



Organização
Internacional
do Trabalho

Buenas Prácticas Brasileñas En Seguridad Social

Primera edición 2013



Escritório no Brasil



Organização
Internacional
do Trabalho

Escritório no Brasil

Buenas Prácticas Brasileñas En Seguridad Social

Primera edición 2013



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, se pueden reproducir extractos breves sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con acuerdo con las licencias que se les hayan expedido a tal fin. Para localizar la organización de derechos de reproducción de su país, puede consultar la página web www.ifro.org.

Datos de catalogación de la OIT

Buenas prácticas brasileñas en seguridad social / Organización Internacional del Trabajo. - Brasilia: OIT, 2013.

ISBN: 9789220282175

9789220282182 (web pdf)

Oficina de la OIT en Brasil

Seguridad social / Política de seguridad social / Área rural / Buenas prácticas / Brasil

02.03.1

Also available in Portuguese: As boas práticas brasileiras em seguridade social (ISBN 978-92-2-826901-7; 978-92-2-826902-4 (pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la Oficina Internacional del Trabajo las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en las oficinas locales de la OIT de muchos países, o solicitándolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza). También pueden solicitarse gratuitamente catálogos o listas de las nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Consulte nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso en Brasil

Esta publicación fue producida en el marco del Programa de Alianza Brasil/OIT para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el área de la Seguridad Social, financiado por el Gobierno brasileño.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Directora de la Oficina en Brasil

Laís Wendel Abramo

Director Adjunto de la Oficina en Brasil

Stanley Gacek

Especialista Sénior de Seguridad Social para las Américas y Caribe – OIT/Ginebra

Helmut Schwarzer

Programa de Alianza Brasil/OIT para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el área de la Seguridad Social

Coordinadora Nacional

Mónica Cabañas Guimarães

Oficial de Proyecto

Ana Lúcia Monteiro

Asistente del Programa de Alianza Brasil/OIT para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el Área de Seguridad Social

Larissa Lamera

Consultoras

Isabel

Lerci Fátima

Vânia Cristino

Revisión

Rafael Liberal

Proyecto Gráfico

Duo Design

Traducción

Anja Kamp / Jorge Lara

Prólogo



Es un gran placer escribir el prólogo de las publicaciones de los resultados de trabajos realizados por medio del Programa de Alianza entre Brasil y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que busca promover la difusión y el intercambio de experiencias y buenas prácticas en Seguridad Social.

La gran importancia que la Previsión Social recibió en Brasil, a lo largo de su historia, la destaca como una de las principales formas de protección de la sociedad brasileña, especialmente en relación a la parte más necesitada de la sociedad.

Las acciones públicas y programas gubernamentales en el marco de la Previsión Social han sido observados atentamente por diversos países de todo el mundo. El éxito de estas acciones, vislumbrado principalmente frente al mejoramiento de los principales indicadores sociales presentados por Brasil, demuestra la validez, la eficiencia y la eficacia del sistema de seguridad en la protección de la sociedad.

Como se puede observar en el curso de este trabajo, las acciones de la Previsión Social han contribuido cada vez más a la reducción de la pobreza en el país, para la inclusión social y promoción de la justicia social, que incluye la reducción del trabajo infantil. Las garantías previsionales generan una serie de reflejos positivos en la protección del trabajador y de su familia, además de proteger su nivel de ingresos, inclusive frente a infortunios, cuando una serie de derechos le son asegurados por la Previsión Social.

Las acciones que utilizan la educación como una herramienta de difusión de las informaciones y de los derechos previsionales son de gran importancia para la protección social y el ejercicio de la ciudadanía. Educar a la sociedad es la mejor manera para que todos conozcan sus derechos y busquen las más variadas estrategias para su protección. La educación es primordial para la sensibilización de los ciudadanos para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones con el fin de proteger la dignidad humana y la inclusión social. Los programas de Educación Previsional, Educación Financiera, Educación Fiscal y Educación Ambiental también constituyen buenas prácticas y se incluyen en el presente trabajo.

Espero que las experiencias aquí presentadas puedan contribuir al fortalecimiento de la Previsión Social, cuando sean adaptadas a la realidad y a las necesidades locales de cada país.

Garibaldi Alves Filho

Ministro de Estado de Previsión Social

Presentación



La Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil se complace en traer al público una colección más de textos destinados a enriquecer el debate sobre uno de los temas más apremiantes en el mundo de hoy: la seguridad social. Esta publicación hace referencia a un conjunto de buenas prácticas brasileñas, que fueron elaboradas en el marco del Programa de Alianza Brasil/OIT para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el área de la Seguridad Social.

Los estudios más recientes estiman que entre el 75 y el 80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a una seguridad social integral. Asegurar que el derecho humano a una seguridad social se convierta en una realidad para todos, es un reto de gran importancia y un aspecto central de la Agenda de Trabajo Decente.

Por lo tanto, no fue por acaso que la 101ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2012 en Ginebra, adoptó la Recomendación OIT n° 202 referente los Pisos Nacionales de Protección Social.

El marco normativo actual de la OIT para la extensión de la seguridad social proporciona un conjunto de normas mínimas para los sistemas nacionales de seguridad social, que son aceptadas a nivel internacional. Sin embargo, la adopción de la nueva Recomendación es una respuesta al reconocimiento por parte de los mandantes tripartitos de la OIT, de que las normas existentes necesitan ser complementadas por una nueva norma, lo que respalda la extensión de la cobertura de la seguridad social y el desarrollo progresivo de sistemas de seguridad social nacionales. La Recomendación n° 202 proporciona apoyo a los países para incluir a los más desfavorecidos, los pobres y los más vulnerables, incluyendo a las mujeres y hombres trabajadores de la economía informal y sus familias, con el objetivo de garantizar que todos los miembros de la sociedad gocen de al menos un nivel básico la seguridad social a lo largo de sus vidas.

Los capítulos que componen este libro se refieren a los siguientes temas: el Sistema de Previsión Social brasileño, la Previsión Rural y la Educación como un factor de protección social. En cada tema, se presentan los avances y logros alcanzados por el país, y que pueden servir de referencia para otros países en desarrollo, en el espíritu de la Cooperación Sur-Sur, así como los desafíos que aún persisten. Ahora, más que nunca, tenemos que recordar que, en un mundo que todavía sufre los efectos de la reciente crisis financiera internacional, la seguridad social debe ser vista como una herramienta muy importante para luchar contra la pobreza y la exclusión social, y un factor de desarrollo de nuestras sociedades.

Laís Abramo

Directora de la Oficina de la OIT en Brasil



La Previsión Social Brasileña

1. Introducción	21
2. El trípode de la Seguridad Social.....	22
3. La Previsión Social en Brasil.....	25
3.1 La evolución histórica de la Previsión Social en Brasil	25
3.2 La Previsión Básica: El Régimen General de Previsión Social	26
3.3 Previsión y Mercado Laboral	28
3.4 Evolución reciente del Régimen General de Previsión Social y su impacto en la reducción de la pobreza	31
3.5 El mantenimiento del ingreso a lo largo del tiempo.....	37
3.6 Experiencias de incorporación de trabajadores al sistema de Previsión Social.....	39
3.6.1 Los trabajadores rurales y la Previsión Social.....	39
3.6.2 Trabajadores sin libreta laboral firmada	40
3.7 El mejoramiento de la gestión y de la atención.....	41
3.8 Los desafíos para el futuro	44
4. Consideraciones finales	48
Anexo	50
Referencias bibliográficas	58

La Previsión Rural

1. Introducción	63
2. Breve historia	65
2.1 La Constitución Ciudadana	66
2.2 Problemas en la interpretación de la ley	68
3. Una perspectiva económica y de inclusión social	69
4. Ayudando en el combate al trabajo infantil	77
5. La Previsión Rural brasileña en el plano internacional	82
6. Perfeccionamientos: obligaciones y derechos	85
6.1 Nueva realidad	86
6.2 Registro.....	88
6.3 Indígenas	89
6.4 Asalariados rurales	90
6.5 Derechos.....	91
7. Diálogo social.....	92
7.1 Consejo Nacional de Previsión Social	92
7.2 Foro Nacional de Previsión Social	93
8. Consideraciones finales	96
Referencias bibliográficas	98



Educación para la protección social

1. Presentación.....	103
1. Introducción	105
2. Programas de educación para la protección social	108
2.1 Programa de Educación Previsional.....	108
2.1.1 Antecedentes	108
2.1.2 Coordinación y estructura.....	109
2.1.3 Público objetivo.....	110
2.1.4 Alianzas y cooperación institucional.....	110
2.1.5 Acciones educativas	113
2.1.6 Agencias móviles.....	114
2.1.7 Financiamiento y evaluación.....	115
2.1.8 Consideraciones finales	115
2.1.9 Resumen informativo	116
2.2 Programa de Educación Financiera.....	117
2.2.1 Antecedentes	118
2.2.2 El COREMEC y la estrategia nacional de Educación Financiera.....	118
2.2.3 Propósitos y público objetivo	119
2.2.4 Coordinación y alianzas.....	119
2.2.5 Acciones educativas y financiamiento	120
2.2.6 Programa de Educación Financiera del Banco Central	120
2.2.7 Resumen informativo	122



2.3 Programa de Educación Fiscal	123
2.3.1 Propósitos y público objetivo	123
2.3.2 Antecedentes	124
2.3.3 Coordinación y alianzas.....	124
2.3.4 Alcance y replicabilidad	125
2.3.5 Recursos financieros	126
2.3.6 Resumen informativo	126
2.4 Programa nacional de Educación Ambiental	128
2.4.1 Directrices	128
2.5 Buenas prácticas en los programas de educación previsional, financiera y fiscal	130
2.5.1 FUNAPE	131
2.5.2 SER Maringá	132
2.5.3 Educación Financiera en la TV.....	133
2.5.4 Presupuesto participativo	134
2.5.5 Leoncito	135
3. Ciudadanía	136
4. Consideraciones finales	138
Referencias bibliográficas	140
Conclusión.....	144

Lista de siglas y abreviaturas



ANFIP	Asociación Nacional dos Auditores Fiscales del Servicio de Rentas Internas de Brasil
APS	Agencia de la Previsión Social
BC	Banco Central
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (conocido como Banco Mundial)
BPC	Beneficio de Prestación Continuada
Caged	Registro de Empleados y Desempleados
CAPs	Caja de Jubilaciones y Pensiones
CEME	Central de Medicamentos
CENTRAPE	Central Nacional de los Jubilados y Pensionistas de Brasil
CGU	Contraloría General de la Unión
CNA	Confederación de la Agricultura y Ganadería de Brasil
CNC	Confederación Nacional de Bienes, Servicios y Turismo
CNF	Confederación Nacional de las Instituciones Financieras
CNI	Confederación Nacional de la Industria
CNIS	Registro Nacional de Informaciones Sociales
CNM	Confederación Nacional de Municipios
CNPJ	Registro Nacional de Persona Jurídica
CNPS	Consejo Nacional de Previsión Social
CNT	Confederación Nacional del Transporte
COBAP	Confederación Brasileña de Jubilados y Pensionistas
COFINS	Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social
CONAE	Conferencia Nacional de Educación
CONFAZ	Consejo Nacional de Política de Hacienda Pública

CONTAG	Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura
COREMEC	Comité de Reglamentación y Fiscalización de los Mercados Financieros de Capital, de Seguros, de Previsión y Capitalización
CSLL	Contribución Social Sobre el Lucro Líquido
CUT	Central Única de los Trabajadores
CVM	Comisión de Valores Mobiliarios
DATAPREV	Empresa de Tecnología e Informaciones de la Previsión Social
DOU	Diario Oficial de la Unión
ESAF	Escuela Superior de Administración de Hacienda Pública
EUROsocial	Programa regional para la cohesión social en América Latina
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador
FGTS	Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio
FPM	Fondo de Participación de los Municipios
FUNABEM	Fundación Nacional de Bienestar del Menor
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
FUNAPE	Fundación de Jubilaciones y Pensiones de los Servidores del Estado de Pernambuco
FUNRURAL	Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural
GEFE	Grupo de Educación Fiscal Estatal
GFIP	Guía de Recaudación del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios e Informaciones para la Previsión Social
IAPAS	Instituto de Administración Financiera de la Previsión y Asistencia Social
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICMS	Impuesto sobre Operaciones relativas a la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAMPS	Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social

INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previsión Social
INSS	Instituto Nacional del Seguro Social
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada
IPEC	Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil
IPI	Impuesto sobre Productos Industrializados
IPTU	Impuesto Territorial Urbano
IPVA	Impuesto sobre Vehículos Automotrices
ISS	Impuesto sobre Servicio de Cualquier Naturaleza
LBA	Legión Brasileña de Asistencia
LDB	Ley de Directrices y Bases de la Educación
LOAS	Ley Orgánica de la Asistencia Social
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
MEI	Microempreendedor Individual
MPA	Ministerio de Pesca y Acuicultura
MPS	Ministerio de Previsión Social
MT E	Ministerio del Trabajo y Empleo
NIT	Número de Inscripción del Trabajador
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OP	Presupuesto Participativo
PEA	Población Económicamente Activa
PEP	Programa de Educación Previsional
PES	Programa de Estabilidad Social

PETI	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
PIB	Producto Interno Bruto
PNAD	Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios
PNAFE	Programa de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados Brasileños
PNEF	Programa Nacional de Educación Fiscal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Pan Plurianual
PREVIC	Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria
ProNEA	Programa Nacional de Educación Ambiental
ProRural	Plan de Asistencia al Trabajador Rural
RAIS	Relación Anual de Informaciones Sociales
RFB	Secretaría del Servicio de Rentas Internas de Brasil
RGPS	Régimen General de Previsión Social
RMV	Ingreso Mensual Vitalicio
RPPS	Régimen Propio de Previsión Social
SEPPIR	Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial
SINPAS	Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social
SINTAP	Sindicato Nacional de los Trabajadores Jubilados y Pensionistas
SPPC	Secretaría de Políticas de Previsión Complementaria
SPPS	Secretaría de Políticas de Previsión Social
SUS	Sistema Único de Salud
SUSEP	Superintendencia de Seguros Privados
UGT	Unión General de los Trabajadores
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

La Previsión Social Brasileña



1. Introducción

Brasil ha construido en los últimos años, un amplio sistema de protección social — la Seguridad Social — que incluye clásicamente, la salud, previsión social y asistencia social, que presenta varias innovaciones reconocidas internacionalmente. Las políticas y programas propios de la Seguridad Social de Brasil, muchos de desarrollo reciente, están sujetos a una constante revisión crítica y su documentación es una tarea necesaria para su propio perfeccionamiento y para facilitar su divulgación en el ámbito internacional.

Este texto tiene como objetivo mostrar la contribución del sistema público de Previsión Social en Brasil para reducir la pobreza y promover la justicia social en el país, los avances realizados en los últimos años y los retos futuros. De esta forma, la OIT espera contribuir para alimentar los procesos de aprendizaje mutuo, con la difusión de conocimientos y de prácticas exitosas, para de esta forma fortalecer la construcción de políticas y programas destinados a aumentar la cobertura y protección social en Brasil y el mundo.

La experiencia de la Previsión Social brasileña, que tiene grandes méritos y enormes desafíos respecto a su perfeccionamiento y a su sostenibilidad, puede contribuir al debate en sociedades y economías con desafíos similares. Al ayudar a apoyar el intercambio de experiencias en el campo previsional con países que también están preocupados por garantizar la protección social de sus poblaciones, especialmente los más pobres y aquellos en situación de riesgo social por causa de enfermedad y edad avanzada, la Cooperación Sur-Sur también puede ayudar en el fortalecimiento del sistema previsional brasileño.

2. El trípode de la Seguridad Social

El concepto de Seguridad Social tiene sus orígenes en el período de posguerra, cuando, con la expansión del Estado de Bienestar Social, una concepción más amplia de la protección social, que va más allá de la estricta relación de contribución, se difundió en el mundo industrializado occidental. En el caso brasileño, el concepto se incorporó formalmente a la terminología nacional durante la promulgación de la Constitución Federal de 1988, lo que representó un corte en el modelo hasta entonces practicado de políticas sociales en Brasil. Este cambio de paradigma se manifestó, por ejemplo, en la salud, con la institución del Sistema Único de Salud y financiamiento tributario; en la Asistencia Social, con la ruptura del modelo fragmentario y propenso a diversos clientelismos; en el Seguro de Desempleo, con la consolidación del financiamiento a través del Fondo de Amparo al Trabajador; y en la Previsión Social, a través de la expansión de la Previsión Social Rural.

La Previsión Social Básica (RGPS) hace parte de la Seguridad Social que, en Brasil, fue prevista en la Constitución Federal, en su artículo 194, como *“un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, previsión social y asistencia social”*.

Adicionalmente, la Constitución Federal asegura que la Seguridad Social obedecerá a los siguientes principios y directrices:

- a) Universalidad de la cobertura y atención;
- b) Uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios a las poblaciones urbanas y rurales;
- c) Selectividad y distributividad en la prestación de los beneficios y servicios;
- d) Irreductibilidad del valor de los beneficios;
- e) Equidad en la forma de participación en el costeo;
- f) Diversidad de la base de financiamiento;

- g) Carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa con la participación de la comunidad, en especial de trabajadores, empresarios y jubilados.

Salud y asistencia social, al ser un derecho para todos, también son financiados por todos, es decir, con recursos fiscales discriminados específicamente para este fin en el Presupuesto de la Seguridad Social (OSS, siglas en portugués). La Previsión Social, teniendo el principio contributivo como elemento organizador, participa del Presupuesto de la Seguridad Social, pero tiene una fuente de recursos vinculados a su financiamiento (en particular las contribuciones adeudadas al sistema por los trabajadores, empleadores y contribuyentes individuales). Los recursos fiscales del OSS se utilizan para complementar, una vez que existen, dentro del régimen, elementos de redistribución de riqueza a beneficiarios de poca capacidad contributiva, como por ejemplo los asegurados rurales.

Para garantizar la salud a toda la población, fue creado, en los años 90, el Sistema Único de Salud (SUS). Antes de eso, la atención médica estaba a cargo del Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS) y se limita a aquellos que contribuyesen a la Previsión Social. Desde la creación del SUS todas las personas, independientemente de su clase social y situación laboral, pasaron a tener derecho a ser atendidas en una amplia red que abarca todos los niveles de atención, desde los centros de salud a los hospitales de alta complejidad.

Del mismo origen legal y social procede la modernización de la Asistencia Social brasileña, también definida como un derecho ciudadano y un deber del Estado por la Constitución Federal de 1988. La Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) de 1993, protege a la población vulnerable, independientemente de la contribución. Entre sus servicios y programas están los servicios asistenciales, el Programa Bolsa Familia y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC).

La Seguridad Social es financiada por toda la sociedad, directa e indirectamente. Cuenta con fondos de los presupuestos de la Unión, estados, Distrito Federal y municipios, y también con las contribuciones sociales específicas.

Los empleadores y las empresas tienen la obligación de contribuir en la nómina de salarios y otros rendimientos del trabajo de las personas por ellos contratados, sobre los ingresos o facturación (Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social - COFINS o Contribución sobre la Comercialización de la Producción Rural - Empleador Rural) y también sobre el lucro (Contribución Social sobre el Lucro Líquido - CSLL).

Los trabajadores financian la Seguridad Social a través de los aportes sociales sobre las rentas del trabajo, a excepción de los productores rurales que trabajan en un sistema de econo-

mía familiar (asegurados especiales), cuya contribución incide sobre la comercialización de la producción. Es importante destacar que las prestaciones sociales sobre la nómina destinadas exclusivamente al pago de los beneficios previsionales, conforme determinado en la Constitución Federal.

Para el financiamiento de las acciones de la Seguridad Social se tiene también la contribución social sobre los ingresos de las loterías; las multas, la actualización monetaria e intereses moratorios; la remuneración recibida por los servicios de recaudación, fiscalización y cobranza proporcionada a terceros; los ingresos provenientes de otros servicios y de suministro o arrendamiento de bienes; demás ingresos patrimoniales, industriales y financieros; donaciones, legados, subvenciones y otros ingresos eventuales, entre otros.

3. La Previsión Social en Brasil

3.1 La evolución histórica de la Previsión Social en Brasil

La Previsión Social es un seguro que tienen derecho los trabajadores que aportan al sistema. Brasil pasó por un largo período en el que la Previsión Social era para pocos. Solamente grupos organizados eran beneficiados. Los primeros textos legales a tratar del tema datan de la época del Brasil colonial.

El marco histórico para el origen de la Previsión Social como la conocemos hoy fue la Ley Eloy Chaves, de 1923, que preveía la creación de una Caja de Jubilaciones y Pensiones (CAPs) para cada empresa ferroviaria, abarcando la totalidad de sus empleados. En los años siguientes las CAPs se extendieron para los portuarios, los empleados de los servicios telegráficos y radio-telegráficos, empresas de fuerza y luz, tranvías, entre otros.

En los años 30 el sistema previsional fue siendo estructurado en bases corporativistas, siguiendo el principio del proceso de industrialización del país. En 1937 ya había 183 CAPs instaladas. Paralelamente, proliferaron los institutos de jubilaciones y pensiones, restringidos a los trabajadores urbanos.

En este modelo inicial, la vinculación del afiliado estaba a cargo de la empresa, lo que representa un pequeño número de asegurados, una gran variedad de instituciones y valores modestos para el sistema por la propia pulverización en forma de captación de los recursos. La cobertura de los institutos era desigual ya que cada uno tenía su propia estructura de beneficios y contribuciones.

Sólo en 1960, con la Ley Orgánica de Previsión Social, la legislación aplicable a los institutos se unificó. Sin embargo, la unificación de la gestión tomaría unos cuantos años más, sólo se daría en 1966, con la creación del Instituto Nacional de la Previsión Social (INPS). El Ministerio de Previsión Social y Asistencia Social sólo sería creado en 1974.

Hasta 1990, la Previsión Social y la Asistencia Social en Brasil estaban inseridas en el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS). En el área de salud el sistema comprendía el Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS) y la Central de Medicamentos (CEME). En el ámbito de la asistencia social, constituía la Funda-

ción Nacional de Bienestar del Menor (FUNABEM) y la Legión Brasileña de Asistencia (LBA). A su vez, la Previsión Social contaba con el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), responsable por el pago de beneficios monetarios, el Instituto de Administración Financiera de la Previsión y Asistencia Social (IAPAS), responsable por la recopilación, fiscalización y administración de aportes y DATAPREV, empresa de procesamiento de datos de la Previsión Social.

El Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) fue creado en el año 1990, producto de la fusión de los extintos INPS e IAPAS, como una autarquía vinculada al Ministerio de Previsión Social. Hasta 1999 funcionó de forma segmentada, con diferentes redes de atención para los servicios de recaudación y de beneficios. Su estructura fue modernizada y el INSS, que es el brazo operativo del Ministerio de Previsión Social, pasó a contar con una junta directiva, gerencias ejecutivas, además de los centros de atención, hoy rebautizado como agencias. A partir de octubre de 2004, con la publicación de la Medida Provisoria 222, que creó la Secretaría de Ingresos Previsionales, el INSS dejó de cuidar de la recaudación, pasando a dedicarse exclusivamente al pago de beneficios y atención de los asegurados. La Medida Provisoria 222 se convirtió en ley en enero de 2005. En 2007, las competencias de la Secretaría de Ingresos Previsionales pasaron a integrar el recién creado Servicio de Rentas Internas, vinculada al Ministerio de Hacienda.

