

COMBATE A LA POBREZA EN BRASIL DURANTE LOS NOVENTA

Ernesto Aldo Isuani¹

RESUMEN

Como en otros países de la región latinoamericana, Brasil desarrolló durante la década de los noventas, programas focalizados para enfrentar la situación de pobreza. Se suponía que el énfasis en programas focalizados permitiría introducir mayor equidad en el sistema de políticas sociales del país. Sin embargo, a pesar de la gran proliferación de programas sociales guiados por la estrategia focalizadora, el gasto social asignado a ellos no dejó de ser una fracción extremadamente pequeña del gasto social total. De hecho, las áreas más importantes de la política social mantuvieron o incrementaron su presencia en el gasto social. Por ejemplo, el sistema previsional mantuvo su participación en el gasto social aun cuando beneficia en mayor medida a los sectores de mayores ingresos por lo general vinculados al mercado formal de trabajo. La insignificancia de recursos asignados a los programas focalizados explica también su nulo impacto redistributivo ya que la creciente desigualdad en la distribución del ingreso fue otra característica central de aquella década.

Luego de describir las características de los principales programas focalizados, el trabajo concluye en que la incapacidad de la focalización para modificar el perfil del gasto social, evidencia que en la sociedad prevalece una pugna distributiva donde los sectores de mayor organización y poder (no precisamente los más pobres) no están dispuestos a ceder recurso alguno. En otros términos, el fracaso de la focalización revela que los sectores más pobres están en inferioridad de condiciones no sólo en la posesión de ingresos sino también en la capacidad de organización para demandar y presionar por sus intereses.

¹ Universidad de Buenos Aires/Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. E-mail: aldo@isuani.com.

1. LA SITUACIÓN SOCIAL

1.1 Contexto Económico y Social

Comparado con otros países sudamericanos como Chile y Argentina, Brasil fue aquel que comenzó más tardíamente el proceso de reformas económicas. La explicación de este fenómeno radica en buena medida en el éxito que el país tuvo en el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones y simultáneamente en el gran impulso a las exportaciones experimentado a partir de la década del sesenta. El país creció a tasas muy elevadas, se industrializó y tuvo un acelerado proceso de urbanización, llegando a convertirse a finales del siglo, en la octava potencia del mundo.

De esta forma cuando el modelo de desarrollo de posguerra entró en crisis en la década del 80, Brasil tuvo poco incentivo para llevar a cabo el programa de reformas liberales que Chile adoptaría primero y Argentina después. En verdad lo resistió tanto como pudo. Ni la privatización ni la desregulación se hicieron presentes con fuerza sino hasta fines de la década del 90. De cualquier manera la economía del país no pudo reeditar el desempeño de los sesenta y los setenta: un producto que experimentó durante los ochenta y noventa, menores tasas de crecimiento y un proceso inflacionario que llevó tiempo domesticar, tuvieron impacto en la sociedad.

La tasa anual de crecimiento del producto durante la década del 80 alcanzó el 1.3%. Pero este crecimiento no fue suficiente para compensar el aumento de la población durante la década. De esta manera el producto *per cápita* experimentó una caída del 0.7% durante la “década perdida”. La década del 90 por su parte, significó una recuperación del proceso de crecimiento aunque con oscilaciones de significación en los diferentes años. Sin embargo, el fenómeno fue importante como para permitir que el producto *per cápita* experimentase un crecimiento anual de 1.2% durante el periodo 1991-1998.

En la segunda mitad de la década del noventa, el país pudo superar la inflación endémica que experimentó por un largo periodo y que condujo a cuadros cuasi hiper-inflacionarios en los primeros años de esa década. El “Plan Real” había tenido el mérito de haber conseguido, por un tiempo considerable, la reducción abrupta de los niveles inflacionarios: en 1991 y 1994 la inflación se encontraba en un nivel de tres dígitos y llegó a cuatro dígitos en 1992 y 1993. A partir de 1995 la misma experimenta una drástica caída y evoluciona hacia un dígito con una tendencia declinante.

Durante los sesenta y los setenta, el país demostró una asombrosa capacidad de crear empleo para absorber a una parte considerable de la fuerza de trabajo tanto en actividades formales como informales. De esta manera y aun cuando el mercado informal y el subempleo tuvieron una presencia significativa, el desempleo abierto nunca llegó a los niveles que Chile experimentó en los ochenta y Argentina en los noventa. El desempleo abierto, aunque relativamente bajo, experimentó una tendencia al crecimiento, desde 4.8% en 1992 a 7.8% en 1998 (CEPAL 1999).

En relación a algunos indicadores sociales básicos, Brasil experimentó cambios positivos. Entre 1970 y 1996 la esperanza de vida aumentó de 53 a 68 años, la tasa de alfabetización adulta de 67% a 85% y la tasa combinada de matrícula de los tres niveles de enseñanza de 44% a 75%. (PNUD/IPEA/IBGE;1998).

La notable transformación económica y social que el país experimentó durante la etapa de posguerra que fue sin duda significativa, dejaba aún pendiente la necesidad de un arduo esfuerzo para resolver los formidables problemas sociales que debían ser confrontados. La pobreza de millones de seres humanos y niveles de desigualdad en la distribución del ingreso muy significativos eran dos de los problemas principales y nuestro análisis se volcará sobre ellos a continuación.

CUADRO 1. NÚMERO Y PROPORCIÓN DE POBRES SEGÚN REGIONES, 1990

| | Número de pobres (mil) | Proporción de pobres (%) | Participación en el país (%) |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Brasil | 41,919,00 | 30,2 | 100 |
| Metropolitano | 12,261,00 | 28,9 | 29,2 |
| Urbano | 17,460,00 | 26,8 | 41,7 |
| Rural | 12,198,00 | 39,2 | 29,1 |

Fuente: PNUD/IPEA, 1996.

CUADRO 2. PERFIL DE LA POBREZA, 1990

| | Metropolitana Pobre (%) | No Pobre (%) | Total Pobre | Total |
|---|-------------------------------|--------------------|----------------|-------|
| Características del jefe de familia | | | | |
| Analfabeto | 23,8 | 9,1 | 42,6 | 22,7 |
| Años de escolaridad | | | | |
| No atendió | 2,7 | 1,6 | 4,5 | 3,2 |
| 1-4 años | 49,8 | 36,4 | 62,5 | 46,8 |
| 5-8 años | 35,9 | 27,6 | 25,2 | 24,9 |
| 9-11 años | 9,7 | 19,5 | 6,6 | 15,4 |
| 12 o más | 1,8 | 14,9 | 1 | 9,5 |
| Empleo informal | 42,9 | 28,2 | 68,9 | 41,5 |
| Estructura familiar | | | | |
| Hijos por familia | 2,3 | 1,3 | 2,8 | 1,7 |
| Tasa de dependencia | 3 | 1,5 | 2,7 | 1,7 |
| Escolarización | | | | |
| 7-14 años fuera de la escuela | 20,2 | 10 | 29,5 | 19,2 |
| 10-14 años fuera de la escuela | 15,2 | 7,2 | 23,6 | 15,8 |
| Falta de acceso a los servicios públicos | | | | |
| Sin electricidad | 4,1 | 0,6 | 35,4 | 13,4 |
| Sin red de agua potable | 28,8 | 6,7 | 61,8 | 27,9 |
| Saneamiento inadecuado | 44,3 | 16,2 | 77,3 | 46,2 |

Fuente: Banco Mundial (BM), 1995.

1.2 Pobreza

El Cuadro 1 nos brinda información también para 1990. Casi 1 de cada 3 brasileños se hallaba en situación de pobreza en dicho año o sea: 30% de la población, esto es 42 millones de personas. Si bien los pobres rurales representaban una alta proporción de los habitantes de zonas rurales se percibe que el fenómeno de la pobreza era básicamente un fenómeno urbano: más de dos tercios de los pobres se encontraban en zonas urbanas y metropolitanas.

Por su parte el Cuadro 2 nos brinda información sobre algunas características de los pobres en comparación con el resto de la población. Tanto en las características educacionales, laborales, de estructura familiar o de acceso a servicios públicos, es significativa la diferencia de ambos grupos sociales tanto en las áreas metropolitanas como en relación a la población total.

Cinco años después, en 1995, la información disponible hablaba de una importante reducción en los niveles de pobreza. En el Cuadro 3 pueden apreciarse los niveles alcanzados en dicho año. El porcentaje de pobres en el país se encontraba en el 20% de la población. Ésta muy fuerte reducción entre 1990 y 1995 se asocia a los resultados del Plan Real sobre la estabilidad de precios y la valorización de los ingresos. La estructura de distribución espacial de la pobreza era la siguiente: el nordeste absorbía a poco menos de la mitad de los pobres pero las zonas urbanas habían visto crecer su participación en la pobreza en relación a 1990. Ahora casi la mitad de los pobres habitaban en zonas urbanas y la pobreza metropolitana que en 1990 era en términos absolutos igual a la rural, en 1995 había estirado considerablemente su diferencia sobre ésta.

1.3 Distribución del ingreso

La significativa cantidad de pobres que existían en el país medidos a partir de los ingresos obtenidos por las personas se relaciona directamente con la distribución de dichos ingresos.

El Cuadro 4 muestra la tendencia creciente hacia la mayor desigualdad en la distribución del ingreso que exhibe la sociedad brasileña en diferentes momentos a partir de 1960. En primer lugar, es muy significativo lo que sucede en ambos extremos de la distribución. El 10% más pobre va experimentando una gradual declinación en su participación en el ingreso cayendo del 1.2% en 1960 al 0.7% en 1990. En el otro extremo el 10% más rico de la población va ensanchando su participación que pasa del 40% al 49% en igual periodo.

