a humanidade passa por uma mudança de época e as próprias bases da vida em comum começam a ser questionadas e corroídas. Há boas e objetivas razões para crer que nos encontramos em um período de importante transição histórica e vivenciando uma profunda mudança de ciclo na história da humanidade.

A sociologia clássica estudou as mudanças por que passou a humanidade em consequência da instalação da sociedade industrial. Cabe às atuais gerações observar as mutações sociais que transtornam a humanidade devido à revolução tecnológica, das comunicações, e da globalização.

Conforme acontece na iminência de grandes mudanças, há uma sensação de incerteza. A expectativa de novas oportunidades se associa ao desmoronamento progressivo das “cartas de navegação” culturais e sociais conhecidas que, mal ou bem, proporcionavam determinadas certezas ou pautas de comportamento. Um sentimento de perplexidade e às vezes de oposição ao que acontece tende a percorrer o espírito dos mais variados setores sociais.

Cabe mencionar algumas singularidades decisivas do cenário da região da América Latina e do Caribe que colocam um sinal de interrogação sobre as condições que devem estar presentes para que exista coesão social.<sup>1</sup>

1. Em primeiro lugar, é tão difícil alcançar as taxas de crescimento necessárias para dispor dos recursos requeridos para a promoção de maior bem-estar quanto conjugar crescimento com equidade. Além disso, as seqüelas que a maior volatilidade do crescimento deixa em termos do incremento da pobreza e da vulnerabilidade - associada à instabilidade da renda das famílias - têm um efeito negativo na coesão social. Por sua vez, a expansão dos meios de informação e comunicação e o maior acesso a esses recursos criam expectativas de maior bem-estar que se chocam com a concentração da riqueza. A sensação de injustiça social que esse fato provoca, juntamente com a frustração das expectativas de mobilidade social e de acesso a recursos e ao consumo deterioram a confiança sistêmica, enfraquecem a legitimidade da democracia e exacerbam os conflitos.
2. É necessário que medidas sejam tomadas para fazer frente a sérias restrições no mundo do trabalho. A secular heterogeneidade estrutural da Região, que explica a segmentação histórica no acesso a ativos e à inserção produtiva, aliam-se mudanças no mundo do trabalho, como o desemprego crescente, o aprofundamento da lacuna salarial, a expansão da informalidade e diferentes formas de instabilidade, entre outras. Se o espaço privilegiado de coesão vem atravessando uma fase de restrição em termos de acesso, limitação da permanência e enfraquecimento da função de constituição de atores coletivos, quais são, então, os suportes que permitem a recriação dos enclaves de coesão social?
3. Há uma dissociação entre ativos materiais e simbólicos. Segundo o difundido imaginário do desenvolvimento, consideravam-se os ativos materiais e os simbólicos como complementares, e

---

<sup>1</sup> Com base em proposições de Hopenhayn (2005) formuladas especialmente nos capítulos V e VI.

a coesão social podia associar-se a essa complementaridade. Atualmente, a Região parece inverter essa equação. Por sua vez, o maior acesso à educação e às redes de comunicação à distância se traduz em um incremento exponencial de ativos simbólicos para o grosso da população difundidos mediante informações, imagens, símbolos e estímulo das aspirações, enquanto a volatilidade do crescimento, a desigualdade e as restrições do emprego dificultam o acesso a ativos materiais.

4. A negação do outro é uma marca secular de cidadania incompleta na Região. Na América Latina, os processos de conquista, colonização e desenvolvimento estão unidos a uma persistente negação de plenos direitos a grupos marcados pela diferença racial, étnica e cultural. Pelo fato de se tratar de uma região pluriétnica e pluricultural, os indígenas, os afrodescendentes e outros grupos sociais sofrem diferentes formas de discriminação ou exclusão.

Até hoje o gênero, como expressão cultural das diferenças sexuais, sintetiza de tal forma o que se entende como próprio da mulher e do homem, que estrutura crenças e práticas em múltiplas hierarquias que discriminam as mulheres, não obstante os importantes resultados alcançados em alguns planos, entre outros, o educativo.

Esses fenômenos colocam a tensão existente entre multiculturalismo e cidadania, bem como entre gênero e cidadania, no centro da história da inclusão e da exclusão social. Além de seu acesso à educação, ao emprego e aos recursos monetários ser mais precário, os grupos discriminados também são excluídos pela falta de reconhecimento político e cultural de seus valores, aspirações e modos de vida.

5. As mudanças culturais fomentam maior individualismo, embora a maneira como recriam os vínculos sociais não seja clara. O fato de o privado exercer maior influência do que o público e a autonomia pessoal impor-se à solidariedade coletiva é acelerado tanto pela economia quanto pela cultura midiática e pelo papel mais relevante do consumo na vida social. Essas tendências suscitam interrogações sobre como recriar o vínculo social,

desde o microambiente familiar até o da sociedade em seu conjunto.

6. A maior complexidade e fragmentação do mapa de atores sociais torna mais difusa a confluência de aspirações comuns. Os sujeitos coletivos históricos que participavam como protagonistas da negociação política – sindicatos e associações de classe – fragmentam-se cada vez mais, e as novas formas de organização e flexibilização também segmentam seus interesses e demandas. Surgem, ademais, novos atores, cuja integração a demandas restritas ao mundo do trabalho é difícil: mulheres, grupos étnicos, jovens, camponeses sem terra, ecologistas, grupos de bairro, entre outros.

Às clássicas demandas por maior inclusão e bem-estar social somam-se demandas por reconhecimento da diversidade e da identidade. Em um fenômeno sem precedentes dentro dos movimentos sociais, as mulheres contestam o vínculo entre igualdade e diferença, tanto no sentido de que a diversidade não deve ser um fator de desigualdade, como no de que as diferenças devem ser respeitadas e reconhecidas (Ferrajoli, 2002). A relação entre política e cultura torna-se mais candente, embora também mais problemática (Calderón, Hopenhayn e Ottone, 1996, pp. 47-57).

7. Há menor clareza em relação à ordem simbólica e menor certeza das normas mínimas de sociabilidade. Isso responde à maior consciência dos cidadãos sobre a incidência de poderes fáticos – não representativos, nem públicos – e as oportunidades das pessoas; a informação disponível acerca da corrupção pública e privada; a percepção de falta de transparência na tomada de decisões e medidas que afetam a todos, o acesso discriminatório à justiça e a pouca clareza da relação entre méritos e recompensas. Esses fatores corroem a ordem simbólica, isto é, a clara adesão da cidadania a um marco normativo de reciprocidade e de respeito à legalidade.
8. Existe uma lacuna entre o *de jure* e o *de facto*. A igualdade é uma norma jurídica e um valor, não um fato e tampouco uma

asserção. É, antes, uma prescrição, o que explica a distância estrutural entre normatividade e efetividade (Ferrajoli, 2002). Conforme se destaca no Capítulo V, as pesquisas de opinião evidenciam a tendência à perda de confiança no sistema de justiça e em outras instituições públicas, como a polícia e o legislativo. Por um lado, essa desconfiança pode ter sua origem na distância entre igualdade jurídica e desigualdade social -, entre o *de jure* e o *de facto* -, ou entre a titularidade formal de direitos e a ineficácia do sistema judicial ou das políticas públicas para garantir a titularidade efetiva. Por outro lado, essa falta de confiança no sistema de justiça solapa a coesão social porque o cidadão percebe a falta de regras claras do jogo e a inexistência de reciprocidade em matéria de direitos e compromissos.

Essas considerações demonstram que os problemas de coesão social são multifacetados e exigem a aplicação de um enfoque sistêmico direcionado, entre outras coisas, para a inclusão socioeconômica, o reconhecimento da diversidade, o aperfeiçoamento das instituições de sanção e fiscalização, e o reforço da cultura cívica e da solidariedade.



## II

### **Coesão Social: Um enfoque conceitual**

O conceito de coesão social resiste a uma definição unívoca. Costuma evocar um anseio da comunidade diante de um cenário de globalização e de transformações profundas que muitos associam à maior fragmentação social e à perda de laços estáveis. A reflexão crítica opõe a idéia de coesão à corrosão da legitimidade e governabilidade dos Estados nacionais, ao aprofundamento das lacunas sociais, ao surgimento de identidades auto-referidas, à excessiva racionalização econômica e à tendência, igualmente desmedida, de individualização e de enfraquecimento do que é público.

Por sua vez, esse conceito também tende a ser reabsorvido por outros de gênero aproximado, como a equidade, a inclusão social e o bem-estar. Observa-se tal caso quando se analisa a agenda da União Européia, cujos acordos sobre coesão social são traduzidos principalmente em um conjunto amplo de políticas e indicadores orientados para diminuir a lacuna de rendas e garantir maior acesso ao emprego, à educação e aos serviços de saúde.

Não há, por conseguinte, uma aceção clara do conceito de coesão social. Provavelmente, a própria tradição de cidadania das

sociedades européias dava por assentada, a partir dos direitos sociais, a existência de uma relação intrínseca entre a inclusão social e a provisão de mecanismos de integração e pleno pertencimento à sociedade.<sup>2</sup> Nesse sentido, a coesão social vincularia causalmente os mecanismos de integração e bem-estar ao pleno pertencimento social dos indivíduos. Inclusão e pertencimento ou igualdade e pertencimento são os eixos sobre os quais a noção de coesão social em sociedades ordenadas sob a égide do Estado de bem-estar tem evoluído.

A coesão social refere-se, pois, tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e apreciações de parte dos sujeitos que conformam a sociedade. Esses mecanismos incluem, entre outros, o emprego, os sistemas educacionais, a titularidade de direitos e as políticas que fomentam a equidade, o bem-estar e a proteção social. Já os comportamentos e as apreciações de parte dos sujeitos abrangem âmbitos tão diversos quanto a confiança nas instituições, o capital social, o sentido de pertencimento e solidariedade, a aceitação de normas de convivência e a disposição para participar em espaços de deliberação e em projetos coletivos.

O conceito de coesão social costuma ser confundido com outros. Um modo aproximado de diferenciá-lo segue o critério aristotélico das definições, a saber, por gênero próximo e por diferença específica.

Uma primeira noção aproximada de coesão é a de capital social, entendido como a capacidade que pessoas e grupos sociais têm de pautar-se por normas coletivas, construir e preservar redes e laços de confiança, reforçar a ação coletiva e assentar bases de reciprocidade no tratamento que se estendem progressivamente ao conjunto da sociedade.

Uma segunda noção aproximada é a de integração social, entendida como o processo que permite às pessoas usufruir

---

<sup>2</sup> A esse respeito, cabe considerar que as mudanças recentes decorrentes das restrições impostas pelo Estado de bem-estar e a situação de muitos emigrantes questionam tal relação.

pelo menos do nível mínimo de bem-estar de acordo com o desenvolvimento alcançado em determinado país.<sup>3</sup> Esta definição limitada opõe integração à marginalização. Em um sentido mais amplo, a integração dos membros da sociedade foi concebida como um sistema compartilhado de esforços e recompensas, igualador no tocante a oportunidades e meritocrático em termos de retribuições.

A noção de inclusão social poderia ser considerada como uma forma ampliada da integração que supõe não só a melhoria das condições de acesso a canais de integração, mas também a promoção de maiores possibilidades de autodeterminação dos atores em jogo.

Por sua vez, a noção de ética social alude a outra dimensão imprescindível da coesão social. Nela se destacam a comunidade de valores, o consenso em torno de mínimos normativos e mínimos sociais, a solidariedade como valor ético e valor prático, e um princípio assumido de reciprocidade no tratamento.

Nesse sentido, a coesão social é definida como a dialética entre mecanismos instituídos de inclusão e exclusão social e as respostas, percepções e disposições dos cidadãos diante do modo como tais mecanismos funcionam. Esse conceito oferece múltiplas vantagens. Em primeiro lugar, permite vincular dimensões da realidade que em geral se movimentam por caminhos distintos: a política social e o valor da solidariedade difundido na sociedade; as sinergias entre equidade social e legitimidade política; a transmissão de habilidades e a atribuição de poder aos cidadãos; as transformações socioeconômicas e as mudanças na interação social; as variações socioeconômicas e as mudanças na subjetividade coletiva; a promoção de maior igualdade e de maior reconhecimento da diversidade; as lacunas socioeconômicas e o sentido de pertencimento.

Em segundo lugar, essa definição permite evitar vieses excessivamente funcionalistas em termos da mera adaptação a

---

<sup>3</sup> Segundo definição da Wikipedia (*on line*) em [http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n\\_social](http://es.wikipedia.org/wiki/Integraci%C3%B3n_social).

uma estrutura sistêmica, ampliando a visão no sentido do que Alain Touraine chama de “a dimensão do ator”.

Em terceiro lugar, definida nos termos descritos, a coesão social é, ao mesmo tempo, um fim e um meio. Como fim, é objetivo das políticas sociais na medida em que estas visam a que todos os membros da sociedade sintam que são parte ativa dela, como contribuintes para o progresso e seus beneficiários. Numa inflexão histórica de mudanças rápidas e profundas precipitadas pela globalização e pelo novo paradigma da sociedade da informação (Castells, 1999), a recriação e a garantia do sentido de pertencimento e de inclusão são, em si mesmas, um fim.

Mas a coesão social também é um meio, e em mais de um sentido. Por um lado, porque as sociedades que ostentam os níveis mais altos de coesão proporcionam um melhor marco institucional para o crescimento econômico e agem como fator de atração de investimentos por oferecerem um ambiente de confiança e regras claras (Ocampo, 2004). Por outro, porque as políticas de longo prazo destinadas a igualar oportunidades requerem um contrato social que lhes dê força e continuidade, e um contrato de tal natureza supõe o apoio de uma vasta gama de atores dispostos a negociar e alcançar amplos acordos. Com essa finalidade, os atores devem sentir-se parte do todo e dispostos a ceder em seus interesses pessoais em benefício do conjunto. A maior disposição dos cidadãos de apoiar a democracia, participar em assuntos públicos e espaços de deliberação e confiar nas instituições, bem como o maior sentido de pertencimento à comunidade e de solidariedade com os grupos excluídos e vulneráveis facilitam a celebração dos pactos ou contratos sociais necessários para respaldar políticas orientadas para a consecução da equidade e da inclusão.

O sentido de pertencimento à sociedade constitui um eixo fundamental das diversas definições de coesão social. Esse sentido é, em última instância, um componente subjetivo feito de percepções, apreciações e disposições dos que integram a sociedade. É possível, entretanto, a coexistência de um arraigado sentido de pertencimento em escala micro com uma situação

macro crítica em matéria de menor coesão social. Em outras palavras, pode haver coesão no nível da comunidade e, ao mesmo tempo, desestruturação no nível da sociedade.

Um caso quase paradigmático ilustrativo dessa situação nos países da Região é o de sociedades nacionais integradas por um elevado percentual de população indígena e, principalmente, por minorias que são definidas como povos. No caso desses povos, há muita coesão internamente porque os vínculos que relacionam os indivíduos com a comunidade são fortes e os valores que regem a vida coletiva são amplamente aceitos pelos seus membros. Todavia, numa perspectiva mais ampla, essas mesmas sociedades são fragmentadas pelas lacunas socioeconômicas e culturais entre grupos marcados por diferenças étnicas e raciais. Dá-se assim a convivência sem diluição de um alto grau de coesão social em grupos que têm um forte sentido de auto-referência e conflitos de coesão social que os separam do resto da sociedade.

Os povos indígenas não constituem, entretanto, o único caso existente. Atualmente, o desenvolvimento intensivo da indústria cultural faz com que muitos grupos, sobretudo de jovens, se convertam em verdadeiras “tribos urbanas” dotadas de um sentido de pertencimento interno muito forte, com códigos lingüísticos e estéticos próprios, embora se mantenham refratárias aos que não fazem parte do grupo. A diversificação dos consumos culturais segmenta a sociedade em seu conjunto, mas intensifica os vínculos dentro de certos grupos.

A titularidade dos direitos sociais personifica o efetivo pertencimento à sociedade, pois implica que todos os cidadãos estejam inseridos na dinâmica do desenvolvimento e do bem-estar que esse desenvolvimento promove.

Ao contrário dos direitos civis e políticos, os direitos sociais requerem maior progresso e igualdade social. Uma sociedade de iguais implica uma sociedade justa. Para John Rawls (1971), isso significa que uma sociedade pode assegurar o acesso de todos a certos bens sociais, como direitos, liberdades e rendas, que permitam uma vida digna e a possibilidade de participação

nas relações coletivas. Numa perspectiva semelhante, Norberto Bobbio (1995) propõe que, levando em conta o fato de o mercado não possuir nenhuma moral distributiva, seja feita oposição à lógica injusta do capitalismo com uma vontade política que se oriente para a igualdade de oportunidades e a compensação pela trajetória percorrida, e estabeleça um “mínimo civilizatório” para todos.

Por conseguinte, o cruzamento entre cidadania e pertencimento também supõe um cruzamento entre direitos sociais instituídos e solidariedade social internalizada. A coesão social exorta, pois, o fortalecimento da disposição dos atores de ceder benefícios com vistas a diminuir a exclusão e a vulnerabilidade de grupos em piores condições. Trata-se não só de um valor ético, mas também de um valor prático, na medida em que as pessoas consideram que seu benefício é maior quando aderem mais ao “nós” e que o benefício revertido para a comunidade beneficia as pessoas porque lhes dá a garantia de maior segurança e proteção no futuro (Hirschman, 1977).

