

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

KARINE FABIANE DE LIMA

**A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA
AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL**

**PONTA GROSSA
2014**

KARINE FABIANE DE LIMA

**A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA
AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas - Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas - do Setor de Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof^a Dra. Lucia Cortes da Costa.

Coorientadora: Prof^a Dr^a Silvana Souza Netto
Mandalozzo

**PONTA GROSSA
2014**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

L732 Lima, Karine Fabiane de
 A centralidade dos Programas de
Transferência de Renda na Agenda Social do
Mercosul/ Karine Fabiane de Lima. Ponta
Grossa, 2014.
 175f.

 Dissertação (Mestrado em Ciências
Sociais Aplicadas - Área de Concentração:
Cidadania e Políticas Públicas),
Universidade Estadual de Ponta Grossa.
 Orientadora: Prof^a Dr^a Lucia Cortes da
Costa.

 Coorientadora: Prof^a Dr^a Silvana Souza
Netto Mandalozzo.

 1.Agenda social. 2.Pobreza. 3.MERCOSUL.
I.Costa, Lucia Cortes da. II. Mandalozzo,
Silvana Souza Netto. III. Universidade
Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em
Ciências Sociais Aplicadas. IV. T.

CDD: 338.91

TERMO DE APROVAÇÃO

KARINE FABIANE DE LIMA

“A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL”.

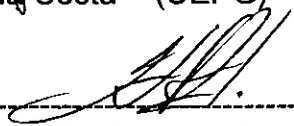
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 02 de Setembro de 2014.

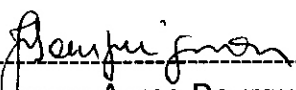
Assinatura pelos Membros da Banca:



Dra. Lucia Cortes da Costa - (UEPG) – Presidente



Dr. Alejandro Hugo Del Valle – (UNMDP)



Dra. Jussara Ayres Bourguignon – (UEPG)

Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – (UEPG) - Suplente

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo seu infinito amor e fidelidade.

Aos meus pais Jurandira e Luiz Carlos de Lima, pelo amor, exemplo de vida e por acreditarem e sonharem meus sonhos. Se hoje concluo mais esta etapa é pelo apoio de vocês. Dedico-lhes esta conquista.

Ao meu irmão Luiz Carlos de Lima Junior, pelo suporte sempre e por compartilhar minhas experiências e estudos.

À minha orientadora Lucia Cortes da Costa, a qual me acompanha desde a graduação, pela orientação deste trabalho. Agradeço por compartilhar seus conhecimentos, marcando minha formação e maximizando meu amor pela profissão. Pela parceria de pesquisa, paciência e compreensão durante minha caminhada acadêmica.

Aos professores: Dra. Jussara Ayres Bourguignon, Dr. Alejandro Hugo Del Valle e Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, pelas contribuições pertinentes para o desenvolvimento deste trabalho, pela disponibilidade em participar da banca e discutir o resultado final da pesquisa.

À minha querida amiga Silvia Haas Amaral, por tornar essa caminhada mais alegre, pela solidariedade e auxílio para o desenvolvimento desta pesquisa.

Às minhas amigas Giseli Oliveira, Melissa Bassani, Valeria Ferreira e Tatyla Barreto pela companhia e alegria sempre.

À Associação Beneficente São José pelo apoio e incentivo.

À Coordenação do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, pela oportunidade de realização do Mestrado, e aos funcionários do CIPP, pela cooperação.

À CAPES, pela viabilização desta pesquisa.

A Stella Mary Garcia, Carlos Virgilio Bareiro Chamorro e aos Técnicos do Instituto Social do MERCOSUL, Marcelo Mondelli e María Del Carmen García, por partilharem suas experiências.

A todos aqueles que, de uma forma ou outra, contribuíram para a viabilização desta pesquisa.

Muito Obrigada!

LIMA, Karine Fabiane de. **A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL**. 2014. 175f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.

RESUMO

O MERCOSUL teve início em 1991, como uma estratégia política para elevar o comércio entre os países da região, no entanto, a partir de 2000 evidencia avanços no estabelecimento de uma agenda social. Na última década, foram criados mecanismos institucionais voltados para a realização da agenda social no MERCOSUL. A Agenda Social do MERCOSUL compreende um conjunto de medidas voltadas para o desenvolvimento dos países do bloco, tendo prioridade as medidas para redução dos níveis de pobreza. Entre as medidas adotadas pelos governos da região, ganharam destaque os programas de transferência de rendas como forma de redução da pobreza. A pesquisa busca analisar as características dos programas de transferência de rendas nos países do bloco, a forma de operacionalização e cobertura, e a sua inclusão ou não dentro do campo da seguridade social. O objetivo geral é avaliar a centralidade dos programas de transferência de rendas dentro da Agenda Social do MERCOSUL e sua articulação com as medidas adotadas pelo Governo Brasileiro. A perspectiva adotada para análise do objeto de estudo é dada pela teoria crítica, incorporando categorias marxistas na discussão sobre capitalismo, globalização e pobreza. A metodologia parte da pesquisa bibliográfica, estudo documental e coleta de dados por meio de entrevista semi- estruturada com técnicos do Instituto Social do MERCOSUL.

Palavras-chave: Agenda social. Pobreza. MERCOSUL.

LIMA, Karine Fabiane de. **La centralidad de los programas de transferencia EN AGENDA SOCIAL DEL MERCOSUR**. 2014. 175 f. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales) – Universidad Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.

RESUMEN

El MERCOSUR se inició en 1991 como una estrategia política para aumentar el comercio entre los países de la región, sin embargo, desde 2000 se destacan los avances en el establecimiento de una agenda social. En la última década se ha creado mecanismos institucionales destinados a lograr la agenda social en el MERCOSUR. La Agenda Social del MERCOSUR comprende un conjunto de medidas destinadas a desarrollar los países del bloque, la adopción de medidas prioritarias para reducir los niveles de pobreza. Entre las medidas adoptadas por los gobiernos de la región, la importancia de los programas de transferencia de ingresos como una forma de reducir la pobreza. La investigación tiene como objetivo analizar las características de los ingresos por transferencias de los países del MERCOSUR, el formato operacional y la cobertura, su inclusión o no dentro del ámbito de los programas de seguridad social. El objetivo general es evaluar la importancia de los programas de transferencia de ingresos dentro de la Agenda Social del MERCOSUR y su articulación con las medidas adoptadas por el Gobierno brasileño. La perspectiva adoptada para el análisis del objeto de estudio es dada por la teoría crítica, incorporando análisis de las categorías marxistas en el capitalismo, la globalización y la pobreza. La metodología de la colección de búsqueda en la literatura, el estudio y los datos documentales a través de entrevistas con el personal del Instituto Social del MERCOSUR.

Palabras clave: Agenda social. Pobreza. MERCOSUR.

LIMA, Karine Fabiane de. **THE CENTRALITY OF INCOME TRANSFERENCE PROGRAMS ON SOCIAL AGENDA OF MERCOSUR**. 2014. 175 f. Dissertation (Masters in Social Science) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2014.

ABSTRACT

The Mercosur began in 1991, as a strategic political in order to increase the trade among countries of the region, however, since 2000 advances in the establishment of a social agenda were evidenced. In the last decade, institutional mechanisms were created to the social agenda accomplishment in the Mercosur. The social agenda in Mercosur comprehends a group of measure directed towards the country development of trading bloc, with the decreasing priority of the poverty level. Among the measures adopted by region government, income transference programs were evidenced as a way to decrease the poverty. The research aims to analyse the characteristics of the income transference programs in countries of trading bloc, its way of operationalization and coverage, its inclusion or not inside the social security field. The general aim is evaluating the centrality of income transference programs on social agenda of Mercosur and its articulation with the measures adopted by the Brazilian Government. The perspective adopted in order to analyse the study object is given by the critical theory, incorporating Marxist categories for discussion about capitalism, globalization and poverty. The methodology comes through the bibliographical research, documental study and data collection through interviews with technicians from Mercosur Social Institute.

Keywords: Social agenda, poverty, MERCOSUR.

LISTA DE SIGLAS

AISS	-	Asociación Internacional de la Seguridad Social
AUH	-	Asignación Universal por Hijo
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
EPC	-	Pesquisa Domiciliar Contínuo
FCES	-	Foro Consultivo Econômico e Social
FLACSO	-	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FNAS	-	Fundo Nacional de Assistência Social
FOCEMp	-	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
INE	-	Instituto Nacional de Estatística
ISM	-	Instituto Social do MERCOSUL
LOAS	-	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MIDES	-	Ministerio de Desarrollo Social
NOB	-	Norma Operacional Básica- NOB
ODSA	-	Observatório da Dívida Social Argentina
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
ONU	-	Organização das Nações Unidas
OPP	-	Oficina de Planejamento e Orçamento
PANES	-	Plan de Emergencia
PBC	-	Programa Brasil Carinhoso
PBF	-	Programa Bolsa Família
PEAS	-	Plano Estratégico de Ação Social
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	-	Produto Interno Bruto
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	-	Poder de Paridade de Compra
PTR	-	Programas de Transferência de Renda

RMADS	-	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
RNB	-	Renda Nacional Bruta per capita
SAS	-	Secretaria de Ação Social
SENAF	-	Secretaría Nacional de la Niñez Adolescencia y Familia
SENARC	-	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SIEMPRO	-	Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais
SISFAM	-	Sistema de Identificação e Seleção de Famílias Beneficiárias de Programas Sociais
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais sintomas da crise do Estado de Bem Estar	34
Tabela 2 - População total por país, 2009.....	47
Tabela 3 - PIB dos países do MERCOSUL, 2010	47
Tabela 4 - Crianças de 5 a 17 anos por tipo de trabalho, 2004.....	87
Tabela 5 - Gastos Sociais (2004/2005)	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Famílias atendidas e orçamento do Bolsa Família.....	76
Gráfico 2 -	Distribuição do Programa Bolsa Família por região	76
Gráfico 3 -	Evolução da pobreza no Brasil- 1995-2009	78
Gráfico 4 -	Percentual da População em extrema pobreza por faixa etária em 2010	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura institucional do MERCOSUL relacionada à dimensão social	62
Quadro 2 - Características dos Programas de Transferência de Renda no MERCOSUL- 2000-2010.....	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Políticas Setoriais e transversais da política social brasileira- 2010	68
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA	20
1.1 PROTEÇÃO SOCIAL: A EMERGÊNCIA DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	20
1.2 REGIMES DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DE BISMARCK E BEVERIDGE	28
1.3 A PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NA GARANTIA DE BEM ESTAR SOCIAL.....	32
1.3.1 A feminização da pobreza	36
1.4 PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA.....	39
CAPÍTULO 2 - A CONSTRUÇÃO DA AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL.....	43
2.1 A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL NO DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MERCOSUL	43
2.2 O MERCADO COMUM DO SUL E A DIMENSÃO SOCIAL	46
2.2.1 Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.....	49
2.3 A CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL: INSTITUTO SOCIAL	54
CAPÍTULO 3 - A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL.....	64
3.1 AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO MERCOSUL	64
3.2 A DIMENSÃO SOCIAL NO BRASIL.....	68
3.2.1 Programa Bolsa Família: experiência do Brasil.....	71
3.3 ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: EXPERIÊNCIA DA ARGENTINA	81
3.4 TEKOPORÁ E ABRAZO: EXPERIÊNCIA DO PARAGUAI.....	85
3.5 ASIGNACIONES FAMILIARES: EXPERIÊNCIA DO URUGUAI	94
3.6 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PANORAMA GERAL	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICES	123
ANEXOS	140

INTRODUÇÃO

A temática de pesquisa está vinculada ao meu ingresso junto à Universidade Estadual de Ponta Grossa, no curso de Serviço Social, em 2007. A análise sobre as transformações na esfera do Estado e o processo de integração regional com a formação do Mercado Comum do Sul foi um assunto que me apresentava inquietações.

Nesse sentido, no período de Agosto de 2008 à Agosto de 2010 participei junto ao Programa de Iniciação Científica pela referida Universidade, sob orientação da professora Doutora Lucia Cortes da Costa, com a temática de pesquisa, “A produção do Serviço Social brasileiro sobre Estado e Políticas Sociais no MERCOSUL”, e a “Educação Superior e Formação e Exercício profissional do Serviço Social no MERCOSUL”, com aporte do CNPq. A participação junto ao Programa de Iniciação Científica durante este período resultou na elaboração do meu Trabalho de Conclusão de Curso com o tema “Perspectivas para análise do exercício profissional do Assistente Social no MERCOSUL”, o qual analisava os impactos do processo de integração regional para o Serviço Social, e as perspectivas para o exercício profissional no bloco regional.

O MERCOSUL teve início em 1991, como uma estratégia política para elevar o comércio entre os países da região, no entanto, a partir de 2000 evidencia avanços no estabelecimento de uma agenda social. Na última década, foram criados mecanismos institucionais voltados para a realização da agenda social no MERCOSUL.

A Agenda Social do MERCOSUL compreende um conjunto de medidas voltadas para o desenvolvimento dos países do bloco, tendo prioridade as medidas para redução dos níveis de pobreza. Entre as medidas adotadas pelos governos da região, ganharam destaque os Programas de Transferência de Renda (PTR) como forma de redução da pobreza.

Os Programas de Transferência de Renda articulam dimensões econômicas e sociais e buscam atender famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Nos países que compõem o MERCOSUL, as políticas de transferência de renda surgem a partir de duas perspectivas, pautadas na ideia de focalização e a partir do estabelecimento de condicionalidade para inserção e permanência no

programa, estabelecendo obrigações às famílias no acompanhamento dos filhos nas áreas de saúde e educação.

Desse modo, os programas surgem restritos à população em situação de pobreza, com menor renda, seguindo o ideário proposto pelo Banco Mundial. Outrossim, os Programas de Transferência de Renda apontam a proteção às famílias com filhos em condição de desenvolvimento, através do atendimento a crianças e adolescentes especificamente no Uruguai, Paraguai e Argentina e no Brasil, com foco na proteção à primeira infância, através da análise do Programa Brasil Carinhoso.

As condicionalidades para permanência nesses programas vinculam-se às demais políticas de educação e saúde, estando intrinsecamente ligadas ao alcance das metas do Objetivo do Milênio (Educação ODM 2 e na área da Saúde ODM 4 e 6).

As transferências monetárias aparecem focalizadas aos segmentos da população mais vulnerável; desse modo, os critérios para inserção ao programa aparecem determinados ao corte da renda familiar. Nesse sentido, os problemas estruturais da pobreza e desigualdade social não são analisados, mas construídos sobre uma perspectiva residual para seu enfrentamento. A construção universal da proteção social é sobreposta à de políticas focalizadas.

O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) configura em seu Eixo I, Diretriz 2, a promoção de políticas redistributivas, inserindo na agenda social do MERCOSUL os Programas de Transferência de Renda como estratégia de proteção social, com vistas à superação da pobreza. Seu desafio configura-se na universalização da política e maior articulação dos programas as políticas sociais, com vistas ao enfrentamento da pobreza.

Esta pesquisa tem como tema os Programas de Transferência de Renda, com ênfase na agenda social do MERCOSUL. A temática de pesquisa busca analisar as características dos PTR dos países que compõem o MERCOSUL, sua forma de operacionalização e cobertura, e a sua inclusão ou não dentro do campo da seguridade social.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a centralidade dos Programas de Transferência de Rendas na agenda social do MERCOSUL. Os objetivos específicos compreendem identificar as decisões e diretrizes propostas nos documentos oficiais da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento

Social do MERCOSUL, do Instituto Social do MERCOSUL; analisar os PTR nos Estados-partes; e fomentar a produção sobre a Agenda Social no MERCOSUL, com foco nos PTR.

Desse modo, analisamos se os PTR se estabelecem como mecanismos efetivos para reduzir as desigualdades sociais presentes na região do Cone Sul ou apenas se constituem em estratégias para minorar a pobreza considerada apenas a partir do indicador renda?

A hipótese que orientou essa pesquisa é a compreensão da transferência de renda enquanto elemento fundamental na sociedade de mercado. Esse mecanismo constitui-se em uma medida compensatória para enfrentamento à pobreza, na medida em que não está fundamentado na lógica de direitos e cidadania, em razão da incapacidade política de apresentar transformações estruturais.

Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem qualitativa, a qual, segundo Minayo (1994, p.21-22), objetiva atender a particularidades históricas. A pesquisa qualitativa “[...] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. Conforme Cassab (2007, p. 4), a pesquisa qualitativa preocupa-se em analisar as relações sociais, “a compreensão e a explicação da dinâmica das relações sociais, [...] que correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos”.

Considerando o processo de estudo da realidade, Munhoz (2006, p.26) aponta que:

O fenômeno que se deseja conhecer [...], inicialmente se dá ao sujeito cognoscente como concreto figurado, como aparência, como visão caótica. É um concreto sensível [...], mas... que ao mesmo tempo é um abstrato porque, na verdade, pouco se sabe dele (do fenômeno), num primeiro momento.

Dessa forma, com o objetivo de avançar no processo de conhecimento do objeto de estudo, do concreto sensível, foram utilizados diferentes instrumentais para a coleta de dados, tendo como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, o estudo documental, as entrevistas, a coleta e análise de dados e, ainda, os depoimentos.

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa estão baseados na pesquisa exploratória e descritiva, a partir da revisão bibliográfica, buscando em referenciais teóricos críticos interpretar de maneira mais abrangente os programas de transferência de renda e a integração regional.

O percurso de análise está relacionado ao resgate documental, na identificação e sistematização de dados e documentos, no acompanhamento em sites oficiais das decisões no âmbito social, com foco nas medidas para redução de pobreza, através da análise dos PTR e delimitação de novas categorias inerentes ao próprio objeto de estudo.

Nesse sentido, em um primeiro momento, sintetizaram-se os documentos oficiais da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL- RMADS, e do Instituto Social do MERCOSUL, buscando identificar a direção dada para a construção da agenda social no MERCOSUL. Nesse sentido, o enfrentamento à pobreza é abordado pelo Plano Estratégico de Ação Social, documento que delimita prioridades aos Estados que compõem o MERCOSUL, inserindo os PTR como estratégia de proteção social na agenda social do bloco.

A partir da pesquisa documental, realizou-se a pesquisa bibliográfica. Através da pesquisa bibliográfica, buscou-se analisar e compreender como ocorreu a formação do MERCOSUL, permitindo, assim, identificar o papel da Agenda Social neste processo, proporcionando sustentação a reflexão da pesquisa. Para essa dissertação, Marshall (1967), Singer (2003), Esping-Andersen (1991, 2011), Draibe (1997) são os principais autores utilizados para a compreensão do Estado de Bem Estar Social. Em relação à análise dos PTR nos países que compõem o MERCOSUL, citam-se os autores Mirza (2013), Stain (2005), Magro (2012), Castro (2012).

Por fim, há a realização de entrevistas, entendendo a mesma enquanto instrumental de coleta de dados e mecanismo que permite a interação junto ao sujeito de pesquisa. Segundo Moroz e Gianfaldoni (2002, p. 66), a entrevista tem o benefício de envolver uma relação pessoal entre pesquisador/sujeito, facilitando o processo de conhecimento. A entrevista foi baseada em questões abertas, em que o entrevistado pôde discorrer sobre o tema proposto e introduzir novas questões no processo.

Caracterização do Universo de Pesquisa

A coleta de dados por meio de entrevistas foi iniciada com autorização do chefe de Departamento de Investigação e Gestão de Informação do Instituto Social do MERCOSUL. A visita técnica ao Instituto Social do MERCOSUL, em Assunção-Paraguai, e as entrevistas foram realizadas no período de 02 a 05 de dezembro de 2013.

O universo de pesquisa foi o Instituto Social do MERCOSUL órgão responsável pela planificação das políticas sociais no bloco regional e a Secretaria de Ação Social no Paraguai tendo em vista os projetos aprovados pelo Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.

Desse modo, foram entrevistados dois técnicos do Instituto Social do MERCOSUL, Ms. Maria Del Carmem Garcia¹, técnica do Departamento de Pesquisa e Gestão de Informação do ISM e Ms. Marcelo Mondelli² assessor técnico do Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação do ISM.

Buscando compreender a estrutura do Programa de Transferência de Renda no Paraguai foi estabelecido contato com a Assistente Social Stella Mary Garcia³, que trabalhou no Ministério de Ação Social na gestão do Governo Lugo⁴. Desse modo, em 3 de dezembro de 2013, foi realizada entrevista.

Em 04/12/2013, foi realizada uma visita técnica junto à Secretaria de Ação Social no Paraguai, onde foi entrevistado o Diretor do Projeto Yporã Carlos Virgilio Bareiro Chamorro⁵. O projeto Yporã consiste na promoção de acesso à água potável

¹ Ms. Maria del Carmen Garcia é Assistente Social pela Universidade Nacional de Asunción, Mestre em Políticas de Migração Internacional, pela Universidade de Buenos Aires. Docente de Trabalho Social da Universidade Nacional de Assunção. Desde fevereiro de 2011, é técnica do Departamento de Pesquisa e gestão de informação do Instituto Social do MERCOSUL.

² Ms. Marcelo Mondelli possui graduação pela Universidade de Lincoln (Hull, Gran Bretaña). Mestrado em Relações Internacionais (Universidade da cidade de Dublin - Irlanda), com estudos e publicações sobre o regionalismo no MERCOSUL. Trabalhou como conselheiro de Relações Internacionais para Oficina de Planejamento e Orçamento (OPP) do Uruguai, e com consultorias para o Programa de Desenvolvimento Local PNUD/ART-Uruguai. Tem contribuído em diversos programas de investigação da CLACSO e consultorias junto a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO (Uruguai) - UNESCO (SHS) em temas de migração e desenvolvimento do MERCOSUL. Desde janeiro de 2011, é assessor técnico do Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM), e trabalha como professor convidado em cursos de pós-graduação da FLACSO (Paraguai).

³ Stella Mary Garcia foi Diretora Geral de Políticas Sociais da Secretaria de Ação Social da Presidência da República na gestão do governo Lugo. Atualmente, é Diretora da Pós-graduação na Universidade Nacional de Assunção/Paraguai.

⁴ O período de administração sob o Governo de Fernando Lugo foi de 2008 a 2012.

⁵ Carlos Virgilio Bareiro Chamorro é Engenheiro Civil, graduado em Engenharia Estrutural pela Faculdade de Engenharia do Paraguai, 1976 – 1981. Mestrado em Engenharia de Estruturas pela

e saneamento básico em comunidades de situação de pobreza extrema, financiado pelo FOCEM e executado pela Secretaria de Ação Social do Paraguai.

Após a realização das entrevistas, estas foram transcritas e, conforme acordo estabelecido com os sujeitos de pesquisa, devolvidas aos mesmos, a fim de que pudessem revisar seus depoimentos e acrescentar ou eliminar alguma informação que julgassem pertinentes. Desse modo, a revisão da transcrição foi realizada pelos sujeitos de pesquisa.

Na sequência, a análise dos depoimentos passou por três momentos. Inicialmente, com a leitura geral dos depoimentos dos entrevistados. No segundo momento, passou-se para a organização do material e a sistematização das ideias iniciais com a coleta de indicadores. Por fim, as categorias de análise foram articuladas com o referencial teórico adotado. A coleta de dados por meio de entrevistas contribui na aproximação ao objeto de estudo, enriquecendo o processo de reflexão e análise da pesquisa.

Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar os Programas de Transferência de Renda como componente da sociedade de mercado. A questão central do trabalho é identificar a centralidade desses programas na construção da agenda social do MERCOSUL.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos: No primeiro capítulo, desenvolve-se uma revisão teórica sobre o Estado de Bem Estar, por entender que possui grande importância para compreensão da proteção social não contributiva, especificamente os Programas de Transferência de Renda. Analisamos a centralidade da família na garantia do bem estar social pelo papel que lhe foi atribuído e sua organização histórica.

O segundo capítulo consiste em apresentar a influência dos organismos internacionais no desenvolvimento e construção das políticas de redistribuição de renda na agenda social do MERCOSUL, bem como a base da legislação dos referidos programas.

O terceiro capítulo apresenta a análise dos Programas de Transferência de Renda no MERCOSUL e a pesquisa exploratória do desenvolvimento dos programas nos países da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, analisando as suas

características, a forma de operacionalização e cobertura, e sua inclusão ou não dentro do campo da seguridade social.

Por fim, destacamos que a dimensão social no MERCOSUL avança, ao analisar as políticas públicas como instrumento estratégico de desenvolvimento. Não se pode pensar em desenvolvimento econômico separado do âmbito social. A politização deste debate contribui para o progresso da área, observando que as decisões políticas, fruto do debate, representam o plano de ação do Estado.

CAPÍTULO 1

PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

Este capítulo tem por objetivo apresentar pontos do debate teórico sobre o Estado de Bem Estar para se compreender a proteção social não contributiva – especificamente os Programas de Transferência de Renda. Partindo da análise de autores como Marshall (1967), que destaca como base para o Estado de Bem Estar Social a constituição da cidadania social; Singer (2003), com a cidadania e igualdade de direitos; Santos (1987), com a análise do regime corporativo de bem estar social através do conceito de cidadania regulada para compreender a proteção social no Brasil; e, Esping-Andersen (1991, 2011), com a discussão dos regimes de bem-estar e a participação da família, mercado de trabalho e do Estado na produção de bem-estar.

O objetivo desse capítulo é colocar os aspectos teóricos para análise dos PTR como mecanismos de proteção social não contributiva nos países do MERCOSUL.

1.1 PROTEÇÃO SOCIAL: A EMERGÊNCIA DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

O contexto do capitalismo delinea diferentes configurações no enfrentamento da questão social pelo Estado. O processo de industrialização apresentou, no século XIX, na Europa, mudanças na organização da sociedade.

A questão social eclodiu com a Revolução Industrial no século XIX, está intrinsecamente relacionada ao assalariamento da força de trabalho e corresponde à passagem de um sistema de produção agrário e artesanal para outro, de cunho industrial e sociedade urbana. A questão social se refere ao conjunto de expressões das desigualdades, fruto das relações entre as classes sociais na sociedade capitalista. Conforme Costa (2006, p. 61),

A questão social como problema relacionado às condições de vida do proletariado urbano emerge no século XIX, na Europa, com o processo de industrialização. Este fenômeno social traduziu para a esfera pública as demandas por melhorias das condições de vida dos trabalhadores assalariados.

O modo de produção capitalista transformou-se não apenas pelas inovações tecnológicas, mas também pelo processo de assalariamento. Nesse sentido, Dobb (1983) aponta que a venda da força de trabalho torna-se uma condição à subsistência dos trabalhadores. Com o assalariamento, a força de trabalho é subordinada ao capital, os trabalhadores têm sua condição de vida afetada pelas crises cíclicas da economia. Conforme Dobb, “assim, uns possuem enquanto outros trabalham para aqueles que possuem - e que são naturalmente obrigados a isso, pois que, nada possuindo, e não tendo acesso aos meios de produção, não dispõem de outros meios de subsistência”. (DOBB, 1983, p. 15).

Com o advento do processo de industrialização, a questão social emerge como um tema político, caracterizada pela exploração do trabalho e das condições sub-humanas da vida. A emergência da questão social está intrinsecamente relacionada à relação capital/trabalho e a institucionalização dos interesses dos trabalhadores na agenda do Estado.

No início do capitalismo, o Estado liberal não tinha responsabilidade nenhuma com a proteção social, toda e qualquer ajuda que se assemelhasse a alguma proteção, era realizada pelas obras de caridade privada, especialmente ligadas às igrejas, e as famílias, por sua vez, suportavam a responsabilidade pelos cuidados de seus membros.

Com o surgimento do Estado social, a proteção social é institucionalizada, a família, igreja e comunidade próxima, que historicamente detinham papel de garantia de proteção e segurança, agora foram, em parte, substituídas pela proteção pública, o que foi alterado por regulamentações políticas. Para Castel (2005, p. 35), “o Estado, em seu papel social, opera essencialmente como um *reduzidor de riscos*. Por intermédio das obrigações que ele impõe e garante pela lei, chega-se então a que ‘o Estado seja ele mesmo uma vasta segurança’”.

A organização dos trabalhadores colocou em pauta, na agenda política, as demandas por melhorias de condição de vida e de trabalho. No entanto, a resposta do Estado não alterou a condição de classe, configurando-se em manutenção e controle da ordem capitalista.

A crise de 1929⁶ aponta a incapacidade do mercado em autorregular-se e a necessidade da intervenção estatal na economia. Costa (2006) aponta que a expansão da economia capitalista supõe mecanismo de regulação Estatal, sem o qual o sistema é colocado em risco. Ao atuar na regulação da economia, o Estado realiza uma ação que interfere nos interesses do capital e do trabalho. No entanto, o Estado não é um árbitro neutro entre as diferentes classes sociais.

Diante da crise econômica e social, buscaram-se alternativas para superação da crise e legitimidade do capital. Nesse sentido, a experiência de controle das relações de produção e defesa do Estado baseou-se nas proposições de Keynes⁷. Segundo Keynes, a atuação do Estado coordenaria o sistema de mercado e a economia capitalista se reergueria por meio do Estado; esta intervenção deveria se dar através de gastos públicos que favorecessem a retomada dos investimentos no setor produtivo, objetivando ativar a economia e, assim, recompor a equação demanda emprego-aumento de renda. De acordo com Costa (2006),

Para Keynes, é o investimento que define o nível de emprego, mas só há investimento quando se espera um retorno positivo desse investimento [...] Para ele, como nem toda renda gerada é consumida, ocorre o problema do entesouramento e queda do consumo, levando à queda dos investimentos e ao desemprego. (COSTA, 2006, p. 64).

Para um consenso na teoria sobre o Estado de Bem Estar Social, foi grande a influência das ideias Keynesianas,⁸ na ampliação dos gastos públicos na área da proteção social. O Estado de Bem Estar Social, regulador e provedor de serviços sociais, tomou como parâmetro um modelo estatal de intervenção na economia de mercado, que “expandiu e fortaleceu o setor público e geriu sistemas de proteção social” (PEREIRA, 2008, p 23).

Segundo Fraser (1984 *apud* PEREIRA, 2009, p. 177), o Estado de Bem Estar Social é um sistema de organização social que busca delimitar a esfera do mercado em três campos:

⁶ “A idéia de regulação social assumiu maior destaque a partir da crise da Bolsa de Valores norte-americana em 1929. Devido ao impacto social da crise econômica, o governo norte-americano propôs uma atuação mais abrangente do Estado”. (COSTA, 2006, p. 56).

⁷ “John Mainardes Keynes (1883-1946), economista inglês que se tornou célebre pela defesa da ação do Estado na regulação da economia capitalista, lutou contra o poder dos especuladores financeiros, defendendo o pleno emprego e os gastos públicos como forma de evitar as crises econômicas”. (COSTA, 2006, p. 54)

⁸ Ver análise de Pereira (2008), Kerstenetzky (2012) e Costa (2006).

- Garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade, como crianças, idosos e trabalhadores;
- Distribuindo, de forma universal, serviços como saúde e educação;
- Transferindo recursos monetários para garantir renda aos mais pobres, face a certas contingências, como a maternidade, ou situações de interrupção de ganhos devido a fatores como doença, pobreza e desemprego.

Deste modo, o Estado de Bem Estar Social adquire diferentes formas de organização, dependendo do contexto inserido. É possível identificar duas experiências que foram referenciais históricos de intervenção social do Estado na sociedade capitalista, o inglês e o alemão, ambos objetos de análise a seguir.

Pode-se inferir, a partir de Marshall (1965), que o Estado de Bem Estar Social tem sua gênese como mecanismo de responsabilidade social em função da II Guerra Mundial, o contexto final de guerra, vitória ou derrota também influenciaram pela reconstrução das sociedades envolvidas no conflito. Idealizado na Inglaterra, o Estado de Bem Estar Social, como meio de reconstrução social, identificou-se com os objetivos de guerra, de luta pela sobrevivência. A Inglaterra participou da II Guerra Mundial suportando a invasão a seu território sem sofrer desorganização social e política. “A Magnitude de seu esforço de guerra e vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida, de bom grado e sem discriminação, a todos os que passassem necessidades”. (MARSHALL, 1965, p. 95)

O Estado de Bem Estar Social apresenta, em sua configuração, uma linha tênue entre o social e o econômico. A constituição do Estado de Bem Estar Social está associada à expansão do capitalismo, institucionalização das demandas dos trabalhadores na agenda governamental e a organização dos trabalhadores como mecanismo de pressão e luta política.

Há várias teorias vinculadas ao Estado de Bem Estar Social, no entanto, uma das teorias mais importantes e que se está sendo analisada aqui é a teoria keynesiana e dos movimentos políticos. Sobre a teoria de inspiração keynesiana, Souza (1999, p. 6), aponta:

[...] a expansão dos gastos sociais do governo e a redistribuição de rendas em benefícios das pessoas que consomem a maior parte de seus rendimentos (os trabalhadores) são duas maneiras de atender simultaneamente a interesses de capitalistas e trabalhadores, estimulando a produção. Como aumentar a produção implica elevar a taxa de utilização de recursos da economia, essas políticas reduzem o desemprego. Assim, o bem-estar dos trabalhadores não é assunto da caridade privada, mas da economia como um todo. Trata-se de uma nova forma de encarar a assistência, que sai da esfera privada e torna-se objeto de política pública. (Grifos nossos).

Outro fator de destaque é o contexto histórico, no qual houve a presença dos movimentos políticos que contribuíram na formação e instituição do Estado de Bem Estar Social em alguns países. O Estado de Bem Estar Social é mecanismo de controle político quando ganha centralidade na agenda pública.

A partir do momento em que a negociação coletiva dos níveis salariais e das condições de trabalho se generaliza na sociedade, o processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores passa a ser tratado como assunto público. Assim, o crescimento da organização política dos trabalhadores faz que o Estado passe a incluir na agenda política nacional os interesses dos trabalhadores organizados. (MEDEIROS, 2001, p. 7).

Conforme Vacca (1991, *apud* MEDEIROS, 2001), o Estado de Bem Estar Social se configura como mecanismo de controle político dos trabalhadores, pois a intervenção no processo de negociação limita institucionalmente a capacidade de organização dos trabalhadores.

O governo alemão começa a interferir nas relações entre capital e trabalho no século XIX, sendo “palco da instituição de uma série de redes de seguro social, patrocinadas e eventualmente subsidiadas pelo Estado” (SINGER, 2003, p. 235). Nesse sentido, o país teve influência na formação do Estado de Bem Estar Social nos países da América Latina, pela construção de uma Constituição social avançada.

Conforme Fleury (1994, p. 179), a emergência da proteção social nos países da América Latina está associada ao processo de crise do modelo agroexportador, na mudança da relação Estado e sociedade. Sua consolidação está associada à ampliação e extensão dos benefícios para grupos não protegidos, e o Estado assume “centralidade na condução do processo de industrialização [...] dirigindo o desenvolvimento econômico e regulando a reprodução social por meio da introdução de instrumentos de mediação do conflito entre capital e trabalho”. A expansão dos

sistemas de seguridade social nos países da América do Sul ocorreu de forma a reforçar seu caráter fragmentado e corporativo.

Conforme Mesa-Lago (2006), os países da América Latina se diferenciam em três grupos na configuração do Estado de Bem Estar Social. Os pioneiros (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Uruguay e Costa Rica) caracterizaram-se por estabelecer os primeiros seguros sociais na região nas décadas de 1920 e 1930; o seguro desse grupo era fragmentado e cada qual com sua legislação, uniformizado e unificado no século XX. O grupo intermediário (Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela) beneficiou-se da criação posterior de seus programas de previdência, tendo como influência o Plano Beveridge. O terceiro, o grupo tardio-baixo (Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti), foi o último a introduzir sistemas, que eram relativamente mais unificados, mas possuíam a menor cobertura e o menor desenvolvimento. (MESA-LAGO, 2006, p. 25)

Na América do Sul, o Estado de Bem Estar Social se configura a partir de um método diferenciado, tendo em vista o processo de industrialização ser tardio e o nível de organização dos trabalhadores baixo, com forte autoritarismo do Estado, configurando um mecanismo de controle estatal. Conforme Souza, “nos países subdesenvolvidos, a industrialização dá-se em outros moldes, sendo comum a existência de padrões de desenvolvimento dual, em que um setor moderno convive com um setor tradicional”. (SOUZA, 1999, p. 13)

Ainda de acordo com Souza (1999), podem-se elencar algumas particularidades do Estado de Bem Estar Social nos países subdesenvolvidos, como o nível baixo de organização dos trabalhadores e o seu surgimento mais como decisão autárquica do que como resultado de jogos de força entre trabalhadores e capitalistas. Conforme Valle (2010, p. 69), os sistemas de seguro social inibiram o avanço de direitos e cidadania e consolidou relações clientelistas,

[...] fue que, en América Latina, los sistemas de seguro social bloquearon el proceso expansivo de derechos y ciudadanía social y consolidaron relaciones clientelares entre gobiernos y sindicatos siguiendo una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional⁹.

⁹ Foi que, na América Latina, os sistemas de seguro social bloquearam o processo de expansão da cidadania e direitos sociais e consolidaram relações clientelares entre governos e sindicatos dentro de uma lógica de integração comandada por grupos emergentes para os benefícios da economia política regional. (Traduzido pela autora)

Para Marshall (1967), o alicerce do Estado de Bem Estar Social se daria através da constituição da cidadania social. Marshall (1967) aponta que a cidadania conteria um conjunto de direitos de três dimensões: civil, político e social.

- O direito civil compreende o direito à liberdade individual frente ao Estado, o direito de ir e vir, liberdade de pensamento, de religião, da propriedade e do direito à justiça.
- O direito político é o elemento que possibilita a participação como membro ou eleitor no exercício de poder¹⁰.
- O direito social é composto de um mínimo de bem-estar econômico, proteção frente às incertezas do mercado de trabalho e segurança ao direito de participar na herança social. (MARSHALL, 1967, p. 64).

Paul Singer (2003) analisa as sociedades capitalistas a partir de duas classes sociais: a classe proprietária ou capitalista e a classe social trabalhadora. A classe capitalista “é composta por pessoas com posses econômicas suficientes para assegurar a satisfação de suas necessidades e das de seus dependentes, sem que tenham necessidade de exercer alguma atividade remunerada”. A classe social trabalhadora é “composta pelos demais, que por não terem tais posses subsistem com os ganhos do exercício de atividade remunerada”. (SINGER, 2003, p. 191).

A ausência de trabalho para todos institui situações de vulnerabilidade às famílias diante da incapacidade de sustentação e manutenção das mesmas. Para evitar tais situações, foram instituídos os direitos sociais para os cidadãos sem trabalho. O autor analisa que, para ter a cidadania plena e exercer os demais direitos humanos, só os membros da classe trabalhadora seriam sujeitos de direitos¹¹, e “esses direitos só se aplicam àqueles cuja situação torna necessário o seu uso”, ou seja, são direitos condicionados. (SINGER, 2003, p. 192).

¹⁰ A construção do direito político se inicia no século XIX e se consolida, efetivamente, com o aparecimento de uma classe social capaz e preparada para lutar por sua garantia na estrutura social. O intenso processo de urbanização daquela época favoreceu o surgimento dos partidos de massa, que tensionaram sobremaneira a ampliação dos direitos políticos, estendendo-os, paulatinamente, para os trabalhadores, mulheres e mais recentemente para os analfabetos. (NOGUEIRA, 2001, p. 93)

¹¹ É importante destacar que os capitalistas não são inativos no mercado de trabalho; como trabalhadores, eles também são sujeitos de direitos sociais. O destaque dado pelo autor é que os capitalistas não trabalham como assalariados ou autônomos, “e que possuem propriedades que lhes permitiriam viver sem depender de salário”. (SINGER, 2003, p. 191).

Os direitos sociais têm como população-alvo os trabalhadores do mercado formal e informal, isto é, “uma parte dos direitos têm como sujeitos os trabalhadores que têm trabalho remunerado (assalariado ou autônomo) e outra parte os trabalhadores que dele carecem”. (SINGER, 2003, p. 192).

A proteção social adquire modelo corporativo, ao que Santos (1987)¹² denominou cidadania regulada, ou seja, a regulação é efetuada pelo Estado. Para o autor, a cidadania regulada é:

O conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal (Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizadas em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei). (SANTOS, 1987, p. 68).

Na medida em que a classe trabalhadora tenciona o aparelho estatal, o enfrentamento à questão social também sofre alterações. Nesse sentido, Costa (2006, p. 62) aponta pontos de consenso sobre a questão social. Na esfera liberal, a atuação do Estado no campo da proteção social é residual, com ampla ação do mercado.

Do ponto de vista liberal, a questão social é um fenômeno natural do desenvolvimento da sociedade. Considerando as diferentes capacidades e aptidões dos indivíduos, a desigualdade surge em decorrência do sistema de méritos sociais. A desigualdade não é apenas justa como também desejável, pois estimula o desenvolvimento individual e coletivo. De outro lado temos a crítica socialista a questão social vista como expressão da dominação burguesa. Para Marx a racionalidade operante a firma individual, a busca de maximizar o interesse individual leva a irracionalidade geral do sistema produtor de mercadorias. (COSTA, 2006, p. 62).

A pressão da classe trabalhadora, os conflitos sociais e o enfraquecimento do ideário liberal levam o Estado a responsabilizar-se pela coesão social, estabelecendo um Estado social, o que vem a favorecer os interesses das classes trabalhadoras. Os riscos e a incerteza inerentes da sociedade capitalista apresentam a demanda por proteção social, que ganha centralidade na agenda estatal por meio das políticas sociais.