De esta manera y para mostrar el impactante contraste, mientras en 1990 la mitad más pobre de la población se llevaba una porción del ingreso algo superior al 10%, el 20% de la población más rica se apropia de dos tercios de dicho ingreso. En consecuencia el coeficiente de Gini señala un claro empeoramiento en la distribución pasando del 0.50% en 1960 al 0.61% en 1990.

El Cuadro 5 nos muestra las diferencias existentes entre diversos estratos de ingreso y el crecimiento de dichas diferencias entre los años 1981 y 1989. Puede verse cómo se ensanchaban las diferencias entre esos dos años en las relaciones entre el 10% más rico y el 10% más pobre, entre el 20% más rico y el 20% más pobre y entre el 40% más rico y el 60% más pobre. También pueden apreciarse las razones entre cada quintil de ingreso y su antecesor. Igualmente aquí las diferencias se ensanchan con la única excepción de aquélla entre el 3er. y el 2do. quintil de la distribución.

El Cuadro 6 muestra el contraste entre los indicadores de los domicilios de los pertenecientes al 40% más pobre y los del 1% más rico. El ingreso familiar *per cápita* (medida en salarios mínimos: salario mínimo=R\$100 en 1995) de éstos, era 45 veces superior a la de los primeros para una participación muy similar de ambos grupos en el ingreso (10% y 12% para más ricos y más pobres respectivamente). Las importantes diferencias en los diversos indicadores se hacían abrumadoras en relación a algunos de ellos como Jefes de Hogar con menos de cuatro años de estudio.

CUADRO 3. INDICADORES DE POBREZA Y PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN SEGÚN CINCO GRANDES REGIONES Y ESTRATOS - 1995

| Regiones y estratos | Proporción (en %) | No. Pobres (mil) | Participación de la población | Participación de los pobres |
|---------------------|-------------------|------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Norte | 42 | 2.836 | 4,6 | 9,3 |
| Nordeste | 31 | 13.487,60 | 29,4 | 44,3 |
| Sudeste | 15,5 | 10.044,30 | 43,8 | 33 |
| Sur | 10,9 | 2.479,60 | 15,4 | 8,2 |
| Centro-oeste | 15,8 | 1.590,40 | 6,8 | 5,2 |
| Metropolitano | 20,1 | 9.083,90 | 30,5 | 29,8 |
| Urbano | 19,2 | 14.064,70 | 49,6 | 46,2 |
| Rural | 24,7 | 7.289,30 | 19,9 | 24 |
| Brasil | 20,6 | 30.437,90 | 100 | 100 |

Fuente: Rocha, 1998.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL POR DECILES, 1960, 1970, 1980 Y 1990 (PORCENTAJES)

| Decil/ Año | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Primero | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 0,7 |
| Segundo | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 1,5 |
| Tercero | 3,4 | 3 | 2,9 | 2,2 |
| Cuarto | 4,7 | 3,9 | 3,7 | 3,1 |
| Quinto | 6,2 | 4,9 | 4,4 | 4,1 |
| Sexto | 7,7 | 5,9 | 5,5 | 5,5 |
| Séptimo | 9,4 | 7,4 | 7,2 | 7,4 |
| Octavo | 10,9 | 9,6 | 9,9 | 10,4 |
| Noveno | 14,7 | 14,5 | 15,4 | 16,6 |
| Décimo | 39,7 | 47,8 | 47,8 | 48,6 |
| Coefficiente de Gini | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |

Fuente: Banco Mundial (BM), 1995.

CUADRO 5. BRASIL, 1982-1990. RAZONES ENTRE QUINTILES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

| Razones entre quintiles | 1981 | 1989 |
|-------------------------|------|------|
| 10+/10- | 38,7 | 43,9 |
| 20+/20- | 19,1 | 23,1 |
| 40+/60- | 3,8 | 4,5 |
| Q2/Q1 | 2,1 | 3,6 |
| Q3/Q2 | 1,8 | 1,5 |
| Q4/Q3 | 1,7 | 2 |
| Q5/Q4 | 3 | 3,4 |

Fuente: FARIA, 1999.

CUADRO 6. CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON NIÑOS DE HASTA 14 AÑOS PERTENECIENTES AL 40% MÁS POBRE Y AL 1% MÁS RICO. BRASIL URBANO 1995

| Características de los hogares | 40% más pobre | 1% más rico |
|--|---------------|-------------|
| Ingreso medio domiciliario <i>per cápita</i> en SM | 0,5 | 22,3 |
| Participación % en relación al total del ingreso | 2,2 | 9,9 |
| Número medio de personas por hogar | 5,1 | 3,8 |
| Domicilios con abastecimiento de agua inadecuado (%) | 28,7 | 1,5 |
| Domicilios con desagüe sanitario precario (%) | 41,6 | 2,8 |
| Domicilios con jefe de hogar mujer (%) | 20,8 | 8,6 |
| Jefes de hogar hasta 30 años de edad (%) | 22,3 | 4,7 |
| Jefes de hogar con menos de cuatro años de estudio (%) | 52 | 0,9 |
| Empleados mayores de 14 años sin cartera asignada (%) | 42,9 | 12,3 |
| Ocupados mayores de 14 años que no contribuyen a la Previsión Social | 65,6 | 13,9 |
| Niños de 10 a 14 años que trabajan (%) | 13,9 | 2,3 |
| Niños de 7 a 14 años que no asisten a la escuela (%) | 11,5 | 0,7 |
| Niños hasta 14 años en domicilios <i>c/</i> jefe de hogar mujer (%) | 19,1 | 7,1 |

Fuente: UNICEF, 1998.

Finalmente en el Cuadro 7 se aprecia para el país en su conjunto y cada una de las regiones, la distribución de los ingresos y el ingreso medio de los ocupados expresados en salarios mínimos y en reales. Surgen como conclusiones principales que la región sudeste absorbe el 56% de los ingresos contrastando con la baja participación del nordeste (15%), la otra región densamente poblada. Además el ingreso medio nacional se encontraba en el orden de R\$521 equivalentes en 1997 a 4.3 salarios mínimos.

CUADRO 7. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LAS PERSONAS DE 10 AÑOS Y MÁS POR GRANDES REGIONES 1997

| Grandes regiones | Ingreso total (1,000 reales) | Distribución (%) | Ingreso medio de los niños ocupados en salarios mínimos | Ingreso medio de los ocupados en reales |
|------------------|------------------------------|------------------|---|---|
| Brasil (1) | 30.763.891,00 | 100 | 4,3 | 521,4 |
| Norte (2) | 1.177.054,00 | 3,8 | 3,8 | 456,9 |
| Nordeste | 4.493.339,00 | 14,60 | 2,5 | 301,5 |
| Sudeste | 17.344.400,00 | 56,4 | 5,3 | 634,3 |
| Sur | 5.298.216,00 | 17,2 | 4,6 | 548,2 |
| Centro-oeste | 2.441.357,00 | 7,9 | 4,6 | 550,1 |

Fuente: IBGE, 1999.

(1) Excluye a la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá

(2) Excluye la a población rural.

1.4 Mercado de trabajo

El Cuadro 8 provee información sobre desempleo y formalidad del mercado de trabajo durante la década de 1990. Para el total nacional se aprecia un suave incremento del desempleo hasta el año 1997, luego se produce un aumento sensible en 1998. Este salto se reproduce en cada una de las regiones metropolitanas sin excepción, pero las áreas metropolitanas de San Pablo, Salvador y Recife son las que alcanzan las tasas más altas bordeando los dos dígitos.

En el mismo cuadro se aprecia que en el año 1998 se estiran las diferencias entre el desempleo masculino y el femenino y el nivel que alcanza el desempleo juvenil. Así la tasa de desempleo para jóvenes de 15 a 17 años trepa al 19% en 1998, más que duplicando el promedio nacional. Por otra parte, la tasa de desempleo de jóvenes de 18 a 24 años crece del 9% en 1991 al 14% en 1998.

CUADRO 8. CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESEMPLEO Y CAMBIOS EN EL EMPLEO FORMAL E INFORMAL, 1990-1998 (PORCENTAJES)

