

Proteção social e geração de emprego: análise de experiências derivadas de programas de transferências com co- responsabilidade

Organização dos Estados Americanos, OEA

Comissão Econômica para América Latina e o Caribe, CEPAL

Organização Internacional do Trabalho, OIT

Documento interagencial, novembro 2010



**Organización de los
Estados Americanos**



A coordenação deste documento esteve a cargo de Francisco Pilotti, Diretor do Departamento de Desenvolvimento Social e Emprego da OEA, Simone Cecchini, Oficial de Assuntos Sociais da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, Rodrigo Martínez, Assessor Regional da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, e Sarah Gammage, Especialista em Proteção Social e Desenvolvimento Econômico da OIT.

O Sr. Andras Uthoff, Consultor, elaborou uma versão preliminar do trabalho a partir dos insumos entregues pelas três instituições participantes.

O documento recebeu comentários de Laura Pautassi, Francisca Rivero (OEA), María Claudia Camacho (OEA), Rosana Martinelli (OEA) e Alexandra Barrantes (OEA), às quais agradecemos a sua valiosa colaboração.

A redação do documento esteve a cargo de Andras Uthoff, Sarah Gammage (OIT), Francisco Pilotti (OEA), Simone Cecchini, Aldo Madariaga, Rodrigo Martínez e Claudia Robles (CEPAL). Luis Hernán Vargas (CEPAL) colaborou na preparação de insumos substantivos.

Este documento foi possível, em parte, graças ao apoio do Departamento de Estado dos Estados Unidos ao Departamento de Desenvolvimento Social e Emprego da OEA, sob os termos do donativo número S-LMAQM-09-GR-044. As opiniões aqui expressas são dos autores e não necessariamente refletem as opiniões do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

A contribuição da CEPAL contou com o apoio financeiro do Ministério Federal de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), no marco do projeto "Sustentabilidade dos programas de transferências com co-responsabilidade" (GER/001/09) executado conjuntamente pela CEPAL com a Cooperação Técnica Alemã (GTZ).

As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não coincidir com aquelas da OEA, CEPAL e OIT.

Organização dos Estados Americanos
Secretaria Executiva para o Desenvolvimento Integral
Departamento de Desenvolvimento Social e Emprego
1889 F Street, N.W.
Washington DC, 20006.
dsde@oas.org
<http://www.sedi.oas.org/ddse/english/default.asp>

Índice

Prólogo	5
Resumo executivo	7
I. Introdução	13
II. Proteção social, pobreza e emprego em um contexto de crise	17
III. O enfoque multidimensional na formulação e implementação de políticas e programas de proteção social	25
A. Trabalho decente e proteção social: aspectos conceituais	26
B. Proteção social: um olhar integral com enfoque de direitos	28
C. O piso da seguridade social	30
D. Políticas de promoção do emprego	30
1. Os programas de transferências com co-responsabilidade (PTC) e o emprego	31
IV. O marco institucional da ação interministerial no âmbito da proteção social e o emprego	35
A. Marco institucional	36
1. Características: objetivos e funções dos ministérios líderes	36
B. Autoridade Social e coordenação institucional	42
C. Os PTC e a lógica intersetorial	45
V. Características e desenlaces laborais dos programas de transferências com co-responsabilidade	47
A. Instrumentos dos PTC para promover o emprego para grupos vulneráveis	47
B. Instrumentos que agem sobre a oferta de trabalho	52
1. Qualificação e formação profissional	52
2. Nivelção de estudos e deserção escolar	55

C.	Instrumentos que agem sobre a demanda de trabalho.....	56
1.	Geração de emprego direto.....	56
2.	Geração indireta de emprego.....	58
3.	Apoio ao trabalho independente.....	59
4.	Serviços de intermediação.....	62
VI.	Reflexões finais	67
A.	Vinculação complexa entre o emprego e a proteção social integral.....	68
B.	Orientação centrada nas características dos beneficiários e suas barreiras para entrar não mercado de trabalho.....	69
C.	A dimensão do cuidado e a inserção das mulheres não trabalho.....	70
D.	Avaliação e monitoração.....	70
	Bibliografia	
	Anexo:Três programas de transferências com co-responsabilidade na América Latina ..	83

Índice de tabelas

TABELA 1	INDICADORES DE POBREZA, EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1990, 2002 E 2008.....	21
TABELA 2	INSTRUMENTOS DE INTERMEDIAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA.....	38
TABELA 3	MINISTÉRIOS E PROGRAMAS	40
TABELA 4	AMÉRICA LATINA E O CARIBE: PTC QUE INCLUEM MECANISMOS PARA A INSERÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO TRABALHO, 2010.....	49
TABELA A-1	ARGENTINA: CONTRAPRESTAÇÕES DO PLANO <i>JEFES Y JEFAS DE HOGAR</i>	87
TABELA A-2	ARGENTINA: BENEFICIÁRIOS E TRASPASSOS DOS PROGRAMAS PJJHD, SCYE E FAMÍLIAS PELA INCLUSÃO SOCIAL	91
TABELA A-3	BRASIL: CURSOS DE QUALIFICAÇÃO OFERECIDOS NO PROGRAMA PLANSEQ - BOLSA FAMÍLIA.....	97
TABELA A-4	CHILE: <i>CHILE SOLIDARIO</i> , DIMENSÕES TRABALHO E RENDA.....	101
TABELA A-5	CHILE: OFERTA PROGRAMÁTICA DO SISTEMA <i>CHILE SOLIDARIO</i> NAS DIMENSÕES TRABALHO E RENDA, 2009.....	103
TABELA A-6	CHILE: DESEMPENHO DA OMIL, 2000-2008.....	104

Índice de boxes

R BOX 1	LIÇÕES DOS PROGRAMAS DE EMPREGO DE EMERGÊNCIA CRIADOS DURANTE A CRISE DA DÍVIDA DE 1982.....	19
BOX 2	<i>OPPORTUNITY NYC/FAMILY REWARDS</i> PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS CONDICIONADAS DA CIDADE DE NOVA YORK.....	64

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	EVOLUÇÃO DA POBREZA E DO PIB PER CÁPITA, 1980-2009.....	20
GRÁFICO 2	O PISO E A ESCADA DA SEGURIDADE SOCIAL	30

Prólogo

Programas sociais inovadores, incluídos aqueles de transferências com co-responsabilidade (PTC), destacam o trabalho decente como um pilar fundamental da proteção social. Entre os seus instrumentos principais de políticas estão incluídos o fortalecimento da qualificação e formação profissional, O nivelamento de estudos, a geração direta e indireta de emprego, o apoio a microempreendimentos e os serviços de intermediação de mão-de-obra. A OEA, CEPAL e OIT analisam neste trabalho as experiências regionais de coordenação intersetorial na criação e execução de programas e políticas de proteção social e emprego.

O documento constitui uma contribuição preliminar no apoio à decisão da Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho (CIMT) e da Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (RMDS) de realizar um seminário interministerial sobre o tema. O Seminário sobre Políticas Públicas Intersectoriais: Proteção Social e Emprego, será realizado nos dias 30 de novembro e 1 de dezembro em Rio de Janeiro, com o apoio do Ministério de Trabalho e Emprego e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Por meio do evento, pretende-se: i) conhecer os enfoques intersectoriais que estão sendo aplicados para abordar a proteção social e a geração de emprego através de programas dirigidos às populações mais vulneráveis; ii) analisar os desafios políticos e de gestão associados ao financiamento, articulação e implementação interministerial; e iii) sistematizar as experiências nacionais para incorporá-las às atividades de cooperação horizontal que a Rede Interamericana de Proteção Social (RIPSO) e a Rede Interamericana para a Administração do Trabalho (RIAL) realizam.

Resumo executivo

A América Latina e o Caribe conformam a região mais desigual do mundo. Apesar das conquistas alcançadas em matéria de redução da pobreza nas últimas duas décadas, existe na região uma desigualdade que reflete um acesso dispar a mecanismos de asseguramento permanente diante de riscos e a instrumentos de fortalecimento dos ativos, entre os quais destaca o emprego. A região enfrenta, portanto, uma promessa não cumprida em relação ao pleno emprego e o acesso universal à seguridade social.

É neste contexto que se insere a atenção brindada para aprofundar no alcance da proteção social que os países da América Latina e o Caribe compartilham na atualidade. A promoção do trabalho decente figura no centro das preocupações da proteção social, ao constituir-se como um dos principais veículos para garantir o ingresso à proteção social e o acesso a níveis de vida dignos.

Esta preocupação é recolhida neste documento sob a ótica dos vínculos que existem para a articulação de ações conjuntas em matéria de emprego e proteção social. Para isso, centramo-nos no caso dos programas de transferências com co-responsabilidade (PTC). Estes programas se preocupam do acesso dos mais vulneráveis a um sistema único, abrangente e crescente de proteção social, entregando transferências sujeitas a co-responsabilidades por parte dos beneficiários. Embora estas últimas tenham se focalizado principalmente na assistência aos serviços sociais nas áreas da educação e saúde em anos recentes, algumas experiências na região dão conta da incorporação de um componente trabalhista.

A. Proteção social, pobreza e emprego em um contexto de crise

A renda proveniente do trabalho é o principal recurso com que a maioria das pessoas e famílias da América Latina e o Caribe contam para garantir sua subsistência e sair da pobreza. É possível entender, então, o grande impacto que as reiteradas crises econômicas têm nas famílias mais pobres e vulneráveis da região.

A partir dos anos noventa, e especialmente entre 2002 e 2008, a superação da pobreza foi se consolidando com o acesso crescente ao mercado e à renda proveniente do trabalho por parte de membros das famílias latinoamericanas em idades ativas. Contudo, devido à crise mais recente, estima-se que nove milhões de pessoas teriam mergulhado na pobreza em 2009, somando-se às 180 milhões de pessoas que viviam na pobreza em 2008 (das quais 71 milhões viviam na indigência). Da mesma forma, muitos outros cidadãos continuaram vivendo em uma situação de “vulnerabilidade ao empobrecimento”, com enormes dificuldades para enfrentar choques econômicos ou de outra natureza.

Os sistemas de proteção social latinoamericanos baseados no emprego do trabalhador formal e suas contribuições à seguridade social veem-se limitados pela “vulnerabilidade no trabalho”, que afeta, especialmente, as mulheres. São elas as que têm maior probabilidade de trabalhar no setor informal, o que demonstra que a estrutura de oportunidades apresenta uma dimensão importante de gênero, idade e etnia.

Desta forma, diante do seu histórico de crise, a região mostra desafios pendentes, tanto no plano do financiamento de sistemas de proteção social, cobertos até agora basicamente por mecanismos contributivos; quanto da formulação de políticas que atendam as dinâmicas de comportamento familiar e sua relação com os mercados de trabalho; e da implementação de ações coordenadas entre políticas de emprego e proteção social.

B. O enfoque multidimensional no desenho e implementação de políticas e programas de proteção social

Para enfrentar os desafios mencionados, é preciso um conjunto de políticas que incluam os âmbitos laboral, produtivo, econômico e social. Desde o âmbito da macroeconomia, é preciso repensar o papel não só das políticas fiscais e do emprego, mas também das políticas monetárias, colocando-as a serviço do pleno emprego e vinculando-as de maneira mais explícita às de proteção social.

É possível argumentar que o trabalho decente é a melhor proteção para a superação permanente dos riscos que as pessoas e famílias enfrentam, no sentido que ele permitiria aos trabalhadores e às trabalhadoras ter acesso a mecanismos permanentes de proteção diante de eventos conjunturais e relativos à aposentadoria.

Por outro lado, entende-se a proteção social como uma plataforma de políticas a partir das quais se busca superar as situações de risco no conjunto da população, mas que afetam particularmente os domicílios mais pobres. Visto o caráter multidimensional da pobreza e a vulnerabilidade, as políticas precisam de uma intervenção multissetorial,

na qual os diversos âmbitos comprometidos –incluindo o vinculada ao plano do trabalho– sejam atendidos.

No âmbito da proteção social, tanto a Declaração Universal de Direitos Humanos (Nações Unidas, 1948) e o Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1966), como a Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969) e o Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) estabelecem o piso normativo para os requerimentos de asseguramento e assistência que os Estados devem cumprir. Todos estes instrumentos reconhecem os direitos trabalhistas e os direitos à seguridade social, à proteção de níveis de vida adequados para pessoas e famílias, ao nível mais alto de saúde física e mental e à educação.

A multidimensionalidade do fenômeno da pobreza e vulnerabilidade econômica, junto à heterogeneidade da população, decorrem em um desenvolvimento crescente de esquemas integrados e/ou sistêmicos que buscam oferecer uma proteção social integral. Entre as respostas formuladas para este enfoque de proteção social, a OIT, apoiada por diversas agências do Sistema das Nações Unidas, sugere um piso de seguridade social que facilite o acesso a diversas prestações não contributivas e contributivas para o conjunto da cidadania.

Existe na região um amplo leque de políticas e serviços especializados para a promoção do emprego, posicionados em lugares chave de inter-relação entre as políticas de fomento do emprego e proteção social. A proteção social não está diretamente encarregada de promover a geração de emprego; porém existem experiências na região onde ambas as dimensões têm sido vinculadas, como no caso dos PTC.

É possível sugerir a existência de uma sinergia positiva entre os PTC e os princípios do trabalho decente. Estes programas, ao outorgarem maior liquidez às famílias, permitem a elas realizar melhores decisões laborais sobre sua empregabilidade em condições dignas e equitativas; evitar a desacumulação de capital humano produzida por estratégias de sobrevivência que hipotecam estes ativos (como no caso do trabalho infantil, associado ao abandono escolar); e realizar investimentos produtivos. Ao mesmo tempo, ao fomentar-se o desenvolvimento de capital humano contribui-se de forma decisiva a fortalecer os ativos de trabalho dos grupos vulneráveis. Por outro lado, critica-se a falta de incentivos que as transferências de renda poderiam gerar na empregabilidade das famílias beneficiadas, questão que fora descartada nas pesquisas existentes. Da mesma forma, enfatiza-se a necessidade de se tomar precauções para que estes programas e suas transferências não operem como um subsídio à informalidade e para que não reforcem os papéis tradicionais de gênero, ampliando mais as brechas geradas, referidas à economia do cuidado.

C. O marco institucional da ação interministerial no âmbito da proteção social e o emprego

Um elemento fundamental para o sucesso de esquemas que articulem proteção social e emprego é contar com uma lógica de coordenação intersetorial dentro dos Estados, o que se traduz em um importante desafio, considerando as lógicas setoriais e os resultados desiguais em relação ao processo de descentralização que os caracterizam.

As secretarias ou ministérios mais relevantes na região em matéria de emprego e proteção social são os de Trabalho e Desenvolvimento Social, criados mais recentemente. Por uma parte, a importância crescente outorgada às políticas ativas de emprego, em especial em conjunturas de crise, determinaram uma significativa ampliação do leque de opções oferecidas pelos serviços de emprego. Por outra parte, identificou-se um processo recente de criação de ministérios de Desenvolvimento Social para enfrentar o combate à pobreza e a desigualdade com maior direção política e coordenação estratégica, e com resultados variados.

Para melhorar a missão central dos ministérios de Desenvolvimento Social em relação a diminuição da pobreza, impulsionando políticas e programas de carácter intersectorial, é preciso contar com um mecanismo de maior hierarquia, encarregado de estabelecer as diretrizes que possibilitem a colaboração interministerial necessária, figura que, genericamente, denomina-se autoridade social, e que nos diferentes países da região denominam-se Gabinete, Frente ou Conselho Social, agrupando em seu seio os diversos ministérios e instituições encarregadas de temas sociais, tais como saúde, educação, proteção social, moradia, etc. Ao mesmo tempo, é preciso considerar a importância de trabalhar a coordenação através de três âmbitos integrados: político, técnico e operativo.

Em relação à articulação intersectorial, os PTC têm uma ampla experiência ao operar como porta de ingresso a sistemas integrais e como entidade articuladora do ponto de vista técnico e operativo, possibilitando um trabalho conjunto de diversos programas sociais na localidade e tornando-se um canal de comunicação entre a demanda e a oferta.

D. Características e desenlaces laborais dos programas de transferências com co-responsabilidade

Entre as experiências de PTC que incorporam mecanismos para facilitar o acesso dos beneficiários aos mercados de trabalho, constata-se uma grande diversidade. Estes programas incorporam diferentes instrumentos e estratégias em matéria de trabalho, tais como a formação profissional, o nivelamento de estudos no ensino fundamental e ensino médio, a geração direta ou indireta de emprego, o fomento do autoemprego e a microempresa, e os serviços de emprego e intermediação de mão-de-obra.

A partir das experiências revisadas, surgem vários pontos de atenção e alerta a respeito do verdadeiro potencial destes programas para conseguir inserir os grupos pobres e vulneráveis no mundo do trabalho, face aos princípios normativos definidos no conceito de trabalho decente e de um enfoque de direitos. A evidência disponível mostra que, em geral, os beneficiários dos PTC não conseguem se inserir em um emprego estável de maneira sustentada. As dificuldades são maiores entre as mulheres e os jovens. Da mesma forma, os programas devem enfrentar uma série de dificuldades e obstáculos que minam seu sucesso em uma região marcada pela informalidade e a desigualdade no acesso às oportunidades. Os déficits de formação educacional, a fraqueza dos vínculos com o setor privado gerador de empregos, as poucas oportunidades de trabalho no nível dos territórios, e as brechas e barreiras étnicas e de gênero conspiram contra a possibilidade de que estes programas consigam impulsionar

processos dinâmicos de incorporação dos mais pobres e vulneráveis ao mercado de trabalho.

E. Reflexões finais

Para enfrentar a diversidade de desafios que emergem diante da realidade da pobreza e a vulnerabilidade, as respostas simples por parte de um ou outro setor da política pública não bastam. É preciso ter respostas multisetoriais que incluam os âmbitos trabalhista, econômico, produtivo e social, e sua tradução a políticas e medidas concretas, nas quais todos os atores e níveis de governo devam ser considerados.

Nesta reflexão se destacam quatro âmbitos que requerem maior atenção e análise das inter-relações entre proteção social e emprego:

- i. a coordenação intersetorial, para poder gerir um trabalho conjunto, e para a transmissão de conhecimento, boas práticas e experiências, como também para gerar sinergias com os setores econômico e produtivo;
- ii. a criação de programas e medidas com uma orientação centrada nos beneficiários e suas características, que considerem a heterogeneidade intrínseca aos próprios setores vulneráveis e que ponham especial ênfase nas estratégias de acompanhamento, habilitação e intermediação de mão-de-obra sob critérios de custo-efetividade;
- iii. a dimensão do cuidado e a urgência de considerar políticas conciliatórias que fomentem, de forma especial, uma maior inserção das mulheres no mundo do trabalho e uma cultura de co-responsabilidade no cuidado; e,
- iv. os requerimentos que emergem por uma constante avaliação e monitoração das experiências que vinculam proteção social e emprego na região.

I. Introdução

A pesar de suas conquistas em matéria de redução da pobreza nas últimas duas décadas, a América Latina e o Caribe continua sendo a região mais desigual do mundo. Tal desigualdade reflete um acesso dispar a mecanismos de asseguramento permanente diante de riscos e de fortalecimento dos ativos, entre os que destaca o emprego. A região enfrenta, portanto, uma promessa não cumprida em relação ao pleno emprego e o acesso universal à seguridade social.

Em anos recentes, a necessidade de aprofundar o alcance da proteção social em um marco de maior equidade tem cobrado força, entendendo-se a equidade como um componente central dos direitos cidadãos e a governabilidade democrática. Neste sentido, diversos países transitam em direção à conformação de sistemas de proteção social que tentam superar a tradicional fragmentação das intervenções públicas, integrando a oferta programática focalizada com a de orientação universalista, em um esforço tendente a cobrir os diversos riscos e vulnerabilidades que as pessoas enfrentam durante o transcurso do ciclo de vida.

A promoção do trabalho decente figura no centro das preocupações da proteção social, ao constituir-se em um dos principais veículos para garantir o ingresso à seguridade social e ter acesso a níveis dignos de vida. A incapacidade dos mercados de trabalho e dos Estados para promover a ampliação das oportunidades de trabalho e de proteção gera um contexto que facilita a violação dos direitos econômicos e sociais e que é preciso atender desde um enfoque intersetorial. Esta preocupação é recolhida neste documento sob a ótica dos vínculos existentes para a articulação de ações conjuntas em matéria de emprego e proteção social.

Tal preocupação tem sido respaldada por um amplo grupo de organismos internacionais, incluindo o Sistema das Nações Unidas (CEPAL, 2006; OIT, 2009c;

Nações Unidas, 2000). No plano interamericano, destacam neste âmbito a Conferência InterAmericana de Ministros de Trabalho (CIMT)¹ e a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (RMDS). Estes foros contam com mecanismos próprios de cooperação horizontal: a Rede InterAmericana de Administração do Trabalho (RIAL) e a Rede InterAmericana de Proteção Social (RIPSO), respectivamente. A Organização dos Estados Americanos (OEA), através do Departamento de Desenvolvimento Social e Emprego (DDSE), é a Secretaria Técnica da CIMT e a RMDS.

Atendendo à conjuntura econômica e social da região, ambos os foros chegaram a conclusões semelhantes²:

- “Reconhecemos a importância dos sistemas de proteção social em atender as necessidades dos segmentos mais vulneráveis de nossas sociedades, particularmente na atual crise econômica. Continuaremos explorando modelos de proteção social para atender as suas dificuldades econômicas e sociais, de acordo com a necessidade de promover a vinculação do trabalho e a empregabilidade”³.
- “Estamos convencidos que devemos impulsionar ações de promoção dirigidas a encorajar a mobilidade social, a diminuir as taxas de desocupação e a desigualdade, gerando condições propícias para o desenvolvimento das oportunidades de trabalho digno e decente e o acesso a uma educação e saúde de qualidade como dois dos fatores principais de inclusão social”⁴.

Sob este prisma, é evidente a necessidade de gerir maiores sinergias entre instituições que tradicionalmente desenvolveram suas políticas sem maior coordenação entre uma e outra, e que na região identificam-se com as pastas ministeriais de Trabalho e Desenvolvimento Social. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que os esforços para fortalecer a inserção no mundo do trabalho, especialmente daquelas pessoas que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, serão insuficientes se os recursos necessários para promovê-los não estão disponíveis. Da mesma forma, tais esforços não bastarão se não se consideram aqueles elementos que afetam de maneira estrutural a oferta de oportunidades de trabalho na região. Nestas dimensões, o ministério da fazenda e da economia têm um papel preponderante.

Para enriquecer estes debates, neste documento analisaremos o caso dos programas de transferências com co-responsabilidade (PTC). Tais programas tornaram-se um dos instrumentos privilegiados da proteção social não contributiva para os mais pobres e vulneráveis na região. Em muitos casos, os PTC viraram a porta de acesso dos mais vulneráveis a um sistema único, abrangente e crescente de proteção social, entregando transferências sujeitas ao cumprimento de responsabilidades por parte dos beneficiários. Estas últimas enfocaram-se maioritariamente na assistência aos serviços

¹ A Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho (CIMT), em funções desde 1963, é o fórum primordial de discussão e decisão política em matéria de trabalho a nível hemisférico.

² Esta convergência das prioridades designadas por ambos os fóruns à proteção social e o emprego, determinaram que os ministérios de Trabalho e Desenvolvimento Social do Brasil, conjuntamente com a OEA na qualidade de secretaria técnica, resolveram organizar um seminário para finais de 2010 sob o título, “Políticas públicas intersetoriais: proteção social e emprego”.

³ Conferência Inter-Americana de Ministros de Trabalho (CIMT), realizada em Buenos Aires, Argentina, em outubro de 2009, que teve como lema “Enfrentar a crise com desenvolvimento, trabalho decente e proteção social”.

⁴ Segunda Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social, realizada em Cali, na Colômbia em julho de 2010, cujo lema foi “Fortalecendo e fornecendo sustentabilidade aos sistemas de proteção social”.

sociais nas áreas de educação e a saúde, mas em anos recentes, algumas experiências na região dão conta da incorporação de um componente de trabalho.

Desta forma, o documento analisa, desde um enfoque de direitos, as interações que surgem entre a proteção social e o emprego, com especial atenção à inserção no mundo do trabalho das pessoas que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade em ocupações condizentes com os padrões do trabalho decente.

O documento está composto de cinco capítulos, além desta introdução. O capítulo II analisa a trajetória da região em relação à pobreza, desigualdade e vulnerabilidade no trabalho durante as três últimas décadas, e constata o impacto que os diversos períodos de crise econômica tiveram no deterioro das condições de vida dos domicílios mais pobres e vulneráveis. Conclui-se sobre a importância que o mercado de trabalho tem sobre a vulnerabilidade, visto que grande parte da perda de renda decorre do aprofundamento do desemprego e do subemprego durante as crises, assim como sobre a urgência por implementar medidas de proteção social integrais e inclusivas para o conjunto da população.

No capítulo III, após identificar o papel que a macroeconomia a serviço do social tem e a inter-relação entre os conceitos de trabalho decente e proteção social, explica-se em que medida as políticas inseridas na área da proteção e o emprego podem contribuir para a realização dos direitos econômicos e sociais diretamente vinculados a eles. Neste sentido, e pensando nas dificuldades associadas ao fornecimento de garantias progressivas de acesso universal à proteção social, se apresenta o conceito de piso da seguridade social e, em vínculo com as políticas de promoção do trabalho, se introduzem os aspectos fundamentais dos PTC e sua potencial contribuição na empregabilidade dos pobres e vulneráveis.

No capítulo IV analisa-se o marco institucional no qual os países da região procuram implementar políticas com um caráter multisetorial. Introduzem-se as funções e papéis históricos que os ministérios de Trabalho e Desenvolvimento Social cumprem, junto com as experiências de autoridade social e sua capacidade para superar as dificuldades que surgem no processo de articulação e coordenação de ações conjuntas. Neste contexto, se apresentam os principais aspectos de coordenação intersetorial requeridos, tanto do ponto de vista político, como técnico e operativo, assim como o papel que nela têm os PTC como porta de ingresso aos sistemas de proteção social.

No capítulo V se analisam os componentes de trabalho daqueles PTC que incorporam mecanismos para facilitar o acesso dos beneficiários aos mercados de trabalho. Constata-se a diversidade de experiências implementadas e em processo de implementação na região. Entre aqueles instrumentos que buscam melhorar a empregabilidade dos beneficiários estão a qualificação e formação profissional e o nivelamento de estudos. Entre os principais instrumentos que buscam ativar a demanda de trabalho e melhorar as conexões com a oferta, estão os programas de criação de emprego direto e indireto, o apoio ao trabalho independente e os serviços de intermediação.

Finalmente, no capítulo VI se apresenta uma conclusão sobre quatro âmbitos que precisam de maior atenção e análise em relação às interconexões entre proteção

social e emprego: i) a coordenação intersetorial; ii) a geração de programas e estratégias direcionadas aos beneficiários e suas características; iii) o papel da dimensão do cuidado e as políticas conciliatórias que fomentam, de forma especial, uma maior inserção ao trabalho por parte das mulheres e uma cultura de coresponsabilidade no cuidado; e iv) os requerimentos de maior avaliação e monitoração das experiências que vinculam proteção social e emprego na região.

II. Proteção social, pobreza e emprego em um contexto de crise

A renda proveniente do trabalho é o principal recurso com que a grande maioria dos indivíduos e as famílias na América Latina e o Caribe contam para garantir a sua subsistência e sair da pobreza (Cecchini y Uthoff, 2008; CEPAL, 2009a; OECD 2009a, 2009b; Weller 2009)⁵. O acesso ao mercado de trabalho é também um dos principais ativos que as famílias têm para enfrentar um contexto de risco (Kaztman et al., 1999), como o decorrente da crise econômica mundial mais recente. Assim, a falta ou perda de um emprego bem remunerado determina, em boa parte, a situação de pobreza na qual as famílias vivem, ora de forma transitória ora crônica. Tal como declarou a CEPAL (2007), o deterioro da qualidade dos postos de trabalho enfraquece a relação entre o crescimento do produto e a redução da pobreza. Isso se agrava em um entorno como o regional, no qual os sistemas de proteção social não foram consolidados, ou não existem as ferramentas de resposta adequadas diante de eventos conjunturais como a crise econômica.

Na ocasião da crise da dívida em 1982, a aplicação de importantes programas de emprego público na região conseguiu evitar o aumento da pobreza. A crise resultou ser de tal magnitude e seu efeito sobre o mercado de trabalho tão grande que não houve, dentro da ordem macroeconômica prevalecente, a disponibilidade de recursos suficientes para criar emprego direto como medida compensatória diante do aumento da pobreza e muito menos para afetar as suas causas estruturais (ver box 1). A ausência de mecanismos institucionais e de formulação de políticas definidas

⁵ Cifras da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL, 2009a) indicam que as remunerações provenientes do trabalho representam, em média, 79% da renda domiciliar da região. Desta porcentagem, os salários representam cerca de duas terças partes, o que equivale a 52% da renda total.

previamente e adequadas para reagir diante da emergência, conformaram um nó crítico para deter a queda da pobreza.

Como reflexo do anterior, no gráfico 1 observa-se que a crise dos oitenta elevou significativamente a incidência da pobreza, que passou de afetar 40,5% da população em 1980 para 48,5% em 1990, voltando ao mesmo nível de 1980 só no ano de 2005. Isto indica que, mesmo apesar destes programas, aconteceram duas coisas: primeiro, a pobreza aumentou da mesma forma e; segundo, a crise significou a perda de duas décadas e meia na luta contra a pobreza. Podemos concluir que um componente importante da proteção social deve ser o de criar as condições para a estabilidade do crescimento econômico e a geração de emprego, junto ao fortalecimento das políticas de proteção social não contributiva orientadas a proteger os ativos dos mais pobres e vulneráveis.

Depois da “década perdida”, e passados 20 anos desde que a pobreza atingira o seu nível máximo, a região se viu beneficiada por uma paulatina redução da pobreza, embora tenha havido sobressaltos durante a crise asiática de 1997-1998, a forte crise que afetou a Argentina e o Uruguai em 2001 e a crise global de 2008-2009 (ver gráfico 1). Com a crise recente, estima-se que nove milhões de pessoas teriam mergulhado na pobreza em 2009, somando-se aos 180 milhões de pessoas que viviam na pobreza no ano 2008 (71 milhões das quais viviam na indigência). Da mesma forma, muitos outros cidadãos continuaram vivendo em uma situação de “vulnerabilidade ao empobrecimento” (CEPAL, 2010a), com enormes dificuldades para enfrentar choques econômicos ou de outra índole. Vale também destacar que a situação indicada é altamente heterogênea ao interior dos países como também nas áreas urbanas e rurais, onde o problema é mais grave (ver tabela 1).

A partir dos noventa, e especialmente no período 2002-2008, a superação da pobreza foi se consolidando com o acesso crescente de membros de famílias latinoamericanas em idades ativas ao mercado de trabalho e à renda (Cecchini y Uthoff, 2008; CEPAL, 2009a; OCDE, 2009a, 2009b; Weller, 2009), que agiram como um ativo para enfrentar contextos de risco (Kaztman et al., 1999).

Entre 1990 e 2008, a taxa de ocupação tanto na América Latina quanto no Caribe aumentou em quatro pontos percentuais (ver tabela 1), fortemente vinculado ao crescimento da participação das mulheres no trabalho, o que constitui uma boa notícia em um cenário tradicionalmente marcado pelo seu acesso desigual ao mercado do trabalho remunerado. Da mesma forma, desde meados dos anos sesenta, a sociedade latinoamericana tem visto as suas oportunidades melhorar por causa do bônus demográfico, caracterizado pela diminuição da relação de pessoas dependentes⁶. Este bônus tem uma duração limitada, por quanto é preciso de políticas ativas para capitalizá-lo no curto prazo e evitar que se torne um problema maior de proteção social no futuro.

⁶ O bônus demográfico consiste na janela de oportunidade que se abre a partir do crescimento sustentado da população potencialmente economicamente ativa e a queda nas taxas de natalidade. Os limites deste bônus estão definidos em boa parte pelo envelhecimento da população. Desta forma, na América Latina e o Caribe espera-se que para o ano 2015 a taxa de dependência comece a aumentar progressivamente (CEPAL, 2010a).

BOX 1
LIÇÕES DOS PROGRAMAS DE EMPREGO DE EMERGÊNCIA CRIADOS
DURANTE A CRISE DA DÍVIDA DE 1982

A preocupação pelos efeitos do desemprego e a informalidade durante as crises não é nova. As crises econômicas e as políticas de ajuste na América Latina determinaram importantes incrementos no desemprego e o subemprego e o deterioro dos salários reais, com o subsequente aumento da pobreza.

Na década de 1980 programas massivos de emprego foram executados, financiados com recursos públicos e/ou a assistência internacional para o desenvolvimento, o que permitiu dispor de um meio eficaz para obter com rapidez um efeito social significativo, repassando renda aos trabalhadores desocupados e subempregados em troca de seu trabalho em obras de infra-estrutura ou de prestação de serviços. Seu foco foi orientado em direção a famílias de baixa renda localizadas geralmente em áreas urbanas marginais ou em áreas rurais.