Por último, a cidadania está vinculada ao sentido de pertencimento na confluência entre igualdade e diferença. Nesse ponto é necessário conjugar a maior igualdade de oportunidades com políticas de reconhecimento. O pertencimento é construído não só com maior equidade, mas também com maior aceitação da diversidade. Não pode haver um “nós” internalizado pela sociedade, se essa mesma sociedade invisibilizar identidades coletivas, seguir práticas institucionalizadas ou cotidianas de discriminação de grupos definidas por diferenças sociais, geográficas, de gênero, idade e etnia, ou perpetuar lacunas sociais vinculadas a diferenças de etnia, gênero, idade e credos religiosos.

# III

## Uma aproximação à medida da coesão social

No segundo artigo do Tratado da União Europeia de 1992, conhecido como Tratado de Maastrich, declara-se que é objetivo da União Europeia “promover um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, mediante principalmente a criação de um espaço sem fronteiras interiores, o fortalecimento da coesão econômica e social, e o estabelecimento de uma união econômica e monetária...”.

Mas somente no ano de 2000, numa reunião especial do Conselho Europeu, realizada em Lisboa, em março desse ano, foi estabelecida uma agenda social como um foco explícito de atenção. O Conselho Europeu de Lisboa concluiu: “Devem-se tomar medidas que tenham um impacto decisivo na erradicação da pobreza, estabelecendo objetivos adequados que o Conselho deverá acordar até no máximo o final do ano”.

Os objetivos que os europeus propuseram alcançar até o ano de 2010 são basicamente quatro:

- permitir que todas as pessoas tenham acesso ao emprego e se beneficiem dos recursos, direitos, bens e serviços;

- prevenir os riscos de exclusão;
- ajudar os mais vulneráveis;
- mobilizar todos os agentes relevantes nos âmbitos da pobreza e da exclusão social.

O foco desses objetivos está centrado na superação da pobreza e da exclusão social. Estes termos, segundo a União Européia, aplicam-se à situação daquelas pessoas que não podem ter uma participação plena na vida econômica, social e civil e cujas rendas ou recursos (pessoais, familiares, sociais ou culturais) não são suficientes para que usufruam um nível e uma qualidade de vida considerados aceitáveis pela sociedade na qual vivem e que, por conseguinte, não podem exercer plenamente os seus direitos fundamentais.

No tocante à definição de indicadores de coesão social, essa tarefa coube ao subgrupo sobre indicadores do Comitê de Proteção Social estabelecido por mandato expresso do Conselho Europeu de Lisboa.

Houve uma certa evolução nas atividades empreendidas na Europa. O ponto de partida foram os sete indicadores estruturais que a Comissão Européia definiu no ano de 2000. Em seguida, no mês de setembro de 2001, foi realizada uma conferência de alto nível em Amberses, para tratar dos indicadores de inclusão social e sua aplicação aos objetivos comuns no nível da União Européia.<sup>4</sup> No mês de dezembro de 2001 o Conselho Europeu, reunido em Laeken,<sup>5</sup> adotou uma lista de 18 indicadores (ampliados para 21 em 2006) que cobrem quatro áreas temáticas centrais – renda, emprego, educação e saúde – e permitem o seguimento dos objetivos da agenda social européia.

Em termos muito resumidos, esses 21 indicadores de coesão social – 12 primários e 9 secundários – são os seguintes:

---

<sup>4</sup> Como produto dessa conferência foi publicado o livro *Social Indicators: The EU and Social Inclusion* (Atkinson e outros, 2002), que serviu de base conceitual e metodológica para o desenvolvimento dos indicadores de coesão social utilizados na Europa.

<sup>5</sup> O Conselho Europeu de dezembro de 2001 reuniu-se no Castelo de Laeken (Bruxelas), residência da família real da Bélgica. Por essa razão, os indicadores de coesão social da União Européia são conhecidos como “indicadores de Laeken”.

## **Indicadores primários**

- Taxa de renda baixa depois das transferências (limiar fixado em 60% da renda média).
- Taxa de renda baixa depois do recebimento de transferências (valores ilustrativos).
- Distribuição da renda (quartil 5/quartil 1).
- Persistência de renda baixa.
- Lacuna da renda baixa média.
- Coesão regional (dispersão das taxas regionais de emprego).
- Taxa de desemprego prolongada.
- Número de pessoas que vivem em unidades familiares nas quais nenhum dos membros trabalha.
- Número de pessoas que abandonam prematuramente a escola e não buscam nenhum tipo de educação ou formação.
- Estudantes de 15 anos de idade, com baixo rendimento nas provas de leitura.
- Esperança de vida ao nascer.
- Lacuna de emprego dos imigrantes.

## **Indicadores secundários**

- Dispersão em torno do limiar de renda baixa.
- Taxa de renda baixa em determinado momento.
- Taxa de renda baixa antes das transferências.
- Coeficiente de Gini.
- Persistência de renda baixa (tomando por base 50% da renda média).
- Trabalhadores em risco de ingresso na pobreza.
- Proporção do desemprego prolongado.
- Taxa de desemprego muito prolongado.
- Pessoas com baixos níveis educacionais.

Como se pode observar, a expressão “coesão social” é empregada, no contexto da política social européia, como sinônimo

das noções de inclusão e exclusão social, pobreza, vulnerabilidade. Entretanto, nos últimos anos e devido à entrada maciça de imigrantes com outras raízes culturais, os problemas de identidade, pertencimento e multiculturalismo começam a aparecer com muita força no debate público.

A realidade da América Latina é muito diferente da europeia, o que confere grande complexidade à tarefa de medir a coesão social na Região.

Em primeiro lugar, os entornos socioeconômicos da Europa e da América Latina nos dizem que estamos diante de dois universos essencialmente distintos. Por um lado, há na América Latina mais de 650 povos originários que têm culturas, religiões e modos de vida próprios. Por outro, segundo dados do Banco Mundial,<sup>6</sup> a União Europeia tinha, em 2005, um PIB *per capita* calculado em paridade de poder aquisitivo (PPA) de 26.038 dólares, ao passo que esse mesmo PIB, na América Latina, era de apenas 7.575 dólares. Ao mesmo tempo, enquanto a União Europeia apresenta um coeficiente de Gini relativo às rendas provenientes do trabalho da ordem de 0,32, esse coeficiente é, na América Latina, da ordem de 0,53. Falamos, então, de uma região rica e igualitária e de outra de rendas médias e mal distribuídas.

Em segundo lugar, estamos trabalhando com um conceito que reconhece novas dimensões; à medida de lacunas objetivas existentes na sociedade – entre as quais as de renda, emprego, educação e saúde – acrescentamos outras novas, como as de habitação, pensões e hiato digital. Isso significa admitir que a distribuição do bem-estar e das oportunidades transcende a mera distribuição da renda proveniente do trabalho.

Em terceiro lugar, nosso conceito está aberto a novas fronteiras, como as institucionais e o sentido de pertencimento, entre outras, o que significa enfrentar severas limitações às fontes de dados de que se dispõe para trabalhar. Na América Latina não existem pesquisas

---

<sup>6</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators Database*, 2005.

domiciliares padronizadas no nível regional, lacuna a que se alia o fato de que as pesquisas tipo painel são muito pouco comuns em nossa Região.

A tarefa que nos propomos empreender não é fácil. Trata-se de um grande esforço orientado para a estruturação de um sistema de indicadores coerente, funcional no tocante às suas propriedades e objetivos e que dê conta da complexidade da realidade latino-americana.

Em termos ainda muito preliminares, o marco geral de medida da coesão social poderia ser definido da seguinte maneira:

■ **Quadro 1** ■

**Sistema de indicadores de coesão social: componentes e fatores**

Indicadores		
Distância	Instituições	Pertencimento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdade de rendas</li> <li>• Pobreza e indigência</li> <li>• Emprego</li> <li>• Educação</li> <li>• Saúde</li> <li>• Habitação</li> <li>• Pensões</li> <li>• Hiato digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionamento da democracia</li> <li>• Instituições do Estado</li> <li>• Instituições do mercado</li> <li>• Família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiculturalismo</li> <li>• Confiança</li> <li>• Participação</li> <li>• Expectativas de mobilidade</li> <li>• Solidariedade social</li> </ul>

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

A definição mais precisa de cada um desses componentes e indicadores ainda se encontra em plena fase de exploração e desenvolvimento. Entretanto, tal como ocorre no caso da Europa, é preciso contar com um sistema de indicadores e uma base de dados que permitam monitorar a evolução da coesão social na Região.



# IV

## **Imagem preliminar de algumas variáveis objetivas da coesão social**

A definição concreta e precisa do sistema de indicadores de desigualdades ou lacunas objetivas é uma tarefa que se encontra em plena etapa de desenvolvimento, e em cujo campo a CEPAL está executando um projeto, mas já se dispõe de informação que pode proporcionar uma visão, embora ainda fragmentada, da situação da América Latina no tocante aos grandes indicadores relacionados com a coesão social.

Cabe lembrar que não se pretende estabelecer um vínculo direto entre certas condições econômicas adversas e os sentimentos de insegurança ou de desafeição e repúdio no que respeita ao “estado das coisas” que se tornam evidentes em várias sondagens. Sem dúvida, os vínculos entre as condições econômicas “objetivas” e sua tradução em percepções, atitudes e disposições são complexos, dependem de fatores culturais, sociais e políticos e, por conseguinte, variam em situações concretas distintas. Tal como se assinala no capítulo sobre o conceito de coesão social, há uma relação dialética entre os fatores objetivos derivados dos mecanismos instituídos de inclusão e exclusão social e as respostas, percepções e disposições dos cidadãos diante do modo como tais mecanismos funcionam.

Nas últimas décadas, as condições de vida da população latino-americana melhoraram significativamente. Em um período não superior a 30 anos conseguiu-se importante aumento da esperança de vida ao nascer, e notável redução da mortalidade infantil e entre as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, bem como da desnutrição em geral. Esses resultados das políticas públicas foram, na maioria das vezes, acompanhados da ampliação do acesso à assistência à saúde e de consideráveis investimentos em infraestrutura básica, que dotaram um percentual elevado e crescente da população de serviços de abastecimento de água potável e de saneamento básico, avanços que contribuíram para melhorar as demais condições de vida na Região.

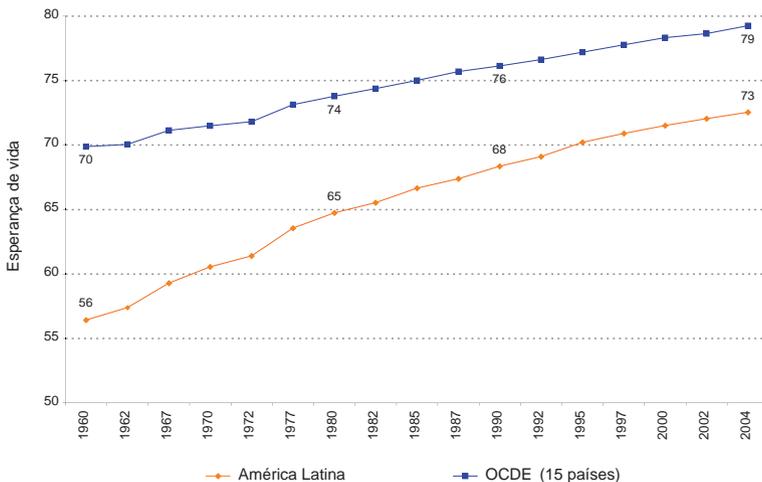
Simultaneamente, reduziu-se o analfabetismo adulto, massificou-se a educação primária, e ampliou-se o acesso dos jovens à educação secundária, em prazos muito curtos, que podem ser assim qualificados se forem comparados com o tempo que os países de maior renda *per capita* levaram para atingir esses níveis de cobertura educacional. Na última década, muitos países também expandiram a cobertura da educação técnica e superior. Todavia, o rápido incremento das taxas de matrícula não só diminuiu as diferenças no acesso à educação entre estratos sociais, como sua tendência foi de desvalorizar o capital educativo enriquecido dos jovens. Para esse efeito também contribuiu o incremento acelerado da exigência de conhecimentos e qualificações específicas para o desempenho de processos produtivos com muita técnica.<sup>7</sup> Essa exigência, junto com a insuficiente geração de empregos de qualidade, foi um fator que dificultou uma distribuição de renda melhor, em consequência do maior nível educacional da população.

---

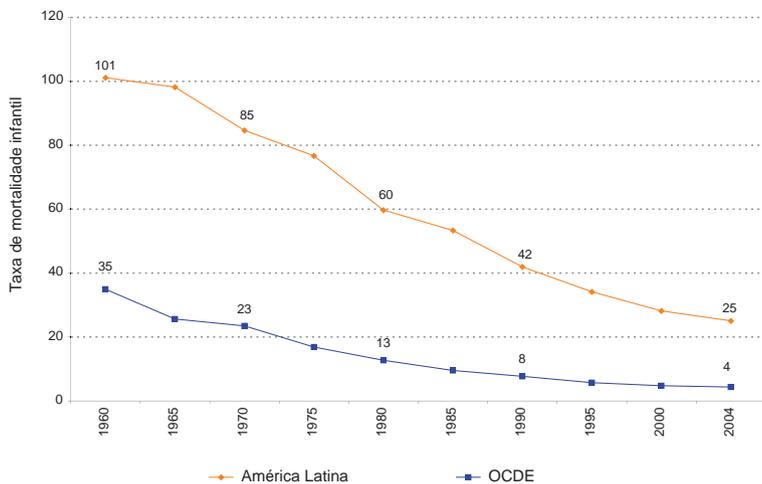
<sup>7</sup> A massificação da educação é certamente um caminho que todas as sociedades desenvolvidas percorreram. Talvez os fatores característicos desse processo na região, e especialmente no caso dos países que alcançaram taxas mais altas de cobertura da educação primária e secundária, sejam a rapidez com que ele se produziu e o fato de que tenha ocorrido principalmente em um período – o da globalização – de importantes transformações no mercado de trabalho caracterizadas por mudanças nas condições de contratação, diminuição relativa da oferta de postos de trabalho e exigências de maiores qualificações e habilidades para a ocupação desses novos postos. A velocidade da incorporação da população à educação formal na região não é um dado menor nesse cenário, na medida em que impôs prazos muito curtos para a necessária adequação do sistema educacional a essas novas condições. Nesse sentido, pelo menos parte dos problemas de insuficiente qualidade da educação decorre da falta de pertinência de seus conteúdos.

■ Gráfico 1 ■  
Indicadores de qualidade de vida

Evolução da esperança de vida ao nascer  
(Número de anos)

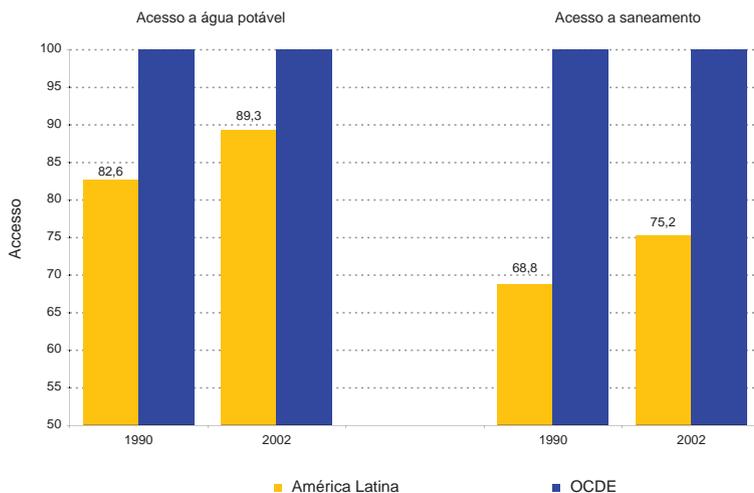


Evolução da taxa de mortalidade infantil  
(Número de óbitos de menores de um ano de vida por 1.000 nascidos vivos)

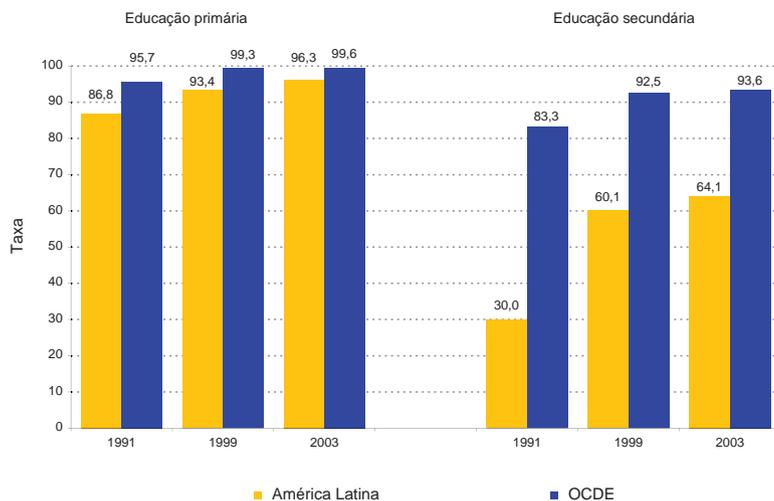


■ Gráfico 1 (conclusión) ■

**Evolução do acesso a fontes melhoradas de água potável e de saneamento**  
(Porcentagem da população)



**Evolução do acesso oportuno à educação primária e secundária**  
(Taxa líquida de matrícula)



Fonte: Cálculos especiais baseados no *World Development Indicators* (WDI), do Banco Mundial.