| Características | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PIB | -4,7 | 0,1 | -1,1 | 4,5 | 5,8 | 3,9 | 3,1 | 3,5 | 2,8 |
| Desempleo abierto | | | | | | | | | |
| (Nacional) | 4,3 | 4,8 | 4,9 | 5,4 | 5,1 | 4,6 | 5,4 | 5,7 | 8,5 |
| Río de Janeiro | 3,5 | 5,4 | 3,4 | 4,1 | 4,1 | 3,4 | 3,8 | 3,8 | 5,7 |
| San Pablo | 4,6 | 5,5 | 5,4 | 5,8 | 5,4 | 5,2 | 6,7 | 6,7 | 8,8 |
| Belo Horizonte | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,5 | 4,2 | 3,8 | 5,2 | 5,2 | 7,4 |
| Puerto Alegre | 3,7 | 4,4 | 4 | 4,1 | 4,1 | 4,4 | 5,8 | 5,8 | 7,5 |
| Salvador | 5,4 | 5,7 | 5,6 | 6,6 | 7 | 6,8 | 8 | 8 | 9,5 |
| Recife | 5,7 | 5,9 | 7,1 | 8,9 | 6,8 | 5,6 | 6,1 | 6,1 | 8,9 |
| Desempleo segmentado | | | | | | | | | |
| Hombres | ... | 4,8 | 5,7 | 5,1 | 4,8 | 4,6 | 5,3 | 5,5 | 7,9 |
| Mujeres | ... | 4,9 | 6,2 | 5,6 | 5,3 | 4,9 | 6,5 | 6,3 | 9,3 |
| Jóvenes entre 15 y 17 años | ... | 11,6 | 14,4 | 12,2 | 11,9 | 11 | 13 | 14,3 | 18,8 |
| Jóvenes entre 18 y 24 años | ... | 9,1 | 11,2 | 10,3 | 9,6 | 9,3 | 10,5 | 11,4 | 14,3 |
| Sector formal | 48 | 46,8 | 45,7 | 44,5 | 43,5 | 42,4 | 40,7 | 39,6 | ... |
| Sector público | 11 | 10,7 | 10,4 | 9,7 | 9,7 | 9,6 | 9,6 | 9,3 | ... |
| Empresas privadas | 36,9 | 36,1 | 35,2 | 34,8 | 33,8 | 32,8 | 31,1 | 30,3 | ... |
| Sector informal | 52 | 53,2 | 54,3 | 55,5 | 56,5 | 57,6 | 59,3 | 60,4 | ... |
| Cuentapropia | 21 | 21,7 | 22,5 | 21,9 | 22,4 | 23 | 23,8 | 24,3 | ... |
| Servicio doméstico | 7,7 | 7,7 | 7,8 | 8,9 | 9,2 | 9,4 | 9,5 | 9,8 | ... |
| Sin cartera | 23,3 | 23,8 | 24 | 24,7 | 25 | 25,2 | 26 | 26,3 | ... |

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, (OIT),1999.

La información provista por el Cuadro nos permite ver un sector formal de trabajo que se va lentamente encogiendo a través del periodo, pasando de un 48% en 1990 a un 40% en 1997. La

contracción afecta al sector público, pero tiene su mayor impacto en el sector privado que es el que experimenta un fuerte descenso en su participación en la formalidad laboral. El sector informal que recorre el camino inverso, muestra un crecimiento en todos sus agrupamientos presentados: cuentapropismo, servicio doméstico y trabajadores no registrados.

El Cuadro 9 muestra el nivel de desocupación por grupos de edades que revela una caída sistemática del desempleo a medida que se asciende en los grupos de edad. Así desde un 17.8% para los jóvenes de 15 a 17 años, la tasa cae hasta el 2.6% en los de 60 a 64. La menor tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 17 años en el nordeste comparada con la de los ricos estados del sudeste, refuerza la hipótesis de la mayor informalidad o precariedad del mercado de trabajo al que acceden los primeros.

CUADRO 9. TASA DE DESOCUPACIÓN*POR GRUPOS DE EDAD.
1997

| Grandes Regiones | Total | 15 a 17 | 18 a 24 | 25 a 49 | 50 a 59 | 60 a 64 |
|-----------------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Brasil (1) | 7,8 | 17,8 | 13,3 | 5,9 | 3,2 | 2,6 |
| Norte (2) | 10,2 | 22,2 | 16,9 | 7,2 | 3,2 | 4,2 |
| Nordeste | 6,2 | 12 | 12,5 | 5,5 | 2,2 | 1,3 |
| Sudeste | 9 | 22,6 | 14,6 | 6,6 | 4,1 | 3,6 |
| Sur | 6,5 | 16,6 | 10,7 | 4,8 | 3,1 | 1,9 |
| Centro - Oeste | 7,3 | 17,8 | 11,8 | 5,1 | 2,8 | 3,1 |

Fuente: IBGE, 1999.

*Población de 10 años y más

(1) Excluye a la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

(2) Excluye a la población rural.

El Cuadro 10 da algunas indicaciones sobre la calidad del empleo para el año 1995. En el mismo puede observarse el alto nivel de cobertura previsional entre militares, servidores públi-

cos y empleados registrados y el contrastante bajo porcentaje que poseen los asalariados no registrados, los cuenta-propia y los trabajadores domésticos. Estas categorías son también aquellas que en mayor proporción trabajan más de 48 horas semanales. Son también los trabajadores no registrados y los empleados domésticos quienes tienen una permanencia menor en el empleo ya que un porcentaje significativo de ellos declara tener una antigüedad en el empleo actual menor a 6 meses. Por último, sólo los militares y servidores públicos, los trabajadores registrados y los empleadores exhiben altas tasas de sindicalización que contrastan con las de los otros sectores.

CUADRO 10. INDICADORES DE CALIDAD DE EMPLEO EN EL EMPLEO NO AGRÍCOLA POR POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN, 1995 (PORCENTAJES)

| Discriminación | Cobertura de la Seguridad Social (Contribuyentes) | Horas trabajadas por semana | | Empleos múltiples (más de 1) | Permanencia en el Empleo actual (6 meses o menos) | Miembros de sindicatos o asociaciones |
|--------------------------------|---|-----------------------------|-----------------|------------------------------|---|---------------------------------------|
| | | menos de 35 horas | más de 48 horas | | | |
| Militares y servidores civiles | 93,7 | 32,1 | 5,4 | 12,9 | 2,8 | 36,7 |
| Asalariados registrados | 98,3 | 7,7 | 13,2 | 3,6 | 13,6 | 30,6 |
| Asalariados no registrados | 9,4 | 22 | 19,6 | 3,6 | 33,5 | 4,3 |
| Cuenta propias | 23 | 30,3 | 29,8 | 5,2 | 11,5 | 6,7 |
| Empleadores | 75,1 | 9,4 | 46,4 | 8,7 | 5,1 | 18,6 |
| Trabajadores no remunerados | 3,3 | 58 | 16 | 1,7 | | 1,8 |
| Trabajadores domésticos | 20,4 | 26,4 | 29,9 | 1,7 | 26,9 | 0,7 |
| Total | 55,1 | 20,9 | 20,4 | 4,7 | 16,4 | 17,2 |

Fuente: Reineche 1999.

En enero de 1990 se creó el “Fundo de Amparo ao Trabalhador” (FAT) con el objetivo de financiar el seguro de desempleo y programas de desarrollo económico. Los recursos del FAT provenían de la recaudación del sistema PIS-PASEP (Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). El seguro de desempleo otorgaba beneficios a quienes eran despedidos sin justa causa y que poseían el registro de empleo firmado durante los seis meses previos al despido. El tiempo de duración del beneficio oscilaba entre tres y cinco meses y el valor medio del beneficio era en 1996 de un salario mínimo y medio (salario mínimo en 1996=R\$120). En dicho año 4,250,000 trabajadores habían recibido el beneficio. Los recursos utilizados alcanzaban un total de R\$3.200 millones equivalente a un 0.4% del PIB (Teixeira y Azeredo, 1999).

Los índices de empleo, masa salarial real y salario real medio en el sector manufacturero de San Pablo son presentados en el Cuadro 11. Tomando como base el año 1994, el índice de empleo registra una caída sistemática durante la década desde un valor de 123 en 1990 a 77 en abril de 1999. Por el contrario, el indicador de masa salarial experimenta un crecimiento desde 1991 hasta 1995 para comenzar una significativa caída que coloca al índice en abril de 1999 virtualmente en los niveles del comienzo de la década. El salario real medio observa un incremento constante durante la década hasta fines de 1998, pero comienza a experimentar una caída durante los primeros meses de 1999.

1.5 Gasto público

El gasto social representaba en 1995 un 54% del gasto no financiero de los tres niveles de gobierno y el gasto social federal representaba algo más de la mitad del gasto social total siguiéndole en volumen el de los estados y luego el de los municipios. A nivel estadual, el gasto social representaba la mitad del gasto de

los estados y el gasto social municipal llegaba al 60% de los gastos de este nivel de gobierno (Da Cunha Fernández y otros, 1998).

CUADRO 11: EMPLEO, MASA SALARIAL Y SALARIO REAL MEDIO EN EL SECTOR MANUFACTURERO DE SAN PABLO

| Indice Mensual (base media mensual: 1994 = 100) | | | |
|---|--------|-----------------------|--------------------|
| Promedios | Empleo | Masa salarial Real a/ | Salario Real Medio |
| 1990 | 123,4 | 92,1 | 73,8 |
| 1991 | 113,7 | 81,3 | 70,7 |
| 1992 | 106,4 | 88 | 82 |
| 1993 | 107,7 | 93,9 | 91,2 |
| 1994 | 100 | 100 | 100 |
| 1995 | 98,5 | 107,2 | 108,7 |
| 1996 | 90 | 103,2 | 114,7 |
| 1997 | 86,4 | 104,5 | 120,9 |
| 1998 | 81,9 | 103,6 | 126,5 |
| 1999 | ... | ... | ... |
| Enero | 78 | 100,6 | 129 |
| Febrero | 77,3 | 95,5 | 123,4 |
| Marzo | 76,8 | 94,7 | 122,7 |
| Abril | 76,7 | 95,2 | 123,3 |

Fuente CEPAL, 1999.

Tomando en cuenta la evolución del gasto social federal, que como vimos constituye la parte mayoritaria del gasto social del país, su evolución demuestra, más allá de algunas oscilaciones importantes, una tendencia al crecimiento. En 1987 se encontraba en un nivel equivalente a 4% del PIB y creció hasta el 9% en 1990. Luego de una caída en 1991 y 1992 retomó la senda del crecimiento para llegar al 12% del PIB en 1995 (UNICEF, 1998).