¹² O referido autor analisa o Brasil, mas este conceito pode ser utilizado nos países que implementaram o modelo corporativo de proteção social, vinculado ao trabalho.

Nesse contexto, a política social é subordinada à econômica, analisada como mecanismo de controle, segurança da sociedade de mercado, trabalhando na amenização de conflitos e garantia da força de trabalho da classe trabalhadora.

Nesse sentido, serão analisados dois referentes históricos do Estado de Bem Estar Social: Bismarck, na Alemanha, com o seguro social, e em 1942, o Relatório sobre o Seguro Social e Serviços Afins por Beveridge¹³, como objetivo de paz e de uma nova ordem social para o país. O Relatório de Willian Beveridge previa uma política social integral, igualitária e global, associando seguro e assistência.

1.2 REGIMES DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DE BISMARCK E BEVERIDGE

Na Alemanha, o Estado de Bem Estar Social ganha os primeiros elementos de política social, fruto do crescimento do partido social democrata.

Esse crescimento, que preocupava sobremaneira o grupo no poder na época, foi alvo de intensa repressão. Os ataques violentos ao partido foram compensados com a instauração de uma política social que cobria alguns riscos do trabalho e da própria sobrevivência da classe trabalhadora. Até 1889, os trabalhadores alemães já contavam com o seguro-doença, proteção contra acidentes de trabalho e seguro velhice-invalidéz. (NOGUEIRA, 2001, p. 90).

Conforme Singer (2003), na Alemanha o Estado de Bem Estar Social surge como mecanismo compensatório aos trabalhadores. Otto Von Bismarck, chanceler do Império, observando a junção de dois partidos operários – marxista e o lassaliano –, com seu crescimento eleitoral, toma o poder ilegalmente, propondo ao legislativo leis protetivas ao trabalhador.

O Estado de Bem Estar Social, como seguro social na Alemanha, emerge como o primeiro programa de compensação por acidente de trabalho (1871), seguro de saúde (1883) e aposentadoria para idosos e deficientes (1889). Em 1911, ocorre a junção das três leis, estendidas pelo Código de Seguros Sociais:

¹³ O Plano Beveridge surge do relatório elaborado por William Beveridge, sobre o sistema britânico de segurança social. (MARSHALL, 1965).

- O seguro por acidente de trabalho designou de modo limitado a responsabilidade das indústrias em casos de culpa nos acidentes de trabalho.
- O seguro enfermidade era pago através de contribuição bipartite, com um terço pelos operários e dois terços pelos empregadores. Este seguro era gerenciado “por entidades autônomas, em cujos conselhos diretores dois terços eram de representantes dos trabalhadores e um terço de representantes dos industriais, sob supervisão do Estado”. O valor pago ao trabalhador era proporcional ao seu ganho.
- O seguro contra velhice e deficiência era pago através de contribuições dos empregados e empregadores, divididos igualmente. (SINGER, 2003, p. 235-236).

Conforme Kerstenetzky (2012, p. 15), “a iniciativa alemã é marcadamente autoritária e conservadora, além de corporativa, uma vez que o acesso aos benefícios se baseia no status ocupacional”, entretanto, a mesma fornece a base para instituição de um sistema de proteção social.

Benevides (2011) discorre que o seguro social se constituía através de contribuição compulsória de empregados e empregadores, garantindo proteção em casos de inatividade e estendendo a proteção à família do trabalhador.

O seguro social estabelecia que, mediante uma contribuição compulsória feita por empregados e empregadores, os trabalhadores estariam protegidos em situações de inatividade, como velhice e doença, assim como seus familiares. Esse sistema trouxe para as políticas sociais a questão da proteção ao trabalhador e a desestigmatização de seus beneficiários. Entretanto, o projeto do seguro social não se originou no interior da classe operária alemã, que era bastante politizada, mas na burocracia estatal, recebendo, inclusive, a oposição veemente do movimento operário. (BENEVIDES, 2011, p. 14)

Bismarck utilizou a política social como estratégia de satisfação das necessidades sociais dos trabalhadores industriais, garantindo a reprodução da força de trabalho no setor industrial (KERSTENETZKY, 2012, p. 41).

Com base em Singer (2003, p. 236), na Grã-Bretanha, a partir de 1906, se começou a ofertar merenda escolar em distritos necessitados, exames médicos aos alunos e pensão por velhice, através de prova de meios sem contribuição de empregadores e empregados, avançando com a instituição da jornada de oito horas aos mineiros de carvão. E, por fim, ainda em caráter experimental e mal remunerado, o salário mínimo a um pequeno número de ofício. Em 1911, o Estado

de Bem Estar na Grã-Bretanha institui um sistema obrigatório de seguro contra enfermidade e desemprego, gerenciado pelo Estado. O Estado de Bem Estar britânico distingue-se do modelo alemão ao conferir a cidadania como denominador comum, e não por categorias profissionais.

O Estado de Bem Estar alemão foi o precursor na garantia de bem estar social, instituindo direitos sociais ao trabalhador e, em extensão, à sua família.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a constituição do Estado de Bem Estar Social remonta à análise sobre a configuração do Estado no contexto do capitalismo. Conforme Souza (1999, p. 3),

O mercado é, por diversas razões, um mecanismo insuficiente de integração da sociedade e, portanto, com o desenvolvimento do capitalismo, o Estado atua na produção, distribuição e consumo de bens e serviços de uma sociedade para regular seus movimentos.

Os riscos inerentes da sociedade de mercado trazem ao cenário político essa demanda por proteção social institucionalizada. Desse modo, será analisada a gênese do Estado de Bem Estar Social na Inglaterra.

O Relatório de Beveridge¹⁴ surge em 1942, na Inglaterra, como seguro social, o qual tinha por objetivo o ataque à necessidade social. Vinculado à cidadania, o plano era baseado no modelo tripartite, com contribuição dos empregadores, empregados e Estado, via sistema de impostos. O Plano Beveridge possuía caráter contributivo, compulsório e universal. Beveridge buscou padronizar os planos de seguro social, incluiu a Indenização do Trabalhador ou Acidente de Trabalho; adicionou todos os membros da família no benefício, com exceção dos que tivessem outro meio de sustento; propôs a mudança da aposentadoria por velhice para tempo de serviço; aqueles que preferissem continuar trabalhando além da idade mínima de 65 anos, para homens e 60 anos para mulheres, receberiam pensão proporcionalmente mais elevadas quando se aposentassem; o auxílio

¹⁴ William Henry Beveridge (1879-1963), economista e reformista social, foi precursor no desenvolvimento de sistema de segurança social, trabalhou em pesquisas sobre o problema do desemprego e a assistência social. Dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937 e em 1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico. Daí resultou o Plano Beveridge (1942), que, aplicando as teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social (SANDRONI; BOSCHETTI apud BEHRING, 2000, p. 02).

desemprego foi limitado a um número máximo de semanas em cada ano, bem como o auxílio maternidade e funeral. (SINGER, 2003)

A Lei dos Pobres¹⁵ foi alterada no Plano Beveridge. A Assistência Nacional, benefício que aparece vinculado a um teste de meios, foi menos “desejável que os benefícios oriundos de seguro”, ainda tendo essa assistência como “função primordial o tratamento das anomalias, incluindo as pessoas que, por culpa própria ou não, não faziam jus a receber o benefício”. (MARSHALL, 1999, p. 104)

Conforme Marshall (1965, p. 101), o objetivo do plano Beveridge era:

[...] assegurar, em todos os tempos, a todos os homens um mínimo de bem-estar social para si próprio e suas famílias como de direito; isto quer dizer sem sujeita-los a nenhuma forma de prova de recursos ou averiguações sobre outros meios que possuíssem.

O Relatório previa uma política social integral, igualitária e global, associando seguro e assistência. Os direitos sociais passaram a ser universais, dos quais todos têm direito, independentemente de contribuição. O princípio da Seguridade Social prevaleceu ante o princípio do Seguro Social, garantindo acesso àquele que contribui. A solidariedade passou a ser partilhada por toda sociedade, que, por sua vez, tinha deveres e responsabilidades de proteger seus membros. (MARSHALL, 1967)

O Plano Beveridge ampliou o sistema de bem estar social por meio de três pilares:

- Universalidade do serviço, estendendo a garantia dos direitos sociais ao conjunto da população e não apenas a um segmento operário;

¹⁵ A Lei dos pobres reprimia a “vagabundagem e a mendicância”, ou seja, a presença de pessoas sem trabalho. Esta lei tornou as paróquias responsáveis pela manutenção e pelo sustento de seus pobres, procurando dar trabalho aos destituídos, e os casos de reincidência e os condenados à morte eram marcados com ferro em brasa. (SINGER, 2003, p. 193). A Lei dos Pobres de 1601 “decretou que os pobres capacitados deveriam trabalhar para ganhar seu sustento, e a paróquia deveria providenciar esse trabalho. Toda a carga da assistência recaiu sobre a paróquia através de impostos ou taxações locais. Estes incidiam sobre todos os donos de casas e arrendatários, ricos ou não, de acordo com o aluguel das terras ou casas que ocupava”. (POLANYI, 2000, p. 110) Projeto grandioso, no entanto, as paróquias não dispunham de recursos e mecanismos. [...] “Mais de um século mais tarde, Adam Smith denunciou essa lei porque imobilizava o povo, impedindo-o de encontrar emprego útil, da mesma forma que impedia os capitalistas de encontrar empregados. Um homem só podia ficar fora da sua paróquia se contasse com a boa vontade do magistrado local e das autoridades paroquiais. Em qualquer outro lugar, ele era passível de expulsão, mesmo estando em boa situação e empregado. O status legal do povo era, portanto, o de liberdade e igualdade, mas sujeito a limitações incisivas. Eles eram iguais perante a lei e livres como pessoas, mas não eram livres para escolher suas ocupações ou a de seus filhos, não eram livres para se estabelecer onde quisessem e eram forçados a trabalhar”. (POLANYI, 2000, p. 111).

- Unicidade, administração do conjunto através de um só serviço;
- Uniformidade, “quer dizer, auxílios, independentemente do nível de renda”, administrados pelo Estado, controlados pelo Parlamento e financiados pelos impostos. (SINGER, 2003, p. 248).

O Plano Beveridge se consolidou como marco no tocante ao Estado de Bem Estar Social, vinculando proteção social à cidadania, e este documento balizou a forma de proteção social em vários países.

É possível observar que Marshall (1965) já apontava a existência de discriminação e preconceito à proteção social não contributiva. A comprovação de meios para garantia de acesso à assistência social colocou aos usuários dessa política um estigma. Na visão liberal, esse acesso se configura como incapacidade e ausência de mérito na provisão de seu próprio bem estar.

Nesse sentido, observa-se que a Assistência Social sempre estigmatizou a população mais pobre. Na Lei dos Pobres, a garantia de acesso a esta política estava condicionado a abdicar do direito à cidadania. Marshall (1965) já apontava a receptividade dos regimes de seguro social pela ausência de repreensão e discriminação.

A proteção social não contributiva, vinculada ao direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia e de comprovação do trabalho, promove e incita o preconceito a seus usuários. Desse modo, a ampliação da proteção social não contributiva encontra resistência pelos segmentos mais conservadores, por entenderem que contribui para ociosidade.

1.3 PARTICIPAÇÃO DA FAMÍLIA NA GARANTIA DE BEM ESTAR SOCIAL

Para Esping-Andersen (1991), o Estado de Bem Estar Social tem sua gênese na cidadania social e no papel que a família, mercado e Estado adquirem frente à proteção social. Historicamente, a proteção social está relacionada à forma de organização familiar e ao mercado de trabalho.

De acordo com Mioto (2008, p. 132), “a família passa a ser o ‘canal natural’ de proteção social vinculado obviamente às suas possibilidades de participação no mercado para compra de bens e serviços necessários à provisão de suas necessidades”.

Embora Esping-Andersen (1991) analise diferentes regimes de Bem Estar Social, a família destaca-se como espaço de produção de bem estar. Enquanto primeiro espaço de proteção social, as famílias de trabalhadores assalariados depende das condições do mercado de trabalho e das crises econômicas. Conforme Lavinias (2002), enquanto expressão da questão social, a pobreza tem sua explicação centralizada no capitalismo, na ausência de renda, observando-se que o processo de assalariamento concentrou o trabalhador no espaço urbano,

A reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social. (LAVINAS, 2002, p. 26).

Nesse sentido, ao se observar o sistema capitalista, a pobreza tem sua emergência associada ao processo de industrialização da Europa do Século XVIII, e ao rompimento do modelo agrário ao industrial, trazendo à tona os problemas advindos da relação capital-trabalho, fazendo-se necessário o estabelecimento de mecanismos de proteção social na regulação da condição trabalho. Como esse modo de produção impõe o assalariamento, as classes trabalhadoras demandam pela instituição de sistemas de proteção social.

Desse modo, as políticas sociais passam a ser aceitas como mecanismos de enfrentamento às disfunções da economia de mercado. A partir de 1970, o neoliberalismo emerge um novo paradigma de valorização do mercado. “O movimento de ajuste global dos países centrais intensificou a concorrência internacional e a busca de melhores padrões de competitividade e produtividade”. (FAGNANI, 2012, p. 3).

O “Consenso de Washington¹⁶”, conjunto de regras para obtenção de apoio e incentivos dos governos centrais e de organismos internacionais, demandou a agenda neoliberal de valorização do mercado e princípios de Estado mínimo, impulsionando a mercantilização da satisfação das necessidades sociais, e ao

¹⁶ O Consenso de Washington configura-se como um “conjunto de regras e de condicionantes padronizados aplicados aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Houve pressão para que fossem adotadas políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público e redução do Estado, dentre outras)”. (FAGNANI, 2012, p. 13)

Estado a atuação somente nos níveis de extrema pobreza. A garantia da seguridade social passa a lógica de mercado, de seguro social. (FAGNANI, 2012)

O processo de industrialização apresentou o conflito distributivo entre capital e trabalho, trazendo à agenda do Estado a necessidade de intervenção e regulamentação das relações de trabalho. A consolidação deste sistema apresentou presença do Estado “no processo produtivo e na regulação da reprodução social”. (FLEURY, 1994, p. 180).

Analisando os fatores que impactam o Estado de Bem Estar Social, Esping-Andersen (2011, p. 9) aponta que os mesmos estão diretamente ligados ao funcionamento do mercado de trabalho e à família, à incapacidade de proporcionar pleno emprego e igualdade ao mesmo tempo, e a questão demográfica. A maioria dos países está distante de garantir cobertura universal e os níveis de proteção garantidos estão centrados na análise do emprego.

Desde seu surgimento, o Estado de Bem Estar Social enfrentou crises. Com base em Esping-Andersen (2011, p. 10), na década de 1950, houve a preocupação da direita e dos economistas com o crescimento do setor público; já na década de 1960, o debate do setor de esquerda sobre as desigualdades crônicas. No final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorreu o desemprego e o temor dos governos na garantia da demanda por proteção social e responsabilidade acerca dos custos que gerava ao Estado. Neste sentido, o autor sintetiza os principais sintomas das crises enfrentadas pelo Estado de Bem Estar social.

Tabela 1 - Principais sintomas da crise do Estado de Bem Estar

Década de 1950	Década de 1960	Décadas de 1970-1980	Década de 1990
• Cria a inflação • Prejudica o crescimento	• Não produz igualdade • Demasiado burocrático	• Estagflação • Desemprego • Pós-materialismo • Excessiva carga sobre o governo	• Globalização • Desemprego • Rigidez • Desigualdades, exclusão social • Instabilidade familiar

Fonte: Esping-Andersen (2011, p. 10)

Analisando o contexto brasileiro, Draibe (1989) aponta algumas características sobre o Estado Social, que, embora sejam indicadas ao Brasil, também são apontadas por outros autores como características dos demais países

da América do Sul, como Danani e Hintze (2011) e Grassi (2006). O Estado Social brasileiro é analisado por Draibe (1989, p. 10) como meritocrático; particularista; clientelista no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. O meritocrático parte do sistema de mérito do indivíduo, analisando sua participação para o desenvolvimento do sistema, definindo políticas específicas para grupos sociais diferentes. O modelo particularista pela forma de corporativismo. Segundo Medeiros (2001, p. 15),

[...] diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação 'emergencial' e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de 'resíduo', o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer a suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade.

Segundo Barr (2004 *apud* LAVINAS; COBO, 2009, p. 07), a provisão pública não é o único meio de garantir bem estar social,

Barr (2004) identifica quatro formas de provisão de bem-estar, que atuam conjuntamente, a partir de combinações variadas. Os distintos regimes de bem-estar expressam, na verdade, modelos combinatórios cujos elementos são:

- a) o mercado de trabalho – salário, emprego e renda (bem-estar ocupacional)
- b) a ação solidária ou o voluntariado (atuação das famílias, laços comunitários, ações caritativas, igrejas)
- c) a provisão pública de serviços ou de renda monetária e o sistema fiscal-tributário.
- d) a provisão privada (mercado securitário e poupança)

Ao analisar o contexto de formação do sistema de proteção no Brasil, Mito (2008) aponta o questionamento do Estado familista na década de 1980 a partir da demanda por proteção social aos segmentos que não estavam incluídos no sistema corporativo. O alargamento da concepção de cidadania se dá a partir da luta pela universalização dos direitos sociais através da sociedade civil.

1.3.1 A feminização da pobreza

A família é uma instituição histórica, tendo na sociedade moderna (com o assalariamento da força de trabalho, e com esse modelo de proteção social centrado no homem trabalhador, articulado aos modelos corporativos), assumido função de proteção.

Conforme analisado, o regime de proteção social apresenta dois níveis: contributiva e não contributiva. A proteção social contributiva está baseada na ideia de seguro, vinculada ao mercado de trabalho. A proteção social não contributiva, baseada na assistência social, está vinculada ao direito de cidadania.

Esse modelo de proteção social entra em crise com as transformações nas configurações familiares. A proteção contributiva vinculada ao mercado de trabalho aparece focada no homem, a proteção à mulher, subsidiária ao cônjuge e, nesse sentido, apresenta uma questão de gênero. A proteção social não contributiva vai abranger os segmentos desprotegidos do sistema formal de trabalho, como a mulher, idosos, crianças e deficientes.

A partir da década de 1960-1970, a estrutura familiar começa a apresentar mudanças, com a entrada da mulher ao mercado de trabalho, porém sem igualdade econômica e com direitos sociais subsidiários. “Los sistemas de derechos basados en el empleo o la profesión, como la seguridad social o los planes de subsidios laborales, favorecen implícitamente al varón cabeza de familia¹⁷”. (ESPING-ANDERSEN, 2011, p. 73).

Existem duas variáveis que interferem na feminização da pobreza, que são o mercado de trabalho e a questão de gênero. Ao se analisar a questão de gênero, observa-se a construção histórica na qual mulheres foram inferiorizadas no processo do mercado de trabalho. Há falta de apoio à mulher por parte de serviços públicos e apoio ao mercado de trabalho, tendo em vista que a capacidade da mulher em profissionalizar-se é inferior aos homens, em virtude de sua dupla jornada de trabalho.

As mulheres sempre foram as responsáveis pela garantia de cuidados da casa, principalmente no cuidado com as crianças, idosos e enfermos, e, diante da

¹⁷ Os sistemas de direitos baseados na profissão, tais como planos de Seguridad Social ou de subsídios de trabalho, favorecem implícitamente o homem chefe de família. (Traduzido pela autora).

sua entrada ao mercado de trabalho, passa a desempenhar dupla jornada de trabalho, tendo em vista que os serviços de caráter doméstico não são contabilizados. Conforme Esping-Andersen (2011, p. 75), “los arquitectos de la moderna contabilidade económica se niegan a incluir los servicios familiares no remunerados en la renta nacional¹⁸”. O argumento é que esses serviços reduziram a renda nacional.

Nesse contexto, a mulher enfrenta o duplo desafio, pela posição inferior que ocupa no mercado de trabalho e pelo papel que ocupa na garantia de atenção à família, sem que ocorra a garantia de serviços públicos para atender as crianças, idosos, ou seja, serviços de cuidados.

Com o avanço do assalariamento da força de trabalho e a melhora da organização política dos trabalhadores, o Estado é pressionado em relação à garantia e oferta de serviços públicos. O Estado torna-se o “principal ator de regulação das relações entre economia e as demandas sociais”, garantindo a proteção o status de cidadania. (MIOTO, 2008, p. 134).

De acordo com Castro (2001), o termo “feminização da pobreza” aparece nos Estados Unidos da América na década de 1970, com ênfase em “agências de governo e de financiamento, associando-se o aumento da visibilidade de mulheres entre os mais pobres pelo aumento do divórcio, das separações e também por viuvez das mulheres”. (CASTRO, 2001, p. 91).

Conforme Castro (2001, p. 91), analisar a feminização da pobreza é abordar a complexidade do sistema:

O reconhecimento da maior vulnerabilidade social das mulheres é também o reconhecimento de que sistemas de subordinações se cruzam, como os de classe, de raça e de gênero, o que me leva a insistir que políticas de ações afirmativas se fazem necessárias mais no sentido de minimizar discriminações por conta de identidades político-culturais, como o ser mulher, ser negra, ser jovem ou ser mais velha.

No Brasil, nas últimas décadas, cresceu o número de lares dos quais as mulheres são responsáveis. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012), de 2000 a 2010, a proporção de mulheres responsáveis pela família passou de 22,2% para 37,3% (IBGE, 2012). A feminização da pobreza apresenta impactos na sociedade, de modo que é crescente o trabalho feminino e, em muitos casos, se

¹⁸ Os arquitetos de Contabilidade econômica moderna se negam a incluir os serviços familiares não remunerados na renda nacional. (Traduzido pela autora).

configura como única fonte de renda, e ainda apresenta pisos salariais inferiores aos masculinos.

Com base em Lavinas (1996, p. 473), a proporção de mulheres pobres é maior que de homens, 52% contra 47,85%, e esse contexto incide diretamente na qualidade de vida das crianças, colocando na agenda governamental a necessidade de garantia de serviços públicos, com vistas a incentivar a entrada/permanência da mulher no mercado de trabalho.

Segundo análise de Esping-Andersen e Bruno Palier (*apud* COSTA, 2013), sobre o Estado de Bem Estar europeu, os autores apontam três questões que podem ser observadas para enfrentamento do fenômeno de feminização da pobreza.

Necessidade de uma política de igualdade entre homens e mulheres que diminua a carga desigual de trabalho da mulher na família e nos cuidados dos filhos, permitindo seu ingresso e permanência no mercado de trabalho. Nesse ponto, o apoio do setor público no atendimento de crianças pequenas (0 a 3 anos) precisa ser desenvolvido e funcionar como incentivo ao trabalho das mulheres e, ao mesmo tempo, incentivar a maternidade. A pobreza é maior nas famílias em que a mulher não trabalha e isso afeta também as condições de vida das crianças. Assim, políticas voltadas para promover a igualdade de gênero também têm impactos positivos na redução da pobreza de crianças. Outro fator é a contribuição fiscal que é gerada pelo trabalho das mulheres, segundo os autores, mais do que compensaria os gastos públicos no atendimento das crianças. (ESPING-ANDERSEN; BRUNO PALIER, 2011 *apud* COSTA, 2013, p. 82).

Ao analisar os sistemas de proteção social dos diferentes regimes de Estado de Bem Estar Social, Esping-Andersen (2011, p. 74) apresenta dois conceitos: desfamiliarização e familismo. Um sistema familista pressupõe a responsabilidade da família na garantia do bem estar de seus membros, correspondendo a um menor papel na provisão de bem estar por parte do Estado. A desfamiliarização é o sistema que reduz a dependência familiar em relação ao bem-estar. O conceito de desfamiliarização é paralelo àquele de desmercantilização.

Conforme Esping-Andersen (2011, p. 86), a desfamiliarização pode ser analisada mediante quatro indicadores:

- 1) el compromiso global de servicios (el gasto en servicios familiares no sanitarios expresado como porcentaje del PIB);
- 2) el compromiso global de subvención de las familias con hijos (el valor combinado de los subsidios familiares y las deducciones de impuestos);
- 3) la cobertura de los servicios públicos de atención a la infancia, y

4) la oferta de asistencia a los ancianos¹⁹.

As mudanças no processo de organização da família, com as novas configurações familiares, a entrada da mulher no mercado de trabalho, que sempre esteve como dependente do homem para acesso a proteção social; a diferenciação dos postos de trabalho, que, conseqüentemente, reduz a proteção a este segmento, são fatores que apresentam a necessidade da garantia da proteção social institucionalizada.

Como mecanismo de garantir proteção social, os PTR se colocam como estratégias para reduzir a pobreza. As mulheres têm papel central como as responsáveis na garantia das condicionalidades dos programas.

1.4 PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Os Programas de Transferência de Renda surgem nos países da América do Sul em um contexto marcado pela hegemonia neoliberal, e articulam dimensões econômicas e sociais e buscam a proteção a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social²⁰. Nos países que compõem o Mercado Comum do Sul²¹, as políticas de transferência de renda configuram-se como não contributivo.

A emergência dos PTR, na década de 1990, seguiu o ideal liberal, inspirando os programas com base em duas perspectivas: pautados na ideia de focalização, e a partir do estabelecimento de condicionalidade para inserção e

¹⁹ 1) O compromisso global de serviços (os gastos com serviços de saúde família expressado não como um percentual do PIB); 2) o compromisso global para a concessão das famílias com as crianças (o valor combinado dos abonos de família e das deduções de impostos); 3) A cobertura dos serviços públicos de atenção à Infância", e 4) A oferta de assistência para os idosos. (Traduzido pela autora).

²⁰ A vulnerabilidade social se configura com a ausência de proteção social, pobreza, o desemprego e a precariedade do trabalho. "Dentre os vários enfoques dado ao termo vulnerabilidade social, observa-se um razoável consenso em torno a uma questão fundamental: a qualidade do termo deve-se a sua capacidade de captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades que envolvem desde os setores que buscam uma melhor posição social, até os setores médios que lutam para manter seu padrão de inserção e bem estar, ameaçados pela tendência a precarização do mercado de trabalho. Tudo isso em confronto com a estrutura de oportunidades existentes em cada país em um dado momento histórico". (DIEESE, 2007, p. 13)

²¹ O Mercado Comum do Sul-MERCOSUL é composto pelas Repúblicas da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. No segundo capítulo, será abordada a questão específica dos países que compõem o MERCOSUL.

permanecia no programa. Na proposta neoliberal, a transferência de renda não está associada a ampliação de serviços públicos.

As condicionalidades estabelecidas pelo programa colocam obrigações às famílias, no acompanhamento dos filhos, nas áreas de saúde e educação. Pautados na ideia de focalização, os PTR delimitam critérios para garantia do acesso. A focalização apresenta um mecanismo de seleção para acesso aos programas de enfrentamento à pobreza, exigindo da população a prova de meios.

Desse modo, os programas surgem restritos à população mais em situação de pobreza, seguindo o ideário proposto pelo Banco Mundial. Analisando as desigualdades sociais, o Banco Mundial (2003) aponta quatro áreas de ação por parte dos governos e da sociedade civil:

- Criar instituições políticas e sociais mais abertas, que permitam aos pobres e aos grupos historicamente subjugados, tais como os afrodescendentes e os povos indígenas, conquistar uma maior parcela de representatividade, voz e poder na sociedade.
- Assegurar que as instituições econômicas e políticas busquem uma maior igualdade, por meio de uma eficaz gestão macroeconômica e de instituições equitativas e eficientes de resolução de crises, que evitem as grandes redistribuições regressivas que ocorrem durante crises, e que permitam poupança nas épocas de prosperidade, para melhorar o acesso dos pobres às redes de seguridade social, nas épocas menos prósperas.
- Aumentar o acesso dos pobres a serviços públicos de alta qualidade, especialmente educação, saúde, abastecimento de água e eletricidade, bem como acesso à terra cultivável e aos serviços rurais de que os pobres necessitam para torná-la produtiva. Proteger e fiscalizar os direitos de propriedade para os pobres da zona urbana.
- Reformar os Programas de Transferência de Renda, de forma que atinjam as famílias mais pobres, inclusive usando medidas que condicionam as transferências à manutenção dos filhos na escola e à utilização dos serviços de saúde, com vistas a melhorar a sua capacidade de geração de renda no futuro (BANCO MUNDIAL, 2003).

Embora nas análises do Banco Mundial se mencione o aumento à oferta de serviços públicos de alta qualidade, a questão tributária, agrária não são abordados,

podendo-se dizer que há uma análise mais restrita à questão da renda. Os PTR surgem restritos à parcela da população que se encontra abaixo da linha da pobreza. Delimitando o enfrentamento da pobreza através do acesso a renda tais programas surgem como mecanismos compensatórios articulados ao consumo. Marshall (1967) já apontava a insuficiência de pensar a questão da pobreza apenas pela renda, muito embora a renda seja o indicador em uma sociedade de mercado, de consumo.

Conforme Standing (2008, p. 1), esses programas apresentam pontos fracos em sua forma de operacionalização, pela necessidade de prova de meios e as condicionalidades,

[...] muitos programas de transferência de renda têm pontos fracos em sua estratégia: não são universais nem incondicionais. Eles misturam 'teste de renda' ('means-testing') com 'teste de comportamento' ('behaviour-testing') e frequentemente gravitam em direção a uma terapia social. (STANDING, 2008, p. 1)

Compreender a pobreza, no entanto, requer uma análise para além da perspectiva material, tendo em vista que a renda apresenta-se como um dos elementos que permite abordá-la.

Analisando a pobreza a partir de determinações estruturais, Silva (2010), aponta:

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto um fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2010, p. 157).

A conceituação da pobreza não deve estar relacionada apenas à insuficiência de renda. Conforme Magro (2012), a pobreza constitui-se como:

Fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, ou seja, não pode ser atribuído à mera insuficiência de renda, pois é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, bem como, é não acesso a direitos, ao trabalho, a participação social, dentre outros. (MAGRO, 2012, p. 105)

Conforme o PNUD (2005), conceituar a pobreza como fenômeno em suas múltiplas dimensões requer uma análise para além dos aspectos econômicos.

A pobreza é um fenômeno multidimensional que não se restringe aos aspectos socioeconômicos com os quais é com frequência identificada. Em geral, os pobres são vistos como uma categoria privada de bens econômicos e sociais facilmente mensuráveis. Por essa razão, as medidas voltadas ao enfrentamento da situação não ultrapassam o campo dos programas e das políticas sociais, quase sempre traçados sem a participação dos maiores interessados. (PNUD, 2005, p. 43).

Os PTR também se apresentam como estratégia política, observando que os indicadores de pobreza são mecanismos utilizados para medir ou não a capacidade dos Estados e dos países de atrair investimentos.

Na América do Sul, cujos países estão em desenvolvimento, o crescimento do processo de desenvolvimento, não apenas crescimento econômico, mas de melhoria de bem estar, dispõe da capacidade dos países em atrair recursos. Desse modo, a redução da pobreza torna-se fundamental para atrair investimentos, sendo os PTR um mecanismo de transferir renda e interferir na redução da pobreza.

É possível observar que há um acúmulo no debate sobre a incapacidade da variável renda compreender e enfrentar a pobreza, embora a renda seja fator fundamental em uma sociedade de mercado. Nesse sentido, Silva (2010) e Magro (2012) apontam que a pobreza é um fenômeno estrutural, complexo, e que somente a variável renda é incapaz de viabilizar transformações estruturais. No próximo capítulo, será analisada a influência dos organismos internacionais no desenvolvimento dos PTR no MERCOSUL.

CAPÍTULO 2

A CONSTRUÇÃO DA AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL

Este capítulo tem por objetivo demonstrar a influência dos organismos internacionais no desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda e o ordenamento jurídico do MERCOSUL, com foco na construção da agenda social. Serão apresentadas as entrevistas com o diretor do projeto Yporã do FOCEM no Paraguai e com técnicos do Instituto Social do MERCOSUL. Por fim, analisar-se-á a inserção das políticas de redistribuição de renda na agenda social do bloco.

2.1 A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL NO DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MERCOSUL

As estratégias internacionais aparecem como paradigmas no combate à pobreza. Partindo da metodologia para medir a pobreza por meio do indicador de renda, o Banco Mundial, ao fornecer relatórios e recomendações sobre esta questão, apresenta o mercado como melhor fornecedor de bem estar, sendo proposto como um mecanismo para a redução da pobreza, os programas de transferência de renda.

Seguindo o ideário neoliberal, o indicador de pobreza analisado compreende o apresentado pelo Banco Mundial, o qual concebe a linha da pobreza a quem vive com menos de US\$ 1 por dia. “Advogando pela ideia de equidade, se fortalece a proposta, divulgada pelo Banco Mundial, de que o serviço público deve voltar-se para os mais pobres, focalizando sua atuação”. (COSTA, 2008, p. 146).

Não obstante a pobreza ser um fenômeno multidimensional, o critério “renda”, usado pelo Banco Mundial, não atende às necessidades básicas, pois seu enfrentamento tem que estar articulado a processos de inclusão. Conforme Oliveira (2005, p. 184),

A adoção do critério de mensuração de renda dólar/dia ou custo da cesta básica com certeza, representa valores que não garante necessidades nutricionais e, muito menos, as necessidades humanas básicas. Nesse sentido, interpreta-se que a definição dessas medidas padrão demonstra o que os organismos internacionais consideram, de fato, aspectos ‘imprescindíveis’ à sobrevivência física e quais são as necessidades

consideradas mínimas específicas da população pobre. O que é possível ser comprado com um ou dois dólares/dia define a arbitrariedade de tratamento àquele que é considerado pobre.

Outro indicador de pobreza é o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD, o qual mensura a pobreza por aspectos indispensáveis ao desenvolvimento e qualidade de vida e busca considerar características sociais, culturais e políticas. Conforme o PNUD, três pilares constituem o IDH: longevidade, educação e renda.

- Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;
- E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD, 2005).

Os PTR surgem nesse contexto, focalizando o atendimento aos mais pobres, como medida para erradicação da miséria. Conforme Fagnani (2012, p. 5), o Relatório Bachelet²² apresenta o piso de proteção social como mecanismo de garantia de acesso aos serviços básicos, estando relacionado com a utilização de transferências de renda como forma de garantir acesso a estes serviços. (OIT, 2011 – A:7).

O objetivo é assegurar os mínimos sociais, garantir que “as pessoas não passem fome, não padeçam de doenças evitáveis, não fiquem sem educação e não

²² Michelle Bachelet foi Subsecretária-geral das Nações Unidas e a primeira Diretora Executiva da ONU Mulheres. Foi Presidente do Chile entre 2006 e 2010. Uma das principais marcas deixadas pelo seu governo foi a expansão dos programas de proteção social, incluindo a introdução do pilar solidário no sistema de pensões, investimentos maciços em centros de acolhimento para crianças de famílias de baixa renda e políticas de apoio à natalidade, bem como a criação de redes sociais inovadoras, combinando um nível mínimo de segurança de renda, como o acesso preferencial aos serviços essenciais na forma de pisos sociais. (OIT, 2011, p. 109-110). Michelle Bachelet foi eleita para presidente do Chile para período de 2014 a 2018.

tenham que recorrer a águas insalubres, nem fiquem sem moradia”. (CICHON; BEHRENDT; WODSAK, 2011, p. 5 *apud* FAGNANI, 2012, p. 5).

As transferências de renda aparecem focalizadas aos segmentos da população mais vulneráveis e, desse modo, os critérios para inserção ao programa aparecem determinados ao corte da renda familiar. Nesse sentido, os problemas estruturais da pobreza e desigualdade social não são analisados, como reforma tributária, o acesso a serviços de qualidade (saúde, educação), mas construídos sobre uma perspectiva residual para seu enfrentamento.

As políticas sociais são estruturadas com base na focalização aos mais pobres, seguindo o ideário proposto pelo banco mundial. “A ideia de universalidade é sobreposta à ideia de políticas focalizadas que limita a abrangência tornando aptos ao recebimento do benefício apenas aqueles que circunscrevem em uma categoria extrema de pobreza”. (FROTA; CLÓVIS, 2010, p. 6-7).

Nesse sentido, os PTR, ao incorporar contrapartidas de seus beneficiários, não se firmam nos princípios de direito à proteção social, que deveria atender a todos. “Tal política define quem pode e não pode ser receptor de benefícios e serviços com base no *merecimento* [...] e não no *direito* à proteção pública, que, por ser pública, deveria ser universal e comprometer a todos”. (PEREIRA, 2013, p.14)

Considerando o aumento da pobreza e a necessidade de seu enfrentamento, a ONU definiu, em Assembleia Geral, em 2000, a declaração do Milênio das Nações Unidas, sendo referenciadas estratégias de enfrentamento à pobreza a partir da mesma²³. Os PTR apresentam-se como metas do Objetivo do Milênio, visando erradicar a pobreza e a fome. A meta até 2015 é a retirada de mais de 500 milhões de pessoas da extrema pobreza, ao passo que mais de 300 milhões não passariam mais fome. (IPEA, 2010, p. 10).

No âmbito das condicionalidades para permanência nesses PTR vinculam-se as políticas de educação e saúde, estando intrinsecamente ligadas ao alcance das metas do Objetivo do Milênio, de Universalizar a Educação Primária (ODM 2), na área da Saúde, reduzir a mortalidade na infância (ODM 4), e combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças (ODM 6).

²³ “O reconhecimento da pobreza humana como um flagelo que deve ser ‘erradicado’ fez com que os 189 Estados-membros das Nações Unidas, em uma assembleia geral (de 06 a 08 de setembro de 2000), aprovassem a Declaração do Milênio, onde se propõem a acabar com a pobreza no mundo”. (OLIVEIRA, 2005, p. 195).

Pode-se observar a influência do setor econômico e o processo de mercantilização do âmbito social. A focalização como meio de restringir a proteção social a um segmento da população, afastando-a da dimensão universal como mecanismo de delimitar o gasto social, colocam ao sujeito obrigações para permanência no programa através de contrapartidas.

Pereira (2013, p. 16) afirma que, segundo a lógica de mercado, a falência de seu sistema implicaria um “caos econômico geral”, sendo os trabalhadores os maiores prejudicados desse modelo: “seus salários decresceram, seus empregos se precarizaram ou foram extintos; e suas condições de vida e de cidadania se degradaram, impunemente”. Nesse contexto, a política social é “capturada pelo capital para servir aos seus interesses”.

O enfrentamento da pobreza apenas pelo viés das transferência de rendas não engloba a sua multidimensionalidade. De acordo com Pereira (2000, p. 41), a perspectiva de ortodoxia econômica apresenta a supremacia do mercado, “confunde necessidades com preferência e cidadãos com consumidores, cujas opções de consumo são tidas como reflexo de suas necessidades”. Segundo a autora, “o conceito de proteção social mínima identifica-se, nas suas origens, com um mínimo de renda”.

2.2 O MERCADO COMUM DO SUL E A DIMENSÃO SOCIAL

Criado em 1991 como estratégia política de desenvolvimento econômico, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL já vislumbrava, em seu preâmbulo, o desenvolvimento social²⁴ (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). O objetivo primordial do bloco configurava o desenvolvimento econômico com justiça social.

No MERCOSUL, bloco regional de extensas áreas territorial e com grande população, a construção de uma agenda social apresenta-se como desafio à cobertura populacional e redução das desigualdades sociais.

²⁴ O MERCOSUL inicia-se através da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, pelos Governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela tem sua entrada ratificada na em 2006. Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004) e Equador (2004) participam como Estados associados, sem direito a voto. Nesse sentido, o foco desta análise abrange os componentes iniciais do MERCOSUL, com o Tratado de Assunção.

Tabela 2 - População total por país, 2009

2009	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
População total	40.279	191.796	6.273	3.345
População urbana	36.708	161.041	3.689	3.141
Proporção da População urbana (%)	91,1	84,0	58,8	93,9

Fonte: (IBGE, 2011, p. 27). Harmonização das estatísticas de trabalho e distribuição de rendimentos entre os países do Mercosul.

Sobre a atividade econômica de cada país, Vieira (2011, p. 77) aponta os dados, analisando as possibilidades de investimento. Desse modo, o Brasil apresenta maior possibilidade de investimento, tendo em vista que representa 86% do Produto Interno Bruto - PIB do MERCOSUL, seguido pela Argentina, com 15%, e Uruguai e Paraguai, com apenas 1% do total do bloco.

Tabela 3 - PIB dos países do MERCOSUL, 2010

País	FMI (Ano 2010) PIB (milhões de US\$)
Argentina	370,269
Brasil	2,090,314
Paraguay	18,475
Uruguay	40,272

Fonte: VIEIRA, (2011, p. 76)

Ao observar os respectivos PIB dos países que compõem o MERCOSUL, podemos observar que embora exista o desafio de construção de uma agenda social conjunta e de medidas para redução da desigualdade social, o fortalecimento do bloco regional pode favorecer o crescimento econômico na região e favorecer a atração de investimentos internacionais.

Nesse sentido, a partir de 2000 o MERCOSUL já evidencia avanços no estabelecimento da Agenda Social, sendo criados mecanismos institucionais para sua concretização. A construção de uma Agenda Social do MERCOSUL compreende um conjunto de medidas voltadas para o desenvolvimento dos países do bloco, com prioridade para as medidas de redução dos níveis de pobreza.