Estes programas constituíram uma forma direta e simples de executar políticas contra-cíclicas que muitos governos tentaram imitar. Da análise destas experiências surgem importantes lições para a proteção social e que têm relação com a oportunidade do financiamento, a qualidade do desenho e a institucionalidade para a aplicação de novos programas.

Depois de uma crise e as situações recessivas ocasionadas pelas políticas de ajustes, surgiram dificuldades para dispor de financiamento em forma oportuna visto que:

- as possibilidades de incrementar o gasto fiscal são limitadas, devido a que o excesso de gasto, tanto público quanto privado, é apontado como fator importante das crises, que as políticas de ajuste tentam corrigir;
- existem múltiplas necessidades de gasto e estes programas competem transferindo o financiamento para projetos de maior envergadura e com efeitos de longo prazo;
- a ajuda oficial para o desenvolvimento é condicionada limitando o prazo para formular e criar a política.

As dificuldades de formulação originam-se pelo caráter de urgência e pressão com que se deve enfrentar a emergência:

- não existem pastas de projetos preparados que permitam justificar a criação de emprego de emergência sob bases econômicas e não só sociais;
- não existe uma base de dados integrados de emprego e proteção social, que reúna os antecedentes das pessoas, suas famílias, seus direitos adquiridos em programa sociais e a possibilidade de integrar-se à rede oficial de proteção social.

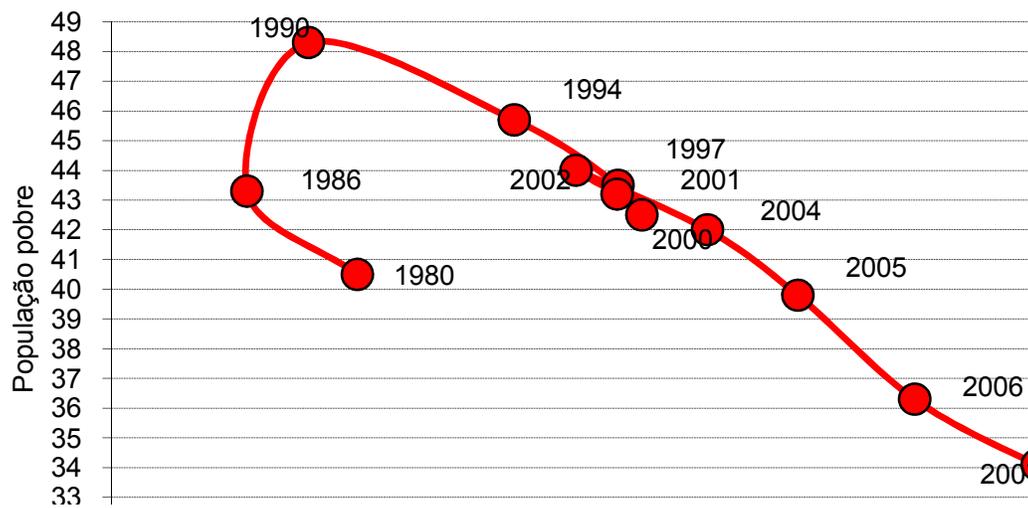
As dificuldades de implementação originam-se pela fraqueza institucional para reagir com a urgência necessária, visto que:

- não há esquemas institucionais disponíveis com entidades capazes de aceder de forma flexível e imediata aos recursos necessários, que contem com o mais alto apoio político, tanto dos poderes executivo quanto legislativo, com capacidade de vincular-se com as instâncias descentralizadas territorialmente e de promover com elas a organização social dos beneficiários;
- não há marcos estatutários disponíveis capazes de facilitar a subcontratação de empresas de beneficiários (muitas delas pequenas e médias empresas); de conseguir a combinação de financiamento para a criação do emprego de emergência e aquisição de maquinaria, insumos e pessoal qualificado, de forma a ser produtivo; de oferecer qualificação para melhorar a adaptabilidade aos novos trabalhos dos cessantes e a inserção dos trabalhadores jovens; de pagar salários decentes, com acesso a serviços de saúde para o trabalhador e sua família; e de priorizar aqueles projetos que tenham efeitos permanentes sobre o emprego (programas de irrigação, de melhoramento de terras, de infra-estrutura urbana, de moradia; de capacitação e de apoio às pequenas e médias empresas).

Fonte: OIT (1988).

Constata-se desta forma que o emprego age como um fator vinculante entre o crescimento do produto e a redução da pobreza; e na ausência de sistemas de proteção social abrangentes (em particular a ausência de seguros de desemprego) o emprego é o principal determinante das flutuações da mesma.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DA POBREZA E DO PIB PER CAPITA, 1980-2009
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas de domicílio dos respectivos países.

^a Projeção.

Um sistema de proteção social que se sustenta unicamente no emprego e que só garante direitos àqueles que têm acesso a empregos formais não é auspicioso (CEPAL, 2006). Embora a incidência da pobreza e a indigência tenham diminuído entre 1990 e 2008, para cerca de um quarto dos trabalhadores da região, o trabalho ainda não é um ativo que lhes permita sair da pobreza. Mais ainda, 11% dos ocupados vive em condições de pobreza extrema (Nações Unidas, 2010). Os sistemas de proteção social latinoamericanos baseados no emprego do trabalhador formal e suas contribuições à seguridade social se encontram, desta forma, limitados pela “vulnerabilidade no trabalho”, isto é, pela insegurança e instabilidade do emprego, decorrentes de limitações estruturais de inserção ao mercado de trabalho. Em consequência, aqueles que não contam com os ativos de trabalho suficientes (em matéria de conhecimento, habilidades, experiência, acesso a capital, entre outros), não têm acesso a oportunidades de emprego, cuja renda e acesso aos benefícios da seguridade social contributiva permitiriam melhorar suas condições de vida.

Tais oportunidades são altamente heterogêneas com importantes brechas entre aqueles que estão inseridos em setores de alta e baixa produtividade⁷, e entre homens e mulheres. Nas áreas urbanas da América Latina, cerca da metade dos trabalhadores operam em setores de baixa produtividade (CEPAL, 2009a: 109), com baixos salários,

⁷ CEPAL identifica com informalidade a proporção da população ocupada no setor de baixa produtividade. Abrange tanto empregadores como assalariados que trabalham em empresas de até cinco empregados (microempresas), no trabalho doméstico ou que são trabalhadores independentes não qualificados (por conta própria e familiares não remunerados sem qualificação profissional ou técnica) (CEPAL, 2008a). Esta definição de informalidade é diferente da utilizada pela OIT. Esta instituição, além de diferenciar entre o setor formal (de produtividade média e alta e que considera uma proteção social efetiva) e informal (de produtividade baixa e baixo nível de proteção social) da economia, considera que a informalidade pode acontecer em empresas do setor formal como informal. Isto permite perceber a realidade daqueles que são subcontratados dentro das empresas formais, ou seja, de uma economia informal no interior do setor formal. Ao mesmo tempo, também se considera o caso dos assalariados do setor formal que não são regidos pela legislação trabalhista, e não podem ter acesso à proteção social, entre outras prestações (CEPAL, 2008a: 108-109; Nações Unidas, 2010).

instabilidade no trabalho e pouco acesso à seguridade social (Nações Unidas, 2010)⁸. As mulheres são as que têm maior probabilidade de trabalhar no setor informal (ver tabela 1), o que mostra que a estrutura de oportunidades tem uma importante dimensão de gênero.

TABELA 1
INDICADORES DE POBREZA, EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL
NA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1990, 2002 Y 2008
(Em porcentagens)

América Latina ^a		1990	2002	2008
Incidência da pobreza	Total nacional	48,3	44,0	33,0
	Áreas rurais	65,4	61,8	52,2
	Áreas urbanas	41,4	38,4	27,6
Incidência da indigência	Total nacional	22,5	19,4	12,9
Incidência da pobreza entre os ocupados	Total nacional	39,9	35,6	26,3
Incidência da indigência entre os ocupados	Total nacional	17,8	14,9	11,3
Taxa de ocupação	Ambos os sexos (15 anos e mais)	57,4	59,0	61,4
	Mulheres (15 anos e mais)	38,1	44,7	48,1
	Homens (15 anos e mais)	78,3	74,6	75,8
	Jovens (ambos os sexos, 15-29 anos)	54,3	52,6	54,9
Taxa de informalidade ^{b c}	Ambos os sexos	54,6	53,9	49,8
	Mulheres	60,2	57,7	55,5
	Homens	51,9	50,6	45,9
Ocupados que contribuem a sistemas de previdência social ^{c d}	Ambos os sexos	52,4	49,5	51,5
	Mulheres	52,7	49,5	51,8
	Homens	52,2	48,8	51,2
Razão entre o salário de mulheres e homens ^c		77,8	78,4	79,1
Caribe ^e				
Taxa de ocupação	Ambos os sexos (15 anos e mais)	50,7	53,3	54,5
	Mulheres (15 anos e mais)	37,5	41,6	43,4
	Homens (15 anos e mais)	64,5	65,5	65,9

Fonte: Elaboração própria em base as Nações Unidas (2010) e CEPAL (2008a).

^a Média ponderada de 18 países.

^b Inclui os trabalhadores familiares não remunerados e por conta própria, sem incluir aqueles que contam com qualificação profissional ou técnica, e os trabalhadores em setores de baixa produtividade, incluindo o emprego doméstico e os trabalhadores de microempresas.

^c Indicadores adicionais propostos pela CEPAL para a monitoração da meta de emprego na América Latina e o Caribe.

^d Ocupados de 15 anos de idade e mais que declararam renda proveniente do trabalho (não inclui trabalhadores não remunerados).

^e Média simples de 13 países.

⁸ Só 19,1% dos ocupados do setor de baixa produtividade contribuem aos sistemas de previdência social, cifra que contrasta radicalmente com 76,2% dos ocupados no setor de produtividade média e alta (CEPAL, 2010a).

Em 2008, cerca da metade dos ocupados não contribuíam aos sistemas de seguridade social (ver tabela 1); entre os assalariados, a maioria não tinha um contrato formal de trabalho⁹ e existiam diferenças significativas no acesso ao trabalho decente em função da área geográfica (urbana ou rural), faixa de idade e sexo, entre outras¹⁰. A menor taxa de participação econômica das mulheres significa que taxas semelhantes de filiação à seguridade social por gênero (40,8% das mulheres frente a 41,7% dos homens) não implicam a mesma cobertura no total da população em idade de trabalhar (PET)¹¹. É de se esperar que diante da crise iniciada em 2008 tais brechas possam ter se tornado mais amplas, deteriorando ainda mais as condições deste grupo.

A raiz da crise, a taxa de desemprego urbano para 2009 foi de 8,5%, 0,7 pontos percentuais a mais do que o ano anterior (7,8%) (OIT 2009a: 32), afetando 18,1 milhões de trabalhadores urbanos (ibid: 29). A crise prejudicou a criação de postos de trabalho e com isso, conteve uma maior participação dos mais jovens no trabalho, o que indicaria uma situação de desemprego oculto, além de um incremento do subemprego no interior deste segmento (OIT, 2009a). Da mesma forma, entre 2008 e 2009, a porcentagem de trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares não remunerados na América Latina e o Caribe aumentou em 0,8% (Nações Unidas, 2010: 19). Embora isso corresponda a uma das estratégias que as famílias vulneráveis utilizam em um cenário de crise, constitui um risco desde a perspectiva do trabalho decente, ao se tratarem de empregos sem acesso à seguridade social e com menor renda frente ao setor formal (OIT, 2009a).

Assim, a vulnerabilidade no trabalho é persistente, situação particularmente dramática entre os jovens e as mulheres que, em geral, apresentam os piores indicadores em matéria de participação na força de trabalho, taxas de desemprego e renda (Weller, 2009: 9; cf. Nações Unidas, 2010). Adicionalmente, as mulheres desempenham tarefas domésticas sem adquirir direitos vinculados aos trabalhos remunerados¹², o que representa uma situação de precariedade no trabalho que se intensifica entre as mulheres mais pobres¹³ e à qual se soma a fraqueza de políticas conciliatórias que facilitem a participação das mulheres no trabalho e redistribuam as responsabilidades de cuidado (OIT/PNUD, 2009).

Em síntese e com diferentes matizes, a história mostra dificuldades estruturais para superar os problemas surgidos na década de 1980 e para dispor de um sistema de proteção social capaz de dar resposta a situações de crises.

No plano do **financiamento** é evidente que os sistemas desenhados sobre a base de sociedades do trabalho, e onde os direitos se adquirem a través de contribuições,

⁹ Em 2006, aproximadamente 41% dos trabalhadores assalariados em 12 países da região não contavam com um contrato formal, o que mostra que entre aqueles que não contam com formalidade contratual estão incluídos os setores de renda média que, por tanto, também são vulneráveis (CEPAL, 2008a).

¹⁰ Desta forma, 57,5% dos ocupados urbanos contribui à previdência social, enquanto só 27% dos ocupados rurais o fazem (CEPAL, 2009a: 139).

¹¹ Só 15% das mulheres em idade de trabalhar estão protegidas pela seguridade social, frente a 25% no caso dos homens (CEPAL, 2009a: 111). Da mesma forma, por volta do ano 2005, 40% das mulheres de 15 anos ou mais vivendo nas áreas urbanas e 53% daquelas vivendo nas áreas rurais, não tinham renda própria (Nações Unidas, 2007).

¹² Para responder a tais desigualdades de gênero e reconhecer a importância da reprodução da força de trabalho, os sistemas de proteção social começaram a introduzir mecanismos que levam em conta os anos investidos no cuidado dos filhos para a contagem de anos de contribuição a sistemas de pensões. Na reforma previdenciária no Chile (2006-2010) o governo introduziu um bônus para cada filho nascido.

¹³ Na América Latina, a brecha de participação na atividade econômica entre homens e mulheres no ano 2005 foi de 30,1%. Da mesma forma, a taxa de participação das mulheres no decil mais pobre foi de 37% frente a 61% no caso das mulheres no decil mais rico (Cecchini e Uthoff, 2008: 48), o que corresponde a uma brecha menor à de gênero, pero ainda mais importante.

sofrem severas limitações. Em um contexto de crise, a vulnerabilidade no trabalho acentua-se principalmente entre aqueles que não contribuíram nos sistemas de proteção e, em consequência, ficaram excluídos deles. Para atender a maior precariedade e informalidade que as crises geram, surge a contradição de que a operação dos sistemas de proteção social exige contribuições que a população mais afetada não consegue fazer, o que lhes impede tornar efetivos os direitos econômicos e sociais, afetando seu desenvolvimento humano e a coesão social (Cecchini e Martínez, 2010; CEPAL, 2007; Tokman, 2007). Diante deste problema, constata-se que o acesso ao mercado do emprego e ao trabalho decente é uma das principais demandas dos cidadãos da América Latina e o Caribe¹⁴, o que reflete uma importante brecha entre expectativas e realidade.

No plano do **desenho** persiste a necessidade de incorporar as dinâmicas de comportamento familiar e sua relação com os mercados de trabalho. Fatores culturais e sociais influem na divisão sexual do trabalho, especialmente em relação à chamada economia de cuidado. Os mesmos fatores influem na diferenciação da fecundidade por estrato socioeconômico da população, afetando particularmente a taxa de dependência. Facilitar a conciliação trabalho-cuidado, fomentar a redistribuição equitativa destas tarefas entre sexos e promover a qualidade do tempo e recursos destinados aos filhos para o seu desenvolvimento são objetivos que devem figurar no centro da proteção social na nossa região. Eles determinam a empregabilidade dos pais no curto prazo, e dos filhos no longo prazo; explicam diferenças de gênero na inserção ao mundo do trabalho; diferenças na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais de gênero e por estratos sociais; e diferenças por estratos sociais no desenvolvimento do capital humano dos jovens.

No plano da **implementação**, persiste a necessidade de uma coordenação mais ativa entre políticas de emprego e proteção social, considerando em conjunto as desigualdades sociais, de gênero e renda. Neste marco, a reflexão sobre as políticas vinculadas à institucionalidade do trabalho e à proteção social torna-se urgente.

¹⁴ À pergunta “Qual você considera que é o problema mais importante no país?” desde 1995 os pesquisados por *Latinobarómetro* têm apontado o desemprego, com a única exceção de 2008, onde a delinquência (com 17% das respostas) superou o desemprego (15%). Em 2009, em um cenário de crise econômica, o desemprego foi mencionado como o problema principal por 21% dos latino-americanos e a delinquência por 19% (*Corporación Latinobarómetro*, 2009).

III. O enfoque multidimensional no desenho e implementação de políticas e programas de proteção social

A evidência apresentada no capítulo anterior revela a promessa não cumprida de atingir o pleno emprego na região. Em um contexto onde, tradicionalmente, a porta de ingresso aos mecanismos de proteção diante de riscos e contingências tem estado condicionada ao acesso ao mercado formal de trabalho, a situação torna-se altamente complexa e as respostas existentes parecem insuficientes (CEPAL, 2006).

Para enfrentar estes desafios é necessário contar com um conjunto de políticas que incluam os âmbitos trabalhista, produtivo, econômico e social, e portanto, que demandem coordenações intersetoriais complexas para sua definição e implementação. Neste documento focalizaremos, basicamente, os vínculos entre proteção social e inserção no mercado de trabalho, o que não significa que, em paralelo, não seja preciso fomentar estratégias e iniciativas em cada uma das dimensões supracitadas. Assim, por exemplo, desde o âmbito da **macroeconomia**, é necessário repensar o papel não só das políticas fiscais e de emprego, mas também das políticas monetárias, colocando-as ao serviço do pleno emprego (Epstein, 2006; Palley, 2007) e vinculando-as de maneira mais explícita às de proteção social. Neste processo, tais políticas não podem ficar excluídas da discussão dos enfoques de desenvolvimento e das políticas de fomento produtivo, cujas consequências no emprego são evidentes.

Na região, parece existir consenso de que o crescimento deve ser consistente com: i) melhorar as condições de trabalho dos grupos mais vulneráveis (Weller, 2009: 10-11); ii) garantir os requerimentos de gasto social necessários para dar estabilidade às políticas de proteção social sem afetar as condições macroeconômicas para o

crescimento; e iii) regulamentações trabalhistas que promovam a flexibilidade no mercado de trabalho mas sem minuar a proteção de níveis de renda em contextos de desemprego e subemprego (CEPAL, 2006; Cecchini e Martínez, 2010; OIT, 2009b).

Neste sentido, deve se considerar que as políticas de estímulo à demanda agregada têm um impacto crucial nas políticas de proteção social e emprego, não apenas em relação à sua capacidade para impulsionar taxas de crescimento altas e estáveis, senão também ao gerar medidas macroeconômicas com um enfoque anticíclico, através da expansão do gasto e investimento público (OIT, 2009a), que possibilitem proteger e ampliar o trabalho decente e melhorar a qualidade de vida na região.

A. Trabalho decente e proteção social: aspectos conceituais

É possível argumentar que o *trabalho decente* é a melhor proteção para a superação permanente dos riscos que as pessoas e famílias enfrentam, no sentido em que permitiria aos trabalhadores e trabalhadoras aceder a mecanismos permanentes de proteção diante de eventos conjunturais e de aposentadoria. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define trabalho decente como aquele que garante mecanismos para o acesso a oportunidades de emprego produtivo e renda suficientes para garantir um nível de vida digno; à realização plena dos direitos trabalhistas (incluindo a facilitação das negociações sindicais), e aos sistemas de proteção social (OIT 2009c, 1999). Desta forma, considera como aspecto fundamental a articulação das políticas de trabalho, e de promoção e proteção social em un marco de direitos, equidade e dignidade.

O conceito de trabalho decente vincula-se diretamente ao trabalho e aos direitos trabalhistas, reconhecidos pelos instrumentos internacionais de direitos humanos. Este conceito implica que os indivíduos têm acesso a um posto de trabalho que eles escolhem livremente e que lhes permite levar uma vida digna. Por sua vez, os direitos trabalhistas abrangem o conjunto de medidas de monitoramento e proteção ao trabalhador¹⁵. Estes direitos consideram e se vinculam igualmente à proteção diante do desemprego, ao acesso à seguridade social, e a instâncias de orientação vocacional, qualificação técnica e treinamento¹⁶.

Por sua vez, a *proteção social* é entendida como uma plataforma de políticas orientadas à superação das situações de risco no conjunto da população, que afetam especialmente os domicílios de baixa renda. Levando em consideração o caráter multidimensional da pobreza e a vulnerabilidade, as políticas requerem uma intervenção multissetorial, na qual os diversos âmbitos comprometidos —incluindo o âmbito do trabalho— sejam atendidos.

¹⁵ Os direitos trabalhistas, além de garantir o acesso a igual salário por igual trabalho realizado (incluindo a igualdade de remunerações entre homens e mulheres), contemplam condições de trabalho dignas (reconhecimento e estabilidade no trabalho, segurança e saneamento no trabalho, extensão da jornada de trabalho e descanso) e o direito à sindicalização (Nações Unidas, 1948 e 1966; OEA, 1969 e 1988).

¹⁶ Ver o artigo 6º do PIDESC (Nações Unidas, 1966) e artigo 6 do Protocolo de São Salvador (OEA, 1988), que salienta que as medidas de orientação vocacional e qualificação devem estar orientadas especialmente aos grupos que enfrentam maiores dificuldades para se inserir no mercado de trabalho, incluindo as pessoas que vivem com alguma deficiência e as mulheres.

O termo «proteção social» não tem uma definição universal. Frequentemente é interpretado como um âmbito mais abrangente que a seguridade social (incluída, em particular, a proteção que se outorga aos membros da família ou os membros de uma comunidade local)¹⁷, mas também é utilizado com um significado não tão abrangente, circunscrito às medidas orientadas aos mais pobres, aos mais vulneráveis ou aos membros excluídos da sociedade. Por outro lado, em muitos casos, os termos «seguridade social» e «proteção social» são utilizados de forma intercambiável. A OIT (seguindo a tradição europeia) utiliza ambas as expressões no momento de assessorar seus mandantes¹⁸.

Para o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Nações Unidas, 2000), a proteção social significa “um conjunto de políticas e programas públicos e privados adotados diante de contingências com o intuito de compensar na ausência ou queda da renda do trabalho, brindar assistência às famílias com crianças e prover acesso à saúde e moradia”.

A partir da análise empírica das políticas que os Estados implementam na atualidade, é possível distinguir três componentes de política da proteção social: i) proteção social não contributiva, geralmente conhecida como “assistência social” e com diversos instrumentos a disposição (frequentemente focalizados, como transferências de renda e em espécie, pensões sociais, subsídios e bolsas); ii) proteção social contributiva, conhecida como “previdência social”, com asseguração contributivo de aposentadoria, saúde e prestação por inatividade para empregados formais e seus dependentes; e iii) a regulamentação dos mercados de trabalho (com instâncias de formulação, implementação e supervisão)¹⁹.

Desta forma, a proteção social considera o atendimento tanto àqueles que estão inseridos no mercado de trabalho –a população economicamente ativa (PEA)–, quanto àqueles que não estão –inativos, como é o caso das crianças, pessoas idosas e pessoas em situação de dependência. Assim, ela vai além da natureza puramente contributiva das políticas de seguridade social, integrando-a a mecanismos de tipo não contributivo que oferecem uma proteção social integral.

Tanto a partir de políticas não contributivas (de assistência social) como contributivas (de previdência social), a proteção social encarrega-se de promover e facilitar o acesso aos serviços sociais para o desenvolvimento e fortalecimento do capital humano, incluindo os âmbitos da saúde, educação e qualificação. O capital humano é um ativo essencial para elevar a produtividade no trabalho das economias dos países da região no médio/longo prazo, e para deter a reprodução intergeracional da desigualdade no emprego (CEPAL, 2010b: 161).

¹⁷ Essa definição ficou refletida no relatório sobre o trabalho no mundo 2000, *La seguridad del ingreso y la protección social en un mundo em plena transformación*, OIT, Genebra, 2000.

¹⁸ Vale destacar, contudo, que a OIT utiliza o título institucional de «Setor da proteção social», que abrange uma variedade mais ampla de programas que a seguridade social e que trata de assuntos que incluem a segurança no trabalho, as migrações por trabalho e outros aspectos das condições trabalhistas, como as horas de trabalho, os salários, etc.

¹⁹ A regulamentação dos mercados de trabalho abrange todas as atividades tendentes à formalização das relações contratuais, a garantia aos direitos de sindicalização e seguridade no trabalho, as regulamentações e proibições associadas ao trabalho infantil e de adolescentes, e as normativas de emprego e salário mínimo (Banco Mundial, 2001b).

B. Proteção social: um olhar integral com enfoque de direitos

Três são as funções-alvo às quais apontam as políticas de proteção social: i) assegurar os níveis de renda mínima que as famílias requerem para cobrir suas necessidades básicas ao longo do ciclo de vida e enfrentar diversas contingências; ii) garantir o trabalho decente; e, iii) facilitar o acesso a políticas de promoção social e serviços sociais, de forma a elevar sustentavelmente sua capacidade de resposta diante dos riscos (Cecchini y Martínez, 2010).

As funções descritas estão intimamente vinculadas a um enfoque de direitos, referido a ações em matéria de desenvolvimento, guiadas pelos padrões do sistema de direitos humanos, reconhecidos e consagrados nos diversos instrumentos internacionais e que os Estados têm a tripla função de respeitar, proteger e promover. A adoção deste enfoque obriga a que as instituições incorporem ativamente, ao longo das diferentes etapas da política social, os princípios de igualdade e não discriminação, participação e empoderamento, e prestação de contas e transparência (Abramovich, 2006; Nações Unidas, 2009). Também estabelece que os direitos humanos são universais, complementários entre si e progressivos em sua aplicação.

No âmbito da proteção social, tanto a Declaração Universal de Direitos Humanos (Nações Unidas, 1948) e o Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1966), como a Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969) e o Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), estabelecem o piso normativo para os requerimentos de asseguramento e assistência que os Estados devem cumprir. Todos estes instrumentos reconhecem os direitos à seguridade social, trabalhistas, à proteção de níveis de vida adequados às pessoas e famílias, assim como ao nível mais alto de saúde física e mental e à educação²⁰.

Além do mais, tendo em vista a heterogeneidade da população e seus requerimentos específicos de proteção em matéria de idade e ciclo de vida (integração “longitudinal”), ou a sexo, etnia, nível de renda e lugar de moradia (“transversal”), a proteção social deve responder de maneira diferencial a diversas necessidades, orientando serviços específicos a cada realidade. Os três componentes descritos anteriormente devem ser combinados de maneira diversa a fim de oferecer uma proteção social efetiva para esses grupos, que integre a gestão dos distintos setores (“horizontal”) e níveis de governo (“vertical”) (Cecchini e Martínez, 2010).

Daí a necessidade, por exemplo, de promover o emprego no setor formal para as mulheres que pertencem aos grupos mais pobres e vulneráveis (CEPAL, 2010a; 2010b). Em função à forte divisão sexual do trabalho dentro da família, as políticas conciliatórias são de vital importância para resolver o conflito entre a função de cuidado e a participação no trabalho (OIT-PNUD, 2009). Se o salário que uma mulher pode obter não compensa, devido à substituição ou mercantilização de suas tarefas de cuidado, é pouco provável que ela vá participar no mercado de trabalho. A implementação de políticas conciliatórias, como melhorar o acesso a creches e a

²⁰ Ver especialmente os artigos 22º a 27º da Declaração Universal de Direitos Humanos (Nações Unidas, 1948); 6 a 14 do PIDESC (Nações Unidas, 1966); o artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969); e os artigos 6 a 13 do Protocolo de São Salvador (OEA, 1988). Para entender melhor os alcances de um enfoque de direitos para a proteção social, ver Cecchini e Martínez (2010).

serviços de cuidado, implementar a legislação de licenças e prestações de maternidade ou paternidade, e promover a facilitação da amamentação para as mães trabalhadoras ajudariam a reduzir e redistribuir os custos associados ao cuidado (OIT-PNUD, 2009). Estas políticas podem ser eficazes para facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho com maior equidade –tanto para mulheres de grupos vulneráveis como para mulheres de estratos econômicos de maior renda, assim como para incentivar uma cultura de co-responsabilidade em matéria de cuidado.

A multidimensionalidade do fenômeno da pobreza e a vulnerabilidade econômica, junto com a heterogeneidade da população decorrem no desenvolvimento crescente de esquemas integrados e/ou sistêmicos que buscam brindar uma proteção social integral. Um elemento fundamental para o sucesso deste tipo de esquemas é contar com uma lógica de coordenação intersetorial no interior dos Estados, que se traduz em um importante desafio em função das lógicas setoriais e os resultados desiguais no processo de descentralização que os caracterizam (Repetto, 2010). Ao mesmo tempo, isso implica fortalecer os mecanismos de coordenação entre os setores encarregados das diversas políticas públicas (como as políticas trabalhistas, de fortalecimento do capital humano e de desenvolvimento produtivo), que vão além da esfera da proteção social. Com isso, pretende-se ativar sinergias em direção a um horizonte de bem-estar e desenvolvimento humano integral.

No caminho em direção a integralidade dos mecanismos contributivos e não contributivos para a proteção social da população, e atendendo os níveis de pobreza, vulnerabilidade e informalidade da região, grande parte dos esforços na região foram centralizados na formulação de políticas de tipo não contributivo, entre as que destacam os programas de transferências com co-responsabilidade (PTC). A instalação destes programas tem contribuído a ampliar a oferta local de serviços e tem desempenhado um papel importante no reconhecimento por parte dos governos sobre a necessidade de acrescentar novas intervenções para atacar o problema da pobreza e a vulnerabilidade desde uma perspectiva integral (Cecchini e Martínez, 2010).

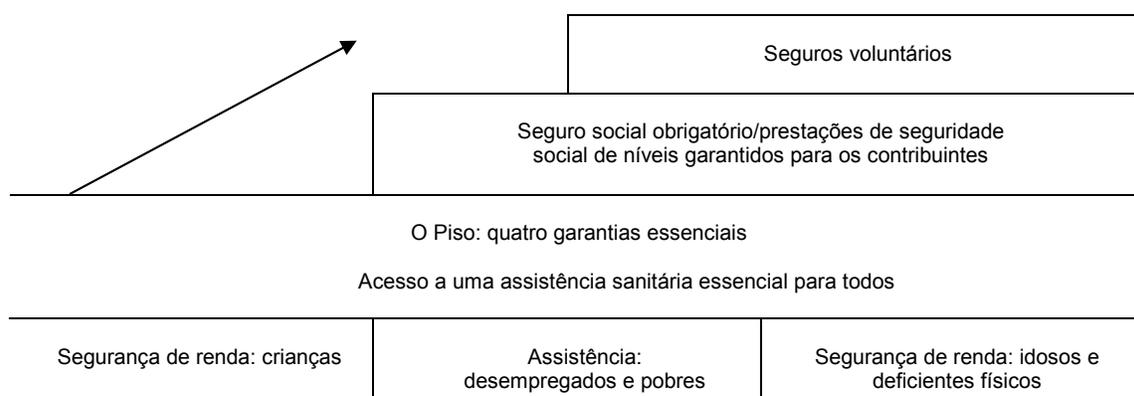
Neste marco, os PTC cumprem um rol estratégico ao agir como uma instância de acesso dos grupos vulneráveis aos benefícios das políticas públicas. Desde esta perspectiva, emergem como um canal privilegiado para articular políticas de proteção e promoção social, e as políticas trabalhistas disponíveis nos países, atualmente. Estas coordenações podem, também, fortalecer-se tanto desde o âmbito nacional como territorial (Zapata, 2009), gerando mecanismos de identificação da demanda potencial nos sistemas de registro, que operam como porta de ingresso às redes de proteção social.

A implementação de uma oferta horizontal e verticalmente integral de proteção social, que atenda de forma intersetorial a multidimensionalidade do fenômeno da pobreza e a vulnerabilidade, não está isenta de problemas; pelo contrário, muitos são os dilemas institucionais que ela acarreta. No capítulo IV serão abordados os desafios de articulação e coordenação intersetorial que emergem ao se implementar políticas de proteção social e emprego desde uma perspectiva integral.

C. O piso da seguridade social

Diversas respostas têm sido formuladas para responder aos desafios de brindar uma proteção social integral ao conjunto da cidadania²¹. Entre elas, diante da dimensão da tarefa e a escassez de recursos, a OIT, apoiada por diversas agências do Sistema das Nações Unidas, sugere um piso de seguridade social que compreenda quatro garantias básicas: i) assistência sanitária essencial universal; ii) seguridade de renda para crianças; iii) seguridade de renda para idosos e deficientes físicos; e iv) políticas de tipo não contributivo (de assistência social) para pobres em idade de trabalhar e que não podem gerar suficiente renda no mercado de trabalho (OIT, 2009b).

GRÁFICO 2
O PISO E A ESCADA DA SEGURIDADE SOCIAL



Fonte: OIT (2009b) Extensão da seguridade social para todos. Uma revisão dos desafios, da prática atual e das opções estratégicas TMESSC/2009.