En relación a la estructura funcional del gasto social para 1990 puede señalarse que resalta la importancia del gasto en jubilaciones y pensiones con el 41.1% del total, siguiendo luego los gastos en educación (22.2%) y salud (16.4%). Los gastos en vivien-

da alcanzaron el 7.2%, los de saneamiento 4.3% y los de empleo, básicamente el seguro de desempleo el 5.1%. Figuran en último término los gastos en asistencia social (2.3%) y aquellos en alimentación y nutrición (1.4%) (Banco Mundial, 1995)

En relación al origen de los recursos, las áreas de alimentación y nutrición, empleo y defensa del trabajador, salud, previsión social, ciencia y tecnología y organización agraria eran responsabilidad primaria del gobierno federal, mientras que las áreas de educación, asistencia social y protección al medio ambiente eran mayoritariamente responsabilidad de los estados y las de vivienda, transporte urbano y saneamiento descansaban básicamente en los recursos de los municipios. Merece una mención especial un gasto que no suele ser discriminado en las estadísticas regionales o internacionales: se trata del gasto social en beneficio a servidores públicos de los diversos niveles de gobierno y que está constituidos por las jubilaciones, pensiones y otros beneficios a este sector. Éste representaba una cuantía casi similar al del resto del sistema previsional y utilizaba más recursos que los asignados tanto a la educación como a la salud. Estos datos contrastaban notoriamente con los gastos destinados a los sectores de mayor pobreza que se concentraban en las áreas de alimentación y nutrición y en los de asistencia social. Ellos representaban 0.13% y 0.44% del PIB respectivamente, para un total de gasto social que superaba el 20% en 1995 (Da Cunha Fernández y otros, 1998).

El Cuadro 12 revela la distribución *per cápita* del gasto social y su relación con el PIB *per cápita* en los diversos Estados y regiones. Se aprecia que dicho gasto social presentaba fuertes oscilaciones que iban de los R\$2.909 en Brasilia a los R\$406 de Maranhao. Los estados en los que la razón entre el gasto social *per cápita* y el PIB *per cápita* era mayor, eran Piauí, Paraíba, Alagoas y Brasilia. En los estados del sur y centro-oeste la relación era la más baja.

CUADRO 12. COMPARACIÓN ENTRE EL GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO. 1995

| Regiones y Unidades de la Federación | PIB | Gasto Social/PIB (en%) Per cápita |
|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|
| Norte | 2.925,90 | 19,5 |
| Acre | 3.072,20 | 29,3 |
| Rondonia | 3.563,60 | 14,9 |
| Amazonas | 3.759,50 | 17,1 |
| Roraima | 3.135,60 | 36 |
| Pará | 2.732,40 | 17,6 |
| Amapá | 3.181,10 | 34,2 |
| Tocantins | 1.093,10 | 34,1 |
| Nordeste | 1.919,10 | 30 |
| Maranhao | 1.283,70 | 31,7 |
| Piauí | 1.215 | 47,6 |
| Ceará | 1.739,30 | 34,2 |
| Río Grande do Norte | 2.399 | 31,8 |
| Paraíba | 1.512,60 | 46,1 |
| Pernambuco | 2.098,90 | 31 |
| Alagoas | 1.503,30 | 37,2 |
| Sergipe | 3.222,60 | 21,3 |
| Bahía | 2.253,50 | 21,1 |
| Sudeste | 5.573,80 | 18,1 |
| Minas Gerais | 3.522,40 | 23,2 |
| Espítitu Santo | 4.707,60 | 16,7 |
| Río de Janeiro | 5.142,40 | 26,8 |
| San Pablo | 6.820,30 | 14,3 |
| Sur | 4.606,50 | 17,8 |
| Paraná | 4.425,70 | 16,1 |
| Santa Catarina | 4.354,20 | 18 |
| Río Grande do Sul | 4.902,90 | 19,2 |
| Centro-Oeste | 4.370,10 | 22 |
| Mato Grosso do Sul | 4.254,90 | 14,8 |
| Mato Grosso | 3.451 | 17,7 |
| Goiás | 3.330,90 | 14,8 |
| Distrito Federal | 8.198,70 | 35,5 |
| Total Brasil | 4.148,60 | 20,9 |

Fuente: Da Cunha Fernández y otros, 1998.

Los recursos para alimentación y nutrición provenían casi exclusivamente de fondos federales pero transferidos y ejecutados por los estados y en mayor porción por los municipios. Un poco más de la mitad de este gasto se distribuía entre las regiones nordeste y sudeste (la más pobre y la más rica). Algo similar ocurría con los gastos de asistencia social. Sudeste y nordeste, en ese orden, eran los principales beneficiarios de la asistencia social, pero seguidos de cerca por la región sur. En otras palabras, las dos regiones más ricas se llevaban alrededor del 40% de los gastos asistenciales (Da Cunha Fernández y otros, 1998).

En relación a los gastos de asistencia social, el Cuadro 13 muestra las principales finalidades de la misma. Llama la atención la importante cantidad de recursos (un tercio aproximadamente) que eran asignados a la finalidad denominada Mantenimiento de Actividades Administrativas, lo que constituye un indicador de la “fuga” de recursos que se producen en el camino a los más pobres.

Se puede apreciar en el Cuadro 14 el impacto distributivo del gasto social por quintiles en la distribución del ingreso. Se percibe por un lado que el gasto social se distribuye casi en idénticas proporciones entre los cinco quintiles de la distribución cuando no se toma en consideración el gasto en seguridad social. Tomando a ésta en cuenta, la distribución adquiere un claro sesgo regresivo.

1.6 Educación

Un primer acercamiento a la situación educativa del país se relaciona con el nivel de analfabetismo que lo caracterizaba a finales del siglo pasado. La tasa de analfabetismo rondaba el 15% de la población en 1997 y presentaba marcados rasgos diferenciales de acuerdo a las diversas unidades territoriales. El nordeste prácticamente cuadruplicaba los niveles de analfabetismo de las regiones sur y sudeste. A nivel de los estados, las tasas oscilaban desde un 5% en las regiones metropolitanas de Curitiba, Porto

Alegre, San Pablo y Rio de Janeiro hasta niveles superiores al 30% en Alagoas, Ceará, Piauí y Maranhao. En relación al analfabetismo funcional (menos de 4 años de estudio), un cuarto de las poblaciones de las ricas regiones del sur y sudeste estaban por él afectadas y uno de cada dos nordestinos era considerado funcionalmente analfabeto. En relación a la situación de los estados, este indicador fluctuaba entre el 16% del Distrito Federal y niveles superiores al 50% en Maranhao, Piauí, Ceará y Alagoas. (IBGE, 1999). En 1996 sobre un total de 27,500,000 niños de 7 a 14 años, 24,800,000 se encontraban frecuentando la escuela, implicando una matrícula neta del 90% (IBGE, 1998).

CUADRO 13. GASTO SOCIAL CONSOLIDADO EN ASISTENCIA SOCIAL, 1995 (EN R\$ MIL CORRIENTES)

| Áreas de actuación | Gobierno Federal gasto directo | Gobiernos Estaduales | | Recursos estaduales totales |
|---|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | | Recursos federales transfer. | Recursos del tesoro estadual | |
| Asistencia a la infancia y adolescencia | 84.756 | 20.506 | 133.494 | 154.000 |
| Asistencia a la vejez | 15.304 | 798 | 7.693 | 8.491 |
| Abono PIS/PASEP | 468.038 | 0 | 6.644 | 6.644 |
| Otros Programas | | | | |
| Asist. Social | 100.073 | 3.506 | 410.563 | 414.068 |
| Manut. Activ, Adminis- | | | | |
| trativas | 181.277 | 0 | 563.095 | 563.095 |
| Total | 849.447 | 24.810 | 1.121.489 | 1.146.298 |

Fuente: da Cunha Fernandes y otros, 1998.

CUADRO 14. BRASIL: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y GASTO SOCIAL, 1990 (%)

| Quintiles | Gasto Social | |
|-----------|----------------------|----------------------|
| | Con seguridad social | Sin seguridad social |
| 1 | 13 | 18 |
| 2 | 18 | 21 |
| 3 | 21 | 21 |
| 4 | 24 | 21 |
| 5 | 24 | 19 |

Fuente: Banco Mundial, 1995.

El Cuadro 15 ofrece una descripción del sistema educativo brasileño. En él se apreciaba que el país contaba con casi 300,000 establecimientos educativos de todos los niveles, de los cuales poco más del 10% eran privados mostrando el fuerte carácter público de la educación en el país, especialmente en el nivel de enseñanza elemental. Sólo en el nivel de educación superior los establecimientos privados superaban a los públicos; ello también sucedía con la matrícula en el nivel superior aunque los docentes del sector público superaban en número a los del sector privado. El país además movilizaba un verdadero ejército educacional con planteles docentes superiores a los dos millones de personas impartiendo enseñanza a casi 45 millones de brasileños en todos los niveles de la docencia.

En el Cuadro 16 se percibe en qué unidad política recaía fundamentalmente la gestión del servicio educativo. Mientras la mitad de la educación preescolar estaba administrada por los gobiernos municipales, el resto se repartía en proporciones equivalentes entre los gobiernos estatales y el sector privado. Respecto a la enseñanza primaria, aquí son los Estados los que poseían la mayor parte de la matrícula, seguidos por los municipios y luego por el sector privado. En relación a la enseñanza media, los Estados controlaban más de dos tercios de la matrícula y el sector privado un cuarto. Los munic-

pios tienen la misma escasa importancia en este nivel que la que posee el gobierno federal en la administración de estos tres niveles.