É possível ampliar a lista de indicadores que mostram tanto a melhora do nível de vida da população<sup>8</sup> e do acesso aos recursos que a viabilizam, quanto a influência que fatores como a urbanização, a mudança nos padrões de fecundidade e nos tipos de família, bem como a acelerada incorporação da mulher ao mercado de trabalho exerceram nesses indicadores. Esses processos, especialmente os dois últimos, contribuíram para mitigar a pobreza absoluta, graças ao incremento da renda familiar, com a contribuição da mulher e à diminuição do número de dependentes dos membros ativos da família.<sup>9</sup>

Há três fatos que cabe destacar em conexão com esses resultados. Em primeiro lugar, a maioria deles concretizou-se no espaço máximo de três décadas, de modo que seus benefícios foram captados por uma mesma geração ou, pelo menos, por ela percebidos como um progresso em relação à situação que coube à geração anterior viver.

Em segundo lugar, como é evidente, as melhoras da qualidade de vida apontadas pelos indicadores “duros” ou objetivos significaram maior bem-estar da população, não só dos estratos de renda média mas, também, dos de baixa renda, uma vez que algumas lacunas existentes, duas ou três décadas atrás, diminuiram.<sup>10</sup> Entretanto, à medida que aumenta o bem-estar em algumas dimensões muito importantes, também muda o limiar das aspirações, e as “necessidades” e os bens que podem satisfazê-las

---

<sup>8</sup> Um exemplo dessa evolução é a expansão acelerada, constatada pelos recenseamentos demográficos e domiciliares, do acesso a bens duráveis (geladeira, telefone, televisão, veículo motorizado e computador, entre outros), que representam importantes melhoras no nível de bem-estar das pessoas - um processo que as medidas da pobreza baseadas na renda das famílias não captam diretamente. Na Região, como se verá mais adiante, a pobreza absoluta, entendida como o nível de renda necessário à satisfação das necessidades básicas, só em 2005 teve o seu índice reduzido aos níveis vigentes em 1980. Todavia, os recenseamentos demográficos e domiciliares, tanto do início da década de noventa como da atual já assinalam aumentos muito apreciáveis do acesso da população a bens duráveis em todos os países latino-americanos.

<sup>9</sup> Ver CEPAL (2005), Capítulo II.

<sup>10</sup> Evidentemente, as melhoras que os indicadores do conjunto da Região registram foram conseguidas a partir de níveis “iniciais” diferentes, o que também permitiu diversos graus de inclusão social da população nos diferentes países.

se multiplicam.<sup>11</sup> As aspirações de consumo dos estratos médios e baixos convertem-se, então, em uma expectativa permanente que não guarda relação com as rendas das pessoas que dependem em grande medida do crescimento da renda nacional e da sua melhor distribuição.

Em terceiro lugar, as melhoras desses indicadores de bem-estar respondem, na maioria das vezes, a esforços empreendidos pelo Estado por meio de políticas públicas. É possível que se atribuam ao Estado (identificado com o governo do momento) não só esses avanços, mas também – e principalmente – eventuais insucessos. Essa percepção pode suscitar sentimentos de insatisfação com a gestão estatal, as instituições, os partidos políticos e seus representantes que, no seu conjunto, são definidos como “a classe política”.

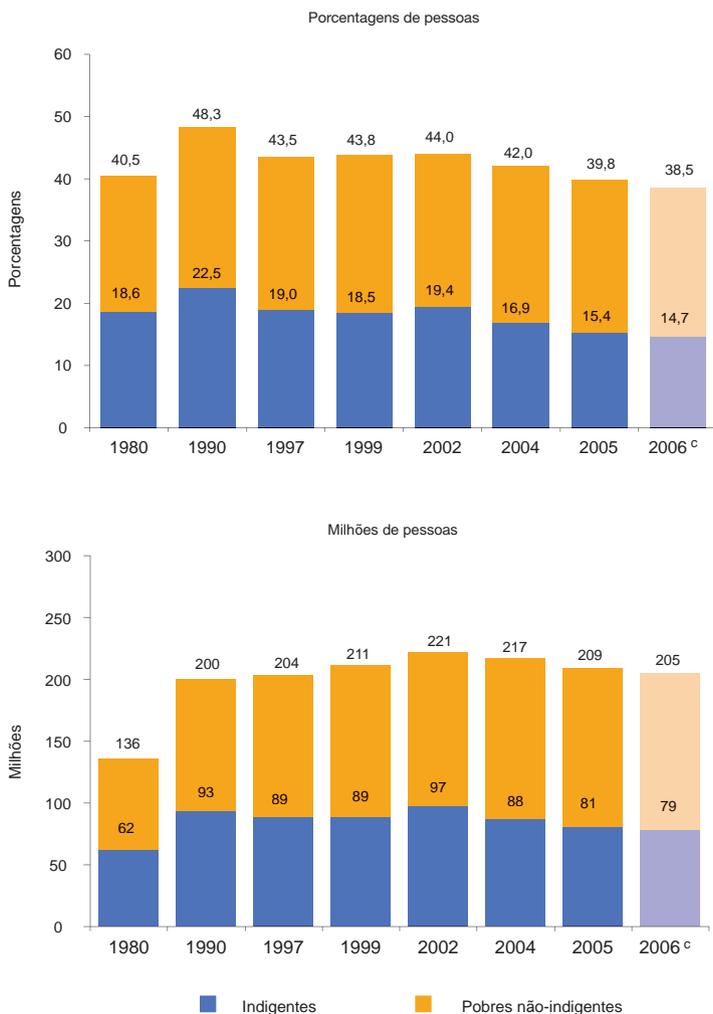
A América Latina e o Caribe vivenciaram, nos últimos, anos um crescimento econômico relativamente alto em comparação com o registro histórico (4% ao ano no triênio 2003-2005).<sup>12</sup> Entretanto, se as três últimas décadas forem consideradas, observa-se que o ritmo do crescimento econômico nesse período foi muito lento. Além disso, ele está aquém da taxa de expansão que a CEPAL estimou necessária para a incorporação produtiva na força de trabalho e a redução da pobreza absoluta. Desde meados da década de 1960 o PIB vem crescendo a uma taxa média anual de 2,8%, índice que supera o aumento da população em apenas pouco mais de um ponto percentual. Mas talvez a maior frustração no tocante à evolução da economia da América Latina tenha sido a divergência persistente entre a Região e o mundo desenvolvido, em termos de produto *per capita*, desde início da década de 1970 e que se acentuou nos últimos anos, não obstante a recuperação do crescimento.

<sup>11</sup> Este fenômeno é muito mais acentuado nos estratos médios urbanos cujo nível de bem-estar melhorou mas, ao mesmo tempo, alargaram muito rapidamente o seu “horizonte” de consumo. No caso da população de estratos cuja renda cresceu, a parte vazia da taça aparentemente aumentou em relação à parte já cheia.

<sup>12</sup> A CEPAL estima para 2006 um crescimento do PIB regional de 5,3%, o que fará dos últimos quatro anos (2003-2006) o melhor quadriênio em termos de crescimento econômico dos últimos 25 anos. Uma publicação recente (Nações Unidas, 2005), assinala, entretanto, que a economia dos cinco países que registram incidência de pobreza extrema superior a 30% teria que expandir a taxas superiores a 5%, e de até 9% ao ano para poder reduzi-la à metade até 2015.

■ Gráfico 2 ■

**América Latina:<sup>a</sup> evolução da pobreza<sup>b</sup> e da indigência, 1990-2005**  
(Porcentagens e milhões de pessoas)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nas pesquisas domiciliares realizadas nos países.

<sup>a</sup> Estimativa para 19 países.

<sup>b</sup> Inclui os indigentes.

<sup>c</sup> As cifras correspondentes a 2006 são uma projeção para todos os países; as correspondentes a 2005 são estimativas preliminares para alguns países e projeções para outros.

Esse fraco dinamismo dificultou a diminuição da pobreza absoluta na Região, que só recentemente – em 2005 – pôde reverter o retrocesso da década de 1980 em matéria de pobreza, ainda que alguns países tenham conseguido diminuí-la desde o começo da década de 1990. De fato, apesar de contar com uma renda per capita 12% superior à de 1980, a Região registrou, em 2005, o mesmo nível de pobreza de 25 anos antes - em torno de 40% -, e projeta-se a sua redução para 38,5% em 2006. No mesmo período, o número de pobres aumentou de aproximadamente 136 milhões para 205 milhões de pessoas (ver o Gráfico 2). Calcula-se, por conseguinte, que a pobreza diminuiu, na América Latina, pouco menos de 10% nos últimos 16 anos, não obstante o acréscimo de cinco milhões de pessoas à população afetada.

Uma das conseqüências mais negativas do crescimento insuficiente e da sua alta volatilidade é a impossibilidade constatada nos últimos 25 anos de uma redução significativa do índice da população que vive na pobreza extrema ou indigência - umas das expressões mais eloqüentes da exclusão social.<sup>13</sup> Estima-se que em 2006 cerca de 15% dos latino-americanos integravam famílias com uma renda inferior à requerida para satisfazer suas necessidades mínimas de alimentação.

A correlação entre crescimento econômico e diminuição da pobreza extrema tornou-se, porém, cada vez mais fraca: atualmente, para conseguir reduções equivalentes dos índices de pobreza e de pobreza extrema são necessárias taxas mais altas de expansão do produto. Só em dois ou três países tal exigência poderia ser atribuída ao fato de que, à medida que o nível geral de pobreza diminui, mais difícil se torna que o crescimento beneficie o núcleo mais duro da pobreza.<sup>14</sup> De fato, a maioria dos países nem de longe reduziu a pobreza a níveis nos quais o crescimento, ainda que por “efeito de filtração”, não beneficie os pobres.

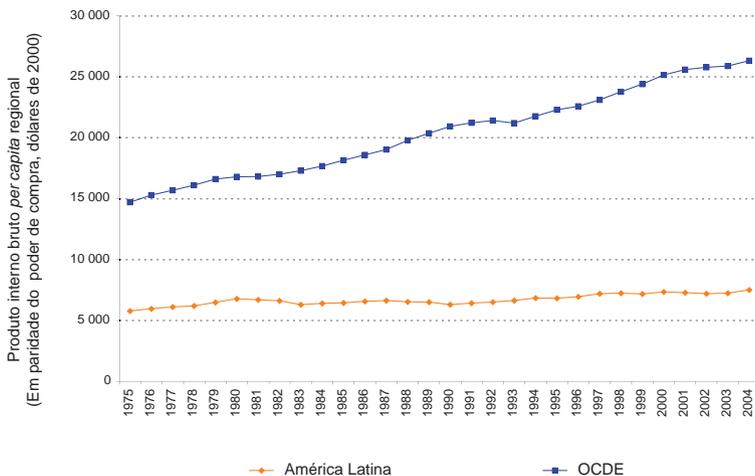
13 A CEPAL estima que entre 1980 e 2006 o número de pessoas em situação de pobreza extrema na América Latina aumentou de 62 milhões para 79 milhões.

14 Este poderia ser o caso do Chile e do Uruguai, países onde a pobreza extrema está próxima ou abaixo de 5%, mas não o dos países onde ela é superior a 20% e até mesmo a 30%. As estimativas mais recentes do vulto da pobreza e da pobreza extrema feitas pela Comissão são apresentadas em CEPAL (2005), página 317.

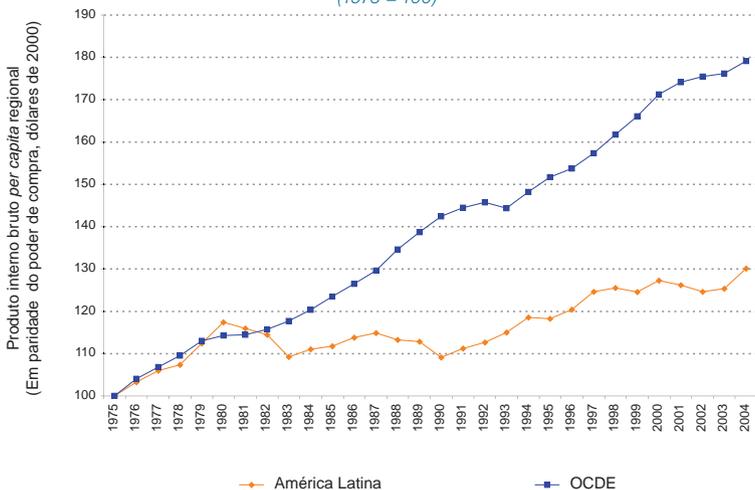
■ Gráfico 3 ■

**Indicadores da divergência entre a América Latina e 15 países da OCDE e da volatilidade do crescimento**

**Evolução do produto interno bruto per capita, 1975-2004**  
(Em dólares do ano 2000)



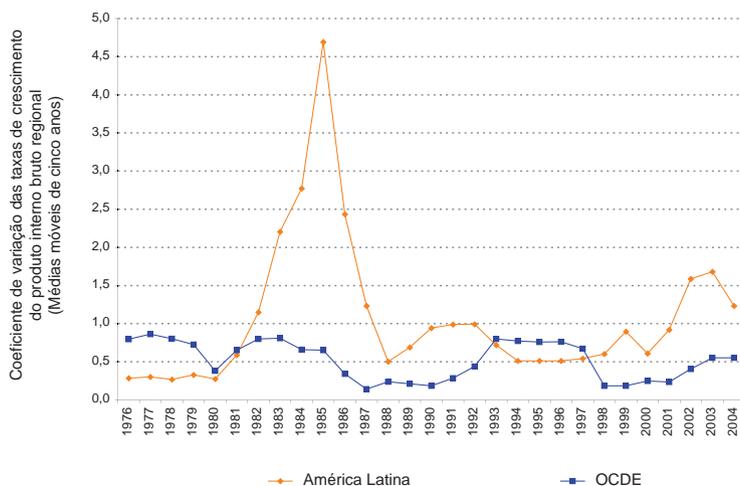
**Evolução do produto interno bruto per capita, 1975-2004**  
(1975 = 100)



■ Gráfico 3 (conclusão) ■

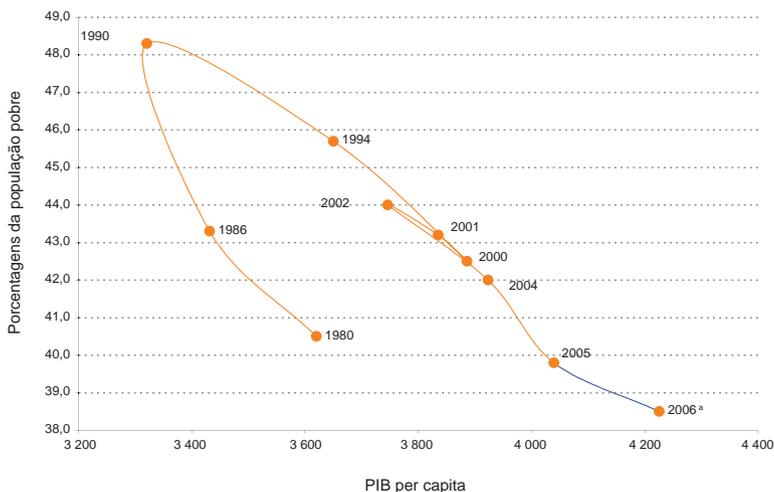
**Volatilidade do produto interno bruto, 1971-2004**

*(Coeficiente de variação a partir de médias móveis de cinco anos)*



**América Latina: evolução da pobreza absoluta e do PIB per capita**

*(Porcentagens e dólares de 2000)*



Fonte: Cálculos especiais a partir de dados do World Development Indicators (WDI), do Banco Mundial, e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Panorama social em América Latina, várias edições.

<sup>a</sup> Projeções

No Gráfico 3 observam-se a evolução da renda *per capita* na América Latina e a acentuação da lacuna que separa a Região dos países desenvolvidos, devido à sua lenta expansão. Para que se tenha uma idéia das conseqüências desse atraso, estimou-se que se a Região tivesse crescido, entre 1980 e 2005, no mesmo ritmo anual em que o fizeram os 15 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a incidência da pobreza seria hoje 15% menor.

Vê-se no Gráfico 3 a volatilidade macroeconômica que afetou a Região, sobretudo nas duas últimas décadas.<sup>15</sup> Essa volatilidade converteu-se em um elemento determinante da pobreza e do aumento da desigualdade na distribuição da renda nos países que registraram pesadas quedas do produto interno bruto.<sup>16</sup> Além disso, crescem as repercussões dos ciclos recessivos, na medida em que o gasto público e às vezes também as alocações destinadas aos setores sociais apresentam, na maioria dos países, a tendência a um comportamento procíclico que redobra os efeitos regressivos nos pontos baixos dos ciclos econômicos.<sup>17</sup> A vulnerabilidade dos grupos de menores rendas se une à vulnerabilidade da economia diante dos impactos externos e dos ajustes internos (CEPAL, 2005).