Em 1994, o Tratado de Ouro Preto confere personalidade jurídica internacional ao bloco regional, e a dimensão social é incorporada através do Foro

Consultivo Econômico e Social - FCES. O FCES foi criado em 1996, como órgão de representação dos setores econômicos e sociais, em igual número de representantes de cada Estado-parte, e, por meio da Comissão Parlamentar Conjunta, como comissão preparatória para instauração do Parlamento do MERCOSUL, estabelecido em 14 de dezembro de 2006, com sede oficial a partir de 7 de maio de 2007, na cidade de Montevideu - Uruguai²⁵.

Segundo Fier, o Parlamento MERCOSUL objetiva,

[...] dar espaço político de referência popular, onde o cidadão e a cidadã possam registrar suas queixas, cobrar posições sobre determinados temas, etc., mas também e não menos importante, para criar uma identidade política para a região, pois sem a mesma não teremos bloco (FIER, 2009, p. 05).

A Agenda Social ganha relevância com a Carta Social do MERCOSUL em 2000²⁶, com o objetivo de criar políticas sociais no bloco e garantir níveis de proteção social, visando à redução das assimetrias sociais. A carta sugeria fortalecer o trabalho em conjunto, deixando clara a necessidade de promover políticas para melhoria das condições de vida da população da região.

A Dimensão Social também teve destaque no MERCOSUL, em 2000, com a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL - RMADS. Tal reunião se configura como um espaço responsável em coordenar políticas e desenvolver ações conjuntas relacionadas ao desenvolvimento social no bloco.

As Cúpulas Sociais do MERCOSUL também contribuíram na construção da agenda social do bloco. Conforme a Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil, as Cúpulas contam com a participação de organizações sociais e movimentos populares dos países que compõem o MERCOSUL e os Estados Associados. Desde 2006, as cúpulas sociais são realizadas semestralmente, em paralelo às reuniões de cúpula presidenciais.

²⁵ PARLAMENTO DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4495/1/secretaria/historia.html?rightmenuid=4493>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

²⁶ MERCOSUL. **Carta Social**. Disponível em: <http://www.urjc.es/ceib/espacios/observatorio/cohesion/documentos/procesos_integracion/SOC-I-07.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

As Cúpulas Sociais se tornaram um evento regular da agenda oficial do Mercosul e representam um avanço importante, tanto no que se refere à construção da agenda social, quanto à adoção de um método de decisão mais transparente, legítimo e participativo no Bloco. (BRASIL, 2013).

Em 2004, criou-se o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), visando o aprofundamento do Mercado Comum do Sul. Observando as assimetrias existentes no bloco, os países que compõem o MERCOSUL delimitam a necessidade de seu enfrentamento. Nesse sentido, serão analisadas as áreas de atuação do FOCEM.

2.2.1 Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL

Fundo de investimento conjunto nos países integrantes do MERCOSUL, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) visa à diminuição das assimetrias entre os Estados partes, através de financiamento de projetos, sendo composto por subsídios anuais que não são reembolsáveis aos países que compõem o bloco. O FOCEM é administrado através do Conselho Mercado Comum.

Os objetivos do FOCEM consistem em promover a:

Convergência estrutural: projetos apresentados no âmbito desse programa deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral.
Desenvolver a competitividade: os projetos apresentados no âmbito deste programa deverão contribuir para a competitividade das atividades produtivas do MERCOSUL, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio infra-MERCOSUL.
Promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas: os projetos apresentados no âmbito desse programa deverão contribuir para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, educação, redução de pobreza e do desemprego, e,
Apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração: os projetos apresentados no âmbito deste programa deverão atender ao aprimoramento da estrutura institucional do MERCOSUL e a seu eventual desenvolvimento, bem como ao aprofundamento do processo de integração. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que possam resultar serão financiadas em partes iguais pelos Estados Partes. (MERCOSUL, CMC/ DEC. Nº 45/04).

Conforme previsto no Art. 6 da Decisão Conselho Mercado Comum - CMC Nº 18/05, o montante total anual da contribuição dos Estados partes ao FOCEM será de cem milhões de dólares. Tendo em vista o objetivo de solidariedade do fundo, o

Brasil aparece com maior contribuição 70%, seguido da Argentina 27%, 2% Uruguai e 1% Paraguai, sendo a distribuição dos recursos na lógica inversa, 48% serão retirados para projetos apresentados pelo Paraguai, 32% para os apresentados pelo Uruguai e 10% para os projetos apresentados pela Argentina e Brasil. (CMC Nº 18/05).

A partir de seu funcionamento, o FOCEM já aprovou 43 projetos²⁷, totalizando US\$ 1,38 bilhões; conforme o princípio de solidariedade já evidenciado acima, o Paraguai é o principal receptor do fundo, tendo aprovados 17 projetos, num total de US\$ 624 milhões, dentro os quais projetos na área de habitação para famílias de baixa renda, na distribuição de energia elétrica, rodovias e saneamento urbano, etc. (PATRIOTA, 2013, p. 68).

Nesse sentido, em visita técnica realizada ao Diretor do Projeto Yporã, Carlos Virgilio Bareiro Chamorro, na Secretaria de Ação Social (SAS) do Paraguai, foi possível observar os avanços e desafios do Paraguai através do FOCEM. Quanto à destinação dos recursos ao país, que é o maior receptor, com 48% dos projetos, Chamorro aponta que estão trabalhando em uma proposta de nivelamento por habitante, observando que o objetivo do fundo é a população, e comparado²⁸ ao Uruguai o repasse é o dobro.

Los recursos son los mismos para Paraguay y Uruguay. Pero nosotros vemos que el repaso de los fondos es el doble para el Uruguay comparando con el Paraguay, porque la población es la mitad. El Gobierno por medio de nosotros está presentando un posicionamiento del país para intentar nivelar la inversión social por habitante, entendiendo que la inversión es el sistema de infraestructura. El objetivo real es la población, que están siendo instruidos para el MERCOSUL²⁹. (CHAMORRO, 2013).

Para Chamorro, o país não estava preparado no âmbito de gestão para assumir os recursos oriundos do FOCEM. Ele aponta que a principal dificuldade é a capacidade de gestão e não o repasse e uso do dinheiro.

²⁷ Análise do autor até o ano de 2013. Conforme o FOCEM, até junho de 2014, subiu para 45 o número de projetos aprovados. FOCEM. Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id=>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

²⁸ Ver tabela 2. População Total por país, 2006-2009

²⁹ Os recursos são os mesmos para o Paraguai e o Uruguai. Mas podemos ver que o repasse dos fundos é o dobro para o Uruguai, comparando com o Paraguai, porque a população é a metade. O Governo através de nós está apresentando um posicionamento do país para tentar nivelar o investimento social per capita, entendendo que o investimento é o sistema de infraestrutura. O verdadeiro objetivo é a população, que estão sendo orientados para o MERCOSUL. (Traduzido pela autora).

Chamorro é responsável pelo projeto de saneamento básico exclusivamente para população em pobreza extrema. Este projeto foi aprovado em 2008, com valor de U\$ 6 milhões, no entanto, estava estacionado devido à ausência de cumprimento das etapas prévias, sendo iniciado somente em fevereiro de 2013.

El proyecto que estoy trabajando fue aprobado en el 2008, son \$6 millones de dólares. Nuestro proyecto son sistemas de agua y saneamiento básico, exclusivamente para pueblos jóvenes con situación de extrema pobreza. El proyecto estaba parado desde 2008. En Diciembre de 2012 fue el primer repaso. [...] Estaba parado, la Institución no tenía un buen equipo, ni estructura de trabajo³⁰. (CHAMORRO, 2013).

O projeto Yporã tem como objetivo melhorar a qualidade de vida das comunidades em situação de pobreza em assentamentos urbanos e rurais, com foco na redução do índice de mortalidade devido às enfermidades parasitárias e gastrointestinais. Chamorro trabalha no desenvolvimento do projeto de saneamento básico de água potável, no âmbito rural e urbano. Ele destaca os avanços do projeto junto à comunidade e a dificuldade pela má distribuição de renda e riqueza.

Paraguay necesita mejorar su infraestructura. Lo que pasa, ustedes son estudiantes y conocen esta cuestión, es cuando hablas de normal una media es una mala distribución. Aquí en Paraguay es la misma y el ingreso está creciendo, el PIB más todavía, un tanto se concentra en un grupo de más ingreso, ellos están terminando el ingreso ahora, muy bueno eso, se concentra el ingreso con el PIB a un segmento de la población, entonces nosotros necesitamos de una mayor distribución, aumentar la capacidad de consumo, ofrecer a toda la comunidad, pero necesitamos que ellos mejoren la situación económica, entonces yo pienso que proyectos como estos son importantes. Algunos proyectos ya están hechos, como: - soluciones integrales, compra de tierra. SAS y FOCEM prepararon sistemas de agua, electricidad, casas, comunicación y entretenimiento. Estas comunidades son hoy comunidades económicamente productivas, ya no necesitan del apoyo, ellos ya están generando socialmente, son incorporados a la producción del mercado de trabajo. Eso nosotros necesitamos trabajar en las comunidades que no tienen condiciones, necesitamos mejorar, y este proyecto no es solo de agua, mitad del proyecto es aumentar la capacitación, información para mejorar el uso, como la comunidad debe hacer para tener un mayor uso de la información. Porque si no ellos no van utilizar el agua. Porque el impacto de nuestros próximos cinco años en terminar el proyecto es disminuir con las enfermedades intestinales, motivo de muerte en Paraguay. Si ellos tienen agua, electricidad ellos serán capaces de empezar a producir, trabajar y progresar. Estos son proyectos

³⁰ O projeto em que estou trabalhando foi aprovado em 2008, por US\$ 6 milhões. O nosso projeto são sistemas de água e saneamento básico, exclusivamente para povos em situação de pobreza extrema. O projeto estava parado desde 2008. Em dezembro de 2012 foi o primeiro repasse. [...] Estava parado, a instituição não tinha uma boa equipe, ou estrutura de trabalho. (Traduzido pela autora).

de alta calidad, los recursos del FOCEM son aplicados en estos proyectos³¹.(CHAMORRO, 2013).

Quanto à destinação dos recursos, Chamorro aponta que estão sendo pagos em dia, com exceção do Paraguai tendo em vista a mudança de governo e inserção da Venezuela ao bloco. No entanto, os projetos não foram afetados. A normativa do FOCEM dispõe que o atraso ou descumprimento pelos países que compõem o MERCOSUL incorrerá em mora, não tendo seus projetos aprovados. (Art. 7º e 8º)³².

O regime de trabalho de Chamorro (2013) é contrato por tempo determinado, assim como os demais técnicos no país. No Paraguai, o servidor público não tem estabilidade no serviço. Esse regime limita o desenvolvimento dos projetos, bem como seu crescimento, tendo em vista o rompimento do ciclo de trabalho. Os projetos sociais se destacam em sua atuação, pela proximidade junto à população. Contratos de trabalho delimitam e engessam a ação do profissional. No caso do Paraguai, outro agravante identificado: a ausência de capacitação da nova equipe.

Segundo Chamorro (2013), a importância no desenvolvimento de projetos com fundos do FOCEM são fundamentais para o Paraguay, “Fundamentales, porque muchas personas solo ven proyectos rentables económicamente, no socialmente. Este es nuestro problema necesitamos ver más allá de los rentable, ver lo social”³³.

³¹ O Paraguai precisa melhorar a sua infraestrutura. O que acontece, vocês são estudantes e estão cientes deste problema, é quando você fala de normal, média é uma má distribuição. Aqui no Paraguai é o mesmo, e o rendimento está crescendo, o PIB ainda mais, porém um tanto se concentra em um grupo de mais renda, se concentra a renda e o PIB para um segmento da população, então, precisamos de uma maior distribuição, aumentar a capacidade de consumo, oferecer a toda a comunidade, mas é preciso que elas melhoram a situação econômica, então penso que projetos como esses são importantes. Alguns projetos já estão feitos, tais como: - soluções integradas, compra de terras. FOCEM SAS preparam sistemas de abastecimento de água, energia elétrica, casas, da comunicação e entretenimento. Estas comunidades são hoje comunidades economicamente produtivas, já não precisamos do apoio, já estão incorporadas à produção do mercado de trabalho. É por isso que nós precisamos trabalhar em comunidades que não têm condições, temos de melhorar, e esse projeto não é apenas água, metade do projeto é reforçar a capacitação, informações para melhorar o uso, como a comunidade deve fazer para ter uma maior utilização da informação. Porque se não eles não vão usar a água. Porque o impacto de nossos próximos cinco anos para completar o projeto está em diminuir com a doenças intestinais, motivo de morte no Paraguai. Se eles têm água, eletricidade eles serão capazes de começar a produzir, trabalhar e progredir. Estes são projetos de alta qualidade, os recursos do FOCEM são aplicados nesses projetos. (Traduzido pela autora).

³² REGULAMENTO DO FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=reglamento>>.

³³ Fundamentais, porque muitas pessoas apenas veem projetos rentáveis economicamente, não socialmente. Este é o nosso problema, precisamos ver além do econômico, ver o social. (Traduzido pela autora).

Para Chamorro, é fundamental melhorar a integração entre os povos, ao passo que as dimensões territorial e populacional (Brasil – Argentina) permanecem como entraves ao crescimento do bloco, que muitas vezes busca definir um modelo de desenvolvimento.

Creo que para eso tiene que ser más fuerte, tiene que unirse más, porque lo que vemos no es una integración muy buena. Porque nosotros vemos una competencia entre Brasil y Argentina, intentando liderar y nosotros quedamos allí. Entonces es muy difícil que una unión sea exitosa. Los dos más grandes, si ellos están colocando medidas evitando el comercio, intentando liderar y pierde la región, Paraguay depende mucho de Argentina y Brasil, las políticas en Argentina y Brasil definen la situación de Paraguay. Entonces somos muy pequeño, con crecimiento grande, tenemos crecimiento dos o tres veces del Brasil como país, pero eso es temporal. Lo que necesita Paraguay es mejorar la infraestructura social, para mejorar más su situación económica, de la mayor parte de la población y ser la base del crecimiento económico más adelante³⁴. (CHAMARRO, 2013).

O FOCEM é um instrumento para redução de assimetrias no bloco, no entanto, pode-se observar a importância de um maior aprofundamento do processo de integração, não apenas em recursos, mas no diálogo permanente entre os setores. O repasse ao país através do princípio de solidariedade ainda se configura como método eficaz, tendo em vista a dimensão econômica dos países Brasil e Argentina.

Como avanço na agenda social do MERCOSUL, o FOCEM constitui-se como mecanismo de financiamento, objetivando criar uma convergência favorável ao desenvolvimento social. A proteção social na agenda social do MERCOSUL não se apresenta como proposta universalizada, tendo em vista a ausência de uma cidadania comunitária no bloco. Desse modo, a proteção social ainda permanece atrelada ao Estado, ao vínculo junto a este ordenamento jurídico. Nesse sentido, os projetos vinculados às políticas sociais poderão apresentar impactos na proteção social de cada país que compõe o MERCOSUL.

³⁴ Acredito que para isto tem que ser mais forte, tem que se unir mais, porque o que vemos não é uma boa integração. Porque a gente vê a concorrência entre Brasil e Argentina, na tentativa de liderar e nós ficamos lá. Então é muito difícil que a união seja bem-sucedida. Os dois maiores, se eles estão colocando as medidas evitando o comércio, tentando liderar, perde a região, o Paraguai depende muito da Argentina e do Brasil, as políticas na Argentina e no Brasil definiu a situação do Paraguai. Então somos muito pequenos, com crescimento grande, temos o crescimento duas ou três vezes a do Brasil como um país, mas isso é temporário. O que o Paraguai precisa é melhorar sua infraestrutura social, para melhorar sua situação econômica, e da maioria da população e ser a base do crescimento econômico adiante. (Traduzido pela autora).

2.3 A CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL: INSTITUTO SOCIAL

A necessidade de consolidação de uma agenda social no MERCOSUL coloca em pauta a demanda por mecanismos institucionais para fortalecimento da mesma. Com a criação da RMADS, a dimensão social foi organizada, necessitando de outro mecanismo para apoiar os seus projetos, o que se deu com a criação do Instituto Social do MERCOSUL, em 2007, pelo Conselho Mercado Comum, através da decisão nº 03/07, com sede na cidade de Assunção-Paraguai, com a função, dentre outras, de “elaboração e planificação de projetos sociais” (CMC, Nº 03/07).

O Instituto Social do MERCOSUL visa assessorar a construção de políticas sociais regionais, tendo por objetivos:

- Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL.
- Contribuir para superar as assimetrias.
- Colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais.
- Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais.
- Recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social.
- Promover mecanismos de cooperação horizontal.
- Identificar fontes de financiamento. (CMC/DEC. Nº 03/07).

Conforme estrutura do Instituto Social do MERCOSUL (ISM/Dec. Nº37/08), seu funcionamento será financiado com aportes voluntários dos Ministérios de Desenvolvimento Social dos países do bloco, podendo utilizar recursos provenientes de contribuições das Organizações não Governamentais e de Organismos Internacionais.

O ISM constitui instância técnica de investigação na esfera das políticas sociais e implementação de linhas estratégias, aprovadas pela RMADS. O ISM é constituído pelo conselho, órgão diretivo do ISM, sendo composto por um representante da Presidência Pró-tempore e um representante governamental de cada país que compõem o MERCOSUL, designados pela RMADS, os quais definirão as pautas estratégicas e programáticas junto com o Diretor. A direção do ISM seguirá um regime de alternância entre os Estados parte, em ordem alfabética, por um período de dois anos.

O ISM é integrado por quatro departamentos, com técnicos de cada Estado-parte.

- Departamento de Investigação e Gestão da Informação;
- Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais;
- Departamento de Administração e Finanças;
- Departamento de Comunicação.

Ainda com base em sua estrutura organizacional, observam-se as funções de cada departamento.

- Compete ao Departamento de Investigação e Gestão da Informação realizar pesquisas e estudos comparativos, a fim de contribuir para a tomada de decisões em indicadores sociais, regionais e políticos regionais sociais, identificar e criar oportunidades de intercâmbio sobre a gestão de sistemas de informação sociais.
- Ao Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais compete contribuir na geração de instâncias de diálogo regional e na elaboração de projetos em matéria de políticas sociais, e intercâmbio de práticas socialmente relevantes, e identificar oportunidades de cooperação horizontal.
- O Departamento de Administração e Finanças é uma instância de apoio às demais áreas do ISM, cujo objetivo é auxiliar o Diretor Executivo nas atividades relacionadas à gestão financeira e orçamental, patrimonial e de recursos humanos ISM.
- O Departamento de Comunicação configura uma instância de apoio à gestão institucional, com vistas a auxiliar o Diretor Executivo na concepção e execução da estratégia de comunicação corporativa e divulgação pública de ações, pesquisas do ISM. (ISM/CMC/03/07).

Após a criação do ISM, o objetivo voltou-se ao estabelecimento de um Plano de Ação, que envolveu os Ministérios de Desenvolvimento Social. Esse Plano foi enunciado como prioridades políticas dos Estados parte no âmbito das políticas sociais, no tocante aos problemas sociais na região.

A construção do Plano Estratégico de Ação Social teve antecedentes³⁵, datados a partir de 2005, com a Cúpula Presidencial, iniciativa de Assunção sobre a Luta contra a Pobreza Extrema. Nessa cúpula, expressava-se que a consolidação do processo democrático no bloco depende da construção de uma sociedade mais justa e equitativa, necessitando de um plano de ação para responder aos desafios na esfera social.

Conforme comunicado dos Presidentes do MERCOSUL,

Reafirma a prioridade de definir uma Agenda Social Integral e Produtiva orientada a desenvolver iniciativas e políticas ativas para reduzir o déficit social, promover o desenvolvimento humano e integral e a integração produtiva. Nesse sentido, reconheceram a importância de elaborar um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) para identificar medidas destinadas a impulsionar a inclusão social e assegurar condições de vida mais dignas para nossos povos. (MERCOSUL, 2005)³⁶

Em 2008, é adotado o documento em caráter preliminar: o Plano Estratégico de Ação Social- PEAS. Essa proposta é fundamentada em cinco eixos e um conjunto de diretrizes. O ISM e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais fazem parte desta proposta de plano estratégico. Os temas relacionados ao combate à fome, à pobreza, e às desigualdades sociais ganham centralidade e prioridade na agenda governamental. Em 2011, é aprovada a versão final do Plano Estratégico de Ação Social, com objetivo de orientar o ISM na implementação do PEAS.

O Plano Estratégico de Ação Social se configura como uma orientação de prioridades em matéria de políticas públicas da região, sendo um “instrumento fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a Dimensão Social do MERCOSUL”. (MERCOSUL, 2012, p. 38).

A aprovação do PEAS define um como avanço na consolidação da dimensão social do MERCOSUL, delimitando as prioridades do conjunto do bloco em dez eixos fundamentais, definidos pelo conjunto de ministérios e organismos públicos do MERCOSUL. O PEAS contém indicações e objetivos específicos para os Estados- partes no que se refere a:

³⁵ Os antecedentes do Plano Estratégico de Ação Social e o desenvolvimento do processo neste âmbito podem ser melhor observados na sistematização das atas da RMADS e do ISM em anexo.

³⁶ MERCOSUL. **Comunicados Presidenciais.** Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4648&site=1&channel=secretaria>.

- 1- Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais;
- 2- Garantir direitos humanos, a assistência humanitária e igualdade ética, racial e de gênero;
- 3- Universalizar da saúde pública;
- 4- Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo;
- 5- Valorizar e promover a diversidade cultural;
- 6- Garantir a inclusão produtiva;
- 7- Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos humanos de previdência social;
- 8- Promover a sustentabilidade ambiental;
- 9- Assegurar o diálogo social; e
- 10- Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais. (ISM, 2013, p. 30)

Em visita técnica realizada ao ISM, em dezembro de 2013, constataram-se os avanços e desafios frente ao processo de integração. De acordo com Marcelo Mondelli, responsável pelo Departamento de Investigação e Gestão da Informação, o ISM possui cinco técnicos no momento. Quanto à equipe de trabalho, ele destaca:

Ahora uno (1) esta fuera, y tenemos cuatro (4), Carmen Garcia es la asistente social, un encargado de políticas públicas, que no está aquí, esta fuera e retornando el miércoles, después estoy yo, después existe el área administrativa con dos personas. Y el director como ustedes saben que no esta en Asunción por los problemas que existen entre Paraguay y Venezuela, que es una situación muy especial (...), por cuestiones diplomáticas no puede llegar al país. Él ahora está en Montevideo, y el intercambio se realiza por videoconferencia, pero está participando de muchas reuniones en el MERCOSUR y esperamos que antes del final de año sea resuelta esta cuestión³⁷. (MONDELLI, 2013).

Christian Adel Mirza, ex-diretor do Instituto Social do MERCOSUL, afirma que o ISM se define como um espaço de aprofundamento do âmbito social e está a serviço dos países que compõem o MERCOSUL, para contribuir no avanço das políticas sociais do mesmo.

O Instituto é técnico-político e está a serviço dos Estados partes, para colaborar com cada um deles no aprofundamento de suas próprias políticas sociais. Mas, também para articular projetos de caráter regional, de modo que também possamos contribuir com a diminuição das assimetrias entre os países membros³⁸. (MIRZA, 2012)

³⁷ Agora um (1) está fora, e temos quatro (4), a Carmem Garcia que é assistente social; um encarregado de políticas públicas, que não está aqui, está fora e retorna (quarta-feira), depois tem eu, depois tem a área administrativa com duas pessoas. E o diretor, como vocês sabem, não está em Assunção por problemas que tem o Paraguai e a Venezuela, que é uma situação muito especial [...], pelo fato diplomático não pode chegar no país. Ele agora está em Montevideú, e o intercâmbio se faz por vídeo conferência, mas está participando de muitas reuniões no Mercosul e esperamos que antes do fim do ano tenha-se resolvido esta questão. (Traduzido pela autora).

³⁸ Cúpula Social do MERCOSUL, Brasília 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/o-governo-do-paraguai-sta-suspenso-do-mercosul-nao-seu-povo/>>. Acesso em: 08 dez. 2012.

O ISM enfrenta desafios para o aprofundamento da agenda social no MERCOSUL, pela ausência de diálogo com os órgãos que compõem a estrutura organizacional do bloco e, ainda, pela mudança governamental³⁹ que o Paraguai sofreu.

Conforme o Chefe do Departamento de Investigação e Gestão da Informação do ISM, Marcelo Mondelli (2013), a mudança governamental afetou diretamente o ISM, tendo em vista o corte no diálogo com a Secretaria de Ação Social e com o MERCOSUL.

[...] y en el caso de Paraguay, con el corte de diálogos con la Secretaria de Acción Social, nosotros perdimos vínculo con Paraguay, el golpe indico que el ministerio de acción social no pueda hablar con ningún miembro del Mercosur⁴⁰.

O ISM conhece as atividades que vêm sendo desenvolvidas pelo FOCEM, porém, o mesmo não possui diálogo com os demais mecanismos organizacionais do MERCOSUL no país, no momento, dada a tensão do governo⁴¹:

³⁹ Fernando Lugo foi deposto do poder em 22/06/2012 pelo Parlamento. Em regimes presidencialistas, os presidentes podem sofrer impedimento de mandato pelo Parlamento, por meio de comprovação de condutas ilícitas, após métodos processuais que garantam a ampla defesa. No caso do Paraguai, a maioria absoluta do Senado aprovou sua remoção do poder com 39 votos favoráveis e 04 contrários. “O Senado agiu como juizado político e concedeu apenas duas horas de defesa a Lugo, meramente proforma”. Os motivos pelos quais os parlamentaristas defenderam a remoção do presidente seriam: “fraco desempenho de suas funções após um confronto violento com trabalhadores sem-terra na região leste do país na sexta-feira 15, que culminou em 17 mortes – 11 de trabalhadores rurais sem-terra e 6 de policiais na região de Curuguaty, departamento (estado) de Canindeyú”. Havia também outros quatro motivos. Entre eles uma manifestação de jovens de esquerda no Comando de Engenharia das Forças Armadas, em 2009 – que para a oposição foi financiada com recursos da hidrelétrica de Yaciretá -, o uso de tropas militares em 2012 por sem-terra em Ñacunday para pressionar fazendeiros”. Outro fator foi a responsabilização de Lugo pela violência no país, e a última acusação de caráter internacional: “os parlamentares criticaram a decisão de Lugo em ratificar o Protocolo de Ushuaia II, de dezembro de 2011, que prevê intervenção externa caso uma democracia esteja em perigo”. (CARTA CAPITAL, 2012. Senado paraguaio destitui Lugo e golpe relâmpago é consolidado. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/senado-paraguaio-destitui-lugo-e-golpe-relampago-e-consolidado/>>. Acesso em: 22 jun. 2012).

⁴⁰ E no caso do Paraguai, com o corte de diálogos com a Secretaria de Ação Social, nós perdemos vínculos com o Paraguai, o golpe indicou que o Ministério de Ação Social não pode falar com nenhum membro do MERCOSUL. (Traduzido pela autora).

⁴¹ O MERCOSUL foi formado em 1991, pelas Repúblicas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Como Estados Associados participam Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador, ou seja, incorporam o bloco com voz, mas sem direito a voto. A Venezuela estava em processo de inclusão como membro efetivo no bloco, no entanto, para aderência ao bloco regional, os países que compõem o MERCOSUL devem ratificar de maneira unânime. O protocolo de adesão à Venezuela ao bloco foi aprovado pelas Repúblicas da Argentina, Uruguai e pelo Brasil, em dezembro de 2009, dependendo da aprovação do Paraguai para inclusão como membro efetivo. A mudança governamental no Paraguai ocasionou a suspensão do país no MERCOSUL e, consequentemente, a entrada da Venezuela no bloco, o que tencionou as relações entre os países do bloco.

[...] pero el ISM no tiene ninguna participación, pues son áreas del Focen que coordinan estas acciones y las ejecutan. El gobierno paraguayo no quiere hablar con el Mercosur hasta que la cuestión de Venezuela sea resuelta, por causa del ingreso de Venezuela al Mercosur, Paraguay tomo una posición no muy favorable⁴². (MONDELLI, 2013).

Outra questão apontada como desafio a ser enfrentado pelo ISM configura-se no repasse dos recursos, o que afeta diretamente nas ações. Conforme Mondelli (2013),

Ahora tenemos tres países que no están cumpliendo con el presupuesto, solamente dos países están cumpliendo con el presupuesto: Argentina y Uruguay. Llega a un total de 25% el presupuesto pago. El Brasil está pendiente desde 2008, siendo que el mayor presupuesto de contribución es del Brasil. Esto se debe a una norma, no solo del ISM, sino de todos los organismos creados después de 2007 del MERCOSUR, como es el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, el Tribunal Permanente de Revisión y el Órgano Representante del Mercosur. De esta forma, el Congreso Brasileiro está recién aprobando algunos proyectos y el proceso de pago para el exterior en el Brasil tiene que ser aprobado por el parlamento del Mercosur⁴³.

O Brasil, responsável por 40% do orçamento junto ao ISM, apresenta impacto negativo para continuidade das ações. O ISM está sendo construído com mínimos recursos, o que dificulta o desenvolvimento de pesquisas e atividades, tencionando mais o ISM, que já enfrenta a crise estatal no Paraguai. Conforme Mondelli (2013), a ausência de repasses do Brasil é uma situação que ocorre não somente com o ISM, mas também com as demais instituições do MERCOSUL.

Sobre essa questão, a técnica do departamento de Investigação e Gestão da Informação Carmem Garcia (2013) aponta a dificuldade da ausência de recursos para desenvolvimento de plano de ação.

[...] no podemos hacer actividades, hasta ahora nunca tuvimos problema ni retraso en el pago de sueldos pero si es un problema hacer

⁴² Sim, mas o ISM não tem nenhuma participação, pois são áreas do Focen que coordenam estas ações e as executam. O governo paraguaio não quer falar com o Mercosul até que a questão da Venezuela seja resolvida. Por causa do ingresso da Venezuela no Mercosul, o Paraguai tomou uma posição não tanto favorável. (Traduzido pela autora).

⁴³ Agora temos três países que não estão cumprindo o orçamento, e somente dois países estão cumprindo com o orçamento: Argentina e Uruguai. No total chega em 25% do orçamento pago. O Brasil está pendente desde 2008, embora o maior orçamento seja o do Brasil. Isso devido à um tema normativo, não somente do ISM, mas todos os órgãos criados depois de 2007 do Mercosul, como o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, o Tribunal Permanente de Revisão e o Órgão Representante do Mercosul. Assim, o Congresso Brasileiro está recém aprovando alguns projetos e o processo de pagamento para o exterior no Brasil tem que ser aprovado pelo parlamento do Mercosul. (Traduzido pela autora).

actividades. [...] El problema es que no podemos hacer pesquisas no tenemos recursos⁴⁴.

Sobre o diálogo com os demais Ministérios de Desenvolvimento Social, Carmen Garcia (2013) aponta que os temas relacionados ao ISM acabam ficando em segundo plano, tendo em vista os demais assuntos e trabalhos desenvolvidos em cada país.

Para ellos lo MERCOSUL es un tema más de los cincuenta mil temas que tiene la agenda. El personal está en otra cosa, para marcar una videoconferencia, no hay un personal exclusivo que trabaja, Hay muchos problemas y entre estos el MERCOSUL, entonces ahí, entra la agenda del gobierno la prioridad que tiene en el gobierno, no es que no se quiere, se quiere pero el problema es que hay muchas agendas cruzadas y con las características que tiene el MERCOSUL, que todas las decisiones son por consenso⁴⁵.

Os técnicos gestores do ISM trabalham por regime de contrato por tempo determinado, realizado através de concurso público, o que apresenta barreiras para a continuidade do trabalho. Para Carmen Garcia (2013), a existência de uma equipe permanente contribuiria na garantia da memória institucional do ISM. “Es muy importante tener un cuerpo permanente en el Instituto porque la memoria Institucional es la garantía, una cosa es la idea de cómo planificar el Instituto otra cosa es la práctica”⁴⁶.

Os desafios destacados dificultam o avanço do ISM, a ausência de equipe técnica em cada país na questão do MERCOSUL também traz morosidade ao bloco, tendo em vista as prioridades de cada Estado. O diálogo com os Ministérios de Desenvolvimento Social acaba em segundo plano, tendo em vista os demais assuntos e trabalhos desenvolvidos em cada país. A prioridade do bloco regional do MERCOSUL depende da agenda governamental.

Os entraves apresentados apontam o tensionamento presente no bloco, e a inserção da Venezuela contra o posicionamento do Paraguai - suspenso pelo Golpe

⁴⁴ [...] Não podemos fazer atividades, até agora nunca houve problema nem atraso no pagamento de salários, mas sim, é um problema para fazer atividades. [...] O problema é que não podemos fazer pesquisas, não temos recursos. (Traduzido pela autora).

⁴⁵ Para eles, o MERCOSUL é um tema dos cinquenta mil temas que têm na agenda. A equipe está em outra coisa, e para marcar uma videoconferência não existe um pessoal exclusivo que trabalha; há muitos problemas, e entre estes o MERCOSUL; então, entra a agenda de governo com a prioridade que tem o governo, não é que não queiram, querem, mas o problema é que existem muitas agendas cruzadas e com as características que tem o MERCOSUL, que todas as decisões são por consenso. (Traduzido pela autora).

⁴⁶ É muito importante ter uma estrutura permanente no Instituto porque a memória institucional está garantida, uma coisa é a ideia de como planejar o Instituto, outra coisa é a prática.

de Estado - apresenta insegurança às instituições presentes no país. Como principal receptor dos recursos, o Paraguai depende do MERCOSUL; desse modo, o que se observa é mais um campo de luta política, um discurso.

No âmbito do MERCOSUL, a agenda social coloca a necessidade de efetivar medidas para garantir um padrão de proteção social. Dessa forma, o que vem sendo constatado na agenda governamental são as políticas de transferência de renda, como fator decisivo para consolidação de uma rede de proteção social, tendo em vista seu papel no enfrentamento à pobreza⁴⁷.

Como exemplo, destaca-se a Declaração do Conselho do Mercado Comum (2003), que menciona:

[...] a necessidade de priorizar a dimensão social do MERCOSUL para incentivar o desenvolvimento com equidade dos Estados Partes e da região em seu conjunto, com ênfase naquelas medidas tendentes a propiciar a inclusão social e econômica dos grupos mais vulneráveis da população⁴⁸.

Inserindo os Programas de Transferência de Renda como estratégia de proteção social na agenda social do MERCOSUL, o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) configura, em seu Eixo I, Diretriz 2, a promoção de políticas redistributivas, com vistas à superação da pobreza. Seu desafio é a universalização da política e maior articulação dos programas às políticas sociais, com vistas ao enfrentamento da pobreza.

O Plano Estratégico de Ação do MERCOSUL é estabelecido pelo Conselho do Mercado Comum (Dec. N° 67/10), por meio de propostas estabelecidas pela RMADS, apresentando como tema de destaque as políticas de transferência de renda no enfrentamento à pobreza.

⁴⁷ A centralidade nas discussões sobre enfrentamento à fome, pobreza no bloco regional pode ser observada nas Atas da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL- (11ª RMADS- 29/11/06/ 12ª RMADS- 16/06/07/ 13ª RMADS- 23/11/07 e 14ª RMADS- 13/06/08).

⁴⁸ XXIV Reunião do Conselho Mercado Comum.

Quadro 1 - Estrutura institucional do MERCOSUL relacionada à dimensão social

1996	Foro Consultivo Econômico e Social- FCES
2000	Carta Social do MERCOSUL
2000	Institucionalização da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social.
2000	Cúpula Social do MERCOSUL
2004	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.
2007	Instituto Social do MERCOSUL
2007	Parlamento do MERCOSUL
2010	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL

Fonte: Adaptado de Nogueira (2008).

A criação dessas instituições e de espaços de discussões apresenta-se como instrumentos para efetivação da agenda social do MERCOSUL, criados necessariamente para avanço na dimensão social do bloco.

Os PTR ganham centralidade a partir da década de 1990, nos países membros do MERCOSUL, como instrumento de enfrentamento à pobreza e mecanismo de garantir proteção social, por meio do repasse monetário às famílias em situação de vulnerabilidade social, articulado às demais políticas públicas de educação e saúde.

Observa-se que a inserção de governos centro-esquerda nos Estados partes reformula a direção política e social nos Estados. A implementação de políticas redistributivas contribui para o desenvolvimento econômico da região. Conforme Kerstenetzky (2012, p. 161), “a introdução de políticas distributivas por coalizões de centro-esquerda - o caso do Brasil, em particular, ilustra, inversamente, a contribuição de políticas redistributivas para o crescimento dos últimos anos”.

Costa (2013, p. 93) assevera que, com a entrada dos governos centro-esquerda, “houve uma retomada de desenvolvimento na região [...] e os índices de pobreza passaram a ser encarados como desafios a serem superados a partir da ampliação da atuação do Estado, como uma valoração do processo de integração regional”.

Neste sentido, pode-se inferir que há nos Estados partes, especialmente na década de 2000-2010, a opção política voltada para perspectiva centro esquerda, a partir do compromisso com a democracia, enfrentamento à pobreza e promoção dos direitos humanos. Neste contexto, a integração regional é abordada como mecanismo de negociação na esfera internacional.

Tais governos podem ser analisados como pós-neoliberais, em função da prioridade às políticas sociais. Segundo Sader (2013, p. 138), tais governos “representam uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente”. Nesse sentido, o autor destaca três traços equivalentes destes governos:

- Priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal;
- Priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos;
- Priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

Neste sentido, as diretrizes de proteção social no MERCOSUL assumem um eixo central: o combate à pobreza extrema. As medidas para seu enfrentamento se dão através dos PTR, analisados no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A CENTRALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL

Este capítulo tem por objetivo apresentar as características dos Programas de Transferência de Renda em cada Estado parte, através de um panorama geral, analisando-se sua forma de operacionalização, e sua inclusão ou não dentro da seguridade social. Nesse sentido, busca-se identificar qual modelo de proteção social é presente nos países que compõem o MERCOSUL, e, ainda, se os PTR estão articulados a este modelo de proteção social.

3.1 AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO MERCOSUL

Os PTR nos Estados partes surgem em um contexto marcado pelo ideário neoliberal, como estratégia de focalização, e impondo condicionalidades para o repasse de benefícios às famílias em situação de extrema pobreza. A pobreza foi medida e definida a partir de um indicador de renda – a linha da pobreza.

A década de 1990 foi destinada a compensar os efeitos das políticas econômicas de precarização dos serviços, corte de gasto público e desemprego, sendo adotada uma perspectiva de centralidade às políticas sociais. Conforme encontrado em MERCOSUL (2013, p. 47),

En efecto, si en los noventa, las políticas públicas fueron destinadas a corregir o mitigar los efectos perjudiciales de las políticas económicas, la perspectiva progressista en los países del Mercosur reorientó aquellas en función de la centralidade de los derechos humanos en su más amplia acepción⁴⁹.

Nesse sentido, tais programas apresentam características comuns no tocante aos objetivos, condicionalidades, público-alvo e centralidade na família. Conforme Serrano (2005 *apud* STAIN, 2005, p. 269), as características comuns destes programas podem ser analisadas no tocante à:

⁴⁹ De fato, se nos anos noventa, as políticas públicas foram destinadas a corrigir ou atenuar os efeitos prejudiciais das políticas econômicas, a perspectiva progressista nos países do Mercosul reorientou a centralidade dos direitos humanos no seu sentido mais amplo.

- São programas de subsídios à demanda por meio de transferências monetárias diretas para que as famílias melhorem o seu consumo;
- A maioria dos programas é de caráter condicionado e contam com distintos componentes: um centrado na saúde e nutrição e, outro, centrado na educação. Este último consiste em bolsa escolar destinado às crianças para frequentarem a escola;
- Estão claramente focalizados na população pobre e/ou extremamente pobre, para o qual diferentes técnicas e metodologias são operacionalizadas, como a combinação de critérios de focalização territorial com critério de pobreza;
- As receptoras da transferência são as mulheres;
- O não cumprimento das condicionalidades pode acarretar em risco de suspensão;
- Vários dos programas declaram operar na lógica do direito, expresso no direito à inserção;
- São desenhados e estruturados de forma altamente centralizados, cujas decisões ocorrem no âmbito institucional;
- Requerem apoio local para sua execução;
- As entidades executoras são instituições públicas;
- Contam com eficiente tecnologia informática e financeira;
- São financiados ou apoiados por Bancos multilaterais que exerce apoio na elaboração, operacionalização e avaliação dos mesmos;
- Alguns com sistemas sofisticados de avaliação de impacto.

Ao avaliar a atuação do Estado no âmbito social, Costa (2013, p. 93-94) aponta a necessidade de elevar os investimentos públicos nos países da região:

Os países do Mercosul enfrentam o desafio de elevar investimentos sociais. O Brasil, com maior PIB da região, é também o país mais desigual, o Paraguai acumula os piores índices, com menor PIB e elevada pobreza, a Argentina, depois das crises de 2002, ainda tem dificuldades de rearticular o crescimento econômico e ampliação de empregos, e o Uruguai, apesar das dificuldades econômicas, apresenta melhores indicadores sociais.

Nesse sentido, o enfrentamento à pobreza requer a atuação do Estado por meio de políticas redistributivas e oferta de serviços públicos, especialmente na área da saúde e educação. A prioridade de atendimento às crianças apresenta centralidade no enfrentamento à pobreza. A ausência de inclusão de todos no mercado de trabalho e no campo da seguridade social coloca as famílias com crianças pequenas no centro da proteção social. A concentração de pobreza na primeira infância é abordada pelas análises da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2010, p. 10).