CUADRO 15. DATOS GENERALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA, 1996

| | Pre-escolar | Elemental | Media | Superior |
|-------------------------|-------------|------------|-----------|-----------|
| Establecimientos | 77.740 | 195.767 | 15.213 | 851 |
| Público | 60.929 | 179.953 | 10.342 | 218 |
| Privado | 16.811 | 15.814 | 4.871 | 633 |
| <i>Docentes</i> | 219.517 | 1.388.247 | 326.827 | 141.482 |
| Público | 152.641 | 1.180.618 | 233.958 | 75.285 |
| Privado | 66.876 | 207.629 | 92.869 | 66.197 |
| Matriculas | 4.270.376 | 33.131.270 | 5.739.077 | 1.661.034 |
| Público | 3.250.889 | 29.423.373 | 4.562.558 | 690.450 |
| Privado | 1.019.487 | 3.707.897 | 1.176.519 | 970.584 |

Fuente: IBGE, 1998.

CUADRO 16. MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, SEGÚN EL NIVEL DE ENSEÑANZA, 1994 (%)

| Dependencia administrativa | Educación pre-escolar | Enseñanza elemental | Enseñanza media |
|----------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------|
| Federal | 0,1 | 0,1 | 2,4 |
| Estatal | 22 | 56,5 | 69 |
| Municipal | 54,5 | 31,8 | 5,6 |
| Particular | 23,4 | 11,6 | 23 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: UNICEF, 1998.

1.7 Salud

El gasto federal en salud creció considerablemente. Entre 1994 y 1997 el gasto se incrementó en un 50% en términos reales, manteniendo una participación en el PIB del orden del 2.3%. Si a este gasto se suma el de estados y municipios se llegaba en 1995 a un gasto público en salud del 3.2% del PIB. De esta manera, el gasto federal representaba en dicho año el 63% del gasto público en salud, mientras estados y municipios se repartían el resto en proporciones casi similares (CEPAL 1999 bis).

El Cuadro 17 nos muestra el nivel de cobertura del sistema de salud por regiones. De acuerdo a dicha información el sistema público (Servicio Único de Salud-SUS) cubría a la mayoría de la población, pero también se podía advertir la presencia de un sector privado que en forma exclusiva o compartida llegaba a un tercio de la población. Esta situación presentaba variaciones territoriales importantes. Mientras en el nordeste 8 de cada 10 habitantes se atendía en el sistema público, utilizaban servicios privados exclusiva o en forma compartida con servicios públicos menos del 20% de la población. Esto adquiriría una forma diferente en el sur y sudeste donde quienes se atendían en el sector público rondaban la mitad de la población.

En 1989 existían alrededor de 7,200 establecimientos hospitalarios, de los cuales 5,200 eran privados. Este desbalance era fundamentalmente fruto de lo que sucedía en las regiones sud y sudeste con fuerte presencia del sector privado. Mientras tanto, en las regiones norte y nordeste existía un equilibrio entre los establecimientos hospitalarios del sector público y del privado. En relación a los establecimientos ambulatorios sucedía algo inverso a lo acontecido con los establecimientos hospitalarios: de un total de 27,700, pertenecían al sector público unos 20,800. Entre 1980 y 1989 la relación de camas hospitalarias por 1,000 habitantes se

había reducido de 4.3 a 3.7. El nordeste y sudeste eran las únicas regiones donde esto no había ocurrido, pero en todas las regiones había aumentado la cantidad de ambulatorios por cada 1,000 habitantes, indicando un cambio sustantivo, al evolucionar el sistema de salud de un énfasis hospitalario a otro ambulatorio (PNUD/IPEA, 1996).

CUADRO 17. BRASIL USUARIOS DE SERVICIOS DE SALUD SEGÚN REGIONES Y TIPO DE SERVICIO QUE UTILIZA, 1998 (FEBRERO) %

| Tipo de usuario | Norte / C. Oeste | Nordeste | Sur | Sudeste | Brasil |
|-------------------|---------------------|----------|-----|---------|--------|
| SUS exclusivo | 39 | 51 | 32 | 33 | 38 |
| SUS frecuente | 20 | 23 | 17 | 19 | 20 |
| Privado frecuente | 10 | 8 | 20 | 20 | 16 |
| Privado exclusivo | 11 | 5 | 12 | 17 | 12 |
| SUS/ Privado | 5 | 5 | 11 | 6 | 6 |
| No va al médico | 6 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| No sabe/ No opina | 10 | 4 | 5 | 2 | 4 |

Fuente: CEPAL, 1999 bis.

1.8 Previsión Social

El desarrollo del sistema previsional brasileño ha sido impresionante. Entre 1980 y 1996 la cantidad de beneficios otorgados pasó de casi 8 millones a 17 millones, de los cuales el 60% correspondía a beneficios urbanos y el resto a beneficios rurales. Existían también un millón de pensiones asistenciales, esto es que no están basadas en el esquema contributivo por el cual tiene derecho al beneficio sólo el que aporta a su financiamiento, y finalmente podemos encontrar medio millón de beneficios por invalidez. En relación a los beneficios rurales, se produjo un salto significativo entre 1990 y 1996: de los seis millones de beneficios rurales existentes en este último año, la gran mayoría estaban constituidos por

jubilaciones y pensiones de base contributiva a los que debían agregarse unas 600,000 pensiones por invalidez (IBGE, 1998).

2. EL COMBATE CONTRA LA POBREZA

Según apreciamos en el análisis de la situación social del Brasil que realizamos anteriormente, el país asignaba a los diversos sectores de la política social una sustantiva porción de los recursos fiscales, de esta manera, el gasto social consolidado de los niveles de gobierno federal, estadual y municipal alcanzaba el 20% del PIB. También notamos que el impacto distributivo de este gasto no poseía progresividad. Por último, los sistemas de salud y educación públicos estructurados sobre una óptica universalista, administraban recursos significativos que llegaban a los sectores pobres; por otra parte, los recursos específicamente volcados hacia ellos a través de las acciones de la asistencia social eran una porción extremadamente pequeña del gasto social y no guardaban relación con la magnitud del fenómeno de la pobreza en la sociedad brasileña.

No obstante la pequeña cantidad de recursos dedicados a los sectores de mayor pobreza, éstos se hallaban fragmentados en una enorme cantidad de programas (Draibe y otros, 1995). En relación al amplio conjunto de programas que estaban en vigencia a comienzos de la década del noventa puede señalarse la proliferación de programas alimentarios, de servicios de guardería, programas para discapacitados, apoyo comunitario, generación de ingresos y programas habitacionales. En cuanto a la cobertura de los programas, ellos variaban significativamente de uno a otro. No obstante, estaban lejos de llegar al número de pobres que el país poseía y no podría ser de otro modo observando los escasos recursos, comparado con el gasto social total que estos programas administraban. En síntesis, nos encontramos en presencia

de la proliferación de clientelas y actividades y, por lo general, de relativamente escasos recursos y cobertura.

Quizás el ejemplo más claro de esta fragmentación era la que afectaba a los programas federales de alimentación. Ellos comenzaron a proliferar a partir de mediados de los setenta y dependían de diversos ministerios o secretarías federales, fenómeno que propiciaba la falta de complementariedad entre ellos. En un estudio se señalaba (Medeiros Peliano y otros, 1995) que al final de los años 80 el gobierno federal llevaba a cabo cuatro programas de alimentación y nutrición en cuatro ministerios diferentes y dirigidos prácticamente para la misma clientela. Ellos eran los siguientes: el Programa de Complementação Alimentar (LBA/MBES); el programa de Suplementação Alimentar (INAN/MS); el Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC/SEHAC) y el Programa dos Irmãosinhos (FAE/MEC).

Otro estudio (Draibe y otros, 1995) sostenía que existía una creación indiscriminada de programas nuevos que acababan constituyendo un foco de clientelismo y dilapidación de recursos públicos; existía superposición de programas y clientelas y pugnas entre las entidades responsables. Además la centralización de las compras a nivel federal en los programas alimentarios terminaba favoreciendo la corrupción y la acción de carteles y grupos de presión.

Por otra parte, a esta multiplicidad de acciones llevadas a cabo con recursos del gobierno federal debe sumarse una enorme cantidad de iniciativas que pretendían enfrentar situaciones de carencias sociales llevadas a cabo por parte de los gobiernos estatales y municipales y también por organizaciones privadas. Esto indudablemente, potenciaba la dispersión de esfuerzos, la superposición de acciones y la falta de integralidad de las mismas.

Ahora bien, entre las múltiples acciones específicamente dedicadas a los sectores pobres hay tres subconjuntos que poseen una relevancia especial, ya sea por los recursos que movilizaron o por la novedad del planteo que realizaban y ellas constituirán el objetivo de nuestro análisis. En primer lugar el programa denominado “Comunidade Solidaria” surgido durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso. En segundo término, los diferentes programas de la Secretaría de Asistencia Social del Ministerio de la Providencia y Asistencia Social, clásica institución en la implementación de programas dirigidos a sectores pobres, y por último, un conjunto de programas destinados a otorgar un ingreso mínimo a las familias carenciadas.

2.1 Comunidade solidaria

El programa de “Comunidade Solidaria”, creado por el gobierno del presidente Cardoso en 1995, pretendía constituirse en una estrategia muy innovadora: la responsabilidad del combate al hambre y la miseria no estaría a cargo de uno o unos pocos órganos de gobierno sino que constituirían un compromiso que el gobierno debía enfrentar como un todo. De esta manera la integración de las acciones gubernamentales, la descentralización de las mismas y la asociación con organizaciones de la sociedad civil aparecieron como los principios básicos que configuraban el norte del programa. La pretensión de introducir una mayor racionalidad por la vía de evitar superposiciones a las que conduce la fragmentación de las acciones era también una razón importante para el surgimiento de esta estrategia.