Além do baixo crescimento e da sua volatilidade, a marcante desigualdade na distribuição da renda, nos últimos 25 anos, foi outro fator que impediu maior redução e da exclusão da pobreza absoluta na América Latina e no Caribe. Parte importante da

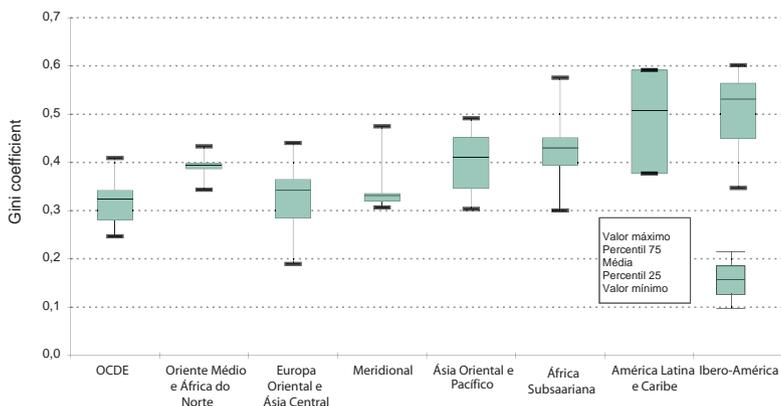
15 Na década de 1990 o coeficiente de variação das taxas de crescimento do produto na América Latina e no Caribe mais do que duplicou o valor correspondente ao mundo desenvolvido e aos países asiáticos em desenvolvimento.

16 Há, no caso do Istmo Centro-Americano, provas claras de que, para diminuir a pobreza não é preciso só haver crescimento econômico, como este também deve ser estável (Sauma, 2006).

17 O amplo reconhecimento hoje existente da necessidade de adotar políticas contracíclicas, a fim de proteger os grupos mais vulneráveis, obriga a que se dispense especial atenção ao contexto macroeconômico, de modo a evitar a deterioração redistributiva que o movimento cíclico da economia acarreta. Por isso a CEPAL tem insistido na necessidade de uma macroeconomia sólida e estável e na aplicação de critérios contracíclicos nos esforços financeiros orientados para a proteção e o apoio dos setores mais marginalizados -, condição indispensável de uma agenda que fomente a equidade.

■ Gráfico 4 ■

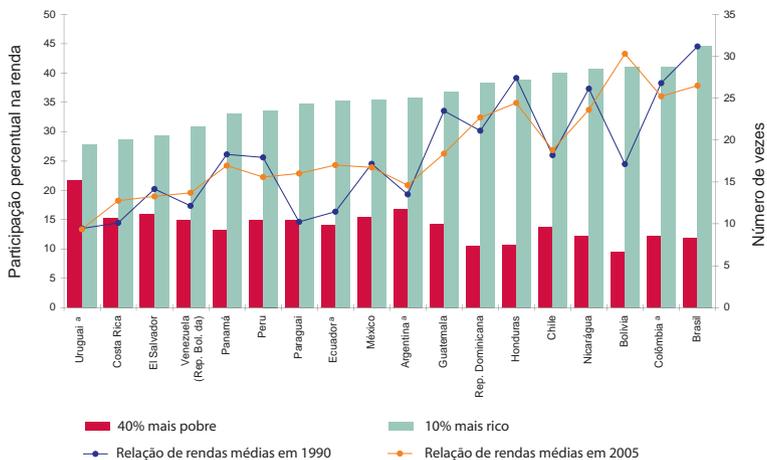
**Regiões do mundo: coeficiente de concentração de GINI 1997-2004**  
(Concentração da renda per capita a partir de decis)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países e no *World Development Indicators* (WDI), do Banco Mundial.

■ Gráfico 5 ■

**América Latina: participação das famílias na renda total, segundo decis de renda em torno de 2005 e relação de rendas médias entre ambos, 1990-2005**



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países e no *World Development Indicators* (WDI), do Banco Mundial.

<sup>a</sup> Zonas urbanas

incidência e das lacunas em matéria de pobreza<sup>18</sup> é consequência da desigualdade distributiva: a mais alta de todas as regiões (CEPAL/SEGIB, 2006). Se a distribuição da renda fosse menos concentrada, com a mesma renda *per capita*, a pobreza poderia ser muito menor. Segundo conclusão formulada em uma publicação recente sobre as condições necessárias ao cumprimento da primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio, “...o principal obstáculo que se interpõe ao êxito dos esforços no sentido de reduzir a pobreza na América Latina e no Caribe está no fato de que a receita do melhor remédio para o tratamento da pobreza que aflige a Região – a redução da desigualdade – parece ser de elaboração muito difícil. Uma ligeira diminuição da desigualdade em muito contribuiria para reduzir as privações extremas que se registram na Região” (CEPAL/IPEA/PNUD, 2003).

Um traço ilustrativo dessa desigualdade distributiva é a vultosa fração da renda auferida pelo estrato mais alto, principalmente pelos 10% mais ricos da população. De fato, as lacunas entre os grupos (decis) intermediários de distribuição da renda, tal como ocorre nos países mais igualitários, não são muito pronunciadas. Todavia, entre o decil de rendas mais altas e os 10% seguintes, “abre-se um abismo” (BID, 1999). Enquanto nos países europeus a renda dos 10% da população que integram o estrato de renda mais alta não ultrapassa em mais de 20% ou 30% a renda do nono decil, na América Latina essa distância é superior a 100% e, em alguns casos, a 200%.

---

<sup>18</sup> A lacuna de pobreza refere-se à diferença entre a renda média dos pobres e a renda necessária para estar fora dessa condição.



# V

## **Análise de algumas variáveis subjetivas da coesão social**

Na América Latina não há um conjunto sistemático e coerente de indicadores subjetivos da coesão social. O que de fato existe são informações fragmentadas que dão conta, de maneira ilustrativa, da realidade latino-americana no tocante a algumas variáveis associadas à coesão social.

Uma das fontes de informação é o *Latinobarómetro*, uma pesquisa de opinião que não apenas cobre uma ampla gama de temas, mas também apresenta limitações,<sup>19</sup> razão pela qual os dados que fornece são apenas ilustrativos.

---

<sup>19</sup> De fato, trata-se principalmente de limitações, uma vez que o questionário do *Latinobarómetro* não está configurado para medir coesão social e, por isso, no contexto desta análise, a informação compilada não é sistêmica, nem coerente, mas, antes, ilustrativa e fragmentária.

## 1. Percepções sobre a justiça

O *Latinobarômetro* mostra que um percentual elevado da população<sup>20</sup> considera que o sistema judiciário não é justo e que, além de discriminar, não funciona eficientemente. Só pouco mais de um terço dos entrevistados em 17 países (36% em 2001 e 35% em 2003) declara estar “de acordo” ou “muito de acordo” com a afirmação de que “o sistema judiciário pune os culpados sem que sua identidade importe”. Há, porém, grandes diferenças de opinião entre um país e outro. Na Argentina e no Paraguai, menos de uma pessoa de cada cinco (18% em média) manifesta a mesma concordância, enquanto na Nicarágua e no Uruguai quase a metade (47% em média) dos entrevistados declara estar de acordo com essa afirmação. Também se observam diferenças que obedeceriam à origem étnica dos entrevistados. Na Bolívia, na Guatemala e no Peru o índice da população indígena<sup>21</sup> que concorda com tal afirmação é significativamente mais baixo (12,7% e 17%, respectivamente). Cabe levar em conta essa constatação, uma vez que as diferenças em função da origem étnica adquirem maior importância quando se trata de atitudes e predisposições pessoais, que são dimensões subjetivas mais “próximas” dos comportamentos.

## 2. Insegurança no emprego

Um número grande de latino-americanos expressa preocupação com a possibilidade de perda do emprego em um futuro próximo, um sentimento que aparentemente não mudou desde meados da década passada. Em 2005, três de cada quatro pessoas ocupadas<sup>22</sup> responderam que estavam “muito preocupadas” ou “preocupadas”

<sup>20</sup> Nas pesquisas realizadas pelo *Latinobarômetro* foram entrevistadas pessoas de 16 anos de idade em diante. Espera-se que as amostras correspondentes a 18 países da Região sejam representativas, uma vez que compreendem cerca de 1.200 entrevistados e respondem a formulações que permitem comparações internacionais.

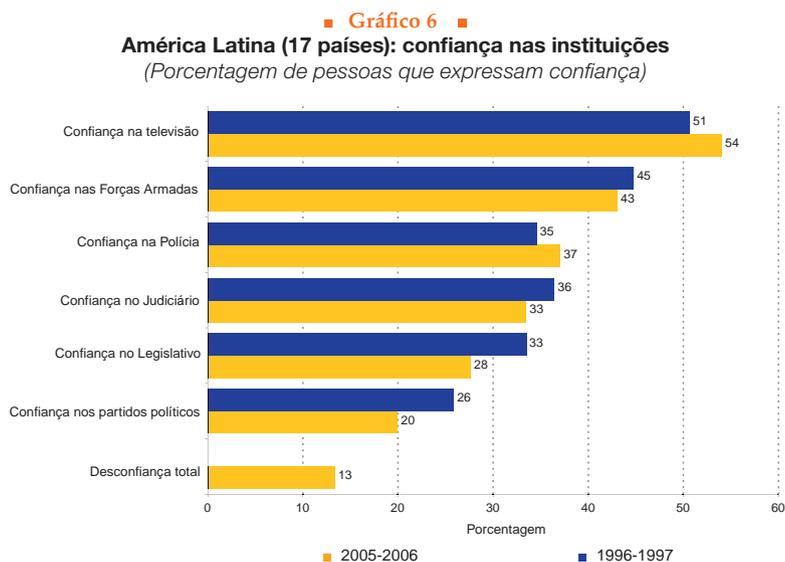
<sup>21</sup> Em 2003, o *Latinobarômetro* acrescentou uma pergunta sobre o idioma falado (“fala ou não uma língua autóctone?”) que foi utilizada como variável substitutiva (representativa) do sentido de pertencimento a populações indígenas.

<sup>22</sup> Esta pergunta sofreu mudanças durante os nove anos em que vem sendo formulada. Desde 2004 é dirigida somente às pessoas ocupadas. A fim de tornar os dados comparáveis, utilizou-se a própria informação do questionário sobre a atividade exercida, de modo a considerar exclusivamente as respostas dos entrevistados que se declaram ocupados.

quando lhes foi feita esta pergunta: “Em que medida você se preocupa com a possibilidade de não ter trabalho ou de estar desempregado nos próximos doze meses?” A análise da série do *Latinobarómetro* correspondente a essa pergunta mostra um aumento da preocupação das pessoas com a possibilidade de não terem trabalho que atingiu na Região o nível máximo de 80%, em 2002, devido em parte ao incremento registrado na Argentina (de 72% em 2000 para 86% em 2002) e no Uruguai (de 63% para 74% nos mesmos anos). Também se observou um aumento no Brasil, Chile, Honduras e Panamá, nos primeiros anos da década.

### 3. Confiança nas instituições

Este tipo de confiança pode ser entendido como “a crença de que uma pessoa ou grupo será capaz de atuar de maneira adequada em determinada situação e desejará assim fazer”. Seria o caso, por conseguinte, de “uma suspensão temporal da situação básica de incerteza acerca das ações dos semelhantes”.<sup>23</sup>



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), tabulações especiais a partir dos microdados do *Latinobarómetro* 1996-2005 e de cifras publicadas no *Informe Latinobarómetro* 2006.

<sup>23</sup> Ver Wikipedia (*on line*) em <http://es.wikipedia.org/wiki/Confianza>.

O grau de confiança cai imediatamente quando se consideram as instituições com uma ligação mais direta com o poder político: o Judiciário (33%, com uma oscilação de 52% a 15% entre os países), o Legislativo (28%, com oscilações semelhantes), e os partidos políticos (19%, índice calculado neste caso com base em uma avaliação mais homogênea). Chama atenção o fato de que 13% dos entrevistados tenham expressado desconfiança em relação a todas as pessoas e instituições, um padrão que se acentua na população de origem indígena, mais por parte das mulheres que dos homens, e no estrato mais pobre.

#### 4. Multiculturalismo e discriminação

A projeção do tema do multiculturalismo na Região – entendido como uma manifestação da diversidade e da coexistência numa sociedade de grupos com diferentes códigos culturais – está vinculada a dois fenômenos sociais relativamente recentes e relacionados entre si, que incidem na coesão social dos países: a constituição dos povos indígenas em atores sociais e a conseqüente e rápida extensão dos conflitos associados à sua maior visibilidade e às reivindicações feitas aos Estados nacionais (Cobo, 1999).

De fato, as práticas de exclusão e de discriminação em qualquer de suas formas (das mulheres, das populações indígenas, dos idosos, dos deficientes, dos pobres, das minorias religiosas ou étnicas, dos que manifestam preferências não heterossexuais), em função de características quase sempre aditadas em termos de representações simbólicas e culturais sobre o que constitui “a diferença”, quebram a identidade de uma sociedade, afetam o sentimento de pertencer a essa coletividade dos que são alvo de tais práticas e minam, conseqüentemente, a coesão social. Trata-se de um fenômeno complexo – com nítidas raízes históricas e culturais no caso da discriminação contra os povos indígenas – que se manifesta subjetivamente em representações socioculturais, estereótipos, tradições e estigmas, bem como em expressões simbólicas de iniquidade que não têm, necessariamente, um

vínculo direto com as condições materiais de vida das pessoas e o transcendem (Székely, 2006).<sup>24</sup>

No tocante à discriminação, seria um erro supor que essas atitudes e as práticas a que estão associadas ocorrem com mais intensidade e de forma exclusiva ou, especialmente nos países que têm maior proporção de população indígena, ou seja, Peru, México, Bolívia e Guatemala. A mestiçagem que caracteriza a América Latina acentua a complexidade desse cenário: às vezes, por meios mais sutis, e outras não tanto, a discriminação também afeta os mestiços que, devido principalmente à aparência física, vêm limitadas as suas oportunidades de reconhecimento, status e acesso ao bem-estar em condições de igualdade com a população branca. Além disso, mais que o fato de pertencer a povos originários, a raça é o que em vários países latino-americanos serve de base para a discriminação dos afrodescendentes.

## 5. Solidariedade social

Solidariedade é “a adesão à causa ou empresa de outros”, “especialmente a que é prestada em situações difíceis”.<sup>25</sup>

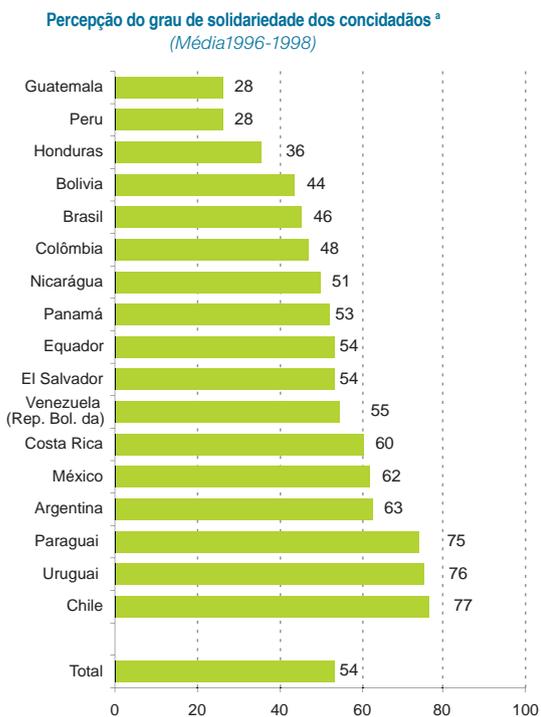
O Gráfico 7 mostra as percepções dos latino-americanos sobre o grau de solidariedade de seus concidadãos e ilustra a avaliação das pessoas sobre a necessidade de serem mais solidárias. Como se pode apreciar, embora a média de mais da metade da população dos países considere que seus concidadãos tendem a ser solidários,

<sup>24</sup> Continua vigente o sentido desta afirmação sobre a região feita há uma década e que, numa perspectiva mais genérica, se entrecruza com os labirintos a partir dos quais Octavio Paz se havia proposto o problema da identidade mexicana: “Em virtude da nossa própria precariedade ‘substancial’ construimo-nos com base na negação do outro; e esta negação do outro é um cimento no imaginário latino-americano: signo, estigma, fantasma. A identidade baseada nessa negação é sempre uma identidade postergada: o crioulo é não-índio, mas isso não o torna europeu; sua compulsão para escapar à diferença impede-o de ver a diferença fora e dentro de si, com o que nega parte do seu próprio ser. No caso do índio, a diferença fica também bloqueada na sua subjetividade, pois é sentida como agressão, privação ou avassalamento. A dialética de integrados e excluídos tão invocada nas sucessivas crises de modernização teria encontrado o seu tronco materno nessa negação originária do outro” (Calderón, Hopenhayn e Ottone, 1996, p. 71).

<sup>25</sup> Definição do Dicionário da Língua Espanhola, da Real Academia Espanhola.