No piso está incluído, a maneira de “escada”, um segundo nível de prestações contributivas como um direito (definido e protegido em relação aos níveis mínimos estabelecidos pela lei) e, por último, no caso daqueles que necessitam ou desejam níveis elevados de proteção, é possível organizar um «piso superior» de acordos de seguro privado de carácter voluntário. Este piso deveria ser objeto de regulamentação e de supervisão pública, da mesma forma que todos os regimes de seguro privados.

Essa metáfora é idônea para os países em todas as etapas de desenvolvimento, embora o número de pessoas cuja única proteção consista em algumas garantias sociais básicas, é naturalmente maior nos países com níveis de desenvolvimento econômico menores.

D. Políticas de promoção do emprego

Na região, existe um amplo leque de políticas e serviços especializados para a promoção do emprego, posicionados em lugares chave de inter-relação entre as políticas de

²¹ É possível identificar diversas propostas, tanto de instrumentos quanto de sistemas de proteção, surgidas em anos recentes neste âmbito. Ver, por exemplo, os enfoques de renda básica de cidadania, pensões universais, garantias sociais e universalismo básico descritos em Cecchini e Martínez (2010).

fomento do emprego e proteção social. Pelo lado da oferta, em toda a região é possível identificar diversas experiências de políticas orientadas a potencializar a empregabilidade da população com melhora do capital humano, através do nivelamento de estudos ou através da qualificação técnica e formação profissional.

Já no âmbito da promoção do emprego pelo lado da demanda, existem também diversas experiências em matéria de inserção no mercado trabalho por parte de grupos vulneráveis (Weller, 2009), que vão desde os fundos de investimento social criados na década de 1990, aos programas de emergência, de apoio aos micro-empresários e o trabalho independente, de fomento ou subsídio à contratação e geração de emprego direto, e, em menor medida, as experiências de intermediação de mão-de-obra.

Durante a crise global de 2008-2009, os países da América Latina e o Caribe implementaram uma série de políticas coordenadas em relação a dimensões de proteção social e emprego (CEPAL, 2009b, 2009c e 2010a). Elas permitiram, por uma parte, criar e resguardar o emprego através de subsídios à contratação de mão de obra, proteção salarial de setores médios, política de salário mínimo ou a qualificação diante da opção de demissão (CEPAL, 2010a), ou incentivar a contratação, incrementando o investimento público ou a execução de programas de empregos de emergência. No âmbito da proteção social não contributiva, as iniciativas incorporadas pelos governos foram orientadas principalmente a assegurar a renda monetária para estas famílias e resguardar a sua acumulação de capital humano, através dos PTC. Adicionalmente, fortaleceram-se os programas de seguros de desemprego e as pensões (OIT, 2009a).

1. Os programas de transferências com co-responsabilidade (PTC) e o emprego

Se bem a proteção social não está diretamente encarregada de promover a geração de emprego, neste documento abordamos as possibilidades que existem para fortalecer as pontes entre políticas de proteção social de tipo não contributivo e o acesso ao emprego. Aqui e nos seguintes capítulos, analisaremos o caso específico dos programas de transferências com co-responsabilidade (PTC)²², devido à sua ampla presença na região e as oportunidades que estes programas oferecem para incorporar e fortalecer a temática do trabalho em seu funcionamento.

Os PTC surgiram a meados dos anos noventa, ligados à ideia de melhora das condições de vida das famílias mais pobres através de transferências de renda a curto prazo e o aumento do capital humano dos menores de idade a longo prazo (Cohen e Franco, 2006; Fiszbein e Schady, 2009).

Em particular, os PTC se destacam no interior do conjunto de estratégias atuais de proteção social não contributiva, cumprindo um papel estratégico ao agir como uma instância de acesso dos grupos vulneráveis aos benefícios das políticas públicas. Em anos recentes, eles se viram fortalecidos pelo incremento do financiamento à

²² Neste documento falamos, seguindo a Cohen e Franco (2006), de programas de transferências com co-responsabilidade, em lugar de programas de transferências condicionadas, para se referir à responsabilidade que lhe cabe, não só aos beneficiários em termos do cumprimento das exigências associadas ao incentivo à demanda dos programas, mas também ao Estado em relação à oferta de serviços sociais disponível e a infra-estrutura social (Cecchini et al., 2009).

operação de políticas setoriais de corte permanente (moradia e micro-emprego, entre outras) (CEPAL, 2009b). O interesse que elas despertam se deve à sua presença na maioria dos países da região, a cobertura que atingem dentro da população pobre e vulnerável, a melhora da renda e qualidade de vida e as sinergias que podem gerar em matéria de emprego. Ao mesmo tempo, estes programas representam uma janela de oportunidades políticas que pode ser aberta para ampliar e consolidar a proteção social.

Na atualidade, os PTC atendem 113 milhões de pessoas, que equivalem a 19% do total da população da região e a 59% dos que vivem por embaixo da linha de pobreza²³. No entanto, os níveis de cobertura atingidos por cada programa variam substancialmente. Por volta de 2010, Equador, com o Bônus de Desenvolvimento Humano, era o país com a maior porcentagem de população (44%) atendida por um PTC. Os programas com o maior número de beneficiários em termos absolutos são Bolsa Família do Brasil (52 milhões de pessoas, cerca da metade dos beneficiários de PTC na região), *Oportunidades* de México (27 milhões) e *Familias en Acción* da Colômbia (12 milhões).

Desde que foi concebida, a oferta de proteção social dos PTC tem estado mais próxima daquela de programas de pensões familiares não contributivas focalizadas – incluindo o cumprimento das “co-responsabilidades” – que de os programas de transferências em troca de trabalho (*workfare*). Desta forma, a incorporação de componentes de emprego nas transferências de renda não estava prevista em seu desenho inicial, diferente do acontecido com programas de transferências a famílias pobres em alguns países da África e Ásia em que tais componentes cumpriram um papel central (Grinspun, 2005; Nações Unidas, 2007). Mesmo assim, os PTC começaram a incorporar de forma crescente ações vinculadas à geração de renda na medida em que se constatou que a transferência por si só não era suficiente para reduzir a vulnerabilidade destas famílias no curto e médio prazo. Estas inquietudes têm em comum uma preocupação pela sustentabilidade das ações destes programas, especialmente no que diz respeito à duração dos apoios e as estratégias de saída ou de graduação dos mesmos, se o propósito é cumprir seus objetivos de maneira sustentada (Yaschine e Dávila, 2008).

É possível argumentar que existe uma sinergia positiva entre os PTC e os princípios do trabalho decente. Estes programas, ao outorgar maior liquidez às famílias, permitem a elas tomar melhores decisões de trabalho referentes à sua empregabilidade em condições dignas e equitativas; evitar a desacumulação de capital humano produzida por estratégias de sobrevivência que hipotecam estes ativos (como no caso do emprego infantil, associado ao abandono escolar); e realizar investimentos produtivos (Samson, 2009). Ao mesmo tempo, ao fomentar o desenvolvimento do capital humano através das co-responsabilidades em saúde e educação como um dos objetivos fundamentais destes programas, contribui-se de maneira decisiva a fortalecer os ativos de trabalho dos grupos vulneráveis.

Por outro lado, argumenta-se sobre o risco de que as transferências de renda dos PTC desmotivariam as famílias beneficiadas, particularmente em relação ao seu

²³ Calculado a partir dos dados da CEPAL sobre as estimativas de população para a América Latina e o Caribe em 2010 e a pobreza na região para o ano 2009.

potencial impacto negativo na busca de emprego. O argumento consiste em que as transferências recebidas pelas famílias que se encontram em situação de pobreza poderiam fazer com que elas diminuam a sua urgência na procura de emprego por terem garantido um determinado nível de renda. Este argumento tem sido refutado e mostrou a sinergia positiva que existe entre tais transferências e a empregabilidade das famílias que as recebem (Samson, 2009).

Levy (2008) fez um chamado de alerta a respeito de possíveis subsídios à informalidade e armadilhas à contratação que as transferências de renda aos grupos pobres e vulneráveis acarretariam. Também enfatiza a urgência de integrar os mecanismos contributivos a estes grupos para universalizar o acesso à proteção social, questão que não necessariamente contradiz a possibilidade de gerar proximidade ao emprego através destes programas. De fato, desde um enfoque de direitos, o objetivo fundamental deveria ser conseguir inserir os beneficiários em empregos “decentes” e, naqueles casos em que tal objetivo não seja atingido, oferecer a eles a proteção social não contributiva como direito essencial.

Da mesma forma, destacou-se que os PTC tendem a depender da mulher nos domicílios, já que é ela, na maioria dos casos, quem recebe as transferências monetárias e quem responde pelo cumprimento das co-responsabilidades. Isto pode acrescentar uma carga adicional àquela do cuidado da família e demais tarefas domésticas, e pode aprofundar os estereótipos de gênero e os conflitos intrafamiliares caso não se cuidem estes aspectos na formulação destes programas e se assegurem espaços de empoderamento das mulheres (Arriagada e Mathivet, 2007; CEPAL, 2006; Molyneux, 2006; Pautassi, 2009). Tal como foi mostrado por Gammage (2010), é necessário avaliar o impacto real destes programas, já que eles demandam a reorganização do tempo designado ao trabalho remunerado e não remunerado²⁴.

Em relação aos vínculos entre os PTC e a ativação do emprego, no capítulo V do presente documento se analisarão os componentes de trabalho daqueles programas que incorporam mecanismos para facilitar o acesso dos beneficiários aos mercados de trabalho. Os instrumentos que serão analisados referem-se à criação direta ou indireta de emprego, a formação para o trabalho, os serviços de emprego e intermediação de mão-de-obra, o fomento do autoemprego e a microempresa, e o nivelamento de estudos do ensino fundamental e médio.

²⁴ Sobre a base dos resultados da pesquisa de domicílios do ano 2000, Gammage (2010) estima que o valor total de trabalho não remunerado na Guatemala equivale a entre 25,7 e 34,2% do PIB. As mulheres e meninas contribuem a 70% deste trabalho não remunerado. Desta forma, o lucro que o PTC *Mi Familia Progres*a produz neste país devem ser contrastados com os custos que o mesmo gera em termos de trabalho ligado ao cuidado, considerando que para o seu funcionamento, estes programas incorporam uma série de co-responsabilidades designadas de maneira desproporcional às mulheres. O custo total deveria, portanto, incluir a redistribuição do tempo que as mulheres têm para realizar trabalhos remunerados e não remunerados, o que gera um impacto tanto no bem-estar das famílias quanto no das próprias mulheres.

IV. O marco institucional da ação interministerial no âmbito da proteção social e o emprego

Uma primeira questão ao momento de refletir sobre as possibilidades que as políticas de proteção social integral abrem para fortalecer a inserção laboral e o trabalho decente dos pobres e vulneráveis é entender a natureza intersetorial destes esforços, e os alcances e limites que as instituições envolvidas têm para esses fins.

Levando em consideração que os temas do trabalho, assim como a gestão de políticas de tipo contributivo (de previdência social), e não contributivo (assistência e promoção social) recaem fundamentalmente em dois ministérios –Trabalho e Desenvolvimento Social– é importante examinar a forma em que eles conseguem formular, coordenar e regulamentar as políticas e programas de proteção social no sentido até aqui descrito. O setor privado e a sociedade civil desempenham um papel importante nesse sentido, mas desde a perspectiva da proteção social as instituições públicas têm um papel fundamental no desenvolvimento, coordenação e regulamentação das políticas e programas correspondentes (Barrientos e Hulme, 2008; Cecchini e Martínez, 2010). No caso pontual dos PTC, devido a sua natureza eminentemente intersetorial –combinando ações em matéria de saúde, educação e renda, além de emprego– resulta adequado conhecer seu funcionamento e as dificuldades que surgiram em sua operação.

A. Marco institucional

A cooperação intersetorial distingue dois âmbitos de colaboração: i) aquele referido à definição dos objetivos e funções das secretarias de Estado dedicadas aos temas da proteção social e o trabalho, e o papel de suas dependências especializadas; e ii) o relativo à uma autoridade de maior hierarquia encarregada de articular as atividades ministeriais no marco político próprio de um plano de governo. As melhores práticas debatem-se em espaços e foros regionais que facilitam a difusão de conhecimentos em matéria de políticas sociais e trabalhistas.

1. Características: objetivos e funções dos ministérios líderes

No âmbito do emprego e proteção social, as secretarias ou ministérios mais relevantes na região são os encarregados do Trabalho e Desenvolvimento Social, surgidos recentemente. Ambos desenvolveram suas atividades com um alto nível de especialização e autonomia, e conseqüentemente, com pouca coordenação interinstitucional. Só nos últimos tempos, a partir de um conceito renovado de proteção social, surgem iniciativas que buscam integrar a proteção social não contributiva com a geração de emprego através de programas interministeriais, gerando importantes desafios institucionais derivados de suas particulares características e modelos de gestão.

Em geral, os ministérios de trabalho têm as seguintes funções e objetivos:

- i. Desenvolver os temas de trabalho e previsão de maneira integrada através de subsecretarias especializadas²⁵, onde a institucionalidade da previdência social organiza-se para outorgar proteção diante dos próprios riscos do ciclo de vida e do emprego, para o qual conta com instrumentos de natureza contributiva, tais como seguros de desemprego e as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência;
- ii. centralizar sua competência na formulação, administração e fiscalização das políticas de trabalho, emprego, relações trabalhistas e qualificação profissional, com uma longa história e tradição, cuja institucionalidade encontra-se firmemente consolidada, tanto desde uma perspectiva normativa quanto corporativa. Essas atividades se enquadram no direito trabalhista, tanto nacional quanto internacional, e no tripartismo, que define claramente os atores organizados que participam no diálogo social com o setor governamental em defesa de seus interesses corporativos: trabalhadores e empregadores;
- iii. assumir como missão central a promoção do trabalho decente, conceito que segundo a OIT (1999) expressa o amplo objetivo de que mulheres e homens tenham “oportunidades de emprego produtivo em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade”. Isto inclui, portanto, a promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho, assim como a conciliação do

²⁵ Embora em alguns casos, como o brasileiro, conformem dois ministérios por separado.

trabalho, a vida familiar e a vida pessoal como parte da agenda de trabalho decente;

- iv. dispor de dependências especializadas, incluindo aquelas dedicadas aos temas de qualificação e emprego, normalmente denominadas serviços públicos de emprego, que são particularmente relevantes quando o objetivo é vincular os PTC com programas para facilitar a incorporação de jovens e adultos de famílias beneficiárias ao trabalho formal.

A importância crescente outorgada às políticas ativas de emprego, especialmente em conjunturas de crise, determinou uma ampliação significativa do leque de opções oferecidas pelos serviços de emprego, já que cada vez é mais comum denominá-los sistemas de intermediação de mão-de-obra (Mazza, 2002). Tabela 2 apresenta um resumo da variedade de serviços que estes escritórios especializados podem fornecer.

A criação de ministérios de Desenvolvimento Social para enfrentar o combate à pobreza e a desigualdade com maior direção política e coordenação estratégica teve vários resultados (OEA, 2008). Em muitos casos, eles substituem ou incorporam os Fundos de Investimento Social criados nos anos noventa no novo marco institucional, integrando métodos e enfoques aprimorados por eles, tais como técnicas de focalização, monitoração e avaliação de projetos, participação, e maior coordenação e trabalho conjunto com os governos locais. Importância central adquire o desenvolvimento de padrões unificados de beneficiários, instrumento fundamental para determinar o universo e a seleção dos destinatários de serviços e transferências.

As características e tarefas designadas aos ministérios de Desenvolvimento Social (MDS) recentemente criados²⁶ são:

- i. organizar a agenda social e o entendimento do fenômeno da pobreza, atendendo à promoção da inclusão e coesão social;
- ii. fortalecer a institucionalidade das políticas sociais, a fim de enfrentar os desafios propostos pelas insuficiências das políticas sociais que priorizam a eficiência sobre a equidade (CEPAL, 2006);
- iii. formular programas integrais e coordenados de proteção social a fim de substituir o assistencialismo tradicional²⁷.

Entre as considerações e fundamentos que normalmente se utilizam para justificar a necessidade de contar com uma institucionalidade social renovada, estão as seguintes (OEA, 2008):

- *Prioridade política e programática do desenvolvimento social* para a erradicação da pobreza e a desigualdade como uma responsabilidade do Estado. Neste contexto, a proteção social surge como o enfoque integrador das políticas públicas nestas matérias.
- *Maior integração das políticas sociais e econômicas* para combater a pobreza extrema através de enfoques integrais que facilitem a inserção das famílias excluídas dos serviços universais, acompanhados de políticas de emprego e

²⁶ É a partir do ano 2000 quando se registra a aparição da maioria dos MDS, tal como indicado na tabela 3.

²⁷ Para isso, alguns países criaram MDS enquanto outros reforçaram as estruturas existentes (ver Cecchini e Martínez, 2010).

geração de renda que permitam a sustentabilidade do processo a médio e longo prazo.

TABELA 2
INSTRUMENTOS DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Categoria de serviço	Cientes Destinatários	Tipos de serviços
1) Procura por trabalho/ perfil de emprego	Pessoas que procuram emprego	Provas de aptidão ou envio a tais provas Criação do perfil de emprego dos clientes para determinar os serviços necessários Elaboração de Curriculum vitae Assessoramento em emprego Bancos telefônicos de busca de emprego Assistência na procura por emprego Clubes de emprego Manejo de casos individuais
2) Colocação/ Intermediação	Empregadores Pessoas que procuram emprego	Base nacional de dados sobre vagas Colocação de trabalhadores Revisão de listas de vagas (para empresas) Seleção de candidatos <i>Outplacement</i> [colocação externa à empresa, recontração por outra empresa] Contratação para cargos seletos (empresas)
3) Qualificação	Pessoas que procuram emprego Fornecedores de qualificação Empregadores	Avaliação das necessidades/ requisitos de qualificação Envio a fornecedores públicos e privados de serviços de qualificação Qualificação direta pelo sistema de intermediação de mão-de-obra (limitada)
4) Serviços especializados a empregadores	Empregadores	Avaliação de recursos humanos Assessoramento jurídico sobre a procura de emprego Seleção e exame dos solicitantes de emprego Promotores e pontos de enlace do setor Orientação sobre qualificação de pessoal
5) Informação sobre o mercado de trabalho	Governo (local e nacional) Firmas Pessoas que procuram emprego	Fornecimento de dados e análise das tendências do mercado de trabalho
6) Seguro de desemprego/ Serviços sociais Porta de ingresso para a prestação de serviços sociais	Pessoas que procuram emprego	Administração dos benefícios do seguro de desemprego e envio a um sistema desse tipo Envio a serviços sociais ou coordenação com os mesmos Envio a programas de emprego autônomo

Fonte: Mazza (2002).

- *A família como centro da integração programática.* Para facilitar o enfoque multidimensional da situação de pobreza e a integração da oferta programática.
- *Enfoque de direitos.* Para substituir a noção de cliente ou beneficiário passivo pela de cidadão titular de direitos, para o qual é preciso uma promoção

permanente, observância e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais; e na interação entre o Estado e as famílias pobres, em um marco de co-responsabilidade no cumprimento dos deveres e direitos cidadãos.

- *Complementariedade entre serviços universais e focalizados.* Para que no marco de um enfoque integral de proteção social, a focalização possa ser uma ferramenta para atingir os setores mais excluídos visando facilitar o seu acesso preferencial às políticas universais.
- *Coordenação e integração territorial das estratégias de intervenção.* Para acionar e potencializar todos os ativos produtivos, culturais e sociais disponíveis nas comunidades, como coadjuvantes dos esforços do Estado para superar a exclusão das pessoas afetadas; integrando e coordenando as ações dos governos central e local, junto às do setor privado e a sociedade civil.

Além de dispor destes dois ministérios líderes em matéria de proteção social e emprego, a maioria dos países da região multiplicou significativamente os programas e projetos sociais sob a responsabilidade de diversos organismos públicos, assim como de diversas organizações não governamentais. O resultado tem sido uma grande fragmentação e duplicação de esforços com resultados ineficientes e de baixo impacto na redução da pobreza extrema.

Para melhorar a missão central dos ministérios de Desenvolvimento Social em relação à diminuição da pobreza, impulsionando políticas e programas de carácter intersetorial, é preciso contar com um mecanismo superior encarregado de estabelecer as diretrizes que possibilitem a colaboração interministerial necessária, figura que, genericamente, denomina-se autoridade social, e que nos diversos países da região denominam-se Gabinete, Frente ou Conselho Social, agrupando em seu seio aos diferentes ministérios e instituições encarregadas de temas sociais, tais como saúde, educação, proteção social, moradia, etc.

TABELA 3
MINISTÉRIOS E PROGRAMAS

Pais	Ministério	Criação	Estrutura a partir da qual é gerado	PTC	Nome do plano ou estratégia de proteção
Argentina	Ministério de Desenvolvimento Social (<i>Ministerio de Desarrollo Social</i>)	2002	Ministério de Desenvolvimento Social e Meio ambiente (<i>Ministerio de Desarrollo y Medio Ambiente</i> , 1999)	<i>Familias por la Inclusión Social</i> ^a	Plano Nacional Familias
Brasil	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2004	Ministério de Assistência Social (MAS) Ministério de Seguridade Alimentária (MESA) Secretaria Executiva Programa Bolsa Família	Bolsa Família	Fome Zero
Equador	Ministério de Coordenação e Desenvolvimento Social (<i>Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social</i>)	2007	---		
	Ministério de Inclusão Econômica e Social (<i>Ministerio de Inclusión Económica y Social</i>)	2007	Ministério de Bem-estar Social (<i>Ministerio de Bienestar Social</i> , 1980)	Bônus de Desenvolvimento Humano (<i>Bono de Desarrollo Humano</i>)	Programa de proteção social
México	Secretaria de Desenvolvimento Social (<i>Secretaría de Desarrollo Social</i>)	1992	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ecologia (1982) Secretaria de Programação e Orçamento	Oportunidades	<i>Vivir mejor</i> (Viver melhor)
Panamá	Ministério de Desenvolvimento Social (<i>Ministerio de Desarrollo Social</i>)	2005	Ministério da Juventude, a Mulher, a Criança e a Família (<i>Ministerio de la Juventud, la Mujer, el Niño y la Familia</i> , 1997)	Rede de Oportunidades	Sistema de proteção social
Perú	Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (<i>Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social</i>)	2002	Ministério de Promoção da Mulher e do Desenvolvimento Humano (<i>Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano</i> , 1996)	Juntos	Estratégia nacional crescer
Uruguai	Ministério de Desenvolvimento Social (<i>Ministerio de Desarrollo Social</i>)	2005	Ministério de Esporte e Juventude (2000) Fundo de Esporte e Juventude (2001) Instituto Nacional da Juventude (1990) Instituto Nacional da Família e Mulher (1991) Instituto da Criança e o Adolescente	<i>Asignaciones familiares</i>	Plano de equidade
Chile	Ministério de Planejamento (<i>Ministerio de Planificación, MIDEPLAN</i>) ^b	1990	Escritório de Planejamento (ODEPLAN) (1967)	Programa <i>Puente do Chile Solidario</i>	Sistema inter setorial de proteção social

Colômbia	Departamento Nacional de Planeamiento (Departamento Nacional de Planeación EDNP)	1968	---	<i>Familias en Acción</i> ^c	Rede de proteção social para a superação da pobreza extrema – Juntos
----------	--	------	-----	--	--

Fonte: Elaboração própria em base à informação da OEA (2008) e informação obtida dos *websites* dos ministérios correspondentes.

- ^a A partir de 2009 foi lançada a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (Pensão Universal por Filho para Proteção Social), que absorve os beneficiários do programa Famílias pela Inclusão Social.
- ^b Em 21 de maio de 2010 o Governo do Chile anunciou a criação do Ministério de Desenvolvimento Social.
- ^c Coordena DNP, executa Agência Presidencial para a Ação Social e Cooperação.

B. Autoridade Social e coordenação institucional

Os âmbitos de coordenação a nível técnico —em termos de formulação — e operativo — em relação à implementação— das políticas e programas de proteção social são primordiais para seu melhor funcionamento. No entanto, a relevância da coordenação e vontade política é essencial para assegurar sua instalação, sustentabilidade e projeção. Surge, então, a necessidade de uma “autoridade social”, entendida como a institucionalidade encarregada de priorizar, coordenar, destinar verbas, controlar e avaliar (Franco, 2010), permitindo impulsionar políticas intersetoriais. Tal autoridade dispõe da capacidade de dirigir a ampla política macro-social, coordenando as políticas setoriais dos ministérios de Educação, Saúde, Habitação, Trabalho e, mais recentemente, Desenvolvimento Social, de maneira estreita com as políticas dos ministérios das Finanças²⁸. O pano de fundo é a liderança política do mais alto nível, incondicional e necessária para estabelecer as prioridades temáticas, colocá-las no debate cidadão, formular, aprovar legislativamente e implementar reformas apropriadas. A autoridade é a encarregada de fornecer os lineamentos setoriais no marco mais abrangente da política de governo, estabelecer as articulações interinstitucionais e destinar os recursos correspondentes.

O caso do Uruguai é ilustrativo. A criação do Ministério de Desenvolvimento Social (*Ministerio de Desarrollo Social*) em 2005 esteve acompanhada da criação do Gabinete Social e do Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais. O Gabinete é composto de oito ministros e é presidido pela Ministra de Desenvolvimento Social. Este corpo tem como objetivos o assessoramento e proposta de planos, programas e projetos de carácter social; a análise, definição e acordo de prioridades e alocação de recursos orçamentários vinculados ao gasto público social; a formulação de estratégias e diretrizes de ação conjunta em matéria de políticas sociais; e a articulação de áreas de atuação intergovernamental entre instâncias nacionais e municipais, e de carácter setorial com os diferentes órgãos e entidades públicos. O Conselho, por sua vez, encarrega-se da instrumentação e execução de acordos e resoluções do Gabinete Social (Uruguai Social, 2009).

No entanto, existem outros casos. Entre as diversas modalidades assumidas pela figura da autoridade social, podem-se distinguir as seguintes (OEA, 2008; Franco, 2010):

Organismo Nacional de Planejamento (*Organismo Nacional de Planificación*). Uma agência poderosa e tecnicamente organizada, localizada em posições elevadas da hierarquia administrativa, equivalente a um ministério e que coordena sua relação com a política econômica, em especial com Orçamento e os programas setoriais e intersetoriais. O Departamento Nacional de Planejamento (*Departamento Nacional de Planeación*, DNP) da Colômbia é um exemplo desta situação.

Ministério Coordenador do Social (*Ministerio Coordinador de lo Social*). Um ministério setorial é designado para exercer a coordenação ou cria-se um ministério supra-setorial como a autoridade na área. No último caso, os ministérios setoriais

²⁸ Um caso interessante tem sido o Chile, onde grandes reformas como a da previdência foram coordenadas desde a Presidência da República, com o apoio da Direção de Orçamento do Ministério da Fazenda (*Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda*); e a Subsecretaria da Previdência Social e Superintendência de Pensões do Ministério de Trabalho e Previdência Social (*Subsecretaría de la Previsión Social y Superintendencia de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social*) (Arenas, 2010).

passam a integrar esse ministério na forma de secretarias de Estado. Assim, por exemplo, no caso do Equador, a partir de 2007 foram criados ministérios coordenadores em diversos âmbitos, entre eles o Ministério de Coordenação de Desenvolvimento Social, (*Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social*) encarregado de administrar o cadastro de beneficiários dos programas sociais e coordenar os programas sociais desenvolvidos através de diversos ministérios²⁹.

Gabinete Social. Órgão social colegiado constituído ao mais alto nível de direção político-administrativa, integrado pelos ministros da área social e alguns diretores de agências públicas envolvidas. Tem sido frequentemente dirigido pelo Presidente da República ou seu Vicepresidente. Normalmente tem funcionado como um foro para fixar a agenda social e aprovar as diretrizes, e permitido a coordenação das políticas. A experiência mostra que, a não ser que se conte com um secretariado técnico que prepare o material de consulta e entregue as análises pertinentes, suas probabilidades de funcionar adequadamente e ter sucesso são poucas. A maioria dos países contam com uma organização deste tipo.

Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais (*Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*). É semelhante ao anterior, porém conta com representantes da sociedade civil, o que abre um espaço de concertação e acordo mais abrangente para as políticas sociais. Nas sociedades abertas e democráticas adquire importância como instância de diálogo entre a cidadania e o governo, e contribui com um grau de legitimidade à ação do governo. Alguns casos exemplares nos últimos anos são os Conselhos Nacionais na Argentina e o Brasil.

Reitoria Social. Um ministro guia do grupo de ministérios da área social é designado. Mais do que um super ministro, é a figura institucional de um líder da área e seu representante perante o presidente. No caso da Costa Rica, é um instrumento presidencial que facilita a gestão diante do alto número de ministérios e agências públicas que intervêm na política social.

Apesar das experiências de coordenação interinstitucional existentes, ainda existem muitos desafios, principalmente diante da duplicidade potencial de tarefas e da manutenção de lógicas de segmentação setorial. Desta forma, reforça-se a ideia de que sem apoio político e disponibilidade de cooperação por parte dos ministérios (Cecchini Martínez, 2010), qualquer ação desta natureza torna-se inviável, particularmente diante dos desafios que supõe pensar em novos formatos de articulação para a proteção social e as políticas trabalhistas.

Um pré-requisito para alcançar isso é gerar espaços que permitam contar com uma visão comum da sociedade desejada, e portanto, sobre “as prioridades e a ordem temporal que alinham um acionar estratégico de médio-longo prazo” (Acuña, 2010: 1). Contudo, o trabalho intersetorial articulado não se produz apenas com vontades individuais. É preciso implementar instâncias específicas que possibilitem o sucesso, entre os quais Cecchini e Martínez (2010) destacam, além da articulação política no mais alto nível: a análise e formulação participativa das políticas; o estabelecimento de instâncias formais de trabalho e responsabilidades, com convênios claros de

²⁹ Ministérios das Finanças, Trabalho e Emprego, Saúde Pública, Inclusão Econômica e Social, Educação, Desenvolvimento Urbano e Moradia, Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura, a Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento, e a Secretaria Nacional do Migrante.

participação, designação de interlocutores e pontos focais especializados de acordo com temas particulares; canais de comunicação e formas de resolução de dúvidas e diferenças claramente estabelecidos e acordados; e instâncias de avaliação e análise.

A estrutura organizacional requerida em cada país depende de sua própria institucionalidade, sem a necessidade de identificar um modelo único ou exemplar, visto que sempre devem-se adaptar às condições do entorno nacional específico, existindo para isso variados exemplos como os supracitados.

Repetto (2010: 33, 35) identifica três níveis diferentes para a coordenação e articulação da política social pró-integralidade: macro, meso e micro. O primeiro tem relação com a definição da política social e as orientações gerais da mesma, que se expressam, por exemplo, nos gabinetes sociais; o segundo tem a ver com a área específica de tal política (por exemplo, a política educacional) ou uma combinação de setores orientados por um propósito comum, onde seriam incluídos os sistemas de proteção social; o terceiro situa-se nos programas específicos que requerem da articulação de diversos setores. O autor destaca o sucesso que os PTC têm tido no último destes níveis, embora acrescenta que se trata do nível onde resulta menos difícil realizar tais ações, diferente dos primeiros³⁰.

De maneira semelhante, Cecchini e Martínez (2010) propõem trabalhar a coordenação em três níveis integrados: político, técnico e operativo. O primeiro situa-se no mais alto nível da estrutura organizacional do Estado, ou seja, na presidência, ministérios e secretarias encarregadas da priorização e formulação das políticas sociais, incluídas as de proteção social, como são os gabinetes sociais e os ministérios coordenadores. O segundo agrupa aqueles que têm ao seu cargo implementar as políticas em programas e projetos específicos, normalmente em mãos de diretos e profissionais de nível superior dos ministérios, secretários técnicos de programas, organismos subnacionais, associações de governos locais, etc. Estão incluídos aqui os organismos encarregados dos PTC e entidades da seguridade social. O terceiro nível agrupa aqueles que têm a função de implementar os programas e projetos na localidade e que interagem diretamente com a população-alvo, ao qual se soma em muitos casos a participação do setor privado, ONGs e outros, fato que, com frequência, multiplica a quantidade de atores. Cobram relevância aqui os instrumentos de seleção e cadastro de beneficiários e as experiências de atenção coordenada, como são as de guichê único, que não necessariamente devem estar circunscritas aos programas de proteção social, mas podem abranger serviços sociais de diversa índole, cujo tratamento conjunto resulta em uma fonte de sinergias em efetividade e/ou eficiência.

Desta forma, é primordial que a coordenação se produza a todo nível. A articulação técnica é inviável sem o apoio das autoridades políticas a cargo dos setores e instituições envolvidas. Por sua vez, a articulação política não será efetiva se não são gerados os espaços de colaboração a nível técnico e operacional, onde é preciso adaptar diversas lógicas e culturas de trabalho para compartilhar informação e conhecimentos que permitam atingir as metas comuns (Cecchini e Martínez, 2010).

³⁰ Entre os motivos expostos, Repetto (2010) menciona o incentivo que gera entre diversos níveis da administração a abordagem de intervenções com alto valor político por parte dos estratos superiores (i.e. Presidência, Ministério da Economia, Fazenda ou Finanças). Também, o fato de que apesar de serem importantes em matéria de visibilidade e cobertura, não precisam envolver o conjunto de intervenções de cada setor. Por último, o fato de que, em geral, os PTC contam com recursos próprios e regras de operação relativamente bem definidas para o fomento da articulação entre diversas instâncias.