Siguiendo estas orientaciones, el programa seleccionó un conjunto de programas del gobierno federal que constituirían el aporte de éste para enfrentar el combate a la pobreza y que se sumaría al esfuerzo de los otros niveles de gobierno. La selección de esos programas se basó en la definición de siete objetivos específicos del “Comunidade Solidaria” a saber:

1. Reducir la mortalidad infantil.
2. Mejorar las condiciones de alimentación de los escolares, trabajadores y familias carenciadas.
3. Mejorar las condiciones de habitabilidad y saneamiento básico.
4. Mejorar las condiciones de vida en el medio rural.
5. Generar empleos e ingresos y promover la calificación profesional.
6. Apoyar el desarrollo de la educación infantil y de la enseñanza fundamental.
7. Defender los derechos y promover socialmente a niños y adolescentes.

En base a estos objetivos específicos se escogieron un conjunto de programas a los que se les otorgaba una especie de “Sello de Prioridad” que los convertía en objetivo preferencial para la asignación de recursos, integración y articulación con otros programas y niveles de acción gubernamental y para la asociación con organizaciones civiles.

Alrededor de 20 programas constituyeron el núcleo selecto de los que integrarían el Comunal Solidario y correspondían a programas llevados a cabo en el orden federal, por los ministerios de Agricultura, Educación y Deportes, Planificación y Presupuesto, Salud, Trabajo y Justicia. Con el correr del tiempo, la consecución del séptimo objetivo enunciado quedaría en las manos de programas del Ministerio de Justicia. De esta manera dejó de constituir un objetivo del Comunal Solidario y en consecuencia el Ministerio de Justicia no participó de este programa.

En el Cuadro 18 se describen los programas que poseían el “sello de prioridad” organizados en relación a cada uno de los seis objetivos específicos o áreas de intervención que finalmente integraron el Comunidade Solidaria, identificando la institución gubernamental responsable del mismo

CUADRO 18. PROGRAMAS DEL COMUNIDADE SOLIDARIA

| Áreas temáticas | Áreas programáticas |
|-------------------------------------|--|
| 1. Reducción de Mortalidad Infantil | Programa de Combate a la Desnutrición Infantil (Programa de Leche). Ministerio de Salud. |
| | Programa de Agentes Comunitarios de Salud (PACS). Ministerio de Salud Programa Nacional de Inmunización (PNI). Ministerio de Salud. |
| | Programa de Saneamiento Básico de Fundación Nacional de Salud PNS/Ministerio de Salud. |
| 2. Suplementario Alimentar | Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Ministerio de Educación y Deporte/ Ministerio de Agricultura. |
| | Programa de Distribución de Alimentos PRODEA/CONAB. Ministerio de Agricultura. |
| 3. Apoyo a la Educación Fundamental | Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)-ENDE. Ministerio de Educación y Deporte. |
| | Programa Canasta de Salud Escolar (PCSE)-ENDE. Ministerio de Educación y Deporte. |
| | Programa Canasta de Material Escolar (PCME)-ENDE. Ministerio de Educación y Deporte. |
| | Programa de Educación Infantil. ENDE. Ministerio de Educación y Deporte. |

| | |
|--|---|
| | Programa TV Escuela-END-Ministerio de Educación y Deporte. |
| 4. Apoyo a la Agricultura Familiar | Programa Nacional de Fortalecimiento de Agricultura Familiar (PRONAF)-SDR/Ministerio de Agricultura. Programa de Desarrollo de Energía de los Estados y Municipios-PRODEEMI-DNDE)/Ministerio de Minas y Energía. |
| 5. Generación de Empleo e Ingreso y Profesionales Calificados. | Programa de Generación de Empleo e Ingreso (PROGER)-Ministerio de Trabajo/Bancos Oficiales. Programa Nacional de Educación Profesional/PLANFOR-SEFOR. Ministerio de Trabajo. |
| 6. Desarrollo Urbano | Programa Habitar-Brasil-SEPURB/Ministerio de Planeamiento. Programa de Acción Social en Saneamiento (PASS/SEPURB). Ministerio de Planeamiento. |

Fuente: IBAM/IPEA/PNUD, 1998.

En el área de Reducción de Mortalidad en la Infancia (área 1) nos encontramos con programas del Ministerio de Salud para atacar la desnutrición infantil, atención primaria de salud, inmunizaciones, saneamiento básico, promoción de la lactancia materna y atención pre-natal, entre las acciones principales. El área de Suplementación Alimentaria (área 2) contenía dos líneas de acción principales: donación de alimentos y distribución de alimentos en las escuelas. El área 3 de Apoyo a la Enseñanza Fundamental estaba integrado por programas del Ministerio de Educación y Deportes destinados facilitar el transporte a la escuela de niños de familias pobres, distribución de materiales escolares y un programa complementario de enseñanza a través de la televisión.

Los programas de Apoyo a la Agricultura (área 4) consistían en la promoción de las actividades agrícolas a través de pe-

queños préstamos (PRONAF) y de desarrollo de un elemento central para la labor campesina como es la energía (PRODEEM). El área 5 se refería a la Generación de Ingresos, desarrollando programas de crédito para actividades productivas y también a través de programas de calificación para el trabajo. Finalmente, dependía del Ministerio de Planificación la sexta área con programas de vivienda y saneamiento.

En cuanto a la estructura institucional, y más allá de la participación de estados, municipios y organizaciones civiles, el programa contaba con un Consejo y una Secretaría Ejecutiva.

El Consejo estaba designado por el Presidente de la República e integrado por diez ministros de Estado, el Secretario Ejecutivo del Programa y por 21 personalidades de la sociedad civil. El Consejo poseía funciones de debate y propuesta de acciones y el desarrollo de campañas comunicacionales. La Secretaría Ejecutiva era el nexo entre el gobierno y el Consejo y estaba previsto que no dispondría de recursos propios ni tampoco ejecutaría programas. Contaría con el apoyo técnico del Ministerio de Planificación y Presupuesto y tendría como funciones centrales, transmitir a los ministros las recomendaciones del Consejo, coordinar y articular las acciones de gobierno en el ámbito del Comunidade Solidaria y servir de Secretaría del Consejo.

En cuanto a las áreas geográficas de actuación del programa, se identificaron los municipios más pobres a través de un relevamiento estadístico, determinándose una cantidad de 1,072 municipios que se constituían en objetivo del programa. A partir del listado elaborado por el programa a nivel central, los gobiernos estatales fueron quienes determinaron aquel subconjunto que sería objeto de una acción integrada y de esta forma fueron escogidos en 1995 un total de 285 municipios y 24 asentamientos en Mato Grosso do Sul, incluyendo las capitales y algunas regiones metropolitanas. En las capitales, la acción del programa se

concentraba en un único bolsón de pobreza determinado por las autoridades municipales y sobre el que convergían acciones de vivienda, saneamiento, generación de empleo e ingresos, refuerzo de la alimentación y salud del escolar, entre otros.

Los municipios seleccionados reunían cerca de 700,000 familias indigentes, representando el 30% de las familias de aquellos municipios y el 7% de las familias indigentes de todo el país. En cuanto a los recursos asignados a los 285 municipios y 24 asentamientos cabe señalar que se encontraban en el orden de R\$800 millones representando menos del 20% del total de recursos que llevaban el sello de prioridad del programa.

Un aspecto singular del programa era la asociación con empresas privadas para el desarrollo de determinadas acciones. Por ejemplo, la Asociación Brasileña de la Industria Farmacéutica y la Sul América Seguros apoyaron el programa de Agentes Comunitarios de Salud. También participaron en otras acciones, la Asociación Brasileña de la Industria del Juguete y la Asociación Brasileña de Almacenes.

El programa tuvo un desarrollo importante. De los casi R\$1000 millones que administraba en 1995 pasó a R\$2,400 millones en 1998 y de los 302 municipios en los que operaba en la primera de las fechas citadas llegó a alcanzar la cobertura de 1,369 municipios en 1998.

Una evaluación del programa (IPEA, 1998) señalaba que los principales inconvenientes encontrados eran los siguientes:

1. Grandes dificultades para superar la lógica de actuación aislada de las diversas instancias de gobierno, la presión de los poderes legislativos y las dificultades de asociación entre esferas estatales y de la sociedad civil.

2. Insuficiencia de recursos financieros que afectaron especialmente a los programas de combate a la desnutrición, materno infantil y saneamiento del Ministerio de Salud y los de salud escolar y educación infantil del Ministerio de Educación.
3. La presencia de una burocracia compleja ya que fueron detectadas innumerables trabas legales y administrativas. Por ejemplo, las normas existentes disponían la presentación de más de doce documentos para celebrar convenios en los que se transferían recursos federales y sus correspondientes prestaciones de cuenta, documentos a los que debían sumarse las exigencias específicas de cada programa.
4. Falta de preparación técnica y administrativa en los municipios prioritarios agravada por la baja participación de la sociedad civil local en dichos municipios.

En cuanto a la ejecución financiera en los 1,369 municipios prioritarios en 1997, los recursos presupuestarios de los programas de la agenda básica alcanzaron los R\$900 millones, lo que representaba un 39% del volumen total de recursos de los programas con “sello de prioridad”.

Surgen las siguientes conclusiones.

1. Los ministerios que asignaron mayores recursos fueron los de Planificación y Presupuesto y el de Educación y Deportes con más del 60% de los recursos provenientes del presupuesto del gobierno federal. En segundo lugar, se encontraba el gasto de los ministerios de Trabajo y de Salud y en último término el aporte del Ministerio de Agricultura.
2. Con la sola excepción del Ministerio de Agricultura, el resto de los ministerios asignaron a los municipios prioritarios niveles cercanos, en promedio, al 40% de los recursos con los que contaban los programas definidos. La única excep-

ción fue el Ministerio de Educación y Deportes que en la mayoría de sus programas, gastó la casi totalidad de los recursos en los municipios prioritarios.