é notório o índice mais alto das pessoas com percepção negativa nas sociedades mais afetadas pela pobreza e formadas em parte por povos originários. Por sua vez, os países cuja população tem maior percepção da solidariedade social dos cidadãos são os que possuem uma institucionalidade da política social mais sólida e neles não só a luta contra a pobreza é mais ativa como há, em geral, maior expressão de confiança.<sup>26</sup>

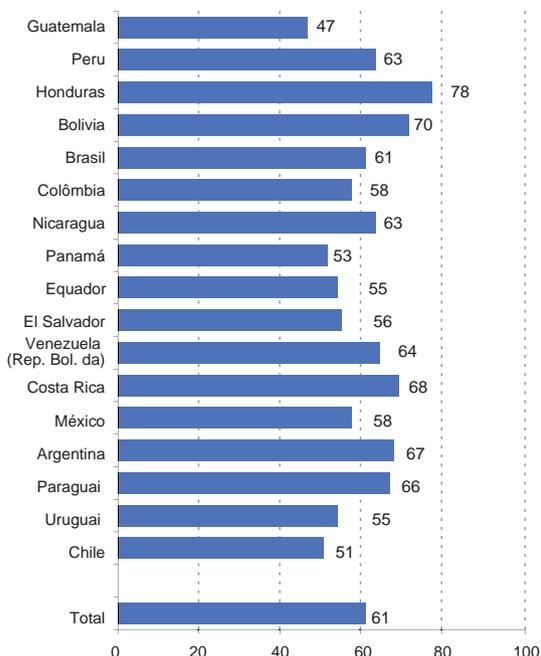
■ Gráfico 7 ■  
**América Latina (17 países): percepções sobre a solidariedade, 1996-1998 e 2003**  
 (Porcentagens)



<sup>26</sup> Cabe consignar que em 1997 o escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Chile, e o Centro de Estudos Públicos (CEP) realizaram a Pesquisa Nacional sobre Segurança Humana, com base em uma amostra representativa de 1.504 pessoas. Destas, 63,8% concordaram com a afirmação de que “é difícil fazer alguma coisa pelos outros sem esperar algo em troca”, enquanto 76,1% concordaram que as pessoas “passam por cima dos outros a fim de conseguir seus objetivos” (PNUD, 1998). Está subjacente nesse resultado a percepção de um alto grau de orientação instrumental da conduta das demais pessoas contrária à gratuidade, à solidariedade.

■ Gráfico 7 (conclusão) ■

Predisposição à solidariedade em um projeto comum da sociedade, 2003<sup>b</sup>



Fonte: *Latinobarómetro*, 1996 a 1998 e 2003.

<sup>a</sup> Registra-se a soma das respostas “muito solidário” e “bastante solidário” à pergunta: “Você diria que os (nacionalidade) são muito, bastante, pouco ou nada solidários?”.

<sup>b</sup> Registra-se a soma das respostas “muito de acordo” e “de acordo” à pergunta “pelo bem do país, as pessoas deveriam estar preparadas para sacrificar seu interesse pessoal?”

À luz da informação prestada sobre confiança e solidariedade, caberia perguntar se haveria alguma “fratura social” minando a solidariedade social e a reduzindo tão-somente à colaboração na comunidade e se esta estaria associada especificamente à exclusão social e à discriminação.

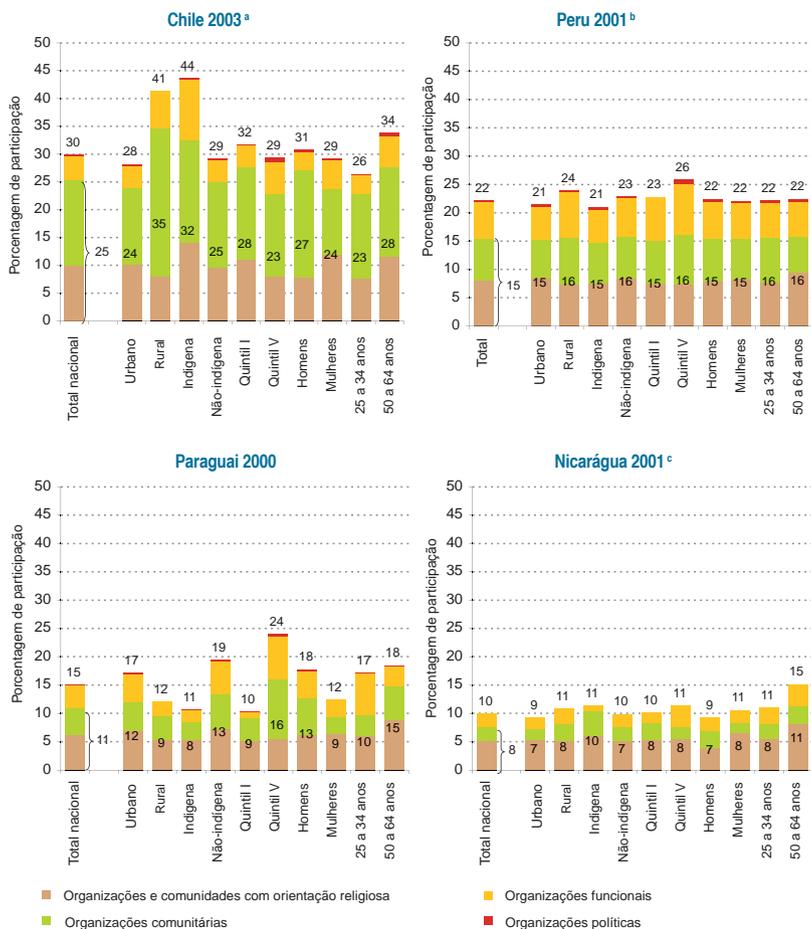
## 6. Participação social e comunitária

A participação pode ser entendida como toda ação coletiva orientada para a satisfação de determinados objetivos que supõem a existência de uma identidade coletiva fundamentada na presença de valores, interesses e motivações compartilhadas (Bango,1996).

A participação comunitária pode ser entendida como a organização racional, consciente e voluntária dos habitantes de determinado espaço, com o objetivo de propor iniciativas que satisfaçam suas necessidades, definir interesses e valores comuns, colaborar na realização de obras e na prestação de serviços públicos, e influir na tomada de decisões dos grupos de poder dentro desse espaço (CEPAL/SEIGIB, 2006).

■ Gráfico 8 ■

**América Latina (17 países): participação social, em torno de 2001**  
 (Porcentagem de pessoas de 15 anos de idade ou mais que integram organizações)



### ■ Gráfico 8 (conclusão) ■

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos países. A classificação dos países é feita de acordo com o nível do respectivo PIB *per capita*. O valor que está no alto da barra indica a porcentagem das pessoas que participam, e o de baixo, a porcentagem das que participam em organizações comunitárias e em organizações e comunidades de orientação religiosa.

- <sup>a</sup> Neste caso, solicita-se aos entrevistados que indiquem o tipo de organização a que dedicam mais tempo; nos demais casos indaga-se sobre a participação simultânea em diferentes organizações, priorizando a participação em comunidades religiosas e, subseqüentemente, em outros tipos de organizações comunitárias (juntas de vizinhos, centros de mães, clubes desportivos, entre outras), em organizações funcionais (sindicatos, associações de classe, associações de irrigação e cooperativas, entre outras), e, finalmente, em organizações políticas. Na Nicarágua, por exemplo, as pessoas que participam unicamente em organizações funcionais representam 2,4%; caso se considere o total das que participam nessas organizações, independentemente de suas outras participações, o índice sobe para 3,3%. No Paraguai, esses índices são de 3,9% e 4,6%, respectivamente e, no Peru, de 6,0% e 7,3%.
- <sup>b</sup> Tanto em 2001 como em 2003 indaga-se sobre a participação social. Na pesquisa de 2003, entretanto, não se incluíram informações sobre origem étnica ou participação em comunidades religiosas. Em 2001 não se indagou sobre a participação em organizações políticas. Para a elaboração do gráfico considerou-se a proporção de participantes nestas últimas organizações a partir da informação de 2003.
- <sup>c</sup> Neste país não se indaga sobre participação política.

O Gráfico 8 mostra os níveis de participação social e comunitária de caráter associativo em quatro países, classificados em função da filiação a organizações comunitárias (clubes desportivos, centros de mães, comunidades de orientação religiosa, centros culturais e outras), organizações funcionais (associações de produtores, cooperativas, sindicatos e associações de classe, entre outras), e organizações políticas.

## 7. Avaliação da democracia

A informação proporcionada pelo *Latinobarómetro*, com base em uma série de indicadores incorporados na rodada de censos do ano 2002 e dados de 1996, ressalta a diminuição de 61% para 57% do índice dos entrevistados que manifestaram preferir a democracia a qualquer outro regime.

De acordo com o IAD, Índice de Apoio à Democracia (PNUD, 2004, pp. 132 e 133), 43% dos latino-americanos definiram-se como democratas, 26,5% como não-democratas e 30,5% como ambivalentes.

Neste estudo constatam-se dois fenômenos interessantes: em primeiro lugar, as pessoas com nível educacional mais alto tendem a definir-se como democratas; em segundo, quanto menor é a mobilidade econômica, menor é a adesão à democracia.

Dados do *Latinobarômetro* e do *Eurobarômetro* proporcionam evidência de que, tanto na América Latina como nos países europeus, pouco mais da metade dos cidadãos declaram estar satisfeitos com a democracia vigente em seus países e que, na América Latina, esse índice diminuiu dez pontos percentuais entre 1996-1997 e 2004-2005 (de 62% para 52%) enquanto, na União Européia (15 países), aumentou oito pontos (de 48% para 56%).<sup>27</sup>

## 8. Desinteresse pela política e repúdio aos partidos

Como comentado, um dos âmbitos em que se manifestam os comportamentos dos indivíduos e suas avaliações que importam à coesão social é o da disposição para participar em espaços de deliberação e em projetos coletivos.

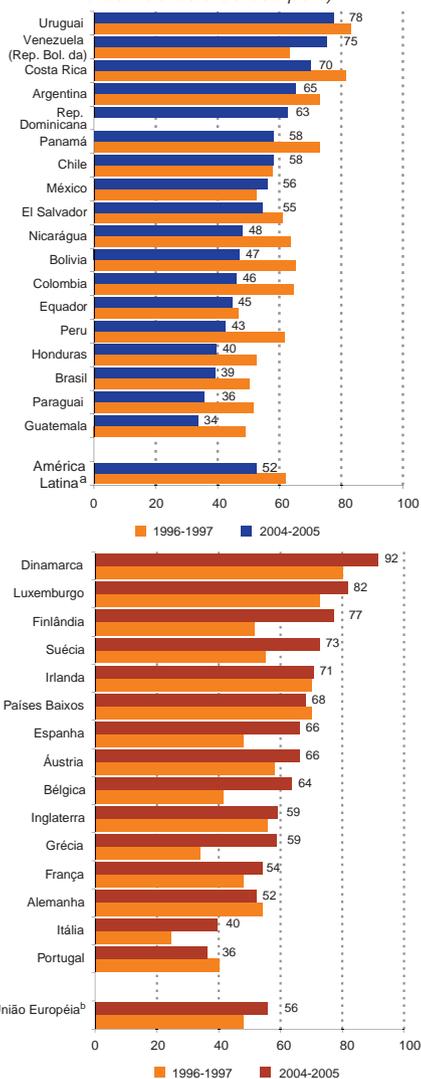
No tocante ao interesse pela política, há provas contundentes do desinteresse dos latino-americanos pela matéria. Embora as respostas à pergunta “até que ponto você se interessa pela política” possam obedecer a diferentes motivações expressas numa mesma avaliação negativa, é fato que, desde meados da década passada, de dois terços a três quartos dos entrevistados pelo *Latinobarômetro* responderam que estão “pouco ou nada interessados na política” (ver o Gráfico 10). Os dados relativos ao ano de 2005 indicam que 74% da população manifestou esse pouco interesse. Tal percepção é consentânea com a baixa frequência com que a população participa na política. Com efeito, somente 27% da população informa que fala de política com frequência ou muita frequência; 17% afirma que procura frequentemente ou muito frequentemente convencer alguém do que pensa politicamente, e apenas 6% diz que trabalha

<sup>27</sup> Tanto na América Latina como na Europa o índice de satisfação com a democracia apresenta diferenças muito acentuadas entre os países: mais de 40% entre o Uruguai e a Guatemala (78% e 34%, respectivamente), e mais de 50% entre a Dinamarca e Portugal (92% e 36%).

■ Gráfico 9 ■

**América Latina (18 países) e União Européia (15 países):  
avaliação da democracia, 1995-2005**

(Porcentagem de pessoas que declaram estar satisfeitas com a democracia de seu país)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no *Latinobarómetro 1996-2005* e no *Eurobarómetro 1995-2005*.

<sup>a</sup> A média regional não inclui a República Dominicana.

<sup>b</sup> Os dados iniciais correspondem à média dos anos 1995 e 1997.

ou trabalhou por um partido político ou candidato. Dir-se-ia que “a grande maioria dos latino-americanos se marginaliza voluntariamente da arena política” (Barros, 2005).

O pequeno interesse pela política é acompanhado de um repúdio crescente aos partidos. Entre 1996 e 2005 o índice desse repúdio, nos 17 países considerados, aumentou em média cinco pontos percentuais - de 35% para 40%.<sup>28</sup>

Como seria de se esperar, a baixa apreciação dos partidos políticos, que são a principal instância mediadora entre as aspirações e interesses dos cidadãos, e a possibilidade de expressá-los no Estado, está estreitamente relacionada com a manifestação de muito pouca proximidade com eles. Em 2003, 58% dos latino-americanos indicaram não se sentir próximos a nenhum partido político, índice que aumentou 12% em comparação com o de 1997, ano em que alcançou seu nível mais baixo.

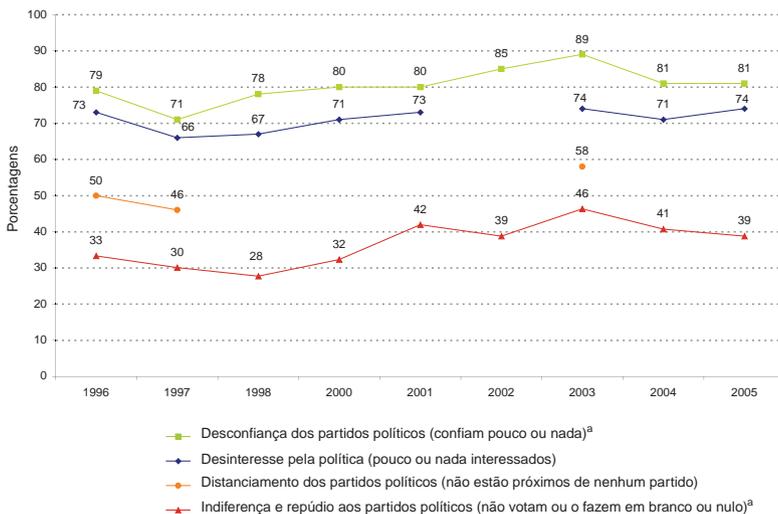
A atitude e a disposição de repúdio aos partidos políticos e de abstenção eleitoral tendem a reforçar-se e denotam pouco interesse pela participação na política, uma dimensão importante da participação social.<sup>29</sup> Serão ambas consequência da fragmentação social derivada da exclusão e da discriminação expressa em uma baixa avaliação da democracia<sup>30</sup> e uma sensação de mal-estar, cujos efeitos se potencializam em sociedades pobres com alto índice de desigualdade? A exclusão social e a falta de civismo refletidas nessas atitudes de repúdio e marginalização da política não contribuem para o fortalecimento do sentido de pertencer à sociedade, mas são, antes, fenômenos que dificultam a governabilidade democrática e a celebração de acordos e pactos sociais estáveis.

<sup>28</sup> Dos 17 países citados, só em seis houve queda desse percentual. Em dois deles (Colômbia e República Bolivariana da Venezuela) a diminuição foi significativa: em ambos os casos a abstenção, o voto nulo ou em branco e o não-alistamento eleitoral baixaram de um índice que oscilava entre 50%- 60% em 1996 para 30%-40% em 2005.

<sup>29</sup> O interesse pela coesão social não pode desvincular-se do interesse pela construção de cidadania dentro das sociedades latino-americanas (Barros, 2005, p. 116).

<sup>30</sup> Cabe assinalar que entre os países da região que demonstram menor grau de satisfação com a democracia (muito abaixo da média regional) se incluem os que possuem maior proporção de população indígena. Além disso, o estudo sobre a democracia na América Latina mostra que os países da região andina são os que apresentam menor índice de população que se identifica como “democrata” (ver o Gráfico 6 do estudo citado, página 134).

■ Gráfico 10 ■  
**América Latina (17 países): desinteresse pela política  
 e repúdio aos partidos políticos**  
 (Porcentagens)



Fonte: *Latinobarómetro 1996-2005*.

<sup>a</sup> Exclui-se a categoria "não sabe / não responde".

Em suma, os raros e fragmentados dados empíricos existentes revelam uma situação preocupante no que respeita às variáveis associadas ao sentido de pertencer, à força dos laços de solidariedade, à insegurança do mercado de trabalho e à legitimidade muito precária das instituições próprias da democracia, tudo isso demonstrando que a coesão social deve ser incluída na agenda da Região como um tema prioritário.