C. Os PTC e a lógica intersetorial

No marco da proteção social, os PTC passaram a ter um papel central como porta de ingresso a sistemas integrais e como entidade articuladora do ponto de vista técnico e operativo, possibilitando um trabalho conjunto de diversos programas sociais na localidade e tornando-se um canal de comunicação entre a demanda e a oferta.

Os PTC –e a proteção social em geral– são construídos sobre lógicas que são intersetoriais por natureza. Ao incorporar transferências condicionadas ao cumprimento de co-responsabilidades em diversas dimensões –tipicamente, saúde e educação, estes programas precisam de integração tanto em função da oferta de programas e políticas, como pelo lado da demanda dessas intervenções por parte de famílias, pessoas e comunidades. Pelo lado da oferta, mistura-se um eixo de integração horizontal –relativo às instituições que participam de cada uma das políticas consideradas, e vertical –relativo aos níveis administrativos que devem conjugar-se entre estados, departamentos, províncias e municípios. Pelo lado da demanda, os PTC devem responder transversalmente aos diversos grupos vulneráveis –em função de seu vínculo com o mercado de trabalho, etnia, gênero, etc., assim como longitudinalmente, gerando respostas que considerem o ciclo de vida das pessoas (Cecchini e Martínez, 2010).

Tais requerimentos demandam instâncias de coordenação técnica complexa. É o caso do sistema Chile Solidário. A Secretaria Executiva tem sido a responsável de articular as instituições que entregam as prestações sociais e garantir seu funcionamento em rede, gerar recursos específicos para as necessidades pendentes, e zelar pela gestão da informação. No caso do PTC Solidariedade da República Dominicana, o Comitê de Coordenação Intersetorial (CCS), integrado pelos ministérios de Saúde, Educação e Fazenda, o Seguro Nacional de Saúde, o programa Solidariedade e a Direção Técnica do Gabinete Social, busca melhorar a adequação entre a demanda e a oferta de serviços central e local (Gámez, 2010). A partir do trabalho deste Comitê, foram estabelecidos os objetivos comuns em matéria de saúde, educação e nutrição, de forma a otimizar o papel deste PTC para fortalecer os planos setoriais. Também foram identificadas as brechas de cobertura na localidade, procurando relacioná-las com os mecanismos de alocação de recursos para ampliar a oferta (“cadeados orçamentários”).

V. Características e desenlaces de trabalho dos programas de transferências com co-responsabilidade

A. Instrumentos dos PTC para promover o emprego para grupos vulneráveis

Como mencionado no capítulo III, os programas de transferências com co-responsabilidade têm incorporado componentes de emprego para seus beneficiários de maneira crescente. A lógica por trás desta ação é a de estabelecer estratégias de saída sustentáveis para os beneficiários dos programas, através de ações que promovam um aumento das capacidades das famílias e o melhor aproveitamento das oportunidades de geração de renda autônoma (Britto, 2006). Para isso aproveita-se a capacidade instalada que os programas têm para articular ações nas comunidades e famílias vulneráveis, e para promover sua transição e acesso desde e para os serviços e políticas sociais pré-existentes. Em diversos graus, segundo a ênfase outorgada em cada programa, tentou-se combinar as transferências monetárias destinadas a garantir determinados níveis de vida, com “medidas de ativação” (Farné, 2009) tendentes a melhorar as condições de emprego atuais e de empregabilidade futura de seus beneficiários. Surge, desta forma, a pergunta pela função que estes programas cumprem na inserção no mercado de trabalho daquelas pessoas que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, e na medida em que estes programas podem contribuir aos princípios normativos do trabalho decente e um enfoque de direitos.

Os principais instrumentos utilizados em conexão com os PTC têm sido políticas ativas do mercado de trabalho, isto é, “intervenções no mercado de trabalho,

destinadas a combater o desemprego e a melhorar a renda dos trabalhadores” (CEPAL, 2008b). Entre os instrumentos incorporados estão a geração direta ou indireta de emprego, a formação para o trabalho, os serviços de emprego e intermediação de mão-de-obra e o fomento do autoemprego e a microempresa (CEPAL, 2008b). Adicionalmente, há um quinto instrumento que é o nivelamento de estudos de ensino fundamental e médio, visto que a carência de capital cultural constitui um obstáculo central para a inserção de grupos vulneráveis ao trabalho e o aproveitamento das oportunidades através do resto das intervenções mencionadas (Weller, 2009).

O componente de trabalho está desigualmente presente nos PTC da região, conseguindo fortalecer um olhar intersetorial, especialmente naqueles casos em que novos programas são criados, cujo perfil de beneficiários coincidem com as características daqueles que recebem transferências com co-responsabilidade, ou bem, onde tem sido possível facilitar o vínculo dos beneficiários dos PTC com outros programas já existentes na oferta pública em matéria de trabalho. Um exemplo do primeiro caso é o Equador com o *Crédito Productivo Solidario*, cujos principais beneficiários são aqueles que recebem o Bônus de Desenvolvimento Humano (*Bono de Desarrollo Humano*), embora também esteja aberto a pessoas que não o recebem, mas que igualmente estão em situação de pobreza. No segundo caso, estão as experiências da *Red Juntos* na Colômbia e especialmente de *Chile Solidario*, que oferecem o acesso a uma série de programas operados por diversas agências governamentais e não governamentais (ver tabela 4). Também pode ser mencionado o caso do Bolsa Família através dos denominados “programas complementários” como Próximo Passo estabelecido em base a um programa de formação profissional e intermediação do Ministério do Trabalho (Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família, Planseq), mas adaptado para atender às famílias do Bolsa Família.

Em outros casos, os componentes de emprego foram acrescentados diretamente como parte da série de prestações que os PTC oferecem, podendo ter como destinatários o conjunto da população-alvo, ou a certas categorias da população específicas dentro da mesma. Entre as experiências figuram o México com o componente “*Jóvenes con oportunidades*” do programa *Oportunidades*, e também os programas *DI-mujer* e *Bono juvenil (DI-familia)* associados ao PRAF de Honduras, que visam atender a mulheres donas de casa e jovens, respectivamente. Na medida em que estas ações tendem a aumentar a complexidade dos programas e a carregá-los com intervenções que nem sempre são competência dos ministérios onde eles estão adscritos, a articulação setorial pode encontrar maiores dificuldades³¹.

A seguir descrevem-se com maior detalhe as características gerais que as formas de vínculo existentes entre os PTC e as políticas ativas de mercado de trabalho adquirem na região (ver tabela 4).

³¹ No anexo revisam-se detalhadamente os casos da Argentina, Brasil e o Chile e a forma em que os respectivos programas que implementam estes países têm incorporado o componente de trabalho.

TABELA 4
AMÉRICA LATINA E O CARIBE: PTC QUE INCLUEM MECANISMOS PARA A INSERÇÃO NO TRABALHO DE GRUPOS VULNERÁVEIS, 2010

País	Programa	Oferta de emprego (empregabilidade)		Demanda de emprego			
		Nívelamento de estudos e deserção escolar	Qualificação técnica e profissional	Apoio ao trabalho independente	Serviços de intermediação de mão-de-obra	Geração direta de emprego	Geração indireta de emprego
Argentina	Chefas e Chefes de Domicílio Desocupados (<i>Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</i>)	Sim	Sim (Seguro de Qualificação e Emprego (SCyE)) ^a	Sim (Plano de Desenvolvimento Local e Economia Social " <i>Manos a la Obra</i> ") ^a	Sim (Seguro de Qualificação e Emprego (SCyE)) ^a	Si	
	Famílias pela Inclusão Social (<i>Familias por la Inclusión Social</i>)		Sim	Sim (Plano de Desenvolvimento Local e Economia Social " <i>Manos a la Obra</i> ") ^a			
Brasil	Bolsa Família *	Si (Brasil Alfabetizado) ^a	Sim (Próximo Passo) ^a	Sim (Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF B)) ^a	Sim (Próximo Passo) ^a		
			Sim (Programa de Qualificação Profissional Continuada (Acreditar)) ^a	Sim (Crediamigo e Agroamigo) ^a	Sim (Programa de Qualificação Profissional Continuada (Acreditar)) ^a		
			Sim (Programa de desenvolvimento de competências para o trabalho mulheres <i>Chile Solidario</i>) ^a	Sim (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado) ^a	Sim (Programa de apoio à produção familiar para o autoconsumo) ^a		
Chile	<i>Chile Solidario</i>	Sim (Subsídio pró-retenção)	Sim (Programa de desenvolvimento de competências para o trabalho mulheres <i>Chile Solidario</i>) ^a	Sim (Programa geração micro-emprego indígena urbano) ^a	Sim (Programa de apoio ao sistema <i>Chile Solidario</i> e Preparação para o trabalho) ^a		- Programa bonificação à contratação de mano-de-obra ^a
		Sim (Bolsa de Apoio à Retenção Escolar (BARE)) ^a	Sim (Programa de apoio ao emprego sistema <i>Chile Solidario</i> e Preparação para o trabalho) ^a	Sim (Programa de apoio ao micro-emprego (PAME) e Empreende Mais) ^a	Sim (Programa apoio a empregabilidade juvenil) ^a		
			Sim (Programa apoio à empregabilidade)				

País	Programa	Oferta de emprego (empleabilidad)		Demanda de emprego		
		Nivelamento de estudos e deserção escolar	Qualificação técnica e profissional juvenil) ^a	Apoio ao trabalho independente	Serviços de intermediação de mão-de-obra	Geração direta de emprego

TABELA 4 (continua)

País	Programa	Oferta de emprego (empleabilidad)		Demanda de emprego		
		Nivelamento de estudos e deserção escolar	Qualificação técnica e profissional	Apoio ao trabalho independente	Serviços de intermediação de mão-de-obra	Geração direta de emprego
Colômbia	<i>Familias en Acción</i> ^a			Sim ^b	Sim ^b	
Costa Rica	Avancemos	Sim				
Equador	<i>Bono de Desarrollo Humano</i> ^a			Sim (Programa de Crédito Productivo Solidario)		
El Salvador	<i>Comunidades Solidarias Rurales</i>		Sim	Sim		
Honduras	PRAF			Sí (Bônus Desenvolvimento Integral da mujer)		
México	<i>Oportunidades</i>			Sim í (Bônus juvenil)		
Panamá	<i>Red de Oportunidades</i>		Sim	Sim (Jóvens com Oportunidades)		
Paraguai	Abrazo ^a		Sim (Bansocial)	Sim (Bansocial)		
Trinidad e Tobago	<i>Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)</i>		Sim ^c	Sim ^c		Sim

Fonte: Elaboração própria sobre a Base de dados de Programas Sociais, Divisão de Desenvolvimento Social, CEPAL.

^a Programa complementar.

^b Através de *Red Juntos*.

c. Adicionalmente pode-se ter acesso ao programa *Micro Enterprise and Training Grant* (MEG).

B. Instrumentos que agem sobre a oferta de trabalho

Um primeiro conjunto de instrumentos que incorporam os PTC da região está orientado a melhorar as condições de empregabilidade dos grupos vulneráveis, isto é, instrumentos que agem diretamente para melhorar a oferta de trabalho.

1. Qualificação e formação profissional

As ações de qualificação e formação profissional apontam a melhorar e incrementar os ativos que as pessoas e famílias vulneráveis possuem, através da melhora de seus conhecimentos e capacidades (Weller, 2009). A qualificação e formação profissional geram o mais amplo consenso entre os diversos atores, já que seu impacto é reconhecido tanto na produtividade quanto na estabilidade no trabalho, favorecendo trajetórias de trabalho ascendentes e a conquista de maiores salários (CEPAL, 2008a).

Entre as ações realizadas é possível mencionar as de qualificação tradicional, que apontam ao desenvolvimento e aprendizagem de conhecimentos para realizar um ofício, assim como a qualificação por competências, que consiste no desenvolvimento de habilidades possíveis de aplicar em diversas circunstâncias e possíveis de adaptar às mudanças (CEPAL, 2008b). Neste último grupo destaca o caso de TCCTP de Trinidad e Tobago que prevê a assistência de seus beneficiários a cursos de “habilidades para a vida” que incluem palestras sobre manejo da ira (*anger management*) e outras habilidades sociais. Diferentes avaliações mostram os benefícios de complementar as qualificações com um componente prático, além do desenvolvimento de competências básicas, sociais e transversais (Weller, 2009).

Na Argentina, a mitigação da situação de crise gerada a finais de 2001 colocou no tapete a necessidade de gerar soluções de política de longo prazo (ver anexo). Neste contexto, observando o perfil dos beneficiários do Plano *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* –que em 2002 unificou os diversos programas de emprego de emergência– chegou-se à conclusão de que estes programas poderiam organizar-se em três grupos segundo suas probabilidades de “empregabilidade” (histórias de trabalho, características atuais em termos de seu capital educativo, faixa de idade, etc.), estabelecendo soluções de política diferenciadas para os três grupos. Para aqueles que se encontravam em uma melhor situação (pessoas jovens, com nível educativo médio-alto, e alguma qualificação), foi criado o Seguro de Qualificação e Emprego (*Seguro de Capacitación y Empleo*, SCyE), cujo objetivo é oferecer apoio na procura de emprego, na atualização de suas competências e em sua inserção no mundo do trabalho. Aqueles que foram considerados como os que tinham maiores dificuldades, mas que contavam com possibilidades de reinserção (pessoas adultas jovens e de idades mais avançadas, com baixo capital educativo e sem qualificação) foram consideradas para aceder ao seguro com ênfase nas ações de qualificação para o trabalho. O resto da população beneficiária foi derivada a programas de tipo não contributivo.

No Brasil, através de uma iniciativa conjunta entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), o governo federal implementou um plano nacional de qualificação e inserção profissional (Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família, PlanSeQ), denominado Próximo Passo (ver anexo). Este plano

visa estimular a articulação entre os setores de trabalho e proteção social não contributiva, nos âmbitos federal, estatal e municipal. Enquadra-se no Programa de Aceleração do Crecimiento (PAC), iniciado em 2007, composto de investimentos do governo federal em infra-estrutura e medidas econômicas destinadas a estimular o investimento privado em áreas consideradas fundamentais para a economia brasileira. Os requisitos para participar são: i) ser membro de uma família beneficiária do programa Bolsa Família; ii) ser maior de 18 anos; e iii) ter completado, no mínimo, o 4º ano do ensino fundamental. As famílias que têm membros com este perfil, recebem uma carta convidando-as a escolher um deles para sua inscrição em um dos cursos oferecidos. A participação no Próximo Passo não é obrigatória nem é uma das condições exigidas pelo programa *Bolsa Família*. Incentiva-se a participação de mulheres para estimular sua inserção produtiva, para o qual têm garantidas 30% das vagas, no mínimo. Os cursos são gratuitos e os participantes recebem apoio econômico para cobrir despesas de transporte e refeição. Durante os cursos se realizam contratações para preencher as vagas disponíveis. Os formandos que não sejam contratados nessa etapa, ingressam no Sistema de Gestão de Ações de Emprego (SIGAE) do MTE, que cruza informação relativa à demanda dos empregadores e a oferta disponível segundo níveis de qualificação.

Os beneficiários do *Chile Solidario* podem ter acesso a programas que se concentram na habilitação para o trabalho³² de seus beneficiários através de um processo de inserção no mercado de trabalho, qualificação no ofício, monitoramento e acompanhamento. Nestes programas, as prefeituras adquirem um papel relevante através dos Escritórios Municipais de Inserção Laboral (*Oficinas Municipales de Inserción Laboral*, OMIL) (ver anexo). Estes escritórios estão encarregados de administrar os serviços de intermediação de mão-de-obra no nível local, interligando a oferta de emprego (especialmente, no marco de empregos de emergência) com a potencial demanda entre os grupos pobres e vulneráveis. Destaca também o Programa de Formação, Qualificação e Emprego (*Formación, Capacitación y Empleo*, PROFOCAP) da Subsecretaria do Trabalho que inclui tanto ações de formação propriamente ditas, como oficinas de competências para o trabalho com enfoque de gênero, e que cobrem âmbitos como a alfabetização digital, segurança no trabalho, direitos do trabalhador, entre outros (Profocap, 2010). O Fundo de Investimento Social (*Fondo de Inversión Social*, FOSIS) do Ministério de Planejamento (*Ministerio de Planificación* MIDEPLAN) está orientado a fortalecer o sistema de proteção social. Entre suas ações em matéria de trabalho estão o Programa de Preparação para o Trabalho, que oferece cursos e oficinas de qualificação para fortalecer as habilidades profissionais dos beneficiários, visando a sua inserção no mercado de trabalho, e o programa de Empregabilidade Juvenil, que busca fortalecer as capacidades dos jovens de entre 18 e 24 anos, contemplando atividades de formação e qualificação no marco da elaboração de um Plano de Inserção Laboral (*Plan de Inserción Laboral*) individual. Finalmente, através do Convênio entre a Fundação para a Promoção e Desenvolvimento da Mulher (Prodemu) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP) do Ministério da Agricultura, existe um programa específico de qualificação para mulheres beneficiárias de *Chile Solidario*, que visa formar competências profissionais técnicas e de formação geral. As mulheres

³² A habilitação sociolaboral consiste em trabalhar com o indivíduo a definição de uma trajetória de trabalho, seus objetivos e a ajuda requerida para a sua inserção em um emprego dependente, com monitoramento e acompanhamento intensivo.

qualificadas são posteriormente relacionadas com outros instrumentos de inserção no mercado de trabalho do sistema (Chile Solidario, 2010).

A evidência indica que os programas de qualificação e formação profissional atingem maiores níveis de efetividade quando acompanhados por uma ajuda econômica que permite aos beneficiários cobrir certos custos de transação, como transporte ou alimentação (Weller, 2009). Neste sentido, o programa *Familias por la Inclusión Social* da Argentina oferecia a seus beneficiários, além de uma transferência segundo o número de integrantes das famílias, outra voluntária para aqueles membros adultos que gostariam de ter acesso a programas de qualificação e/ou conclusão de estudos ministrados por organizações não governamentais credenciadas. Segundo cifras fornecidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social (2009), esta bolsa foi utilizada quase exclusivamente por mulheres (90%), e mais da metade dos beneficiários tinha entre 30 e 45 anos.

Em relação a isto último, surge a necessidade de que os programas de qualificação e formação para o emprego incorporem modalidades que facilitem, de maneira especial, a assistência das mulheres e que promovam a conciliação do trabalho e cuidado de acordo com uma de co-responsabilidades. Este é um ponto especialmente sensível para os PTC, já que, como foi comentado no capítulo III, estes programas têm recebido diversas críticas por incrementar as responsabilidades de cuidado das mulheres ao considerá-las como as principais encarregadas do cumprimento dos requerimentos destes programas (González de la Rocha, 2008; Molyneux, 2006). Sem estratégias ativas nesta área, pode aumentar o risco de deserção ou de uma participação apenas parcial nas atividades do programa por parte deste grupo (Weller, 2009: 50).

Outra conclusão importante é a necessidade de diversificar a oferta de qualificação. Vale distinguir entre a qualificação de pessoas já empregadas ou com maiores vínculos com o emprego formal, que visa melhorar sua produtividade e/ou especialização, e a qualificação de pessoas cessantes, que visa melhorar suas condições de inserção no mercado de trabalho e a sua re-qualificação. Da mesma forma, é necessário distinguir entre a qualificação contínua para aqueles que já estão inseridos no mercado do trabalho e aquela direcionada a quem ingressa pela primeira vez. Nestes casos existe também a necessidade de incluir nas qualificações elementos de orientação vocacional.

As avaliações disponíveis para este tipo de programas mostram efeitos positivos no aumento da renda e nas probabilidades de arrumar emprego, reduzindo a duração do desemprego. No entanto, existem uma série de elementos a ser considerados, relativos a estes resultados positivos. Em primeiro lugar, parece existir uma coincidência em que os efeitos favoráveis estão estreitamente relacionados com a atividade econômica geral e o momento do ciclo, de maneira que em períodos recessivos seus efeitos tendem a desaparecer (Nekby, 2008; Farné, 2009). Por outro lado, foi mencionado que os programas de formação podem ser muito caros e não funcionar para todo o mundo. As mulheres adultas (Farné, 2009) e os jovens (Nekby, 2008) parecem ser os que obtêm maiores benefícios desses programas. Adicionalmente, destacou-se a importância de que estes programas sejam realizados em pequena escala, de forma a conseguir a colaboração com os empresários locais que implementam sistemas de certificações para

as qualificações obtidas e que se incluía a possibilidade de estágio dentro das empresas (Farné, 2009).

2. Nivelamento de estudos e deserção escolar

Os níveis de educação atingidos constituem um indicador chave para entender a vulnerabilidade no trabalho (Weller, 2009). Em relação a isso, as ações encaminhadas a impedir a deserção escolar ou a promover a conclusão de estudos são cruciais. De fato, as avaliações mostram que o sucesso dos programas de qualificação tem um limite associado à qualidade do ensino básico recebido: enquanto melhor tenha sido a qualidade da educação primária e secundária, maior o proveito que os beneficiários obtêm das qualificações (ibid: 51). Vale destacar que um dos pilares comuns aos PTC é o fomento da assistência escolar –especialmente do ensino fundamental– através da utilização da transferência de renda como incentivo.

Neste contexto é importante mencionar uma pesquisa recente dos resultados de longo prazo de *welfare to work* nos Estados Unidos que indica que os programas que fizeram uso extensivo de uma educação e qualificação focalizada e modular, e que facilitaram qualificações formais, além do ensino básico, tiveram maior sucesso em colocar trabalhadores com melhores salários (Poppe, et al 2004). Contudo, a mesma pesquisa ressalta que não é possível compensar os déficits em educação e capital humano derivado da pobreza e marginalização estrutural e intergeracional com alguns cursos de qualificação de algumas semanas. Os esforços que renderam benefícios significativos e duradouros, em geral, investiram tempo e recursos para oferecer educação básica e modular, qualificação e acompanhamento durante alguns anos – tanto antes quanto depois de conseguir o primeiro emprego.

Em matéria de nivelamento de estudos, destaca na região o caso do Bolsa Família que oferece a seus beneficiários a possibilidade de aceder ao programa Brasil Alfabetizado, destinado a pessoas analfabetas maiores de 15 anos, gerido pelo Ministério de Educação. De acordo com a Constituição de 1988, a inícios dos noventa no Distrito Federal e em diversos municípios no Brasil apareceram os primeiros programas de transferências de renda para famílias pobres com filhos em idade escolar³³. Estes programas tinham certas características em comum: tratavam-se de programas de transferências condicionadas à assistência escolar dos meninos e meninas, e em alguns casos também à assistência dos pais desempregados a cursos de qualificação e programas de emprego (Godoy, 2004). A criação do Bolsa Escola em 2001 e posteriormente a unificação dos programas de transferências setoriais no Bolsa Família em 2003 marcam a consolidação, no país, dos programas de transferências de renda focalizados e condicionados a elementos de capital humano no Brasil.

Por outro lado, o sistema *Chile Solidario* encarrega-se de estabelecer as regras e procedimentos necessários para a incorporação de beneficiários aos programas e serviços públicos em matéria educacional. O programa verifica que a oferta atenda à demanda incremental através da gestão de parcerias interinstitucionais e o traspasso de

³³ Os principais programas foram o do Distrito Federal de Brasília (1995), e os das municipalidades de Campinas (1995), Belo Horizonte (1997), Vitória (1997) e Recife (1997). Segundo Godoy (2004) entre 1995 e 2001, ano em que foi implementado o primeiro destes programas de nível nacional (Bolsa Escola), teriam surgido programas semelhantes em sete estados do país, que incluíam 10 das 27 capitais e mais de 200 municípios de distintas filiações políticas.

fundos³⁴, enquanto que através do programa Ponte (*Puente*) entrega-se aos beneficiários a informação e as competências básicas para o aproveitamento dos programas e subsídios. Neste contexto, um dos componentes do *Chile Solidario* radica na organização da oferta setorial em função do cumprimento de que nenhuma criança menor de 15 anos abandone os estudos para poder trabalhar. Prevê transferências monetárias tendentes à retenção dos jovens nos últimos anos do ensino médio. Também neste caso foi considerado o acesso dos beneficiários a programas de nivelamento de estudos.

Na Argentina, o programa Famílias pela Inclusão Social (*Familias por la Inclusión Social*), adscrito ao Ministério de Desenvolvimento Social, constitui um programa de transferências condicionadas de renda a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social com meninos/as menores de idade ou com alguma deficiência. Trata-se basicamente de famílias em situação de pobreza estrutural, com mulheres como chefes de família ou pessoas de referência, e com menores de idade ao seu cargo. A transferência monetária começa para famílias com dois filhos e cresce por cada filho adicional, até um máximo de famílias com seis filhos. Para receber a renda, as mães devem realizar atividades de contraprestação ligadas à assistência escolar e controles médicos das crianças³⁵.

C. Instrumentos que agem sobre a demanda de trabalho

Um segundo conjunto de instrumentos é aquele destinado a melhorar a demanda de trabalho e/ou gerar vínculos com empregadores potenciais.

1. Geração de emprego direto

A geração de emprego direto refere-se à expansão da demanda de trabalho através de planos de emprego de emergência e/ou planos de desenvolvimento departamental, regional e municipal que operam oferecendo postos de trabalho temporários. Estes planos estão frequentemente limitados aos chefes de família, e utilizam o baixo nível das remunerações como mecanismo de autoseleção.

Na Argentina, o plano *Jefas y Jefes* oferecia componentes de emprego a famílias com chefes de família desempregados, com filhos/as menores de 18 anos ou com alguma deficiência física, de qualquer idade ao seu cargo e/ou mulheres grávidas. Ficavam excluídas aquelas famílias que participassem em outros programas de emprego ou qualificação de qualquer nível administrativo (nacional, provincial ou municipal) ou que recebessem outros benefícios da seguridade social e pensões não contributivas. O programa outorgava a possibilidade de que fossem as próprias famílias as que elessem se o beneficiário seria o homem ou a mulher. O plano exigia que o chefe/a da família realizasse, no mínimo, 20 horas semanais (entre quatro e seis horas diárias) de alguma das atividades de emprego previstas no programa. Esperava-se que a exigência da contraprestação funcionasse como uma forma de autofocalização, de forma a atender as

³⁴ A gestão intersectorial precisou de importantes mudanças a nível institucional e em âmbitos como a forma de alocar recursos aos setores, a coordenação entre os mesmos e entre os diversos níveis administrativos, assim como um importante grau de descentralização e de fortalecimento das capacidades dos governos locais (FOSIS, 2004a).

³⁵ No final de 2009, o governo argentino criou um novo programa de transferências com co-responsabilidades, a *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social* (AUH), ao qual se transferem os beneficiários do programa *Familias por la Inclusión Social*.

pessoas com maior necessidade de ajuda. A inserção no trabalho era realizada através dos Escritórios de Emprego Municipais (*Oficinas de Empleo Municipales*) e da Rede de Serviços de Emprego (*Red de Servicios de Empleo*). Essas instâncias oferecem orientação e assistência na procura por um emprego, serviços de intermediação de mão-de-obra para a incorporação ao emprego no setor público e privado, serviços de formação básica e profissional, participação em atividades de treinamento para o trabalho e assistência técnica para a formulação de projetos de auto-emprego. Adicionalmente, para reforçar a relação dos beneficiários com o mercado de trabalho, foi estabelecido que o tempo de permanência no programa fosse computado para a aposentadoria futura.

Um caso híbrido é o do Brasil, onde a criação do PlanSeQ - Bolsa Família (Próximo passo) foi feita em relação estreita com o lançamento, a inícios de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), consistente em uma série de medidas adotadas pelo governo federal para melhorar a infra-estrutura e estimular o investimento privado em áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento da economia do país (MDS e MTE, s/fa, s/fb). Desta forma, o setor da construção civil foi o primeiro em se incorporar no Planseq - Bolsa Família. Posteriormente foi incluído neste plano o programa Minha Casa Minha Vida, destinado à ampliação e melhora das condições de moradia de uma parte importante da população brasileira. Por último, aderiu-se ao também ao setor turismo a fim de fortalecer a demanda de mão-de-obra que experimentava um importante incremento nos últimos anos, e que esperava seguir crescendo fortemente, como produto da realização de eventos esportivos como a Copa do Mundo de futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016 (MTur, s/f).

As opções de política pública giram em torno à forma de utilizar os recursos disponíveis: se a finalidade é gerar uma maior quantidade de empregos, mas de menor produtividade e com remunerações menores, ou se o objetivo é gerar menos empregos mas de maior produtividade e com remunerações maiores (cf. BID, 2009). A eleição depende em grande parte da capacidade para implementar os programas com rapidez. Por exemplo, a implementação de programas intensivos em mão-de-obra para levar em diante projetos de obras públicas implica contar com uma pasta de projetos de investimento, previamente aprovados e prontos para sua execução.

Estas intervenções surgem em função da conjuntura econômica e as situações de crise que geram um aumento repentino e importante do desemprego, fato que expressa a ausência de sistemas de proteção social adequados ou manifesta os problemas de cobertura e eficácia dos mesmos, especialmente em seu componente de regulamentação das relações trabalhistas e os seguros de desemprego (CEPAL, 2008b: 38). Desta forma, enquanto as políticas de proteção social correspondentes não sejam implementadas ou corrigidas, este tipo de programas apresentará desafios importantes de sustentabilidade. Tem-se constatado na região que, muitas vezes, os programas de emprego de emergência adquirem continuidade e tendem a institucionalizar-se, devido aos problemas crônicos do mercado do trabalho para absorver os trabalhadores expulsos durante o período de crise, gerando pressão política para sua manutenção ao longo do tempo (CEPAL, 2008b). Um problema recorrente é o fato de que estes programas comecem muito tarde para enfrentar a conjuntura, estendendo-se por períodos maiores (BID, 2009).

A configuração de uma situação deste tipo constitui sua principal fraqueza, visto que, embora se reconheça a sua efetividade ao tratar de solucionar carências de renda no curto prazo (Weller, 2009: 56), notou-se que estes programas não necessariamente geram melhores condições de empregabilidade —ou que inclusive podem afetá-las, já que a permanência dentro deles pode ser contraproduzente para um trabalhador (BID, 2009; Nekby, 2008). Neste sentido, vale mencionar que tanto o plano *Jefas y Jefes* quanto o Plano de Atenção Nacional à Emergência Social (*Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, PANES) do Uruguai incluíam componentes de conclusão de estudos e qualificação. No caso do PANES, por exemplo, o componente Construindo Rotas de Saída (*Construyendo Rutas de Salida*), que atendeu a mais 16.000 chefes de família, incluía um programa socioeducativo e comunitário orientado à geração de estratégias para sair das diferentes situações de emergência social, entre as quais, a recuperação da capacidade de leitura e escritura, qualificação e abordagem da dimensão subjetiva, fomento dos direitos cidadãos e a auto-estima, e incorporação dos beneficiários em diversas atividades comunitárias.

2. Geração indireta de emprego

A geração indireta de emprego refere-se à provisão pública de estímulos econômicos à contratação por parte de empresas privadas. Estes estímulos funcionam como um subsídio que reduz os custos trabalhistas não salariais (contribuições à seguridade social) ou que cobrem parte do salário. Os subsídios são oferecidos por um tempo limitado mas com a expectativa de que o vínculo empregatício se mantenha além da vigência do subsídio (Farné, 2009).

No Chile, o sistema *Chile Solidario* utiliza incentivos para facilitar a inserção no mercado de trabalho, tanto para as empresas que empregam os indivíduos, como para os Escritórios Municipais de Intermediação de Mão-de-Obra (OMIL), que colocam os indivíduos em postos de trabalho. Uma destas intervenções é a realizada através do programa de Bonificação à contratação de mão-de-obra, que financia a contratação de trabalhadores desempregados de famílias atendidas por *Chile Solidario* (ver anexo). A bonificação equivale a 50% da renda mínima mensal e tem uma duração de entre um a quatro meses, renováveis por dois meses adicionais, no caso dos adultos; e de quatro meses, renováveis pelo mesmo tempo, no caso dos jovens. Adicionalmente, essa intervenção financia os custos de qualificação de cada trabalhador contratado. Como parte de outros programas, combina-se uma bonificação à contratação como uma porcentagem da renda mínima mensal até um certo número de meses com fundos para a qualificação.

Avaliações feitas a partir de experiências em países desenvolvidos indicam que essa modalidade é a que tem melhores resultados na probabilidade de encontrar emprego (Nekby, 2008). Adicionalmente, nota-se que essas estratégias podem ser altamente efetivas no caso de categorias específicas de trabalhadores que apresentam uma dificuldade crônica de inserção (desempregados de longa duração, mulheres chefes de família, trabalhadores de baixa renda e qualificação, jovens, imigrantes, etc.), como é o caso dos beneficiários dos PTC.