La evaluación de IPEA (IPEA 1998) nos brinda información adicional: para el análisis de los recursos recibidos por los municipios, éstos fueron agrupados de la siguiente manera: 27 capitales, 15 municipios considerados regiones metropolitanas y 1327 municipios del interior.

1. Del total de recursos presupuestarios, los municipios del interior recibieron una cantidad de recursos equivalentes a los que recibieron las capitales y la regiones metropolitanas sumadas.
2. Los recursos del Ministerio de Trabajo estuvieron volcados en su casi totalidad en las ciudades capitales. Por el contrario, los ministerios de Educación y de Planificación, en ese orden, tuvieron un sesgo positivo hacia los municipios del interior. El Ministerio de Salud repartió sus recursos por igual entre capitales y municipios del interior y no tuvo casi presencia en las regiones metropolitanas, y finalmente el Ministerio de Agricultura adjudicó sus escasos recursos a los municipios del interior. También los recursos provenientes de programas crediticios tuvieron un sesgo favorable a los municipios del interior.

En cuanto a la distribución de los recursos de la Agenda Básica por regiones del país puede concluirse:

1. Las regiones noreste y sudeste recibieron más del 60% de los recursos presupuestarios y las regiones noreste y sur aproximadamente tres cuartas partes de los recursos crediticios.

2. En relación a la distribución de los programas ministeriales, sólo el Ministerio de Salud concentró la mayor parte de sus recursos en el nordeste. El ministerio de Trabajo privilegió las regiones noreste y centro-oeste; Educación dividió salomónicamente entre noreste y sudeste. El Ministerio de Planificación asignó el grueso de sus recursos entre estas dos regiones y la region norte.

Otra evaluación realizada en una muestra de 10 municipios (IBAM/IPEA/PNUD, 1998a) detalla los problemas que aparecieron con más frecuencia en los diversos programas:

1. Atrasos en la liberación de recursos financieros.
2. Insuficiencia de recursos frente a las demandas locales.
3. Falta de información para planificar las acciones e identificar a los beneficiarios.
4. Ausencia de infraestructura vial y medios de transporte para llegar a las zonas rurales con los programas.
5. Falta de personal calificado para desarrollar los programas.
6. Baja capacidad de endeudamiento y pago de los trabajadores rurales

Al iniciarse el nuevo gobierno en 1999 se produjeron cambios en el enfoque del programa concomitante con la presencia de una nueva conducción en la Secretaría Ejecutiva. El eje del programa pasaría a ser el apoyo a programas de “desarrollo local integral y sustentable” como estrategia en la lucha contra “la pobreza y la exclusión social” con lo que se pretendía dejar de constituir un “instrumento de apoyo a los municipios por su situación

de pobreza y carencias” para convertirse en una “instancia inductora y compañera del municipio en la promoción de su desarrollo”. Esto implicó una nueva focalización de los municipios, tomando en cuenta ahora la decisión política y disposición del municipio en asumir y conducir el proceso con el apoyo del gobierno estadual y federal (Lara Resende, 1999).

Esta nueva estrategia del programa comenzó a ser llevada a cabo por medio de una Agenda Básica Local derivada de un Plan Local de Desarrollo Solidario diseñado por un Consejo de Desarrollo Solidario. Los municipios fueron invitados a firmar un Contrato de Asociación con objetivos y metas pactadas entre las tres esferas de gobierno y con el aval de la sociedad civil local.

Una pregunta que surgía entonces es hasta qué punto el nuevo enfoque representaba un mejoramiento y desarrollo del programa o simplemente una estrategia diferente en la que el combate a la miseria y la pobreza dejaba de constituir el eje para dedicarse a fortalecer el desarrollo de localidades que ya disponían de un potencial social, económico e institucional para ello y que no eran precisamente las más pobres.

2.2 Secretaría de Asistencia Social

Además del Comunidad Solidaria, otro instrumento importante de los que disponía el Estado brasileño para desarrollar programas que apuntaban con exclusividad a los sectores sociales de menores recursos, era la acción de la Secretaría de Asistencia Social, órgano del Ministerio de Previsión y Asistencia Social.

La asistencia social definida en la Constitución de 1988 como componente de la Seguridad Social, fue reglamentada por la Ley 8742 de 1993 denominada *Lei Organica de Asistencia Social* (LOAS) (MPAS-SAS, 1998a).

La LOAS contemplaba el desarrollo de beneficios de prestación continua y eventuales. Entre los primeros se encontraba el pago de un salario mínimo mensual a personas con deficiencia física o a ancianos con 67 años o más, que comprobasen no poseer medios para mantenerse ni estuvieren siendo apoyados por sus familias. Entre los segundos se encontraban pagos por nacimiento o muerte para las familias cuyo ingreso mensual *per cápita* fuera inferior a un cuarto de salario mínimo.

La asistencia social también contemplaba el desarrollo de servicios asistenciales, programas y proyectos que apuntaran a resolver problemas de las poblaciones en situación de pobreza. Entre éstos pueden señalarse los servicios de atención a menores en guarderías que constituían el programa que absorbía más recursos del presupuesto de la SAS. También podemos encontrar el programa de erradicación de trabajo infantil. Este programa se destinaba a familias con hijos en la faja etaria de 7-14 años y que trabajaban en condiciones insalubres o de explotación, buscando mantenerlo en la escuela a través de un segundo turno de actividades que permitieran un mejor cuidado de la salud, alimentación y educación de estos niños. El programa tuvo su inicio en 1996 en las minas de carbón de Mato Grosso do Sul. En 1998 alcanzaba a 120,000 niños en varios estados del país.

Por último, la SAS también llevaba a cabo programa destinados a garantizar un ingreso básico a familias en situación de extrema pobreza y proyectos de generación de ingresos, también para dichas poblaciones.

La SAS poseía tres grandes programas: atención a personas ancianas (API), atención a personas deficientes (PPD) y mantenimiento en guarderías (PCM). Entre los tres programas se alcanzaba la suma de R\$330 millones de anuales en 1998, el grueso de esta suma destinado al programa de guarderías (Creche Manuntenção). Este último realizaba la mayor parte del gasto en

las regiones sudeste y nordeste se distribuían estos recursos en proporciones similares. También los recursos para financiar los beneficios para personas ancianas se distribuían en porciones relativamente similares en las regiones sur, sudeste y nordeste. Esta región, más la sudeste absorbían más de la mitad del gasto en este programa. Finalmente, casi la mitad del gasto en el programa relativo a personas deficientes se concentraba sólo en la región sudeste; pero si a este gasto, sumáramos los recursos destinados a la región sur nos encontraríamos con más de tres cuartas partes del gasto de este programa. (MPAS/SAS, 1998b).

En cuanto a la cobertura de estos programas 1,400,000 niños estaban cubiertos por el cuidado de las guarderías mientras que 264,000 ancianos y 120,000 personas con deficiencias eran sujetos de los beneficios monetarios de los programas respectivos. El cuidado de las creches llegaba en mayor medida a los niños del nordeste; sin embargo la región sur estaba beneficiada en una proporción significativamente mayor en los otros programas. Una hipótesis que sugiere esta información es que los beneficios de la asistencia social no están asociados principalmente con las regiones más pobres sino con aquéllas con mayor capacidad de articular demandas, (IBGE, 1998).

Claramente la cantidad de recursos disponibles en la SAS para cumplir sus objetivos y la cobertura de la población pobre que alcanzaba, ejemplifica las dificultades de las instituciones asistenciales para trascender la atención de una pequeña parte de la población en pobreza.

2.3 Ingreso mínimo

Existía además en el país un conjunto de programas que transferían ingresos a familias de bajos recursos exigiendo por lo general, como contrapartida de dicho beneficio, que las mismas

enviasen a sus hijos a la escuela primaria. Se trata de programas denominados “bolsa escola” que restringían la clientela a las familias con hijos en esta faja etaria. Los programas brasileños partían de la visión de que la mayor educación de los niños les posibilitaría un mejor futuro, romper el círculo vicioso de la pobreza y además evitaría que al abandonar la escuela quedaran expuestos a la realización de trabajos muchas veces peligrosos, nocivos o en condiciones de explotación.

En 1997 existían en un país de más de 5,000 municipios, una docena de experiencias que comenzaron a surgir a partir de 1995 (Amaral y otros, 1998).

Campinas (SP)
Brasilia (DF)
Riberáo Preto (SP)
Osasco (SP)
Jundiai (SP)
Santos (SP)
Vitoria (ES)
Boa Vista (RR)
Amapá (AP)
Belém (PA)
Belo Horizonte (MG)
Presidente Prudente (SP)

Los requisitos de estos programas eran generalmente tres:

1. Las familias debían tener menos de una cierta renta *per cápita*.
2. Las familias debían poseer hijos en edad escolar.

3. Debían además poseer un cierto tiempo de residencia en el municipio que brindaba el beneficio, requisito cuya función es desestimular la migración a dicho municipio.

La mitad de los programas se encontraba en el estado de San Pablo. En cuanto a los requisitos establecidos para calificar como beneficiarios de los programas, sólo el municipio de Jundiáí no exigía la presencia de hijos pequeños o en edad escolar para calificar como beneficiario. En los otros casos, había dos opciones: o calificaban todas las familias con niños menores de 14 años o solamente las que poseían hijos en edad escolar. El tiempo de residencia mínimo iba desde un año en Santos hasta cinco años en Brasilia, Ribeirao Preto, Amapá y Belo Horizonte. En cuanto al límite de ingreso familiar como requisito de ingreso, predominaba el valor de dos salarios mínimos o medio salario mínimo *per cápita*.