# VI

## **Oportunidades, habilidades e proteção: três pilares da coesão social**

Como assinalado nas seções anteriores, a coesão social é uma relação dinâmica entre fatores objetivos e subjetivos que se relacionam entre si. A política pública pode exercer importante influência na coesão social mediante a ampliação das oportunidades produtivas, o fomento do desenvolvimento de habilidades pessoais, a conformação de redes mais inclusivas de proteção contra vulnerabilidades e riscos, e uma gestão eficiente das finanças públicas. Também em todas essas áreas um esforço sério e perseverante deve ser empreendido, a fim de dotar de plena legitimidade as instituições da democracia.

### **1. Oportunidades produtivas e coesão social: o que fazer ante a informalidade e a precariedade do mercado de trabalho?**

O grau de crescimento econômico determina a quantidade e a qualidade dos empregos gerados, bem como as remunerações e rendas das pessoas. O emprego é o vínculo mais importante entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, por ser a principal fonte de renda das famílias – cerca de 80% da renda total em nossa Região. As possibilidades de acesso ao

emprego, a remuneração, a cobertura e a proteção social dos trabalhadores incidem de forma decisiva no nível e na distribuição do bem-estar material da população. A exclusão e a segmentação social decorrentes da falta de acesso a empregos de qualidade são, portanto, fatores determinantes da pobreza e das desigualdades sociais que se reproduzem ao longo do tempo e estão expressas na elevada e persistente concentração da renda prevalecente na Região (CEPAL, 2000).

### ***a) Políticas para fazer frente à informalidade do trabalho***

Cerca de 70% dos novos empregos gerados na Região durante a década de 1990 corresponderam ao setor informal, o que constitui um fato preocupante (CEPAL, 2001, 2002b e 2003). Por conseguinte, uma análise da coesão social na Região não pode deixar de considerar a segmentação em termos de inserção produtiva e laboral, a extensão da informalidade no seu sentido amplo e o fato de os sistemas de proteção social e trabalhista adotarem a inserção laboral como base dessa proteção, bem como a legislação trabalhista e a seguridade social como instituições-chave.

A informalidade decorre, em grande medida, da insuficiente criação de empregos de qualidade e da inadequada configuração do sistema de proteção, dado que não só a legislação trabalhista e a proteção no trabalho assentadas sobre bases contributivas ou corporativas se convertem em elementos excludentes, como também os excluídos carecem de voz e representação e, devido à sua singular inserção produtiva e laboral, têm dificuldades em se organizar.

Para fortalecer a coesão social, é necessário quantificar a importância do setor informal, definir a sua natureza, propor formas de expressão e participação, além de desenvolver estratégias, a fim de modificar essa inserção laboral precária e de baixa produtividade de duas maneiras.

Em primeiro lugar, incorporando os trabalhadores informais, proposta que está vinculada à constituição da cidadania econômica.

Em segundo lugar, atendendo à necessidade de modificar a configuração dos sistemas de proteção social, a fim de recuperar o universalismo, pelo menos no que se refere a determinados limiares de benefícios, em consonância com a perspectiva de direitos e de solidariedade.<sup>31</sup> Essa medida pode ser complementada com diversos canais de representação, por meio tanto da incorporação dos trabalhadores informais em organizações corporativas, quanto de formas próprias de organização ou associação destinadas a realçar seu desempenho econômico e que podem converter-se em plataformas de reivindicação e negociação. Nesse sentido, são fundamentais as políticas não só destinadas a conciliar o trabalho produtivo e reprodutivo, como orientadas para facilitar uma inserção mais promissora da mulher pobre no mercado de trabalho mediante, por exemplo, uma adequada cobertura da educação pré-escolar e de creches.

### ***b) Em busca de novas formas de segurança no trabalho***

A insegurança e a precariedade do trabalho não são características apenas das atividades informais e da exclusão; também são encontradas em empresas organizadas ou mesmo em empresas informais que se vinculam a empresas formais por meio de relações de subcontratação ou intermediação.<sup>32</sup> Essa prática costuma traduzir-se em uma percepção de insegurança dos que transitam nesses âmbitos. Tal percepção afeta o sentido de pertencer à sociedade e deteriora a coesão social.

Na realidade, a apreciação subjetiva costuma ser muito maior do que a magnitude objetiva do próprio fato. O temor de perda do emprego chega a ser sete vezes maior do que a taxa real de desemprego, segundo as pesquisas, e o temor à desproteção no final

<sup>31</sup> Na terminologia de Esping-Andersen, trata-se de formas de “desmercantilização”, um aspecto do direito social dos cidadãos que traduz o grau em que o Estado de bem-estar enfraquece o vínculo monetário por assegurar o direito independentemente da participação no mercado, mecanismo que limita o caráter mercantil dos bens e serviços sociais (Esping Andersen, 1999, p. 43).

<sup>32</sup> É isso que acontece principalmente no caso do trabalho a domicílio para terceiros e não orientado para o mercado.

de contratos sujeitos a renovação periódica excede amplamente a proporção dos contratos de trabalho que não são renovados na data do vencimento.<sup>33</sup> Esses temores influem nitidamente na dimensão subjetiva da coesão social.

Os mecanismos destinados a compensar a perda de rendas em consequência do aumento do desemprego deveriam ser um componente-chave da proteção social, o que permitiria evitar o agravamento da pobreza em períodos de recessão. Embora esses mecanismos tenham consistido principalmente em sistemas de subsídios, também cabe considerar a criação de sistemas baseados em seguros e poupança obrigatória que não compensam integralmente a perda de rendas, mas mantêm a continuidade tanto do acesso aos serviços de saúde como das contribuições para a previdência social, além de facilitarem a permanência dos filhos no sistema escolar e o pagamento do domicílio familiar (Machinea e Hoppenhayn, 2005).

Nesse contexto, propõe-se uma estratégia de “flexissegurança” que já foi incorporada com resultados satisfatórios nos países desenvolvidos. Ela consiste em incrementar a flexibilidade do mercado de trabalho – uma necessidade em economias mais abertas e competitivas – com uma segurança que compense o custo humano do ajuste econômico. Essa segurança supõe a aplicação de políticas passivas e ativas ao mercado de trabalho, isto é, seguros-desemprego e normas de reeducação profissional e intermediação trabalhista que evitem a perda de renda durante o processo de transição, abreviando sua duração. A adequação da proteção trabalhista constante da transferência da titularidade da proteção do posto de trabalho para a pessoa também pode contribuir para a manutenção dos níveis preexistentes de proteção social.

Uma estratégia de flexissegurança é coerente com uma visão atualizada da coesão social que não a associa à rigidez das instituições (inclusive a do trabalho), mas, sim, a uma combinação entre margens

---

<sup>33</sup> Uma situação semelhante ocorre entre os indicadores de violência e a consequente percepção de insegurança.

aceitáveis de segurança e flexibilidade oportuna para fazer frente a novas situações. A segunda hipótese sem a primeira é precária e afeta negativamente a coesão dos agentes. A primeira hipótese sem a segunda tende ao corporativismo dos atores já inseridos no mercado e em muito dificulta a adaptação da organização produtiva aos novos desafios da globalização.

O objetivo de os envolvidos manterem a sua percepção, apesar das mudanças ocorridas, foi alcançado de diferentes maneiras na prática. Essas mudanças são observadas em países como os Estados Unidos, cuja legislação trabalhista é muito flexível e se caracteriza pela baixa proteção trabalhista e social, e pelo alto dinamismo do mercado de trabalho que permite uma rápida reinserção nesse mercado. O modelo de flexibilidade com alta proteção que se observa na Dinamarca também é encontrado em países como a Bélgica, Finlândia, Irlanda e Países Baixos. Na Alemanha e na França ocorrem situações intermediárias, isto é, há segurança contratual jurídica e generosos seguros-desemprego que proporcionam uma grande sensação de segurança, o que contribui para a coesão social, mas tem resultados econômicos insuficientes.

Essa estratégia, que países de maior desenvolvimento aplicam a fim de compatibilizar a competitividade e a segurança, é ainda mais necessária em países de porte médio e pequeno, que são o caso da maioria dos que integram a Região da América Latina e do Caribe. Já nos países com um alto grau de informalidade e exclusão social, a restrição fiscal maior do que a dos países desenvolvidos indica a necessidade de manter-se uma responsabilidade fiscal.

À política de flexissegurança cabe acrescentar mais dois esquemas. O primeiro consiste de um sistema de capacitação de trabalhadores orientado para o cumprimento de padrões requeridos pelas atividades individuais da economia que seja supervisionado pelo Estado e proporcionado por órgãos técnicos adequadamente credenciados (Schkolnik, Araos e Machado, 2005). Nesse sentido, tal esquema se insere nas políticas ativas sobre o mercado de trabalho orientadas para diminuir o impacto dos ciclos econômicos mediante uma formação profissional de melhor qualidade e mais

oportuna que reduz, conseqüentemente, a massa de trabalhadores mais vulneráveis.<sup>34</sup>

O segundo esquema refere-se aos programas de colocações de emergência que constituem uma resposta freqüente em períodos de contração econômica, oferecendo empregos de curta duração e baixos salários a trabalhadores semi-qualificados ou sem qualificação profissional. Para que esses programas também sejam um sinal positivo em relação aos direitos do trabalhador, é fundamental que neles se respeite a legislação trabalhista e se evitem tanto o pagamento de salários inferiores ao nível mínimo legal quanto a absoluta falta de proteção.

Em síntese, a maior inclusão dos integrantes do setor informal, as políticas de flexissegurança e os sistemas de credenciamento que aumentam a empregabilidade contribuem para melhorar a proteção e a qualidade do emprego, bem como realçam o respeito aos direitos trabalhistas. Tudo isso não só fortalece a coesão social como faz as pessoas sentirem que são parte de um sistema que procura ampliar suas oportunidades e habilidades.

## 2. Desenvolvimento de habilidades: educação e coesão social

A relação entre educação e coesão social possui diversas dimensões. É bem conhecida a contribuição fundamental prestada pela educação no sentido de reduzir a pobreza, preparar para o exercício da cidadania, proteger os grupos socialmente mais vulneráveis e promover maior equidade no acesso a oportunidades de bem-estar. Esses efeitos são parte medular da coesão social que se apóia, em importante medida, nos tipos de habilidade e capacidade que a educação aspira estimular no educando para que chegue a ser alguém capaz de adaptar-se às mudanças produtivas ao longo da sua vida, dialogar ativamente em espaços de decisão, exercer seus direitos

<sup>34</sup> Trata-se de trabalhadores que, por terem um nível educacional baixo e faltar-lhes capacidade técnica específica, podem e costumam ser os primeiros demitidos em caso de recessão econômica.

de participação na vida pública, contar com capacidade de gestão e de uso de informações estratégicas, além de estar disposto a usar os novos meios de comunicação a fim de participar ativamente do intercâmbio simbólico na sociedade (Hopenhayn e Ottone, 2000).

No plano sociopolítico, a educação pode contribuir efetivamente para fortalecer a democracia no tecido social. Cabe recordar que o protagonismo crescente do conhecimento e da educação para o desenvolvimento incidem significativamente na dinâmica de uma ordem democrática. Isso ocorre porque a base material e simbólica das democracias já não está alicerçada exclusivamente em um tipo de economia ou de institucionalidade política, mas se sustenta também no uso ampliado do conhecimento, na informação e na comunicação. O civismo já não está limitado apenas ao exercício de direitos políticos, civis e sociais, mas se estende à participação, em condições de maior igualdade, no intercâmbio comunicativo, no consumo cultural, no manejo da informação e no acesso aos espaços públicos (Hopenhayn e Ottone, 2000).

No plano socioeconômico, quanto maior é o nível da educação formal e da qualidade do ensino ministrado, menor a probabilidade de que quem a recebe seja pobre ou venha a sê-lo. Além disso, a educação é o principal recurso para a superação tanto da pobreza quanto das causas estruturais que a reproduzem: baixa produtividade no trabalho, escasso acesso às ferramentas da vida moderna, marginalidade sociocultural, maior vulnerabilidade das famílias em matéria de saúde, e descontinuidade e baixos resultados da educação dos filhos.

Por conseguinte, a relação entre educação e coesão social é decisiva. Mas também é problemática e requer pelo menos três âmbitos de intervenção. Em primeiro lugar, medidas para promover maior equidade em matéria de oportunidades e de qualidade da educação, evitando a reprodução de desigualdades em relação às oportunidades de emprego, ao acesso a ativos e à participação tanto cultural como cívica, para desse modo assegurar que a sociedade perceba a existência de uma ordem mais justa e meritocrática, com um claro sentido de pertencimento. Em segundo lugar, medidas

destinadas a reduzir os desencontros entre os mundos da educação e do trabalho, a fim de assegurar maior fluidez nesse elo fundamental da integração social (ver o Capítulo IV) e mitigar lacunas de expectativas dos educandos quando enfrentam um mercado de trabalho refratário. E, em terceiro lugar, medidas orientadas para reverter as formas de discriminação decorrentes das dinâmicas de socialização e transmissão mediante o sistema educativo, de modo a permitir que a educação seja uma experiência de aprendizado no respeito à diversidade e à reciprocidade de direitos.

### **a) *Maior igualdade de oportunidades***

A igualdade de oportunidades encontra na educação um dos seus mecanismos privilegiados. Isso porque, mesmo em uma sociedade com grandes lacunas salariais e de renda, é possível conseguir maior equidade aumentando-se a igualdade de oportunidades entre os filhos de famílias dos estratos alto, médio e baixo para que tenham acesso a melhores postos de trabalho no futuro. Uma distribuição melhor de ativos simbólicos (entre outros, conhecimentos e habilidades) feita hoje facilita a melhor distribuição de ativos materiais (rendas, bens e serviços) no futuro, o que permite reverter a reprodução da pobreza entre gerações.

Em um documento recente, a CEPAL e a UNESCO (2005) sustentam que para promover maior equidade em matéria de educação na América Latina não basta a universalidade da educação primária (meta do Milênio sobre educação), mas é preciso responder a três desafios complementares de cobertura e continuidade. O primeiro desafio é assegurar o acesso universal das crianças entre três e seis anos de idade a uma educação pré-escolar de qualidade que contribua para sua formação geral e melhora, por efeito indireto, os resultados educacionais no nível primário. O segundo é promover o acesso dos adolescentes à educação secundária e a sua permanência nesse nível até completarem 12 anos de escolaridade, o que aumenta consideravelmente as suas possibilidades de incorporação ao emprego formal. Finalmente, é necessário flexibilizar a oferta do sistema educativo formal a fim de facilitar a adequada assistência

aos jovens e adultos na perspectiva de uma educação que prossiga pela vida inteira, a partir da alfabetização.

Para efeitos da coesão social, é fundamental que a sociedade veja a educação como uma instituição de importância decisiva para igualar oportunidades e promover uma ordem mais meritocrática, segundo a qual todas as pessoas tenham a opção de desenvolver suas capacidades e usá-las posteriormente de maneira produtiva e no pleno exercício de sua cidadania. O sentido de pertencer à sociedade vê-se assim fortalecido a partir de um sistema educacional que é visto por todos como justo e contribui para a equidade intergeracional.

As mudanças na gestão do sistema educacional devem orientar-se para a combinação de melhoras de qualidade com avanços da equidade. Por exemplo, a combinação público-privada na provisão de serviços faz sentido quando são utilizados mecanismos de mercado que melhorem a qualidade da oferta. Isso, entretanto, não deve, em nenhum caso, redundar em maior segmentação da qualidade, porque acaba por premiar os que podem pagar e punir os demais. Se a última hipótese ocorrer, a educação não contribui para a coesão social, mas, antes, acentua as diferenças de capital humano e com isso perpetua as lacunas entre gerações. Pela mesma razão, é preocupante que em países da Região se consolidem sistemas educativos duais em que a qualidade do ensino público se deteriora em comparação com a educação particular e a concorrência entre escolas, nos sistemas subvencionados, termina por colocar barreiras de admissão que discriminam os alunos mais vulneráveis.

De igual modo, a descentralização do sistema educacional é muito útil para ampliar a capacidade que os municípios e as escolas têm de tomar iniciativas e adequar a oferta a condições e necessidades específicas da demanda local. Para que a descentralização também seja proativa em termos distributivos, deverá prever a transferência de recursos técnicos e financeiros às entidades descentralizadas em zonas de menores recursos, o que permite a focalização de esforços com critério de equidade. Evita-se com isso o círculo vicioso que supõe a existência de “escolas ruins para municípios pobres”.

### **b) Elo entre educação e emprego**

Não obstante as grandes diferenças que apresentam em função da renda, os jovens estão mais incorporados nos processos formais de aquisição de conhecimentos e formação de capital humano que os adultos, embora, simultaneamente, a sua exclusão dos espaços em que esse capital humano pode ser aproveitado – o mundo do trabalho e as fontes de renda – seja maior. Em parte porque o progresso técnico e a expansão da oferta de recursos humanos qualificados exigem mais anos de educação para o acesso a empregos modernos, mas também devido à baixa qualidade do ensino, os jovens enfrentam a desvalorização da sua dotação educacional – o mesmo número de anos de escolaridade “vale menos” hoje do que há duas décadas – e a nova organização do trabalho torna o emprego mais instável. Os novos postos de trabalho surgem principalmente no setor informal e muitas pessoas que ingressam no mercado de trabalho o fazem sem direitos adquiridos e com incipiente experiência profissional.