Al Ministerio de Previsión Social (MPS) le cabe formular las políticas para el sector. Para esto cuenta con dos grandes secretaría: la Secretaría de Políticas de Previsión Social y la Secretaría de Políticas de Previsión Complementaria. La Empresa de Tecnología e Informaciones de la Previsión Social (DATAPREV), es una empresa pública instituida por la Ley 6.125 de 4 de noviembre de 1974. Se originó a partir de los centros de procesamiento de datos de los institutos de previsión social existentes en la época. A finales de 2009, para separar las funciones de formulación de políticas y supervisión, se creó la Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria (PREVIC), una autarquía especial ligada al MPS, que tiene la función de supervisar y fiscalizar las entidades cerradas de previsión complementaria, más conocidas en Brasil como “fondos de pensión”, que son de adhesión voluntaria y complementaria al Régimen General de Previsión Social. El fondo de pensión es identificado como una entidad cerrada de previsión complementaria porque sólo pueden participar un grupo específico de empleados de una empresa.

3.2 La Previsión Básica: El Régimen General de Previsión Social

El Régimen General de Previsión Social de Brasil, de naturaleza contributiva, tiene como objetivo reponer los ingresos del trabajador y de su familia en casos de pérdida total o parcial, permanente o temporal, de su capacidad de trabajo debido a los riesgos sociales. Se entiende por riesgos sociales aquellos derivados de accidentes de trabajo, vejez, invalidez, muerte, en-

fermedad, maternidad, responsabilidades familiares, desempleo y tratamiento médico, todos figuran en el Convenio n° 102 de la OIT - Normas Mínimas de Seguridad Social, ratificado por Brasil en el año 2008.

En Brasil también está sujeto a la cobertura el riesgo social derivado de la prisión del asegurado y la consiguiente pérdida de ingresos para sus dependientes (llamado auxilio reclusión, para asegurados de bajos ingresos). Fuera de los regímenes previsionales habituales, Brasil ofrece cobertura para el riesgo social del desempleo por medio del seguro de desempleo, pagado con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y administrado por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), a su vez, la atención médica está garantizada a toda la población por el Sistema Único de Salud (SUS).

La forma en que se estructuró el Régimen General en Brasil protege principalmente a los trabajadores del sector privado, ya que los funcionarios públicos de carrera y los militares tienen sus propios sistemas. El trípode construido por la Constitución Federal de 1988, la Previsión Social, así como la salud y la asistencia social son parte de la seguridad social, como ya se mencionó. Como tal, la Constitución Federal establece que, en caso de deficiencia de los recursos para el pago de los beneficios, la cuenta será cubierta por el Tesoro Nacional.

Con la reanudación del crecimiento económico y la inflación bajo control, la Previsión Social se afirmó, a partir de los años 90, como un sistema público, básico y contributivo, con piso y techo para los trabajadores del sector privado. Los asegurados de la Previsión Social —hombres y mujeres contribuyentes, de acuerdo con la ley, para tener el derecho de recibir un beneficio en el futuro— tienen la garantía de que van a recibir, por jubilación y/o pensión, al menos el piso salarial del país, siendo que el valor máximo está limitado a un determinado techo. El sistema de reparto simple, adoptado por Brasil, reafirma que el fundamento de la Previsión Social es la solidaridad intra e intergeneracional.

La solidaridad intrageneracional presupone que quien gana más pague más y que el exceso del aporte sirva para cubrir el valor del beneficio de la parte de la población que tiene una baja capacidad contributiva. En la solidaridad intergeneracional, los trabajadores en actividad contribuyen para el pago de los beneficios de los trabajadores ya jubilados, con la expectativa de que la misma situación se repita en el futuro.

Este sistema, aunque construido a partir del principio contributivo, requiere que su financiamiento sea complementado con fondos del Presupuesto General de la Unión oriundos, por lo tanto, de las contribuciones de toda la sociedad. Las expectativas de un fuerte crecimiento del gasto previsional brasileño, que ya se proyectaba para el futuro a inicios de los años 90, llevaron a discusiones sobre la posibilidad de un cambio de régimen, siguiendo el modelo

adoptado por varios países de América Latina. En la reforma de sus sistemas de pensiones, algunos países cambiaron el sistema de distribución simple por el de capitalización individual con contribuciones definidas, administrado por el sector privado.

Las evaluaciones realizadas actualmente en los países vecinos de Brasil que hicieron estas reformas es que sus objetivos no fueron alcanzados, al menos lo suficiente. Por ejemplo, existe la dificultad en el mantenimiento o la ampliación de la cobertura social. En Brasil, el último argumento en el que el cambio tropezó fue el alto costo de transición que un cambio de paradigma representa. De acuerdo con los cálculos realizados en su momento por diversos organismos —incluyendo el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Banco Mundial— serían necesarios algo entre 188% y 250% del Producto Interno Bruto (PIB) para financiar el cambio de sistema, lo que fue considerado inviable. Este costo existe porque, para pasar a un sistema capitalizado, los trabajadores en actividad dejan de contribuir para el todo, pasando a contribuir para su propia jubilación en una cuenta individual. Así, el sistema público pierde las contribuciones, pero tienen que seguir arcando con el gasto equivalente al pago de las jubilaciones y pensiones para aquellos que gozan del beneficio y financiar la transición de los ya contribuyentes pero que todavía no se retiraron.

A diferencia de otros países latinoamericanos que han optado por este tipo de reforma, incluyendo la privatización parcial o total, Brasil invirtió en reformas dentro del sistema previsional, con el fin de ampliar el periodo de contribución y expandir la cobertura. Donde, a pesar del costo del sistema y el reto de hacer frente a los cambios en el perfil demográfico de la población —los brasileños tienen menos hijos y viven más tiempo— es notable la protección social que el sistema brasileño ofrece a adultos mayores, lo que representa una práctica exitosa en términos de los preceptos de la seguridad social, como se discutirá más adelante.

3.3 Previsión y mercado laboral

El modelo brasileño de Previsión Social, como ya se ha mencionado, protege a la población de los riesgos sociales. Sin embargo, para ser eficaz requiere que se tenga, además de un adecuado marco regulatorio —uniformización de los beneficios, reglas de entrada y salida, instituciones capaces de gestionar los ahorros acumulados y de pagar beneficios— un cierto nivel de desarrollo económico y madurez política. Lo que generalmente determina el aumento de la cobertura previsional es la situación económica del país. Los países menos desarrollados y pobres tienen generalmente una baja cobertura, mientras que la tasa de protección es mayor en los países ricos y desarrollados, inclusive por la mayor capacidad contributiva de sus poblaciones.

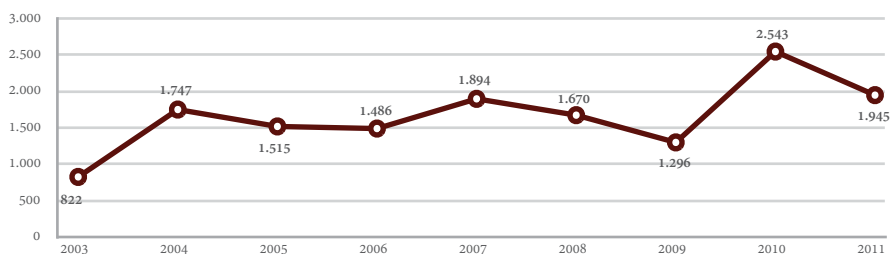
El grado de formalización del mercado laboral es importante ya que son las contribuciones obligatorias de los trabajadores y empresas que constituyen el primer requisito para el acceso a los

derechos que, del punto de vista financiero, sostienen el sistema. Es un desafío para los países en desarrollo, entre ellos Brasil, aumentar el grado de la cobertura de sus sistemas previsionales, que incluye trabajadores no formales, que están al margen de la protección social.

Para tener éxito, el sistema de partición simple debe contar con un mercado laboral dinámico, capaz de absorber los nuevos contingentes de mano de obra que cada año buscan empleo. Esto se debe a que la generación que hoy está trabajando es quien sostiene, con sus propias contribuciones sumadas a las de las empresas, a la generación que está jubilada. En Brasil, la relación entre los contribuyentes de la Previsión Social y los beneficiarios estaba, en 2010, en 1,81, lo que significa que para cada jubilado existe menos de dos trabajadores en actividad¹.

La inflación bajo control aliada a un ambiente de crecimiento económico de los últimos años proyecta, si no una mejora, por lo menos el mantenimiento de la relación actual. Sólo en los últimos dos años, según datos del Ministerio de Trabajo, se crearon 4,49 millones de puestos de trabajo formales, siendo 2,54 millones en 2010 y 1,94 millones en 2011². En los últimos años el salario promedio también está mostrando una expansión, con incrementos por arriba de la inflación, lo que también ha contribuido para el mejoramiento significativo de la recaudación de la Previsión Social.

Cantidad de empleos formales creados 2003-2011 (en miles)



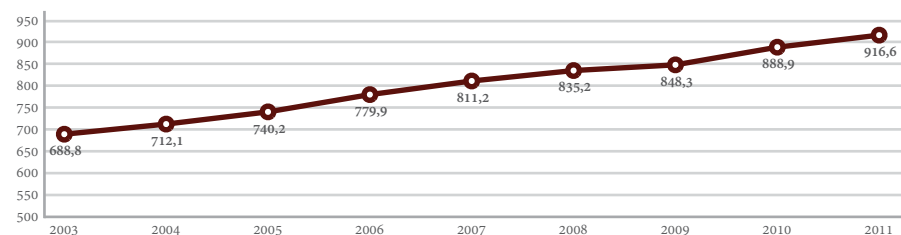
Fuente: Caged/Ministerio de Trabajo y Empleo

Al mismo tiempo que crece el número de trabajadores formales —con libreta laboral firmada— los salarios medios de admisión también evolucionan, es decir, de ingreso de los trabajadores en el mercado laboral. De 2003 a 2011, los datos del CAGED muestran un aumento real de 33,06% en los salarios promedio de admisión de los trabajadores.

1 Fuente: Anuario Estadístico de la Previsión Social 2010. Número medio mensual de contribuyentes persona física: 44.299.818, número de beneficios previsionales: 24.426.882 (diez/10).

2 El saldo líquido del empleo es el resultado de las admisiones hechas por las empresas menos las demisiones, conforme registrado por el Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED), administrado por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE). Todas las empresas brasileñas son obligadas a informar, mensualmente al CAGED (Ley 4.923/65) las admisiones y desvinculación de trabajadores.

Salario promedio de admisión (R\$) 2003-2011

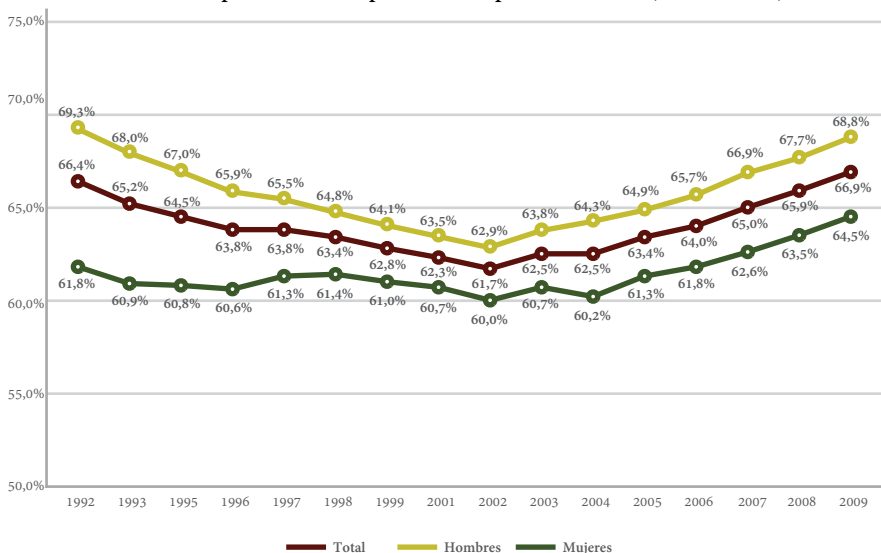


Fuente: Caged/ Ministerio de Trabajo y Empleo.

Nota: Valores deflactados por el INPC medio ene-dic/11.