El Cuadro 19 muestra la cobertura de los tres programas. Puede apreciarse que con la excepción del Distrito Federal que cubría a más de 22,000 familias, los otros programas eran inexpresivos desde el punto de vista de su cobertura. Se argumentaba que el temor a una demanda desbordada había llevado a establecer exigencias que de hecho constituyeron una “sobre-focalización.

Por ello, frente a la dificultad de determinar el ingreso de las familias para decidir sobre su incorporación, la evaluación socioeconómica de las mismas realizada por equipos técnicos había probado ser el camino utilizado de determinar carencias introduciendo requisitos relacionados con las características del domicilio de la familia y los bienes de consumo que poseían. Además está decir que esta evaluación precisaba de equipos técnicos calificados y siempre constituía una alternativa de determinación de elegibilidad que conllevaba el peligro del clientilismo político.

CUADRO 19. FAMILIAS BENEFICIADAS (1996/ 1997)

| Municipio | Agosto de 1996 | Agosto de 1997 |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| Campinas | 2.700 | 2.700 |
| Brasilia | 19,8 | 21.800 |
| Ribeirao Preta | 2.200 | 2.200 |
| Osasco | 88 | 270 |
| Jundial | 100 | 200 |
| Santos | 380 | ... |
| Vitória | 96 | 170 |
| Boa Vista | 500 | 450 |
| Amapá | ... | 1.200 |
| Belém | ... | 3.000 |
| Belo Horizonte | ... | 400 |
| Presidente Prudente | ... | 300 |

Fuente: Amaral y otros, 1998.

La evaluación socioeconómica de las familias había tenido lugar en tres de las localidades señaladas que fueron abordadas por un estudio: el Distrito Federal y los municipios de Vitoria y Belo Horizonte. (Lavinias, 1998).

Las tres ciudades brindaban a los adultos participación en programas de generación de ingresos y solicitaban comparecer a las reuniones que se fijaban y en caso de desocupados, registrarse en el Sistema Nacional de Empleo (SINE).

Vitoria pagaba beneficios que variaban entre R\$28 y R\$401, con un valor medio estimado de R\$176, el más alto del conjunto de experiencias. La mayoría de los programas brindaban un beneficio medio equivalente a un salario mínimo y en general las experiencias brindaban un beneficio en torno a los R\$120. La úni-

ca excepción, con un beneficio bastante menor, era la de Riberao Preto con un promedio equivalente a la mitad de esa cifra.

En relación a los costos de los programas la cobertura diferencial de las tres experiencias se percibe con nitidez ya que mientras el Distrito Federal gastaba más de R\$30 millones anuales, Belo Horizonte que es el lugar que sigue en cuantía estaba en el orden de un millón al año. El lugar que ocupan en los presupuestos hablaba de que eran programas experimentales que consumían una pequeña fracción de los recursos de los que disponían las unidades políticas responsables del programa.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES

La información presentada arroja algunos resultados en relación a la afirmación de que las políticas focalizadas permitirían redireccionar el gasto social hacia los sectores de mayor pobreza introduciendo de esta forma mayor equidad en las políticas sociales.

En primer lugar surge con claridad que a pesar de la gran proliferación de programas sociales durante los años noventa inspirados por la estrategia focalizadora, el gasto social asignado a ellos no dejó de ser una fracción extremadamente pequeña del gasto social.

Ello demuestra la incapacidad de la focalización para modificar el perfil del gasto social y evidencia que en la sociedad prevalece una pugna distributiva donde los sectores de mayor organización y poder (no precisamente los más pobres) no están dispuestos a ceder recurso alguno. En otros términos, el fracaso de la focalización revela que los sectores más pobres están en inferioridad de condiciones no sólo en la posesión de ingresos, sino también en la capacidad de organización para demandar y presionar por sus intereses. De esta manera, los sectores sociales mejor organizados, beneficiarios históricos del sistema de políticas socia-

les, cierran las puertas a cualquier intento de redistribución profunda que los afecte. En este contexto, aun un gobierno con fuerte voluntad política redistributiva hacia los más pobres hubiera encontrado grandes resistencias para efectuar una redistribución progresiva.

Como consecuencia, las áreas más importantes de la política social mantuvieron o incrementaron su presencia en el gasto social. Por ejemplo, el sistema previsional mantuvo su participación en el gasto social y como vimos, beneficia en mayor medida a los sectores de mayores ingresos por lo general vinculados al mercado formal de trabajo.

La insignificancia de recursos asignados a los programas focalizados explica también su nulo impacto redistributivo ya que la creciente desigualdad en la distribución del ingreso fue otra característica central de la última década.

Por otra parte, la fragmentación de los programas impidió un enfoque integral en el abordaje de la pobreza: se creaban programas que brindaban alimentación a un grupo social determinado pero no satisfacían sus necesidades de habitación; se permitía el acceso a servicios de salud pública pero sin proveer oportunidades de trabajo o ingreso; se facilitaba el acceso al sistema educativo público pero no se proveía ingreso para transporte o consumo de energía, etc., las acciones no estaban generalmente coordinadas para proveer a quienes estaban en situación de pobreza la posibilidad de acceder a los consumos necesarios para escapar de dicha situación.

Por último, el enfoque adoptado abrió posibilidades para la permanencia del clientelismo político. Un problema principal es la dificultad que han mostrado las políticas contra la pobreza para llegar a todos los que están por debajo de un nivel de consumo dado. Esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar

quiénes son los pobres: las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuántos son pero no quiénes son. En consecuencia, el ejercicio de identificación es esencialmente discrecional y concluye la mayor parte de las veces degenerando en prácticas clientelistas que generan recursos para algunos pobres (y frecuentemente no tan pobres) y excluyen a otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaral, Carlos y otros (1998). "Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: concepção, gestao e financiamento", en IPEA, *Planejamento e Políticas Públicas* No. 17, junio, Brasilia.
- Banco mundial (1995). *Brazil: A Poverty Assessment*, Volumen 1, Washington, D.C.
- CEPAL (1999). "Evolución de la Economía Brasileña", *Informe Estadístico*, Abril-Mayo, Brasilia.
- CEPAL (1999 bis). "Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Publico en Salud", Brasilia.
- Da Cunha Fernandes, María Alice y otros (1998). "Gasto Social das Três Esferas de Governo- 1995", IPEA, *Texto para Discussao* No. 598, Brasilia.
- Draibe, Sonia y otros (1995). "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil" en Raczynski Dagmar *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, CIEPLAN-BID, Santiago de Chile.
- Delgado, Guilherme (1997). "Previdência Rural: Relatorio de Avaliação Socioeconômica" IPEA, *Texto de discussao*, No. 477, Brasilia.
- Faria, Vilmar (1999). "La política social en Brasil: una mirada comparativa", en SIEMPRO/FLACSO, *De Igual a Igual*, Buenos Aires.

IBAM/IPEA/PNUD (1998a). *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidaria: Síntese da Avaliação*, Brasília.

IBAM/IPEA/PNUD (1998b). *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidaria – 2da Fase – Agenda Básica nos Municípios: Dados Selecionados*, Brasília.

IBGE (1999). *Síntese de Indicadores Sociais*, Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro.

IBGE (1998). *Brasil em Números*, volumen 6, Rio de Janeiro.

IPEA (1998). “Uma Avaliação da Focalização e da Convergência das Ações nos Municípios Prioritários 1997”, *Informe a XXI Reunião do Conselho Comunidade Solidaria*, Brasília.

Lara Resende, Luis Fernando (1999). *Comunidade Solidaria: Uma (Nova) Estratégia de Combate a Fome e à Miséria*, Brasília, mimeo.

Lavinas, Lena (1998). “Programa de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras”, en IPEA, *Texto para Discussão* No. 596, Rio de Janeiro.

MPAS (1999). “Informe de Previdência Social”, Vol. 11, No. 4, abril, Brasília.

MPAS-SAS (1998a). *Norma Operacional Básica da Assistência Social*, Brasília.

MPAS-SAS (1998b). *Política Nacional de Assistência Social*.

Medeiros Peliano, Ana María y otros (1995). "O Comunidade Solidaria: Uma estrategia de combate á fome e á pobreza", en IPEA, *Planejamento e Políticas Públicas*, No. 12, junio, Brasilia.

OIT (1999). "Panorama Laboral 1998", Santiago de Chile.

PNUD/IPEA/IBGE (1998). *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*, Brasilia.

PNUD/IPEA (1996). *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*, Brasilia.

Reinecke, Gerhard (1999). "Qualidade de Emprego e Emprego Atípico no Brasil", OIT, Santiago de Chile, mimeo.

Rocha, Sonia (1998). "Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil: A evolução 1981-1995, IPEA, *Texto para Discussão*, No. 567, Río de Janeiro.

Teixeira, Aloisio y Azeredo, Beatriz (1999). *Impactos sobre o Emprego dos Programas apoiados pelo FAT*, OIT, Santiago de Chile, mimeo.

Tomei, Manuela (1999). "Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER): Uma Nova Orientação em Matéria de Políticas Ativas de Emprego", OIT, Santiago de Chile, mimeo.

UNICEF (1998). *A Infancia Brasileira nos Anos 90*, Brasilia.

UNICEF/IBGE (1997). "Brasil 1991-1996: Indicadores sobre Crianças y Adolescentes", Brasilia y Río de Janeiro.