Sob o prisma da coesão social, o maior problema está no fato de que uma educação mais ampla gera maiores expectativas de acesso a melhores empregos à saída do sistema educacional. O risco, por conseguinte, é que essas expectativas se frustrem caso persista ou se prolongue a assincronia assinalada entre mais educação e menos opções para capitalizá-la. Isso pode provocar maiores tensões entre adultos e jovens, bem como uma percepção mais ampla de falhas na meritocracia e uma confiança menor tanto no futuro quanto nas instituições de integração social.

A formação profissional, a capacitação para o trabalho e o apoio a jovens empreendedores de baixos recursos são fundamentais e exigem investimentos mais vultosos destinados a realçar a qualidade e a cobertura desses programas. Trata-se de um salto qualitativo na adequação da formação e da capacitação para novas demandas do mercado de trabalho e para a mudança tecnológica, além da participação de múltiplos atores, como universidades, grupos de empresários e empregadores e agentes de financiamento, entre outros.

### ***c) Educar para a igualdade, educar com a diferença***

A educação também pode desempenhar um papel decisivo na formação de valores e atitudes que permitam reverter as diferentes formas históricas de discriminação e fomentar uma cultura ampliada de respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, a socialização na escola e a transmissão de valores no programa escolar devem apontar claramente nessa direção. É importante que, tanto a partir dos códigos implícitos de relação na escola como dos conteúdos ministrados, os educandos interiorizem a avaliação positiva da igualdade de direitos e do respeito às diferenças em função de gênero, etnia, raça, cultura e lugar de origem.

Com essa finalidade, é importante pôr em prática um enfoque multicultural que não só promova o respeito às diferenças, mas também infunda maior consciência sobre o modo como a negação histórica do outro, mediante a discriminação e a exclusão por razões adstritas ou culturais, deu origem a profundas assimetrias nas oportunidades de aprendizado para a vida e para o trabalho. É necessário, por conseguinte, que no acesso a maiores oportunidades de aprendizado se dê prioridade aos grupos que secularmente têm sido mais discriminados e excluídos.

Por isso, se um dos propósitos da educação é fomentar maior coesão social, cabe-lhe incorporar um paradigma multicultural que harmonize a maior igualdade de oportunidades com o maior reconhecimento da diversidade.

## **3. Coesão e proteção social**

### ***a) Por que a proteção e a coesão estão relacionadas?***

Um aspecto fundamental da coesão social é o financiamento solidário dos sistemas de proteção social. Riscos como o desemprego, o subemprego, a doença, a perda ou diminuição radical da renda na velhice, entre outros, são fatores determinantes do bem-estar presente e futuro das pessoas que, ao se sentirem protegidas

diante desses riscos, também sentem que a sociedade atende a contingências que as afetam sem que elas possam individualmente controlá-las. A capacidade de integrar as pessoas em um marco normativo comum depende, em boa medida, da percepção que elas têm de pertencer a um sistema conjunto de interação, cooperação, negociação e solução de conflitos que, ao menos parcialmente, as protege de certos riscos fundamentais por meio de sistemas de proteção social (Filgueira, 2006).

Os riscos mencionados não são aleatórios. Tanto sua distribuição como sua intensidade na escala dos países e entre diferentes setores e categorias sociais obedecem ao funcionamento de mercados, famílias e Estados, em um entrelaçamento no qual as políticas sociais desempenham uma função primordial. A intensidade dos riscos e os mecanismos instituídos para mitigá-los variam de uma sociedade para outra (Huber e Stephens, 2004).

A coesão social vê-se ameaçada quando se generaliza a percepção de que os riscos são transmitidos de uma geração para outra, ou seja, quando as pessoas entendem que, em relação à proteção contra os riscos, há uma cidadania social de “primeira” e “segunda” classe, e que essa hierarquia, por se perpetuar entre gerações, reveste certo caráter estatutário. Em contraposição, quando o Estado e a sociedade conseguem criar mecanismos de transferência que diminuem as lacunas no tocante ao impacto de acontecimentos catastróficos sobre a segurança das famílias, especialmente em relação ao futuro, a consciência de pertencer à sociedade se fortalece.

Os sistemas de proteção social, entretanto, não funcionam só como mecanismos contributivos que correlacionam contribuições e benefícios. Eles também requerem mecanismos de solidariedade que impliquem transferências de uns para outros. As transferências dos que têm mais para os que têm menos ou de populações de menor risco para outras de maior risco fazem parte da dinâmica solidária que possibilita uma sociedade mais coesa.

## **b) A perspectiva de direitos na proteção social**

O modelo de Estado social tradicionalmente associado ao emprego formal<sup>35</sup> e às suas categorias de ocupação, estruturado em torno do homem chefe de família, respondia ao pressuposto de estabilidade do modelo biparental nuclear e de demandas estáveis em matéria de capital humano por parte do mundo produtivo. Esse modelo não corresponde à histórica estrutura de riscos dos países latino-americanos, que nunca foi semelhante à dos países do primeiro mundo, nem à nova estrutura de riscos.

A proposta formulada pela CEPAL no trigésimo primeiro período de sessões (CEPAL, 2006a), reconhece que a configuração do financiamento da proteção social, inspirada em um modelo reduzido de Estado de bem-estar e baseada na “sociedade do trabalho”, se converteu em uma promessa não cumprida nem corrigida pelas reformas dos incentivos ao desenvolvimento do mercado da década de 1990, que exacerbaram a iniquidade dos sistemas de proteção social.<sup>36</sup> Junto com a análise das tendências dos mercados de trabalho, a CEPAL conclui que, a curto e médio prazo, o emprego remunerado e formal não pode ser o único mecanismo de acesso à proteção social. Um esquema que permita melhor equilíbrio entre os mecanismos de incentivos e de solidariedade é necessário, e medidas devem ser tomadas para fazer frente às mudanças demográficas, epidemiológicas e da estrutura familiar.

Um modelo de proteção social baseado em direitos, direcionado para a coesão, deve ser ressaltado sobre estes quatro elementos essenciais da política social: a determinação dos níveis

<sup>35</sup> Ver análise das críticas a esta orientação de políticas em Draibe e Riesco (2006).

<sup>36</sup> No contexto das reformas dos incentivos ao desenvolvimento do mercado, as contribuições para a previdência social achavam-se subordinadas a contratos de natureza individual. Isso excluía de seus benefícios as pessoas que não podiam cumprir com a obrigação de pagar suas contribuições, devido à precariedade de seus empregos, e a iniquidade se reproduzia no próprio sistema de proteção social. Para superar desequilíbrios atuariais e aumentar a cobertura dos sistemas de proteção social, nas reformas realizadas na década de 1990, foi dada prioridade em muitos casos à concessão de incentivos, a fim de fortalecer nos contratos individuais a relação entre esforços contributivos e proteção. Acentuaram-se com isso as lacunas de cobertura desses sistemas e os mecanismos de solidariedade perderam força. Após uma exaustiva análise da pouca cobertura proporcionada por esses esquemas, a CEPAL sugere um novo contrato social baseado no gozo efetivo dos direitos sociais.

e das fontes de financiamento contributivo e não contributivo; a extensão da solidariedade no financiamento; o desenvolvimento da institucionalidade social para uma gestão eficiente da política de oferta de benefícios, e a identificação dos direitos explícitos que podem ser garantidos e exigidos em termos de acesso a benefícios sociais.

Um sistema de proteção, mais que uma estrutura institucional, é um acordo político para o qual a sociedade contribui a fim de estabelecer as bases sobre as quais deseja construir e regular sua convivência: determina que direitos são aplicáveis a todos e o modo como são assegurados e viabilizados. Por conseguinte, um certo nível de coesão também é necessário para alcançar consensos nessa direção. Nesse caso, a evolução de um conjunto de políticas sociais para um sistema integral de proteção social requer coesão social e, por sua vez, a promove. Implica, entretanto, o enfrentamento de conflitos entre direitos, recursos, padrões distributivos e projeções institucionais.

### **c) Lacunas de proteção e mudanças na família: desafios para a coesão social**

À medida que os países se desenvolvem, a proporção do número de dependentes por trabalhador formal é reduzida e aumentam a carga tributária nacional e a alocação de recursos à provisão de serviços sociais públicos. Na Região, entretanto, as dinâmicas demográficas e do mercado de trabalho levam à existência hoje de um número grande de pessoas dependentes por trabalhador formal. A isso vem somar-se o fato de que a capacidade de financiamento do Estado é limitada não só pela baixa carga tributária, mas também porque se aplica a um menor PIB *per capita*. Em alguns países, portanto, é muito larga a lacuna entre o número de dependentes que pode beneficiar-se do gasto social e o que efetivamente necessita fazê-lo. Por essa razão as famílias devem procurar formas de satisfazer suas necessidades no mercado ou, na pior das hipóteses, deixá-las insatisfeitas (Uthoff, Vera e Ruedi, 2006).

Em virtude do acima exposto, o risco se transferiu em grande medida para os jovens, as crianças e as mulheres, especialmente as que são mães, as que estão inseridas no mercado informal e as que são chefes de família. O Estado respondeu a essa mudança na quantidade, qualidade e distribuição do risco social de forma lenta, fragmentária e, às vezes, equivocada. Essa situação exige uma nova arquitetura da proteção social que combine os esforços do Estado, da família e do mercado para a consecução, com equidade e eficiência, do mais amplo acesso possível à proteção social.

A família e o mundo doméstico não são âmbitos fechados, mas, ao contrário, estão constituídos em torno do mundo público. A família é um espaço de densa criação simbólica em que ações que moldam a coesão social são concebidas e reproduzidas. Observou-se que a formação do sentido de solidariedade está intimamente ligada ao desenvolvimento do sentido de pertencer; não por acaso a família é precisamente a provedora inicial e a que recria o sentido de pertencer a um estilo de vida, um grupo, um bairro, uma classe, enfim, um país (Jelin, 1994).

Na família, as exigências de trabalho doméstico não remunerado provêm destas quatro categorias sociais principais: crianças, enfermos, idosos e trabalhadores que, após longas jornadas de trabalho, têm pouca ou nenhuma disposição para assumir tarefas domésticas e prestar ajuda na esfera familiar. Embora a primeira categoria esteja diminuindo, as demais vêm crescendo, e a necessidade de assistência aos idosos será maior à medida que a expectativa de vida aumentar (Durán, 2006). Alguns estudos empíricos sobre a distribuição do tempo por sexo confirmam que, na Região, as mulheres trabalham menos horas remuneradas do que os homens e empregam mais tempo em atividades não remuneradas, o que se traduz em jornadas de trabalho mais longas, enquanto os homens dispõem de mais tempo para lazer e outras atividades (CEPAL, 2004, p. 25; Aguirre, García e Carrasco, 2005). Isso significa que, embora a incorporação maciça da mulher no mercado de trabalho seja um processo que tem certo vulto – o índice de participação econômica das mulheres em áreas urbanas da América Latina aumentou de 45,9% em 1990 para 58,1% em

2005 – (CEPAL, 2006b), enormes dificuldades são enfrentadas quando se trata de redistribuir funções no âmbito doméstico, em virtude da imobilidade de tradições culturais patriarcais. Nesse âmbito, à tradicional demanda por cuidados domésticos de parte das crianças vem somar-se a crescente demanda por cuidados de parte dos idosos.

A articulação da cidadania, também a partir da igualdade e do reconhecimento da diferença de gênero, supõe que a autonomia e a liberdade de escolha no âmbito da reprodução e dos cuidados na esfera familiar constituem uma fonte de direitos específicos, estruturados em torno dos direitos reprodutivos e da socialização dos cuidados domésticos. É necessário conciliar família e trabalho em conformidade com um enfoque de equidade de gênero e visando a um acordo mais equilibrado no tocante às bases do bem-estar (Draibe e Riesco, 2006; Arriagada, 2006; Durán, 2006; Sojo, 2004).<sup>37</sup>

#### **d) Cobertura, solidariedade e financiamento**

A incapacidade de concretizar a universalidade da proteção social nos países da Região deu lugar a três tipos fundamentais de benefícios: os que são diretamente subsidiados e prestados pelo setor público, a fim de atender à população mais pobre; os que estão vinculados a sistemas de seguridade social financiados por contribuições dos trabalhadores, destinados a protegê-los e às suas famílias; e os que são financiados por particulares para a provisão de serviços de melhor qualidade. Essa forma de organização segmentou o financiamento destinado à proteção social e à qualidade da assistência proporcionada que se refletem em diferenças acentuadas em termos de qualidade, custos e prazos para o acesso aos benefícios.

<sup>37</sup> Martínez e Camacho (2005) fizeram uma análise da infra-estrutura dos cuidados domésticos prestados na região. A discussão atual de políticas conciliatórias na América Latina pode ser vista em Mora, Moreno e Rohrer (2006).

A segurança proporcionada por uma combinação entre a assistência pública gratuita, as contribuições para a seguridade social e os planos privados baseados em co-pagamentos não deve necessariamente conduzir a uma seleção ou “depuração” da população beneficiária que torna a cobertura e a qualidade da assistência prestada dependentes da capacidade de pagamento. Esse problema poderia ser evitado se em lugar de múltiplos subsistemas que diferem segundo a instituição seguradora ou prestadora de que se trate (de assistência pública, previdência social ou seguro privado) houvesse uma integração consoante uma lógica comum que estruturasse o financiamento, a assistência e a regulação do sistema de proteção social. A falta de um sistema integrado dessa natureza tem sido um problema recorrente na América Latina. Por sua vez, as reformas orientadas para a incorporação dos subsistemas em um sistema integrado de proteção social também devem regular as opções de mercado e da esfera privada, com normas que zelem por uma combinação adequada das iniciativas públicas e privadas, a fim de realizar os objetivos sociais e públicos.

Nesse processo, as finanças públicas podem desempenhar um papel fundamental ao contribuírem para mudar a forma de acesso aos benefícios por parte dos atores que deixam de recolher contribuições específicas (na qualidade de empregados) e de fazer co-pagamentos e se incorporam a um sistema fundamentado na sua condição de cidadãos com direitos exigíveis, asseguráveis e solventes, combina financiamento contributivo e não contributivo e é dotado de mecanismos claros de solidariedade. Esse é o princípio de cidadania que deve orientar as atuais reformas dos sistemas de proteção social.

As novas propostas em matéria de regulação que combinam os princípios de equidade, solidariedade e eficiência apontam para um sistema integrado que permite, entre outras coisas, unir diferentes fontes de financiamento em um fundo solidário; determinar a forma de distribuição dos recursos que acumula; definir o conjunto de benefícios básicos; estabelecer padrões mínimos de qualidade dos serviços; precisar a regulação das empresas que funcionam no mercado da proteção social, e definir a política de jurisdição e informação ao consumidor.

## 4. Finanças públicas e coesão social

As interações da coesão social com as finanças públicas e a proteção social devem ser levadas em conta na configuração do contrato de coesão social que deve ser apoiado por uma ampla gama de agentes. São aspectos decisivos desse contrato a carga tributária e sua composição, o critério contracíclico do gasto social e sua flexibilização, a orientação setorial e subsetorial do gasto segundo seu efeito progressivo ou regressivo sobre a equidade, e a regulação clara e exigível no âmbito dos passivos contingentes explícitos, quando distintos agentes públicos e privados participam da prestação de benefícios. Esses fatores não são neutros no que respeita à coesão social.

### a) O dilema tributário

O financiamento do gasto social depende de dois fatores fundamentais. O primeiro é a estrutura do mercado de trabalho em que, como se sabe, apenas uma fração dos trabalhadores tem acesso a atividades protegidas, com direito de usufruir dos benefícios sociais, em virtude da sua condição de contribuintes para a seguridade social. Aos demais, quer se trate de seus familiares não incluídos nesses benefícios ou de trabalhadores não inseridos em sistemas contributivos, restará o recurso à assistência pública, à própria família ou ao mercado (Esping-Andersen, 1996 e 2000). Essa heterogeneidade pode ser dimensionada confrontando-se a proporção dos trabalhadores formais com a das pessoas que não têm acesso a atividades formais (jovens, inativos, desempregados ou trabalhadores informais, e idosos).

O segundo aspecto crucial das finanças públicas é a carga tributária que tanto permite ao Estado cobrir lacunas de proteção diante de riscos em setores mais vulneráveis como, de modo geral, lhe proporciona recursos para aplicar em políticas sociais que contribuam para maior coesão. Na América Latina a carga tributária ascende em média a 17% do PIB, índice muito inferior ao de 41% da União Européia, 36% da OCDE e 26% dos Estados Unidos.

Se as considerações sobre equidade distributiva constituírem um elemento essencial da coesão social, os dados da Região demonstram que não só ela não foi alcançada, como – salvo raras exceções – as desigualdades se acentuaram na última década. Na maioria dos países os sistemas produzem efeitos regressivos, significando que sequer permitiram a consolidação da distribuição da renda decorrente do funcionamento do mercado. Essa situação não pode, entretanto, ser atribuída às possibilidades endógenas desses instrumentos. Ela é, de fato, consequência de sistemas tributários muito carregados de impostos indiretos, bem como de benefícios e isenções destinados a favorecer fundamentalmente os setores de rendas mais altas. A situação descrita é muito diferente da existente nos países desenvolvidos cujas estruturas tributárias mostram a viabilidade de reverter a concentrada distribuição primária resultante da ação do mercado, a fim de obter uma distribuição mais igualitária da renda disponível.