[...] a alta concentração da pobreza nas primeiras etapas da vida, o nível baixo de transferências públicas para a infância e a juventude, e a segmentação em resultados e aprendizagens educativas são fatores que explicam, ao menos em parte, a persistência da desigualdade em nossos países (que se agregam ao núcleo estrutural da desigualdade na matriz

produtiva e no mercado de trabalho). Para combatê-los, propõe-se uma série de medidas na lógica do ciclo vital, que são essencialmente de três tipos. Por um lado, um esquema de transferências monetárias aos domicílios vulneráveis com filhos de 0 a 4 anos, que aumentem as possibilidades das famílias de contar com um entorno adequado para a socialização da criança (nutrição, moradia e vestuário). Em segundo lugar, o financiamento de medidas de política que cubram os custos correntes de incorporar ao sistema educativo aqueles que não estão cobertos em idades correspondentes aos níveis inicial, pré-primário, primário e de secundário baixo e alto. Finalmente, outro conjunto de transferências monetárias articuladas com serviços de emprego e formação, que se orientem diretamente aos jovens em processo de emancipação à vida adulta (15 a 24 anos).

Os PTR contribuem para a diminuição da pobreza entre 2002 e 2009 (CEPAL, 2010, p. 17), no entanto, a análise busca identificar o fator que persiste na reprodução da pobreza infantil.

A fecundidade precoce pode ter um papel importante na reprodução da pobreza entre as crianças. Uma fecundidade mais precoce e mais alta gera uma forte carga de cuidados infantis para os domicílios, o que obriga a distribuir os escassos recursos entre um número elevado de filhos, e obstaculiza a participação das mães no mercado de trabalho. As crianças pobres, por sua vez, crescem com desvantagem em matéria de saúde e de acesso ao sistema educacional, o que erode suas capacidades humanas e que, no longo prazo, contribui para a reprodução da pobreza.

De acordo com a perspectiva do CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2010, p. 50), o enfrentamento à pobreza consiste na interligação entre a primeira infância e as etapas de emancipação, idade juvenil.

Primeira infância: transferências em dinheiro a domicílios com crianças (entre 0 e 4 anos) e políticas de cuidados (0 a 2 anos) assim como educação pré-escolar (3 a 5 anos).

Espaço intermediário entre a infância e as primeiras etapas de emancipação (infância e começos da adolescência, 6 a 14 anos): extensão do tempo educativo, investimento em educação primária e primeiro ciclo da secundária que acompanhe o incremento necessário de cobertura e conclusão.

Emancipação: transferências em dinheiro que constituam “cheques de filiação”, ou seja, um incentivo para a afirmação na educação ou no mercado de trabalho (ou no retorno a algum deles).

Seguindo as perspectivas internacionais de enfrentamento à pobreza através das transferências de renda, os Estados que compõem o MERCOSUL caminham para o desenvolvimento das duas primeiras etapas indicadas pela CEPAL: a primeira infância e as etapas de emancipação.

A seguir, será apresentado um panorama geral dos Programas de Transferência de Renda em cada Estado parte, bem como seus dispositivos legais.

Quadro 2 - Características dos Programas de Transferência de Renda no MERCOSUL- 2000-2010

País	Programa	Início	Objetivo	População-Alvo	Condicionalidades
Argentina	<i>Familias por la Inclusión Social</i>	2005	Promover o desenvolvimento, a saúde e a “retenção” no sistema educativo das crianças, assim como evitar a exclusão social.	Famílias em risco social, com filhos menores de 19 anos; gestantes ou deficientes.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Brasil	Bolsa Família	2003	Reduzir a pobreza e a desigualdade a curto e longo prazos.	Famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Paraguai	<i>Tekoporã</i>	2005	Contribuir para a redução da pobreza extrema e o aumento do capital humano e social, melhorando as condições de vida.	Famílias em situação de pobreza extrema, com gestantes, pais viúvos, idosos e crianças até os 14 anos.	Frequência escolar e controle do estado de saúde.
Uruguai	<i>Asignaciones Familiares</i>	2008	Impactar nas situações de pobreza e indigência e estimular a permanência de crianças e jovens no sistema educativo formal.	Famílias em situação de pobreza extrema, com crianças e adolescentes.	Frequência escolar.

Fonte: CEPAL, 2011.

Adaptado de MAGRO, 2012, 143-144 p.

Observando as características dos programas de transferência de renda nos países que compõem o MERCOSUL, podemos identificar que os programas oferecem em curto prazo o alívio a situação de pobreza extrema, através das transferências monetárias. A articulação das políticas de educação e saúde apresenta-se em longo prazo como mecanismo para romper com o ciclo da pobreza através das condicionalidades de frequência escolar, das vacinações e atenção à saúde especialmente de crianças e gestantes.

3.2 A DIMENSÃO SOCIAL NO BRASIL

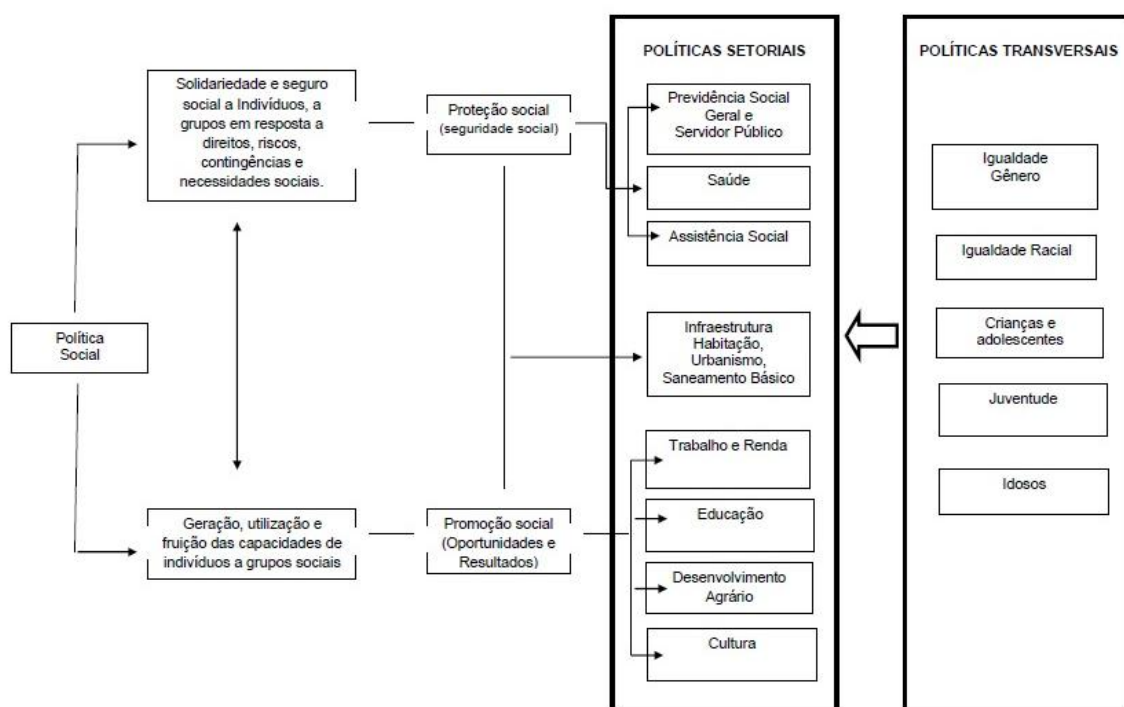
No Brasil, os sistemas de proteção social Estatal estão fundamentados na ligação das áreas de Assistência Social, Saúde, Educação e Trabalho. A Constituição Federal de 1988 instituiu a proteção social através da Seguridade Social, buscando maior uniformidade dos benefícios.

Nesse sentido, Castro (2012a) aponta que as políticas sociais agrupadas na Seguridade Social visam reduzir os riscos da sociedade de mercado. Com base no autor, trata-se de:

Políticas destinadas a reduzir e mitigar as contingências, necessidades e riscos a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o de não poder prover seu sustento e da família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego. (CASTROa, 2012, p. 1019),

Castro (2012a, p. 1020) destaca a abrangência da política social brasileira, que passou a operar de modo “estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas”. O autor apresenta a estrutura da política social brasileira.

Figura 1 - Políticas Setoriais e transversais da política social brasileira- 2010



Fonte: CASTROa (2012, p. 1019)

Para assegurar a promoção social, as políticas sociais objetivam garantir aos cidadãos acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu desenvolvimento histórico. Com base em Castro (2012a, p. 1019), as políticas sociais

[...] compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de Trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de Trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à Agricultura Familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à Economia Solidária, à Habitação, à Mobilidade Urbana.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, dispõe sobre os princípios fundamentais do país, dentre os quais erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A seguridade social compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, Art. 194).

O sistema de seguridade social brasileiro estabeleceu princípios do Estado de Bem Estar Social, fundamentado no sistema de proteção integral ao cidadão, desde seu nascimento à velhice.

A Política de Assistência Social é inscrita na CF/88 pelos artigos 203 e 204 e tem como público-alvo as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal n 8.742, de 07/12/1993) e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, regulamentaram a proposta Constitucional. A partir da LOAS, a atenção às necessidades básicas é analisada como dever do Estado e direito do cidadão.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, regulamentado pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, em 2005, constitui instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que delimitam o parâmetro de funcionamento do SUAS.

A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. (NOB/SUAS, 2005, p. 19)

Assim, a política pública de assistência social é operacionalizada por meio de um sistema único – SUAS, envolvendo as três esferas de governo e integrando ações do Estado e da sociedade civil organizada. A Política de Assistência Social - PNAS tem como objetivos a proteção social, através da prioridade na família como foco de atenção, e no território, como base de organização.

A Norma Operacional Básica, aprovada em julho de 2005, constitui as principais diretrizes e estratégias para a operacionalização da política de assistência social. A NOB/SUAS (2005) aponta cinco tipos de seguranças legitimadas como direitos socioassistenciais:

1. Segurança social de renda;
2. Segurança de acolhida;
3. Segurança de convívio;
4. Segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social;
5. Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Conforme estabelece a NOB:

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho. (NOB/SUAS, 2005, p. 20).

O sistema de proteção social pode ser analisado como intervenções políticas com foco na redução de riscos e vulnerabilidades sociais. Lavinas (2009, p. 7) reitera:

Podemos concluir, então, que o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças, e que ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidas aos indivíduos e às famílias.

A pobreza no Brasil tem sido trabalhada através da política de assistência social, com focalização da extrema pobreza e no cumprimento de condicionalidades pelos PTR. A Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- Senarc/MDS é

responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, a qual promove a transferência de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

Nesse sentido, podemos identificar como intervenção estatal na garantia de proteção social e promoção à segurança de renda, o Benefício de Prestação Continuada-BPC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI⁵⁰, Programa Pró-Jovem⁵¹ e Programa Bolsa Família. O BPC é assegurado pela Constituição Federal de 1988 como direito. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, trata-se de um benefício individual, não vitalício e intransferível, o qual assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade. Em ambos os casos, a comprovação e provas de meios são exigidas. O BPC é financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, regulamentado pela Lei 8.742/93, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social. Os Benefícios eventuais da área da Assistência Social são de responsabilidade dos municípios, e podem ter co-financiamento dos Estados. A Senarc é responsável pela operacionalização do Programa de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, o Bolsa Família, o qual será detalhado a seguir.

3.2.1 Programa Bolsa Família: experiência do Brasil

Os Programas de Transferência de Renda no Brasil foram criados em 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em 2001, foi implementado o Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação, o Programa

⁵⁰ De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL), “o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) articula um conjunto de ações para retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto quando na condição de aprendiz, a partir de 14 anos. O programa compreende transferência de renda – prioritariamente por meio do Programa Bolsa Família –, acompanhamento familiar e oferta de serviços socioassistenciais, atuando de forma articulada com estados e municípios e com a participação da sociedade civil”. BRASIL. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

⁵¹ De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, trata-se de um “serviço sócio-educativo de proteção social básica, ofertado aos jovens pelos Centros de Referência de Assistência Social e entidades conveniadas da rede sócio-assistencial”. O Projovem atua em quatro modalidades Projovem Urbano; Projovem Campo; Projovem Adolescente e Projovem Trabalhador (Ministério do Trabalho e Emprego). BRASIL, **Programa Nacional de Inclusão de Jovens**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/projovem-adolescente-15-a-17-anos/projovem-adolescente-institucional>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

Agente Jovem e o Bolsa Alimentação, vinculados ao Ministério da Saúde, e em 2002, o programa Auxílio-Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia.

A Lei nº. 10.836/2004 estabelece a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda, do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás, do programa Cartão Alimentação, e do Cadastro Único do Governo Federal. A unificação administrativa dos programas articulou Estados e municípios e significou uma diminuição de R\$ 97 milhões/ano, o que significa uma redução de 34% do custo anterior, e equivale a 3,8% do volume de recursos gastos com a transferência de renda. (COHN, 2004, p. 12).

Em seu discurso de lançamento do Programa Bolsa Família - PBF, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva destacou a descentralização do programa e o avanço com centralidade da família.

Estamos construindo uma política nacional de transferência de renda com a participação de estados e municípios. Eles também poderão aportar recursos e programas para que as famílias se emancipem, sem risco de regredir à situação anterior. O cartão Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas [...] O Bolsa Família aumenta os benefícios, mas aumenta também o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas com o seu próprio futuro. (Presidente Lula em discurso de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Pode-se observar que a família ganha centralidade nas políticas sociais após a CF 1988. Conforme o discurso acima, o Programa Bolsa Família apresenta compromissos a seus usuários por meio do benefício. Não se trata de desresponsabilizar o Estado na garantia de proteção social, mas responsabilizar as famílias por sua condição de vida, e pela administração do Programa.

No Brasil, o PBF, governo Federal, foi criado em 2003 visando à transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. As famílias são levantadas com base nas informações do Cadastro Único inseridas pelos municípios, no entanto, o cadastramento da família não significa que esteja necessariamente no programa. Os Estados ficaram responsáveis na coordenação e aos municípios o cadastramento e busca ativa dos usuários do programa.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal foi criado em 2001, sendo coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O CadÚnico tem como objetivo mapear informações socioeconômicas das famílias com renda de até meio salário mínimo mensal, conhecer o todo do núcleo familiar, as características de domicílio, dados dos componentes da família, e monitorar e avaliar o impacto dos programas. O Cadastro Único seleciona as famílias para o Programa Bolsa Família e os demais programas sociais voltados às famílias pobres, e o cadastro reúne informações das famílias e membro.

As bases legais do Cadastro Único estão regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

Com base em Cunha (2008, p. 13), o Cadastro Único é composto por três núcleos de informação:

- (a) **Identificação da pessoa** (que gera o Número de Identificação Social – NIS, de cada pessoa cadastrada), é composto por: nome completo do cidadão, nome da mãe, data de nascimento, município de nascimento e algum documento de identificação com controle nacional de emissão;
- (b) **Identificação do endereço** e;
- (c) **Caracterização sócio-econômica**, composta por: composição familiar (nº de pessoas, existência de gestantes, idosos, portadores de deficiência), características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, água, esgoto e lixo), qualificação escolar dos membros da família, qualificação profissional e situação no mercado de trabalho e rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

No PBF, há tetos municipais (quotas) que delimitam o número de benefícios por municípios. De acordo com Coutinho (2013, p. 23), esse mecanismo coloca ao município estímulos no preenchimento dos cadastros.

A iniciativa de criar essas quotas está ligada à intenção de evitar o risco de os municípios cadastrarem pessoas que claramente não deveriam (porque não precisam) receber o benefício. As cotas municipais seriam importantes, assim, porque elas impedem que prefeitos e outras autoridades públicas, por razões políticas, registrem pessoas indiscriminada ou fraudulentamente.

Elas criariam, em resumo, incentivos para que tais autoridades registrassem somente os que realmente necessitam do benefício.

Por meio de condicionalidade, o PBF está relacionado às políticas da área educacional, saúde e assistência social. As condicionalidades apresentam-se como requisitos para acesso ao benefício:

A concessão dos benefícios vincula-se ao cumprimento das condicionalidades (ou contrapartidas sociais), entendidas como 'a participação efetiva das famílias' no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social ações. (Art. 27, Dec. nº. 5.209).

De acordo com Cunha (2008), o debate sobre as condicionalidades e focalização dos PTR apresentam três matrizes. A primeira constitui o princípio da universalidade, objetivando a construção de uma sociedade mais igualitária; a segunda, os PTR como residuais e, a terceira, na focalização aos segmentos mais empobrecidos da população.

A primeira delas reúne aqueles que entendem que as transferências de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos os cidadãos, sem levar em conta critérios de pobreza e sem contrapartidas dos beneficiários. [...]

Uma segunda concepção é aquela que entende que políticas de transferência de renda, e mesmo políticas públicas no sentido mais amplo, são importantes para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais. Devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência. [...]

Uma terceira concepção é aquela que entende que políticas para redução da pobreza e da desigualdade pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres. Para esses, é preciso um tratamento diferenciado dos mais pobres, de forma a reduzir desigualdades prévias e, no futuro, promover a igualdade. (CUNHA, 2008, p. 2-3).

Conforme o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁵², o Programa Bolsa Família possui cinco tipos de benefícios: Benefício Básico (que compreende R\$ 70, a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por

⁵² BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

família); Benefício Variável de Caráter Extraordinário (valor calculado caso a caso) e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (com valor correspondente ao necessário para que a todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e 6 anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa).

A concessão do benefício do Bolsa Família ocorre com base nas informações presentes do Cadastro Único. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014), o processo de análise de dados ocorre de forma automatizada, com foco nas famílias de menor renda. A inclusão no Programa dá à família o direito de permanecer no programa por, no mínimo, dois anos, e após esse período o cadastro é revisado.

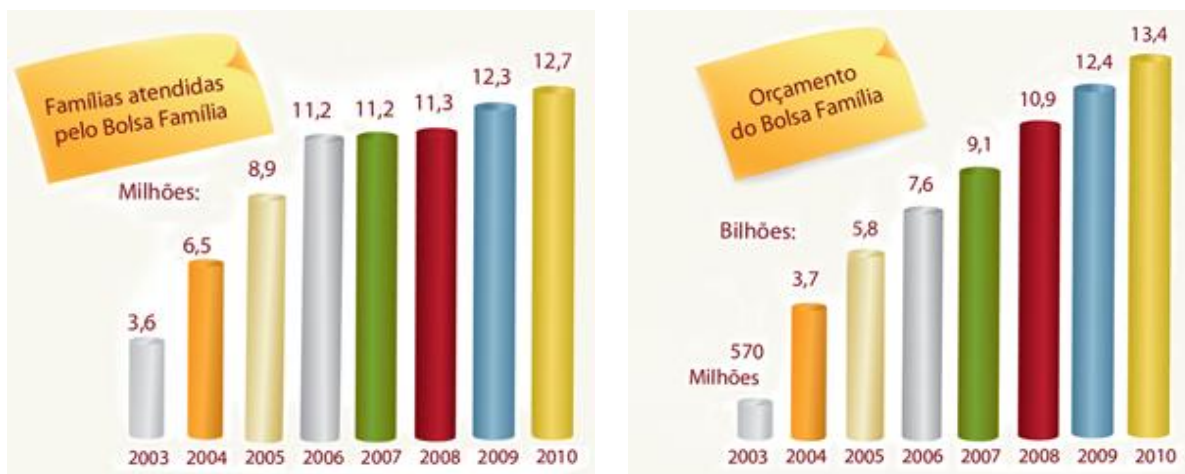
De acordo com o Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei de criação do referido Programa, os objetivos básicos em relação a seus beneficiários são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

No tocante às condicionalidades do programa, as mesmas são interligadas à área de saúde e educação. É de responsabilidade do poder público garantir acesso a esses serviços. No âmbito da educação, as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos devem ser matriculados na escola, e garantir frequência escolar de no mínimo 85%. De 16 a 17 anos, os adolescentes devem ser matriculados e ter frequência de 75%. O não cumprimento das condicionalidades está sujeito a penalidades, que vão desde notificação à suspensão do benefício, podendo chegar ao seu cancelamento e exclusão da família do programa.

Com base no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (BRASIL, 2010), o Programa Bolsa Família teve uma expansão desde 2004, tornando-se peça-chave no enfrentamento à pobreza pelo governo federal. Os gráficos a seguir apresentam o total de famílias beneficiadas até 2010, e o valor do repasse.

Gráfico 1 - Famílias atendidas e orçamento do Bolsa Família

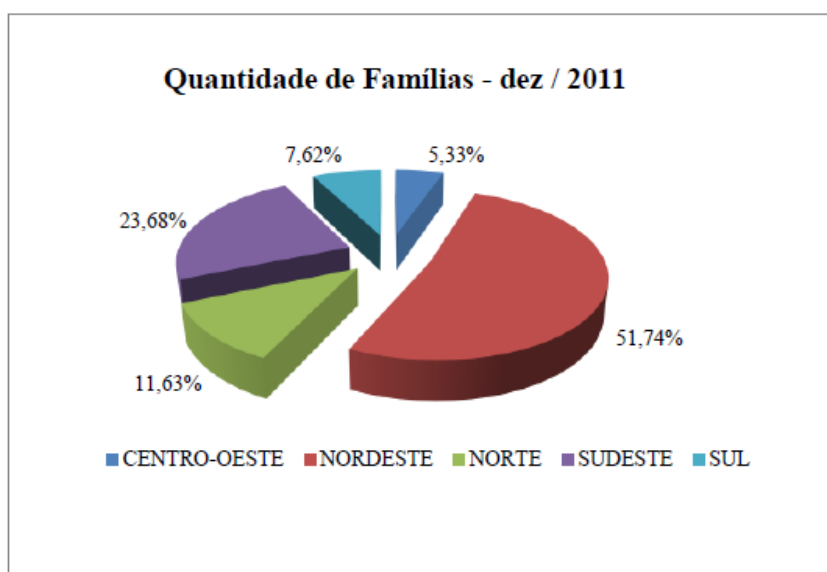


Fonte: (BRASIL/MDS, 2010)

Conforme podemos observar, o orçamento do programa aumentou no período de 2003 a 2010, o que possibilitou atender a população em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social.

Conforme se pode constatar no Gráfico 2, no exercício de 2011 a distribuição regional do PBF se apresenta da seguinte forma:

Gráfico 2 - Distribuição do Programa Bolsa Família por região



Fonte: (BRASIL/MDS, 2012, p. 66).

Podemos observar que a participação junto ao programa bolsa família possibilitou garantir níveis de proteção social à população em situação de pobreza, especialmente nas regiões mais pobres do território brasileiro. O PBF contribui para diminuição da pobreza e desigualdade de renda no país. De acordo com Coutinho (2013, p. 21), no período de 2008, a renda dos 10% mais pobres cresceu seis vezes mais rápido que a renda dos 10% mais ricos. Conforme o autor,

Com efeito, desde o ano de 2001, não apenas a pobreza mas também a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente Gini, vêm diminuindo de forma inédita no país. Entre 2001 e 2008 os ricos perderam e os pobres ganharam, isto é, os primeiros, em proporção, se apropriaram de menores parcelas da riqueza em relação aos segundos. O coeficiente de Gini, que em 2001 era igual a 0,59, decresceu constantemente, chegando a 0,55 em 2008. [...] Em 2009 o Gini brasileiro, que foi um dos mais altos do mundo no final da década de 1980, baixou para 0,54. Durante esse mesmo período, timidamente, a economia cresceu em média 3,3% ao ano. (COUTINHO, 2013, p. 21).

A diminuição da pobreza no Brasil pode ser analisada com base no aumento das políticas sociais e da transferência de renda. Neri (2010, p. 15) observa que

[...] a renda do trabalho explica 66,86% da redução da desigualdade entre 2001 e 2008, a seguir vêm os programas sociais, com destaque ao Bolsa Família e seu antecessor Bolsa Escola, que explicam 17% da redução da desigualdade, enquanto os benefícios previdenciários explicam 15,72% da desconcentração de renda.

A expansão de empregos e alteração na relação de renda do trabalho e participação na riqueza durante a primeira década de 2000 é influenciada pelo impacto na estrutura produtiva provocada pelo crescimento econômico. As novas ocupações de serviços absorveram as massas humanas, permitindo sua ascensão social, “embora distante de qualquer configuração que não a da classe trabalhadora”, no entanto, esse contingente populacional não se encaixa em critérios identificados como a nova classe média. Conforme Pochmann⁵³ (2012, p. 11),

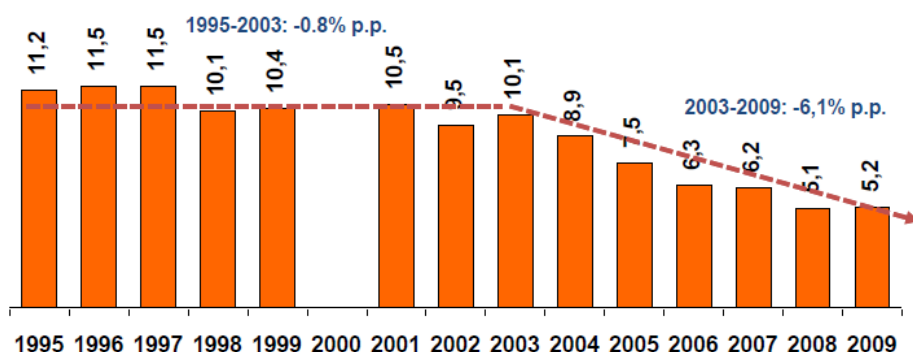
O adicional de ocupados na base da pirâmide social reforçou o contingente da classe trabalhadora, equivocadamente identificada como uma nova classe média. Talvez não seja bem um mero equívoco conceitual, mas expressão da disputa que se instala em torno da concepção e condução das políticas públicas atuais. A interpretação de classe média (nova) resulta, em consequência, no apelo à reorientação das políticas públicas para a perspectiva fundamentalmente mercantil. Ou seja, o fortalecimento dos planos privados de saúde, educação, assistência e previdência, entre

⁵³ Ver em POCHMANN (2012).

outros. [...] Percebe-se sinteticamente que a despolitizadora emergência de segmentos novos na base da pirâmide social resulta do despreparo de instituições democráticas atualmente existentes para envolver e canalizar ações de interesses para a classe trabalhadora ampliada.

Castro (2012b) aponta dados sobre a evolução da pobreza no país. A pobreza diminuiu, de 2003 a 2009, 6,1% percentuais, tendo os PTR incidência neste fator.

Gráfico 3 - Evolução da pobreza no Brasil- 1995-2009



Fonte: (CASTROb, 2012, p. 06)

Na interlocução com as áreas de saúde e educação, o PBF contribuiu no aumento da frequência escolar, e na saúde das crianças e adolescentes, tendo em vista as condicionalidades do Programa, a inserção e permanência na escola e, na saúde, com a vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. Outro fator de destaque é o repasse monetário direto, através do cartão bancário, fornecendo à população usuária liberdade na utilização do dinheiro.

O investimento nas políticas sociais ampliou o rendimento das famílias, constituindo em benefícios aos segmentos de menor rendimento. Conforme Pochmann (2013, p. 151), no Brasil,

Os segmentos de menor rendimento foram os mais beneficiados pela constituição do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que, em 2008, a base da pirâmide social (os 10% mais pobres) tinha 25% de seu rendimento dependente das transferências monetárias; em 1978, era somente de 7%, ou seja, houve um aumento de 3,6 vezes. No topo da mesma pirâmide social (os 10% mais ricos), as transferências monetárias respondiam, em

2008, por 18% do rendimento per capita dos domicílios ante 8% em 1978. Ou seja, houve um aumento de 2,2 vezes.

O Brasil possui uma população de aproximadamente 190 milhões de pessoas⁵⁴, desse total, 20 milhões são de crianças de zero a 6 anos, correspondendo a 10,6% da população total. (PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010, p. 18). As crianças são mais vulneráveis à situação de pobreza e, segundo o Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, 11,5 milhões de crianças de até 6 anos de idade vivem em famílias com renda mensal abaixo de ½ salário mínimo per capita, o que corresponde a 56% das crianças brasileiras.

As crianças são mais vulneráveis à violação de direitos, e, desse modo, a primeira infância ganha centralidade na agenda governamental, na construção de políticas e programas.

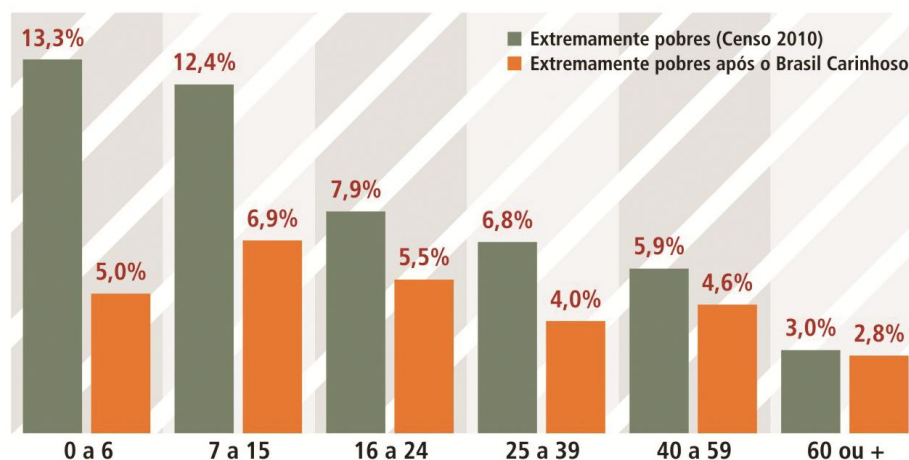
Integrante do Plano Brasil sem Miséria e articulado ao Programa Bolsa Família, foi implementado em 2012 o Programa Brasil Carinhoso - PBC, com foco nas famílias com filhos pequenos de 0 a 6 anos. Conforme o MDS (BRASIL..., 2014⁵⁵), a delimitação do público-alvo se deu através da constatação da maior incidência da pobreza entre crianças e adolescentes até 15 anos. A Ação Brasil Carinhoso visa atender a parcela mais vulnerável desse grupo, as crianças de zero a seis anos. Comparada a população idosa a taxa de miséria na primeira infância é de 4 vezes mais.

Esse programa visa garantir proteção a primeira infância a partir de transferência de renda às famílias extremamente pobres, renda mínima de R\$70,00. O Programa se insere na perspectiva de atenção integral à criança, articulando as demais políticas sociais de educação e saúde.

⁵⁴ Ver Tabela 2. População total por país, 2006-2009.

⁵⁵ BRASIL. **Brasil Carinhoso**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

Gráfico 4 - Percentual da População em extrema pobreza por faixa etária em 2010.



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

De acordo com o MDS (BRASIL, 2014), o Programa Brasil Carinho possui três eixos de atuação:

- Acesso as creches;
- Ampliação a cobertura de saúde e;
- Complementação da renda.

Na área de complementação da renda, o Programa Brasil Carinhoso acabou com a diferença de renda que havia entre crianças e adolescentes. Na educação, o programa incentiva os municípios na ampliação e oferta de vagas em creches. Por fim, na área da saúde, o programa trabalha na prevenção e no tratamento das enfermidades das crianças, o programa distribui Vitamina A e Sulfato Ferroso, além de medicamentos gratuitos para asma. (BRASIL, 2014⁵⁶).

Com vistas que os serviços de educação infantil cheguem à população mais pobre, o PBC fornece estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal. O objetivo é incentivar o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses (especialmente as beneficiárias do Bolsa Família) nas creches públicas ou conveniadas com o poder público. E, com mais recursos, induzir a melhoria do atendimento às crianças e suas famílias.

As mudanças pelas quais o desenho do Programa Bolsa Família passou, no período de 2003 à 2011 é analisado pelo IPEA (2012). Durante esse período, foi

⁵⁶ BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasil Carinhoso. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 07 de mar de 2014.

constatado que a iniciativa não conseguia resgatar da pobreza extrema as famílias sem renda, ou com renda muito baixa. Com base nos dados do IPEA (2012, p. 05),

[...] a efetividade da transferência depende de o valor transferido ser suficiente para a renda familiar per capita alcançar ou ultrapassar a linha pobreza extrema. Para a linha de R\$ 70, uma transferência de R\$ 20 para uma família com renda de R\$ 20 seria inefetiva: dobraria sua renda sem, contudo, resgatá-la da extrema pobreza. Por isso, o hiato de pobreza extrema – a diferença entre a renda familiar e a linha – deveria ser o parâmetro básico para definir o valor da transferência, pois informa diretamente quanto falta para uma família deixar de ser extremamente pobre.

Nesse sentido, as famílias com crianças de 0 a 5 anos, mesmo recebendo o benefício, continuavam pobres. A mudança na estrutura do programa compreende não mais em função da composição familiar, mas sim pago em função do hiato de pobreza.

Instrumento de destaque na redução da pobreza, os PTR já apresentam indicativos, beneficiando indiretamente as crianças,

Os níveis de desigualdade de renda e de pobreza sofreram queda expressiva nos últimos anos: cerca de 17,2 milhões de pessoas saíram da condição de extrema pobreza por conta dos benefícios previdenciários e assistenciais, representando uma redução de 44,1% no número estimado de indigentes no país, o que beneficia diretamente as crianças, que passam a ter melhor qualidade de vida e condições mais adequadas de desenvolvimento. (PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010, p. 18).

3.3 ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO: EXPERIÊNCIA DA ARGENTINA

A Argentina possui uma população de aproximadamente 40 milhões de pessoas, e desse total, conforme o InfoEscola (estimativa de 2007), 24,9% são de crianças entre zero a 14 anos.

Conforme o Observatório da Dívida Social Argentina-ODSA⁵⁷, cerca de 33% das crianças e adolescentes, menores de 18 anos, nos centros urbanos e rurais, encontram-se na linha de pobreza, e 8,5% em estado de indigência.

⁵⁷ ODSA. **Observatorio de La Deuda Social Argentina**. Disponível em: <<http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

Respectivamente, ambos indicadores referentes a 2011 representam queda de 7,2% e 4,5% em relação a 2010.

Conforme Valle (2013, p. 181), a proteção social na Argentina está estruturada como um sistema compensatório, onde o mercado configura-se como principal meio de garantia de acesso a insumos sociais, sendo a atuação do Estado residual, “funcionando como um ‘sistema compensatorio’ las instituciones públicas tenían un papel accesorio respecto del mercado que era el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales”.

Sobre o modelo de proteção social, o autor tece três observações: em primeiro lugar, a atuação do Estado como subsidiária e residual,

El principio de orientación que la inspiro há sido la subsidiariedad. Es decir, que el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo: el mercado y la familia.

Em segundo lugar, o sistema de proteção social é segmentado,

El sistema de protección estuvo segmentado; por ello, tendió a privilegiar generalmente a los funcionarios y estableció un sistema múltiple de acceso y, consecuentemente, niveles de prestaciones en razón del status profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista.

Em terceiro lugar, o familiarismo deste modelo, trazendo a responsabilidade à família na garantia quanto aos riscos sociais. (VALLE, 2013, p. 182).

Tendo em vista a conjuntura econômica do país após 2001⁵⁸, a resposta do Estado ao enfrentamento à pobreza surge pelos programas de renda condicionada, o primeiro PTR, *Jefes y Jefas*, surge em 2002. O Programa objetivava garantir proteção integral à família e acesso à educação formal aos filhos em idade escolar, por meio de subsídio econômico mensal de aproximadamente R\$58,00 (\$150 pesos).

As condicionalidades para acesso ao Programa apresentam-se vinculadas às políticas de educação, saúde e trabalho, através de parcerias junto a empresas. Este programa foi substituído pelo *Familias para la Inclusión Social*, em 2004, trazendo em questão a matricialidade familiar. O Programa objetiva promover a

⁵⁸ La caída en el crecimiento económico entre 1998 y 2002, sumada al aumento del desempleo desde 1992 y la precarización del empleo a lo largo de todo el período, dieron por resultado un proceso de creciente fragmentación social que no encontró respuesta por parte del Estado sino hasta la crisis de 2001. (VALLE, 2013, p. 185)

integração e proteção social de famílias em situação de pobreza ou risco social. As condicionalidades vinculam-se às políticas educacionais e de saúde, diferentemente do programa *Jefes y Jefas*, a realização de atividades laborais através da parceria Estado/Empresas não se apresenta como requisito, e o benefício pode chegar ao dobro, pois varia de acordo com os componentes familiares. (MIRZA; LORENZELLI, 2010, p. 23).

Conforme Stain (2005, p. 367), este programa ganha “características de um seguro social automático, de um subsídio para reinserção no mercado de trabalho, com o compromisso de capacitação e escolaridade dos filhos, objetivando a proteção integral da família”.

No âmbito de acompanhamento e monitoração, a Argentina possui um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais - SIEMPRO, bem como um Sistema de Identificação e Seleção de Famílias Beneficiárias de Programas Sociais - SISFAM. (STAIN, 2005, p. 368).

Em 2003, a estratégia governamental configura-se com a inserção de novos programas, como o Familias por la Inclusión Social, compreendendo a atenção integral às famílias com condicionalidades junto às políticas de saúde e educação, e em 2009 a atenção à primeira infância, com o programa Asignación Universal por Hijo para Protección.

Conforme dados da CEPAL, seguem os dispositivos legais deste programa:

Asignación Universal por Hijo (2009)

- **Marco legal:** Decreto N° 1602/2009 en noviembre de 2009, modificando el ya existente Régimen de Asignaciones Familiares Ley N° 24.714; Decreto N° 446/2011.
- **Órgão Responsável:** Administración Nacional de la Seguridad Social- ANSES.
- **Público-alvo:** Famílias com crianças menores de 18 anos e/ ou mulheres grávidas que estão desempregados / ou desempenham na economia informal. Os empregados domésticos com rendimentos abaixo do salário mínimo.

- **Fonte de financiamento:** Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- **Forma de Pagamento:** Cartão de débito.
- **Periodicidade:** Mensal
- **Receptor/a:** Pai ou mãe, tutor ou parente por consanguinidade até terceiro grau.
- **Contrapartidas:** Educação: frequência escolar para crianças de 5 a 18 anos. Saúde: Para os meninos/meninas menores de 6 anos, devem ter a vacinação completa e estar inscrito no Plano Nacer. Para crianças de 6-18 anos se deve ter as vacinadas completas ou em curso.
- **Sanções:** Retenção de 20% da transferência até cumprimento da condicionalidade.

Conforme Cazzaniga (2013, p. 170), a Asignación Universal por Hijo (AUH) propõe o fortalecimento da família, rompendo com a perspectiva conservadora, com orçamento de 1% do PIB. A proteção à infância está estabelecida através da Secretaría Nacional de la Niñez Adolescencia y Familia (SENAF) e o Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

El fundamento central de la AUH lo otorga la ley 26061 (de Protección integral de los Derechos de la Niña, Niño y Adolescentes); a la vez rompe con la perspectiva corporativista (beneficios ligados a la relación laboral formal) al extender el reconocimiento de derechos a otros sujetos, la ANSES como encargada de las tramitaciones correspondientes iguala las prestaciones para los que están incluidos en el mercado laboral y los que no, sustrayendo a este último sector social de las intervenciones estigmatizadoras (por lo menos en esto); toma la universalización como fin y la focalización como instrumento proponiendo un esquema de universalismo a través de “la selectividad”⁵⁹.

Segundo Valle (2013, p. 191), o valor do benefício mensal é de aproximadamente \$ 55 dólares por filho e, em casos de invalidez, de \$ 220 dólares.

⁵⁹ O fundamento central da AUH está subsidiado na Lei 26061 (Proteção integral dos Direitos da Criança e do Adolescente); rompendo com a perspectiva corporativista (benefícios ligados ao emprego formal) ampliando o reconhecimento de direitos a outros assuntos a ANSES como responsável para o cumprimento das formalidades igualando os benefícios para os que estão incluídos no mercado de trabalho e os que não, subtraindo a este último setor social de intervenções sociais estigmatizante (pelo menos este); assume a universalização como o fim da focalização como instrumento propondo um regime de universalismo através da “seletividade”. (Traduzido pela autora).

Quanto ao impacto desse Programa, o autor aponta redução de 35% na taxa de pobreza,

La AUH há tenido um impacto positivo sobre los indicadores sociales ya que transfiere ingresos directamente hacia los hogares. Seguían proyecciones de ANSES difundidas en mayo de 2010, la AUH en su alcance teórico de 4,9 millones de niño, niñas y adolescentes impactaría en la tasa de pobreza de forma que ésta pasaría del 9,1% al 6,4%, lo cual supone una reducción del 35%. A su vez, la tasa de indigencia pasaría del 3% al 1,4%, que se supondría una reducción del 53% de la tasa y de 581 menores de 18 años que superarían dicha situación⁶⁰. (VALLE, 2013, p. 193 *apud* ROCA, 2010)

Em 2011, a quantidade de beneficiários do programa era de 3.507.988, o que equivale à cobertura de 51% das crianças que não recebiam nenhum programa de transferência ou ajuda governamental. (VALLE, 2013, p. 192). Como avanço, a AUH rompe com uma perspectiva corporativista, reconhecendo os sujeitos como direitos para além do campo laboral, propondo o universalismo através da seletividade. (CAZZANIGA, 2013, p. 170).

3.4 TEKOPORÁ E ABRAZO: EXPERIÊNCIA DO PARAGUAI

O Paraguai possui uma população de aproximadamente 6.273 milhões de pessoas, sendo que, desse total, conforme o InfoEscola⁶¹, 37,2% compreende entre zero a 14 anos. Conforme Irala (2013, p. 64), a população em situação de pobreza compreende 35,1%,

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPC) 2009 la población paraguaya en situación de pobreza representaba para ese año el 35,1% del total de habitantes del país, lo que significa cerca de 2 millones 191 mil personas que cuentan con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de consumos, mientras que la pobreza extrema afecta a 1 millón 115 mil personas⁶².