Tem-se insistido, por outro lado, em que estes subsídios ao emprego são mais efetivos quando combinados com outros componentes, como a qualificação (*on-the-job*

training) e a assessoria na procura de um emprego (Farné, 2009; Nekby, 2008). Algumas destas experiências têm sido testadas no *Chile Solidario*, onde se oferece uma bonificação de até 50% do salário, além de um montante adicional para qualificação (optativo) e uma bonificação para transporte e alimentação. Este subsídio foi criado a partir de duas modalidades, uma para adultos e outra para jovens, e é administrado pelo Serviço Nacional de Qualificação e Emprego (*Servicio Nacional de Capacitación y Empleo*, SENCE).

No entanto, estes programas apresentam uma série de fraquezas relativas, basicamente, ao fato de que a introdução destes subsídios pode gerar distorções nas decisões de contratação das empresas. Entre elas, a percepção de que se trata de um subsídio permanente a sua força de trabalho, ou que podem promover a substituição de pessoas ocupadas por contratações subsidiadas. Existe, também, o risco do “peso morto”, isto é, que o subsídio faça com que contratem pessoas que teriam sido contratadas de todas formas. Para evitar tal situação, propõe-se a importância de cuidar sua elaboração em aspectos como uma adequada focalização por categorias de trabalhadores ou setores econômicos (BID, 2009), e o monitoramento (Farné, 2009).

3. Apoio ao trabalho independente

Agrupam-se aqui as intervenções direcionadas a fomentar o autoemprego e o microempreendimento, no entendimento de que isso favorece o aumento de ativos nos vulneráveis, ao mesmo tempo que amplia a estrutura de oportunidades no mercado de trabalho. No contexto de domicílios em situação de pobreza e pobreza extrema, as atividades de emprego por conta própria e microempreendimento relacionam-se de maneira estreita com a exclusão no acesso aos mercados e aos recursos produtivos, o que faz com que a temática assuma uma proximidade particular com a análise dos problemas que o setor informal na região tem (Tokman, 2008). Os principais instrumentos utilizados para fomentar o autoemprego e o microempreendimento são o microcrédito e outros serviços não financeiros, vinculados principalmente à qualificação em temas como poupança e finanças, planejamento econômico, microempresa e liderança.

No Brasil, entre os chamados “programas complementários” do Bolsa Família que começaram a surgir a partir de 2006, destacam os programas de microcrédito tanto na federação, quanto o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do Ministério do Trabalho e Emprego, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Pronaf, do Ministério de Desenvolvimento Agrícola, como também nos estados (Agroamigo e Crediamigo na região do Nordeste, a cargo do Banco do Nordeste). É um fator decisivo neste último caso (Crediamigo) que grande parte da demanda por estas soluções de política se origine em domicílios cujas pessoas já desempenham atividades deste tipo. Isso significa que as ações oferecidas devem ser capazes de distinguir entre as necessidades e requerimentos dos empreendimentos já existentes, e o fomento à criação de novas microempresas e desenvolvimentos produtivo.

No Chile, o programa de Apoio ao microempreendimento é um dos instrumentos do FOSIS, o qual entrega um subsídio financeiro ou capital semente para a aquisição de insumos e compra de materiais necessários para iniciar a atividade. Também, através de

cursos e oficinas grupais, o programa fornece qualificação em habilidades empreendedoras; comercialização e administração, e compreende um período de acompanhamento e apoio técnico. Existe também uma versão específica deste programa para o apoio ao micro-emprego de pessoas pertencentes a povos indígenas, vivendo em áreas urbanas e beneficiárias do *Chile Solidario*, o qual é operado pelo FOSIS e a Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI). O FOSIS também gere um programa de apoio às microempresas em funcionamento, *Emprende Más*, ao qual os beneficiários de *Chile Solidario* têm acesso preferencial.

Embora tenha sido um dos elementos que mais ajudaram a potencializar a inserção no trabalho das famílias *Chile Solidario*, os microempreendimentos não conseguiram tornar-se a ocupação principal do chefe/a de família, devido ao baixo nível de renda que geram, mantendo-se como atividades complementárias e/ou de sobrevivência quando não é possível de se obter um emprego assalariado. Os retornos baixos são as causas de abandono dos projetos, o que muitas vezes implica a venda dos ativos adquiridos ou sua entrega para disposição e uso da comunidade. As famílias tendem a valorar positivamente sua experiência de trabalho independente e o início de atividades de empreendimento, mas no momento de egressar do *Puente* mostram inclinações mais fortes para com os empregos formais, influenciadas por suas próprias experiências frustradas com o microempreendimento durante o *Puente* (ver anexo).

O estabelecimento deste tipo de políticas supõe um reconhecimento ao papel que o setor informal desempenha na provisão de alternativas de geração de renda para a população com menores recursos, já que o setor formal não é capaz de absorver o conjunto da mão-de-obra (Ribas e Machado, 2008; Tokman, 2008). Deve-se levar em conta que apesar que estas políticas constituem uma importante alternativa para as famílias vulneráveis de aproveitar o capital disponível no domicílio –capital físico, tempo, mão-de-obra, que por suas características não é fácil de valorizar fora do mesmo, existe uma relação entre pequenos empreendimentos, baixa produtividade e desproteção e insegurança. Desta forma, é crucial considerar estratégias para gerar oportunidades que permitam formalizar as relações de trabalho criadas em tais empreendimentos para permitir gerar alternativas de emprego e de condições de vida sustentáveis sob o enfoque do trabalho decente e os direitos trabalhistas. Neste sentido, é fundamental garantir a universalidade do acesso a prestações de proteção social que permita às pessoas envolvidas nestas atividades diminuir os riscos socioeconômicos específicos aos que estão expostos, sem ver afetada sua capacidade empreendedora.

Da mesma forma, incorporar ativamente nas políticas de microempreendimento para setores pobres e vulneráveis estratégias de formalização de seus empreendimentos (Tokman, 2008: 33), assim como componentes de qualificação e formação é um ponto destacável nesta reflexão. Parte importante do sucesso destes programas, especialmente dos novos empreendimentos, radica no seu componente não financeiro - as qualificações-, e em especial, na formação de determinadas habilidades de análise de acesso aos mercados, o desenvolvimento de planos de negócio, aspectos de administração e contabilidade, e opções de formalização e conhecimentos legais. Em todos estes aspectos, o acompanhamento temporário das iniciativas é relevante. Vale destacar o caso da Rede de Oportunidades panamenha, a qual junto às qualificações de desenvolvimento produtivo, inclui outras sessões em temas como gestão e

empreendimento, e orçamento e financiamento, embora tenha se constatado que os dois últimos temas apresentam uma assistência consideravelmente menor que a primeira (MIDES, 2008). Da mesma forma, o Crédito Productivo Solidario ao qual têm acesso os beneficiários do Bônus de Desenvolvimento Humano (*Bono Desarrollo Humano*) no Equador, conta com um componente de qualificação que inclui atividades relativas ao desenvolvimento humano e direitos cidadãos, gestão empresarial e desenvolvimento produtivo, além do acompanhamento das atividades micro empresariais. Em ambos os casos, as intervenções estão adscritas nos programas e ministérios respectivos, o que reduz a possibilidade de incorporar os conhecimentos específicos dos setores envolvidos (qualificação, produção, etc.) à administração dos programas, ao mesmo tempo que abre uma janela de oportunidade para fortalecer a articulação intersetorial.

E bom levar em conta as condições de surgimento das atividades produtivas, visto que as preocupações e problemas que surgem são diversos, dependendo se essas atividades são o produto da eleição da família, ou se nascem como uma estratégia de sobrevivência. Em outras palavras, é necessário distinguir entre aqueles que enfrentam um negócio ou atividade produtiva por vocação daqueles que o fazem por necessidade (Heller, 2010). Foi ressaltado, neste sentido, que os programas de fomento ao micro-emprego tendem a ser efetivos somente para a minoria de trabalhadores que estão interessados em começar um negócio próprio e, principalmente, que trazem melhores resultados quando os beneficiários são pessoas adultas, motivadas e com um relativo alto nível educativo (Farné, 2009).

No entanto, o panorama da região mostra que as maiores ondas de empreendimento têm surgido em momentos de crise (Heller, 2010), geralmente, como estratégias de sobrevivência, com pouca capacidade para gerar melhorias sistemáticas da condição de vida das pessoas (CEPAL, 2008b). Mesmo assim, são valiosas visto que constituem uma alternativa vital para aqueles que não têm nenhuma possibilidade de conseguir um emprego menos precário e com nível maior de renda (Rodríguez e Alvarado, 2008: 70). Enquanto estas iniciativas de subsistência sejam entendidas sob a ideia de uma “ponte” (Ibíd.) em direção a alternativas produtivas mais sustentáveis, a existência de políticas de fomento ao emprego independente que incluam uma relação estreita com políticas de proteção social podem constituir um instrumento importante na promoção de atividades produtivas permanentes e inscritas em relações de trabalho formais.

Um elemento importante no debate sobre este tipo de políticas que não tem sido adequadamente incorporado nas intervenções mencionadas consiste no componente de inovação, especialmente aquela referida aos processos produtivos e a gestão de tais procesos (*cómo* produzir) mais que aos referidos aos produtos propriamente ditos (*o qué* produzir) (Heller, 2010; Rodríguez e Alvarado, 2008). Adicionalmente, destacou-se a importância que tem a associatividade no sucesso e sustentabilidade dos novos projetos produtivos (Rodríguez e Alvarado, 2008: 70). Ambos os elementos apontam diretamente às sinergias que podem ser geradas entre diversas agências de governo e também com o setor privado.

Desta forma, os programas de fomento do autoemprego deveriam assumir um “enfoque multiserviço” (Weller, 2009), em que seja possível contar com uma série de intervenções orientadas a aspectos particulares da problemática e que funcionem sobre

requerimentos específicos, oferecendo, de acordo com cada caso, os pacotes de serviços mais idôneos. Poderia abranger desde uma intervenção pontual para superar uma ameaça específica ao sucesso de um projeto produtivo, até o pacote completo que inclui todo um leque de serviços. Neste contexto, a solidez das capacidades institucionais para levar em diante as intervenções nas diferentes etapas e níveis é fundamental (Weller, 2009). Destaca, nesse sentido, a experiência do Crédito Produtivo Solidário no Equador e seu componente de Assistência Integral Especializada, orientado à melhora da oferta de serviços financeiros –diligência nos trâmites, diversificação de produtos micro financeiros– com ênfase nos requerimentos específicos dos âmbitos rural e urbano marginal, onde se situam, maiormente, os beneficiários do Bônus de Desenvolvimento Humano (Programa de Proteção Social, 2010).

4. Servicios de intermediação

Os serviços de intermediação de mão-de-obra oferecem informação geral sobre o mercado de trabalho. Funcionam como vasos comunicantes, fomentando a aproximação entre a oferta e a demanda através da divulgação de informação sobre vagas e sobre quem procura emprego, e apoiando a elaboração de estratégias de inserção no mercado de trabalho, o que permite um melhor aproveitamento da estrutura de oportunidades do mercado de trabalho (CEPAL, 2008b). Um exemplo da incorporação destas ações é o TCCTP de Trinidad e Tobago que exige aos chefes das famílias beneficiárias que estejam cadastrados na agência de emprego respectiva.

A experiência dos países da região e de países desenvolvidos mostra a importância do acompanhamento associado a este instrumento. Tal como foi mencionado anteriormente, o programa de Empregabilidade Juvenil, ao qual podem aceder os beneficiários do sistema *Chile Solidario*, considera a elaboração de planos individuais de inserção no mundo do trabalho, para o qual os jovens contam com acompanhamento permanente tanto no componente de formação para o trabalho, como no de derivação efetiva e acompanhamento. Da mesma forma, o programa de Bonificação à contratação de mão-de-obra, tanto em sua modalidade de trabalho com adultos (maiores de 30 anos), como com jovens (entre 18 e 29 anos), brinda serviços de intermediação através dos Escritórios Municipais de Inserção no Trabalho (OMIL). Os OMIL facilitam a inserção no trabalho destas pessoas, recebendo \$70.000 (US\$140) por cada beneficiário/a habilitado/a e um bônus de CH\$ 20.000 (US\$ 40) se a pessoa permanece um mínimo de quatro meses no posto de trabalho.

A inscrição no OMIL é alta e as redes institucionais são uma estratégia relevante para a vinculação das famílias mais pobres com o mercado de trabalho. Porém, isso não evita que as famílias continuem tendo problemas para encontrar trabalhos estáveis. O principal problema é que os empregos oferecidos seguem sendo inadequados para o perfil e história de trabalho dos beneficiários de *Chile Solidario*. Existe pouca vinculação com o setor privado, as instâncias responsáveis não trabalham com organismos privados, perdendo-se a conexão entre a oferta de trabalho e a demanda de mão-de-obra. Esta situação é agravada pela falta de recursos humanos e financeiros por parte dos OMIL. O incentivo à colocação tem sido pouco eficaz, já que muitas vezes se retrasa ou simplesmente não chega ao OMIL. Também não há um período de acompanhamento e avaliação da situação laboral dos beneficiários posterior à duração do subsídio, nem

contempla avaliar elementos chave do sucesso do programa como a taxa de deserção. Adicionalmente, aqueles empregos aos que conseguem ter acesso são de baixa qualidade. No caso das mulheres, esta situação é ainda mais grave, já que suas fases do ciclo de vida familiar e a demanda de cuidado associada a cada etapa acabam sendo determinantes nas suas possibilidades de inserção bem-sucedida em empregos formais.

Nos Estados Unidos, a experiência do programa *Project Match* de Chicago, mostrou que o acompanhamento do processo de inserção no mercado de trabalho é fundamental, apesar de que para conseguir sua sustentabilidade, os beneficiários devem requerê-lo até por nove ou dez anos. Por outro lado, no caso do programa *Opportunity NYC/Family Rewards*, foi constatado que diante da ausência de um componente de apoio socioassistencial (ou de acompanhamento), incorporar co-responsabilidades associadas à qualificação e trabalho nem sempre consegue melhorar a inserção no mercado de trabalho dos beneficiários (ver box 2). Este programa estabeleceu recompensas para os pais que participam em atividades de qualificação reconhecidas e que trabalham, no mínimo, 10 horas semanais. No entanto, os resultados mostraram que em um período de crise a participação em cursos de formação foi baixa e o aumento do emprego concentrou-se no setor informal, o qual apresenta as complexidades descritas na seção anterior.

Embora este tipo de programas sejam atraentes devido ao seu baixo custo, eles perdem efetividade em períodos de recessão, quando as empresas não estão dispostas a contratar (Farné, 2009). Além disso, devido às características socioculturais da região, uma grande parte das contratações continua sendo realizada por meios informais, ou seja, por contatos e recomendações pessoais, o que diminui a eficiência destes serviços e contribui a aprofundar a segmentação no mercado de trabalho (CEPAL, 2008b: 42).

Desta forma, a fim de adequá-los às necessidades da região seria preciso que passassem gradativamente desde a simples intermediação até a conformação de centros que apoiem a inserção produtiva no mundo do trabalho, incluindo diversos tipos de intervenções de maneira mais integral (Weller, 2009: 56). A esse respeito Farné (2009) propõe que estes serviços se tornem espécies de “guichês únicos” que permitam o acesso dos trabalhadores vulneráveis às demais intervenções (geração de emprego, formação e qualificação, microempreendimento, etc.) segundo as necessidades específicas daqueles que acudem a solicitar os serviços.

Ainda existem uma série de desafios em relação à melhora dos próprios procedimentos da intermediação. Por um lado, torna-se imprescindível fomentar o desenvolvimento das competências e capital humano da oferta de trabalho, assim como a implementação de mecanismos de avaliação pertinentes destas iniciativas. Por outro lado, existem questões centrais a serem abordadas, associadas à uma adequada regulamentação do mercado de trabalho, o estímulo à formalização das relações trabalhistas e a adequada provisão de proteção social para os trabalhadores formais e informais. A partir do anterior, emerge a necessidade de implementar programas que encorajem homens e mulheres a compartilhar a carga de trabalho não remunerada, ou bem gerar sistemas de cuidado que facilitem a inserção no mercado de trabalho das mulheres, como elementos centrais de um sistema de proteção social.

BOX 2**OPPORTUNITY NYC/FAMILY REWARDS****PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADAS DA CIDADE DE NOVA YORK**

Inspirado no programa Oportunidades do México, o Prefeito da Cidade de Nova York lançou em 2007 o Programa *Opportunity NYC/Family Rewards*. Concebido como uma atividade piloto de três anos de duração, o projeto foi aplicado, até a sua conclusão em agosto de 2010, em seis vizinhanças do Bronx, Brooklyn e Manhattan. O propósito desta intervenção era contribuir para a diminuição imediata da pobreza entre os grupos mais pobres da cidade, através de transferências de renda condicionadas ao cumprimento de ações e investimentos destinados a aumentar o capital humano das crianças a fim de interromper a reprodução intergeracional da pobreza.

A seleção das vizinhanças esteve baseada em uma focalização geográfica, através da qual se identificaram as áreas de maior prevalência da pobreza. Nas seis vizinhanças, a taxa de pobreza se situava entre 35% e 40%, comparada com 18%, correspondente ao total da Cidade de Nova York. A taxa de desemprego tinha uma média de 19% nas vizinhanças enquanto que para a Cidade em seu conjunto era de 5%. A focalização em termos de família contemplou famílias com renda equivalente ou inferiores a 130% do nível de pobreza estabelecido pelo governo federal. Além disso, a fim de ser elegíveis, as famílias devem ter, no mínimo, uma criança cursando o quarto, sétimo ou nono ano escolar. Candidataram-se ao programa 4.800 famílias elegíveis, as que foram distribuídas aleatoriamente em um grupo de controle e um grupo de intervenção.

As 2.400 famílias participantes no programa podiam receber, durante os três anos de duração do projeto, até 22 “recompensas monetárias” sempre que cumprissem com um conjunto de condições em três âmbitos: educação dos filhos; saúde preventiva para pais e filhos; e qualificação para o trabalho para os pais. O valor dos incentivos flutuava entre US\$ 20 e US\$ 600.

Entre as diferenças mais marcantes entre este programa e a maioria dos PTC da América Latina e o Caribe se encontram: 1) não é o programa central de combate à pobreza, mas um complemento aos principais programas a nível federal, estatal e local; 2) é concebido como um programa de incentivos, não oferece nenhum tipo de apoio socio-assistencial às famílias participantes; 3) na dimensão educativa, mede resultados de aprendizagem e não só assistência escolar; 4) incorpora um componente de incentivos de trabalho; e 5) conta com um desenho experimental com distribuição aleatória em grupos de controle e intervenção. Em março de 2010 foi apresentada a primeira avaliação dos resultados dos dois primeiros anos de execução do programa.

Os resultados da avaliação indicam que a maioria das famílias participantes cumpriu com as condições e obtiveram recompensas por um montante, em média, de US\$6.000 durante os dois anos. Comparado com o grupo de controle, as famílias do programa apresentam os seguintes resultados: 1) redução da pobreza e a fome e de certas carências em termos de moradia e saúde; 2) aumento da poupança e maior probabilidade de contar com contas bancárias; 3) não melhoram os resultados do desempenho escolar entre os estudantes mais jovens, mas aumenta a assistência escolar e melhoram os resultados nas provas padronizadas entre os alunos mais preparados dos cursos superiores do ensino médio; 4) aumento leve na recepção de cuidados de saúde; 5) aumento substancial de cuidado dental preventivo; 6) aumento do emprego no setor informal (empregos não cobertos pelo seguro de desemprego), mas diminuição no setor formal.

Em relação às recompensas relativas ao trabalho e a qualificação, elas foram distribuídas da seguinte forma: a condição para receber uma recompensa por trabalho era que o participante trabalhasse, no mínimo, 30 horas por semana durante seis de cada oito semanas. Os pais e mães que trabalhavam este mínimo recebiam US\$300 a cada dois meses, que equivale a US\$1.800 por ano. Esperava-se que a recompensa fosse um estímulo para conseguir trabalho já que se combinada com um salário, aumentava significativamente a renda. Por exemplo, uma mãe que trabalhava 40 horas por semana, com um salário de US\$8 por hora, aumentava para US\$8,90 por hora ao acrescentar a recompensa laboral, o que representava um incremento de 11% de seu salário líquido.

Com o intuito de adquirir conhecimentos e habilidades que facilitem a obtenção de empregos de melhor qualidade e remuneração, o programa estabeleceu recompensas para os pais que participavam em atividades de capacitação reconhecidas e que trabalhavam, no mínimo, 10 horas por semana. Este último requisito visava evitar que a recompensa fosse um incentivo para seguir desempregado ou abandonar a força de trabalho. A recompensa oscilava entre US\$300 e US\$600, dependendo da duração do curso, com um teto de US\$3.000 por adulto em um período de três anos.

Em geral, a participação em cursos de formação foi mínima e o aumento do emprego concentrou-se em trabalhos informais. Segundo os autores da avaliação, entre os fatores que poderiam explicar este fenômeno, se encontram a crise econômica e a maior ênfase inicial colocada pelas agências executoras nos componentes educativos e de saúde do programa. Outra novidade deste programa foi a existência de um pacote de incentivos: uma família com dois filhos podia ganhar até US\$3.000 em recompensas educativas, mais de US\$2.000 em recompensas de saúde e mais de US\$2.000 em recompensas de trabalho e qualificação. Isso podia levar as famílias a privilegiar certos componentes em detrimento de outros, particularmente os relacionados com o emprego.

Fonte: Riccio et al. (2010).

4.1 PTC e inserção no trabalho dos grupos vulneráveis: síntese

Como é possível deslindar a partir dos casos revisados, o componente de trabalho tem sido progressivamente incorporado aos PTC que operam na região. A partir das experiências analisadas, surgem vários pontos de atenção e alerta sobre o verdadeiro potencial destes programas a fim de conseguir inserir os grupos pobres e vulneráveis no emprego, diante dos princípios normativos definidos no conceito de trabalho decente e de um enfoque de direitos.

A evidência disponível mostra que, em geral, os beneficiários dos PTC não conseguem inserir-se em um emprego estável de forma sustentada. Tal como é descrito no anexo para o caso do Brasil, os beneficiários do Bolsa Família que conseguem trabalho permanecem no emprego por períodos não maiores a 11 meses (Soares e Leichsenring, 2010). Da mesma forma, dados levantados nas áreas rurais, onde foi implementado o programa Oportunidades (González de la Rocha, 2008), mostram que a pesar das melhoras conquistadas em termos de ocupação laboral daqueles que participaram neste programa, a grande maioria está inserida em ocupações no mercado informal do trabalho e, portanto, com pouco acesso a mecanismos de proteção sustentáveis. O caso do Chile (ver anexo) também ilustra as dificuldades que persistem na inserção no mercado de trabalho de seus beneficiários, particularmente para as mulheres (Rangel, 2010).

Os programas que incorporam um componente de trabalho criam estratégias específicas para seus beneficiários, ou bem, articulam-se com outras políticas pré-existentes. No entanto, devem enfrentar uma série de dificuldades e obstáculos que mingam o seu sucesso, em uma região marcada pela informalidade e a desigualdade no acesso às oportunidades. Por um lado, constatam-se déficits na formação educacional de base que colocam obstáculos à conciliação das oportunidades de trabalho disponíveis e os trabalhadores na procura de emprego, diante dos quais estes programas têm pouca capacidade de intervenção.

Em segundo lugar, devem promover a empregabilidade de seus beneficiários em um contexto onde os vínculos com o setor privado nem sempre estão ativos, ou bem em territórios onde existem poucas oportunidades de trabalho. Tal situação força, finalmente, a migração daqueles indivíduos com maiores possibilidades, como mostra González de la Rocha (2008) para as áreas rurais e indígenas do México. Neste sentido, uma peça chave é a melhora dos vínculos e intermediações com o setor privado, de forma tal de contribuir à realização do direito universal a um puesto de trabalho, assim como fortalecer o olhar local neste componente.

Ao mesmo tempo, os programas enfrentam barreiras étnicas e de gênero que é preciso atender, e que combinam variáveis territoriais –particularmente, no caso das pessoas pertencentes a povos indígenas e que habitam em áreas onde escasseiam possíveis postos de trabalho- e culturais. Não figuram nas experiências revisadas a incorporação de políticas conciliatórias que consigam resolver os pontos críticos que apresentam os PTC em matéria de gênero. Da mesma forma, não se consideram os requerimentos específicos de outros grupos com menor acesso à inserção no mercado de trabalho, como as pessoas vivendo com alguma deficiência física, ou em uma dimensão diferente, os povos indígenas.

Emerge também a necessidade de se considerar melhor os requerimentos de um acompanhamento socioassistencial permanente ao longo do processo de inserção no mercado de trabalho; e de assumir os dilemas da incorporação e fomento de empregos informais, muitas vezes igualmente precários e em contra do marco de trabalho decente e enfoque de direitos. A opção por um emprego no mercado do trabalho informal parece ser a saída mais viável para grande parte dos domicílios pobres e vulneráveis (documentado, por exemplo, para o caso de *Chile Solidario* no anexo). Este é um chamado de atenção diante da necessidade de fortalecer progressivamente as estruturas contributivas na região e expandir o acesso a mecanismos de asseguramento sustentáveis no tempo, junto com garantir o acesso universal a mecanismos de proteção social escalonada (Cecchini e Martínez, 2010; OIT, 2009b).

Desta forma, os programas mostram, por uma parte, limitantes que se vinculam de maneira estreita com fatores estruturais de longa data e que, devido a seu âmbito de ação, não conseguem modificar. Por outra parte, existe uma série de âmbitos que é possível fortalecer, em especial, sob a ótica da necessária articulação intersectorial para otimizar os recursos de políticas e programas disponíveis em cada país. Neste sentido, os PTC se encontram em uma posição privilegiada, tanto para detectar e transmitir os déficits de oferta e demanda de trabalho —e de políticas especializadas, no caso das políticas de conciliação trabalho/cuidado, como para construir verdadeiras pontes de ingresso e acesso, não só à proteção social garantida universalmente, mas também, à série de políticas e dispositivos existentes na rede de políticas públicas.

VI. Reflexões finais

A América Latina e o Caribe enfrentam importantes desafios em matéria de emprego e proteção social, tal e como mostram os dados da evolução da pobreza, o emprego e a informalidade. Estes desafios intensificam-se em períodos de crises, não só devido às restrições orçamentárias que elas impõem aos países, mas fundamentalmente porque nestes evidenciam-se os impactos gerados ao não contar com respostas adequadas e permanentes para a proteção dos mais pobres e vulneráveis.

Como foi indicado, os problemas relacionados à pobreza e a vulnerabilidade não surgem unicamente da falta de renda ou de emprego, mas combinam fatores sociais, culturais e econômicos, cuja expressão é tão variada, como heterogênea é a população em matéria de idade, sexo, etnia, nível educacional, etc. Assim, para enfrentar estes desafios não são suficientes as respostas simples a cargo de um ou outro setor da política pública; requerem-se respostas multisetoriais que incluam os âmbitos econômico, trabalhista, produtivo e social, e sua tradução a políticas e medidas concretas, em que todos os atores e níveis de governo devem ser considerados.

O emprego é um elemento fundamental para a proteção, tendo em vista que a carência ou má qualidade dos ativos demandados no mercado de trabalho constitui um determinante fundamental da vulnerabilidade dos indivíduos. O acesso a condições instáveis no trabalho e à baixa renda não só afetam a qualidade de vida, senão que também impedem cumprir com as obrigações dos sistemas de seguridade social que operam com esquemas contributivos. Na ausência de solidariedade dentro dos sistemas, a situação torna-se mais precária. É por isso que dizemos que o trabalho decente é uma das principais rotas para superar de forma permanente os riscos que afetam a população, e de maneira particular, aos mais pobres e vulneráveis. Em consequência, sua promoção figura como uma das funções da proteção social.

A região se encontra em um processo de busca e implementação de diversas respostas que possam conjugar ambas as dimensões –proteção social e emprego– sob a óptica da integralidade, procurando desenvolver estratégias que permitam articular a demanda com a oferta, promovendo um fortalecimento sustentável dos ativos dos mais pobres e vulneráveis.

Nesta área, destacamos a experiência dos PTC, não só por sua ampla difusão e por constituir emblemas da nova institucionalidade social na região, mas também por sua potencialidade para gerar pontes entre a oferta e demanda de trabalho, e funcionar como porta de ingresso ao conjunto de políticas que fazem parte da proteção social e dos serviços sociais especializados para o desenvolvimento social e o capital humano. Através destes programas, procurou-se inicialmente diminuir fatores centrais da reprodução intergeracional da pobreza e a exclusão social como a desnutrição, a mortalidade infantil, a deserção escolar e o trabalho infantil. Posteriormente, também foram incluídas medidas para melhorar a empregabilidade dos membros ativos das famílias e melhorar sua inserção ocupacional. Como foi mostrado no capítulo V, no referente à incorporação do componente de trabalho nos PTC, as experiências são diversas. Diferentes instrumentos foram integrados a estes programas, entre os que se mencionam experiências de formação, nivelamento de estudos e qualificação que incluem a orientação laboral e vocacional. Da mesma forma, foram desenvolvidas iniciativas de geração direta e indireta de emprego, além de programas de apoio a microempreendimentos e instâncias de intermediação de mão-de-obra.

No debate sobre a articulação entre proteção social e emprego, a partir da análise destes programas, emergem uma série de aspectos que implicam uma maior reflexão e pesquisa e que mencionaremos a seguir.

A. Vinculação complexa entre o emprego e a proteção social integral

Para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade, e potencializar as capacidades das pessoas e famílias visando melhorar sua qualidade de vida de maneira autônoma, são necessários esforços explícitos de coordenação de políticas implementadas por setores que tradicionalmente têm trabalhado de maneira separada, desenvolvendo experiência e conhecimento em âmbitos específicos de cada processo e especializando-se no atendimento a determinados grupos da população.

A geração de instâncias de coordenação é fundamental; em primeiro lugar, para poder gerir um trabalho conjunto –tanto para potencializar a complementariedade de políticas pré-existentes, gerar novas iniciativas, e transmitir conhecimentos, boas práticas e experiências. Este esforço requer, em primeiro lugar, a coordenação intersetorial entre os ministérios de Trabalho e Desenvolvimento Social. É necessário contar com mecanismos concretos de identificação da demanda potencial nos sistemas de cadastro, assim como de desenvolvimentos institucionais para articular esforços paralelos. No processo de articulação, emerge como uma necessidade crítica a melhor coordenação entre os níveis político, técnico e operativo, considerando, também, que estas coordenações adquirem uma dimensão crítica na implementação de ações conjuntas no nível local. Neste sentido, a autoridade social pode ser concebida como

uma instância na qual se estabeleçam as diretrizes políticas que possibilitem, as complexas relações entre ministérios, así como entre os níveis central, regional e local.

Desta forma, pensar nas estruturas e dispositivos institucionais que facilitem e promovam tal coordenação em cada uma das etapas de gestão de ações conjuntas, é um primeiro aspecto a ser considerado com maior profundidade, recopilando lições surgidas a partir das experiencias. Neste sentido, os PTC têm percorrido um longo caminho.

No entanto, foi enfatizado que as ações conjuntas empreendidas em matéria de trabalho não conseguirão prosperar sem a articulação com o setor privado, e particularmente, sem a geração de políticas econômicas e produtivas que ofereçam as sinergias requeridas para que a demanda se depare com uma oferta de emprego ampla e centralizada nos princípios do trabalho decente. Por si mesmos, os PTC não contam com a capacidade de gerar emprego direto nem com o Estado para financiar tais colocações. E sem a geração de empregos de qualidade, as iniciativas em matéria de políticas de qualificação e inserção no trabalho tornam-se frágeis. Portanto, a participação na formulação das ações conjuntas requerirá também a incorporação dos ministérios da Economia e Fazenda, questão que, até agora, permaneceu invisibilizada nas experiências descritas.

B. Orientação enfocada nas características dos beneficiários e suas barreiras para entrar no mercado de trabalho

Os beneficiários dos PTC são famílias e pessoas que se encontram em situação de pobreza e indigência. Ao mesmo tempo, em situações de crise, famílias que não se encontravam em situação de pobreza, mergulham nela. Encontramos, portanto, dimensões de pobreza crônica e transitória, que correspondem à possibilidade de incorporar-se ao mercado de trabalho em forma permanente ou com alta rotatividade, como foi constatado entre os beneficiários destes programas.

Formular programas sob a ótica das necessidades dos beneficiários é crucial para o bom funcionamento dos programas. Neste esforço não se deveria eludir a heterogeneidade intrínseca aos próprios setores vulneráveis e suas necessidades específicas de programas ativos de emprego. Deve-se contar com programas flexíveis e variados, isto é, com uma “caixa de ferramentas” de “múltiplas respostas” (Weller, 2009: 68) que ofereça alternativas viáveis e específicas aos diferentes requerimentos que os setores vulneráveis têm.

Neste sentido, detectou-se que as estratégias de acompanhamento, habilitação e intermediação de mão-de-obra são instrumentos relevantes para poder conciliar demanda e oferta de trabalho, e facilitar o processo de inserção no mercado de trabalho no longo prazo. Tais estratégias poderiam ser consideradas de melhor forma na experiência dos PTC que incorporam um componente de trabalho. Deve-se levar em conta, porém, a efetividade das medidas e sua capacidade de resposta no curto e longo prazo, assim como a relação custo-efetividade das intervenções (BID, 2009). Neste sentido, vale salientar, como o faz Farné (2009), que as políticas ativas de mercado de trabalho não são concebidas para resolver problemas de desemprego massivo ou crônico,

mas servem para potencializar os efeitos que outras políticas têm sobre o mercado de trabalho, entre elas, as políticas macroeconômicas, as setoriais e as de proteção social.

Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer as importantes limitações que representa, especialmente para a população mais pobre e vulnerável, a inserção em postos de trabalho no setor informal, assim como a ativação de estratégias de micro-emprego. Tais estratégias devem ser consideradas com cautela, procurando sentar bases inclusivas diante de mecanismos contributivos. Da mesma forma, é vital considerar a série de custos fixos implícitos no processo de procura de emprego que essas famílias enfrentam, incluindo a formulação das ações, subsídios de transporte ou outros âmbitos onde corresponda.

Novamente, nesta dimensão salientamos a importância de contar com mecanismos de asseguramento permanentes para o conjunto da população e que vão além da possibilidade definitiva de inserção no mercado de trabalho de maneira estável.

C. A dimensão do cuidado e a inserção das mulheres no trabalho

Na experiência dos países que implementam PTC com um componente de trabalho, identificamos um nó crítico importante na incorporação das mulheres nas iniciativas de inserção no mercado de trabalho. As dificuldades emergem tanto desde a própria elaboração dos PTC, que lhes outorgam um rol centrado no cuidado e o cumprimento das co-responsabilidades, como diante da debilidade dos mecanismos conciliatórios entre trabalho e cuidado, e de promoção de uma cultura da co-responsabilidade neste último.

Atender essas necessidades sob um olhar afirmativo desde o processo de habilitação profissional em diante –por exemplo, incluindo programas de cuidado de crianças durante o período de qualificação e treinamento, assim como subsídios para o cuidado uma vez no posto de trabalho– torna-se central no cenário atual de uma região marcada por uma realidade de domicílios com altas taxas de dependência, e portanto, altas demandas por cuidado. Ao mesmo tempo, a evidência revela as persistentes brechas que as mulheres enfrentam em sua inserção no mercado de trabalho frente aos homens, dinâmica para a qual estes programas poderiam contribuir.

Essas e outras dificuldades estendem-se também a outros grupos populacionais não considerados nestas intervenções, e que demandam fórmulas mais pertinentes e eficientes diante das barreiras que eles encontram ao tratar de aceder ao mercado de trabalho, como são os jovens, as pessoas pertencentes a povos indígenas e as pessoas vivendo com alguma deficiência física.

D. Avaliação e monitoramento

A partir das experiências revisadas infere-se a necessidade de seguir investigando instrumentos e estratégias de inserção no trabalho que possam ser mais apropriadas para as famílias e pessoas beneficiárias de programas como os PTC. Atualmente, não é possível identificar um número significativo de avaliações que nos permitam deslindar conclusões definitivas a respeito de sua efetividade, para gerar mudanças nos ativos de trabalho dos pobres e vulneráveis, e potencializar seu ingresso a empregos condizentes

com o enfoque de trabalho decente. Pouco sabemos se é melhor ativar o acesso dos beneficiários dos PTC a programas já existentes de emprego, ou bem, gerar iniciativas específicas. Também não conhecemos se a partir da maior disponibilidade de recursos com que contam as famílias, elas podem adquirir ativos que possam traduzir-se em empreendimentos produtivos ou comerciais.

Desta forma, é preciso destacar a necessidade de expandir as ações de avaliação e monitoramento destes programas na dimensão do trabalho, de forma a entender plenamente as suas limitações e os desafios que surgem na articulação de ações de emprego e proteção social.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL* (88): 35-50.
- Acuña, C.H. (comp.) (2010), *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demian Panigo (s/f), El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. [en línea], <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>
- Arenas de Mesa, Alberto (2010), *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007), “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores” serie Políticas sociales N° 134, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009), *Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times*, Washington D.C.
- Barrientos, A. (2010), “La Integración Laboral en Chile Solidario y el Trabajo Decente”, Informe de Consultoría OIT Chile, mayo 2010.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008), “Social protection for the poor and poorest: an introduction” en Barrientos y Hulme (Eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke, UK, New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Britto, T. (2008), “Brazil’s Bolsa Família: understanding its origins and challenges” en *Poverty in Focus* (15): “Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America”, Hailu y Veras Soares (eds.), Brasilia, International Poverty Centre (IPC), agosto.

- _____ (2006), “Conditional cash transfers in Latin America” en Ehrenpreis (ed.) *Poverty in Focus* (8): “Social protection. The role of cash transfers”, Brasilia, International Poverty Centre (IPC), junio.
- Campos, L., Faur, E. y Pautassi, L. (2007), *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2010), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) mimeo.
- Cecchini, S., Leiva, A., Madariaga, A. y Trucco, D. (2009), “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua”, Documento de proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Asdi.
- Cecchini, S. y Uthoff, A. (2008), “Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005”, *Revista de la CEPAL*, N° 94: 43-58.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Documento preparado para el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio. Santiago de Chile.
- _____ (2009a), *Panorama Social de América Latina, 2008*, Santiago de Chile.
- _____ (2009b), “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009”, Santiago de Chile.
- _____ (2009c), “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- _____ (2008a), *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.
- _____ (2008b), Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2006), *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.
- Chile Solidario (2010), [en línea]: < <http://www.chilesolidario.gov.cl/red/red3.php>>.
- Cohen, E. y Franco, R. (coords.) (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Cohen, E. y Villatoro, P. (2006), “Chile: Puente-Chile Solidario” en Cohen y Franco (coords.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) (2004), Octavo informe al poder ejecutivo nacional. Programa jefes de hogar. Buenos Aires, julio.
- _____ (2003), Séptimo informe al poder ejecutivo nacional. Programa jefes de hogar. Buenos Aires, diciembre.
- _____ (2002), Segundo Informe al Presidente de la Nación sobre el Derecho Familiar de Inclusión Social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Buenos Aires, julio.

- Corporación Latinobarómetro (2009), Informe Latinobarómetro, 2009, Santiago de Chile, noviembre.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008), “Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura” *Documento de Trabajo* N° 77, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de la Plata.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008), “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina” *serie Políticas sociales* N° 142, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Souza, F. (2010), Coordinadora Geral de Cooperação Institucional, Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva/SAIP, Ministério do Desenvolvimento Social, MDS. Consulta realizada vía e-mail el día 26/04.
- Draibe, S. (2006), “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Família” en Cohen y Franco (coords.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Epstein, G. (2006), “Central banks as agents of economic development”, Research paper N° 2006/54, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- Farné, S. (2009), “Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú” *serie Macroeconomía del desarrollo* N° 96, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (2006), “Estudio sobre las trayectorias laborales en las Familias”, *serie de Estudios sobre el programa Puente ‘Puente a la Vista’*, Documento N° 4, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2004a), “Avance de las obras”, *serie Reflexiones desde el Puente*, Cuadernillo N° 3, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2004b), “Las Condiciones Mínimas para la Construcción del Puente”, *serie Reflexiones desde el Puente*, Cuadernillo N° 3, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2004c), “Los apoyos familiares. Los otros constructores del Puente”, *serie Reflexiones desde el Puente*, Cuadernillo N° 4, Santiago, Gobierno de Chile.
- Franco, R. (2010), “Insitucionalidad en las políticas sociales: es posible mejorar su efectividad?” en Franco y Székely Pardo (coordinadores) *Institucionalidad social en América Latina*, Documento de proyecto, LC/W.312, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2003), “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas” *World Bank Policy Research Working Paper* (3165), noviembre.
- Gámez, S. (2010), “Solidaridad: la Coordinación Intersectorial Requerida”, presentado en III Foro de Pensamiento Social Estratégico. La experiencia de los programas de Transferencias Condicionadas. Fortalezas, Debilidades y Lecciones, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 22 y 23 de febrero.
- Gammage, S. (2010), “Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala”, *Feminist Economics*, vol. 16, N° 3: 79-112
- Godoy, L. (2004), “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil” *serie Políticas sociales* N° 99 (LC/L.2217-P). Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas. N° de venta: S.04.II.G.137.
- Golbert, L. (2004), “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” *serie Políticas sociales* N° 84, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González de la Rocha, M. (2008), “Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto” en Arriagada (ed.) *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, *serie Seminarios y conferencias* N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grinspun, A. (2005), “Three models of social protection” *One Pager* (17), Brasilia, International Poverty Center (IPC).
- Gruenberg, C. y Pereyra, V. (2009), “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”, *Documento políticas públicas y análisis* N° 60, Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), enero.
- Epstein, G. (2006), “Central banks as agents of economic development”, Research paper N° 2006/54, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- Heller, L. (2010), “Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos” *serie Mujer y desarrollo* N° 93. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R.; Beccaria, L.; Filgueira, F.; Golbert, L.; Kessler, G. (1999), “Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay”, OIT-ETM Documento de Trabajo N° 107. Santiago: OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario.
- King, J. y Mueser (2005), “Welfare and Employment Transitions in the 1990s”, en *Welfare and Work, Experiences in Six Cities*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Larrañaga, O. (2010), “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”, en Larrañaga y Contreras (Eds.) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago: Uqbar Editores.
- Levy, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mazza, J. (2002), “Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe”. Washington D.C., BID.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2008), *Informe de avance de la Red de Oportunidades*, Gobierno Nacional de Panamá, diciembre.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010), *Plan Familias*, [en línea] <<http://desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/inicio.asp>>.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009), *Programa Familias por la Inclusión Social*, [en línea] <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/>>
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2009), *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*, Santiago, Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.
- _____ (2008), “Impactos en el sistema familiar por la incorporación de mujeres al mundo del trabajo. Programas de empleo y empleabilidad del Sistema Chile Solidario” MIDEPLAN, Santiago de Chile.

- _____ (2007), “Situación de Empleo en Beneficiarios de Chile Solidario desde la Perspectiva de Género: Comparativo Panel Chile Solidario 2003-2006, Evaluación de Impacto”, División Social, MIDEPLAN, Santiago.
- _____ (2006a), “Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes en el Sistema Chile Solidario”, *serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*, Cuadernillo N° 2, Santiago.
- _____ (2006b), “Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema de Protección Social Chile Solidario” *serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*, Cuadernillo N° 3, Santiago.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2010), [en línea] <<http://www.mds.gov.br/>>.
- _____ (2009a), Planseq Bolsa Família: II Encontro com Secretários Municipais da Assistência Social. Sistematização dos Resultados dos Questionários, Brasília, Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, junio.
- _____ (2009b), Planseq Bolsa Família. Relatório Do II Encontro com Secretários Municipais Da Assistência Social. Brasília, junio.
- _____ (2009c), Sumário Executivo da Pesquisa Qualitativa Percepções sobre o PlanSeQ Bolsa Família Estudo com gestores locais e elegíveis à ação, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, junio.
- _____ (s/f), Política de Assistência Social Brasileira. Sistema Único de Assistência Social-SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) y Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (s/fa), Qualificação Profissional para Beneficiários do Bolsa Família. Orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família.
- _____ (s/fb), Qualificação Profissional para Beneficiários do Bolsa Família. Orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família. Apresentação.
- Ministerio do Trabalho e Emprego (MET) (2010), [en línea] <<http://www.mte.gov.br/>>.
- Ministério do Turismo (Mtur) (s/f), *Programa Turismo é Trabalho. PlanSeQ Nacional do Setor de Turismo*, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo.
- Molyneux, M. (2006), *Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*, Social Policy and Administration, vol. 40, N° 4: 425-449.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile.
- _____ (2009), “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza”, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9), 27 de marzo.
- _____ (2007), *The employment imperative. Report on the World Social Situation 2007*, Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (DESA).
- _____ (2000), “Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world”. Report of the Secretary-General to the Thirty-ninth session E/cn.5/2001/2. Washington, D.C.: Economic and Social Council, [en línea] <<http://www.icsw.org/un-news/pdfs/cdsocprotect.PDF>>.

- _____ (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200^a (XXI) de 16 de diciembre de 1966, Asamblea General de las Naciones Unidas, [en línea] <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf>>.
- _____ (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General, Tercer período de sesiones, resolución 217 (iii), 10 de diciembre de 1948, [en línea] <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>>.
- Nekby, L. (2008), “Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience”, serie Macroeconomía del desarrollo N° 73, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (2009a), “Promoting pro-poor growth. Employment and social protection”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [en línea] <http://oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_34621_41169119_1_1_1_1,00.html>.
- _____ (2009b), “Policy Statement on Employment and Social Protection” en OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).
- _____ (2005), “Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts”, *Employment Outlook*, Capítulo 4, 173-208, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).
- OEA (2008), “Institucionalización de la Política Social en América latina y la Gobernabilidad Democrática”, Washington D.C., Organización de Estados Americanos.
- _____ (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Organización de Estados Americanos, 17 de noviembre de 1988, [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm>>.
- _____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos A-52, San José de Costa Rica, Organización de Estados Americanos, 22 de noviembre de 1969, [en línea] <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos4.htm>>.
- OIT (2009a), *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2009b), *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas* TMESSC/2009, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- _____ (2009c), *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- _____ (2000), *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- _____ (1999), “Memoria del Director General: trabajo decente”, 87a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1999.
- _____ (1998), *Empleos de Emergencia* OIT-PREALC. Santiago de Chile.
- OIT/PNUD (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Palley, T. (2007), “Financialization: what it is and why it matters”, Working Paper N° 525, The Levy Economics Institute of Bard College. Artículo presentado en

- conferencia “Finance-led capitalism? Macroeconomic effects of changes in the Financial Sector”, Berlín, 26-27 de octubre de 2007.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias” *serie Políticas sociales* (159) (LC/L.3198-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pautassi, L. (2009), “Programas de transferencias condicionadas de ingresos, ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”, Seminario Regional *Las familias interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, 29 y 30 de octubre de 2009, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Poppe, N., Strawn, J. y Martinson, K. (2004), “Whose Job is it? Creating Opportunities for Advancement, pp 31- en Robert Giloth (ed) *Workforce Intermediaries for the Twenty-first Century*, Philadelphia: Temple University Press.
- Programa de Formación, Capacitación y Empleo (Profocap), (2010), [en línea] <<http://www.conaf.cl/conaf/seccion-profocap.html>>.
- Programa de Protección Social (2010), [en línea]: <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Inicio.aspx>>.
- Rangel, M. (2005), “Género y Trabajo en el Sistema de Protección Chile Solidario: la Experiencia Local en dos comunas de la Región Metropolitana”, en Riquelme y Valenzuela (eds) (2005), *Chile Solidario y Los Desafíos de la Igualdad*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Repetto, F. (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Acuña, C.H. (comp.), *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Ribas, R. y Machado, A. (2008), “Employment and Poverty Dynamics in Brazil” en *Poverty in Focus* (16): “Jobs, jobs, jobs. The Policy Challenge”, Brasilia, International Poverty Centre (IPC).
- Rodríguez, A. y Alvarado, H. (2008), *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samson, M. (2009), “Social cash transfers and employment. A note on empirical linkages in developing countries”. En *Promoting Pro-Poor-Growth: Employment*, OECD.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (2008), “El Mercado laboral y las Políticas Activas del Empleo: el Rol del SENCE”, Santiago de Chile.
- Singer, M. y Gómez, C. (2006), “Propuesta de Sistema Público-Privado para la Intermediación Laboral”, Escuela de Administración, Programa de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Soares, S. y Leichsenring, A. (2010), Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del programa *Bolsa Família*. Working Papers, N° 12, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.
- Suplicy, E. (2009), *Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento*, Brasilia: Senado Federal.

- Tcherneva, P. y Randall Wray, L. (2005), *Employer of Last Resort Program: A case Study of Argentina's Jefes de Hogar program*, CFEPS Working Paper N° 41, Kansas City, Center for Full Employment and Price Stability.
- Tokman, V. (2008), "Flexiseguridad con informalidad: opciones y restricciones", CEPAL, *serie Macroeconomía del desarrollo* N° 70, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2007), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 130, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uruguay Social (Consejo Nacional de Políticas Sociales) (2009), "De la Emergencia a la Equidad: las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)", Montevideo.
- Walwei, U. (1996), "Improving job-matching through placement service" en: Gunther O'Reilly, Jackie Schmid and Klaus. K. Schömann (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Elgar, 402-430.
- Weller, J. (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales", Documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Asdi.
- Yaschine, I. y Dávila. L. (2008), "Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme" en *Poverty in Focus* (15): "Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America", Hailu y Veras Soares (eds.), Brasilia, International Poverty Centre (IPC), agosto.
- Zapata, J. (2009), "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia", *serie Políticas sociales*, N° 148, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Três programas de transferências com co-responsabilidade na América Latina

Nos últimos anos, os PTC da região mostraram diversas experiências na incorporação de mecanismos de inserção no mercado de trabalho. Em três países, a Argentina, o Brasil e o Chile, a experiência apresenta elementos ilustrativos destas iniciativas.

O caso argentino mostra a estreita relação gerada entre os programas de emprego e proteção social em contextos de crise, ilustrado a partir da experiência do programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD). Progressivamente observa-se uma transição desde o PJJHD em direção a soluções de política concebidas para operar mais além da emergência e conformar sistemas de proteção social mais inclusivos. Essas soluções visam atender a diversidade de necessidades dos beneficiários potenciais – como nos casos dos programas Seguro de Capacitação e Emprego (*Seguro de Capacitación y Empleo*, SCyE) e *Familias por la Inclusión Social*, e universalizar o acesso à proteção social –no caso do programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH).

O caso do Brasil mostra lições importantes a respeito da articulação intersetorial e concertação com o setor privado que surge a partir dos esforços realizados por adequar e vincular os programas do Ministério do Trabalho e Emprego aos requerimentos de inserção no mercado de trabalho dos beneficiários do Bolsa Família através do programa PlanSeQ - Bolsa Família o “Próximo Passo”). Esta experiência expõe a importância de contar com planos macro de longo alcance que permitam enquadrar tais ações dentro de uma preocupação de carácter sistêmico.

Finalmente, no caso do programa *Chile Solidario*, identificam-se dois tipos de caminhos para satisfazer as aspirações das famílias em relação à geração de renda e sua inserção no trabalho: o vínculo com o mercado do trabalho formal com subsídios à contratação e ações de intermediação de mão-de-obra –a experiência do programa de Bonificação à Contratação de Mão-de-Obra (*Bonificación a la Contratación de Mano de Obra*), e a inserção através do autoemprego e o microempreendimento –através do programa de Apoio ao Microempreendimento.

1. Argentina: da política social em contextos de emergência à busca da universalidade

O programa *Chefas e Chefes de Domicílio Desocupados* (*Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, PJJHD) foi lançado em maio de 2002 no contexto da forte crise econômica, política e social que surgiu no país no fim de 2001. Tal conjuntura marca um ponto crítico na trajetória socioeconômica e política que se estava gestando no país durante a década de 1990, momento em que se produz uma piora abrupta dos indicadores em matéria de trabalho, onde amplos setores da vigorosa classe média caem na vulnerabilidade socioeconômica. Em decorrência da crise de 2001 surge uma dramática escalada das cifras de desemprego. Em 2002, mais da metade da população se encontrava sob a linha da pobreza e cerca de um quarto dela, sob a linha da indigência (Agis, Cañete e Panigo, s/f; Golbert, 2004).

O cenário da política social argentina, marcado, por um lado, pela existência de uma ampla institucionalidade dirigida a entregar prestações ligadas ao trabalho assalariado, e a fraqueza dos programas sociais focalizados, por outro lado, tornaram necessária a criação de um plano especial para enfrentar a emergência. Surgiram neste contexto uma multiplicidade de programas focalizados, de baixa cobertura e de carácter temporário, principalmente de benefícios para desempregados vinculados a contraprestações na área de emprego³⁶. Um antecedente direto do plano *Jefas y Jefes*, e um marco importante nesta trajetória é o Plano *Trabajar a cargo* do Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridad Social (*Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, MTEySS), que operou entre 1996 e 2002 como um programa de emprego transitório que outorgava uma transferência monetária mensal e outras prestações (cobertura de saúde, seguro por acidente) a pessoas em situação de desemprego e de pobreza, em troca de uma contraprestação de trabalho —em geral, uma ocupação transitória em serviços comunitários, chegando a atender 130 mil pessoas (Cruces, Epele e Guardia, 2006; Golbert, 2004).

Estes esforços coincidem com a execução de programas de transferências monetárias. Em 1996, a Secretaria de Desenvolvimento Social aprova o Programa de Atenção a Grupos Vulneráveis (*Programa de Atención a Grupos Vulnerables*, PAGV), que contemplava ações de proteção social não contributiva a domicílios em situação de exclusão social, independente de sua inserção no mercado de trabalho. Em 2001, no contexto da crise, este programa incorporou um componente de transferências monetárias, denominado Renda de Desenvolvimento Humano (*Ingreso de Desarrollo Humano*, IDH), constituindo um antecedente direto do programa *Familias por la Inclusión Social* (Campos, Faur e Pautassi, 2007).

O programa *Jefas y Jefes* constituiu a principal resposta do governo argentino em matéria de proteção social não contributiva e transferência de renda diante da crise, absorvendo grande parte dos beneficiários e os recursos dos programas de emprego e combate à pobreza vigentes até então (Cruces, Epele e Guardia, 2008), conseguindo atender cerca de dois milhões de domicílios com um orçamento próximo ao US\$1,3 bilhão em seu ponto mais alto em 2003³⁷. Embora o programa inicialmente duraria até finais de 2002, a persistência do estado de crise fez com que fosse estendido até o fim de 2004. Precisamente, o processo de transição desde um programa concebido para a emergência, como o *Jefas y Jefes*, para soluções de política social de carácter mais permanente, apresentou uma “janela de oportunidade” para gerar um sistema de proteção social mais integral (Cruces e Gasparini, 2008).

No final de 2004 são formuladas as vias de saída do PJJHD, os programas *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE) e *Familias por la Inclusión Social*, e definem-se os procedimentos de transição segundo os perfis de inserção no mercado de trabalho dos beneficiários. Visto que estes dois programas incorporaram basicamente aos beneficiários do PJJHD e não estavam abertos ao ingresso de novos beneficiários³⁸, no

³⁶ No ano 1996 eram executados aproximadamente 31 programas de emprego e melhora de renda em diversas jurisdições do governo nacional. Ao longo do período 1992-1996, a maioria deles não teve uma vigência superior a dois anos (Golbert, 2004). Resulta importante indicar, como o fazem Cruces e Gasparini (2008), que se tratava essencialmente de programas de proteção social não contributiva e de transferência de renda a grupos pobres com membros desempregados, e não unicamente empregos de emergência.

³⁷ Base de dados de programas de proteção social não contributiva, División de Desenvolvimento Social, CEPAL.

³⁸ Uma exceção foi a incluso dos beneficiários do PAGV-IDH e a incorporação excepcional de grupos em situação de risco social e/ou emergência territorial, fundamentalmente em comunidades indígenas (Cruces e Gasparini, 2008).

final de 2009 foi anunciada a criação da Pensão Universal por Filho para Proteção Social (*Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, AUH), destinada a atender o conjunto de famílias que tinham sido excluídas dos programas anteriores, gerando um primeiro passo decisivo em direção à universalização da proteção social via transferências de renda.

1.1 O Plano *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJHD)

O plano *Jefes y Jefas* constituiu um plano de proteção social não contributiva de emergência que combinou componentes de emprego de diverso tipo (ver tabela A-1) e entregou uma transferência monetária mensal de 150 pesos por domicílio (US\$49 de 2002), equivalente a aproximadamente a metade da renda média *per capita* dos domicílios argentinos em 2002 (Galasso e Ravallion, 2003). A população-alvo estava constituída por famílias com chefes de domicílio ou pessoas de referência desempregadas, com filhos/as menores de 18 anos ou deficientes físicos de qualquer idade ao seu cargo e/ou mulheres grávidas. A participação das famílias no programa não tinha limite de tempo, mas sim eram dispensadas aquelas famílias cujas pessoas de referência conseguiram emprego, situação que pôde ter estimulado a informalidade (Cruces e Gasparini, 2008). Estavam explicitamente excluídas as famílias que tinham participado em outros programas de emprego ou qualificação de qualquer nível administrativo (nacional, provincial ou municipal) ou que tinham recebido outros benefícios da seguridade social e pensões não contributivas³⁹. O programa permitia às famílias eleger se o beneficiário seria o homem ou a mulher.

Além das co-responsabilidades em educação e saúde, o plano *Jefes y Jefas* exigia que a pessoa de referência realizasse, no mínimo, 20 horas semanais (entre quatro e seis horas diárias) de alguma das atividades de emprego previstas no programa (ver tabela A-2). Esperava-se que essa exigência funcionasse como uma forma de auto-focalização de maneira a atender as pessoas com maior necessidade de ajuda. No caso da transferência, ela não foi indexada a outros valores, e o seu peso relativo diminuiu fortemente durante o período (Golbert, 2004).

Contrário a seus predecessores em matéria de emprego e proteção social não contributiva, *Jefes y Jefas* não tinha um objetivo explícito em matéria de redução da pobreza, mas pretendia constituir uma solução de emergência de carácter universal e abrangente, isto é, que qualquer pessoa que reunisse os critérios de elegibilidade poderia reclamar a transferência. Desta forma, enfatizou-se o rápido aumento de sua cobertura seguindo a ideia de que este programa respondia ao “direito familiar de inclusão social” (CONAEyC, 2002). Apesar do anterior, a cobertura foi posteriormente limitada e o governo suspendeu a incorporação de novos beneficiários em maio de 2002⁴⁰.

A falta de estabelecimento de um ponto de corte por critérios de pobreza gerou fortes críticas ao programa⁴¹ pois estima-se que teria sido utilizado por pessoas que não estavam em situação de maior vulnerabilidade diante dos efeitos da crise, além de ter

³⁹ A não ser que se tratasse pensões outorgadas em razão de ser mãe de mais de seis filhos/as, ex combatentes das Ilhas Malvinas ou por motivo de incapacidade.

⁴⁰ A data limite para solicitar o benefício foi 17 de maio de 2002, de maneira que as pessoas não inscritas até então, ainda reunindo as condições de elegibilidade, ficaram fora do programa (Pautassi e Zibecchi, 2010).

⁴¹ A partir de sua última prorrogação no final de 2003 o programa incorpora a carência de renda como requisito para receber o benefício (CONAEyC, 2004).

sido objeto de diversas manipulações por parte dos municípios, que teriam inscrito seus próprios dependentes visando paliar a crise de liquidez existente. Nesta mesma linha criticou-se a falta de cumprimento dos critérios de elegibilidade –por exemplo, outorgar a transferência a famílias sem menores de idade– e a debilidade na verificação das co-responsabilidades, que podiam funcionar como filtro (Galasso e Ravallion, 2003). Sob outra ótica, porém, foram criticadas as barreiras ao ingresso de novos beneficiários que as exigências do programa impunham, por exemplo, a famílias pobres sem filhos menores de idade. Outras barreiras eram os prazos rígidos impostos para a inscrição no programa, e especialmente, a transferência monetária que o programa oferecia, devido à erosão de seu poder de compra, ao baixo montante, e ao fato de não atender à composição dos domicílios (CONAEyC, 2003; Golbert, 2004; Cruces y Gasparini, 2008; Pautassi y Zibecchi, 2010; Tcherneva e Randall, 2005).

Admitiu-se, contudo, que as famílias beneficiárias do programa tendiam a ser mais pobres que as não beneficiárias, além de apresentar diversas necessidades básicas insatisfeitas e altas taxas de dependência. Por outro lado, a maioria dos autores tem reconhecido que universalidade do programa e o não cumprimento estrito dos critérios de elegibilidade ou a verificação de co-responsabilidades ajudaram de maneira importante ao rápido aumento da cobertura do programa, em um cenário complexo de emergência socioeconômica é de grande agitação política (Galasso e Ravallion, 2003; Golbert, 2004; Tcherneva e Randall, 2005). Tal situação permitiu superar problemas de economia política decorrentes das tradicionais disputas pelas clientelas políticas nas províncias (Golbert, 2004). Outro aspecto positivo do programa foi a sua contribuição à consolidação dos Conselhos Consultivos Locais (CCL), que contribuíam para a descentralização administrativa, a participação, e a auditoria fiscal social do estado. (ibíd.)

1.2 Resultados do PJJHD em um contexto de emergência

As avaliações de impacto do programa mostram que desempenhou um papel importante em matéria de proteção social, tanto em termos de contenção de renda, quanto na provisão de trabalho. O efeito mais notável surgiu ao se impedir que seus participantes caíssem por embaixo da linha de pobreza, e especialmente sob a linha da indigência, sendo responsável por entre a metade e dois terços do aumento na renda destes domicílios (Galasso y Ravallion, 2003; Tcherneva e Randall, 2005). Em termos de trabalho, o programa teria ajudado a reduzir a taxa de desemprego nacional em 2,5 pontos percentuais (Galasso e Ravallion, 2003), aumentando em uma proporção semelhante o produto anual do país (Tcherneva e Randall, 2005). Tal situação teria permitido um lucro líquido de trabalho para cerca da metade de seus participantes –isto é, descontando o fato de ter encontrado trabalho por outra via. Assim, a metade deles teria ficado desempregada se não fosse pelo programa, e a outra metade teria permanecido inativa, principalmente as mulheres (ibíd.). Tcherneva e Randall (2005) salientam que ter permitido a participação de ambos os cônjuges no programa teria potencializado tanto os efeitos de redução da pobreza como o aumento do emprego.

TABELA A-1
ARGENTINA: CONTRAPRESTAÇÕES DO PLANO JEFES Y JEFAS DE HOGAR

Componente	Regras de operação	Mecanismos de inserção no mercado de trabalho	Descrição	Nº de participantes ^a (junho de 2004)
Conclusão educativa	Resolução MTEySS Nº 445/2002	Nivelamento de estudos	Prestação oferecida aos beneficiários do programa que tivessem estudos formais incompletos e desejassem certificar a conclusão de estudos. Este componente era prioritário, portanto era proibido aos beneficiários optar pela Prestação de Formação Profissional enquanto não tivessem completado algum dos ciclos de sua educação formal.	19 572 (inclui conclusão e formação)
Formação produtiva	Resolução MTEySS Nº 446/2002	Qualificação técnica e profissional	Compreensão um processo de identificação de setores prioritários nos quais se concentraria e Oferta Formativa, a cargo dos governos provinciais. O MTEySS devia habilitar Escritórios de Emprego para oferecer orientação profissional aos beneficiários do programa e desta forma poder precisar sua demanda de formação conforme ao seu perfil e trajetória de trabalho prévia, suas motivações atuais e expectativas e os setores prioritários	
Componente produtivo	Resolução MTEySS Nº 399/2002	Geração indireta de emprego	A participação neste componente dava prioridade para a cobertura de vagas de trabalho. Inclui subsídio à contratação de beneficiários de P.JJHD ascendente ao montante da transferência mensal	4 535
Componente de Infra-estrutura e Moradia	Resolução MTEySS Nº 246/03	Geração indireta de emprego	Faz parte do Programa Federal de Reativação para obras do Fundo Nacional de Habitação (<i>Fundo Nacional de Vivienda</i>). As empresas privadas adjudicatárias da construção de moradia em programas financiados total ou parcialmente pelo Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços têm como requisito incorporar 30% de beneficiários do programa. Durante o período é suspenso o pagamento da ajuda econômica não remunerativa, reiniciando uma vez terminado o vínculo empregatício. Não inclui subsídio à contratação.	...
Componente atividades comunitárias	Resolução MTEySS Nº 420/2002 Resolução MTEySS Nº 594/04	Geração direta de emprego	Os/as beneficiários/as devem incorporar-se a atividades ou projetos comunitários de utilidade social que contribuam a melhorar a qualidade de vida da população, de acordo com listado de orientação de atividades entregue pelo ministério. As atividades incluem tarefas de apoio social e comunitário (refeitórios comunitários e escolares, hortas, roupeiros comunitários, atenção de pessoas, etc.), desenvolvimento rural e urbano (feiras de artesanato, açougues municipais, etc.), turismo (conservação de áreas históricas e culturais, orientação e atenção ao turista, etc.), projetos ambientais, atividades de construção e/ou moradias de interesse social. Os municípios ou comunas são os responsáveis de coordenar a inscrição e cadastro de beneficiários/as, assim como designá-los/as em projetos e/ou atividades, e garantir o efetivo cumprimento da contratação. Os projetos e/ou atividades podem ser apresentados por organismos públicos e/ou por organizações da Sociedade Civil da localidade.	609 183

TABELA A-1 (continua)

Componente	Regras de operação	Mecanismos de inserção no mercado de trabalho	Descrição	No de participantes a (junio de 2004)
Componente de Cooperativas de Trabalho da Construção (Componente Emergência Habitacional)	MTEySS N° 594/04	Geração direta de emprego	Participação dos beneficiários em cooperativas de trabalho conformadas localmente para a construção de moradias, de infra-estrutura social, educativa, de saúde ou obras de saneamento, sob a coordenação dos municípios, de organismos provinciais ou de organizações não governamentais sem fins de lucro.	368
Componente materiais	Resolução MTEySS N° 173/2003	Geração direta de emprego	Transferem-se recursos a localidades de entre 500 e 100.000 habitantes para compra de materiais destinados a subsidiar obras de infra-estrutura social e comunitária. Inclui hortos e chácaras comunitárias.	32 635
Ouros			Plano nacional de obras municipais (231 beneficiários), Programa de recuperação produtiva 2004 (1436 beneficiários), Programa trabalho autogerido (530 beneficiários), Inclui o Programa de emprego comunitário (PEC) para trabalhadores desocupados, maiores de 16 anos, que não participem em outros programas de emprego, nem no programa <i>Jefes</i> (201 602 beneficiários).	203 799

Fonte: Elaboração própria em base a dados do sitio web *Ministerio del Trabajo* e CONAEyC (2004).