La importancia de la dinámica del mercado laboral para los indicadores de cobertura previsional puede ser mejor ilustrado en el siguiente gráfico, que muestra la serie histórica de la tasa de protección previsional de la población ocupada de 16 a 59 años. En los años 90, donde el mercado laboral mostró una considerable variabilidad en cuanto a la formalización de la mano de obra, la variación de la cantidad de desprotegidos era más que proporcional al crecimiento de la población protegida. Como resultado, el porcentaje de protegidos se redujo de 66,4% en 1992 a 61,7% en 2002. Ambos sexos reportaron la reducción de la cobertura, y la caída fue más pronunciada entre los hombres. A su vez, durante la primera década del 2000, donde, como ya se ha mencionado, se produjo un aumento de la tasa de creación de empleo formal, hay una inversión de la tendencia, con un mejoramiento significativo en el nivel de cobertura (de 61,7% en 2002 al 66,9% en 2009) para hombres y mujeres.

Protección previsional de la población ocupada 16 a 59 años (1992-2009, %)

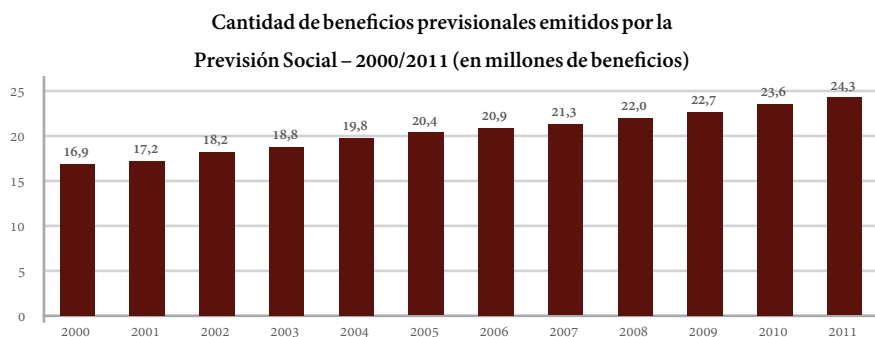


Fuente: MPS/Informe de la Previsión Social oct/2010.

El aumento de la cobertura previsional para los trabajadores activos representa, además de la protección en el presente de los riesgos provenientes del trabajo, también una garantía futura de ingresos y protección social. Los impactos de las transferencias de recursos a los beneficiarios del sistema, especialmente los ancianos, son reconocidos como uno de los principales mecanismos de reducción de la pobreza en el conjunto de políticas sociales del Estado, como se verá en la siguiente sección.

3.4 Evolución reciente del Régimen General de Previsión Social y su impacto en la reducción de la pobreza

En la última década, la Previsión Social mostró una significativa dinámica de incorporación de nuevos grupos de trabajadores a sus beneficios. La magnitud de las cifras por sí solas, destaca la importancia de esta política pública. Entre 2000 y 2011, el número de beneficiarios se incrementó 44%, pasando de 16,9 millones para 24,3 millones.

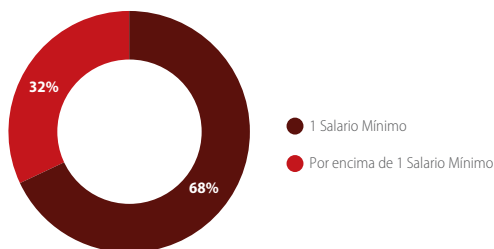


Fuente: AEPS Infologo - Base de Datos Históricas del Anuario Estadístico de la Previsión Social. <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>

Nota: Considerados los beneficios previsionales y accidentarios.

Se debe destacar que en la actualidad cerca de dos tercios de los beneficiarios (19 millones de personas) reciben beneficios previsionales en el valor de un salario mínimo, en especial los trabajadores de economía familiar en las zonas rurales. Este hecho refleja el carácter distributivo de la política previsional en Brasil, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, que establece que las políticas sociales deben ser organizadas de acuerdo a los principios de selectividad y distribución en la provisión de beneficios y servicios. Paralelamente, también se caracteriza la importancia de la valorización real del salario mínimo en la última década, ya que su valor actúa como un piso para los beneficios de casi dos tercios de los trabajadores actualmente incorporados a la protección previsional.

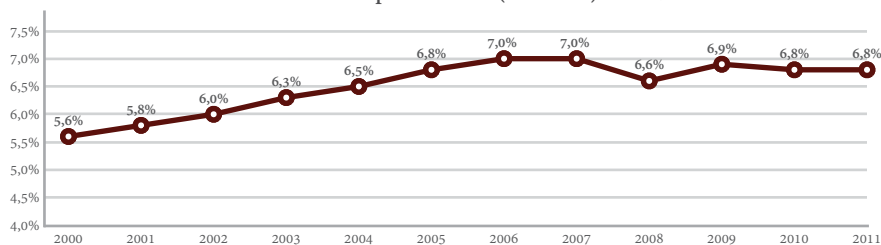
Cantidad de beneficios pagados por la Previsión Social (2011)



Fuente: Boletín Estadístico de la Previsión Social dic/11

La elevación de la cobertura junto con el incremento del valor real de los beneficios condicionó el aumento del gasto total del régimen, que pasó del 5,6% del PIB en 2000 para 6,8% en 2011. Está claro, sin embargo, que no hay evidencia de gasto incontrolado, por el contrario, hay un esfuerzo para controlar el gasto, en particular a través de las medidas de racionalización gerencial en los últimos años.

Gasto con beneficios previsionales (% del PIB) – 2000/2011



Fuente: AEPS Infologo - Base de Datos Históricas del Anuario Estadístico de la Previsión Social. <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>; Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística - IBGE

Los resultados en el ámbito de la Previsión Social indican que la oferta de beneficios para los trabajadores en régimen de economía familiar —beneficios con perfil no contributivo y con valor alrededor del salario mínimo— hizo que se ampliase el carácter distributivo de esta política pública. Después de todo, quien se benefició fue un gran grupo de trabajadores, que se encontraba en la base de la pirámide social (trabajadores sin inserción en el mercado formal urbano, por regla general, pequeños productores agrícolas y pescadores artesanales, que trabajan con la familia y no tienen empleados en el desarrollo de sus actividades).

Como resultado, la proporción de la población brasileña que vive en extrema pobreza (ingreso domiciliar per cápita de menos de $\frac{1}{4}$ del salario mínimo) se redujo de 25% de la población en 2001 a 17,4% en 2009, una disminución de 30%, por causa del pago de los beneficios previsionales, y también por los beneficios asistenciales de la LOAS y por la Bolsa Familia, como se discutirá más adelante. Asimismo, debido a este pago, la desigualdad de ingresos en el

país, medida por el índice de Gini, disminuyó 9,1% en el mismo periodo, mostrando el carácter distributivo de la política previsional.

**Porcentaje de la población en pobreza y extrema pobreza
(indigencia) e índice de Gini (%) – 2001/2009**

Año	Pobreza - <1/2 SM	Indigencia - <1/4 SM	Índice de Gini
2001	47,0	25,0	59,4
2002	46,1	23,4	58,7
2003	48,1	24,9	58,1
2004	46,4	22,7	57,0
2005	42,8	19,5	56,7
2006	38,6	17,0	56,0
2007	37,9	17,2	55,4
2008	34,7	15,4	54,5
2009	35,3	17,4	54,0

Fuente: Instituto de Investigación Económica y Aplicada - IPEA; "Boletín de Políticas Sociales, v. 19, anexo Asistencia Social". Datos basados en la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios – PNAD, varios años.

Utilizando una metodología diferente, pero encontrando resultados similares, el Ministerio de Previsión Social (MPS), también monitoreó los impactos de la Previsión Social en la reducción de la pobreza en Brasil. Teniendo en cuenta como criterio de pobreza la existencia de un ingreso familiar per cápita inferior a la mitad del salario mínimo, el MPS estimó en 55,13 millones el número de personas en condiciones de pobreza en 2009 (considerando los ingresos de todas las fuentes). Si fuesen desconsiderados los ingresos derivados de la recepción de beneficios previsionales, el número de pobres sería de 78,26 millones, lo que significa que el pago de beneficios por parte de la Previsión Social retiró de la condición de pobreza cerca de 23,13 millones de personas, lo que significa una reducción de 12,5 puntos porcentuales en la tasa de pobreza.

Cantidad de personas con ingreso domiciliar per cápita inferior a ½ salario mínimo (R\$ 232,50), conforme se incluye o excluye el rendimiento de beneficios – En 2009

DESCRIÇÃO		QUANTIDADE DE PESSOAS (milhões)	%
Población		185,62	100,0%
Personas con ingreso menor que R\$ 232,50	Incluyendo el ingreso de la Previsión Social	55,13	29,7%
	Excluyendo el ingreso de la Previsión Social	78,26	42,2%
Impacto de los beneficios sobre la “cantidad de pobres”		23,13	12,5%

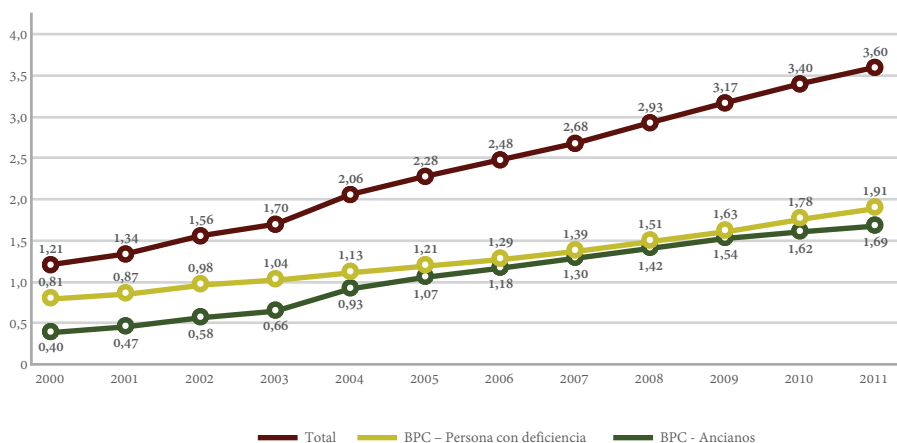
Fuente: MPS/Informe de la Previsión Social oct/10, conforme PNAD 2009

Nota: Considerado el ingreso domiciliar per cápita

Es de destacar que no es posible aislar con precisión los efectos de la política previsional de otros efectos, tales como de la expansión y diversificación de la política asistencial y laboral desde principios de 1990, así como el mejoramiento del funcionamiento del mercado laboral brasileño después del comienzo de la década de 2000. En este sentido, es oportuno presentar brevemente la evolución reciente de los principales programas de asistencia con el fin de ilustrar la coordinación de las políticas de transferencia de ingresos en Brasil y sus impactos en la reducción de los niveles de pobreza.

La Asistencia Social mostró una dinámica muy significativa de incorporación de nuevos grupos de población a sus beneficios. Dos factores pueden ser listados para explicar esta dinámica. Por un lado, la reestructuración del área después de la Constitución Federal, se destaca la implementación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), con el pago del Beneficio de Prestación Continuada de Asistencia Social para las personas mayores y con discapacidad en situación de pobreza extrema. Desde su creación en 1996, introdujo a la protección asistencial un contingente de 3,6 millones de personas, que era marginalmente alcanzado por el antiguo beneficio de Ingreso Mensual Vitalicio (RMV, siglas en portugués).

Cantidad de beneficios de prestación continuada – BPC de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) – 2000/2011 (en millones de beneficios)



Fuente: AEPS Infologo - Base de Datos Históricas del Anuario Estadístico de la Previsión Social. <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>

Nota: Considerados apenas los beneficios asistenciales de la LOAS. No están incluidos el Ingreso Mensual Vitalicio y Pensión Mensual Vitalicia.

Por otra parte, después de la realización de este primer movimiento, se destaca la inclusión de familias en situación de pobreza en una serie de programas de transferencia directa y condicionada de ingresos desde el comienzo de la década de 2000, como el Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Vale Gas y Bolsa Familia, que consiste en una consolidación/ampliación de los demás, manteniendo su enfoque en los niños y adolescentes. Estos programas han permitido la extensión de la Asistencia Social de poco menos de 5 millones de familias en 2001 a 13,3 millones de familias en 2011.