⁶⁰ A AUH tem tido um impacto positivo sobre os indicadores sociais porque transfere renda diretamente às famílias. As projeções da ANSES difundida em Maio de 2010, a AUH acredita no seu escopo teórico de 4,9 milhões de crianças e adolescentes que têm um impacto sobre a taxa de pobreza, de forma que está passaria de 9,1 % a 6,4 %, o que representa uma redução de 35 %. Por sua vez, a taxa de indigência passaria de 3% a 1,4%, o que supõem uma redução de 53% da taxa e 581 menores de 18 anos que superariam essa situação. (Traduzido pela autora).

⁶¹ INFOESCOLA. **População do Paraguai.** Disponível em: <<http://www.infoescola.com/demografia/populacao-do-paraguai/>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

⁶² Segundo a Pesquisa Domiciliar Contínuo (EPC), 2009, a população paraguaia em situação de pobreza representava para esse ano 35,1 % do total de habitantes do país, o que significa cerca

Nesse sentido, o Paraguai tem como principal PTR o Programa *Tekoporá*, criado em 2005, integrante dos programas de proteção social da Secretaria de Ação Social. Este programa visa à transferência de renda às famílias em situação de extrema pobreza, com condicionalidades nas políticas de educação e saúde.

Mirza e Lorenzelli (2010, p. 50) descrevem que o objetivo geral do Programa é “mejorar la calidad de vida de la población participante a través del ejercicio efectivo de los derechos a alimentación, salud y educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales”.

O Programa Abrazo, da Secretaría de la Niñez y Adolescencia, visa à proteção à primeira infância, também criado em 2005, e acompanhamento às famílias e à situação de trabalho infantil.

Conforme dados do CEPAL, seguem os dispositivos legais deste programa:

Abrazo (2005)

- **Marco legal:** Decreto Presidencial N° 869.
- **Órgão Responsável:** Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).
- **Público-alvo:** Famílias em situação de extrema pobreza/ as em situação de trabalho infantil.
- **Fonte de financiamento:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- **Organismo executor:** Fundación DEQUENI y Fundación Jogueraha
- **Forma de Pagamento:** Retiro de una cuenta del Banco Nacional de Fomento
- **Periodicidade:** Mensal
- **Receptor/a:** Mãe
- **Contrapartidas:** Cumprimento de condicionalidades na área de Saúde, alcançando bons indicadores de nutrição. Educação: Inscrição no sistema escolar formal entre a 1ª e 6ª série, com 85% de frequência. Trabalho infantil: Mantenha as crianças longe das atividades econômicas.

Analisando o desafio para o enfrentamento ao trabalho infantil, observa-se a dimensão dessa questão, na qual mais da metade da população, 53,2%, entre 5 a 17 anos trabalha.

Tabela 4 - Crianças de 5 a 17 anos por tipo de trabalho, 2004.

Tipo de trabajo	Cantidad	%
Total	1.824.449	100,0
No trabaja	854.139	46,8
Trabaja	970.310	53,2
Sólo trabajo remunerado	108.569	11,2
Sólo trabajo no remunerado	110.692	11,4
Sólo trabajo doméstico	648.276	66,8
Trabajo remunerado más trabajo doméstico	39.075	4,0
Trabajo no remunerado más trabajo doméstico	63.698	6,6

Fonte: CÉSPEDES (2006, *apud* SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL, 2007, p.19).

A Secretaria de Ação Social estabelece que o objetivo é promover os direitos sociais às famílias, melhorando, assim, sua qualidade de vida. Conforme Irala (2013, p. 65), o Programa Tekoporã constitui o mais representativo.

El objetivo de Tekoporã es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados. Los programas de asistencia Social del gobierno del Paraguay no constituyen asistencialismo, pues el enfoque es de promoción de los derechos de las familias para mejorar su condición de vida, ejercer los derechos a la alimentación, derecho a la identidad, a la salud, a la educación. Es un modelo de abordaje integral, en el que la SAS coordina operaciones de respuestas efectivas del Estado en las comunidades⁶³ (SAS, 2010).

Conforme dados do CEPAL, seguem os dispositivos legais deste programa:

Tekoporã (2005)

- **Marco legal:** Decreto nº 1928 (2009)
- **Órgão Responsável:** Presidencia de la República.

⁶³ O objetivo do Tekoporã é romper a transmissão intergeracional da pobreza, por meio de transferências de renda, e de reforçar as atividades de apoio sócio-familiar às famílias beneficiárias. Os programas de assistência social do governo do Paraguai não constituem assistencialismo, porque o enfoque é a promoção dos direitos das famílias, para melhorar sua condição de vida, exercer os direitos à alimentação, direito a uma identidade, à saúde, à educação. Trata-se de um modelo de abordagem integral, na qual o SAS coordena operações de respostas eficazes do Estado nas comunidades. (Traduzido pela autora).

- **Público-alvo:** Famílias em situação de extrema pobreza com mulheres grávidas, pais viúvos, idosos e crianças até aos 14 anos de idade.
- **Fonte de financiamento:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2005-2010), Banco Mundial (2009), Donación de la República de Taiwan (2005-2010), Entidad Binacional Yacyreta (2009-2010), Recursos Genuinos del Tesoro Impuestos.
- **Organismo executor:** Secretaría de Acción Social (SAS).
- **Forma de Pagamento:** Cartão
- **Periodicidade:** Mensal
- **Receptor/a:** Mãe.
- **Contrapartidas:** Saúde: Controle de vacinação meninos/meninas e adolescentes, e participação de pré-natal para mulheres grávidas. Educação: Matrícula e frequência regular de crianças/e adolescentes, e participação de adultos em programas de alfabetização do MEC.
- **Limite de permanência:** 3 anos.

As transferências condicionadas realizadas pela Secretaria de Ação Social objetivam o alívio da pobreza, melhoria de qualidade de vida e maiores possibilidades de projetos futuros, através da articulação à política da educação. (IRALA, 2013, p. 65).

No Paraguai, a efetivação da rede de proteção social compreende um esforço interministerial, coordenado pela Secretaria de Acción Social no enfrentamento à pobreza, focalizado na população extremamente pobre (UNICEF, 2008, p. 26).

A rede de proteção compreende dois componentes: transferência condicionada de renda e ampliação dos serviços e erradicação do trabalho infantil.

[...] o subprograma família busca apoiar as famílias dos 34 municípios mais pobres do país mediante transferências condicionadas de recursos e a ampliação das ofertas de serviços na comunidade; e o subprograma Abrazos tem por objetivo a atenção a 1.500 crianças trabalhadoras de rua do Departamento Central e suas famílias, para a erradicação do trabalho infantil nas ruas, mediante apoio escolar, assistência para geração de renda para os pais, transferência condicionada de recursos e microcréditos. (UNICEF, 2008, p. 26).

Buscando compreender a estrutura do PTR no país, foi estabelecido contato com a Assistente Social Stella Mary García, que trabalhou no Ministério de Ação Social na gestão do Governo Fernando Lugo⁶⁴. Segundo García (2013), o Paraguai, para compreensão da pobreza, aborda outras dimensões que a linha da pobreza, observando a multidimensionalidade da pobreza.

Los programas de Transferencia de renta en el MERCOSUL tienen algunas cuestiones en común, por ejemplo, con distintas mediciones, todos apuntan para los sectores de pobreza o extrema pobreza. En el caso de Paraguay no es sólo en línea, [...] es línea más NBI - línea de Necesidades Básicas Insatisfechas, es una mezcla de dos grupos de datos, digamos, [...] Paraguay utiliza esta mezcla de acuerdo con el NBI lo que los expertos dicen es que Paraguay se parece mucho más a la idea de la multidimensional de la pobreza, ya que no utiliza sólo en línea, son otras dimensiones que tienen que ver laser, con oportunidades⁶⁵.

Abordando sua experiência na gestão do Governo Lugo, Garcia destaca que a inserção no programa aumentou, avançando na esfera das condicionalidades, não sendo cobrado nem bloqueado o benefício na ausência do cumprimento das mesmas; o trabalho acontecia diretamente com as populações por intermédio de capacitações, reforçando-se a importância das políticas educacionais e de saúde. Conforme Garcia (2013),

Este programa en la temporada 2008 de hecho rigurosamente 2009-2012, [...] se amplió, Paraguay antes del gobierno de Lugo había 13.000 familias inscritas, después llegó a 100.000, es decir, se amplió en gran medida la cantidad de familias beneficiadas por el Programa Tekoporã. Pero lo más interesante es que cambió algunos elementos de su implementación, por ejemplo, este es un programa que en muchos países tienen sanciones [...] Así que si alguien acaba de decir que la familia tiene que vacunar a los niños, tienen que ser vacunados, pero si por casualidad no vacunan no recibirá nada menos, no se corta nada. Creo que ha sido un cambio interesante, pero era una decisión, entonces tenían personal que trabajaban todo el tiempo para que se realizasen las vacunaciones correctamente, para que puedan ir a la escuela, pero no tenía sanciones, no salía del programa, no han recibido menor cantidad⁶⁶.

⁶⁴ O período da administração sob Governo de Fernando Lugo foi de 2008 a 2012.

⁶⁵ Os PTR no MERCOSUL têm algumas questões em comum, por exemplo, com distintas medições, todos apontam para os setores de pobreza ou pobreza extrema. No caso do Paraguai, não é somente linha, [...] é linha mais NBI- Linha de Necessidades Básicas Insatisfeitas, é uma mistura de dois grupos de dados, digamos, [...] Paraguai utiliza essa mescla de acordo com o NBI o que os estudiosos dizem é que o Paraguai se parece muito mais com a ideia multidimensional da pobreza, já que não utiliza somente linha, são outras dimensões que tem a ver com o lazer, com oportunidades. (Traduzido pela autora).

⁶⁶ Este programa para a temporada 2008 de fato rigorosamente 2009-2012, [...] se ampliou, Paraguai antes do governo de Lugo tinha 13.000 famílias cadastradas, em seguida, chegou a 100.000, o que equivale a dizer se ampliou em grande medida a quantidade de famílias beneficiárias do Programa Tekoporã. Mas o mais interessante é que mudaram alguns elementos da sua implementação, por exemplo, este é um programa que em muitos países tem sanções [...] então,

O trabalho era realizado diretamente com as famílias, através de agentes multiplicadores de conhecimento, e o responsável pelo trabalho era chamado Facilitador Comunitário, haja vista que a ideia era um trabalho de cunho educacional. Conforme Garcia (2013),

La persona que da segmento a cada familia se llama facilitador comunitario y que en lugar de la policía buscan hacer más reuniones, más trabajo comunitario, ya que en el esquema tradicional tiene sanciones de alguna forma o por cualquier persona o por la institución, fue también muy criticado, pero también es una forma distinta de decir implementación⁶⁷.

Atualmente, o processo teve mudanças, com o retorno de condicionalidades para inserção no Programa. O responsável pela averiguação das condicionalidades é o Guia Familiar; a assistente social destaca a ausência de um sistema de dados mais eficaz,

Ahora están haciendo. En realidad ahora se llama Guía Familiar, antes era facilitador Comunitario, personal que trabaja en el barrio, ellos van a la escuela y controlan la asistencia, en el hospital recibirá la cartilla de vacunación, como aquí no hay veo el sistema de ustedes que está muy bien el sistema de datos, informatizado, y cuenta con un equipo de todos modos, tienen un formulario para todo, aquí no es así, entonces tenemos que tener a alguien que va a la escuela, que va al hospital y lleva a la coordinadora o coordinador, tiene un sistema centralizado y precario no es tan informatizado, pero utiliza sólo el control y, por ejemplo, si este mes no cumple con las vacunas la sanción viene después de tres meses⁶⁸. (GARCIA, 2013).

O Paraguai passa por um processo migratório para o centro urbano, e, desse modo, o fator pobreza é mais observado no campo. Os brasileiros, grandes

se alguém acaba de dizer que a família tem que vacinar as crianças, têm de ser vacinados, mas se por acaso não vacinar não receberá nada menos, não se corta nada. Creio que foi uma mudança interessante, mas era uma decisão, então tinha um pessoal que trabalhava em todo o tempo para que se realizassem as vacinas corretamente, para que pudessem ir à escola, mas não havia as sanções, não saía do programa, não recebia menor quantidade. (Traduzido pela autora).

⁶⁷ A pessoa que dá segmento a cada família é chamado facilitador comunitário e que em vez de polícia busca fazer mais reuniões, mais trabalhos comunitários, já que no esquema tradicional tem sanções de alguma forma ou por qualquer pessoa ou instituição, foi também muito criticado, mas também é uma maneira diferente de implantação. (Traduzido pela autora).

⁶⁸ Agora estão fazendo. Na realidade agora se chama Guia Familiar, antes era facilitador comunitário, pessoal que trabalha no bairro, vai na escola e controla a assistência, vai no hospital, pega o registro de vacinação, como aqui não há, vejo no sistema de vocês que está muito bem o sistema de dados, informatizado, e conta com uma equipe, tem um formulário para cada coisa; aqui não é assim, então tem que ter alguém que vai na escola, vai no hospital e leve ao coordenador, temos um sistema centralizado e precário, não tão informatizado, mas utiliza somente o controle e, por exemplo, se esse mês não cumpre com a vacinação, a penalidade vem depois de três meses. (Traduzido pela autora)

proprietários de terra no país, contribuem negativamente para o aumento desse índice. Garcia (2013) ressalta:

En realidad lo que es interesante es que en el caso de Paraguay la pobreza es sobre todo en el campo, [...] censo o datos del censo de 2008 y 2012 dicen que en Paraguay tiene un 43% de población rural, cerca de la mitad, pero es muy importante hoy en día dice 33% los datos del año pasado, luego hay un proceso de descamponización. En realidad antes era el mismo trabajo agrícola, porque tenía de alguna manera, el trabajo familiar, la pequeña producción, hoy no hay, hoy en día el factor expulsor de la población rural es la soja, [...] la mano del brasileño tiene mucha tierra, así que aquí está la población campesina e indígenas expulsados de sus tierras por el brasileño compró y plantó soja y tiene una enorme extensión de soja, y la soja trae riqueza para el brasileño que compró y que para el que vendió, no lo sé, no crea puestos de trabajo, ya que es sólo la máquina⁶⁹.

Garcia (2013) analisa o enfrentamento à pobreza como compensatório, pela ausência de um modelo de desenvolvimento para todos, em caráter temporário é difícil para o rompimento da pobreza,

Cuando el modelo de desarrollo no piensa en los más pobres entonces la transferencia de ingresos, de hecho, creo que tiene poco que hacer, digamos, una compensación temporal, aunque esta vez es de cuatro o cinco años será temporal y en Paraguay tiene y ahora creo que el modelo de desarrollo es aún menos adecuado para programas de transferencia, por lo que el programa siempre tiene utilidad, sino en el sentido que el programa contribuirá a una nueva etapa, ya que el sistema dice que en el programa de transferencias monetarias que primero reciben ingresos, el niño va a la escuela, la vacuna, pero luego se va a mejorar su producción, por lo que en realidad dice que el esquema tradicional en Paraguay no es seguro, ya sabes, porque la producción está determinada tanto por el nuevo modelo de extracción que es más del capital extranjero que del Paraguay⁷⁰.

⁶⁹ Na realidade o que é interessante é que, no caso do Paraguai, a pobreza é sobretudo no campo, [...] censo ou dados censitários de 2008 e 2002 dizem que o Paraguai tem 43% de sua população rural, cerca da metade, mas é muito importante, hoje diz 33%, dados do ano passado, em seguida há um processo de descamponização. Na realidade, antes era o mesmo trabalho agrícola, porque tinha de alguma maneira o trabalho familiar, a pequena produção, hoje não há, hoje em dia o fator expulsor da população rural é a soja [...] o brasileiro tem muita terra, então, aqui está a população camponesa e indígenas expulsos de suas terras pelos brasileiros que compraram e plantaram soja e tem uma enorme extensão de soja e a soja traz riqueza para o brasileiro, que compraram e que para venda venderam, eu não sei, não cria postos de trabalhos, já que é apenas a máquina. (Traduzido pela autora).

⁷⁰ Quando o modelo de desenvolvimento não pensa nos mais pobres, então a transferência de renda, na verdade, eu acho que tem pouco a fazer, digamos uma compensação temporária, embora esse temporal seja quatro anos, cinco anos vai ser temporal, e o Paraguai tem, agora, creio que o modelo de desenvolvimento ainda menos adequado para programas de transferência de renda; assim, o programa sempre tem utilidade, mas no sentido que contribua para uma seguinte fase, porque o sistema tradicional diz que é no programa de transferência de renda que, primeiro vai receber renda, o filho vai na escola, vacina, mas depois ele vai melhorar sua produção, então, na verdade, isso que diz o esquema tradicional o Paraguai não tem certeza, pelo novo modelo extrativista que é mais do capital estrangeiro que o Paraguai.

Corroborando com análise de Garcia (2013), este modelo visa compensar a ausência de oportunidades no campo econômico, ao delegar condicionalidades às políticas de saúde e, principalmente, educação; não se investe em programas e serviços, e, dessa forma, não se rompe com o ciclo e a reprodução da pobreza.

Outro agravante para que ocorra delimitação do Programa é o modelo tributário. O Paraguai não dispõe de um modelo tributário que contribua, que possa ampliar o PTR, ocorrendo que o mesmo se dá através de decreto presidencial.

Ainda de acordo com Garcia (2013), o Paraguay possui 13% de carga tributária e um modelo de governo parlamentarista que afeta o desenvolvimento do programa de transferência de renda.

Paraguay tiene la carga tributaria del 13%, eso significa que el dinero es muy bajo que el estado tiene para ofrecer a la población en condiciones de pobreza extrema [...] Paraguay tiene un modelo muy parlamentarista, la Constitución de Paraguay de 1992, en 89 cayó por la dictadura militar que fue uno de los más largos de América Latina. Desde el 1992 Paraguay tiene una nueva constitución, esta constitución con miedo de que el poder se concentre en ejecutivo, pasa muchas decisiones por el Parlamento y el Congreso. Así que Paraguay tiene un modelo casi congresista por eso que el Congreso logro sacar al presidente Lugo, por ejemplo, en realidad tiene más poder que el ejecutivo, por la primera vez que el Congreso hace dos meses logró aumentar el impuesto sobre el grano, la soya, y a continuación, el nuevo presidente también tiene poder constitucional, el vetó, otra vez no hay, al igual que cuando la primera vez que tiene un poder que siempre ha sido alquilado por los grandes comerciantes de soya, y todo lo que tiene el poder económico, siempre hacían lo que querían más en esta industria, ahora tiene la resistencia adecuada de algunos sectores, teniendo en cuenta que desde organizaciones de DDHH y ONG, respecto al escaso presupuesto por lo cual el programa de renta transferencial abarca a toda la población para la cual está destinada⁷¹.

O Programa de Transferência de Renda no país é por domicílio, mesmo em casos de duas famílias residindo na mesma casa ou terreno; essa normativa delimita o acesso ao Programa de famílias que necessitam. A renda, em uma sociedade de

⁷¹ O Paraguai tem como pressão tributária 13%, isso quer dizer que é muito baixo o dinheiro que o Estado tem para disponibilizar para a população em extrema pobreza, [...] Paraguai tem um modelo muito parlamentarista, a Constituição do Paraguai de 1992, que em 89 caiu a ditadura militar - uma das mais longas na América Latina -, em 1992 Paraguai tem nova constituição, essa constituição com medo de que o poder se concentre no executivo, passa muitas decisões pelo parlamento, pelo congresso. Então, o Paraguai tem um modelo quase congresista, por isso que o Congresso conseguiu tirar o Presidente Lugo, por exemplo, na verdade tem mais poder que o executivo, pela primeira vez o congresso, faz dois meses, decidiu aumentar o imposto para o grão, a soja [...] o novo presidente tem poder constitucional, [...] eles sempre fizeram o que queriam neste setor mais agora fica com certa resistência de alguns setores, atendendo o que se dispõe de informações desde organizações de DDHH y ONGs, a respeito do escasso orçamento pelo qual o programa de transferência de renda, não engloba a toda a população para qual está destinada. (Traduzido pela autora).

mercado, torna-se essencial e, neste contexto, ao colocar condicionalidade, delimita-se ainda mais a ação dos cidadãos, que dependem de um sistema de políticas públicas interligados, habitação, trabalho, educação e saúde.

Analisando a oferta do serviço de saúde, condicionalidade do programa de transferência de renda no Paraguai, Garcia (2013) aponta,

En 2009, por primera vez, la salud en Paraguay, podría recibir atención en una puesta de salud pública sin tener que pagar nada, ahora se pagar de nuevo. No es tanto es de R\$ 3,00, pero no puede ser atendido por un médico te dice que estás enfermo, si usted no tiene R\$ 3,00 en el estado, el doctor dice que usted tiene que hacer un análisis de sangre para saber, usted tiene que pagar, paga la mitad de lo que sería, pero usted sabe que usted no tiene la garantía del Estado para hacer el analice sin pagar, todo esto va en contra del programa de transferencia de renta, ya que puede poner penalidad o requerir un servicio que dejo de ser gratuito. Así que, en realidad creo que tiene un contexto que no coincide, si este programa podría ser más eficaz tiene un contexto que no hace nada por ese derecho⁷².

No âmbito escolar, o acesso também não é gratuito, sua gestão se dá através do compartilhamento, junto à comunidade, das responsabilidades escolares,

[...] los padres dicen que no es todo gratis, ya que dispone de una cooperadora escolar, así es llamada, el mantenimiento de la escuela depende de la comunidad, así que, se rompió la silla, la silla se colocó por primera vez por el Ministerio, pero cuando ella se rompe la comunidad tiene que arreglarlo, entiendes, es cierto, el salón de clase puso el Ministerio, pero la lluvia hizo caer el techo, la comunidad tiene que reemplazar, entonces se llama la cooperadora escolar por eso dicen que no es gratuito, porque cada vez que romper algo, en realidad es la comunidad que tiene que pagar⁷³. (GARCIA, 2013).

As condicionalidades impostas colocam entraves à população, que nem sempre possui assistência à saúde próxima à residência e a imposição de um valor, ainda que simbólico, dificulta ainda mais o acesso, pois a pessoa já necessita da

⁷² Em 2009, pela primeira vez a saúde no Paraguai poderia receber o atendimento em um posto público de saúde, sem pagar nada, agora se paga de novo. É pouco, R\$3,00, mas você não pode ser atendido por um médico que te diz se está doente se você não tem R\$ 3,00; no Estado, o médico diz que você tem que fazer um exame de sangue, e você tem que pagar, paga a metade do que seria, mas você sabe que no Estado você não tem garantia de fazer exame sem pagar, tudo isso vai contra programa de transferência de renda, já que pode colocar penalidade ou exigir um serviço que deixou de ser gratuito. Então, tudo isso, na verdade, acredito que tem um contexto que não condiz, se esse programa poderia ser mais eficaz tem um contexto que não ajuda em nada para esse direito. (Traduzido pela autora).

⁷³ Os pais diriam que não é tudo gratuito, já que tem uma cooperadora escolar - assim é chamada, a manutenção da escola depende da comunidade, então, se a cadeira quebrou, a cadeira pela primeira vez foi colocada pelo Ministério, mas quando ela quebra a comunidade tem que arrumar, por isso se chama cooperadora escola, porque não é gratuito; cada vez que quebra alguma coisa, na realidade a comunidade é quem tem que pagar.

renda em uma sociedade de mercado, e, portanto, para garantir atendimento na saúde, o acesso à educação deve retirar do valor oriundo da bolsa do Programa.

Os entraves apresentados colocam barreiras para um desenvolvimento em âmbito social, pois no país a proteção social é analisada somente como sinônimo de transferência de renda. Segundo Garcia (2013), trata-se da minimização da proteção social.

3.5 ASIGNACIONES FAMILIARES: EXPERIÊNCIA DO URUGUAI

O Uruguai possui uma população de aproximadamente 3.345 milhões de pessoas, e desse total, conforme a Central Intelligence Agency⁷⁴, 21,4% compreende entre zero a 14 anos.

Conforme dados apresentados Dados do Instituto Nacional de Estatística-INE, (2012, p. 26), o índice de pobreza compreende 13,7% dos uruguaios, tendo a pobreza reduzida para 9,5% em 2011, a proporção de crianças menores de 6 anos também diminuiu, de 26,1% a 24,5%, bem como ao grupo de 6 a 12 anos, de 24,9% a 23,3%.

O Uruguai fundamenta seu programa de enfrentamento à pobreza e vulnerabilidade social. Conforme Fiori (2008),

Para garantir a cobertura das necessidades básicas das pessoas mais vulneráveis, barrar o risco de empobrecimento agudo e construir de maneira coletiva e participativa a 'rota de saída' da indigência e da pobreza, o governo uruguaio criou o Ministério de Desenvolvimento Social- MIDES, responsável pela implementação do Plano de Atenção Nacional de Emergência Social-PANES. (FIORI, 2008, p. 85).

A população-alvo do Plano de Atenção Nacional de Emergência Social era formada pelos cidadãos em situação de indigência. Para o Governo do Uruguai, a indigência é compreendida como ausência na cobertura das necessidades básicas, "Indigente é quem não podia cobrir de maneira satisfatória a alimentação diária, em geral, pessoas cuja renda encontrava-se abaixo do valor médio de uma cesta básica alimentar, em 1º de março de 2005 (\$1.300)". (FIORI, 2008, p. 86).

⁷⁴ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Distribution of the population according to age.** Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2010.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

No Uruguai, o PTR foi criado em 2005, denominado *Plan de Emergencia – PANES*, e objetivava a redução dos níveis de pobreza e inclusão social. As contrapartidas configuram-se articuladas às políticas de saúde e educação. O Programa foi substituído, em 2008, pela nova estratégia de desenvolvimento social, o Plan de Equidad. De acordo com o Instituto de Segurid Social⁷⁵, este plano visa “brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad, generando iguales condiciones y oportunidades para todas y todos frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas”.

Criado em 2007 o Programa Tarjeta Alimentaria tem por objetivo a transferência de renda às famílias em situação de vulnerabilidade econômica, garantindo acesso a produtos da cesta básica e produtos de limpeza; em contrapartida, o uso do cartão para compra de cigarros ou álcool é extremamente proibido. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009).

Segundo o Ministerio de Desarrollo Social (MIDES⁷⁶), até final de 2008 o programa contava com 62.716 pessoas, e o valor compreende entre \$684 y \$1.839 (aproximadamente R\$ 70,00 e R\$ 190,00), de acordo com a quantidade de filhos na casa.

O Programa Asignaciones Familiares, em 2008, destinado à primeira infância em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cujas transferências tendem a ter um impacto significativo sobre a pobreza e as situações de indigência, ao mesmo tempo incentiva a permanência de crianças e jovens no sistema de ensino formal, ou seu retorno a ele em caso de desistências. Conforme Mirza (2010, p. 73), o Programa incluiu, em seu término em 2009, mais de 380.000 crianças e adolescentes menores de 18 anos, com a tendência de universalização dos benefícios. Este programa fazia parte do Pan de Equidad (2008), com enfoque e condicionalidades na área da educação (MAGRO; REIS, 2011, p. 13).

Conforme dados do CEPAL, seguem os dispositivos legais deste programa:

⁷⁵ INSTITUTO DE SEGURID SOCIAL. **Plan de Equidad**. Disponível em: <http://www.bps.gub.uy/5420/plan_de_equidad.html>. Acesso em: 21 nov. 2012.

⁷⁶ MINISTERIO DE DESAROLLO SOCIAL. **Tarjeta Uruguay Social (TUS)**. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22748/3/innova.front/que_es_y_como_funciona>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Asignaciones Familiares (2008)

- **Marco legal:** Ley 18.227
- **Órgão Responsável:** Ministerio de Desarrollo Social y la Unidad de Seguimiento.
- **Público-alvo:** Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
- **Fonte de financiamento:** Rentas Generales.
- **Organismo executor:** Ministerio de Desarrollo Social, Banco de Previsión Social (BPS).
- **Periodicidade:** Mensal
- **Receptor/a:** Chefe do lar, de preferência a mãe.
- **Contrapartidas:** Educação: matrícula e frequência escolar. Saúde: Fazer exames regulares de saúde em locais públicos ou privados para pessoas com deficiência física. Para as crianças e jovens com deficiência mental, deve ser credenciada de acordo com os registros criados pela lei 13.711.
- **Limite de permanência:** Varia de acordo com a periodicidade do ensino.
- **Sanção:** Se comprovada falsidade nas informações fornecidas pelos interessados, ou se não se pode verificar as condições que permitem a percepção do benefício, o Instituto da Segurança Social (BPS) irá proceder à suspensão do benefício.

As *asignaciones* são diferentes quanto ao número e nível educacional do beneficiário.

El beneficio basal es el resultado de la multiplicación de \$700 multiplicado por el número de beneficiarios elevado a 0,6 y se divide el resultado obtenido entre la cantidad de los mismos. Para los estudiantes de educación media se le agrega a lo anterior el resultado de multiplicar \$ 300, por el número de dichos beneficiarios elevado al exponente 0,6 y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos. Para los beneficiarios discapacitados, la asignación será de \$1.000⁷⁷. (CEPAL...2012)

⁷⁷ A base do benefício é o resultado da multiplicação de \$700 multiplicado pelo o número de beneficiários elevado para 0,6 e se divide o resultado pelo montante do mesmo. Para alunos do ensino médio é adicionado ao resultado acima, a multiplicação \$300, pelo número de beneficiários elevado ao expoente 0,6 e dividir o valor obtido entre a quantidade do mesmo. Para os beneficiários com deficiência, a atribuição será de US\$ 1.000. (Traduzido pela autora).

Conforme a Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS⁷⁸), o objetivo do governo do Uruguai para construção de um novo sistema de proteção social visa “melhorar o bem-estar dos uruguaios através da extensão de cobertura da segurança social e do estabelecimento de políticas de integração, inclusão e justiça social”. Nesse sentido, “a participação do Banco de Previsión Social (BPS) na concepção e implementação das políticas de governo significou uma poupança significativa em custos administrativos para o Estado”.

Um dos aspectos de destaque e diferenciação do governo Paraguaio com os demais programas de transferências condicionadas de renda na região, está na delimitação de início e fim do programa: abril de 2005 a dezembro de 2007. Os demais PTR no MERCOSUL não possuem prazos para sua finalização. (MIRZA, 2010, p. 71).

De acordo com Mirza (2010, p. 71), esta decisão do governo se sustentou na importância de desenvolvimento de uma rede de proteção social, sendo a emergência social um plano a curto prazo. As reformas das políticas estruturais no país começaram seu desenho e implementação a partir de 2005.

Com a finalização do Plan de Emergencia - PANES em dezembro de 2007, inicia-se a implementação de quatro reformas básicas para o avanço das políticas de equidade no Uruguai. Com base em Mirza (2010),

- La Reforma Tributaria que implanta el impuesto a la renta
- La reforma del sistema de salud mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud
- En el ámbito de la seguridad social, la reforma de las Asignaciones Familiares creando un régimen de transferencias no contributivas orientados al total de las familias pobres con hijos a cargo menores de 18 años, que se suma a las Asignaciones Familiares contributivas para quienes están en el mercado de trabajo formal, que databa de 1942.
- Ya en el 2009 y más tardíamente, la promulgación de una nueva Ley General de Educación⁷⁹. (MIRZA, 2010, p. 71-72).

⁷⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social. Disponível em: < <http://www.issa.int/es/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

⁷⁹ A Reforma Tributária que implementa o imposto de renda.
A reforma do sistema de saúde com a criação do Sistema Nacional Integrado de Saúde
No domínio da segurança social, a reforma das transferências familiares, criando um sistema de transferências não contributivas voltadas para o total de famílias pobres com filhos dependentes menores de 18 anos, além do abono das prestações familiares para aqueles que estão no mercado de trabalho formal de trabalho, que datava de 1942.
Já em 2009 e mais tardiamente, a promulgação de uma nova Lei de Educação. (Traduzido pela autora).

Analisando os Planos do Paraguai, Mirza (2010) aponta as variáveis mais significativas do Programa na construção de uma matriz de bem estar social no Uruguai, dentre as quais destacam-se:

1- Acesso a Serviços e benefícios;

En este ítem se destaca la incorporación de unos 500.000 niños y adolescentes al nuevo sistema sanitario, de los cuales puede estimarse que aproximadamente 150.000 efectivamente no tenían acceso al sistema mutual por no contar SUS familias con ingresos suficientes y tampoco las condiciones que implicaba el "carné de asistencia o de pobre" que permitiera la cobertura a través del sistema público⁸⁰. (MIRZA, 2010, p. 72)

2- Requisitos de elegibilidade e de participação em programas;

Mientras que para la incorporación al Plan de Emergencia Social entre los años 2005 y 2007 se construyó un Índice de Carencias Críticas, a efectos de cubrir solo a la población en situación de indigencia; en el año 2008 y con la reforma del régimen de asignaciones familiares se incluyeron todos los hogares bajo el umbral de la pobreza. A fin de facilitar la cobertura, las más de 60.000 familias con hijos menores de 18 años que estaban en el PANES pasaron automáticamente a ser perceptores de las AFAM y paralelamente se desarrollaron campañas de divulgación del nuevo sistema para ampliar La población destinataria⁸¹. (MIRZA, 2010, p. 73)

3- Cumprimento das Condicionales e ofertas dos serviços de educação e saúde;

El control del cumplimiento de las condicionalidades depende de los sistemas de información de los organismos públicos con competencia en salud y educación; Ministerio de Salud Pública - ASSE y ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). Sin embargo el Sistema Integrado de Indicadores de Acción Social no está aún operativo, lo que no permite un control riguroso de las contrapartidas⁸². (MIRZA, 2010, p. 73-74).

⁸⁰ Este item destaca a incorporação de cerca de 500.000 crianças e adolescentes no novo sistema de cuidados de saúde, dos quais pode-se estimar que cerca de 150.000 na realidade, não têm acesso ao sistema por suas famílias não possuir renda suficiente e condições que implicava com "carnê de assistência ou de pobres" que permitiria a cobertura através do sistema público. (Traduzido pela autora).

⁸¹ Enquanto que, para a incorporação do Plano de Emergência Social entre os anos de 2005 e 2007 se construiu um índice de falhas graves, com a finalidade de abranger apenas para a população que vive em condições de extrema pobreza; no ano de 2008, com a reforma do regime de assistência a família se incluíram todas as famílias abaixo da linha de pobreza. A fim de facilitar a cobertura, mais de 60.000 famílias com filhos menores de 18 anos que estavam no PANES passaram automaticamente a ser receptores da AFAM e paralelamente se desenvolveram campanhas de divulgação do novo sistema para ampliar a população destinatária. (Traduzido pela autora).

⁸² O controle do cumprimento das condicionalidades depende dos sistemas de informação dos organismos públicos com competência em saúde e educação; Ministério de Saúde Pública- ASSE e ANEP (Administração Nacional de Educação Pública). Contudo, o Sistema Integrado de Indicadores de Ação Social não está ainda em funcionamento, o que não permite um controle rigoroso das contrapartidas. (Traduzida pela autora).

O Uruguai avança com a ampliação da rede de proteção social, o PANES foi a base para expansão do sistema de proteção social,

En lugar de extender los beneficios y las prestaciones diferenciadas para quienes no contaban con capacidad contributiva creando sistemas asistenciales paralelos, se propició una expansión de la cobertura de la protección social de base contributiva mediante La incorporación de los grupos tradicionalmente excluidos (Arim et al, 2009: 5, 36). De esta manera, el PANES y el nuevo sistema de Asignaciones Familiares han implicado una redefinición del sistema de transferencias, y más en general, del sistema de protección social con la incorporación de las transferencias condicionadas como parte de la estructura de La protección y no solo como un instrumento coyuntural de la arquitectura social. (SILVA E SILVA et. al, p. 35).

O avanço do Uruguai constitui-se na adoção dos programas de transferência de renda enquanto proteção social. A construção de uma rede de proteção integrada pela saúde, políticas de emprego, habitação, educação e pela rede de assistência com a transferência de renda, segurança alimentar avança garantindo maior cobertura a população em vulnerabilidade social.

3.6 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: PANORAMA GERAL

Analisando a consolidação e expansão da proteção social na Argentina, Brasil e Uruguai, Fleury (1994, p. 175) aponta que a emergência da proteção social nesses Estados ocorreu como parte de transformações no modelo agroexportador e devido a sua inserção ao cenário mundial.

Com relação as condições de emergência da proteção social, observamos que ocorrem como parte das transformações que se operam na estrutura produtiva e na inserção destes países no sistema capitalista internacional, levando à crise do modelo primário-exportador em consequência da modernização da estrutura socioeconômica. (FLEURY, 1994, p. 176)

O processo de industrialização colocou ao Estado a responsabilidade na regulação do processo do trabalho, mas não se configurou um modelo de proteção social.

A industrialização e a urbanização tiveram como resultante a expansão da classe operária e dos setores médios- profissionais e empregados que se aglutinaram em torno do aparelho de Estado- colocando na cena política o conflito distributivo entre capital e trabalho- requerendo a intervenção estatal na regulação do processo de trabalho e o conflito político, emanado da

pressão por participação das camadas médias urbanas. (FLEURY, 1994, p. 177).

Abordando a consolidação e expansão dos modelos, Fleury (1994, p. 195) afirma que o sistema de seguridade social nestes países esteve vinculado ao mercado formal de trabalho, “caracterizado pela sua fragmentação, com existência de múltiplas instituições e regimes de contribuições e benefícios, a depender do poder de barganha de cada categoria de trabalhadores”.

A Proteção Social apresenta dois modelos de garantia: o modelo contributivo, vinculado à Previdência Social, e o modelo não contributivo, vinculado à Assistência Social. Aos que estão no mercado de trabalho, há a cobertura previdenciária, como direito. Os PTR aparecem como não contributivos, como mecanismos compensatórios de um mercado que não consegue abranger todos, e, desse modo, aparecem vinculados à política de Assistência.

A ausência de políticas de redistribuição de renda, aumentou a desigualdade social dos países que compõem o MERCOSUL, tendo em vista sua incapacidade de alterar as estruturas de concentração da riqueza. Nesse sentido, os PTR não alteram as desigualdades sociais presentes em nossa sociedade.

Corroboramos com Costa e Souza (2010, p. 172)

Afirmamos que a pobreza, como fenômeno humano, resulta diretamente das decisões políticas. Porém as decisões políticas são tomadas a partir da racionalidade do capital, já que na sociedade moderna as necessidades humanas estão subordinadas a lógica econômica da rentabilidade do capital.

Na agenda social do MERCOSUL, os PTR aparecem como estratégia de proteção social com vistas à superação da pobreza. Pautados pelo viés monetários, os Programas já vislumbram resultados no tocante à melhoria de qualidade de vida da população.

As avaliações sobre os PTR apresentam um impacto positivo na superação da pobreza, por meio das transferências monetárias. Os programas têm contribuído na diminuição da pobreza e na estagnação do processo de empobrecimento. Os PTR estão concentrados na população de extrema pobreza, e, conforme Mirza (2010, p. 82), operam com sucesso a cobertura da população, em torno de “80% no Brasil e Uruguai, menos de 50% no Paraguai e Argentina”.

Os PTR no MERCOSUL apresentam pontos em comum, como população-alvo, objetivos, condicionalidades e articulação com as demais políticas sociais. Dessa forma, os PTR visam à proteção à família em situação de vulnerabilidade social através de transferência de renda, bem como às famílias com filhos em condição de desenvolvimento, através do atendimento a crianças e adolescentes, especificamente no Uruguai, Paraguai e Argentina e no Brasil, neste com foco na proteção à primeira infância, através da análise do Programa Brasil Carinhoso. Nesse sentido, constata-se em todos os programas a preocupação com a proteção à infância da população em situação de vulnerabilidade social, segmentando até então a margem da proteção social, e o papel da mulher como protagonista no recebimento dos recursos, apresentando o caráter de enfrentamento da feminização da pobreza.

Os PTR trazem à cena política a centralidade da família como responsável pela proteção de seus membros, garantindo acompanhamento escolar e da saúde, administrando o programa de transferência de renda.

Essa responsabilização, sem dúvida, apresenta um sério risco de não se efetivar, tendo em vista as alterações presentes no núcleo familiar, que se expressam no desemprego crescente e na sua fragilização. Se em um determinado período, a família sofreu um processo de desfamíliação, entendido como a redução da sua responsabilidade quanto ao bem estar do núcleo familiar (MIOTO, 2008), há hoje, nos PTRs um retorno ao familismo onde estão presentes uma série de medidas que devem ser realizadas, para que contexto do núcleo familiar seja alterado. É repassado para a família o compromisso de produzir cuidados, medidas protecionistas e aprendizados que oportunizem uma alteração no nível de vida de sua família. (MEDEIROS, 2013, p. 02).

A centralidade da infância nas agendas governamentais constitui um duplo movimento, conforme Campos (2012, p. 82),

A centralidade da infância no século XXI constitui-se, assim, por um duplo jogo: por um lado, a visibilidade das crianças e de suas misérias e, por outro, a invisibilidade das condições econômico-sociais que as produzem. Essa operação, que poderia ser compreendida apenas como um mecanismo discursivo das novas liturgias sobre a infância, de fato, expressa um processo perverso de repolitização da concepção de pobreza, na medida em que se introduz uma disjunção entre as condições estruturais que a produz e suas formas de manifestação. É, pois, negando a organicidade entre as relações econômicas e políticas que governantes e organismos multilaterais atuantes na região podem anunciar a emergência de um fenômeno de tipo novo: a “infantilização da pobreza” (CEPAL, 2010).