Dois corolários centrais emanam da análise da situação tributária da América Latina e do Caribe. O nível da carga tributária global da maioria dos países é, em média, um terço menor do que deveria ser, em função dos respectivos níveis de renda *per capita*. Em termos absolutos, implica que a carga tributária na Região deveria superar a atual em 3%-4% do PIB. Esse maior nível de recursos proveria os fundos necessários ao financiamento de programas sociais e sistemas de seguridade social não contributivos. Foram realizados exercícios de simulação das mudanças nas estruturas tributárias e das curvas de concentração que mostram o quanto o desenvolvimento de um sistema progressivo é difícil nas atuais circunstâncias.

Contudo, para que a adoção de reformas seja possível, é preciso haver amplos consensos e uma enérgica vontade política, bem como uma capacidade institucional e administrativa que vele pela qualidade do gasto. Na América Latina e no Caribe esses dois fatores têm constituído tradicionalmente o nó górdio da questão: fica, pois, formulada a pergunta sobre como desatá-lo ou cortá-lo. Em qualquer circunstância, é fundamental velar pela

qualidade da imposição tributária e não obstar a competitividade das economias pela imposição de taxas excessivas ou por uma tributação insuficiente.<sup>38</sup>

### **b) O gasto público social**

São várias as opções dos países para aplicação das finanças públicas no sentido de proporcionar proteção social aos seus cidadãos, apoiar sua formação, prestar-lhes assistência em situações críticas, e prover serviços básicos. Para ampliar o número de pessoas atendidas pelo Estado, é possível recorrer tanto a maiores receitas fiscais provenientes de um aumento da carga tributária relativamente ao PIB, como à ampliação da proporção do gasto social dentro do gasto total. Do contrário, caberia às famílias cobrir o custo desse incremento, mediante contribuições diretas ou co-pagamentos no mercado. O acesso melhora com maior eficiência na provisão de benefícios.

Por conseguinte, as finanças públicas devem permitir um financiamento que melhore o acesso dos cidadãos aos benefícios sociais, de maneira eficiente – isto é, ao menor custo e de acordo com padrões de qualidade –, solidária e oportuna, condicionado a três marcos fundamentais da sua gestão: (i) modalidade de arrecadação e oportunidade do gasto dos recursos; (ii) sua alocação a grupos destinatários, procurando imprimir um sentido de equidade aos resultados, e (iii) intertemporalidade de seus efeitos.

No que respeita ao primeiro marco, a relação entre arrecadação e gasto social deve ser sincronizada, a fim de facilitar políticas contracíclicas, fazendo-se reservas nos períodos de apogeu e maiores gastos nos períodos de crise. Com isso, os efeitos negativos que possam afetar a coesão social são suavizados, mediante a redução do impacto social corrosivo da volatilidade econômica, e mantém-se na sociedade uma percepção maior de estabilidade e proteção.

---

<sup>38</sup> Especificamente no Brasil trava-se um importante debate sobre a qualidade da alta imposição tributária e seus efeitos adversos na competitividade. Ver Afonso (2007).

Quanto ao segundo marco – maior equidade na dotação dos recursos –, a seletividade ou focalização deve realçar a efetividade do princípio de universalidade da política social, mediante alocação de recursos que permitam superar formas específicas de exclusão ou barreiras de acesso (CEPAL, 2000, p. 32 e 33). Para aumentar a equidade na dotação de recursos, é vital o aprimoramento dos programas focalizados. Além disso, convém diminuir a imobilidade de uma grande porcentagem do gasto total, o que nem sempre é factível, devido à falta de flexibilidade inerente ao orçamento fiscal, especialmente no que respeita aos gastos com previdência e pessoal. Essa política permitiria um crescimento do gasto total consentâneo com a previsão do PIB, simultaneamente com um aumento contracíclico do gasto social focalizado.

Um terceiro marco é o caráter intertemporal das finanças públicas, que impõe maior atenção à avaliação e ao manejo dos riscos fiscais associados às responsabilidades que o setor público vai assumindo, ao efeito que produzem nos fluxos de rendas e gastos e, conseqüentemente, à possibilidade de assegurar a qualidade dos benefícios ao longo do tempo. Sob o aspecto da proteção social, esse tema não é menos importante, uma vez que, na ausência de uma adequada previsão dos compromissos fiscais futuros, há o risco de ter que sacrificar a qualidade das contribuições para fins sociais, a fim de cobrir passivos que com o tempo se vão tornando efetivos e crescentes, com o conseqüente efeito negativo na coesão social.

Sob esse aspecto, também caberia exercer um controle democrático das responsabilidades que o setor público vai assumindo sob duas dimensões: (i) o seu caráter explícito ou implícito, e (ii) as suas responsabilidades diretas ou contingentes. Para uma responsabilidade ser explícita, é imprescindível que seja contratual ou legal; em contraposição, as implícitas supõem tão-somente uma obrigação moral ou uma declaração de intenção. Por sua vez, as responsabilidades diretas são as que não dependem de um fato concreto para se materializarem, já que seu cumprimento é obrigatório em qualquer circunstância, ao contrário das

responsabilidades contingentes, que somente são assumidas quando sobrevém um fato extraordinário, como um desastre natural.<sup>39</sup>

A clara identificação dessas responsabilidades que o Estado assume é decisiva para a coesão social, pois a sociedade deve saber como e quando reclamar seus direitos. Por isso, a identificação e a quantificação desses passivos de forma contínua e permanente devem ser públicas, para que se conheça a extensão em que as promessas de proteção poderão se materializar, como resultado das funções e garantias que o Estado assume ou, então, o modo como se transferem responsabilidades da proteção social para o mercado e as famílias, tal como ocorreu na última onda de reformas.

---

<sup>39</sup> A título ilustrativo, as responsabilidades diretas explícitas são as comumente reconhecidas, quantificadas e inventariadas como obrigações, tais como a dívida pública externa e as despesas consignadas na Lei Orçamentária. As responsabilidades diretas implícitas são as decorrentes de obrigações do Estado em consequência de políticas de médio prazo, como é o caso da prestação de um serviço a idosos indigentes, desde que haja uma obrigação legal autodeterminada e um compromisso de caráter moral e social implícito do governo. As responsabilidades contingentes implícitas são as não reconhecidas oficialmente, mas que emanam de objetivos políticos declarados ou de pressões políticas de grupos de interesse, exercidas em determinado momento. São exemplos deste último caso o socorro prestado pelo Estado a bancos privados durante uma grave crise financeira, ou o resgate dos passivos decorrentes do não-pagamento pelos governos locais de dívidas não garantidas, e a ajuda a vítimas de desastres naturais. As responsabilidades contingentes explícitas são as previstas de antemão por lei ou contrato, embora o gasto implícito e o seu volume dependam de que efetivamente sobrevenha um fato que determine tal obrigação, como seria o caso das garantias estatais de pensões mínimas e dos pacotes básicos de saúde que somente se tornariam efetivas se as pensões autofinanciadas fossem inferiores a um mínimo legal, e se as pessoas exigissem a prestação de assistência sanitária básica dentro de um sistema de pagamento predeterminado.

# VII

## Um novo contrato social

A América Latina deve dar um salto de qualidade a fim de aproveitar as oportunidades da globalização. A realização desse objetivo exige taxas de crescimento elevadas e sustentadas; políticas públicas eficientes para reduzir as desigualdades de renda, as lacunas educacionais e os problemas de emprego; investimentos vultosos em educação, ciência e tecnologia; a transição para uma sociedade meritocrática e respeitosa da diversidade, e o abandono de velhas práticas de discriminação.

Esses requisitos supõem um novo contrato social. As políticas de longo prazo destinadas a reforçar a coesão devem sustentar-se em um contrato baseado no apoio de uma ampla gama de atores determinados a negociar e aprovar grandes acordos. Isso implica que os atores estejam dispostos a sacrificar parte de seus interesses pessoais em benefício do conjunto. É preciso, ademais, compreender que essa cessão de interesses particulares com vistas ao bem comum não constitui um ato de puro altruísmo, mas decorre da convicção de que o bem comum é o melhor resguardo do interesse das pessoas.

Para criar as condições políticas conducentes à coesão social, a CEPAL considera prioritário o estabelecimento de regras fiscais claras em que se prevejam níveis e fontes de financiamento contributivo e não contributivo de caráter solidário e se reconheçam níveis mínimos de satisfação dos direitos sociais explícitos, garantidos e exigíveis. O exercício de direitos universalmente reconhecidos não se restringe às vontades individuais no que respeita à sua aplicação, nem às meras dinâmicas de mercado.

De acordo com os princípios de universalidade e solidariedade, o pacto de coesão social deve zelar pela transparência e eficácia no uso dos recursos. Além disso, deve visar ao desenvolvimento de um consenso orientado para o seguinte (CEPAL, 2006a e CEPAL, 2000):

- i) A garantia de um mínimo de proteção social a todo membro da sociedade pelo simples fato de ser cidadão. Essa proteção deve ser realista em função do nível de desenvolvimento da sociedade e da margem viável de redistribuição e de transferências entre distintos setores, o que impõe a necessidade de uma atuação em prol da sua viabilidade política.
- ii) A ampliação dos limiares de proteção, previsão e investimento social; tanto o ritmo de expansão como sua seqüência e progressividade devem ser definidos pela otimização da relação entre crescimento e equidade. As medidas redistributivas devem resguardar a competitividade e a sustentabilidade do crescimento.
- iii) A solidariedade, sob formas concretas, cujos mecanismos podem variar de um país para outro por razões de idade, gênero, condições de emprego, renda e vulnerabilidades específicas dos seus cidadãos.
- iv) Uma institucionalidade social dotada da necessária autoridade e legitimidade.
- v) O zelo pela vigência efetiva da solidariedade no financiamento fiscal e contributivo, também mediante regulação.

- vi) No caso dos sistemas contributivos, o recurso à otimização social das contribuições, a fim de fortalecer a solidariedade, devendo também aspirar a determinadas retribuições, a partir das contribuições que evitem abusos em nome do princípio de solidariedade, e vincular o esforço contributivo individual tanto à quantidade e qualidade dos benefícios efetivos quanto ao princípio de solidariedade.
- vii) O incremento da progressividade do gasto social e da carga tributária, bem como o benefício direto dos grupos mais desprotegidos mediante investimentos sociais.
- viii) A adoção de normas sobre os efeitos em matéria de coesão social do incremento de recursos que o Estado deverá assumir como uma obrigação derivada do respectivo pacto.

Nas propostas mais relevantes estabelece-se um vínculo entre as finanças públicas e a coesão social. Nelas se sugere a conciliação do contrato social com um pacto fiscal, a partir de certas “regras gerais do jogo” que a autoridade fiscal se compromete a aplicar. Somente pelo respeito às limitações impostas por essas regras é possível dar viabilidade financeira ao cumprimento das metas e das disposições de um contrato social, de tal modo que os cidadãos não só exijam direitos como também acordem formas de garanti-los e torná-los exigíveis.

Trata-se de um contrato social cristalizado em um pacto fiscal coerente com os sistemas contributivos, que permite consagrar o vínculo entre finanças públicas e coesão social. Um pacto dessa natureza confere legitimidade às políticas de financiamento público destinadas a compatibilizar a viabilidade econômica com o efeito social, entendido como a expansão do acesso dos setores mais carentes a benefícios sociais e canais de formação de capital humano. Tal pacto, como já se viu, contribui de diferentes maneiras para a coesão social. A interação das finanças públicas com a proteção social pode ser concebida, ao mesmo tempo, como pontos de partida e chegada da coesão. É um espaço de diálogo baseado numa linguagem compartilhada e em regras de conduta acatadas por todos os atores. Trata-se de substrato de uma política de Estado

direcionada para a promoção de maior equidade, a diminuição da exclusão e a consagração de direitos sociais para todos, infundindo um sentido de pertencer e de justiça distributiva mais profundo e, finalmente, despertando confiança no futuro e na institucionalidade social.

## Bibliografía

- Afonso, José Roberto (2007), “Universalización, ingresos generales y contribuciones a la seguridad social: el financiamiento bifurcado de la protección social y de la salud en Brasil”, *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, série *Seminarios y Conferencias*, Ana Sojo e Andras Uthoff (eds.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Aguirre, Rosario, Cristina García e Cristina Carrasco (2005), “El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad”, série *Mujer y Desarrollo*, N° 65 (LC/L.2324-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), julho.
- Arriagada, Irma (2006), “Cambios de las políticas sociales, políticas de género y familia”, série *Políticas Sociales*, N° 119 (LC/L.2519-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.46.
- Atkinson, A.B. e outros (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Londres, Oxford University Press.
- Bango, J. (1996), “Participación juvenil e institucionalidad pública de juventud: al rescate de la diversidad”, *Revista Iberoamericana de Juventud*, N° 1, Madri.
- Barros, Luis (2005), *Percepciones sobre cohesión social en América Latina*, Focus Eurolatino, Santiago do Chile.

- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento (1999), *Informe sobre el progreso económico y social 1998/1999: América Latina frente a la desigualdad*, Washington, DC.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn e Ernesto Ottone (1996), *Esa esquina modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, UNESCO/Nueva Sociedad, primeira edição.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultural. La sociedad red*, vol. 1, Madri, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2006a), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2294(SES.31/3)], Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ (2006b), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago do Chile, dezembro.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Panorama social de América Latina 2005* (LC/G.2288-P), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* [LC/L.2114(CRM.9/3)], Santiago do Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (2002a), *Globalización y desarrollo* [LC/G.2157 (SES.29/3)], Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ (2002b), *Panorama social de América Latina 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago do Chile, outubro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.02.II.G.65.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago do Chile, setembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* [LC/G.2071(SES.28/3)], Santiago do Chile.
- CEPAL/IPEA/PNUD (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2003), “Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe”, série *Libros de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2188-P), Santiago do Chile, fevereiro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.02.II.G.125.
- CEPAL/SEGIB (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Secretaria-Geral Ibero-Americana) (CEPAL) (2006), *Espacios iberoamericanos* (LC/G.2328), Santiago do Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) (2005), “Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, série *Seminarios y Conferencias*, N° 43 (LC/L.2246-P/E), Santiago do Chile, janeiro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05.II.G.4.
- Cobo, Rosa (1999), “Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política”, *Política y Sociedad*, N° 32, Madri.

- Draibe, Sonia e Manuel Riesco (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”, série *Estudios y Perspectivas*, México, D.F, sede sub-regional da CEPAL no México, no prelo.
- Durán, María Ángeles (2006), “El trabajo no remunerado y las familias”, documento apresentado no *workshop* internacional sobre contas satélites das famílias: gênero e saúde; medindo a contribuição do trabalho não remunerado da mulher na saúde e no desenvolvimento econômico, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).
- Esping-Andersen, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nova York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Welfare States in Transition*, Londres, Sage.
- Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madri, Editorial Trotta, terceira edição.
- Filgueira, Fernando (2006), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, relatório de consultoria, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina: desigual y desconcentrada*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Hopenhayn, Martín e Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Huber, Evelyne e John Stephens (2004), “Combatting old and new social risks”, documento apresentado na Décima Quarta Conferência Internacional de Europeanistas, Palmer House Hilton.
- Jelin, Elizabeth (1994), “Las familias en América Latina. Familias siglo XXI”, série *Ediciones de las Mujeres*, Nº 20, Santiago do Chile, ISIS Internacional.
- Machinea, José Luis e Martín Hopenhayn (2005), “La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética”, série *Informes y Estudios Especiales*, Nº 14 (LC/L.2414-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), novembro. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.05.II.G.158.
- Martínez Franzoni, Juliana e Rosalía Camacho (2005), “¿Agua y aceite? Conciliación entre mundos productivo y reproductivo en América Latina”, relatório de consultoria para a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

- Mora, Luis, María José Moreno e Tania Rohrer (coords.) (2006), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género. Reunión internacional de expertos/as*, México, DF, 24 a 26 de outubro, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)/Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).
- Nações Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), José Luis Machinea, Alicia Bárcena e Arturo 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, DC., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago do Chile.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sauma, Pablo (2006), “El istmo centroamericano durante el período 1990-2002: los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso”, série *Estudios y perspectivas*, N° 46 (LC/MEX/L.710), México, DF, sede sub-regional da CEPAL no México, fevereiro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.32.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos e Felipe Machado (2005), “Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, série *Políticas Sociales*, N° 113 (LC/L.2438-P), Santiago do Chile, dezembro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.05. II.G.184.
- Sojo, Ana (2004), “Vulnerabilidad social y políticas públicas”, série *Estudios y Perspectivas*, N° 14 (LC/L.2080-P), México, DF, sede sub-regional da CEPAL no México, abril. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.04.II.G.21.
- Székely, Miguel (2006), “Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México”, série *Políticas Sociales*, N° 128 (LC/L.2643-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.169.
- Uthoff, Andras, Cecilia Vera e Nora Ruedi (2006), “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”, série *Financiamiento del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.2497-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).