**Cantidad de familias cubiertas por los programas de transferencia
de ingresos condicionados – 2001/2011 (unidad)**

Año	Bolsa Familia	Bolsa Escuela	Bolsa Alimentación	Auxilio Gas	Tarjeta Alimentación
2001	-	4.794.405	30.137	-	-
2002	-	5.106.509	966.553	8.556.785	-
2003	3.615.596	3.771.199	369.463	8.229.144	349.905
2004	6.571.839	3.042.779	53.507	5.356.207	107.907
2005	8.700.445	1.783.917	24.175	3.401.097	83.524
2006	10.965.810	36.481	2.474	641.644	32.136
2007	11.043.076	5.860	229	293.920	22.193
2008	10.557.996	179	2	226.131	14.686
2009	12.370.915	6	-	-	9.138
2010	12.778.220	-	-	-	6.934
2011	13.352.306				1.537

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre – MDS; Matriz de Información Social, http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php.

Nota: El Programa Bolsa Familia, implementado en 2003, incorporó los programas existentes.

La expansión y diversificación de los beneficios asistenciales trajo resultados impresionantes para la población caracterizada por indicadores de vulnerabilidad. La disponibilidad de los Beneficios de Prestación Continuada para las personas mayores y con discapacidad que viven en la indigencia, así como la oferta de una serie de transferencias directas de ingresos (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Vale Gas y Bolsa Familia) contribuyeron para una disminución de la tasa de indigencia y de pobreza en la última década. Aún con base en la tabla anterior, por el criterio de línea de pobreza (ingresos domiciliar inferior a ½ salario mínimo) y de extrema pobreza o indigencia (ingresos familiares inferior a ¼ del salario mínimo), se observa que la pobreza se redujo del 47% de la población en 2001 al 35,3% en 2009. El número de personas en pobreza extrema, a su vez, presentó una caída del 25% al 17,4% en el mismo período, como ya se mencionó.

La capacidad de la Previsión Social y la Asistencia Social de reducir la indigencia, la pobreza y la desigualdad de ingresos estuvo relacionada con la previsión de la propia Constitución Federal que sus beneficios podrían ser homogéneos en todo el país (sin diferenciaciones que perjudicasen las áreas rurales o las regiones económicamente menos desarrolladas). Y también estuvo asociada a la previsión constitucional de que los principales beneficios previsionales y asistenciales tendrían su piso de valor vinculado al salario mínimo nacional, que pasó por un importante proceso de valorización desde la estabilización de la moneda a mediados de la década de 1990.

3.5 El mantenimiento del ingreso a lo largo del tiempo

Tan importante cuanto la política de concesión de las jubilaciones y pensiones es la política de reajuste de los beneficios previsionales, que va a determinar, con el tiempo, el mantenimiento del poder de compra del beneficio concedido. Sin una política de reajuste, en poco tiempo el valor de la jubilación puede ser erosionado por la inflación, con los trabajadores inactivos enfrentando grandes dificultades para sobrevivir.

En Brasil, la legislación establece como regla general que se debe hacer el reajuste de los beneficios previsionales preservando el poder adquisitivo de los asegurados. Para ello, se utiliza un índice de precios, normalmente el INPC. El reajuste de los beneficios se realiza una vez al año, teniendo en cuenta la inflación en el período inmediatamente anterior (últimos 12 meses).

En cuanto al piso previsional, la Constitución Federal de 1988 estipula que debe coincidir con el piso salarial del país (salario mínimo). La política de reajustes reales del salario mínimo vigente en los últimos años, tiene un impacto fiscal importante en la Previsión Social. Al tratar de aumentar los salarios pagados a los trabajadores en actividad, el gobierno aumenta automáticamente el gasto previsional. La siguiente tabla muestra que, en los últimos años, independiente del gobierno, hubo un aumento significativo real del valor del piso previsional. La ganancia real acumulada entre 1995 y 2011 llega a 122,59%.

Reajustes del piso previsional (1995-2011) - en %

PERIODO	REAJUSTE BENEFICIOS (>SM)	INPC	AUMENTO REAL
1995-1998	85,71%	55,18%	19,68%
1999-2002	53,85%	27,61%	20,56%
2003-2006	75%	39,64%	25,32%
2007-2010	45,71%	18,81%	22,65%
2011	6,86%	6,47%	0,37%
1995-2011	678,57%	249,78%	122,59%

Fuente: MPS/Informe de la Previsión Social ago/11

Se debe recordar que, conforme indica en el apartado anterior, el 68% de los beneficiarios de la Previsión Social ganan un beneficio equivalente al valor del piso previsional³. En la zona urbana cerca del 40% de los beneficios pagados son de hasta un salario mínimo. En la zona rural este porcentaje es de prácticamente 100%.

En relación a los beneficios previsionales por encima del mínimo, la legislación establece que el reajuste deberá ser suficiente para garantizar el poder adquisitivo. La Ley 8.213 de 1991,

que estableció el Plan de Beneficios de la Previsión Social, estableció el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) como índice de reajuste. A lo largo del tiempo, debido a los planes de estabilización económica que el país adoptó para tratar de controlar la inflación, se adoptaron otros índices. Sin embargo, el INPC, por lo general, fue el índice de referencia para los reajustes.

La garantía de reajustes periódicos a los beneficios se produce en la misma fecha y con la misma periodicidad del salario mínimo, que también figura en el Convenio n° 102 de la OIT que Brasil ratificó en 2008. La siguiente tabla muestra que en el período 1995-2011, los beneficios con valor por encima del mínimo tuvieron un aumento real de 15,83%.

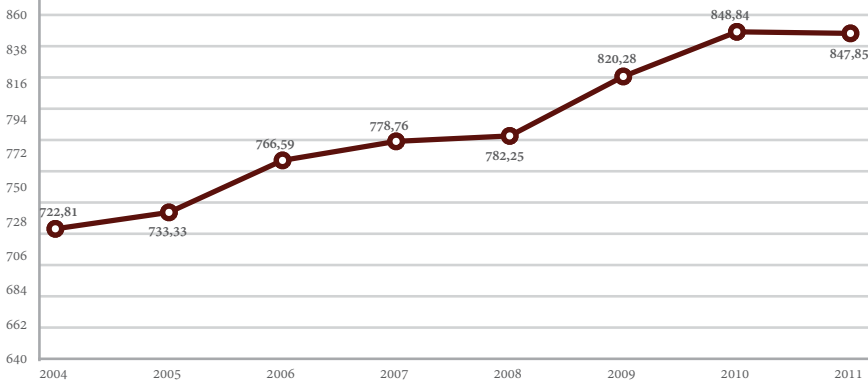
Reajustes de los beneficios con valores por encima del piso previsional (1995-2011) - en %

PERIODO	REAJUSTE BENEFICIOS (>SM)	INPC	AUMENTO REAL
1995-1998	85,55%	71,52%	8,18%
1999-2002	30,13%	27,67%	1,92%
2003-2006	40%	38,58%	0,85%
2007-2010	23,76%	18,81%	4,16%
2011	6,47%	6,47%	0,00%
1995-2011	344,63%	283,85%	15,83%

Fuente: MPS/Informe de la Previsión Social ago/11

Debido a los reajustes, el valor promedio de las jubilaciones y pensiones pagadas por la Previsión Social es incrementado a lo largo del tiempo, variando de R\$ 772,81 para R\$ 847,85 entre 2004 y 2011, lo que equivale a un aumento de 17,3% en este período.

Valor promedio real (R\$) de los beneficios pagados por la Previsión Social (2004-2011)



Fuente: Boletín Estadístico de la Previdência Social/MPS – varios años
Nota: Valores deflactados por el INPC promedio de ene-dic 2011.

3.6 Experiencias de incorporación de trabajadores al sistema de Previsión Social

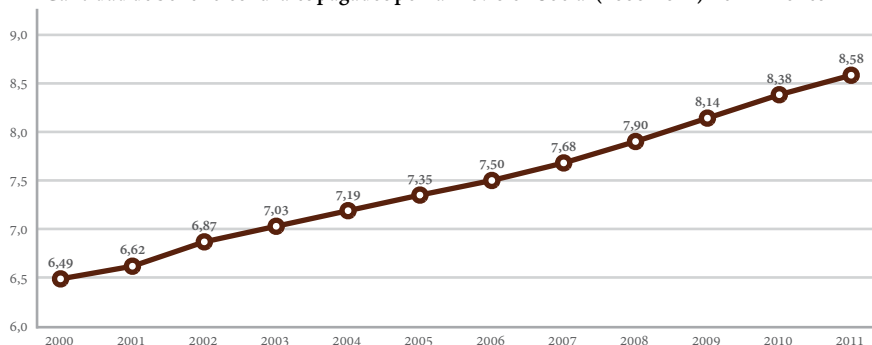
3.6.1 Los trabajadores rurales y la Previsión Social

Incluir a los trabajadores rurales en la Previsión Social fue un paso importantísimo en materia de inclusión social. Antes de la Constitución Federal de 1988, los asegurados especiales recibían un beneficio casi asistencial, de valor equivalente al 50% del salario mínimo vigente y con reglas de acceso muy restrictas.

El beneficio rural era concedido al jefe de familia (hombre o mujer) a partir de los 65 años, siempre y cuando se compruebe un periodo mínimo de tres años de trabajo en el campo. La contribución requerida era de 2,1% sobre la producción comercializada, para ser recogida por el comprador. Al incluir en la Previsión Social a los trabajadores rurales (hombres y mujeres) en la categoría de asegurados especiales, obtuvieron, al instante, un aumento de ingresos. El monto del beneficio se duplicó, las mujeres obtuvieron el derecho a la jubilación y la edad de acceso a la jubilación se redujo en cinco años. En el campo, los hombres pueden tener acceso a la jubilación a los 60 años y las mujeres a los 55 años.

La previsión rural lleva ingresos al campo, lo que garantiza la subsistencia de muchas familias que, de lo contrario, sólo obtendrían recursos durante las cosechas y no todo el año. Son más de 8,5 millones de beneficiarios directos (sin contar a sus familias) que cada mes cuentan con un ingreso equivalente a un salario mínimo.

Cantidad de beneficios rurales pagados por la Previsión Social (2000-2011) – en millones



Fuente: Boletín Estadístico de la Previsión Social/MPS – varios años

Gracias a la previsión social rural, es posible verificar la reducción de la migración rural-urbana, el desarrollo de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria (una vez que la agricultura familiar produce la mayor parte de los alimentos consumidos en Brasil), además de una mayor solidaridad entre las familias trabajadoras rurales que poseen jubilados y pensionistas.

3.6.2 Trabajadores sin libreta laboral firmada

La Previsión Social de Brasil consigue proteger bien a los trabajadores rurales, así como a los trabajadores con contrato laboral que, obligatoriamente, contribuyen al sistema. Pero ¿qué hacer si el trabajador no tiene un contrato formal, como es el caso de la mayoría de los empleados domésticos y trabajadores por cuenta propia?

El desafío de ampliar la inclusión social hizo que el gobierno brasileño crease en 2006 mediante la Ley Complementaria 123, el Plan Simplificado de Inclusión Previsional. Partiendo del principio de que los autónomos tienen bajos salarios, el plan simplificado establece una tasa de contribución del 11% sobre el salario mínimo (R\$ 59,95 en 2011) para sustituir el 20% exigido hasta entonces. Con este aporte, el trabajador tiene derecho a la jubilación por edad, así como de tener acceso a todos los beneficios del Régimen General, salvo la jubilación por tiempo de contribución.

El pago mensual de la tasa reducida implica un valor de beneficio igual al salario mínimo vigente. Puede adherir al Plan Simplificado el contribuyente individual que trabaja por su cuenta (autónomo), siempre y cuando no tenga ningún vínculo laboral; el pequeño empresario o socio de empresa —cuyos ingresos brutos del año anterior sean de hasta R\$ 36.000—; y el contribuyente facultativo (amas de casa y personas mayores de 16 años, sin remuneración).