A partir de critérios de focalização aos segmentos mais empobrecidos e cumprimento de condicionalidades, os PTR colocam obrigações para permanência. Tais perspectivas seguem o ideário internacional. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ratificaram seu compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecendo planos de ação no enfrentamento à pobreza e em favor da primeira infância. No entanto, não basta apenas cumpri-las, é necessário oferecer serviços públicos de qualidade.

Mirza (2010) ressalta que os PTR se propõem a reduzir e aliviar a situação de miséria e pobreza, bem como reduzir o ciclo de reprodução intergeracional através do desenvolvimento do capital humano. Os PTR também apontam a obrigação do Estado em assegurar a alimentação básica, a atenção à saúde e promover o acesso à educação de crianças e adolescentes, reconhecendo que o mercado e as famílias, por si só, não podem resolver a satisfação de necessidades básicas. (MIRZA, 2010, p. 85).

O autor aponta os objetivos dos programas. No Brasil, o Programa Bolsa Família apresenta como objetivo final a emancipação dos cidadãos. Na Argentina, o programa Famílias para a Inclusão Social menciona a ideia de integração social como finalidade; o PANES, do Uruguai, se propõe a gerar saída pelos caminhos da miséria e pobreza, o Plano de Equidade remete para a igualdade de oportunidades, e, por fim, no Paraguai, o programa Tekoporã levanta o reforço das redes sociais. (MIRZA, 2010, p. 85).

Os programas apresentam particularidades no tocante a sua estrutura jurídica e operacionalização. Argentina e Brasil possuem uma estrutura descentralizada. Na Argentina, cada província possui autonomia na decisão de adesão das resoluções do Programa, apresentando critérios e condicionalidades diferentes em cada província. Quanto ao Brasil, embora centrado na competência Federal, a implementação da política dependerá da administração e nível de gestão dos municípios. No Paraguai, o controle político e orientação são mantidos pelo Governo central, que, por sua vez, transfere alguns poderes aos municípios. No Uruguai, a supervisão do programa é conferida ao Ministério de Desenvolvimento Social e outros organismos estatais, em nível nacional. Como avanço na cobertura da proteção social, pode-se identificar o Uruguai, que inseriu, após os dois primeiros anos de Programa, a seguridade social, avançando de um programa de governo a um direito de cidadania.

Em seus estudos, ao analisar o monitoramento e a avaliação dos PTR, Mirza (2010, p. 83) aponta que apenas em dois casos o acompanhamento ao programa é eficaz - no Brasil e Argentina -, haja vista que o Uruguai depende da implementação do Sistema Integrado de Informação gerado recentemente, no caso Paraguai,

El control es mucho más débil en el caso paraguayo, siendo aún muy prematuro evaluar el sistema de monitoreo que descansa en gran medida en los niveles locales de la administración pública a lo que se agrega el bajo grado de institucionalidad y de recursos de las agencias estatales a cargo del Programa Tekoporá⁸³.

O monitoramento e a avaliação junto aos PTR são essenciais na medida em que contribuem na redução de práticas clientelistas e assistencialistas que marcam a formação dos Estados do MERCOSUL.

Com foco na população em situação de pobreza extrema, os PTR têm alcançado o segmento populacional mais desprotegido, “en todos los casos la mayoría de los sectores sociales en situación de indigencia fueron incluidos y reciben las prestaciones no contributivas que cada programa definió oportunamente⁸⁴”. (MIRZA, 2010, p. 88)

A garantia de uma renda mínima assegura a população-alvo, há cobertura das necessidades humanas mais essenciais, garantindo-se um piso de proteção social. Nesse sentido, a população passa a ter maior autonomia frente aos setores que ofertam postos de trabalho inferiores, exigindo do mercado de trabalho sua regulação, através de aumento de salários e remunerações.

Analisando o gasto social dos Países do MERCOSUL (2004 e 2005), com relação aos programas de transferência de renda, Mirza e Lorenzelli (2010) apontam que os mesmos têm crescimento relativo, impactando com a redistribuição e com a redução da pobreza e indigência⁸⁵.

⁸³ O controle é muito mais fraco no caso paraguai, muito prematuro para avaliar o sistema de monitoramento, que se baseia, em grande medida, nos níveis locais da administração pública a que se adicionou o baixo grau de instituições e recursos dos órgãos estaduais encarregados do programa Tekoporá. (Traduzido pela autora).

⁸⁴ “Em todos os casos, a maioria dos setores sociais em situação de indigência foi incluído e recebe prestações não contributivas que cada programa definido oportunamente” (Traduzido pela autora).

⁸⁵ O Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD 2014 aponta a evolução dos países que compõem o MERCOSUL. Quanto à classificação, a Argentina ocupa a 49ª posição, Brasil 79º, Paraguai 111º e Uruguai 50ª posição.

Tabela 5 - Gastos Sociais (2004/2005)

País	PIB
Argentina	19,4%
Brasil	22%
Paraguay	7,9%
Uruguay	17,7%

Fonte: (MIRZA; LORENZELLI, 2010, p. 17).

Ao analisar o enfrentamento à pobreza no MERCOSUL pela variável da renda, pode-se perceber a insuficiência na abordagem. É importante ressaltar que o conceito de necessidades sociais abarca um significado mais amplo, para além da análise de privação de renda, configurando-se como garantia de meios sociais, políticos, econômicos, culturais. A eficácia dos Programas de Transferência de Renda no enfrentamento à pobreza se apresenta na medida em que a focalização assume uma perspectiva articulada às políticas universais. Pode-se concluir, conforme Silva (2010), que a pobreza assume uma perspectiva mais abrangente, evidenciando:

Um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado, a geração de emprego, a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda. (SILVA, 2010, p. 156).

Observa-se que o enfrentamento à pobreza aparece vinculado à ordem societária internacional. A agenda social do enfrentamento à pobreza aparece voltada para a focalização da política social. Seu desafio consiste em trabalhar a focalização na perspectiva da garantia de direitos sociais. Conforme Campos (2012, p. 87),

As políticas de combate à pobreza em curso na região representam uma nova forma de intervenção desses organismos na 'questão social': aliviar a pobreza e com isso administrar as tensões sociais sem elevar os recursos financeiros dedicados a isso.

No tocante às condicionalidades para inclusão e permanência no programa, é necessária a sua revisão, tendo em vista que não é possível aferir direitos a partir

das condicionalidades. Cazzaniga (2013, p. 172) reitera: “si nos referimos a los derechos, los mismos no pueden estar condicionados⁸⁶”.

A política social como mecanismo de promoção de direitos humanos deve abranger todos, a partir de sua universalidade, a focalização como critério não analisa a situação da família, nesse sentido, Cazzaniga (2013, p. 172) analisa,

Está más de manifiesto que la focalización sólo estigmatiza y fragmenta, desconociendo la vida cotidiana de los sujetos. La pregunta que surge es como dar cuenta de la universalidade en una coyuntura de fuerte desigualdad⁸⁷.

A análise deve ser no tocante à responsabilidade do Estado na garantia dos direitos dos cidadãos, para além da mercantilização da vida.

É fundamental garantir a todos os programas sociais existentes recursos orçamentários para sua execução, assim como sua articulação com as demais políticas sociais, em especial as de saúde, educação e geração de renda, além da urgente incorporação das perspectivas de gênero e raça. (UNICEF, 2005, p. 27)

Com base na literatura já apresentada, infere-se que os PTR nos Estados-partes surgem focalizados na população mais carente, em um contexto de crise econômica que afeta as relações do mercado de trabalho, sendo, em grande parte, financiados com recursos do Banco Mundial, e apresentando condicionalidades às famílias para inserção e permanência no programa.

Ao se analisar a pobreza, os programas apresentam impacto positivo no enfrentamento da mesma, porém o desafio ainda consiste na garantia de serviços públicos de qualidade, como saúde, educação, articulação à política de emprego, visando ao empoderamento dos sujeitos usuários destes programas.

Conforme encontrado em MERCOSUL (2012, p. 26), “a relevância e o entendimento da Dimensão Social no processo de integração regional supõe conceber as políticas sociais não como compensatórias e subsidiárias do crescimento econômico, mas assumir que todas as políticas públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano”.

⁸⁶ “Se nos referíamos a direitos, os mesmos não podem estar condicionados”. (Traduzido pela autora).

⁸⁷ Está mais do que evidente que a focalização estigmatiza e fragmenta, ignorando a vida cotidiana dos sujeitos. A questão que se coloca é como dar conta da universalidade em uma conjuntura de grande desigualdade. (Traduzido pela autora).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidadania moderna desenvolveu-se através da vinculação ao ordenamento jurídico do Estado. Desse modo, ao Estado caberia a proteção social aos membros de sua comunidade. Analisar direitos e cidadania implica “entendê-los enquanto produtos históricos inscritos nas relações humanas que compõem determinada concepção de Estado, de sociedade e de homem”. (LIMA; MIOTO, 2006, p. 31).

No capitalismo, o Estado não possuía nenhuma responsabilidade com a proteção social, tendo nas igrejas e caridade privada os principais meios de assistência. Com o surgimento do Estado social, a proteção social é institucionalizada.

Os Estados de bem estar se desenvolveram a partir da configuração de sistemas de proteção social ao trabalhador e sua família, por meio do mercado de trabalho formal e com as políticas sociais. A proteção social subdivide-se em contributiva e não contributiva. A contributiva está articulada ao mercado de trabalho e a não contributiva encontra-se vinculada ao direito de cidadania.

Conforme foi analisado na presente pesquisa, a proteção social nos países que compõem o MERCOSUL surge a partir do modelo corporativo. Nesse sentido, a proteção social não contributiva sempre encontrou resistência, pois está vinculada ao direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia, como ocorre na proteção social contributiva, vinculada ao mercado formal de trabalho. A proteção social não contributiva abrange os segmentos desprotegidos do sistema formal de trabalho, como a mulher, idosos, crianças e deficientes.

Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda articulam dimensões econômicas e sociais, garantindo a proteção a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

No MERCOSUL, os PTR surgem com o objetivo de garantir mínimos sociais, rendimentos em uma sociedade de mercado e enfrentamento aos riscos inerentes a esse modelo de sociedade. Articuladas ao setor econômico, as questões estruturais da pobreza e desigualdade social não são abordadas. Ao se analisar os PTR, observa-se que os mesmos apresentam desafios para a consolidação da proteção social. A focalização como instrumento de acesso a grupos excluídos apresenta um caráter temporário, não avaliando a vulnerabilidade da família. No entanto, percebe-

se a garantia de níveis de proteção social, tendo em vista o aumento de poder de transação dos usuários do programa no mercado de trabalho. Seu desafio consiste em articular esses programas com as políticas universais como educação, trabalho, renda e saúde.

Articulados às demais políticas sociais, os PTR garantiram o acesso aos serviços básicos de saúde e educação, melhorando a participação da população nos sistemas públicos. Os PTR garantiram avanços no tocante ao histórico de assistencialismo e clientelismo dos países que compõem o MERCOSUL. Nesse sentido, destaca-se que o benefício é pago diretamente ao usuário, sem intermediário, através de cartão eletrônico, na rede bancária, e o fortalecimento do papel da mulher, que recebe e administra os recursos provenientes do PTR.

O processo de feminização da pobreza pode ser observado nas transformações societárias, que levou a mulher a ser público-alvo dos programas de transferência de renda. Em todos os Estados-parte, a mulher é a administradora do benefício, e, com sua centralidade na garantia ao Programa, a torna-se responsável pelo cumprimento das referidas condicionalidades.

As políticas sociais são produtos específicos de governo, “formas de intervenção na esfera de reprodução da força de trabalho e a família”, aponta MERCOSUL (2013, p. 39). Nesse sentido, no MERCOSUL, os governos progressistas assumiram a dívida social como responsabilidade coletiva, atuando de forma a estimular os processos de integração social. Com a inserção de governos centro esquerda, os serviços são ampliados a partir do esforço para incluir as famílias em situação de pobreza no sistema de proteção. A perspectiva progressista reorientou a centralidade dos direitos humanos no MERCOSUL. A focalização, nesse sentido, configura-se como mecanismo para garantir a redução da pobreza extrema e da desigualdade.

A hipótese inicial da pesquisa era a transferência de renda enquanto medida compensatória para enfrentamento da pobreza, em razão de sua capacidade política de apresentar transformações estruturais. Nesse sentido, observa-se que a transferência de renda é, sim, elemento fundamental na sociedade de mercado, ainda que de maneira insuficiente já apresenta impactos na redução da pobreza, tendo na focalização mecanismo de garantir melhor aproveitamento dos direitos de cidadania.

Entra em jogo então a ideia de que a focalização dos programas e prestações não contributivas estaria favorecendo o melhor aproveitamento (a efetivação dos direitos de cidadania) dos serviços e bens públicos que se declaram de acesso universal. A focalização se justifica na medida em que se subordina à universalidade como critério direcionador das políticas sociais, e não o substitua na prática institucional. (MERCOSUL, 2013, p.48)

Nesse sentido, a importância da dimensão social no processo de integração regional supõe entender e analisar todas as políticas públicas como instrumento estratégico. Ainda que de maneira restrita e limitada, os PTR constituem um passo importante para o avanço da proteção social não contributiva.

REFERÊNCIAS

ARIM, R.; CRUCES, G.; VIGORITO, A. **Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay**: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. CEPAL, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Desigualdade na América Latina e no Caribe**: rompendo com a história. Edição da Conferência. Relatório para 2003. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAVA. S. C. O Novo papel da integração regional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Ano 05, n. 54, 2012.

BEHRING, Eliane Rossetti. Fundamentos de Política Social. **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional, Rio de Janeiro, p. 1-27, [2000?]. Disponível em: <http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>. Acesso em: 23 jun.2012

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no brasil?** 2011. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevid.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2012.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Cúpula social do MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 04 fev. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e educação. Disponível

em:<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fbiblioteca%2Fsecretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc%2Fcartilhas%2Fbolsa-familia-2013-transferencia-de-renda-e-apoio-a-familia-no-acesso-a-saude-e-a-educacao%2FBolsa%2520Familia%25202013%2520Transferencia%2520de%2520renda%2520e%2520apoio%2520a%2520familia%2520no%2520acesso%2520a%2520saude%2520e%2520a%2520educacao.pdf%2Fdownload&ei=p6SaU8ubMMqrsASEuDoBg&usg=AFQjCNHhBW3FQPhRs9BQyHglge_06gzXHQ&bvm=bv.68911936,d.cWc>. Acesso em: 07 jun. 2012.

BRASIL. MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília, 2012. Disponível em:

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Especial Bolsa Família: 07 anos, Brasília, 2010. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1>>.

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=72>

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=494&p_global_ibge=&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=1

BRASIL. MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Especial Bolsa Família: 07 anos, Brasília, 2010. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1>>.

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=72>

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=494&p_global_ibge=&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=1

BRITTO, Tatiana. SOARES, Fabio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania – um passo em falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Textos para Discussão 75, Agosto/2010. Disponível em: <

<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso>>.

CAMPOS, R. F. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**, v.17, n. 49, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>>. Acesso em: 10 jun. de 2013.

CASSAB, L. A. História Oral: metodologia de pesquisa qualitativa. **Serviço Social Hospitalar**, São Paulo, v. 6/7, p. 7-16, 2007.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social; O que é ser Protegido?**. Petropolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTRO, G. Porque o número de beneficiários do Bolsa Família só cresce. In: Revista **Veja**. Brasília, 2014.

CASTRO, J. A. de. Política Social e Desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012a.

_____. **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica, Brasília, 2012b.

_____. **Avaliação do processo de Gasto Público do Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Planejamento e políticas Públicas. N.24. dez 2001.

CASTRO, M. G. Feminização da pobreza em cenário neoliberal. In: GALEAZZI, Irene M. S. (Org.). **Mulher e trabalho**. Porto Alegre: PED-RMPA, 2011.

CAZZANIGA, S. D. V. Políticas sociales en Argentina: continuidades y rupturas. In: COSTA, L.C. da; NOGUEIRA, V.M.R.; SILVA, V.R. da. **A política social na América do Sul**: perspectivas e desafios no século XXI. (Orgs). Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Distribution of the population according to age**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2010.html>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama Social da América Latina**. 2012. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Programas de Transferências Condicionadas: Base de dados de programas de proteção social no contributiva em América Latina y el Caribe.** 2010. Disponível em: <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** 8.ed. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v.16).

COHN. Amélia. **Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil.** Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, 2004.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise da reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: CORTEZ; Ponta Grossa: UEPG. 2006.

_____. Integração regional e proteção social no contexto do Mercosul. In: MENDES, Jussara Maria Rosa (Org.). **Mercosul em múltiplas perspectivas: Fronteiras, direitos e proteção social.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

_____. **Estado e Democracia: pluralidade de questões.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008. 268 p.

_____. Integração regional e as mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, L.C. da; NOGUEIRA, V.M.R.; SILVA, V.R. da. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI.** (Orgs). Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

COSTA, Lucia Cortes da; SOUZA, Maria Antônia de. **Sociedade e Cidadania: desafios para o século XXI.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2005.

COUTINHO, D. R. **As Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: O Desafio de Consolidação do Sistema Único de Assistência Social.** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1852, 2013.

CUNHA, Rosani. **A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do programa Bolsa Família.** Brasília: mimeo, 2008. Disponível em: <www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil.do?id=28>.

DÁL PRÁ, K. R; MENDES, J. M. R; MIOTO, R. C. T. O desafio da integração social no MERCOSUL: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde. In: **Cadernos**

de Saúde Pública, v.23. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/05.pdf>>. Acesso em: set. 2011.

DANANI, Claudia; HINTZE, Susana. **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010**. Alejandra Beccaria... [et.al.] coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. – 1. ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

DIEESE, Convênio MTE. **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA6D0B28801EE/sumario_2009_TEXTOV1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2012

DISCURSO do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/20-10-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia-de-transferencia-de-renda/view>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

DOBB, Maurice. **A evolução do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

DRAIBE, Sônia Miriam. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. In: ANPOCS. **Ciências Sociais Hoje**, 1989. São Paulo: Vértice e ANPOCS, 1989, p. 13-61.

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 174-183, 2007.

DRAIBE. **MERCOSUR: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional**. Centro de Formación para la Integración Regional- CEFIR, 1997. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>>. Acesso em: set. 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. In: **Lua Nova**. Revista de cultura e política, nº, 24, p. 85-116, 1991.

_____. **Fundamentos sociales de las economias posindustriales**. Espanha: Ariel, edição/reimpressão, 2011.

FAGNANI, E. **Seguridade social: a experiência brasileira e o debate Internacional**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 56 p, 2012.

FIER, F. Parlamento do Mercosul: cidadania e identidade. In: DEMOCRACIA E PROTEÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL, 2010, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa: UEPG; Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas; CD-ROM - Departamento de Serviço Social, 2009.

FIORI, Gecira Di. **A Pobreza Necessária: Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e do Uruguai e as Organizações Internacionais**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Integração Latino- Americana, Universidade Federal de Santa Maria, 2008.

FLEURY, S. **Estados sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FREITAS, R. M. Mercosul e proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: MENDES, Jussara Maria Rosa (Org.). **Mercosul em múltiplas perspectivas: Fronteiras, direitos e proteção social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

FROTA, M. M. R; CLÓVIS, R. Z. **O Brasil e as experiências internacionais de Programas de Transferência de Renda**. In: CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DA RENDA BÁSICA, XIII., 2010, São Paulo. São Paulo: Síntese Eventos, v.1. 19, 2010.

GARCIA, S. M. La protección social em Paraguay. In: MENDES, Jussara Maria Rosa (Org.). **Mercosul em múltiplas perspectivas: Fronteiras, direitos e proteção social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

GOIN, M. **O Processo contraditório da educação no contexto do MERCOSUL: uma análise a partir dos planos educacionais**. 2008, 139f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

GRASSI, E. **Políticas y problemas sociales em la sociedade neoliberal**. La outra década infame. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006.

IAMAMOTO, M. **Espaços sócio-ocupacionais do assistente social**. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). Direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

INFOESCOLA. **População da Argentina**. Disponível em: < <http://www.infoescola.com/demografia/populacao-da-argentina/>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010. Famílias e domicílios. Resultados da amostra.** Rio de Janeiro, 1–203, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/97/cd_2010_familias_domicilios_amostra.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

INSTITUTO DE SEGURID SOCIAL. **Plan de Equidad.** Disponível em: <<http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/PlanEquidad/Presentacion.aspx?menu=planequidad>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Estimación de la pobreza por el método del ingreso, 2012.** Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **A Dimensão Social do MERCOSUL:** Marco Conceitual, Assunção, 2013.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 17, fev.2010a.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento – Brasília: IPEA, 2010.

_____. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso:** uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. Nota Técnica Nº 14, Brasília, 2012.

IRALA, A. E. ¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010. In: MOLINA, Eduardo Chávez et al.; **Pobreza y protección social universal.** Buenos Aires: CLACSO, 2013.

JACCOUD, Luciana. Igualdade e Equidade na Agenda da Proteção Social. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania:** educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão:** a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, L. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. **Estudos Feministas**, v.4,n.2, p. 464 – 479, 1996.

_____. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n.1, p. 25-59, 2002.

LAVINAS, L; COBO, B. **O Direito à Proteção Social**: perspectivas comparadas. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert (FES), 2009.

MAGRO, A. F. do N. **A nova roupagem do controle e manutenção da pobreza**: os programas de transferência condicionada de renda na América Latina. 214 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, Pós- Graduação em Serviço Social. PUCRS, Porto Alegre, 2012.

MAGRO. A. F. do N.; REIS, C. N dos. Os programas de transferência de renda na América Latina: panorama de experiências em desenvolvimento. **Política Pública**, São Luis, v.13, n. 2, p.183-193, 2011.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

_____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, M. R. A. de. **As Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda (PTRs) - tensão entre direitos e controle dos pobres**. In: SEGUNDAS JORNADAS INTERNACIONALES SOCIEDAD, ESTADO Y UNIVERSIDAD. Colegio de Profesionales en Serviço Social; CD-ROM - Universidad Nacional de Villa María, 2013.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001 (Texto para discussão, 852).

MERCOSUL. **A Dimensão Social do MERCOSUL**: Marco Conceitual. Assunção - Paraguai, 2013. Disponível em: http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/04/A-dimens%C3%A3o-social-do-MERCOSUL-_web_spread.pdf.

MERCOSUL. **Carta Social**. Disponível em: http://www.urjc.es/ceib/espacios/observatorio/cohesion/documentos/procesos_integracion/SOC-I-07.pdf. Acesso em: 20 mar. 2012.

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.** Assunção - Paraguai, 2012. Disponível em: <<http://ismercotur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção.** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

MERCOSUL. **Tratados e Protocolos.** Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos>>. Acesso em: 10 set. 2011.

MERCOSUL. Decisão CMC Nº 18/05. **Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL.** Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805p.asp>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

MERCOSUL/CMC/ DEC. Nº 67/10. **Plano estratégico de ação social do MERCOSUL.** 2010. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_67-10_PT_PEAS.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/07. **Instituto Social do MERCOSUL.** 2007. Disponível em: < <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 37/08. **Estructura del Instituto Social del Mercosur.** Disponível em: < <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/estrutura-do-instituto-social-do-mercosul-decisao-cmc-no-37-08/>>. Acesso em: 05 dez.2013.

MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. Publicado originalmente pela CEPAL, série Financiamiento del Desarrollo, vol. 144, Santiago del Chile, marzo de 2004.

MINAYO, M. C. de S (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTERIO de Desarrollo Social. **Tarjeta Uruguay Social (TUS)**. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22748/3/innova.front/que_es_y_como_funciona>. Acesso em: 10 jun. 2013.

MINISTÈRIO de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social/ NOB/SUAS**. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28 de outubro de 2004). Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et.al (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MIOTO, R. C. T; LIMA, T. C. S. de. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katálisis**, Florianópolis, v.10, 2007.

MIRZA, C. A; LORENZELLI, M. ¿ Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR. **Avances DE INVESTIGACIÓN**, 36, Madrid, 2010. 112 p.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MOROSINI. M. C. **Universidade no Mercosul: condicionantes e desafios**. São Paulo: Cortez, 1994.

MOROZ, M; GIANFALDONI, M. H. T. A. **O Processo de Pesquisa: Iniciação**. Brasília: Editora Plano. 2002.

MUNHOZ, D. E. N. Entre a Universalidade da Teoria e a Singularidade dos Fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, n.6, p. 25-40, 2006.

NERI, M. C. (Coord.). **A geografia das fontes de renda**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/cps/docs/geofonte.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

NOGUEIRA, V. M. R. Estado de Bem Estar Social- origens e desenvolvimento. **Katálisis**, Florianópolis, n.5, jul. /dez. 2001.

OLIVEIRA, M. **Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas**: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina. 364 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva Relatório do Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet, constituído pela OIT com a colaboração da OMS. Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_relatabchelet.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2014

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Mercosul e a Integração Regional. **Interesse Nacional**, ano 06, n. 23, out/dez 2013. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/site/wp-content/uploads/2013/10/IN23_miolo.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2012.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

_____. **Política social**: temas & questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C. da; NOGUEIRA, V. R; SILVA, V. R. da. (Orgs.). **A política social na América do Sul**: perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

PLANO Brasil sem Miséria. **Ação Brasil Carinhoso**. O Brasil Carinho Cresceu para Cuidar dos BRASILEIROS de 0 a 15 Anos, 2012.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2005). **Metas do Milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio>>. Acesso em: 16. Mar. 2013.

PNUD. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. **Informe sobre Desarrollo Humano 2014 Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014es.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

POCHMANN, M. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SECRETARÍA de Acción Social Presidencia de la República. **Impacto de los programas TEC en el trabajo infantil**, 2007. Disponível em: <http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/tmc_paraguay.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SECRETARIA-GERAL da Presidência da República. **Cúpula social do MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

SERRANO, Claudia. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. CEPAL. **Serie Mujer y desarrollo**, n. 70 (LC/L 2364-P). Santiago de Chile, agosto 2005. Disponível em: <http://www.eclac.cl>

SILVA E SILVA et al. **Programas de transferência de renda na América Latina: aprofundando o conhecimento da proteção social**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, V., Brasil, 2011.

SILVA. M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katálisis**, Florianópolis v.1, n.2, p.155-163, 2010.

SINGER, P. Cidadania para todos. In: PINSKY, C.B.; PINSKY, J. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto. 2003.

SOUZA, M.; COELHO, A. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 695).

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.55, p.9-33, 1997.

_____. **Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

STAIN, R. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** 372 f. Tese (Doutorado) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

STANDING, G. Transferências de Renda Condicionadas: Porque Focalização e Condicionalidades podem Falhar. **Internacional Centro de Pobreza**, n. 47, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager47.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2007.

UNICEF, Secretaria Mundial da Infância. **Situação da Infância 2008, caderno Brasil**, 2008. Disponível em: <<http://www.unicef.org/lac/cadernobrasil2008.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

UNICEF. **Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações**, 2005. Disponível em: <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/unicef_triplefrontera.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

VACCA, Giuseppe. Estado e Mercado, Público e Privado. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991. (Publicado originalmente em Tra Italia e Europa: politiche e cultura dell'alternativa, Franco Angeli, 1991).

VALLE, A. H D. Protección social y transformaciones de las políticas sociales en Argentina. In: COSTA, L. C. da; NOGUEIRA, V. R.; SILVA, V. R.da. (Orgs.). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

VIEIRA. Karen Santana de Almeida. **Mercosul e a Política de Assistência Social: possibilidades e limites da construção de uma política supranacional**. 217 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Brasília, 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE 1
Sistematização das Atas RMADS/ISM

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
Conselho do Mercado Comum (CMC)	26/03	15/12/03	Esta reunião realizou-se para discutir a necessidade de se implementar finalidades e ações concretas no sentido da integração. Dessa forma, dentro do Programa de Trabalho 2004 – 2006, aprovado na reunião com este objetivo, debateram-se na área social: 1. A Participação da Sociedade Civil; 2. Os Temas Sociais (relacionados a “questão social”); 3. A visibilidade cultural do MERCOSUL; 4. O MERCOSUL cidadão; 5. A circulação de força de trabalho e promoção de direitos dos trabalhadores no MERCOSUL; 6. A Educação para o MERCOSUL; 7. Os Direitos Humanos para o MERCOSUL.	A reunião aprovou o Programa de Trabalho 2004 – 2006 a ser desenvolvido pelos Estados membros do MERCOSUL. Com base nos debates realizados, deliberou-se: 1. Possibilitar a ampliação da participação da Sociedade Civil; 2. Construir uma articulação entre os centros de pesquisa social nos países membros, elaborar reflexões sobre os temas sociais, trocar informações e experiências que deram certo, e desenvolver indicadores sociais consistentes para a realidade do MERCOSUL; 3. Realizar eventos, com ampla divulgação na mídia, com a finalidade de promover a ideia de MERCOSUL, e o conhecimento mútuo das realidades vividas pelos Estados membros; 4. Fortalecer o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), de modo a responder as novas demandas de consolidação do MERCOSUL cidadão (integração educativa, social e cultural); 5. Analisar todos os acordos, assinados ou em negociação, correlatos a livre circulação de cidadãos dos Estados membros, de forma a consolidá-los sem que se altere os acordos já firmados sobre isso; construir propostas de promoção dos direitos dos trabalhadores no MERCOSUL; analisar a

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
				efetividade da Declaração Sócio Trabalhista nos Estados membros; e realizar uma Conferência para abordar o tema do Emprego; 6. Averiguar a aplicação da “obrigatoriedade do ensino dos idiomas espanhol e português”; progredir nas discussões sobre o reconhecimento mútuo de títulos de habilitação para os profissionais dos Estados membros, de forma a possibilitar a circulação de profissionais; e o desenvolver uma agenda de programas com o objetivo de melhorar os índices educacionais do MERCOSUL; 7. Aprofundar a promoção dos direitos humanos, bem como a troca de informações no MERCOSUL; avaliar e discutir a viabilidade de construção de uma Carta de Direitos Humanos do MERCOSUL; e avançar na institucionalização do Grupo Ad Hoc sobre Direitos Humanos;
Conselho Mercado Comum (CMC)	28/07	___/06/07	Aprovar o acordo sede entre a República do Paraguai e o MCS para funcionamento do ISM MERCOSUL. Dispõe das obrigações jurídicas do ISM.	Regulamentar aspectos da organização/ funcionamento do MERCOSUL.
Conselho Mercado Comum (CMC)	03	18/01/07 (RJ)	- Avançar no desenvolvimento da dimensão social no MERCOSUL; - Criação do Instituto Social do MERCOSUL (ISM); - Vinculação do Instituto Social à RMADS	- Criação do Instituto Social do MERCOSUL no âmbito da RMADS Objetivos: Consolidar a dimensão social do MERCOSUL; Superar as assimetrias; Elaborar políticas sociais regionais; Atualizar indicadores sociais regionais; promover cooperação horizontal; indicar fontes de financiamento.

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
Conselho Mercado Comum (CMC)	19/06	20/07/06	Encomendar à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul a elaboração de uma proposta para a criação do ISM.	Regulamentar aspectos da organização/ funcionamento do MERCOSUL.
Conselho Mercado Comum (CMC)	39/08		Criar a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL visando ampliar o desenvolvimento social. - Apresentar as propostas de trabalho relativas ao Plano Estratégico de Ação do MERCOSUL. - Coordenar com a RMADS as propostas técnicas que elaborará o ISM. - Promover projetos sociais.	Regulamentar aspectos da organização/ funcionamento do MERCOSUL.
RMADS		17/11/08	- Diversas falas destacaram as consequências da crise financeira, o fracasso do neoliberalismo e a necessidade de pautar a integração regional no desenvolvimento social; - Informe da Reunião do Grupo Técnico da XV RMADS, no qual, foram destacados diversos projetos; - Resultado do Seminário sobre Segurança Alimentar e Nutricional no MERCOSUL, realizado em 05/11 em Brasília; - Proposta do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, considerando a expansão dos temas do MERCOSUL para além da área econômica. Essa proposta é fundamentada em 5 eixos e um conjunto de diretrizes. O ISM e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais fazem parte desta proposta de	Proposta do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: - Inclusão dos temas: direitos humanos, agricultura familiar e direitos do consumidor; - Elaboração de um plano de ação de curto prazo, levando em conta as consequências da crise; - Chile, Equador e Paraguai solicitaram esforços para a definição do papel dos países associados e suas formas de participação; - A Presidência comprometeu-se a agilizar a aprovação do ISM e da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL no CMC; - Foi estabelecido o prazo de 28/11 para que as delegações presentes enviassem sugestões ao Plano Estratégico. Aporte financeiro para o

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
			plano estratégico; - Aporte financeiro dos países para o ISM; - Proposta de Recomendação ao CMC sobre o dia mundial da alimentação, com vistas a dar impulso às ações voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional; - Proposta de assinatura da declaração de Brasília “Por um MERCOSUL sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar”; - Solicitação da retomada do tema Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL, como proposta do Uruguai;	ISM - Total de USD 227.952,00. 39% da verba provém do Brasil. - O orçamento será analisado pelos países, a fim de levar ao CMC; Proposta de Recomendação ao CMC sobre o dia mundial da alimentação - A proposta foi complementada com uma visão de desenvolvimento integral, considerando a soberania alimentar e políticas voltadas aos agricultores familiares; - A proposta foi elevada ao CMC. Proposta de assinatura da declaração de Brasília “Por um MERCOSUL sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar” - A carta foi aprovada e assinada. Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL - Foi reconhecida a importância da implementação dessa comissão;
CMC/DEC		15/12/08-Salvador	- Estrutura do ISM, criado pela decisão 03/07 do CMC	Aprovação da Estrutura do ISM - Dependerá, transitoriamente, da RMADS; - O ISM constitui-se numa instância técnica de pesquisa nos campos das políticas sociais; - Sua direção é executada pelo Conselho do ISM, integrado por um representante governamental

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
				titular e um alterno de cada Estado Parte, reunindo-se trimestralmente; - Coordenadores do FCES participam como observadores; - O Executor do orçamento do ISM será designado pelo CMC por um período de dois anos. Tal cargo é rotativo entre os Estados- partes; - O instituto será integrado por 4 Departamentos: Pesquisa e Gestão da Informação: Realiza estudos comparativos, identifica indicadores sociais e gera espaços de intercâmbio em relação à gestão dos sistemas de informação social. Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais: Contribui para a geração de instância técnicas de diálogo regional, intercâmbio de práticas no âmbito social e identificação de oportunidades para a cooperação horizontal. Administração e Finanças: Assiste o Diretor executivo nas atividades de administração financeira, patrimonial e de recursos humanos; Comunicação: Assiste o Diretor executivo na comunicação institucional e de difusão pública das ações do ISM. - RMADS pode propor alterações na estrutura aprovada, mediante aceitação do CMC; - O ISM será financiado pelos MDS dos Estados partes, através de contribuições voluntárias, bem como, recursos de ONG's e de

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
				organismos internacionais;
Conselho Mercado Comum (CMC)	31/09	07/12/09	Aprovar o Orçamento do ISM- ano 2010.	Incorporada ao ordenamento jurídico interno.
RMADS	02/09	04/12/09	Aprovação do Plano de Ação 2010-2011. Apresentação pela Republica da Argentina do Plano Bienal para a Secretaria Permanente do MERCOSUL Social, decidindo aprofundar o tema da “Seguridad y soberania alimentaria”. - Produzir materiais para a socialização da informação com vistas a maior participação da população. Preocupação em desenvolver atividades para o enfrentamento do trabalho infantil.	
RMADS		09/06/10	- Foi pontuada a necessidade de colocar o processo de integração regional em função do povo, e não somente do mercado; Comissão de Assuntos Institucionais - Conclusões da II Reunião do Conselho do ISM: O ISM foi instalado em uma sede; será aberto edital para contratação de funcionários; Contato com Agências de Cooperação a fim de que colaborem com o ISM. - Política Salarial: Brasil se disponibilizou a aumentar a verba destinada ao ISM; Apresentação de Eventos realizados e a realizar - Direito à Identidades, à Família, e à Origem no Mercosul: Ocorreu na Argentina, com o apoio da	Propostas de produções concretas no ISM - Na Reunião seguinte do Conselho os Estados partes apresentariam propostas de financiamento em torno dos projetos apresentados pela Argentina “Resumo de experiências de Economia Social e Solidária no MERCOSUL” e “Concurso MERCOSUL Social: A integração regional na perspectiva dos jovens” Apresentação de Eventos realizados e a realizar - Seminário: Os alimentos nativos do MERCOSUL em nossas políticas de segurança alimentar e nutricional: Adotar posições comuns entre os países do Mercosul em espaços internacionais que tratem da temática segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar;

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
			UNICEF que se comprometeu com a cooperação técnica horizontal; - Seminário Os alimentos nativos do MERCOSUL em nossas políticas de segurança alimentar e nutricional, organizado na Argentina em conjunto com a RMADS, deliberou-se por fortalecer a segurança alimentar e nutricional, revalorizar os alimentos nativos, suas formas de produção local e o impacto econômico de seu consumo, bem como, resgatar receitas típicas vinculadas ao consumo dos alimentos nativos. - Análise técnica para a criação de selos comuns no marco da Economia Social e Solidária e da Segurança alimentar e nutricional; - Relacionamento com o Parlamento do MERCOSUL;	Impulsionar um plano de trabalho para a realização de uma publicação regional sobre os alimentos nativos; Encaminhar ao RMADS que instrua o ISM a colaborar com a publicação. Comissão Projeto Economia Social e Solidária para a integração Regional - Consolidação do Projeto “Economia Social e Solidária para a Integração Regional” no âmbito de financiamento do FOCM; - Encaminhamento de realização de uma Mostra de Economia Social
Conselho Mercado Comum (CMC)	08/09	24/07/09	Designar Dra Maria Magdalena Rivarola para cargo de Diretora Executiva do ISM- período de 2 anos.	Regulamentar aspectos da organização/ funcionamento do MERCOSUL.
Conselho Mercado Comum (CMC)	46/10	16/12/10	Aprovar o Orçamento do ISM- ano 2011. Autorizar a utilização dos excedentes dos exercícios, ano 2009-2010.	Incorporada ao ordenamento jurídico interno.
Conselho do Mercado Comum (CMC)		16/12/10	- Relatório da Presidência <i>Pro Tempore</i> Brasileira (PPTB) Situação do MERCOSUL - Pontuou-se a resposta que a região deu no período da crise financeira, lembrando a importância da integração regional; - Ressalto da Decisão CMC	Situação do MERCOSUL - Conclusão das negociações com a Jordânia; - Assinatura do Acordo-quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República Árabe da Síria; - Assinatura do Acordo-

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
			56/10 “Programa de Consolidação da União Aduaneira” Saudação às Deliberações: - CMC 54/10 “Aprofundamento da Liberalização em Serviços”; - CMC 30/10 “Diretrizes para a celebração de um acordo de investimentos do MERCOSUL” - CMC 53/10 “Patente MERCOSUL” que facilita a circulação de veículos no bloco; - Bom desempenho do FOCEM, que conta com 36 Projetos em valor superior a US\$ 1 bilhão; - CMC 63/10, que cria o cargo de Alto Representante do MERCOSUL; - CMC 64/10 “Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL”, que consolida direitos fundamentais aos cidadãos dos estados partes; - CMC 65/10, que cria a “Unidade de Participação Social” - CMC 55/10 “Processo Negociador de Temas Prioritários”, que possibilita maior celeridade nos temas de interesse comum; - CMC 28/10 “Acordo político para a Consolidação do MERCOSUL e Propostas Correspondentes” - Importância das negociações extra regionais do bloco, priorizando o Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a UE; - Avanços nas negociações com a Jordânia; Relatório do Presidente do	quadro de Comércio e Cooperação Econômica entre o MERCOSUL e a Organização para a Libertação da Palestina. Relatório do Presidente do Parlamento do MERCOSUL - Solicitou-se ao CMC, que este se manifeste sobre os pedidos de relatório, projetos de norma e recomendações; Atos assinados - Foram assinados 5 Projetos do FOCEM, sendo 3 na Argentina e 2 no Brasil; - Memorando para estabelecimento com a República da Turquia; - Acordo-quadro para consolidação de uma área de livre comércio com a República Árabe da Síria; - Acordo-quadro de Cooperação econômica com a Organização para a Libertação da Palestina; - Memorando para Cooperação com a República de Cuba; Relatório da Comissão de Coordenação em Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL - CCMASM - Aprovadas as decisões CMC 45/10 “Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL” e 67/10 “Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL” Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS) - Foram aprovadas as decisões CMC 46/10 “Orçamento do Instituto Social do MERCOSUL para o

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
			Parlamento do MERCOSUL - Destacou consolidação dos trabalhos das Comissões e o vínculo com a sociedade civil, a ativa participação em assembleias internacionais; - Pontuou-se a CMC 28/10, que define o critério de representação cidadã, possibilitando a realização de eleições diretas para o ParlaSul. - Relatório do Foro Consultivo Econômico Social (FCES) - Aprovação dos Projetos de Comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Declarações pelo CMC - Avaliação do Processo de integração com os estados associados: Ressaltando os impactos positivos na geração de emprego e renda na região e no desenvolvimento econômico com justiça social;	Exercício 2011” e 47/10 “Disposições para o funcionamento do ISM”
Conselho Mercado Comum (CMC)	47/10	16/12/10	Aprovar as disposições para o funcionamento do ISM. Dispõe dos objetivos, funções do ISM, sua sede, direção, reuniões.	Regulamentar aspectos da organização/ funcionamento do MERCOSUL.
Grupo Mercado Comum (GMC)	04/10	01 e 02/12/10.	Continuidade ao tratamento do Projeto de Decisão “Aprofundamento da Liberalização em Serviços”, visando apoio e participação social. - Autorização do Convênio entre o Instituto de Política Econômica Aplicada do Brasil (IPEA) e o Instituto Social do MERCOSUL. - Aprovação de orçamentos de programas e do documento de projeto “Promoção dos Movimentos	

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
			Cooperativos do Cone Sul como instrumentos de inclusão social, geração de emprego digno e como atores de desenvolvimento e aprofundamento do MERCOSUL”.	
Grupo Mercado Comum (GMC)	03/10	29/09 à 01/10/10	Esta reunião debateu, na área social do MERCOSUL, a aprovação de um processo seletivo para a contratação de funcionários para o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), e a implementação de um convênio entre o IPEA e o ISM.	A referida reunião aprovou os termos de referência para a elaboração do processo seletivo de contratação de funcionários para o ISM. Sendo que o GMC autorizou, excepcionalmente, a contratação de Chefes de Departamento sem a necessidade de título de mestrado, e a utilização de recursos excedentes, pelo ISM, para financiar atividades de pesquisa, capacitação e produção do instituto. Além disso, na reunião foi apresentada a proposta de estabelecimento de convênio entre o Instituto de Economia Aplicada (IPEA) e o ISM. Esse convênio espera a manifestação do Conselho do ISM.
CMC	11/08		Esta reunião elabora um relatório sobre as atividades desenvolvidas pela Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS). Essas atividades tinham papel importante na elaboração do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS). Na 11ª RMADS (29/11/06) foi apresentada uma proposta preliminar de PEAS, através do estabelecimento de eixos que norteariam o plano. Nesta proposta inicial foram acrescentados mais eixos na 12ª e 13ª RMADS (16/06/07 e 23/11/07, respectivamente). Por fim, na 14ª RMADS	Na 11ª RMADS estabeleceram-se eixos que norteariam o PEAS: ● Sistema de proteção Social Integral; ● Desenvolvimento das Capacidades Humanas; ● Geração de emprego, trabalho e renda; ● Combate à discriminação, promoção dos direitos fundamentais e da diversidade; ● Sistema de gestão de políticas sociais com a participação da sociedade civil; ● Desenvolvimento

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
			(13/06/08) foi apresentada uma proposta de encaminhamento do PEAS, que reuniu os eixos anteriormente citados e proposta três etapas de execução do plano. Esta proposta foi compilada no documento “Identificação de áreas de intervenção para o PEAS”. A reunião discutiu ainda sobre as atividades técnicas realizadas no âmbito do RMADS, a saber a Jornada “Planos Nacionais de Ação das Crianças e Adolescentes no Mercosul e Estados Associados” (Buenos Aires, 26/03/08) e o Seminário sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Mercosul (Brasília, 05/11/08). Sobre a primeira, seu objetivo era o de proporcionar um espaço de troca de informações e experiências dos programas e governos na área da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, além de estipular critérios comuns de avaliação e monitoramento destas ações. Já o segundo visou promover o debate sobre os temas ligados à segurança alimentar e nutricional, no âmbito dos Estados membros do MERCOSUL, a cerca de suas experiências na implementação de ações em cada Estado.	Sustentado. As outras reuniões, até a 14ª apenas adicionaram eixos a primeira proposta, como: ● Adolescência e Juventude no contexto da família e comunidade, como uma etapa do ciclo da vida que deve ser atendida de forma específica (aprovada na 12ª RMADS); ● Envelhecimento e proteção social de idosos (aprovada na 12ª RMADS); ● Moradia (aprovada na 13ª RMADS); ● Transição demográfica (aprovada na 13ª RMADS). A 14ª apresentou uma proposta de encaminhamento ao PEAS por meio de um documento chamado “Identificação de áreas de intervenção para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Social”. Além de retomar os eixos que norteariam o PEAS, apresenta três etapas de produção do Plano. No âmbito das atividades técnicas do RMADS realizou-se em Buenos Aires (26/03/08) a Jornada “Planos Nacionais de Ação das Crianças e Adolescentes no MERCOSUL e Estados Associados”. A deliberação da presente reunião foi de acrescentar ao PEAS duas diretrizes: ● Promover o desenvolvimento de capacidades nos governos, para a abordagem qualificada, integral e transversal das políticas dirigidas à criança e ao adolescente; ● Avaliar e monitorar as políticas públicas para a

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
				criança e o adolescente por meio da análise do investimento público dirigido a essa área. A outra reunião foi o Seminário obre Segurança Alimentar e Nutricional no MERCOSUL, que ocorreu em Brasília (05/11/08). A reunião realizou quatro oficinas temáticas que setorializam os encaminhamentos em temas como a Institucionalidade, Educação Alimentar e Nutricional, Produção e acesso aos alimentos e Soberania Alimentar. Sendo que dentre as deliberações, pode-se destacar: ● Criar e fortalecer as legislações nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); ● Promover os mecanismos de participação da sociedade, de forma ágil e efetiva; ● Garantir Orçamento para as políticas e programas de SAN; ● Estabelecer um percentual mínimo de investimento em ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN); ● Incluir todos os envolvidos no fluxo alimentar nas ações de EAN; ● Estabelecer uma rede de discussões sobre a EAN; ● Garantir o acesso a alimentação para populações vulneráveis, por meio de priorização de políticas de renda, instituição ou garantia de políticas de transferência de renda e implementação e fortalecimento de sistemas públicos de SAN; ● Fortalecer a agricultura familiar e as políticas públicas

Entidade	Número da reunião	Data	Debate	Deliberação
				para este setor; ● Promover a participação social na formulação, implementação e controle destas políticas; ● E sobre a Soberania Alimentar, os encaminhamentos se estruturam em quatro eixos: direito à alimentação, acesso e produção, políticas públicas participativas e assistência humanitária.
CMC	11/08			

APÊNDICE 2

Roteiro de Entrevista

1º Dia

Estrutura do ISM:

O ISM possui regimento interno/ normas?