^a A discrepância entre o número de beneficiários cadastrados pelo programa e o número de participantes nas atividades de contraprestação deve-se principalmente às dificuldades que o programa teve desde o seu início para organizar as contraprestações. Vista a situação de emergência em que foi implementado e a rapidez com que cresceu o número de beneficiários do programa, aos problemas para oferecer atividades de contraprestação somaram-se outras dificuldades de gestão que incidiram tanto na capacidade para monitorar as contraprestações como no aumento do grau de descumprimento (cf. Cruces e Gasparini, 2008).

Diversos estudos detectaram a pouca capacidade das instâncias locais para gerar projetos de contraprestação, alertando, especialmente, para a falta de estratégias que permitissem relevar as capacidades dos beneficiários e gerar atividades condizentes para potencializá-las (CONAEyC, 2003), o que redundou na pouca difusão do componente de conclusão de estudos e formação profissional nas localidades (Tcherneva e Randall, 2005, anexos). A isso foram acrescentados problemas como a pouca pertinência da oferta educativa em relação ao perfil dos beneficiários, a insuficiência da oferta, além daquela fornecida pelo Ministério do Trabalho, e a pouca vinculação com o setor privado e às exigências do mercado do trabalho (CONAEyC, 2004). Problemas adicionais em termos formativos manifestaram-se nos projetos produtivos vinculados à economia social e ao desenvolvimento local devido às fraquezas na assistência técnica ex ante (ibíd.). Por outro lado, a persistência de práticas clientelistas que subordinavam as atividades de contraprestação a líderes comunitários e/ou políticos (agentes municipais, militantes de partidos políticos e outras organizações setoriais) tendeu a desencorajá-las (CONAEyC, 2003; 2004; Gruenberg e Pereyra, 2009).

1.3 Transição em direção a outros planos: *Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)* e programa *Familias por la Inclusión Social*

A evidência da mitigação da situação de crise no final do ano 2004 colocou no tapete a necessidade de desativar o plano *Jefas y Jefes* –concebido para paliar a emergência– e gerar soluções de política de longo prazo. A esse respeito foi importante a constatação de que boa parte da população argentina tinha-se mantido durante décadas transitando continuamente entre “soluções conjunturais de planos de emprego transitório” sem cobertura de previsão social (CONAEyC, 2004). Desta forma, foi proposta uma solução de saída que implicasse atender as necessidades de proteção social e ativação dos diversos grupos populacionais que formaram parte do programa (Pautassi e Zibecchi, 2010: 26). Este fato é um marco importante na história recente da política de proteção social não contributiva e transferência de renda no país, caracterizada pela discontinuidade, fragmentação e rigidez das soluções entregues em contextos de emergência (Cruces e Gasparini, 2008).

Observando o perfil dos beneficiários de *Jefas y Jefes* chegou-se à conclusão de que estes podiam organizar-se em três grupos, segundo suas probabilidades de “empregabilidade” (histórias de trabalho, características atuais em termos de seu capital educativo, faixa de idade, etc.), estabelecendo soluções de política diferenciadas para os três grupos.

Para aqueles que se encontravam em melhor situação (pessoas jovens, com nível educativo médio-alto, e alguma qualificação profissional), foi criado o Seguro de Qualificação e Emprego (*Seguro de Capacitación y Empleo*, SCyE) com o intuito de oferecer apoio na procura por emprego, na atualização de suas competências e em sua inserção no mercado trabalho. O segundo grupo, composto por pessoas que tinham maiores dificuldades, porém contavam igualmente com possibilidades de reinserção (pessoas adultas jovens e de idades mais avançadas com baixo capital educativo e sem qualificação), foi considerado para aceder ao seguro mas com uma forte ênfase nas ações de qualificação para o trabalho. Em 2006 entrou em vigência o novo plano, composto por uma transferência monetária de \$225 (US\$74 do mesmo ano) por um período de 18 meses ampliável a outros seis meses mas com uma diminuição da

transferência a \$200 mensais (US\$66 do mesmo ano). A inserção no trabalho se realiza através dos Escritórios de Emprego municipais e da Rede de Serviços de Emprego. Estas oferecem orientação e assistência na procura por emprego, serviços de intermediação de mão-de-obra para a incorporação ao emprego no setor público e privado, serviços de formação básica e profissional, participação em atividades de treinamento para o trabalho e assistência técnica para a formulação de projetos de autoemprego. Adicionalmente, com o intuito de reforçar a relação dos beneficiários com o mercado de trabalho, se determinou que o tempo de permanência no programa seria computado para a aposentadoria futura.

Para o terceiro grupo de pessoas catalogadas como “não-empregáveis” e “vulneráveis sociais”, foi criado o programa *Familias por la Inclusión Social* adscrito ao Ministério de Desenvolvimento Social. Este surgiu a partir da reformulação do programa PAGV-IDH que tinha se mantido como um programa de transferências de renda a famílias em situação de pobreza extrema durante o período de vigência do PJJHD. O Programa *Familias* é um programa de transferências condicionadas de renda a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, com meninos/as menores de 19 anos, pessoas vivendo com alguma deficiência física de qualquer idade, e/ou mulheres grávidas. Trata-se basicamente de famílias em situação de pobreza estrutural, com chefias femininas e menores de idade ao seu cargo. De fato, um 94,4% dos titulares do programa são mulheres⁴². Da mesma forma que o SEyC, os beneficiários provêm principalmente de famílias traspassadas desde o PJJHD, já que o programa não está aberto à incorporação de novas famílias.

A transferência monetária começa com 200 pesos (US\$54)⁴³ para famílias com dois filhos⁴⁴, e aumenta para 24 pesos para cada filho adicional, até um máximo de 380 pesos (US\$102) para famílias com seis filhos⁴⁵. Para recebê-las, as mães devem realizar atividades de contraprestação ligadas à assistência escolar e controles médicos das crianças. O programa não contempla um limite de tempo à participação dos domicílios e a recepção do benefício é compatível com outra renda no domicílio, sempre que a soma deles não supere o salário mínimo.

Embora não seja o seu objetivo principal, o programa *Familias* inclui alguns componentes de inserção no mercado de trabalho. Um deles é a possibilidade de optar por um subsídio adicional (bolsa de estudos e formação) de 60 pesos (US\$16), destinado a cobrir os custos de alimentação e transporte dos beneficiários que gostariam de concluir seus estudos e/ou inscrever-se em cursos de qualificação. Este benefício é voluntário, independente da transferência entregue às famílias, e é mantido sempre que o beneficiário/a cumpra com a assistência regular aos cursos com certificação oficial. Por outro lado, no marco do Ministério de Desenvolvimento Social, o programa se enquadra no contexto do denominado plano *Familias*⁴⁶, executado paralelamente ao Plano de Desenvolvimento Local e Economia Social “*Manos a la obra*”, cujo objetivo é brindar apoio técnico-financeiro às iniciativas de desenvolvimento socioeconômico local, destinadas prioritariamente a pessoas de baixa renda e desempregadas.

⁴² Para que o titular seja homem, ele deve pertencer a uma família mono-parental.

⁴³ Montantes para o ano 2009. Conversão feita em base a dólares do mesmo ano.

⁴⁴ A exceção do caso de famílias traspassadas do programa PAGV-IDH que podem receber transferências com um menor ao seu cargo.

⁴⁵ A partir do sétimo filho/a, as famílias podem optar a uma pensão não contributiva.

⁴⁶ Formam parte também das iniciativas do Ministério de Desenvolvimento Social o Plano Nacional de Seguridad Alimentaria e o Plano Nacional do Esporte.

1.4 Resultados da transição: acertos e desacertos

Os novos programas foram criados levando em conta dois elementos (Cruces e Gasparini, 2008). Por um lado, tentaram solucionar os problemas apresentados pelo *Jefas y Jefes*, especialmente os relacionados às transferências monetárias e a incompatibilidade com o trabalho assalariado. Por outro lado, visto que o traspasso dos beneficiários do PJJHD a estes programas é voluntário, estes foram concebidos para incentivar a migração. No SCyE, por exemplo, as transferências são consideravelmente maiores que no PJJHD, e os beneficiários que obtêm um emprego podem continuar recebendo a transferência por um prazo determinado (até doze meses no setor público e até seis meses no setor privado). No caso do programa *Familias*, o montante das transferências está ligado ao tamanho das famílias – número de menores a cargo. Adicionalmente, o montante das transferências foi ajustado sucessivamente em 2007 (185 pesos, equivalentes a US\$60) e 2009 (200 pesos, equivalentes a US\$54) para manter o seu valor aquisitivo. Em segundo lugar, a participação no programa está relacionada ao nível de pobreza e não pela condição de atividade dos chefes de domicílio. Por último, o benefício é compatível com a renda proveniente do trabalho – até o nível do salário mínimo.

Uma das críticas feitas a essa intervenção diz respeito ao fato de que apesar desses esforços, PJJHD continua tendo um número importante de beneficiários que não migraram em direção aos novos planos (ver tabela A-2). Uma possível explicação para isso é que os incentivos para o traspasso foram mal formulados. Enquanto os incentivos do programa *Familias* pareciam estar bem alinhados, o mesmo não acontecia com os do Seguro. Embora o traspaso do PJJHD ao Seguro implicasse um aumento de 50% no montante da transferência e oferecesse prestações adicionais relacionadas com a inserção no mercado de trabalho (qualificação e intermediação), a participação no programa supunha um custo claro em termos de duração (limite máximo de permanência de dois anos), enquanto que o *Jefas y Jefes* não impunha tal limite (Cruces e Gasparini, 2008).

TABELA A-2
ARGENTINA: BENEFICIÁRIOS E TRASPASSOS DOS PROGRAMAS PJJHD, SCYE
E FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Ano ^a	PJJHD Beneficiários	<i>Familias por la Inclusión Social</i>		<i>Seguro de Capacitación y Empleo</i>	
		Beneficiários	Traspastos desde o PJJHD	Beneficiários	Traspastos desde o PJJHD
2003	1 828 182	231 421 ^b	--	--	--
2004	1 587 271	218 538 ^b	--	--	--
2005	1 449 143	243 449	9 687	--	--
2006	1 128 942	371 290	11 9063	20 542	1 747
2007	757 505	539 386	14 266	71 155	4 588
2008	506 963	620 193	...	81 572 ^c	...
2009	...	695 177 ^d

Fonte: Cruces e Gasparini (2008); Base de dados de programas sociais, Divisão de Desenvolvimento Social, CEPAL.

^a Cifras ao mês de dezembro de cada ano.

^b Beneficiários do componente IDH do programa PAGV.

^c Média mensal.

^d A setembro.

Em segundo lugar, um importante grupo de beneficiários do PJJHD não dispõe atualmente da possibilidade de optar por estes programas. Nenhum deles tem deslanchado dentro do território do país. Isto significou, inclusive, que regiões com maiores recursos gerem seus próprios planos de proteção social não contributiva e transferências monetárias para aqueles que não recebem nem um nem o outro (Cruces e Gasparini, 2008). Por outro lado, as características dos programas e a forma em que definiram sua população-alvo impõem restrições à incorporação de beneficiários. Desta forma, existem beneficiários que não cumprem com os critérios para ingressar ao Seguro, nem com as condições mais restritivas para se beneficiarem do *Familias*: maior número de menores a cargo (de um a dois), limites ao nível educativo que os beneficiários podem ter, dificuldades de traspasso para os beneficiários homens do PJJHD, entre outros (Ibíd.).

Foi criticada também a nomenclatura utilizada pelo Ministério do Trabalho para designar os beneficiários de *Jefas y Jefes* entre “empregáveis” e “não empregáveis” (ou entre “trabalhadores” e “pobres”) visto que tal denominação ajudaria a internalizar e perpetuar as diferenças socioeconômicas que incidem nessa condição, originadas e reproduzidas historicamente por estruturas sociais desiguais e pouco inclusivas. Questiona-se o fato de que sob a categoria de “não empregáveis” tenha-se agrupado basicamente a mujeres em idades reprodutivas e com filhos ao seu cargo, o que tendeu a segmentar a saída do programa por gênero. É preocupante o fato de que a solução para este grupo contemple a exigência das co-responsabilidades o que não acontece com a modalidade oferecida a outros grupos (o SCyE). Isso constitui uma discriminação contra as mulheres pobres pois elas não têm garantidas as mesmas oportunidades de inclusão através de programas de emprego e qualificação para o trabalho (Campos, Faur e Pautassi, 2007; Cruces e Gasparini, 2008).

Por último, o fato de que os novos programas atendam basicamente a mesma população inscrita no PJJHD implica deixar sem proteção social a um amplo conjunto de domicílios e pessoas, especialmente àqueles que se encontram em situação de pobreza moderada, e cujas características não diferem substancialmente em termos de vulnerabilidade e empregabilidade (Cruces e Gasparini, 2008)⁴⁷.

Neste cenário, no fim de 2009 o governo anunciou a criação de um novo programa de transferências com co-responsabilidades, a *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social* (AUH), destinado a atender as famílias vulneráveis –especialmente com chefes de domicílio desocupados ou empregados em ocupações informais– com menores de 18 anos que não contassem com outra fonte de proteção social⁴⁸. Este programa entrega um montante por cada filho no domicílio, equivalente a \$180 (US\$46 do mesmo ano) até um máximo de cinco transferências por família (um total

⁴⁷ Embora os domicílios pudessem receber transferências monetárias e prestações do Estado através de outros programas de ajuda direta, pensões não contributivas, emprego público a nível local, ou programas sociais e de emprego a nível provincial e municipal, estes tinham uma incidência limitada (Cruces e Gasparini, 2008).

⁴⁸ No mesmo ano foi criado o programa de Renda Social com Trabalho (“*Argentina Trabaja*”). Trata-se de um programa de emprego através de cooperativas de trabalho que desenvolvem obras de complexidade baixa e média a nível local. Este programa está destinado a pessoas sem renda no grupo familiar, nem prestações de pensões, aposentadorias nacionais, nem planos do Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social ou provinciais, e inclui uma transferência monetária como retribuição ao trabalho nas cooperativas, além de outras instâncias de qualificação profissional e outras habilidades. O programa prevê um mecanismo de controle de assistência que opera como forma de monitoramento do trabalho para poder receber a transferência monetária.

de \$900 o US\$240). No caso de filhos com deficiência física, a transferência aumenta para \$720 (US\$193)⁴⁹.

Finalmente, apesar das projeções do impacto deste programa (Agis, Cañete e Panigo, s/f), ainda existe um grupo de famílias vulneráveis que no momento não estão participando dos programas de transferências de renda e que não estão sendo atendidos pela AUH. Trata-se principalmente de famílias com chefes de domicílio que trabalham no setor informal e cuja renda está apenas por em cima do salário mínimo, os microempresários e trabalhadores por conta própria (não informais), as mulheres grávidas e as famílias numerosas com mais de cinco filhos. Os beneficiários do programa *Familias por la Inclusión Social* deveriam ser absorvidos pelo novo plano.

2. Brasil: Bolsa Família e os desafios da articulação intersetorial e a coordenação

O *Bolsa Família* se enquadra na consolidação no Brasil de uma preocupação pela procura da intersetorialidade na política de proteção social não contributiva. Diferente dos programas de transferências ancorados nos ministérios respectivos⁵⁰, a responsabilidade do *Bolsa Família* foi assumida pelo então recentemente criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse ministério tinha como foco precisamente a integração das políticas de assistência social, de transferência de renda e de segurança alimentar e nutricional. Desta forma, seguindo a criação do Bolsa Família, surgiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006. Ambas as iniciativas foram encaminhadas a criar um modelo de gestão que garantisse a articulação da política assistencial a partir de: a redefinição das competências dos diferentes níveis administrativos, a melhora na organização das diferentes ações e prestações, e um novo conceito da implementação da assistência social, enfocada na descentralização e participação social (MDS, s/f). Um ponto decisivo neste processo foi a implementação de ferramentas como o Cadastro Único (CadÚnico), sistema de cobertura nacional que unifica a informação disponível sobre as famílias elegíveis para os diversos programas e prestações sociais e o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que outorga informação sobre o grau de vulnerabilidade das famílias, permitindo aos municípios implementar diversas ações no âmbito da política social (MDS, 2010).

No âmbito internacional, a criação do Bolsa Família marca o surgimento de um tipo de PTC associado à ideia de estabelecer uma renda mínima garantida (Britto, 2006; Draibe, 2006; Godoy, 2004). Apesar de que esta orientação devia, na prática, ser compatibilizada com a disponibilidade de recursos, a discussão sobre a universalização de seus benefícios ainda existe (Britto, 2008; Suplicy, 2009). Tal situação fez com que programa outorgasse maior importância ao acompanhamento das co-responsabilidades e as dificuldades que as famílias enfrentam para poder cumpri-las, do que às sanções por

⁴⁹ Ver em Crucese e Gasparini (2008) simulações dos custos, cobertura e impactos esperados de programas de transferências monetárias alternativos para enfrentar essa situação.

⁵⁰ Seguindo a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 1997 e de Bolsa Escola em 2001, entre 2001 e 2003 surgiu uma série de programas de transferências de renda setorial que operavam a nível nacional: Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás. Com o surgimento de Bolsa Família foram unificadas as regras de operação destes programas e aqueles que operavam nos níveis desconcentrados em um único programa. A ideia foi conjugar os esforços nos diferentes níveis administrativos, superando a fragmentação e superposição de ações, e enfatizando a intersetorialidade.

descumprimento (Draibe, 2006). O acompanhamento familiar se realiza através dos instrumentos com que a SUAS conta nas localidades como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

2.1. A busca da intersetorialidade através de programas complementários

Diante da estrutura federal do país, a unificação dos programas de transferências no Bolsa Família precisou de uma série de definições a respeito das competências dos diferentes níveis administrativos, a forma de alocar os recursos desde o governo federal, e o estabelecimento de procedimentos que permitissem respeitar a autonomia na organização das entidades descentralizadas. Neste contexto, a adoção voluntária do Bolsa Família por parte de um estado ou município facultava-os para implementar programas que pudessem complementar suas ações –os denominados "programas complementares" que começaram a surgir a partir de 2006⁵¹.

As atividades de acompanhamento às famílias realizadas através do PAIF foram cruciais para propor programas complementares às ações do Bolsa Família, ao facilitar a identificação dos problemas que as famílias apresentavam, na hora de cumprir com as co-responsabilidades, e que requeriam de competências de outros setores. Neste contexto, o governo federal tomou a iniciativa no diálogo intersetorial, facilitando os vínculos entre as ações dos diferentes ministérios a fim de que estivessem disponíveis para que estados e municípios as implementassem em suas jurisdições. Desta forma, o objetivo dos programas complementares era adequar a oferta setorial à situação particular de pobreza e vulnerabilidade das famílias de Bolsa Família, visando potencializar o efeito das transferências de renda nos âmbitos de competência de cada setor, e permitir a geração de estratégias de saída do programa ligadas à inserção produtiva. Esta última preocupação teve eco no MDS, que acrescentou à gestão do Bolsa Família, o SUAS e a SISAN, um novo âmbito de ação relacionado com a inserção produtiva, a cargo da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP). Tal situação é um indício do novo eixo orientador da política do MDS, isto é, a promoção social através da articulação e fortalecimento das ações de inclusão produtiva (MDS e MTE, s/fa: 4).

É neste contexto que o governo federal, através da coordenação de ações do MDS, o Ministério de Trabalho e Emprego (MTE) e a Casa Civil, impulsionou em 2008 o lançamento de um programa de qualificação profissional vinculado a ações de intermediação de mão-de-obra exclusivo para as famílias do Bolsa Família, o plano setorial de qualificação e inserção profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família, Planseq - Bolsa Família, também conhecido como "Próximo Passo"⁵². A

⁵¹ Entre os programas surgidos destacam entre outros: Brasil Alfabetizado, programa de re-educação para adultos e jovens que não concluíram sua educação formal, a cargo do Ministério de Educação; em qualificação profissional e ocupacional destacam o Programa de Qualificação Profissional Continuada em parceria com a empresa privada (Construtora Norberto Odebrecht) e o MDS, e o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) do Ministério de Energia e Minas; por último, programas de microcrédito tanto a nível federal como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do Ministério do Trabalho y Emprego, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) do Ministério de Desenvolvimento Agrícola, como também a nível estadual (Crediamigo e Agroamigo na região do Nordeste a cargo do Banco do Nordeste).

⁵² Outras ações de inserção produtiva promovidas atualmente pela SAIP são o Programa Acreditar, programa de qualificação e intermediação na área da construção civil, iniciado no ano 2008, em parceria com a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), e o curso preparatório através do qual se oferece apoio de reforço escolar para candidatar ao Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Promimp), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e a empresa Petrobrás para suprir a necessidade de mão-de-obra no setor energético e mineiro.

expectativa era atender, através deste programa, umas 200 mil pessoas beneficiárias do Bolsa Família.

2.2. El programa Planseq – Bolsa Família (Próximo Passo)

O programa complementar Próximo Passo é criado com o intuito de ampliar as oportunidades de inserção produtiva dos beneficiários do Bolsa Família, adequar a oferta setorial do MTE às necessidades locais, atender o aumento da demanda por mão-de-obra gerado no mercado do trabalho, e estimular a articulação entre os setores de assistência social e trabalho (MDS, 2009: 2).

A iniciativa se inscreve na nova política trabalhista do governo brasileiro, especificamente no marco da criação em 2003 do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PNQ é instituído em 2003 no âmbito do seguro de desemprego executado pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE). Tem com a finalidade implementar ações de qualificação social e profissional em diversas áreas, e articulá-las com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, o trabalho, a educação e a renda. O PNQ é implementado através de três conjuntos de iniciativas: os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), os Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional (ProEsQs) e por último, os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs), onde se inscreve o Próximo Passo.

Os PlanSeQs constituem espaços de integração das políticas de qualificação social e profissional, com aquelas de desenvolvimento e inclusão social em relação direta com a inserção no mercado de trabalho. Podem ser propostos por instituições representantes dos trabalhadores ou os empregadores; contemplam setores específicos da economia; e devem ser estruturados sobre a base da concertação social em conjunto com os representantes do governo e a sociedade civil.

A criação do PlanSeQ - Bolsa Família (Próximo Passo) teve lugar em estreita relação com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a inícios de 2007, que consistia em uma série de medidas adotadas pelo governo federal para melhorar a infra-estrutura e estimular o investimento privado em áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento da economia do país (MDS e MTE, s/f). Desta forma, o setor da construção civil, incluindo as áreas de transporte, energia, saneamento, moradia e recursos hídricos, foi o primeiro a ser incorporado ao Planseq - Bolsa Família, por ser esse um setor intensivo em mão-de-obra e onde, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2006), se detectava uma significativa participação dos beneficiários do Bolsa Família (MDS/MTE, s/f) (ver box 1)⁵³.

Posteriormente, foi incluído neste plano o programa Minha Casa Minha Vida, destinado à ampliação e melhora das condições de habitação de parte importante da população brasileira. Por último, o setor turismo também foi incluído no plano com o objetivo de fortalecer a demanda de mão-de-obra que vinha experimentando um importante incremento nos últimos anos, e que esperava seguir crescendo fortemente, como produto da realização de eventos esportivos como a Copa do Mundo de futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos na cidade de Rio de Janeiro em 2016 (MTur, s/f).

⁵³ A meta original do plano era atender 185 mil pessoas em 13 regiões metropolitanas: Manaus, Belén, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Baixada Santista (SP), Campinas (SP), Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal. Também está prevista sua execução em outras regiões, tais como Vitória, Goiânia, Palmas, São Luís, Aracaju, Maceió e Campo Grande.

2.3. Componentes

O PlanSeq - Bolsa Família é direcionado aos integrantes de famílias beneficiárias de Bolsa Família, maiores de 18 anos e que tenham cursado, no mínimo, até a 4ª série do Ensino Fundamental. Aquelas famílias que têm algum membro que cumpra com estas condições são convidadas a participar através de uma carta que explica as características do programa, esclarecendo que a inscrição é de carácter voluntário e que não constitui uma co-responsabilidade adicional a cumprir para receber os benefícios do Bolsa Família. As pessoas interessadas em participar devem inscrever-se no escritório local do SINE. Os inscritos são organizados segundo o IDF de sua família, e a convocatória aos cursos de qualificação é feita privilegiando os membros de famílias com IDF menor, até atingir a meta de convocatória em cada território. Segundo os requerimentos de cada curso, também ponderam-se as habilidades e os conhecimentos do beneficiário/a. Adicionalmente, o programa estabelece que, no mínimo, 30% dos inscritos sejam mulheres, visando incentivar sua inserção produtiva.

Os cursos de qualificação são ministrados por instituições privadas contratadas para esse efeito e têm uma carga horária total de 200 horas, que consistem em uma etapa teórica e outra prática. A primeira tem uma duração de 80 horas, é ministrada na sala de aula e aborda não só aspectos de qualificação em profissões e ofícios, mas também conhecimentos gerais e fortalecimento da cidadania. Por sua vez, a etapa prática se realiza em conjunto com o setor privado, na instituição executora ou no lugar de trabalho quando as pessoas têm um contrato prévio. Os participantes do programa recebem uma transferência adicional para efeitos de transporte e alimentação.

Durante o módulo prático dos cursos ocorre a primeira fase de intermediação entre os empregadores e os beneficiários do plano. Nesta etapa é possível concretizar as primeiras contratações para preencher as vagas disponíveis. Os formandos que não sejam contratados nessa etapa, ingressam no Sistema de Gestão de Ações de Emprego do MTE (SIGAE), ferramenta que permite cruzar informação relativa à demanda dos empregadores e a oferta disponível, segundo níveis de qualificação. Durante todas as etapas do processo, o Programa Bolsa Família monitora a participação dos beneficiários do PlanSeq Bolsa Família, brindando apoio socio-assistencial segundo requerido, através do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Na tabela A-3 mostra-se em detalhe alguns dos cursos oferecidos nos dois setores considerados, construção civil e turismo.

O plano pode ser implementado através de duas modalidades. Por um lado, a execução direta por parte do MTE, que contrata as unidades fornecedoras dos cursos de qualificação através de processos de licitação. No caso do setor construção civil, existe uma segunda modalidade que consiste no estabelecimento de um Convênio Plurianual Único (CPU) entre o governo federal e os estados e/ou municípios, caso estes tenham mais de 200 mil habitantes e estejam habilitados para executar políticas de emprego. Em 2009 o custo dos contratos realizados pelo governo federal para o setor construção civil e turismo aumentou para R\$111 milhões (US\$55 milhões) e R\$20 milhões (US\$10 milhões), totalizando pouco mais de R\$131 milhões (US\$66 milhões) (De Souza, 2010).

TABELA A-3
BRASIL: CURSOS DE QUALIFICAÇÃO OFERECIDOS NO PROGRAMA PLANSEQ – BOLSA FAMÍLIA

Construção civil	Turismo
Bodeguero	Recepcionista
Azulejista	Garçom/Garçonete
Carpinteiro	Camareira
Gesseiro	Agente de viagens
Eletricista	Cozinheiro/a
Mestre-de-Obras	Padeiro/a, pasteleiro/a
Pedreiro	<i>Bartender, barman</i>
Pintor	Mensageiro de hotel

Fonte: MDS e MTE (s/fb).

Neste contexto é primordial para o sucesso do programa a interlocução entre o governo federal, os estados e municípios com o setor empresarial, tanto para gerar uma proximidade adequada à demanda de mão-de-obra para efeitos da qualificação, quanto para reiterar o compromisso do setor privado no cumprimento das metas de inserção no mercado de trabalho. Isto depende das gestões dos agentes setoriais na localidade (MDS e MTE, s/f). Cobra especial importância a articulação entre o Ministério de Trabalho e Emprego, as secretarias estaduais de trabalho e as agências locais de intermediação de mão-de-obra. Da mesma forma, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordena com as secretarias de assistência social e os gestores locais do Programa Bolsa Família (MDS e MTE, s/f).

As secretarias de Trabalho ou os gestores locais das agências de intermediação de mão-de-obra estão encarregados de organizar os postos de atendimento para os beneficiários do Bolsa Família, articular com o setor produtivo local para identificar e oferecer as vagas para qualificação através das agências de intermediação, informar aos gestores de assistência social e do Bolsa Família sobre os resultados das convocatórias. Por sua vez, as secretarias de Assistência Social e os gestores do programa Bolsa Família devem se encarregar de informar às famílias beneficiárias sobre as ações do PlanSeQ - Bolsa Família, gerar a articulação com o SINE ou a agência de intermediação respectiva para acompanhar tanto as famílias que aceitam participar das ações de qualificação como aquelas que rejeitam a convocatória através dos CRAS e PAIF locais, adotar medidas que contribuam a reduzir a evasão e abandono do programa, e apoiar o governo federal no monitoramento das ações do programa. Por último, o governo federal oferece apoio técnico, especialmente referido à disponibilidade de informação de cada ministério através do Sistema Gestão do Programa de Ações de Emprego (SIGAE) (MDS e MTE, s/f).

2.4. Resultados

A inserção no trabalho das famílias pobres e vulneráveis no Brasil ainda é um desafio relevante neste país. Estima-se que cerca de 10% do total de pessoas inscritas no CadÚnico possuía vínculo empregatício formal, de no mínimo um mês por ano, em

dezembro de 2008⁵⁴. De acordo com a informação disponível, a metade dos inscritos no CadÚnico permanecia em um posto de trabalho por períodos não maiores a 18 meses, e no caso dos beneficiários do Bolsa Família que conseguem encontrar trabalho, esta cifra é ainda menor, permanecendo no emprego por períodos não maiores a 11 meses. Também, aqueles que se encontram no programa Bolsa Família têm uma taxa de rotatividade⁵⁵ nos empregos maior a daqueles que não estão inscritos neste (Soares e Leichsenring, 2010).

Devido ao pouco tempo que o programa PlanSeQ - Bolsa Família tem em operação, ainda não existem avaliações dos resultados na inserção no trabalho de seus beneficiários. Contudo, na medida em que a sua execução avança tem sido possível extrair algumas conclusões sobre os acertos e dificuldades do processo. Em 2009 o MDS realizou um estudo qualitativo sobre a percepção do funcionamento do programa em sua primeira fase (MDS, 2009c). O estudo consistiu na realização de grupos focais aos atores participantes do processo: por um lado os gestores locais, e pelo outro, a população-alvo do programa (inscritos ou não). O principal problema observado foi o baixo número de inscrições nos cursos de qualificação. Em maio de 2009, as vagas preenchidas atingiam 3,5% das oferecidas desde o nível federal (MDS, 2009b).

O estudo do MDS (2009c) permitiu também identificar os motivos do baixo número de inscritos nos cursos de qualificação desde o ponto de vista de ambos os atores. Os principais motivos mencionados pelas pessoas consultadas foram (MDS, 2009a; 2009c): i) o desinteresse pela área da construção civil —o setor com maior número de vagas; ii) o medo à perda dos benefícios do Bolsa Família; iii) o esforço que implicam as ações de qualificação para as famílias; e iv) falhas de gestão e operação do programa.

Estes motivos encontraram diversos pontos de consenso e dissenso entre o grupo de gestores e de beneficiários. Para os dois primeiros motivos houve concordância entre os gestores, mas discordância entre os beneficiários. Para o primeiro deles, a percepção de que o setor de construção civil constituía uma área predominantemente masculina surgiu de maneira espontânea em todos os grupos de gestores. No entanto, dentro do grupo de beneficiários a conclusão mais recorrente foi que o trabalho feminino no setor é cada vez mais valorizado, diminuindo a impressão inicial, que se manteve entre os gestores. Em segundo lugar, enquanto os gestores mencionaram o medo de perder os benefícios do Bolsa Família como um fator influente para explicar a não inscrição, entre os beneficiários tal preocupação não surgiu de maneira espontânea. Quando perguntados sobre esse tema, a percepção que surgiu foi oposta à esperada. A percepção dos beneficiários é de que se as famílias não inscrevessem as pessoas elegíveis, elas poderiam perder os benefícios. Ou seja, houve a percepção de que a inscrição no PlanSeQ poderia ser uma co-responsabilidade adicional para obter os benefícios do Bolsa Família.

Um grau maior de concordância entre gestores e beneficiários foi observada no terceiro ponto. Entre os beneficiários foram mencionadas as dificuldades de conciliar as atividades de qualificação com as responsabilidades previamente assumidas, entre elas, o cuidado de filhos pequenos, e as atividades no plano do trabalho e a escola. As

⁵⁴ De acordo com a informação do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego entre os anos 2004 e 2007 (Soares e Leichsenring, 2010).