El Microemprendedor Individual (MEI) fue una ampliación del Plan Simplificado de Inclusión Previsional. Instituido por la Ley Complementaria 128/2008, tiene como objetivo incentivar la formalización de los pequeños negocios. Además de asegurar la alícuota reducida para la Previsión Social, la pequeña empresa regularizada no paga impuestos federales y los impuestos estatales se limitan al ICMS (R\$ 1,00), en el caso de que la pequeña empresa sea de la rama de comercio industria o ISS (R\$ 5,00) en el caso de que el emprendedor actúe en el ámbito de servicios.

Anteriormente, el gobierno ya había editado la Ley 10.666/2003 para exigir a las empresas a recoger la contribución previsional de los proveedores de servicios. Desde el punto de vista previsional estos trabajadores pasaron a ser similares a los formales (con libreta laboral firmada). La simple adopción de esta medida —con las empresas comenzando a recaudar, directamente para la previsión social la contribución de 11% sobre el valor del servicio contratado— hizo con que la cobertura previsional tuviese un salto significativo.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, con campañas publicitarias y distribución de folletos, hay un potencial de formalización que se debe buscar. Los críticos del Plan Simplificado y del MEI alegan que la Previsión Social está reemplazando un bajo aporte en el presente por un gasto de larga duración y elevado en el futuro. Los defensores de la idea sostienen que es obligación del gobierno

proteger socialmente a los menos favorecidos del mercado laboral. El Plan Simplificado mejora la protección social que, de otro modo, sólo podría ser obtenido por los más pobres en edad avanzada (beneficio asistencial). Y el MEI, de acuerdo con el Ministerio de Previsión Social, ha llevado a la formalidad a micro y pequeñas empresas que, de otro modo, no tendrían manera de legalizarse.

Respecto a las empleadas domésticas, el gobierno optó por incentivos fiscales para aumentar el grado de formalización de esta categoría, es decir, hacer que los empleadores firmen el contrato laboral (libreta laboral) de sus empleados. La Ley 11.324 de 19 de julio de 2006, permite el descuento del Impuesto de Renta de Persona Física de la cuota patronal de contribución previsional de la empleada doméstica (12% del salario). Cabe al empleado contribuir el otro 8%. El incentivo fiscal se limita a un sólo un empleado.

3.7 El mejoramiento de la gestión y de la atención

La atención y cobertura de la Previsión Social en Brasil han sido históricamente muy heterogéneas debido a la forma segmentada en que fue estructurada la Previsión Social, inicialmente organizada en diversas cajas de previsión y diversos institutos. Esta heterogeneidad se mantuvo incluso después de la unificación nacional del sistema, que actualmente está siendo dirigido por el Instituto Nacional del Seguro Social.

Al igual que en cualquier otro sistema de seguridad social en el mundo, la Previsión Social brasileña sólo consigue ejercer bien sus actividades si tienen un conocimiento preciso acerca de quiénes son los asegurados, dónde trabajan, en qué condiciones y cuáles son sus salarios. Estas informaciones son las que permitirán la automatización y mejoramiento de la calidad de los servicios prestados.

Hasta 1995, la Previsión Social brasileña carecía de informaciones básicas sobre los trabajadores asegurados. El trabajador llegó a ser identificado apenas cuando acudía a un puesto del INSS (o su predecesor, el INPS) para solicitar un beneficio, la mayoría de las veces después de pasar años pagando mensualmente sus contribuciones.

Tomando conocimiento del asegurado sólo en ese momento, la Previsión Social exigía que comprobase documentalmente su situación, para determinar si tenía derecho, o no, a un beneficio.

El resultado no podría ser diferente: las colas, las demoras en el otorgamiento de los beneficios, exigencia de una gran cantidad de documentos, el exceso de trabajo en los puestos del INSS. Estas dificultades llevaron a un servicio de baja calidad, con numerosas reclamaciones de los asegurados, así como la baja calidad del ambiente de trabajo para los funcionarios del INSS.

Disponer de un conjunto mínimo de informaciones sobre los asegurados es necesario no apenas para propiciar un mejoramiento de la calidad de atención a las personas que buscan los puestos del INSS, sino también para permitir proyecciones a largo plazo y diseño de proyectos de reforma del sistema.

El Registro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS, siglas en portugués) fue establecido por medio del Decreto 97.936 de julio de 1989 (en aquel entonces bajo el nombre de Registro Nacional del Trabajador), pero sólo fue capaz de ser implementado en 1995. Su objetivo era consolidar en una sola base de datos la información proveniente de varios registros del gobierno federal. La Previsión Social asumió los costos de esta implementación, en coordinación con otras agencias gubernamentales para suministrar datos.

La implantación del CNIS se hizo a partir de ocho registros fuente, agrupados en cuatro bases de datos.

1) Base de datos de persona física, que incluye los registros de trabajadores inscritos en el Programa de Integración Social (PIS), en el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP)⁴ y en la base de contribuyentes individuales del INSS.

2) Base de datos de los empleadores, que incluye los registros de empleadores, del Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ)⁵, además del registro específico del INSS para personas físicas empleadoras.

3) Base de datos de vínculos y remuneraciones, que incluyen los registros provenientes de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS)⁶, del Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED) y del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS)⁷.

4) Base de datos del recaudación de contribuciones individuales, formada por los registros de recaudación bancarios existentes en el INSS.

4 El Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor (PASEP) fueron creados por el gobierno federal en la década de 70, con el objetivo de promover la integración de los trabajadores en la vida y en el desarrollo de las empresas, viabilizando una mejor distribución de la riqueza por medio de beneficios como el Abono Salarial. El PIS es destinado a los que actúan en el sector privado y el PASEP a los funcionarios públicos.

5 CNPJ es un número único que identifica a una empresa en Servicio de Rentas Internas.

6 Instrumento de colecta de datos sobre el mercado laboral. Todas las empresas del país, inclusive el sector público, son obligadas a llenar, anualmente, un extenso cuestionario con informaciones consideradas relevantes por el gobierno.

7 Fondo creado en la década de 60 para proteger al trabajador despedido sin justa causa.

Con estas fuentes de datos fue posible almacenar, en un único archivo, 126 millones de registros de trabajadores, cerca de 350 millones de vínculos y sus salarios, que son retroactivos a 1976⁸, y alrededor de mil millones de pagos efectuados por contribuyentes individuales desde 1985.

La aplicación de las CNIS también permitió la adopción de la nueva norma para el cálculo del monto del beneficio establecido por la Ley 9.876 de 29 de noviembre de 1999. En este cálculo, el valor del beneficio se obtiene promediando los mejores 80% las contribuciones salariales entre julio de 1994 y la fecha de solicitud de la prestación. En las jubilaciones por tiempo de contribución, para establecer el valor del beneficio, se sigue aplicando el “factor previsional”, índice que busca desalentar jubilaciones prematuras y fomentar el aplazamiento de la solicitud de beneficios. Para su cálculo, el factor previsional tiene en cuenta la edad del solicitante, las contribuciones hechas para el sistema y la esperanza de vida según la edad que el asegurado tiene en la fecha de la solicitud.

Mediante esta metodología, el trabajador consigue aumentar el valor del beneficio si decide solicitar la jubilación más tarde, o sufrir una reducción de los beneficios en el caso de retirarse a una edad temprana.

Esta nueva fórmula de cálculo sustituye el promedio de las últimas 36 contribuciones vigentes hasta ese momento. El gobierno defendió y consiguió implementar el cambio porque la fórmula perjudicaba a los trabajadores menos calificados que, en general, pierden ingresos al final de la vida laboral.

Para llegar al cálculo del valor de la jubilación fue posible volver hasta julio de 1994, cuando se implementó el Plan Real. Los datos sobre los vínculos y los salarios de los trabajadores ya estaban en el CNIS. La fecha también se eligió en función de la estabilidad de precios y así se logró evitar serios problemas legales que eventualmente habrían surgido para los cálculos realizados con los índices correspondientes a los períodos inflacionarios anteriores.

Desde el uso de CNIS la Previsión Social sintió la necesidad de disponer de una fuente de información sobre los asegurados capaz de satisfacer todas las demandas y que tuviese la validez legal para el reconocimiento de derechos (concesión de beneficios). Ante la imposibilidad de crear otro documento más de respuesta obligatoria por las empresas, se optó por la adecuación del documento de recaudación del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) — en Brasil las empresas están obligados a recoger, cada mes, el 8% del salario de los trabajadores en el fondo— para coleccionar información de interés de la Previsión Social.

8 En los casos de empresas que declararon, en la época, datos retroactivos sobre la vida laboral de sus empleados, también fueron incluidos en el sistema.

De esta forma fue aprovechada la estructura existente, lo que redujo el costo de implementar un nuevo sistema para el gobierno y las empresas. La Ley 9.528 de 1997 creó la base jurídica del nuevo documento y, en enero de 1999, fue implantada la Guía de Recaudación del Fondo de Garantía y de Informaciones Previsionales (GFIP) —a partir del año 2000 se hizo obligatoria la entrega de las informaciones por medio electrónico: Decreto 326 MPS/MTE—. Una nueva ley buscó desestimar la comprobación, por parte de los trabajadores, de los vínculos y remuneraciones a partir de julio de 1994, con la Previsión Social asumiendo la responsabilidad de almacenar los datos de sus asegurados, certificándose de que estén disponibles y sean confiables cada vez que sea necesario. Este procedimiento pasó a ser conocido en la Previsión Social, como “inversión de la carga de la prueba” o más recientemente, “reconocimiento automático de derechos”.

Con el reconocimiento automático de los derechos, la Previsión Social puso en marcha una verdadera revolución en la relación con el asegurado. Poco a poco y con autorización legal, la Previsión Social consiguió retroceder en el reconocimiento de tiempos de contribución a 1976, lo que significa que todos los datos disponibles de los CNIS pueden ser utilizados como evidencia para la concesión de los beneficios previsionales.

Actualmente en Brasil, gracias a los avances en la tecnología, para lograr un beneficio previsional, el asegurado marca el horario de atención por teléfono o Internet para el puesto más cercano a su casa. Se eliminó la exigencia de numerosos documentos que el asegurado⁹, a menudo, tenía dificultades para presentar. Basta perder la libreta laboral, por ejemplo, para verse en la inminente pérdida de un beneficio previsional.

La pérdida del derecho era una posibilidad real para muchos asegurados, a medida en que la mayoría es formada por trabajadores de menor ingreso, que migran frecuentemente de un empleo a otro, y a menudo no guardan correctamente, durante décadas, los comprobantes de su vida laboral. Ahora, el trabajador sólo presenta la documentación para corregir informaciones del CNIS o para agregar remuneraciones y vínculos que no figuran en el registro.

3.8 Los desafíos para el futuro

Con una necesidad de financiamiento del orden del 1% del PIB en 2011, el desafío para el Régimen General de Previsión Social es el de no pesar demasiado sobre los hombros de los trabajadores y empresas que hoy lo sustentan así como no comprometer los recursos de que el país necesita para inversiones, inclusive en otras áreas sociales como la salud y la asistencia.

9 La Libreta Laboral y Previsión Social (CTPS, siglas en portugués) es un documento obligatorio para toda persona que preste algún tipo de servicio a otra.

Uno de los desafíos en el campo de la sostenibilidad, conforme especialistas apuntan unánimemente, es el de definir reglas para el momento de entrada en la jubilación frente al aumento, muy positivo, de la esperanza de vida en Brasil. La esperanza de vida de un hombre que llega a 60 años en Brasil superará los 80,5 años en 2020, mientras que para la mujer de 60 años la esperanza de vida, en el mismo año, llegará a 84,2 años¹⁰.

El tema del aumento de la esperanza de vida está muy presente en el debate sobre la conveniencia o no de la existencia de una edad mínima para la jubilación por tiempo de contribución con miras a una trayectoria virtuosa de largo plazo, donde se busca evitar futuros desequilibrios.