Que tipo de atividades vem sendo desenvolvidas?

Qual a frequência de reuniões que são realizadas?

Quais as atividades mais discutidas?

Como é a remuneração dos funcionários?

Como é feita a divisão de trabalhos entre os membros?

-Recursos Humanos
- Recursos Financeiros
- Recursos Físicos

Presidência Pro Témpore (Período):

Como é a relação dos Estados- partes, com o ISM?

O próximo para assumir a presidência Pró tempore do ISM será a Venezuela, como será essa relação o ISM, já está preparado?

Como vocês observam o projeto de integração de caráter intergovernamental nas ações do ISM, presidência Pró tempore?

Como é estabelecida esta construção de pactos de confiança, com a rotatividade de presidentes?

Recursos:

Como é realizada a captação de recursos e repasse financeiro ao ISM?

Qual o grau de aplicação dos recursos? Como são as normas para gastar os dinheiros?

Como é realizada a prestação de contas? Possui norma? Para quem é realizado essa prestação?

O que o ISM tem feito no sentido de propor políticas sociais?

Sabemos que o ISM existe a dificuldade financeira de recursos para seu funcionamento e ações nas suas decisões. Mas podemos considerar que algumas

ações não necessitam de financiamento como propor um desenho de políticas, isso vem sendo possível realizar e propor?

Quais são os avanços e Desafios do ISM para concertação das políticas sociais no bloco;

Como se dá a participação dos Estados-parte (Ministério de Desenvolvimento Social) na construção da agenda social do bloco?

FOCEM- ISM (Projetos Aprovados)

Como estão os investimentos do FOCEM no Paraguay, o ISM acompanha esses investimentos?

Como está sendo a operacionalização dos recursos do FOCEM, está sendo usado?

Tem aprovado os projetos do FOCEM, os recursos estão sendo aplicados? Está podendo usar o dinheiro? Como faz para usar, presta conta para quem? Norma que operacionaliza isso? Esses fundos internacionais?

Agenda do ISM

- O que vai ser discutido para a reunião da agenda de janeiro? Porque a Cúpula Social do Mercosul foi adiada? (seria na Venezuela)
- O ISM tem parcerias com Instituições de pesquisa e investigações?
- Existem investigações em andamento? Quais as pesquisas em andamento?
- Com o atual governo do Paraguai, tem algum desafio para o ISM, com essa mudança política faltou apoio para ISM? Teve algum impacto?
- Metas (PEAS);

2º Dia

Transferência de Renda PEAS- ISM (Papel, eixo 1 promoção de políticas redistributivas- combate a pobreza).

-Como está sendo pensando o combate à pobreza no bloco? Via transferência de renda?

- Desafios na concretização do PEAS;

- Quais setores da sociedade civil pressionam para avanço e consolidação da agenda social do MERCOSUL ou isso é só uma demanda dos governos? Tem setores organizados da sociedade civil?

Qual papel da sociedade civil?

O ISM tem articulação com setores organizados da sociedade civil?

Como o ISM se articula com os movimentos da sociedade civil?

- Papel da RMADS na construção da agenda social do bloco;
- Qual a importância dos Programas de Transferência de Renda na construção da Agenda Social do MERCOSUL?

Programa de Transferência do Paraguay

- Gasto social dos Programas de Transferência de Renda?
- Como se dá o monitoramento e a gestão do Programa de Transferência de Renda no país?
- Observada as contrapartidas para permanência nos Programas de Transferência de Renda no âmbito da educação e saúde, como se dá a oferta desses serviços?
- O Programa de Transferência de Renda está inscrito no campo da seguridade social?
- Número de Famílias cadastradas?
- Recursos do FOCEM que foram aplicados no Paraguay;

ANEXOS
Entrevistas

Asunción, 02 de diciembre de 2013

Marcelo Mondelli

La idea es que el PEAS pase a trabajar articuladamente con las otras áreas, pues lo que está ocurriendo es que cada uno trabaja para si mismo, la idea es que se tenga encuentros semestrales, intercambio de experiencias para conocer cómo está el trabajo de cada área, el área de salud/educación, pero para que lleguemos a eso todavía tenemos un proceso lento.

¿Cuántos técnicos tiene el ISM?

Por el momento somos cinco

¿Ellos estan en el ISM? ¿Estan de vacaciones?

Ahora uno (1) esta fuera, y tenemos cuatro (4), Carmen Garcia es la asistente social, un encargado de políticas públicas, que no esta aquí, esta fuera e retornando el miércoles, después estoy yo, después existe el área administrativa con dos personas. Y el director como ustedes saben que no esta en Asunción por los problemas que existen entre Paraguay y Venezuela, que es una situación muy especial (...), por cuestiones diplomáticas no puede llegar al país. El ahora esta en Montevideo, y el intercambio se realiza por videoconferencia, pero esta participando de muchas reuniones en el MERCOSUR y esperamos que antes del final de año sea resuelta esta cuestión.

El golpe de Estado del Paraguay afecto mucho las actividades del Instituto (...)

Era eso que iríamos preguntar, si el golpe afecto las actividades del ISM, y hoy como esta?

Todo igual, el Paraguay no está participando de ninguna reunión en el Mercosur

¿De que manera el actual gobierno esta perjudicando el ISM? ¿En que sentido?

Esta restringiendo el presupuesto

¿Pero eso afecta directamente el pago de sueldo de los funcionarios del ISM?

No, afecta directamente las actividades, las acciones

Ahora tenemos tres países que no están cumpliendo con el presupuesto, solamente dos países están cumpliendo con el presupuesto: Argentina y Uruguay. Llega a un total de 25% el presupuesto pago. El Brasil está pendiente desde 2008, siendo que el mayor presupuesto de contribución es del Brasil. Esto se debe a una norma, no

solo del ISM, sino de todos los organismos creados después de 2007 del MERCOSUR, como es el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, el Tribunal Permanente de Revisión y el Órgano Representante del Mercosur. De esta forma, el Congreso Brasileiro está recién aprobando algunos proyectos y el proceso de pago para el exterior en el Brasil tiene que ser aprobado por el parlamento del Mercosur.

Y cuando vienen los recursos, para quien es realizada la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas es realizada a un órgano específico del Mercosur, también responsable por aprobar presupuestos.

Pero consigue utilizar el dinero u ocurre como en el Brasil, donde el dinero llega pero no consigue ser utilizado por cuestiones burocráticas?

El problema es que el dinero no llega aquí. Pues el Brasil representa 40% del presupuesto del ISM y es muy grande el impacto

Entonces desde 2008 Brasil no contribuye?

Si, desde 2008

Pero ustedes hacen otro tipo de recaudación de recursos?

Si, por cooperación y esto no es fácil. Es a través de un grupo del Mercosur que se llama "Grupo de Cooperación Internacional". Y ahora con la entrada de Venezuela que comenzara contribuir, pero todavía no se sabe como es este proceso

Los técnicos trabajan con contrato?

Si, con contrato. Es realizado un concurso publico por llamadas públicas. Y los técnicos que estan aqui, fue realizado un concurso en el 2010 y el ingreso fue en febrero de 2011. Algunos técnicos ya salieron, es el caso de una compañera brasileira, pues ustedes saben que existen cuatro departamentos en el ISM. El área de comunicación era del Brasil y fue el área que decidió salir.

Es una dimensión político-institucional que todavía necesita ser fortalecida, tanto el ISM, como la Comunidad de Participación Social y el Instituto de Políticas Publicas de Derechos Humanos, todo eso es un proceso muy lento

¿Que miembros de la Sociedad Civil presionan el ISM? ¿Existe participación?

¿Quiénes son esas personas? O solamente es una cuestión del Gobierno?

No es solamente una cuestión del gobierno, y si, existe a presión de la Sociedad Civil a través de las cúpulas sociales, que tienen en las actas de las actividades brasileiras y de Montevideo. Todas reivindican consolidación institucional del ISM y del IPPDH, y son socios que están muy ligados al ISM. Pero este es un trabajo de la

“Unidad de Participación Social” que esta en Montevideo. La Unidad de Participación Social fue creada en 2010 y solamente ahora, cerca de un mes fue nombrada la coordinadora de la UPS. Para que puedan ver que una normativa en el papel es totalmente diferente que en la práctica, por eso se necesita madurecer y fortalecer, pero todavía es iniciante

El ISM esta en este momento trabajando con las cúpulas sociales. La cúpula de economía solidaria/Derechos Humanos y todas las áreas, en que este es un espacio que el ISM desde el comienzo esta intentando fortalecer, pero es difícil fortalecer un espacio que no tiene recursos para desenvolver actividades concretas

Igual sin recursos, que el ISM esta desarrollando?

La publicación del libro “La Dimensión Social del Mercosur”: marco conceptual” que viene a describir acciones y el fortalecimiento social del Mercosur. Lo más importante es que esta publicación viene siendo utilizada por los ministerios de desenvolvimiento social

Entonces, tiene la participación de los Ministerios de Desenvolvimiento Social?

Si, totalmente. Eso es la base

Y en el caso de Paraguay, con el corte de diálogos con la Secretaria de Acción Social, nosotros perdimos vínculo con Paraguay, el golpe indico que el ministerio de acción social no pueda hablar con ningún miembro del Mercosur

El ISM tiene acceso a las acciones del FOCES en el Paraguay? Ustedes conocen?

Si, pero el ISM no tiene ninguna participación, pues son áreas del Focem que coordinan estas acciones y las ejecutan. El gobierno paraguayo no quiere hablar con el Mercosur hasta que la cuestión de Venezuela sea resuelta, por causa del ingreso de Venezuela al Mercosur, Paraguay tomo una posición no muy favorable.

Asunción, 03 de diciembre de 2013

Stella García

Los programas de Transferencia de renta en el MERCOSUL tienen algunas cuestiones en común, por ejemplo, con distintas mediciones, todos apuntan para los sectores de pobreza o extrema pobreza.

En el caso de Paraguay no es sólo en línea, debería haber explicado a ustedes, es línea más NBI - línea de Necesidades Básicas Insatisfechas, es una mezcla de dos grupos de datos, digamos, por ejemplo, en Brasil no es así, por lo que en Uruguay no recuerdo, pero no sólo en línea, no es NBI tiene otra medición, hicieron otra mezcla, como en Argentina que tiene Asignación Universal por hijo no es universal, pero este criterio de focalización que tiene el país, Paraguay utiliza esta mezcla de acuerdo con el NBI lo que los expertos dicen es que Paraguay se parece mucho más a la idea de la multidimensional de la pobreza, ya que no utiliza sólo en línea, son otras dimensiones que tienen que ver laser, con oportunidades que tienen que ver con las cosas, que no tienen nada que ver directamente con el ingreso, esta es una pregunta. Paraguay tiene ahora un enfoque híper, ya que utiliza el algoritmo, que es una fórmula, luego de que la fórmula es muy matemática, es muy precisa, por lo que habría familias que están en situación de pobreza extrema y entran en el programa, la familia de al lado, vecina, es de la misma forma pero tiene una tele, alguien le envió como un regalo, este no entra en el programa. ¿Por qué no entra? Porque esta cifra es muy matemática, lo suma, lo divide, etc., cuando se suma este televisor la familia se queda afuera.

Así también tienen familias que estén en la misma situación, pero tiene una TV, o tienen una moto, que aquí en Paraguay es muy barato, ya que hay fabrica, alguien con R\$ 70,00 mensual ya puede tener una moto y luego en el campo tiene una gran cantidad de personas con moto, en realidad casi no tienen para comer, pero tiene una moto, entonces se queda afuera del programa. Así que se enfrenta esa gran dificultad, pero este programa en la temporada 2008 de hecho rigurosamente 2009-2012, es interesante que este programa continuó se amplió, Paraguay antes del gobierno de Lugo había 13.000 familias inscritas, después llegó a 100.000, es decir, se amplió en gran medida la cantidad de familias beneficiadas por el Programa Tekoporã. Pero lo más interesante es que cambió algunos elementos de su implementación, por ejemplo, este es un programa que en muchos países tienen

sanciones, en el gobierno de Lugo no tenía sanciones, hay toda una conversa de los derechos humanos, no sé. Así que si alguien acaba de decir que la familia tiene que vacunar a los niños, tienen que ser vacunados, pero si por casualidad no vacunan no recibirá nada menos, no se corta nada. Creo que ha sido un cambio interesante, pero era una decisión, entonces tenían personal que trabajaban todo el tiempo para que se realizasen las vacunaciones correctamente, para que puedan ir a la escuela, pero no tenía sanciones, no salía del programa, no han recibido menor cantidad. Porque en otro país tiene todo la 1ª vez, segunda vez, etc.

En segundo lugar, este programa sólo se diseñó para familias con niños en la escuela, porque ese es el modelo para toda América Latina, en la época del gobierno de Lugo pensamos, ¿y las familias que no tienen hijos, por ejemplo? Tengo una gran cantidad de familias que sólo tienen las personas mayores, no tiene hijos, son sólo dos de la tercera edad, por ejemplo, entonces este programa se extiende también a las personas mayores, este fue modificado, aún más como una segunda no había sanción y se amplió para personas de edad avanzada y personas con discapacidad física, originalmente no estaba destinado para esto, así que este programa tuvo algunas modificaciones. La persona que da segmento a cada familia se llama facilitador comunitario y que en lugar de la policía buscan hacer más reuniones, más trabajo comunitario, ya que en el esquema tradicional tiene sanciones de alguna forma o por cualquier persona o por la institución, fue también muy criticado, pero también es una forma distinta de decir implementación.

- ¿Pero sigue sin penalidad hoy?

Hoy hay otra vez. Fue solo en el periodo de 2009, aunque el gobierno de 2008, fue aceptado sólo hasta el año 2012, ahora a tiene otra vez una penalidad, no es para las personas mayores, ya que no es para las familias que no tienen hijos, pero tenía más de 100 mil familias beneficiadas, ahora tiene 92.000, por lo que, sacaron todo las persona ancianas o discapacitada, y lo peor es que fue retirado y no entro en otro programa. En realidad creo que tiene que poner en otro programa, pero necesita un cierto esquema.

-¿Ahora están haciendo controles de las penalidades?

Ahora están haciendo. En realidad ahora se llama Guía Familiar, antes era facilitador Comunitario, personal que trabaja en el barrio, ellos van a la escuela y controlan la asistencia, en el hospital recibirá la cartilla de vacunación, como aquí no hay veo el sistema de ustedes que está muy bien el sistema de datos, informatizado, y cuenta

con un equipo de todos modos, tienen un formulario para todo, aquí no es así, entonces tenemos que tener a alguien que va a la escuela, que va al hospital y lleva a la coordinadora o coordinador, tiene un sistema centralizado y precario no es tan informatizado, pero utiliza sólo el control y, por ejemplo, si este mes no cumple con las vacunas la sanción viene después de tres meses, por todo esto hoy en día ya tienen otra vez penalidades.

- ¿Ocurre en Paraguay, corrupción desvío de dinero, como casos en Brasil?

Al igual que en Brasil aquí también se está produciendo una gran cantidad de interés que serían la Prefeitura de ustedes, que para nosotros es la municipalidad, sino también una gran cantidad de municipios son atravesados por el modelo de la clientela, por lo que también hay allí en cada paso, por ejemplo, en la televisión, una denuncia, pero no cuentan con un sistema completo todavía, no es fuerte, la gente que hace una denuncia, pero no tienen un canal de modo muy sencillo para tomar la denuncia, hacer una devolución de lo que se hizo con esta denuncia, entonces tiene la corrupción, tiene fundamentalmente en cuestión del modelo de clientela. Así que, de hecho, el también no es pobre, pero está en el programa, y el otro era porque tenía la moto, televisión, pero el no, entonces se descubre que en realidad es primo o hermano del alcalde, o de la esposa del alcalde, entonces no era tan estricta la aplicación en ese sentido lo que hay es una gran cantidad de denuncias, se supone que tiene que averiguar y sacar del programa de transferencia, hay un sistema que es muy bueno, la Secretaría de Acción Social, que para usted sería el Ministerio de Desarrollo Social, mas la Municipalidad ahora es este programa. En realidad lo que es interesante es que en el caso de Paraguay la pobreza es sobre todo en el campo, a pesar de los diferentes estados en Paraguay, sino también aumentaron la cantidad rural, censo o datos del censo de 2008 y 2012 dicen que en Paraguay tiene un 43% de población rural, cerca de la mitad, pero es muy importante hoy en día dice 33% los datos del año pasado, luego hay un proceso de descamponización.

- ¿Cual es el mayor factor de recursos del personal del campo?

En realidad antes era el mismo trabajo agrícola, porque tenía de alguna manera, el trabajo familiar, la pequeña producción, hoy no hay, hoy en día el factor expulsor de la población rural es la soja, ustedes no tienen la culpa, pero la mano del brasileño tiene mucha tierra, así que aquí está la población campesina e indígenas expulsados de sus tierras por el brasileño compró y plantó soja y tiene una enorme extensión de soja, y la soja trae riqueza para el brasileño que compró y que para el que vendió, no

lo sé, no crea puestos de trabajo, ya que es sólo la máquina, entonces usted necesita una en un grado enorme, por lo que no tiene esta comunidad.

- ¿Los índices de mano de obra esclava, tiene riesgo?

La OIT tiene una estimación en 2009, redactada por lo que tan justamente ha puesto más trabajo en el campo y por lo tanto (Paraguay tenía mayor población campesina, por lo tanto mayor población trabajadora allí), Pero la expulsión procesual del campo a la ciudad también precarizaba aquí en la ciudad, niño trabajando en el supermercado, pero el campo es una cosa muy fuerte, por ejemplo, Paraguay tiene la región oriental y occidental, se encuentra en la región oriental que es justo arriba todavía tienen este modelo de producción feudal, así que la persona o campesino que nunca vio el dinero si se enferma el jefe compra la medicina, lleva al médico, y su familia también, y que en realidad el come, el hijo va a la escuela, pero es totalmente esclavo, trabaja el domingo, trabaja viernes de la semana santa, ya sabes, trabaja todo el tiempo, es muy fuerte en la región oriental por ejemplo, en la región occidental tiene un fuerte proceso no sólo la expulsión brasileña o brasiguayo como lo llaman aquí, pero tiene una gran cantidad de población mixta porque el capitalismo internacional entró mucho en Paraguay en los últimos 10 años, por lo que esta población que esta en el programa de transferencia de ingresos, que viven en la pobreza, no tienen un modelo que posibilite, es un modelo demasiado, no se esclavo, podría ser uno de los nombres, pero simplemente no tienen, el programa de transferencia en realidad vale la pena ayuda cuando tienes algún modelo de desarrollo es más o menos para todos, para los ricos, para los pobres para la clase media también. Cuando el modelo de desarrollo no piensa en los mas pobres entonces la transferencia de ingresos, de hecho, creo que tiene poco que hacer, digamos, una compensación temporal, aunque esta vez es de cuatro o cinco años será temporal y en Paraguay tiene y ahora creo que el modelo de desarrollo es aún menos adecuado para programas de transferencia, por lo que el programa siempre tiene utilidad, sino en el sentido que el programa contribuirá a una nueva etapa, ya que el sistema dice que en el programa de transferencias monetarias que primero reciben ingresos, el niño va a la escuela, la vacuna, pero luego se va a mejorar su producción, por lo que en realidad dice que el esquema tradicional en Paraguay no es seguro, ya sabes, porque la producción está determinada tanto por el nuevo modelo de extracción que es más del capital extranjero que del Paraguay. El Paraguay ya aprobó tres leyes. Paraguay no cuenta con un código fiscal que ayude,

lo que puedo decir: " no puede ampliar el programa para transferir la renta si de contención, contendrá más " en realidad es el decreto presidencial dice que este es un programa para personas en situación de pobreza extrema, a la población en extrema pobreza en Paraguay son 250 mil familias. Hoy es inferior a 100 mil en el programa, por lo que quiere decir que no alcanza ni el 50 % de la población para la cual está destinada.

- ¿Cuándo es el valor?

El valor ustedes saben que hay también existe en toda América Latina sobre la base de un cálculo basado en el registro de los hogares, la cesta básica, aquí esta desactualizada porque el mismo valor ha sido de dos años y medio, vamos decir con todo el cambio que ya hubo, de hecho el promedio es R\$120.00 para una familia hasta R\$150.00 reales más o menos, en guaraní son 300.000 guaraníes es porque se ve como real, por ejemplo, el doble 150 mil guaraní son 300 reales, nosotros que tenemos muchos ceros, parece mil, millones, luego 150 mil guaraníes son 300 reales. La familia que recibe más recibe esta cantidad, la que recibe menos, recibe R\$ 240, 220 reales, esto es porque en verdad aquí se tiene un bono alimenticio, para los alimentos, es para la gente de la familia en situación de pobreza extrema.

- ¿El hogar es la casa, la familia verdad?

Bueno cuando en una casa hay dos familias, ¿Como se llama hogar? Así que aquí concepto es hogar no es familia, es hogar, entonces en una casa no sé cómo decir puede tener el padre, madre, hijo, el hijo se volvió a casar y se convirtió en más de una familia, entonces tiene la casa y ya no es por la familia, entonces por eso es mas insuficiente todavía porque también el tema de la pobreza es siempre preocupante.

- ¿Entonces es por casa, por miembro?

Eso. No es por familia, todos los documentos de Tekoporã es el hogar, el hogar en español hogar todo el tiempo ¿Entiendes? y entonces yo diría, Paraguay tiene la carga tributaria del 13%, eso significa que el dinero es muy bajo que el estado tiene para ofrecer a la población en condiciones de pobreza extrema, hace un mes por primera vez en la historia, más o menos, Paraguay tiene un modelo muy parlamentarista, la Constitución de Paraguay de 1992, en 89 cayó por la dictadura militar que fue uno de los más largos de América Latina. Desde el 1992 Paraguay tiene una nueva constitución, esta constitución con miedo de que el poder se concentre en ejecutivo, pasa muchas decisiones por el Parlamento y el Congreso.

Así que Paraguay tiene un modelo casi congresista por eso que el Congreso logro sacar el presidente Lugo, por ejemplo, en realidad tiene más poder que el ejecutivo, por la primera vez que el Congreso hace dos meses logró aumentar el impuesto sobre el grano, la soya, y a continuación, el nuevo presidente también tiene poder constitucional, el vetó, otra vez no hay, al igual que cuando la primera vez que tiene un poder que siempre ha sido alquilado por los grandes comerciantes de soya, y todo lo que tiene el poder económico, siempre hacían lo que querían más en esta industria, ahora tiene la resistencia adecuada de algunos sectores, teniendo en cuenta que desde organizaciones Informaciones este se compone de DDHH Y ONG, respecto al escaso presupuesto por lo cual el programa de renta transferencial abarca a toda la población para la cual está destinada. En realidad la injusticia social necesita más presupuesto para la población, todo eso fue vetado, ahora hace un mes, luego de nuevo un tema que no tiene presupuesto, y digamos que todo termina siendo en contra de cualquier programa de transferencia.

En 2009, por primera vez, la salud en Paraguay, podría recibir atención en una puesta de salud pública sin tener que pagar nada, ahora se pagar de nuevo. No es tanto es de R\$ 3,00, pero no puede ser atendido por un médico te dice que estás enfermo, si usted no tiene R\$ 3,00 en el estado, el doctor dice que usted tiene que hacer un análisis de sangre para saber, usted tiene que pagar, paga la mitad de lo que sería, pero usted sabe que usted no tiene la garantía del Estado para hacer el analice sin pagar, todo esto va en contra del programa de transferencia de renta, ya que puede poner penalidad o requerir un servicio que dejo de ser gratuito. Así que, en realidad creo que tiene un contexto que no coincide, si este programa podría ser más eficaz tiene un contexto que no hace nada por ese derecho.

- ¿Entonces la salud que era gratuita ahora tienen que pagar?

Si gratuita, en realidad hace un año, el gobierno que llamamos al gobierno golpista, se instaló la idea de que era imposible, que el Paraguay no tiene presupuesto, que es una locura pensar en la atención médica gratuita, que es imposible para el Paraguay. Ahora es mucho más fuerte este asunto, lo cual es imposible.

- ¿Todo el derecho conquistado ahora se perdió otra vez?

Sí, y también ver que no fue ganado con tanta fuerza por la movilización del consejo

- ¿Y qué hizo la población? ¿Se Movilizó?

Sí, tiene mucha movilización, pero no lo suficiente para evitarlo. Paraguay más que nunca está en una tensión todo el tiempo, ya en el primer mes del nuevo presidente

llegó al poder, ha fueron aprobados tres nuevas leyes. Una es la ley de la alianza pública privada en realidad lo que esta ley dice que es peligroso cada vez que un comerciante internacional quiere invertir en Paraguay no tiene que pasar por el Congreso el estudio de diseño comercial que tiene, el Ejecutivo está facultado para autorizar, y de hecho se trata de la comunidad empresarial, que es un hombre de negocios y dice mucho mas del tráfico de drogas, hay una gran cantidad, las personas salieron a la calle, sé que había mucho y no lograron, hay una ley, hace un mes y medio, todo regulado. Hay otra ley que es la responsabilidad fiscal, en realidad o es de rendición de cuentas, ya que la ley no quiere desalentar la inversión extranjera, no cobramos el impuesto a la soya, todo esto fue así. Luego hay una tercera ley, la ley de la militarización, Paraguay para que tenga la seguridad debe militarizar, entonces ahora ponen una tropa de Estados Unidos, en Concepción, al norte de Paraguay.

-¿Norte-americana?

Norteamericana, Estados Unidos, porque Paraguay no puede solo, necesita el ejército norteamericano para que la seguridad regresar a Paraguay, que termina siendo la represión, la represión todo el tiempo, entonces estas tres nuevas leyes, es decir, que hablo simplemente porque todo esto no tiene el programa de transferencia, tampoco programas que son tan buenos en este contexto adverso, siendo bueno ¿no? es mucho peor que esto, así que Concepción es un lugar donde, ya sabes, el 30% de toda la población se encuentra en Concepción, casi la mitad es una población muy pobre, muy movilizada, los fuertes movimientos sociales emergieron de Concepción, allí se pone el ejército norteamericano, todo lo que ya es, es casi cerrar el trato. Así que es un entorno muy difícil.

Sobre la cuestión del MERCOSUR usted probablemente sabe más que Paraguay. Paraguay que en este momento es él quien pone la tapa para que no fluya, no pasa nada en el MERCOSUR. El MERCOSUR tenía sus propias crisis, lo que sea, pero el Paraguay ese momento no ayuda en nada. Así que todo esto es, y lo que encontré interesante de los programas de transferencia de ingresos es que, aunque hay algo en común entre todos los países, los aspectos más individuales de cada país, la cuestión de los gobiernos progresistas, aunque también puede, pero es interesante porque le dio la los programas de transferencias, tratando de arreglar, aunque se trata de una receta, porque es una receta, tienen estudios, usted debe saber más de lo que yo y Rose Stein, por ejemplo, Brasilia ella tiene un estudio que dice que en

realidad los programas de transferencia de ingresos es uno de los programas más baratos para atender a la población y que ayuda. Así que, aunque sin embargo, este problema se estaba asentando, más o menos, por lo que más en la esfera de los derechos humanos, Rosa envió para nosotros, así que tuvimos un montón de cosas y ahora, al menos, Paraguay tiene un gran revés, que necesariamente va entrar en MERCOSUR, no hay como no insertar en América Latina y todo eso. Hay algunos especialistas aquí en Paraguay tiene uno llamado Ricardo Canese, dice, de hecho en los modelos de América Latina que los modelos que no son progresistas no son de un gran éxito, por ejemplo, se pensaba que en Colombia, Santos sería un gran éxito, no se está pensado que sería el modelo. Se pensabas que Pinheira en Chile sería un modelo de gobierno de derecha que hace cosas buenas también, ahora perdió, entonces no están teniendo tantos modelos. Por lo que algunos estudiosos dicen que el gobierno de Paraguay se prepara para ser un modelo Neoprogressista que resuelve que hace bien, pero lo hace bien para la contribución de la empresa extranjera que se instala.

Luego está todo el tema que creo que el contexto paraguayo es muy desfavorable a cualquier sistema de regímenes de protección social, aunque aquí el sistema siempre fueron muy suave, ustedes tienen un esquema más complejo de protección social, para nosotros usted pregunta: "¿cómo es protección social para el Paraguay?" Las personas usan la protección social como sinónimo de transferencia de ingresos, es decir, la reducción al mínimo de protección social para que lo sepas, es como si, ¿no aborda la cuestión de la clase media? La seguridad con un montón de cosas, y después de todo esto es lo que hace que reduce mucho la visión del mundo que puede tener la protección social.

Y como si todo esto no fuera suficiente, el Paraguay no tiene muchas investigaciones independientes. Ustedes tienen más investigaciones relacionadas con esta teoría, otra teoría, usted sabe, la Universidad tiene su camino teórico más o menos construido. Aquí casi todos los libros y la investigación en realidad en el tema de la protección social, al menos en la protección social, la transferencia de ingresos que tiene que ver con sí o no los ancianos tendrían que ser atendidos por el Estado o cómo sería eso son dos centros de investigación de las multinacionales, pero lo que digo es que ninguna de ellas podrá cuestionar la militarización porque no tiene ninguna investigación independiente a fin de que usted puede poner todo en equilibrio.

Por lo que también no ayuda, porque de lo contrario si no hay un estudio no tiene un aspecto un poco más independiente de este proceso, la transferencia continuará su camino, el MERCOSUR continuará débil, incluso puede ser sin el Paraguay, creo que no llegará a eso, pero no sé puede ser así con el Paraguay, pero simplemente no lo sé ... parece que las cosas están desconectados en este momento, y no se la búsqueda de ustedes mostrará, pero me imagino que ustedes estudian la cuestión que tiene que ver con el FOCEM, que creo que ya debería haber hablado con ustedes, Marcelo o Carmen, el MERCOSUR ha producido no sé si tres o dos proyectos, que ellos llaman la integración económica y social, que fue el proyecto de economía social en la zona de frontera, ¿les informaron?

- No,

Pero se puede obtener en la web, y que el proyecto está todo allí, así todo, principio, medio y fin, Todo está escrito, llegó cuatro años, lo escribí porque era todo el debate de los países, lo que, este proyecto dice la primera crítica es que el FOCEM es que se ha puesto mucho énfasis en la infraestructura y la verdad no es por ahí, ya sabes, no sé, ustedes deben saber más.

Según en realidad no está generando integración y la integración en la parte superior y no el fondo, la tercera es que la población que camina no siente, no sabe MERCOSUR. El MERCOSUR es una reunión de los presidentes que toman fotos y emiten comunicados de prensa o algo así, pero no se siente que su vida cambie o mejore o empeore porque hay el MERCOSUR, o no exista MERCOSUR, entonces nunca va a defender o criticar. Así que con todo lo que estos proyectos se presentarían al FOCEM proyecto de trabajo de la economía social en la zona fronteriza no es ninguna cosa maravillosa, lo que dicen en la frontera Paraguay con Brasil que puede hacer para estimular la producción de una población distinta, de la población en la frontera con Paraguay con Argentina en la frontera Brasil con Uruguay, sería bueno que vean este proyecto como este proyecto ayudaría, sería muy experimental, pero contribuiría como ya se está haciendo en cada Estado en el MERCOSUR sería la dimensión social del MERCOSUR caminando, por el momento, hasta ahora sólo dimensión económica es que está caminando.

Entonces después tiene otro proyecto, que es el proyecto que hizo Uruguay, pero que repercutió mucho, pero te darás cuenta de por qué creo que está en la web, pero el primero está completo yo sé este segundo no sé si esta completo, pero hay que ver cómo mezcla la combinación de programas de transferencia de ingresos en

la visión estratégica de los países del MERCOSUR, creo que el Instituto ha hecho un estudio que también está en la web y el tercero, más directo la difusión de lo que es de la soberanía alimentaria que tienen los países del MERCOSUR, para: su comida, sus prácticas culturales, pero difusión es el primero, así que tenía una pregunta, pero todo esto fue pensado cuando se hacia una crítica, crítica de cómo ampliar, como mejorar la cuestión del programa de transferencia de ingresos de los programas de economía social, que Paraguay no tiene ninguna, pero había, pero parecía que el MERCOSUR se movería en torno a temas más sociales por lo menos estaba así, o creo que, la impresión que tengo es que todo se detuvo de nuevo, hizo una pausa, se detuvo entonces es más o menos eso.

- ¿De qué manera se da las contrapartidas en la área de educación, salud, servicios?

Los servicios de salud tienen ahora todo un movimiento, un movimiento que aún a pesar de que no tiene ningún concepto, pero todavía sigue luchando por la atención médica gratuita, por ejemplo, en América Latina el ALAMES- Asociación Latinoamérica de Medicina Social, y ellos, por ejemplo, dicen que Paraguay no ofrece lo que los libros llaman una oferta pública. Oferta pública es el nombre que utiliza para hablar de la salud, el tema de la vacunación, la educación, entonces Paraguay no ofrece en los lugares donde tiene datos de transferencia de efectivo, no todas las comunidades tienen un puesto de salud, no puede sancionar la población por lo que el Estado no ofrece.

Así que hay una pelea muy interesante, pero ahora están en los documentos que va a ser penalizado él tiene que ver si él viaja tres días hasta una comunidad que tenga la transferencia de ingresos y llevar la tarjeta de vacunación, quedarse con él si no tiene en esta comunidad en este lugar ya sabes, es muy complicado hay un montón de lugares que tienen la transferencia de ingresos, pero no hay una escuela próxima, una unidad de salud pero le cobran, entonces hay toda una cuestión interesante que es de crítica, aunque sin fuerzas para decir, pero creo que en algún momento puede cambiar de nuevo la penalidad porque se está poniendo fuerte.

- ¿Como es la oferta de servicio de la educación?

En realidad es deficiente, ya que hay, yo no lo tengo aquí, pero hay un estudio realizado hace varios años que hay lugares que tiene, hay lugares que no tiene, entonces los que no tiene, no tendría que cobrar a la gente, tendría que cobrar a los que tiene, ahí sí.

- ¿La Educación es gratuita?

Pero todos pagan, los padres dicen que no es todo gratis, ya que dispone de una cooperadora escolar, así es llamada, el mantenimiento de la escuela depende de la comunidad, así que, se rompió la silla, la silla se colocó por primera vez por el Ministerio, pero cuando ella se rompe la comunidad tiene que arreglarlo, entiendes, es cierto, el salón de clase puso el Ministerio, pero la lluvia hizo caer el techo, la comunidad tiene que reemplazar, entonces se llama la cooperadora escolar por eso dicen que no es gratuito, porque cada vez que romper algo, en realidad es la comunidad que tiene que pagar.

- ¿Entonces si no arregla se queda malogrado?

Sí, ya tuvimos un montón de experiencias desagradables.

- ¿Aun en situaciones de catástrofes?

Ahora en realidad para mí, puedo parecer muy pesimista, pero hay una solución, se llama Fondos para la Educación, este fondo es una junción de empresas privadas, medios de comunicación y supuestamente el estado para ver esas cuestiones, entonces juntos por la educación, en verdad todo techo se puede romper encima de los niños, entonces podemos recoger a la empresa que construyó, pero juntos, no es el Estado, junto con la educación es que se trata de una articulación. Así que esto es por encima de la comunidad, algunos han sido seleccionados de este modo, pero también juntos por la educación sugieren que la Universidad no tiene que ser gratuita que tiene que ofrecer ahora créditos para aquellos que quieren hacer la universidad pública, que estudia en la universidad pública no tiene porque hacer sin pagar dicen ellos, entendiste, entonces así como ofrece contribución a cualquier escuela también tiene un paquete muy complicado.