⁵⁵ Calcula-se levando em conta o valor menor entre o total de vinculações e desvinculações sobre o total de empregos no primeiro dia do mês (Soares e Leichsenring, 2010, pág. 20).

atividades de cuidado foram mencionadas como o principal obstáculo para que as mulheres participem nas qualificações, tanto no caso de domicílios mono-parentais quanto conjugais.

Onde houve maior consenso entre gestores e beneficiários foi no quarto motivo, relativo à operação do programa. Entre as falhas mencionadas, a desinformação foi sindicada em ambos os grupos como um dos motivos principais da não inscrição. Do ponto de vista dos beneficiários, primou a percepção da falta de informação das modalidades dos cursos antes da inscrição, e a falta de clareza sobre o processo do programa uma vez inscritos. Esta última queixa também foi frequente entre os gestores. O motivo mencionado com mais força é a percepção de desarticulação entre as entidades envolvidas. Os gestores, por exemplo, percebem grandes diferenças na gestão do programa a nível federal, entre o MDS e el MTE, diferenças replicadas em níveis não concentrados. Adicionalmente foi mencionada a falta de coordenação entre as entidades executoras, os gestores locais e o SINE, além de dificuldades no acesso à informação provida pelo SIGAE.

Entre os elementos positivos associados à estratégia de difusão do programa foi mencionada a carta de convite que os membros elegíveis das famílias beneficiárias receberam. Além do conteúdo claro e de fácil entendimento, ela teve efeito na auto-estima das pessoas, ajudando a que se sintissem valorizadas por receber uma carta personalizada do governo federal.

Como sugestões para melhorar a operação do programa (MDS, 2009c) surgiram a adaptação do formato dos cursos aos requerimentos da população-alvo (possibilidade de fazer cursos vespertinos, facilitar o acesso de mujeres com filhos/as pequenos), a ampliação da oferta de cursos a atividades econômicas que pudessem ser desempenhadas dentro do domicílio, e a melhora dos canais de informação (utilização de canais de comunicação Bolsa Família). Também foi mencionada a necessidade de conscientizar os beneficiários sobre a importância da qualificação, como também de sensibilizar os organismos executores e os empresários locais sobre a implementação do programa nos municípios (MDS, 2009a).

Durante os primeiros meses de 2009, o MDS começou a realizar algumas destas mudanças, renovando as convocatórias para inscrever-se no programa. Os resultados da inscrição nos cursos ao longo de 2009 mostraram uma tendência à alta. Em fevereiro de 2010, a porcentagem de vagas preenchidas sobre o total de vagas oferecidas pelo governo federal, superava 40%⁵⁶ (De Souza, 2010).

3. Chile: o sistema *Chile Solidario*, entre o emprego independente e o trabalho assalariado

O Sistema *Chile Solidario* surgiu no ano 2002 a partir do diagnóstico da persistência de um núcleo rígido de pobreza extrema no país. Busca superar as barreiras à inclusão destes domicílios a partir de uma intervenção especializada que conjuga a assistência e a promoção social (FOSIS, 2004b). *Chile Solidario* não constitui um programa propriamente dito, mas uma estrutura institucional que estabelece determinadas regras para a

⁵⁶ Não inclui vagas oferecidas via CPU.

integração e articulação do conjunto da oferta programática pública em torno das famílias em situação de extrema pobreza, onde o seu eixo principal é o apoio psicossocial⁵⁷.

Chile Solidario entrega uma transferência monetária, o Bônus de proteção (*Bono de protección*). Essa transferência não tem o objetivo de suprir a renda das famílias, mas de cobrir os custos de transação associados ao acesso à oferta pública e a postulação aos diferentes subsídios. Daí que seu montante seja baixo se comparado com as transferências de outros PTC da região (começa com cerca de US\$20 para diminuir US\$10 por família). No esquema de intervenção que *Chile Solidario* propõe a expectativa é de que as famílias incrementem sua renda em função do apoio outorgado para se ter acesso aos distintos subsídios e transferências que a rede pública oferece.

O Programa Ponte (*Programa Puente*) é a porta de ingresso ao sistema *Chile Solidario*. É um programa de intervenção integral criado para dar apoio às famílias que vivem em condições de extrema pobreza⁵⁸. O programa combina uma série de intervenções e apoio de saúde física e mental, financiamento para melhorar a moradia, assistência para adquirir mais educação, apoio para melhorar a dinâmica familiar e assistência para encontrar um trabalho ou gerar renda. O programa enfatiza a relevância do desenvolvimento do capital social da família e sua inserção em redes sociais de apoio mútuo, assim como a integração de diferentes componentes de assistência para responder a uma pobreza multicausal e multidimensional. Cada família recebe a assistência de um “*Apoyo Familiar*” para identificar e coordenar o acesso preferencial a programas sociais e de trabalho. O seu papel é aproximar os beneficiários à oferta pública e trabalhar os aspectos psicossociais e da dinâmica familiar que condicionam negativamente a situação de exclusão social⁵⁹ (FOSIS, 2004b; 2004c). O apoio psicossocial é direcionado através do *Apoyo Familiar* e a prefeitura em coordenação com a Unidade de Intervenção Familiar. A intervenção ou acompanhamento tem uma duração de 24 meses.

As atividades realizadas por *Apoyo Familiar* no *Puente* servem para propor um esquema de egresso gradual das famílias do programa em função de seu cumprimento das 53 condições mínimas, em sete dimensões de intervenção (identificação, saúde, educação, habitação, dinâmica familiar, trabalho e renda), que o programa busca instalar. Na medida em que a família vai cumprindo os mínimos em cada dimensão trabalhada, as visitas dos apoios familiares tornam-se menos frequentes, ao mesmo tempo que o montante do bônus de proteção diminui. Ao egressar do *Puente*, as famílias mantêm a transferência (“*Bono de egreso*”) e o acesso preferencial à oferta pública por outros três anos. Depois desse período, as famílias saem definitivamente do sistema *Chile Solidario*.

Neste contexto, os componentes de trabalho do sistema *Chile Solidario* radicam nas dimensões de renda (dimensão I4) e trabalho (dimensões T1, T2 e T3) (ver tabela A-4).

⁵⁷ Se han incorporado otros programas de seguimiento y apoyo psicossocial similares al Puente orientados a poblaciones específicas en situación de vulnerabilidad social como el programa Vínculos para adultos mayores, Calle para la integración de personas en situación de calle y Abriendo Caminos para niños y niñas de familias con personas privadas de libertad.

⁵⁸ Ver [on-line]: <<http://www.programapuente.cl>>.

⁵⁹ Entre eles, por exemplo, a autonomia, a auto-estima, a confiança nas instituições e competências resolutivas básicas (cf. FOSIS, 2004c).

TABELA A-4
CHILE: CHILE SOLIDARIO, DIMENSÕES TRABALHO E RENDA

Dimensão trabalho	Dimensión renda
T1: Que no mínimo um membro adulto da família trabalhe de forma regular e tenha uma remuneração estável.	I1: Que os membros da família que tenham direito a SUF (Subsídio Único Familiar), o obtenham (a não ser que estejam postulando).
T2: Que nenhum menor de 15 anos abandone os estudos para trabalhar.	I2: Que os membros da família que tenham direito a <i>Asignación Familiar</i> , a obtenham.
T3: Que as pessoas que estão desocupadas estejam inscritas no Escritório Municipal de Informação de Trabalho (<i>Oficina Municipal de Información Laboral, OMIL</i>).	I3: Que os membros da família que tenham direito a Pensão Assistencial (<i>Pensión Asistencial, PASIS</i>), a obtenham (a não ser que estejam postulando).
	I4: Que a família conte com renda econômica em cima da linha de indigência.
	I5: Que a família conte com um orçamento organizado em função de seus recursos e necessidades prioritárias.

Fonte: FOSIS (2004b).

3.1. Situação e aspirações das famílias que ingressam ao *Puente*

Uma das maiores aspirações das famílias que ingressam ao programa *Puente* radica na obtenção de um trabalho estável, entendendo-se com isso o desejo de ter uma renda mensal segura que lhes permita controlar a incerteza de não poder satisfazer suas necessidades básicas (MIDEPLAN, 2006b). Isso é reflexo de uma situação caracterizada pela alta rotatividade e instabilidade no trabalho (MIDEPLAN, 2006b), além da existência de baixas qualificações e altas taxas de dependência dentro do domicílio (FOSIS, 2006). No entanto, foi encontrado que a maior parte do tempo os adultos destes domicílios estão ocupados em trabalhos assalariados (FOSIS, 2006; MIDEPLAN, 2006b). Tais atividades são de carácter estacional e têm uma importância crucial naquelas regiões ou cidades onde existem aglomerações produtivas (*clusters*) que têm uma demanda intensiva de mão-de-obra pouco qualificada (indústria frutícola e da pesca no centro e centro sul do país, respectivamente) (MIDEPLAN, 2006b; MIDEPLAN, 2009). Essa situação imprime uma sorte de regularidade à relação que essas famílias estabelecem com as estruturas de oportunidade do mercado de trabalho, caracterizada por sua ciclicidade estacional e marginalidade a respeito das atividades urbanas mais dinâmicas (FOSIS, 2006). Para participar neste circuito de trabalho as famílias devem estar inseridas em uma rede de relações sociais informais (família, amigos e conhecidos) através das quais conseguem informação e acesso a diversas alternativas. A manutenção desta rede de sobrevivência supõe uma exclusão simbólica ou uma falta de integração às formas de sociabilidade próprias da vida urbana, o que contribui a reproduzir a situação de exclusão.

As atividades não assalariadas aparecem para as famílias como mecanismos complementares quando elas não obtêm trabalhos assalariados nos períodos menos dinâmicos do ciclo estacional (FOSIS, 2006). Isto devido a que apesar dos maiores graus de liberdade que conferem, as estratégias ligadas ao trabalho independente e especialmente ao microempreendimento geram menor renda, impedindo um planejamento ou poupança a médio e longo prazo (MIDEPLAN, 2009; FOSIS, 2006). Desta

forma, quando os chefes de domicílio têm acesso a empregos considerados como bem remunerados e em um ambiente de trabalho valorado, o desenvolvimento de um microempreendimento não é considerado como um projeto atraente (MIDEPLAN, 2009).

3.2. Componentes e programas da intervenção em matéria de trabalho

Chile Solidario tem várias formas de facilitar a inserção no trabalho (ver tabela A-5) e há incentivos tanto para as empresas que empregam os indivíduos, quanto para as *Oficinas Municipales de Intermediación de Mano de Obra* (OMIL) que colocam os indivíduos em postos de trabalho⁶⁰. Uma das intervenções deste tipo se realiza através do programa de *Bonificación Chile Solidario*⁶¹, que opera através das OMIL e considera uma modalidade para adultos (maiores de 30 anos) e outra para jovens (entre 18 e 29 anos). A bonificação para adultos equivale a 50% da renda mínima mensal, com uma duração de entre um a quatro meses, renovável a cada dois meses. Adicionalmente, esta intervenção financia os custos de qualificação para o trabalho de cada trabalhador contratado por um montante de até \$100.000 (aproximadamente, US\$200) e entrega uma bonificação para refeição e transporte de até \$55.000 mensuales (aproximadamente US\$110). A bonificação destinada a subsidiar a contratação de jovens entre 18 e 29 anos também equivale a 50% do salário mínimo, mas rege por quatro meses e é renovável pela mesma quantidade de tempo. Esta versão considera o financiamento dos custos de qualificação por um montante de \$370.000 (US\$740 aproximadamente) mensal, ao qual se somam as bonificações por refeição e transporte de \$55.000, entregues a cada mes. As OMIL facilitam a inserção no trabalho destas pessoas, recebendo \$70.000 (US\$140) para cada beneficiário habilitado e uma bonificação de \$20.000 (US\$40) se a pessoa permanecer por um mínimo de quatro meses no posto de trabalho.

A maior parte das ofertas de inserção no trabalho de *Chile Solidario* tem como foco os programas que utilizam mecanismos de apoio ao trabalho independente, especificamente ao microempreendimento, e em segundo lugar, serviços de intermediação combinados com qualificação, ou subsídios à contratação. Assim, por exemplo, o programa de Apoio ao Microempreendimento do FOSIS é oferecido aos membros das famílias de *Chile Solidario* maiores de 18 anos, cessantes, desocupados, procurando trabalho por primeira vez ou com uma ocupação precária. O programa entrega um subsídio financeiro ou capital semente equivalente a \$300.000 (aproximadamente US\$600) para a aquisição de insumos e compra de materiais necessários para iniciar a atividade. Além disso, através de cursos e oficinas grupais o programa fornece qualificação em habilidades empreendedoras; comercialização e administração, além de um período de acompanhamento e apoio técnico.

⁶⁰ As OMIL têm as funções de apoiar o processo de inserção no trabalho dos desempregados, fomentar a criação de novos empregos, operar o cadastro de cessantes, entregar orientação relativa ao trabalho e diversos serviços aos desempregados.

⁶¹ Ver [en línea]: <<http://www.sence.cl/bonificajchs.html>>

TABELA A-5
CHILE: OFERTA PROGRAMÁTICA DO SISTEMA CHILE SOLIDARIO
NAS DIMENSÕES TRABALHO E RENDA, 2009

Programa	Mecanismos de inserção no trabalho	Instituição(es) a cargo	Descrição	Vagas nacionais
Programa geração microempreendimento o indígena urbano	Apoio ao trabalho independente. Qualificação técnica e profissional.	CONADI (Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena), Subsecretaria do Trabalho	Financia iniciativas produtivas na população indígena beneficiária do sistema através de concursos públicos.	531
Programa de apoio ao micro-emprego (PAME)	Apoio ao trabalho independente. Qualificação técnica e profissional.	FOSIS (Fundo de Solidariedade e Investimento Social)	Outorga assistência técnica e apoio à formação e qualificação, sob um esquema participativo de autogestão.	23 013
Programa de apoio ao emprego <i>Sistema Chile Solidario</i>	Serviços de intermediação de mão-de-obra. Qualificação técnica e profissional..	CONAF (Corporação Nacional Florestal), PROFOCAP (Programa de Formação, Qualificação e Emprego), Subsecretaria do Trabalho	Apoiar a inserção no trabalho em atividades relacionadas ao desenvolvimento produtivo local, preferentemente com a área agroflorestal.	2 000
Programa bonificação à contratação de mão-de-obra <i>Chile Solidario</i>	Geração indireta de emprego. Qualificação técnica e profissional.	SENCE (Servicio Nacional de Qualificação e Emprego)	Apoio para a incorporação ao mercado de trabalho dependente através de bonificação à contratação <i>Chile Solidario</i> , incentivo à contratação de jovens pertencentes ao sistema e habilitação sócio-laboral.	2 800
Programa bonificação à contratação jovens <i>Chile Solidario</i>	Serviços de intermediação de mão-de-obra.			
Programa empregabilidade juvenil	Qualificação técnica e profissional. Serviços de intermediação de mão-de-obra.	FOSIS (Fundo de Solidariedade e Investimento Social)	Fornecer serviços especializados para gerar um plano personalizado de inserção no trabalho a jovens desocupados.	1 300
Programa desenvolvimento de competências para o trabalho mulheres <i>Chile Solidario</i>	Qualificação técnica e profissional.	PRODEMU (Fundação para a Promoção e Desenvolvimento da Mulher)	Entrega habilitação para o trabalho e competências específicas em ofícios para uma melhor inserção no trabalho.	1 305
Bolsa de apoio para a retenção escolar (BARE)	Nivelamento de estudos e deserção escolar.	JUNAEB (Junta Nacional de Auxílio Escolar e Bolsas)	Transferência de livre disposição a estudantes do ensino médio em condição de vulnerabilidade sócio-educativa e risco de deserção escolar. O benefício se mantém durante os quatro anos de ensino médio e é depositado em uma poupança.	15 408
Subsidio pró-retenção escolar	Nivelamento de estudos e deserção escolar.	MINEDUC (Ministério de Educação)	Subvenção econômica diferenciada entregue a administradores de estabelecimentos educacionais que incluam meninas/os e jovens integrantes de famílias beneficiárias do <i>Chile Solidario</i> que cursem entre 7º ano de educação primária e 4º ano de educação secundária.	69 044

Fonte: Elaboração própria sobre a base do *Sistema Gestión Chile Solidario*, fichas de programas. http://siis.mideplan.cl/redsocial/ppal_0.php.

Vale ressaltar o volume das bolsas de retenção escolar, que constituem um mecanismo de suma importância para a inserção no trabalho futura e o aproveitamento da oferta programática no âmbito do trabalho.

3.3. Resultados

Acesso ao emprego assalariado: intermediação, qualificação e subsídios à contratação
De acordo com o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, 2008), das 4.000 vagas disponíveis para o programa Bonificação de Contratação de Mão-de-Obra para os beneficiários do *Chile Solidario*, cerca de 50% destas vagas tinham sido usadas no fim de 2008 e 2.015 indivíduos tinham sido contratados por um mínimo de quatro meses. De igual forma, de 5.280 selecionados para o programa de habilitação socio-laboral, se atingiu 15% da cobertura com 1.398 beneficiários egressos do programa. Os resultados do programa para jovens em risco social ressaltam que de uns 1.175 beneficiários selecionados, 402 tinham sido egressos do programa de habilitação socio-laboral e 19 tinham sido contratados no fim de 2008.

TABELA A-6
CHILE: DESEMPENHO DA OMIL, 2000-2008

Ano	Inscritos	Vagas	Colocações	Colocações/ Inscritos (%)	Colocações/ Vagas (%)	Colocações/ Desocupados (%)
2000	233 506	107 714	72 499	31,0	67,3	13,5
2001	458 352	183 628	123 202	26,9	67,1	23,0
2002	369 797	164 628	106 898	28,9	64,9	20,2
2003	326 751	138 985	91 183	27,9	65,6	17,7
2004	273 507	125 326	76 832	28,1	61,3	11,6
2005	310 521	173 567	58 965	19,0	34,0	9,4
2006	298 546	101 366	61 814	20,7	61,0	11,6
2007	291 004	171 274	94 962	32,6	55,4	19,2
2008	272 783	110 350	55 002	20,2	49,8	9,8
Promedio (%)				26,2	58,5	15,1

Fonte: Baseado em Singer e Gómez (2006) tabela 2.; dados da *Unidad de Intermediación Laboral de La Bolsa Nacional del Empleo*, tabela 71; e LABORSTAT da base de dados da OIT.

Ao se considerar o comportamento das OMIL entre 2000 e 2008, observa-se que, em média, 26,2% dos inscritos encontrou trabalho, 58,5% das vagas foram preenchidas e aproximadamente 15% do total de desocupados foram atendidos (ver tabela A-6). Apesar dos avanços, tais cifras se encontram por embaixo da razão de colocações/vagas⁶² considerada como bem-sucedida em países desenvolvidos —sobre 70%— (Walwei, 1996).

O grupo específico de *Chile Solidario* pode ser ainda mais difícil de colocar em um trabalho decente devido ao seu limitado acesso a redes sociais e baixos níveis de escolaridade. De acordo com a informação fornecida por MIDEPLAN (2007), construída a partir das bases de dados do Painel *Chile Solidario* de 2003, 2004 e 2006, os usuários de

⁶² Calculada a partir da média mensal de desocupados a cada ano.

Chile Solidario têm, em geral, baixos níveis de escolaridade com uma alta incidência de mulheres chefes de domicílio (41,9%), com níveis de dependência demográfica altos e com 4,8 filhos, em média, por domicílio.

A avaliação de impacto realizado por MIDEPLAN (2007), que considera a análise da participação no trabalho de um grupo de beneficiários de *Chile Solidario* e de um grupo de controle com características semelhantes, mostra uma diferença positiva e significativa na taxa de participação no trabalho das mulheres chefes de domicílio no *Chile Solidario* de 7,1% em 2003 e 4,4% em 2006. Infelizmente, as taxas de ocupação são menores para o grupo de intervenção se comparado com o grupo de controle, tanto para chefes quanto para as mulheres chefes de domicílio. Como observa Barrientos (2010:13): “isto significa que o aumento da participação dos usuários do *Chile Solidario* reflete um fluxo desde a inatividade para ao desemprego, mais do que a inatividade para o emprego”.

A avaliação de MIDEPLAN observa que “o trabalho por conta própria é menos lucrativo, menos sustentável e requer grande acompanhamento institucional para se sustentar no tempo”. No entanto, observa que é mais fácil promover a transição do programa a atividades por conta própria. Isto é evidente na análise de MIDEPLAN (2008) que combina dados qualitativos de 15 grupos focais com uma análise quantitativa de uma pesquisa aleatória de 1.003 mulheres participantes em programas de empregabilidade. As mulheres participantes tendem a apresentar baixos níveis de escolaridade; 44,6% não completaram o ensino básico e 70% apresentam educação básica completa ou menos. Depois de ter cursado o programa, 43,1% dos participantes não tinham trabalho, 37,4% trabalhavam por conta própria e só 19,6% tinham trabalho assalariado.

A experiência dos programas de *Chile Solidario* e das OMIL analisada por Rangel (2005) destaca os desafios específicos que surgem ao se tratar de facilitar a inserção no trabalho destes grupos vulneráveis. Este estudo examina a situação de beneficiários do *Chile Solidario* e do Programa *Puente* e sua inserção no trabalho em duas comunas da Região Metropolitana de Santiago: Renca e El Bosque.

Em ambas as comunas estudadas por Rangel (2005), os postos oferecidos através das OMIL tinham requisitos muito superiores à experiência e o nível educativo que os membros das famílias beneficiárias do programa *Puente* possuíam. Enquanto a maioria dos empregos requeriam trabalhadores com ensino médio completo, os dados da Ficha de Proteção Social mostram que a média de escolaridade das pessoas que são beneficiárias do programa *Puente* é de 6,5 anos de estudos formais, o qual contrasta com uma média nacional de 9,8 anos. A população rural do programa *Puente* tem uma média de 5,9 anos de escolaridade comparada com a média rural de 6,7 anos de estudo. De forma semelhante, nas áreas urbanas a população de beneficiários do programa *Puente* apresenta uma média de 6,8 anos de escolaridade comparada com a média urbana de 10,3 anos⁶³. Para a população do programa *Puente*, de entre 45 e 54 años, a média de escolaridade diminui para 4,6 anos para homens e mulheres e para a população maior de 55 anos, a escolaridade média ambos é de 3,2 anos.

Por outro lado, há desafios específicos e de tipo psicossocial para que os beneficiários possam ter acesso a trabalhos e empregos estáveis. Segundo as entrevistas

⁶³ Estes dados são para a população maior a 15 anos.

de Rangel (2005:242) com empregados das OMIL, muitas pessoas do programa *Puente* “têm problemas de desempenho, como falta de disciplina no trabalho e absenteísmo relacionado com frequência ao consumo de bebidas alcólicas, e portanto não conseguem completar um mês no trabalho”. Segundo Rangel documenta, as famílias estão incorporadas no programa por tempo insuficiente para poder superar as múltiplas dificuldades que encontram ao ingressar no mercado de trabalho. Em consequência, os componentes de habilitação para o trabalho e a ajuda psicossocial costumam ser tremendamente importantes, questão que também foi verificada no caso de outros países (King e Mueser, 2005). Um acompanhamento de mais longo prazo pode facilitar a aquisição de qualificações relevantes e habilidades específicas que acarretam uma remuneração superior no mercado de trabalho.

Desta forma, embora a inscrição na OMIL seja alta e a utilização das redes institucionais para procurar um emprego comece a definir-se como uma estratégia relevante para a vinculação das famílias mais pobres com o mercado de trabalho (FOSIS, 2006; MIDEPLAN 2009), elas ainda têm problemas para encontrar trabalhos estáveis. O principal problema é o suposto de que efetivamente existe uma demanda de trabalho para os integrantes das famílias pertencentes ao sistema *Chile Solidario* (MIDEPLAN, 2006a). Na prática, os empregos oferecidos ainda são inadequados para o perfil e história de trabalho dos beneficiários do programa (MIDEPLAN, 2009).

Uma primera causa é a pouca vinculação obtida com o setor privado. Apesar da existência de mesas de trabalho regionais e locais que se reúnem em forma regular, elas não trabalham com organismos privados, perdendo-se a conexão entre a oferta e a demanda de trabalho (MIDEPLAN, 2006a). Esta situação piora diante da falta de recursos humanos e financeiros por parte das OMIL para desenvolver ações complementárias à intermediação como a definição dos perfis socio-laborais dos participantes no programa, dependendo muitas vezes o sucesso da inserção no trabalho na proatividade dos encarregados da OMIL (Ibíd.). Neste contexto, o incentivo à colocação tem sido pouco eficaz já que muitas vezes se retrasa ou simplesmente não chega à OMIL. Desta forma, os organismos locais aspiram a poder receber mais recursos fixos pela via administrativa que permitam ampliar as capacidades e contratar mais profissionais especialistas (Ibíd.). Um segundo problema do incentivo é que não contempla um período de acompanhamento e avaliação da situação de trabalho dos beneficiários uma concluída a duração do subsídio, nem contempla avaliar elementos chave do sucesso do programa como a taxa de deserção (Ibíd.)

Novamente, nesta dimensão o déficit educacional age em contra dos beneficiários diante dos requerimentos dos empregos ofertados através das OMIL. A precariedade no trabalho não será superada enquanto os empregos aos quais as famílias acedem não transcendam o ciclo de estacionalidade antes caracterizado. Em relação a este ponto, estudos realizados sobre trajetórias de trabalho das famílias no programa *Puente* encontraram que atingir maiores níveis educacionais também não é uma ferramenta infalível (FOSIS, 2006). Se bem maiores níveis de educação permitem encontrar empregos de maior qualidade e remunerações, isso não se traduz necessariamente no acesso a condições de formalidade (Ibíd.). Ao que parece, trajetórias de trabalho precoces permitem maiores probabilidades de acesso a atividades formais, possivelmente

devido à importância que as redes informais adquirem na inserção no trabalho destas pessoas (Ibíd.).

Em segundo lugar, Rangel mostrou que as OMIL nas duas comunas estudadas ofereciam três vezes mais vagas para homens do que para mulheres, com especificações de idade limite em muitos casos menor a um terço da idade daqueles que estão procurando postos. Adicionalmente, Rangel observou que enquanto o quadro com a oferta de trabalho para homens em uma dessas comunas indicava o salário oferecido, no caso das mulheres essa informação não estava incluída como se ela “carecesse de relevância para as mulheres, ou não fosse de interesse para elas conhecer o montante da remuneração do emprego ao qual se candidatam” (Rangel, 2005, 239). A essa situação somam-se as restrições específicas para a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho. Segundo constata Rangel (ibid), devido à forte divisão do trabalho por gênero das tarefas reprodutivas dentro da casa, existem custos fixos de participação no mercado de trabalho altamente diferenciados por sexo. Por exemplo, os custos fixos de deixar de realizar o papel de cuidadora principal na família implicam que as mulheres têm que encontrar serviços de creche e de cuidado para seus filhos. O problema de não ter com quem deixar os filhos foi uma das restrições mais mencionadas pelos encarregados das Unidades de Intervenção Familiar (Rangel, 2005:267).

Adicionalmente, Rangel (2005:267) observa que existe uma falta de emprego adequado que dê resposta às expectativas das mulheres, porque os poucos empregos que existem “estão distantes e as beneficiárias do programa *Puente*, em sua maioria, não querem um emprego temporário de um ou dois meses, que são os que mais aparecem, e almejam trabalhos mais estáveis, um bem ainda mais escasso”. O fato de que frequentemente os empregos potenciais estão a uma distância significativa do domicílio dos beneficiários incrementa os custos fixos de transporte e de tempo para adquirir um trabalho, e em consequência, os salários de reserva que os beneficiários/as anseiam obter. A distância também pode impor custos específicos para a coordenação de cuidados que pode incrementar as barreiras para a participação da mulher no trabalho. No caso delas, as fases do ciclo de vida familiar e a demanda de cuidado associada a cada etapa acabam sendo determinantes de suas possibilidades de inserção bem-sucedida em empregos formais. Por exemplo, estas possibilidades são maiores no caso de mulheres em domicílios biparentais que conseguiram uma certa estabilidade e já não têm que se dedicar ao cuidado dos filhos. Uma situação contrária experimentam as mulheres jovens e chefes de domicílio em famílias monoparentais (MIDEPLAN, 2009).

Em síntese, apesar das ações em matéria de inserção no trabalho previsto por *Chile Solidario*, detectou-se uma baixa capacidade para se obter sucesso nas dimensões de renda e trabalho (Larrañaga, 2010; MIDEPLAN, 2009). São essas mesmas dimensões as que apresentam maiores porcentagens de reativação, isto é, que durante a trajetória do *Puente* foram cumpridas e que experimentaram retrocessos ficando pendentes no fim do período (Ibíd.).

Especial ênfase tem o fato de ambas as categorias, dimensões não cumpridas e reativadas, têm relação com as condições mínimas que dependem do contexto socioeconômico e a disponibilidade da oferta pública, em contraste com aquelas que dependem de mudanças e melhoras na dinâmica familiar (Ibíd.). Isso chama

particularmente a atenção sobre a adequada conexão entre os mecanismos de inserção no trabalho e o contexto socioeconômico que explica os seus resultados.

Emprego independente e microempreendimento

No caso das estratégias que buscam fortalecer o emprego independente e o microempreendimento, elas conseguiram instalar-se e captar a atenção dos beneficiários, especialmente da população feminina. O acesso à rede institucional, especialmente da oferta programática que o FOSIS oferece, tem sido um dos elementos que mais tem ajudado a potencializar esta forma de inserção no trabalho nas famílias *Chile Solidario* (FOSIS, 2006). Mesmo assim, os microempreendimentos não conseguiram se tornar na ocupação principal do chefe/a do domicílio, devido ao baixo nível de renda que geram, mantendo-se como atividades complementárias e/ou de sobrevivência quando não se consegue obter um emprego assalariado (MIDEPLAN, 2006b). Por outro lado, os baixos retornos que impedem reinvestir os lucros na compra de insumos ou diretamente a baixa rentabilidade dos negócios, são causas de abandono dos projetos, o que muitas vezes implica a venda dos ativos adquiridos ou sua entrega para disposição e uso da comunidade (MIDEPLAN, 2006b; 2009). Desse modo, se bem as famílias tendem a valorar positivamente sua experiência de trabalho independente e o início de atividades de empreendimento, ao egressar do *Puente* mostram inclinações mais fortes para com os empregos formais, influídas por suas próprias experiências frustradas com o microempreendimento durante o *Puente* (MIDEPLAN, 2009; MIDEPLAN, 2006b).

O fracasso nos projetos de microempreendimento tem várias arestas que vão desde a inexperiência em matéria de negócios, a pouca pertinência de alguns projetos, os déficits das qualificações nos ofícios respectivos e nas matérias de administração, e simplesmente a impossibilidade que as pessoas têm de projetar no presente um investimento de longo prazo, devido ao contexto de emergência econômica em que se encontram (MIDEPLAN, 2006b). Adicionalmente, a própria forma que assumem como complementos da atividade econômica principal do domicílio e fortemente arraigados em sua estrutura e dinâmica, os torna dependentes da participação e cooperação dos membros da família (FOSIS, 2006), e altamente vulneráveis aos problemas domésticos. Por exemplo, dificuldades de convivência ligadas a situações de proximidade (na moradia) ou a falta de tempo disponível para que a mulher possa desenvolver simultaneamente as tarefas de cuidado e de trabalho independente, repercutem negativamente em suas possibilidades de sucesso e sustentabilidade no tempo (MIDEPLAN, 2009).

Por outro lado, as possibilidades que estas atividades têm de inserir-se com sucesso no mercado veem-se restritas em grande medida por sua natureza marcadamente local e sua referência à economia e sociabilidade do bairro (FOSIS, 2006). O carácter territorial da exclusão em que vivem estas famílias age em contra da inserção pela via da atividade independente, pela multiplicação de atividades semelhantes em um espaço reduzido (“saturação do mercado”) (MIDEPLAN, 2009), ou porque o próprio entorno socioeconômico deprimido e empobrecido não é capaz de sustentar a reprodução das atividades econômicas por níveis por em cima da subsistência.

Em relação a isso, vale despejar alguns conceitos otimistas demais sobre as possibilidades reais que os microempreendimentos oferecem para projetar atividades

econômicas sustentáveis e produtivas para as famílias em situação de pobreza extrema. As avaliações resenhadas apontam a que, muito além das deficiências institucionais, as atividades independentes requerem que as pessoas que as executam reúnam condições particulares difíceis de estimular em situações de prolongada exposição a entornos de baixo capital humano e social, e precariedade das condições materiais (MIDEPLAN, 2006b). Também, as perspectivas de inserção que têm as experiências bem-sucedidas nos circuitos econômicos de maior dinamismo não dependem unicamente da formalização das microempresas e do apoio técnico e financeiro para sua execução, mas também um salto qualitativo que implique a capacidade de gerar valor agregado e aumentar a produtividade (enfrentar a competência; o acesso a mercados), se é que pretendem se estabelecer como atividades eficazes para outorgar determinados níveis de qualidade de vida às famílias e não unicamente como estratégias de sobrevivência.