En un país donde la esperanza de vida de hombres y mujeres de 60 años de edad es cada vez mayor, el hecho de que la jubilación por tiempo de contribución podrá ser concedida a los 54 años para los hombres y 51 años para las mujeres se considera un dato preocupante por los expertos.

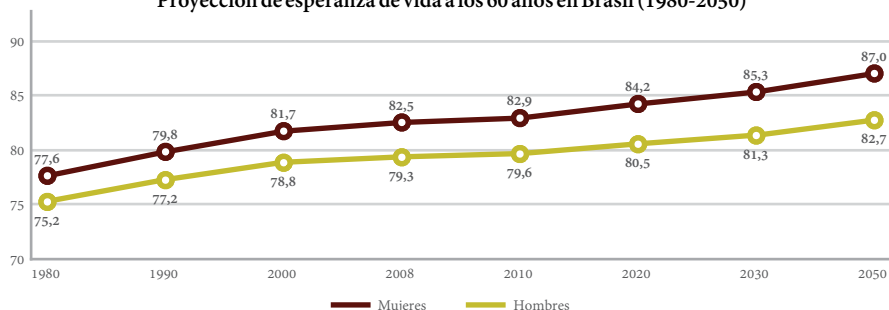
Según el IBGE, en los últimos 10 años hubo un descenso del 17,7% en la población de niños y jóvenes de hasta 14 años en el país, con el consiguiente aumento de la población adulta y de ancianos. Estos cambios están asociados con la continua disminución de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida.

En 2008, la tasa de fecundidad total (promedio de hijos que una mujer tendría al final de su período fértil) era de 1,86. Esta tasa debe caer aún más en los próximos años. Mientras la tasa de fecundidad disminuye, el porcentaje de ancianos evoluciona positivamente. En 2050, el 29,8% de la población brasileña tendrá más de 60 años. Este porcentaje era de 8,1% en 2000. También en 2050 habrá 13,7 millones de personas mayores de 80 años. Este segmento de la población era de sólo 1,6 millones en 2000.

Las proyecciones también indican que la esperanza de vida será creciente en los próximos años. Hasta el 2050 las mujeres habrán ganado prácticamente un año de vida cada década, con el año base 1980. En ese año, la esperanza de vida de más de 60 años era de 77,6 años para las mujeres. En 2050 será de 87 años. Lo mismo sucederá con los hombres en el mismo período. En promedio viven menos que las mujeres, pero la tendencia de crecimiento es la misma, aumentando de 75,2 años en 1980 a 82,7 años en 2050.

10 Fuente: IBGE, "Proyección de la población de Brasil por sexo y edad: 1980-2050, revisión 2008"

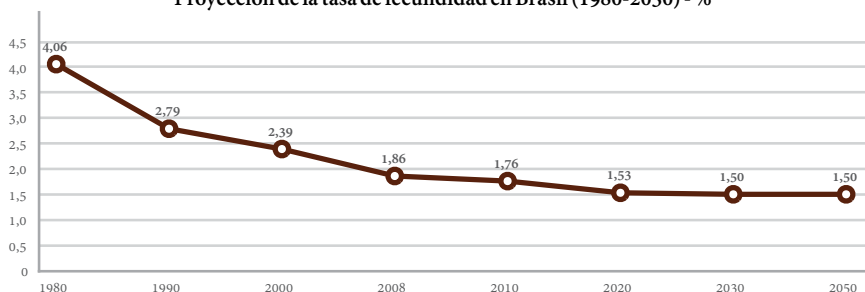
Proyección de esperanza de vida a los 60 años en Brasil (1980-2050)



Fuente: IBGE, "Proyección de la población de Brasil por sexo y edad: 1980-2050, revisión 2008"

Al mismo tiempo en que crece la esperanza de vida, cae la tasa de fecundidad. Ha sido más que suficiente para el reemplazo de la población, pero las proyecciones indican que en poco tiempo la tasa de fecundidad estará en los mismos niveles en que se encuentran los países europeos maduros.

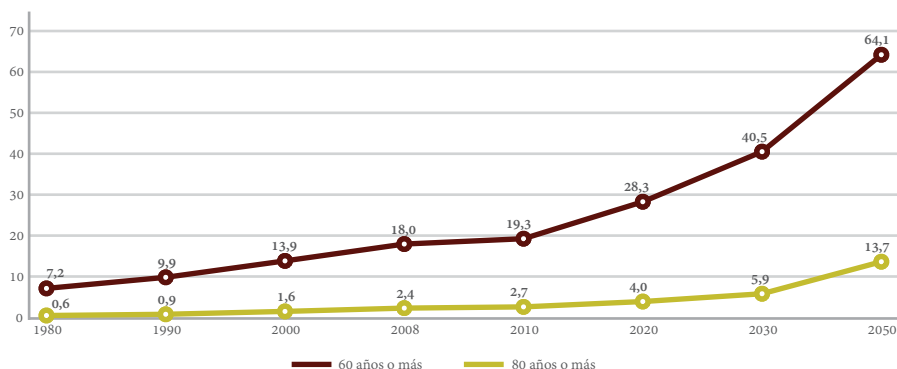
Proyección de la tasa de fecundidad en Brasil (1980-2050) - %



Fuente: IBGE, "Proyección de la población de Brasil por sexo y edad: 1980-2050, revisión 2008"

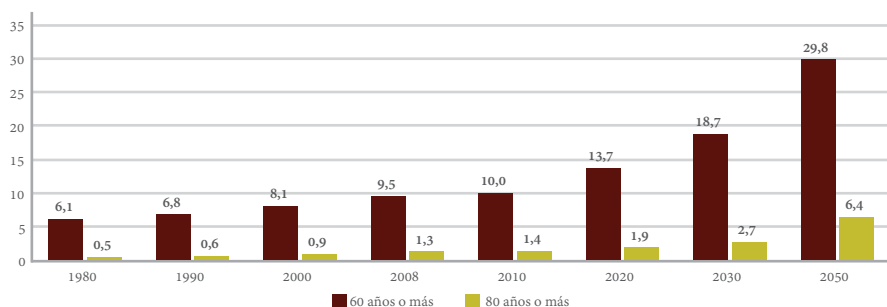
La consecuencia de un menor número de niños que nacen y adultos que viven más tiempo es el envejecimiento de la población. Las proyecciones indican que la población de edad tendrá una trayectoria ascendente en los próximos años, llegando a 64,1 millones en 2050 (29,8% de la población total). También crecerá en este segmento, el número de mayores de 80 años o más, estimados en 13,7 millones (6,4% de la población).

Proyección de la población de ancianos en Brasil (1980-2050) - en millones



Fuente: IBGE, "Proyección de la población de Brasil por sexo y edad: 1980-2050, revisión 2008"

Proyección de la participación de los ancianos en la población total en Brasil (1980-2050) - en %



Fuente: IBGE, "Proyección de la población de Brasil por sexo y edad: 1980-2050, revisión 2008"

La buena técnica previsional, seguida en todo el mundo, tiene como regla básica que establezca una edad mínima combinada con tiempo de contribución, para otorgar jubilaciones. Para garantizar la sostenibilidad futura del sistema habrá que buscar reglas consensuadas que posterguen la edad de requerimiento de las jubilaciones, a fin de dar cabida al incremento de la esperanza de vida de los trabajadores adultos.

4. Consideraciones finales

La Previsión Social Pública brasileña tiene virtudes y defectos. El desafío para su sostenibilidad está en el costo fiscal que puede comprometer, en los países en desarrollo, recursos escasos que podrían invertirse en otras áreas sociales y también en áreas estratégicas para el desarrollo sostenible, tales como infraestructura, energía eléctrica, carreteras y puertos.

La Previsión Social constituye es una de estas inversiones estratégicas. Hoy las cuatro quintas partes de ancianos del país tienen una cobertura previsional directa. Dos tercios de los trabajadores en edad de activa están protegidos por los sistemas de pensiones existentes. La tasa de cobertura es una de las preocupaciones del Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), un amplio espacio de debate social, que ha estado guiando las acciones del gobierno para encontrar alternativas para la inclusión social.

El envejecimiento de la población brasileña, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), además de ser una evidencia demográfica, constituye un nuevo paradigma. Es sobre este nuevo paradigma que deberá centrarse la política pública del país en los próximos años. No se trata de apenas garantizar una infraestructura de Previsión Social, sino todo un conjunto de medidas que puedan asegurar el bienestar de los ancianos brasileños.

Para todo el país, hay cerca de 20 millones de personas mayores de 60 años. Este número es superior a la población de ancianos de varios países europeos, entre ellos Francia, Inglaterra e Italia, según la estimación de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta sólo el segmento de personas mayores de 75 años (aproximadamente 5 millones), la población de adultos mayores en Brasil asume proporciones significativas, lo que cambia bastante el perfil de edad del país, considerado hasta hace poco tiempo muy joven.

Como uno de los pilares del sistema de seguridad social, crece aún más la importancia de la Previsión Social frente a este cambio. Como fue analizado, su impacto sobre la reducción de la pobreza en el país es muy importante. Sin las transferencias previsionales el porcentaje de pobres en Brasil estaría en alrededor del 42,2% de la población. Con estos beneficios el porcentaje se reduce a 29,7%, una descenso de 12,5 puntos porcentuales, lo que significa rescatar de la condición de pobreza a 23,13 millones de personas.

En este contexto, la Previsión Social brasileña puede ser considerada como una política social exitosa y sus efectos se pueden medir en términos de su contribución a la erradicación de la pobreza en el país, el ingreso garantizado para grandes sectores de la población, su contribución para la inclusión y la justicia social. Por todo ello, el mantenimiento y perfeccionamiento del sistema es, sin duda, una gran inversión estratégica y un prerrequisito para el desarrollo de Brasil.

La recaudación y el financiamiento de la Previsión Social

Conforme la Constitución Federal de 1988, la Previsión Social utiliza las fuentes de financiamiento de la Seguridad Social, las llamadas contribuciones sociales, que son:

- a) Contribuciones de los presupuestos fiscales de la Unión, estados, Distrito Federal y municipios;
- b) Contribuciones sociales incidentes sobre la nómina de salarios de los trabajadores, de responsabilidad de los trabajadores y de las empresas, contribuciones de los contribuyentes individuales sobre sus ingresos declarados y la contribución sustantiva de las empresas sobre la facturación (comercialización de productos rurales, ingresos por eventos deportivos, porcentaje del SIMPLE). El Simple es un sistema simplificado de contribución, dirigido a las pequeñas empresas;
- c) Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), incidente sobre la facturación de las empresas;
- d) Contribución Social Sobre el Lucro Líquido (CSLL);
- e) Contribución sobre los ingresos brutos de concursos de pronósticos y sobre el ingreso bruto de la lotería federal instantánea;

Las contribuciones sociales que figuran en la letra b, sobre la nómina, bases sustitutivas o de los ingresos de los contribuyentes individuales están vinculadas al pago de beneficios previsionales. En cuanto a las otras fuentes de financiación mencionadas son compartidas por la Previsión Social con otras políticas en el ámbito de la Seguridad Social.

La recaudación incluye actividades relacionadas con la recolección de contribuciones social, patrimoniales y otras importancias debidas a la Previsión Social, previstas en la legislación. Desde mayo de 2007, todos los impuestos y contribuciones sociales comenzaron a ser recaudadas por el Servicio de Rentas Internas.

La principal fuente de financiación de la Previsión Social es la nómina de las empresas. La tasa actual es del 20%, sin contar la aportación por accidente de trabajo. Los trabajadores formales (con libreta laboral firmada), a su vez, también contribuyen con el 11%, pero esta contribución está limitada al techo (valor máximo) de los beneficios, que es también el techo del salario de contribución, actualmente de R\$ 3.916,20 (2012).

Los asegurados empleados, inclusive domésticos y trabajadores temporales, contribuyen a una tasa que oscila entre 8% y 11%, dependiendo del salario. En el caso de los trabajadores domésticos, los empleadores también contribuyen. La tasa es de 12% del salario del empleado, lo que implica un subsidio a la formalización del trabajo doméstico. Los valores de los techos de aporte y de beneficios, así como los límites de los rangos de aportación son ajustados anualmente por el mismo índice de corrección de la jubilación, por lo general el índice de inflación: INPC.