- ¿Existe algún órgano que fiscaliza el gobierno? Ejemplo: proceso de fiscalización de la Vigilancia Sanitaria en Brasil.

Sí, el Ministerio de Educación. Aquí también existe, pero no es una cosa institucionalmente fuerte, hay algo aquí también, pero no es fuerte, por ejemplo, la vigilancia sanitaria no es muy fuerte, en los últimos 5 años nadie vino vigilar entiende, entonces, por ejemplo, hay el órgano del Ministerio de Trabajo, son para vigilar las condiciones de trabajo, sino que también tiene sucursales que en los últimos 2 o 3 años que nadie vino vigilar, es decir, existe una estructura, pero la eficacia es poco, creo que dan prioridad a la denuncia en algunos lugares. Y la respuesta es que hoy en día hay articulaciones como el Juntos por la Educación, la

salud también ahora lo hace, es un medio, no se va a llamar juntos para la salud, sino que toda una mezcla de idea, mezcla de empresas privadas, medios de comunicación, el Estado también, porque el Estado no puede solo é mucho trabajo.

- ¿Como se siente la población, porque en Brasil es totalmente diferente?

Otro proceso, totalmente otro proceso. Resulta que aquí es otra historia, aquí hay una historia diferente y tiene una tensión permanente, pero aquí no se dan cuenta dónde estamos, no oye, no siente, no huele la tensión, un poco, pero hay tensión. Hoy en día cuenta con diez lugares, hoy he visto en el periódico, o en el facebook lo que la gente pasa, entonces hay tensión, el Paraguay no pasa un día en que no lo sé ... ayer un niño a punto de morir porque la policía lanzó gases lacrimógenos y una manifestante fue con su hijo era pequeño, hoy en día está entre la vida y la muerte y realmente estaba preguntando en verdad fue el gas, es decir, en todo tiempo hay tensión hay en muchos lugares, pero no se percibe, no tiene la fuerza en contra de todo lo que ven, creo que Paraguay se encuentra en un proceso muy complejo hasta difícil de entender en comparación con los países vecinos, a pesar de que ustedes tienen una gran complejidad debido a que Brasil es enorme, pero creo que aquí es muy fuerte, se siente mucho el retroceso por muy poco, mira que el gobierno de Lugo no era una cosa tan maravillosa, no cambió la base de apoyo, de la desigualdad, por lo que no ha cambiado el tema central, que era sólo una cuestión de tentar y todo lo que sucedió justo era así, pero lo que me parece maravilloso de Paraguay es que tiene una gran cantidad de personas que no se callan, que está luchando.

- ¿Y el Programa de Transferencia de ingreso está inscrito en el campo de la seguridad social o no?

No, aquí es separado, de hecho, la cuestión de la seguridad social, hay una pregunta ¿porque si estudia en Paraguay? La seguridad social se ha diseñado exclusivamente previdencia aquí, entonces se considera una protección casi exclusivamente social absolutamente independiente y aquí se usa para la población en situación de pobreza extrema, la transferencia de ingreso que tiene dos programas Tekoporã y el Abrazo del Ministerio del niño y del adolescentes.

- ¿Cual es el gasto social con estos programas?

Ah es mínimo, tengo que ver, no es mucho, por ejemplo, no es mucho en comparación con la cantidad que se gasta para la transferencia de ingresos y cuánto se gasta para beneficiar al empresario de transporte, por ejemplo, el estado gasta

mucho más porque el empresario dice que no gana lo suficiente con los pasajes de la población, entonces el Estado subsidia y gasta mucho más en subsidios que el programa de transferencia de ingresos. Ambos son el dinero del estado, sólo que uno para una industria mucho más ricas y otro que casi no comen bien, así que en ese sentido minúsculo, haciendo la comparación creo que sería bueno una comparación, para el caso de Paraguay, hay un autor llamado Luis Rojas, quien tiene un trabajo en lo que hace una comparación muy buena.

Asunción, 03 de diciembre de 2013

Maria Del Carmen Garcia

¿El programa de transferencia de recursos esta inserido en el campo de seguridad Social?

No. El Programa de seguridad social es solo para los trabajadores formales. Lo que pasa es que acá la mayor parte de la población tiene un trabajo informal, entonces es muy poca la población económicamente activa que tiene seguridad Social de 100% . Porque hay mucho trabajo informal.

Es un programa del gobierno vinculado así como Bolsa familia.

Lo que pasa es que Brasil tiene toda una estructura de protección social muy diferente de los otros países.

¿El combate a la pobreza es visto a través de los programas de transferencia de recursos?

Sí, es visto a través de los programas, fundamentalmente porque cada país tiene un piso, tiene un edificio de protección social distinto que tiene que ver con su historia.

Como ha estructurado su política social, su estado. Por ejemplo, Uruguay tiene una trayectoria en el principio del siglo muy fuerte, Argentina también. Paraguay no tiene esta historia, siempre la política social fue muy reducida, la mayor parte de la población esta desprotegida y los servicios sociales se concentraron en la ciudad.

Paraguay hasta 10 años atrás tenía toda la población en campos, entonces estas personas no estaban aseguradas.

El programa de transferencia de recursos surge como una iniciativa para acabar con la pobreza del campo, porque la pobreza crítica esta en el campo.

Este programa es reciente, empezó en 2006.

Es muy reciente para una deuda histórica de casi 300 años, y la cobertura es mínima en relación a todas las demandas.

¿Contrapartidas, como es la oferta de los servicios?

Hay muchas protecciones, hay solo un área crítica del programa, que en su diseño plantea una corresponsabilidad de educación y de salud. Lo que pasa es que los niños para ir a la escuela tienen que caminar mucho, entonces este también es un desestimulo. Pero como estos paquetes son programas traídos de afuera, entonces se debe forzar para que se cumpla.

El tema de la presencia de servicios sociales es uno de los principales problemas, no sé cómo es en Brasil (es la misma cosa) no hay un acuerdo con el estado que va trabajar conjuntamente con el Ministerio para que haya territorios de servicios sociales, (El Estado no llega).

Eso pasa también en Paraguay, y más fuertemente creo yo, porque hay una historia de protección social inexistente, porque Brasil por lo menos tiene una estructura de protección social que a lo mejor no llega a todo el mundo, pero tiene la estructura, tiene ciertas políticas, tiene una ley de asistencia.

La asistencia en Paraguay es la política del gobierno, no tiene un carácter constitucional como en caso de Brasil, entonces la cobertura es más reducido y el problema es mayor .

Los problemas son varios, ya desde el diseño e implementación del propio programa tiene problemas..

No hay coberturas de servicios de salud en los territorios, ni de escuela, entonces como se hacen el control de la matriculas, no queda claro. Pero como los organismos que diseñaron la propuesta piden el órgano público hay tiene un formato, donde las personas rellenan pero no saben si realmente eso refleja lo que ocurro en realidad.

¿En Brasil cuando hay falta se notifica el consejo, hay el bloqueo del beneficio, como funciona el programa acá?

Acá no es este mecanismo porque se supone que hay una infraestructura Institucional, una coordinación, una sincronización de las diferentes instancias públicas que no existen.

Históricamente en Paraguay cada ministerio es uno a parte, no hay una coordinación entre ellos.

Lo que veo en Brasil es que hay mucho esfuerzo por eso es que todo está focalizado, no sé si funciona realmente pero todo está pensado.

Eso creo que es la principal dificultad, lastimosamente no hay datos publicados del presupuesto que salió, las deficiencias que hay en la cobertura de los servicios de salud.

No hay un centro de investigación que pueda revelar estos problemas para que el gobierno pueda responder de cierta forma.

¿Cómo es la gestión del programa en Paraguay?

Quien administra es la Secretaria de Acción Social que es dependiente del Gobierno Central de Paraguay. No es descentralizado, tiene departamentos, la estructura del Paraguay es el Gobierno Central, departamento y municipio pero en verdad quien maneja todo es el Gobierno Central.

Los Gobiernos Municipales y departamentales no tramitan nada, por, Paraguay es un país centralizado

Lo que veo en Brasil es que hay una trayectoria, aquí es todo centralizado, entonces por eso es que el Ministerio de Salud no dialoga con el Ministerio de Educación.

La Secretaria de Acción Social no dialoga porque cada ministerio tiene una lógica independiente .

¿Donde trabaja el servicio social?

Trabaja en el ministerio pero no tiene así como una acción Especifica esta en equipos conformados por otros profesionales.

¿Son varios profesionales?

Por ejemplo en la secretaria de acción social hay muchos trabajadores sociales, no sé cuantos, hay varios, más de uno, que están más en niveles técnicos.

¿Cuánto tiempo usted trabaja en el Instituto (ISM) Carmen?

Igual que todos, entramos todos juntos, hace tres años en febrero. Es el primer equipo,.

¿Hay falta de recursos para el pago de sueldos?

Para el pago de sueldos no, pero no podemos hacer actividades, hasta ahora nunca tuvimos problema ni retraso en el pago de sueldos pero si es un problema hacer actividades.

Para hacer pesquisas, por ejemplo si nosotros queremos hacer un proyecto y hablamos con Ponta Grossa no podemos porque no tenemos el dinero para pagar investigadores o para cualquier otra cosa no tenemos.

¿Cuál es el trabajo/Pesquisa desarrollado?

El problema es que no podemos hacer pesquisas no tenemos recursos.

Mandeli nos paso la lista de actividades.

Si, hicimos un plan pero no podemos ejecutarlo, comprometernos. Los recursos para los sueldos tenemos hasta marzo y después no sabemos. Nuestro contrato va hasta Febrero de 2015, entonces lo primero que hacen cuando entra un dinero es garantizar los sueldos y no hay un presupuesto para una pesquisa o un viaje.

¿Políticas sociales ISM?

Lo que pasa es que hay iniciativas muy buenas que se hicieron, una es lo PEAS, qué usted ya conoce, es un plan de trabajo, como metas o líneas a ser desarrolladas.

¿Cómo es el dialogo con el Ministerio de acción Social?

Para ellos lo MERCOSUL es un tema más de los cincuenta mil temas que tiene la agenda. El personal está en otra cosa, para marcar una videoconferencia, no hay un personal exclusivo que trabaja, Hay muchos problemas y entre estos el MERCOSUL, entonces ahí, entra la agenda del gobierno la prioridad que tiene en el gobierno, no es que no se quiere, se quiere pero el problema es que hay muchas agendas cruzadas y con las características que tiene el MERCOSUL, que todas las decisiones son por consenso **¿Próxima cúpula social?**

Sí claro, será en Venezuela, fue marcado ahora para 17/01/14 poco se sabe porque Venezuela en realidad no estaba preparada para asumir, estaba recién introduciéndose al Mercosur y ya le todo adminsitrar una pre tempore. También en MERCOSUL estamos regionalmente...el próximo año es un año electoral en cada uno de los países, eso para muchas instituciones a nivel regional.

¿Diferentes áreas que trabajan en el ISM?

Sí trabajadores sociales, Marcelo es de las relaciones internacionales, Mariano de Argentina es trabajador social, este es el equipo técnico. Habia una personas de comunicación ya se fue y no pudimos incorporar otra persona, para ser el llamado hay todo un proceso con estos cuatro países de conformar una mesa, para hacer este proceso de selección.**¿Pero si dirigiera para los RMADS?**

No, el responsable es el Instituto Social, el Director, el tiene que tener en su comisión de selección integrado por los representantes de los cuatro países, ahora cinco. Entonces no es la RMADS, son los representantes del MERCOSUL de los cinco países que tienen de asignar un profesional que forme parte de la selección y así se hacen llamados,.

¿Dificultades de trabajo con varios profesionales?

Creo que es bueno, son diferentes formas de trabajar, diferentes perspectivas, entonces en la hora de proponer hay que dialogar permanentemente con lógicas distintas, con estructuras de pensamiento, y no solamente esto sino profesiones y también tradiciones técnico-operativas de los países.

Por ejemplo Paraguay no tiene una tradición tecno burocrática fuerte, entonces la lógica de continuidad de permanencia es otra.

Los Uruguayos tienen una trayectoria mas tecno burocrática es un Estado fuerte, entonces son lógicas distintas.

¿El cambio de directores a cada dos años dificulta?

Es a cada 2 años. Ahora dificultó, porque esto coincidió con la suspensión del Paraguay en la incorporación de Venezuela. Se dio también a partir de esto la situación que Paraguay no reconoce la Venezuela y la sede del Instituto, está en Paraguay. Entonces se nombró un director que no podía de residir en Paraguay, entonces esto singnifico un problema, no solamente un director que no conoce la estructura MERCOSUL porque es nuevo, siendo que no puede venir a la sede, a dirigir, solo a distancia, esto genera un problema de comunicación.

¿Observan la importancia de tener un cuerpo permanente?

Claro! Es muy importante tener un cuerpo permanente en el Instituto porque la memoria Institucional es la garantía, una cosa es la idea de cómo planificar el Instituto otra cosa es la práctica, es todo un problema.

En el Instituto dicen que el personal solo puede quedar siete años, después tiene que cambiar, no explica cómo tiene que cambiar.

Creo que será un problema cuando llegar los siete años, ahora estamos en el tercer año, faltan cuatro.

Lo más importante es ver si realmente el Instituto va a mantenerse con el sistema financiero.

El problema ahora es el financiero, lo que pasa es que no podemos aprovechar nada del personal, actividades, tenemos recursos garantizados solo para un año.

¿Como se sienten ustedes?

Muy mal, porque mucha inseguridad, mucha incertidumbre. La pregunta es: ¿Será que el Instituto va a seguir o no va a seguir? ¿Va a cerrar o no va a cerrar? ¿Qué va a pasar?

¿Como ustedes presionan los países?

Todo el mundo sabe dentro del MERCOSUL la situación de Brasil, porque no es solamente con el MERCOSUL, no solamente con el Instituto, es con todos los órganos del MERCOSUL. Entonces lo que hacen es informar en todas las reuniones a cada seis meses a todos los órganos **¿Observan dificultades en el repaso de recursos?**

¡Claro! Y ahora ya se aprobó en el parlamento, que fue toda una lucha, pero ahora está parado en la presidencia. Esto está desde Junio de este año, que fue cuando el

parlamento aprobó, está en la presidencia todavía examinando y no sabemos cuándo terminara.

¿Los otros países están al día con los sueldos?

Los que están al día con sus cuotas son Uruguay y Argentina. Paraguay pagaba muy bien, hasta que se suspendió, cuando se suspendió dejó de pagar. Venezuela tampoco pago su cuota.

¿La entrada de Venezuela no es segura?

Si uno de los Estados no es reconocido por otro estado parte es un problema. Es por eso que Paraguay tiene que reconocer Venezuela **¿Crês que el Paraguay puede salir del MERCOSUL?**

Yo veo muy difícil, porque la economía del Paraguay depende mucho de Brasil. Entonces se habla mucho de salir del bloque pero no, no es que el presidente va a decir a toda la empresa, todo los brasileños, ahora vamos mirar el Pacífico, cuando toda economía Paraguaya usa el puerto de Paranaguá, este es un discurso más político, .

¿El ISM tiene una rutina?

Sí tenemos rutina, pero está paralizado ahora . Entonces nosotros marcamos la videoconferencia y acontece que ellos dicen: "a no puedo". E se pasó una semana para que volvamos y nos reunimos, la comunicación es muy lenta, pero nosotros tenemos un ritmo de trabajo. Por ejemplo investigaciones, hay muchos requerimientos al instituto de informes, de agenda, de diferentes órganos del MERCOSUL que se reúnen, que hacen y que solicitan la licencia del Instituto. Hay una dinámica propia de los órganos del MERCOSUL que se tiene informes tiene que entregar en seis meses, informes anuales, mucha presencia del Instituto en diferentes encuentros de analicis social esto imprime una dinámica interesante, que el instituto fue construyendo a largo plazo, pero que ahora esta teniendo dificultades de dar salidas. ..

¿Poseen un regimentó interno?

Un Estatuto, están aprobando una propuesta de regimentó interno, esta para ser aprobada.necesita de la aprobación del consejo del Instituto que esta conformado por representantes de los cinco países. **¿Ustedes hacen división del trabajo?**

Sí, hay una división del trabajo que está implícito en el estatuto, porque en el estatuto esta la función de cada departamento y la competencia de cada departamento.

¿Prestación de cuentas del ISM?

Hay un órgano que rige lo cual tiene que presentar a cada seis meses los informes del estado de cuentas del Instituto que es el GAP-Grupo de Asuntos de Presupuestos que es un órgano del MERCOSUL en lo cual se presentan sus informes presupuestarios a cada seis meses, todo en el MERCOSUL ocurre cada seis meses, se realizan generalmente dos reuniones por semestre, entonces a cada seis meses tiene que hacer. En la director del instituto esta Miguel Angel Contreras, está a dos años en la función hasta Agosto de 2015, esto coincidió con la presidencia Pró-Têmpore de Venezuela, pero no siempre debe coincidir.

¿Desafíos do PEAS?

El primero desafío es, poner un acuerdo un delineamiento básico, porque cada país tiene sus particularidades, entonces dentro de estas particularidades pueden poner como un eje central de la estrategia dentro del MERCOSUL. , , esto es muy claro, porque está en todos los documentos de la RMADS, la CCMASM. Se establecieron prioridades , atendiendo la pobreza extrema, la idea por ejemplo con el Simpis es poder tener los indicadores sociales de los cinco países consensuados en un plataforma, esto es un proyecto del Instituto, que tiene dos fases, uno es armonizar los indicadores sociales, consensuar los indicadores sociales, y otro es tener sistematizado todos los programas sociales del combate a la pobreza extrema en los cinco países, también sistematizados.

Para emprender esta tarea también es difícil porque existe diferencias entre los países por ejemplo Brasil tiene todo sistematizado en cuanto el Paraguay ahun no..

¿Sede para o ISM?

Esa es nuestra propuesta pero el gobierno del Paraguay, tiene que asignar esto. . Son ellos los que tienen que permitir este cambio de sede, porque al tener su sede en Paraguaya es responsabilidad del Estado Paraguayo el de brindar las condiciones para que el ISM asiente.

Cuando Paraguay estaba en el Mercosul pagaba el alquiler a la secretaria de Acción Social, pero cuando el fue suspendido pago el instituto, el Instituto fue el mantenedor del edificio. , Nosotros proponemos de que uno de los puntos de la negociación, con la reincorporación de Paraguay sea el local para tener una sede propia, un lugar propio. Nuestra propuesta es también ir al edificio del tribunal porque ahí se concentra mejor el órgano del Mercosul en un mismo lugar y poder aprovechar la

infraestructura que ya tiene, como el salón de video conferencia. Para la biblioteca nosotros llevaríamos otros libros para complementar con los libros que tienen allí.

¿Hay participación de la Sociedad Civil?

La participación social en el Mercosur tiene demanda histórica porque el Mercosul en el principio fue un acto financiero netamente, fue un hecho más de acuerdo comercial entonces diversos movimientos sociales empezaron, principalmente los sindicatos, a exigir incidencia, también en las negociaciones del Mercosul. Después a partir de eso se abre un órgano en MERCOSUL que habilita un diálogo entre los sindicatos y las cooperativas que es el Foro consultivo Económico y Social. Ese es un primer órgano en el cual a partir de la demanda social, se incorpora en la agenda del Mercosur el tema social.

Ya en el 2003 esta mirada tuvo mas fuerza cuando los gobierno de corte progresista en la región empezaron a instalar la dimensión social del Mercosur como una necesidad Posteriormente se estructura y se crean las cumbres sociales del Mercosul, que se realiza cada semestre, conjuntamente con el encuentro de presidentes, las organizaciones sociales del Mercosul se reúnen durante uno o dos días, reflexionan sobre temas y presentan a los presidentes su minuta de la integración. Cada 6 meses, esa es la forma en la cual las organizaciones sociales participan. A partir de Diciembre del 2010, se creó la UPS que es la Unidad de Participación Social, que es el órgano encargado de organizar estas cumbres sociales del Mercosul, llevar la agenda, tener una continuidad de temas. En realidad el Instituto Social del Mercosul no tiene dentro de sus competencias específicas el dialogo con la sociedad civil, porque el órgano que tiene que hacer eso es la UPS que es la Unidad de Participación Social.

. El Instituto como está vinculado al tema social, siempre tuvo una participación activa en las cumbres sociales del Mercosul. Siempre hay una agenda y el instituto tiene participa activamente del Mercosur., con temas que tienen que ver con la participación, ética, políticas sociales, derechos humanos.

¿Cuál es el papel de la RMADS?

La RMADS es la reunión de ministros y autoridades de desarrollo social. Ellos se reúnen desde 2002 más o menos, con la intención de fortalecer la dimensión social del MERCOSUL. Justamente porque había una visión muy comercial, entonces con la ascensión del gobierno progresista, hay la intención de fortalecer o visibilizar la agenda social del MERCOSUL, que se estructura desde la RMADS. Ustedes ya

saben que tiene una normalidad, a cada seis meses se encuentran, hacen una agenda de trabajo conjunto. El Instituto es un proyecto que surge de la RMADS, o sea como una instancia que de permanencia y encaragda de llevar las agendas conjuntas de los países . . . Nosotros somos un instituto con la función de acompañar los temas de la RMADS y la CCMAS, ambos órganos tienen una agenda de trabajo, seguramente que en el sitio web de la secretaría del MERCOSUL están las actas de las RMADS y los temas que abordaron. En 2007 se estructura la CCMASM que es el Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR, en esta aglutinación esta no solamente los diferentes ministerios y secretarias de acción social sino también salud, educación etc. El abanico de Ministerios que conforman el área social, esta instancia fue creada para consolidar una agenda de lo social, quien lidera esta instancia continua siendo la RMADS, ayudado por todos los Ministerios, que también tienen una agenda de trabajo que está en construcción esto también está en las actas.

Porqué básicamente las reuniones especializadas tiene una agenda propia de trabajo se reúnen dos veces a cada semestre en esta agenda el ISM colabora con algunas acciones, pero en realidad estas instancias tienen agendas propias.

¿Cuáles son los avances observados?

El primer avance es lo PEAS. El PEAS surge dentro de la RMADS, no dentro del Instituto. El PEAS es un documento que tiene aprobación del CMC y a partir de eso es una primera herramienta para pensar en la política social, este es el primer logro de todo y otro logro es la estructuración del Instituto, muy pocos órganos del Mercosur logran estructurar un instituto permanente con funcionarios, porque la mayor parte de los órganos del Mercosul funcionan en reuniones semestrales, instituto solamente es lo nuestro y Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH) que funciona en Argentina y después no hay mas en el área social, entonces también fue un logro de la RMADS,. Otro órgano que me parece interesante, pero nosotros no conocemos mucho es la Agricultura Familiar en el MERCOSUL (REAF), ellos tienen una estructura bastante interesante, porque dentro de la REAF está la organización de los campesinos y hacen encuentros de la REAF de doscientas personas a cada semestre y por otro lado es importante que esta instancia tienen un fondo para garantizar la participación de las organizaciones sociales también en dicho espacio.

¿Eje 1 del PEAS?

Creo que esto es un eje articulador, porque hay diferentes construcciones de sistemas de matrices de protección social en los diversos países, estas construcciones tienen que ver con su historia . Pero un tema que es transversal y que ha sido desde hace diez años mas o menos , en los cinco países es el combate a la pobreza, con políticas especializadas en la atención a población en situación de vulnerabilidad, entonces este es un eje transversal, que con diferentes matrices, todos los gobiernos lo están abordando. **¿Cómo ocurre el acompañamiento y la gestión de los Programas Abrazo y Tekoporã?**

Explicación para conversar como el personal de la SAS.

¿Desafíos ISM?

Uno de los principales desafíos que tiene ahora en el Instituto es la cuestión presupuestaria, de la sustentabilidades del instituto como proyecto institucional, , las propuestas ya están, tenemos proyectos de investigación, tenemos socios, acuerdos, convenios con universidades con redes, pero el problema es que no tenemos presupuesto para implementar las cosas e no sabemos se vamos tener continuidad o no, eso dificulta la proyección de las acciones. Esto es el tema en este momento histórico del Instituto

¿El ISM pode acabar?

Nosotros decimos que no, que no tiene riesgo de acabar, pero se no está fortalecido en su sustentabilidad, de por si podría perder legitimidad, entonces el riesgo es muy grande en este sentido, pero esto es una cosa que marca mucho hoy en la vida del Instituto no estamos tanto en la prioridad de las agendas de términos de discusiones de políticas, sino más o menos de cómo podemos hacer para encarar esta situación

¿Tribunal permanente también sufre?

Sí, todos sufrimos, no solo el Instituto, lo que pasa es que no hay muchos órganos así como lo nuestro y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH) es financiado, todavía por Argentina, entonces no tiene problema, pero para que el instituto implemente sus acciones tiene que tener recursos para viajes, para pesquisas, para hacer encuentros, es mayor el desafío de las acciones del Instituto, las acciones tienen que tener este dinero para publicaciones **¿Cuáles son las alternativas usadas, videoconferencias?**

Sí, una estrategia es la videoconferencia, usamos mucho ahora, porque nuestro director no está, entonces es una forma de comunicarnos con él, a partir de la videoconferencia. También videoconferencia temáticas, sobre temas de agenda y

también tenemos encuentros seminarios al cual no podemos participar y participamos vía internet, también esto es importante, pero te limita, porque muchas cosas mejor hacer presencial y la discusión y intercambio en la mesa, no es la misma cosa que estar mirando en uno televisor lo que discuten, tiene que formar parte de la discusión.

¿Hay previsión para que el Paraguay retorne al MERCOSUL?

Es imprevisible, porque hay divergencias dentro del propio gobierno, no sabemos cuál es la agenda que está por detrás, obviamente que hay una agenda por detrás, porque por un lado materialmente no puede estar cerrado al Mercosur ra materialmente, pero por otro lado se plantean otra cosa.

Asunción, 04 de diciembre de 2013

Carlos Bareiro

¿Cuáles son los recursos del FOCEM que son aplicados en el Paraguay?

Los recursos son los mismos para Paraguay y Uruguay. Pero nosotros vemos que El repaso de los fondos es el doble para el Uruguay comparando con el Paraguay, porque la población es la mitad. El Gobierno por medio de nosotros está presentando un posicionamiento del país para intentar nivelar la inversión social por habitante, entendiendo que la inversión es el sistema de infraestructura.

El objetivo real es la población, que están siendo instruidos para el MERCOSUL. Creo que Paraguay no estaba preparado para aprovechar los recursos, este es El mayor problema. También tiene que ver con la cultura y experiencias de cómo utilizar adecuadamente los fondos. Paraguay está caminando en el proceso de tener una mayor participación de los recursos.

El proyecto que estoy trabajando fue aprobado en el 2008, son \$6 millones de dólares. Nuestro proyecto son sistemas de agua y saneamiento básico, exclusivamente para pueblos jóvenes con situación de extrema pobreza. El proyecto estaba parado desde 2008. En Diciembre de 2012 fue el primer repaso.

¿Fue aprobado pero estaba parado?

Estaba parado, la Institución tenía un buen equipo, ni estructura de trabajo. Fui contratado como especialista en Planeamiento y Gerenciamiento de Proyectos y me incorporé hace un año (setiembre de 2011), y en 3 meses, como gerente de proyecto, he cumplido las condiciones previas. Recibimos el primer repaso de \$1 millón de dólares y ahora estamos trabajando en los pueblos.

¿Las obras ya empezaron?

Si, empezamos ahora, yo hable con el nuevo gobierno para priorizar el proyecto.

¿Cuándo empezaron más o menos las obras?

Las obras iniciaron en Febrero en este año (2012).

¿En qué etapa esta?

El proyecto consiste en tres etapas. La primera etapa son ocho comunidades.

Estamos en esta etapa y ahora enviaremos al MERCOSUL la lista de comunidades para la segunda etapa. El trabajo está sujeto a aprobación de las comunidades. Nosotros enviamos la lista de las comunidades y ellos eligen cuales serán aprobadas. Nosotros ya preparamos los estudios técnicos, ya enviamos una parte,

estamos muy avanzados con la segunda etapa. Son más nueve comunidades. El proyecto completo son 40. La primera parte son 8 comunidades, la segunda son 9. Hicimos una licitación para la primera parte.

¿Existe una dificultad en el uso del dinero?

No, no es un problema de dinero. Es un problema de capacidad de gestión. Este es el problema que tenemos.

¿Para usar el dinero hay mucha burocracia?

Si, hay mucha burocracia, además pienso que el problema es de la organización Del proyecto, de la gestión.

¿Prestación de cuentas?

Nosotros tenemos ahora en Diciembre la primera, un control, doce meses después del primer repaso. Ahora estamos trabajando preparando todo.

¿Hoy el equipo esta mas preparado?

Si, nosotros estamos ahora, ya tenemos personal técnico como pueden ver, esta fue una de las condiciones para que yo quedara en el cambio de gobierno, yo presente los problemas y las posibles alternativas pero el mayor problema era el personal. Yo soy el director del proyecto ante el MERCOSUL, ante la Secretaria Permanente.

¿Es por contrato?

Si por contrato, por un año.

¿Solo un año?

Solo un año, no debería ser así pero así es. Ahora estoy negociando el próximo año, porque todos los contratos son por un año aquí en Paraguay. Somos contratados, estos contratos son hechos por la duración de los proyectos. Son proyectos cortos, dos años y medio más o menos. Deberían ser contratos permanentes.

¿Si porque cuando el trabajo está se desarrollando se interrumpe?

Si es interrumpido. Por eso no tenemos mucha experiencia en proyectos en el Paraguay. No hay mucho personal calificado.

¿Usted es Ingeniero Civil?

Tengo el título de Ingeniero Civil. Además tengo una maestría en Gerenciamiento de Proyectos aquí en Paraguay y una maestría en Ingeniería Civil hecha en los Estados Unidos.

¿Existen otros departamentos aquí del FOCM en Paraguay?

Sí, y aquí en esta institución también existe otro proyecto que lo están terminando. Son para construcciones de casas.

¿Carreteras?

Calles más carreteras locales de acceso.

¿En el alcance de la cohesión social cuales son los proyectos?

El FOCEM y la SAS son tradicionalmente las instituciones que invierten en lo social.

Los trabajos de cohesión social son ejecutados por la SAS.

Aquí en la institución y también en la institución de nombre SENASA, ellos tienen un sistema de agua. Este es un proyecto piloto para evaluar la capacidad Institucional de la Secretaria de Acción Social en la elaboración de proyectos, supervisión de proyectos, porque tradicionalmente no son hechos aquí, son hechos por otras instituciones.

¿Y cuando acabe este proyecto, ya tienen algún otro proyecto previsto?

No, nosotros estamos trabajando solamente en saneamiento básico de agua potable. Los baños previstos son sistemas de saneamiento para áreas rurales y estamos hablando con el gobierno de prioridad el combate a la extrema pobreza debido a que el mayor problema es el acceso a agua potable.

¿Área Rural?

No solamente para área rural, tenemos asentamientos urbanos, la cantidad de pobres es muy grande. Tenemos 300 territorios sociales, asentamientos, la mayor parte urbanos donde el mayor problema es el acceso a agua potable y tiene impacto en la salud. Nuestra misión también es trabajar con las áreas urbanas porque tenemos territorios rurales y territorios urbanos.

¿Con el cambio del gobierno tuvo un impacto para ustedes trabajadores del FOCEM?

Sí, yo estaba en el gobierno de Lugo trabajando en otra área y también fui afectado por el golpe porque soy de Frente Guasu, del equipo social del gobierno de Lugo. Entonces muchos fuimos afectados, con el déficit de gerentes en el Gobierno fue difícil que sigan bien los proyectos. Entonces yo veo en el área de salud un grande impacto, porque el avance mayor durante el gobierno de Lugo fue en el área de salud en Paraguay.

¿Muchas cosas fueron conquistadas y ahora?

Sí, ahora la diferencia es que después del golpe y las nuevas elecciones, este gobierno es un partido conservador, un poco moderado. Ellos tienen todo el programa de combate a la pobreza extrema, nosotros esperamos aprovechar esta oportunidad de que prosigan los programas sociales.

¿Esta brecha?

Esta brecha, estoy trabajando en el proyecto y trabajando para fortalecer estos programas sociales. Es fundamental para no perder y una necesidad para el país.

¿Del combate a la pobreza extrema es solo el agua por el momento?

No, en la SAS tenemos varios proyectos, varios programas.

¿Pero en el ámbito del FOCEM?

En el ámbito del FOCEM solo es agua potable y vivienda.

¿Pero en el caso usted es funcionario del FOCEM o del SAS?

Yo soy contratado por la SAS, personal no permanente, contratado por un año para FOCEM.

¿Pero por el FOCEM?

Para el FOCEM, director del proyecto de FOCEM, SAS paga mi sueldo. FOCEM pone el 80% de los recursos y son para la construcción.

¿Los recursos ellos están siendo pagados por los países al día?

Si, pero el Paraguay no está haciendo el trabajo totalmente y eso pasó en la Institución también. Con el cambio de gobierno, yo hablé con el nuevo ministro, presente mi renuncia, él me dijo para quedarme y trabajar. Yo le dije de los problemas que hay y de la necesidad de apoyo político para el proyecto FOCEM porque hay recursos pero no se utilizan, o sea es mal utilizado. El dijo que este es uno de los puntos que tenemos que resolver, entonces yo pienso en facilitar el trabajo, hacer de la ingeniería lo que hay que hacer, entonces el facilito y para mí el hizo lo que debería hacer.

¿Pero entonces ustedes no son tan independientes?

No, el motivo por el cual se paró el proyecto es que el anterior jefe no era de la intervención del Estado. El dice que el mercado tiene que solucionar.

¡También por la cuestión Cultural que en Paraguay es diferente!

Si es, estamos haciendo una contención diferente, son varios temas.

¿Pero sería un gran avance verdad?

Si un gran avance, Paraguay necesita mejorar su infraestructura. Lo que pasa, ustedes son estudiantes y conocen esta cuestión, es cuando hablas de normal una media es una mala distribución. Aquí en Paraguay es la misma y el ingreso está creciendo, el PIB más todavía, un tanto se concentra en un grupo de mas ingreso, ellos están terminando el ingreso ahora, muy bueno eso, se concentra el ingreso com el PIB a un segmento de la población, entonces nosotros necesitamos de una

mayor distribución, aumentar la capacidad de consumo, ofrecer a toda la comunidad, pero necesitamos que ellos mejoren la situación económica, entonces yo pienso que proyectos como estos son importantes.

Algunos proyectos ya están hechos, como: - soluciones integrales, compra de tierra. SAS y FOCEM prepararon sistemas de agua, electricidad, casas, comunicación y entretenimiento. Estas comunidades son hoy comunidades económicamente productivas, ya no necesitan del apoyo, ellos ya están generando socialmente, son incorporados a la producción del mercado de trabajo.

Eso nosotros necesitamos trabajar en las comunidades que no tienen condiciones, necesitamos mejorar, y este proyecto no es solo de agua, mitad del proyecto es aumentar la capacitación, información para mejorar el uso, como la comunidad debe hacer para tener un mayor uso de la información. Porque si no ellos no van utilizar el agua. Porque el impacto de nuestros próximos cinco años en terminar el proyecto es disminuir con las enfermedades intestinales, motivo de muerte en Paraguay.

Si ellos tienen agua, electricidad ellos serán capaces de empezar a producir, trabajar y progresar. Estos son proyectos de alta calidad, los recursos del FOCEM son aplicados en estos proyectos.

¡Vemos la importancia de los recursos del FOCEM en Paraguay!

Fundamentales, porque muchas personas solo ven proyectos rentables económicamente, no socialmente. Este es nuestro problema necesitamos ver mas allá de los rentable, ver lo social.

¡No es un investimento y si un gasto social!

Entonces tienen que ver la importancia de este proyecto para la población en situación de extrema pobreza, y que debe ser parte de la inversión social.

¿Como usted dijo ahora con el nuevo Ministro hay más aceptación?

Si ellos están apoyando más el proyecto y existe un resultado positivo.

¿Desde 2008, solo ahora comenzaron las obras? ¿Hay una morosidad? ¿Y la población aceptó también?

Si, mayor demanda del Paraguay, como nuestros territorios sociales.

¿Las personas tienen conocimiento, saben que es el FOCEM?

Si conocen, pero debido al atraso las personas dudan en parte del resultado. Hoy también las personas saben del avance de las obras de FOCEM en otras comunidades.

¿Quién está en el Gobierno recibe el mérito?

Sí, y nuestro proyecto es un proyecto mediano. Económicamente es un proyecto sin condición de que ellos realicen, entonces nosotros entregamos a la comunidad todos los recursos para este proyecto. Nosotros repasamos a ellos, transferimos todo para la organización social. La comunidad tiene la administración, mantenimiento y operación del sistema. Entonces nosotros tenemos que enseñar cómo administrar, cómo preparar agua potable. La comunidad tiene que instalar los tubos de agua. Hay mucho trabajo que hacer.

¿El Instituto Social del MERCOSUL tiene reuniones con los Ministerios del Desarrollo Social de los departamentos, el FOCES tiene reuniones?

No sé y el problema que tenemos es la falta de diálogo, y falta mayor dinámica de las áreas sociales.

¿Quién gobierna a ustedes?

Nosotros somos un órgano de ejecución de proyectos, pero existe el órgano de Control y Coordinación que está en el Ministerio de la Hacienda. La dirección del Inversión Pública controla el ambiente financiero.

¿Entonces ustedes solo ejecutan, el proyecto se acaba también se acaba el equipo?

Acaba el proyecto el equipo desaparece como todo proyecto, un proyecto tiene inicio y fin.

Pero nosotros vemos la importancia del trabajo seguir desarrollándose.

Si, el mayor equipo de trabajo en el sistema de agua no está en la SAS sino que está en la SENASA, Ministerio de Salud Pública. Ellos tienen la mayor cantidad de comunidades en ejecución. Los proyectos en ejecución del FOCES también están en el SENASA del Ministerio de Salud Pública.

¿Los otros proyectos del FOCES en Paraguay serían de construcciones de casas?

Ellos son pilotos en la SAS. Lo que FOCES están queriendo ver es si la SAS tiene condiciones de coordinar, de incorporar como segmento experiencias que antes no tenían. Nosotros tenemos un institución de construcción de viviendas y construyen viviendas de interés Social. Pero los trabajos son todas separados y falta hay una mejor política.

¿Y el Instituto Social del MERCOSUL, ustedes dialogan con ellos?

No sé, hay muy poca actividad.

Yo creo que eso es un problema de administración del Paraguay, porque históricamente nosotros tenemos una institución que es la Secretaria del Planeamiento, es el Ministerio de Planeamiento en Brasil, pero tiene poco peso político históricamente. Entonces nadie sería daba las directivas.

Aquí la dirección más importante es el Ministerio de la Hacienda que prepara el presupuesto, entonces ellos daban las pautas y el Ministerio de la Hacienda hacía otra cosa. Entonces intentamos solucionar este problema, fue creado el Gabinete Social, esto pertenece a la Secretaria del Planeamiento. Fue creada una instancia, un órgano deliberativo, no ejecutivo, deliberativo.

Entonces la SAS, Agricultura, Industria y Comercio, Gabinete Social, integrada por los ministros. Al principio funcionó muy bien, pero no era la solución. Entonces ahora el Gobierno, lo que está intentando hacer es tener un Ministerio Social, este es el proyecto. Funcionario de la SAS, de otros ministerios, áreas sociales en un Ministerio Social. La idea es que tenga más peso, más fuerza, esta idea está siendo analizada y discutida.

Este proyecto FOCES en la SAS fue visto como una amenaza porque otras instituciones también están recibiendo recursos y tienen miedo de perder acceso a los recursos. Están pidiendo que el FOCES transfiera en parte aquí para la Secretaria de Acción Social. Entonces es problema de falta de trabajo articulado, de coordinación por decir así.

Mi visión es que la SAS es responsable por regularizar la compra de tierras, tiene que regularizar las propiedades. El Instituto de la Vivienda tiene que poner el techo. SENASA el sistema de agua, dentro de un proyecto integrado.

Este es el problema que tenemos, esta falta de trabajo en conjunto, en coordinación, con una visión integrada.

¿Usted cree que el MERCOSUL puede servir con buenas prácticas para que políticas sociales vengan a ser desenvueltas aquí en Paraguay?

Creo que para eso tiene que ser más fuerte, tiene que unirse más, porque lo que vemos no es una integración muy buena. Porque nosotros vemos una competencia entre Brasil y Argentina, intentando liderar y nosotros quedamos allí. Entonces es muy difícil que una unión sea exitosa. Los dos más grandes, si ellos están colocando medidas evitando el comercio, intentando liderar y pierde la región, Paraguay depende mucho de Argentina y Brasil, las políticas en Argentina y Brasil definen la situación de Paraguay. Entonces somos muy pequeño, con crecimiento grande,

tenemos crecimiento dos o tres veces del Brasil como país, pero eso es temporal. Lo que necesita Paraguay es mejorar la infraestructura social, para mejorar más su situación económica, de la mayor parte de la población y ser la base del crecimiento económico más adelante.

Avance del FOCEM en Paraguay

Yo pienso que FOCEM tiene que tener su foco en la área de combate a la pobreza, buscar dar mejor infraestructura básica, agua potable y saneamiento básico, que son prioridades del FOCEM. El interés tiene que ser concretado y mejorar la capacidad para realizar los proyectos y mejorarlos