El contribuyente individual y opcional (amas de casa y estudiantes mayores de 16 años) también deben contribuir a la Previsión Social. La alícuota sobre el valor mínimo —equivalente al salario mínimo (R\$ 622,00 en 2012) es de 11% en el plan simplificado— garantizará en el futuro la jubilación por edad también por el piso. Por encima del piso y hasta el límite del techo, la alícuota es de 20%.

En la zona rural la forma de contribución es otra. La alícuota es de 2,3% sobre la producción comercializada.

INSS

Contribuyente individual y facultativo

Salário de contribuição	R\$	%
Valor mínimo	622,00	11 ou 20
Valor máximo	3.916,20	20

Asegurados empleados, inclusive domésticos y trabajadores temporales

Salario de contribución (R\$)	Alícuotas (%)
Hasta 1.174,86	8
De 1.174,87 hasta 1.958,10	9
De 1.958,11 hasta 3.916,20	11

En el financiamiento de la Previsión Social queda clara la solidaridad entre las generaciones. Como las empresas pagan un 20% en la nómina, independientemente del salario de cada empleado, la cantidad que supere el límite del techo del INSS, en tesis, cubre el valor de las jubilaciones de quien tienen capacidad contributiva.

En el sistema de reparto simple la solidaridad entre generaciones también es evidente. Los trabajadores activos “pagan” con sus aportes los beneficios de los que ya no están trabajando con la expectativa de que la situación se repita en el futuro, cuando ellos mismo serán los beneficiados.

Para que este sistema funcione bien, el mercado de trabajo debe ser capaz de absorber a nuevos trabajadores, que, motivados por la estructura de edad de la población brasileña, con gran predominio de jóvenes en las últimas tres décadas, no siempre ha sido posible. El ciclo de crecimiento económico experimentado por el país desde el 2003, sin embargo, ha permitido el crecimiento del empleo formal en Brasil. Más que eso, la tasa de desempleo en la década está en una tendencia bajista y ambos movimientos generan un aumento constante del recaudo de la Previsión Social.

Los asegurados de la Previsión Social

Son asegurados de la Previsión Social, empleados, hombres y mujeres, inclusive los domésticos; los contribuyentes individuales, incluidos los empresarios y trabajadores por cuenta propia y relacionados, los trabajadores temporales y los asegurado especiales, así como el productor, socio, arrendatario o aparcerero, el pescador y similares en régimen de economía familiar.

Está sujeto a afiliación obligatoria de RGPS todo aquel que ejerce una actividad remunerada, a excepción de los funcionarios públicos y militares que tienen régimen propio de seguridad social. También existe la categoría del asegurado facultativo, donde se encuadra cualquier ciudadano que, si bien no realiza trabajo remunerado, desee afiliarse y contribuir al sistema.

También se consideran asegurados los beneficiarios (jubilados y pensionistas), así como los dependientes de los contribuyentes y beneficiarios. Llenando los respectivos criterios, tienen derecho a los beneficios y servicios ofrecidos por el Instituto Nacional del Seguro Social, como la jubilación, salario maternidad, auxilio enfermedad, entre otros.

Son dependientes el cónyuge, la compañera, el compañero y el hijo no emancipado de cualquier condición, menor de 21 años o discapacitado, cuya dependencia económica se supone, y los padres y hermanos no emancipados de cualquier condición, menor de 21 años o inválido, siempre y cuando se compruebe la dependencia económica.

Los asegurados de la Previsión Social son clasificados de la siguiente forma:

Empleado(a) – Trabajador con libreta laboral firmada, es decir, con contrato formal de trabajo, que presta servicios de naturaleza no eventual a empleador, mediante recibimiento de salario.

Empleado(a) doméstico(a) – Aquel que presta servicio de naturaleza continuada a persona o familia en actividades sin fines lucrativos.

Trabajador(a) temporal – Aquel que presta, a diversas empresas, sin vínculo laboral, servicio de naturaleza urbana o rural.

Contribuyente individual – Autónomo(a), que trabaja por cuenta propia (no presta servicio a empresas)¹¹.

Asegurado(a) especial – Son asegurados especiales el agricultor familiar y el pescador artesanal, que ejerzan la actividad individualmente o en régimen de economía familiar.

Asegurado(a) facultativo(a) – Persona mayor de 16 años de edad que no tiene renta propia pero que contribuye para la previsión social voluntariamente según las reglas del contribuyente individual, como, por ejemplo, el estudiante y ama de casa.

Los beneficios de la Previsión Social

Los beneficios pagados por la Previsión Social brasileña son los siguientes:

Jubilación por edad: Se concede a los trabajadores urbanos a los 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. Es necesario tener un mínimo de 15 años de contribución (180 aportaciones mensuales). Los trabajadores rurales pueden solicitar el beneficio a los 60 años (hombres) y 55 años (mujeres).

Jubilación por tiempo de contribución: Se concede a los trabajadores que cuentan con 35 años de aportación (hombres) y a las mujeres con 30 años de aportación, independientemente de su edad.

11 Entre los contribuyentes individuales está el emprendedor individual -- así clasificado como el trabajador(a) por cuenta propia con ingreso anual de hasta R\$ 36.000, dueño de un único establecimiento, optante del sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones de las microempresas y empresas de pequeño porte (Simple Nacional) y que posea hasta un empleado.

Jubilación por invalidez: Se otorga a los asegurados (hombres y mujeres) definitivamente incapacitado para el trabajo. La incapacidad, por enfermedad o accidente, debe ser confirmado por peritos médicos del INSS. Para tener derecho a la jubilación por invalidez, el asegurado debe comprobar al menos 12 aportaciones a la Previsión Social.

Auxilio enfermedad: Se concede al asegurado(a) que está temporalmente incapacitado para el trabajo debido a enfermedad o accidente. La incapacidad temporal para el trabajo debe ser confirmada por un médico perito. Para solicitar el beneficio, el trabajador debe tener un mínimo de 12 aportaciones a la Previsión Social. Este plazo no será exigido en el caso de un accidente de cualquier tipo o de enfermedad ocupacional o de trabajo, siempre y cuando el accidente o enfermedad ocurra después de la afiliación a la Previsión Social.

Auxilio accidente: Tienen carácter indemnizatorio y se paga al asegurado(a) cuando el accidente sufrido resulte en secuela definitiva que perjudique la capacidad para el trabajo o impida el desempeño de la actividad que el trabajador(a) ejercía antes del accidente, pero que no incapacite por completo para el trabajo.

Auxilio reclusión: Es pagado a los dependientes del asegurado(a) que se encuentra preso(a) bajo régimen cerrado o semiabierto, durante el periodo de reclusión o detención.

Jubilación especial: Es concedida al asegurado(a) que haya trabajado en condiciones perjudiciales para la salud. En este caso el período contributivo puede variar de 15 años a 25 años, dependiendo de la actividad ejercida.

Salario maternidad: Se paga por un período de 120 días a la asegurada con motivo del parto o adopción de un niño menor de un año de edad. Si el hijo adoptado es de uno a cuatro años, el beneficio es debido por 60 días. Entre cuatro y ocho años de edad, el beneficio es pagado por 30 días. La asegurada que tiene empleo recibe el salario maternidad directamente de la empresa, que después es reembolsado por el INSS. Para las demás aseguradas, como las empleadas domésticas, la trabajadora temporal y la contribuyente individual o facultativa, el beneficio es pagado directamente por la Previsión Social.

Pensión por muerte: Se paga a los dependientes del asegurado, hombre o mujer, fallecido como el conyugue, compañero, hijo no emancipado hasta 21 años de edad o hijo inválido de cualquier edad.

Los beneficios antes mencionados pueden ser clasificados de beneficios programables y no programables.

Son beneficios programables aquellos cuyos hechos generadores por requisitos de elegibilidad no aleatorios, donde, del punto de vista doctrinario, debe haber una correspondencia entre el valor de las contribuciones aportadas por el contribuyente y el valor de los beneficios a ser obtenidos. En este caso se encuadran los beneficios por edad, tiempo de contribución y especial, todos los sustitutos de ingreso del trabajo, cuyo términos iniciales pueden ser previstos con anticipación.

Son beneficios no programables aquellos cuyos hechos generadores son aleatorios, siendo imposible predecir su inicio. Este es el caso de la jubilación por invalidez, auxilio enfermedad, salario maternidad, pensión por muerte, que tiene carácter sustitutivo del rendimiento del asegurados y también del auxilio accidente, que indemniza la pérdida parcial de la capacidad laboral.

Además de éstos, existen los beneficios de familia, de carácter selectivo, dirigidos a los asegurados de bajos ingresos: el salario familia, de carácter no sustitutivo de ingresos y el auxilio reclusión, con carácter sustitutivo de ingresos.

- las alícuotas de 1%, 2% o 3% se añade el 12%, 9% y 6%, si la actividad realizada por el asegurado implica la concesión de la jubilación especial después de, respectivamente, 15, 20 o 25 años de aportación, para hechos generadores ocurridos a partir del 1 de marzo de 2000. Este aumento incide exclusivamente sobre la remuneración del asegurado bajo exposición a agentes nocivos perjudiciales para su salud e integridad física. (1)

Financieras

- 22,5% sobre el total de las remuneraciones pagadas, debidas o acreditadas a sus empleados, trabajadores temporales y contribuyentes individuales que le presten servicio. Demás alícuotas idénticas a las empresas en general.

Asociación deportiva que mantiene equipo de fútbol profesional

- 5% de los ingresos brutos derivados de los espectáculos deportivos de que participen en todo el territorio nacional en cualquier modalidad deportiva, incluyendo partidos internacionales, y cualquier forma de patrocinio, autorización del uso de marcas y símbolos, publicidad, propaganda y transmisión de eventos deportivos;

- 20% sobre el total de las remuneraciones pagadas o acreditadas a los asegurados contribuyentes individuales que le presten servicios;

- 15% sobre el valor bruto de la factura o recibo de servicios, en materia de servicios que le sean prestados por cooperados a través de cooperativas de trabajo.

- 2,5% sobre el total del ingreso bruto proveniente de la comercialización de la producción rural;

Productor rural persona jurídica (2)

- 0,1% sobre el total del ingreso bruto proveniente de la comercialización de la producción rural, para financiamiento de los beneficios concedidos en razón del grado de incidencia de incapacidad laboral resultante de los riesgos ambientales del trabajo.

Agroindustria, excepto sociedades cooperativas y las agroindustrias de piscicultura, carcinocultura, porcino cultura y avicultura (2)

- 2,5% sobre el valor del ingreso bruto proveniente de la comercialización de la producción.

- 0,1% sobre el total del ingreso bruto proveniente de la comercialización de la producción, para financiamiento de los beneficios concedidos en razón del grado de incidencia de incapacidad laboral resultante de los riesgos ambientales del trabajo.

	– 2% sobre el total de ingreso bruto proveniente de la comercialización de la producción rural;
Productor rural persona física y Asegurado Especial	– 0,1% sobre el total del ingreso bruto proveniente de la comercialización de la producción rural, para el financiamiento de los beneficios concedidos en razón del grado de incidencia de incapacidad laboral resultante de los riesgos ambientales del trabajo.
Empleador doméstico	– 12% del salario de contribución del empleado doméstico a su servicio.
Asegurado empleado, inclusive el doméstico y trabajador temporal	– 8%, 9% o 11% sobre el salario de contribución.
Contribuyente individual (trabajador autónomo que trabaja por cuenta propia) y facultativo	– 20% sobre el ingreso percibido por ejercicio de su actividad por cuenta propia, en el caso del contribuyente individual, y – 20% sobre el valor declarado, en el caso del asegurado facultativo.(3) – 11% incidente sobre: (3) – remuneración que se pague o acredite en el mes, por los servicios prestados a la empresa. En el caso que este valor sea inferior al límite mínimo del salario de contribución, el asegurado tendrá que pagar directamente la complementación de la contribución incidente sobre la diferencia entre el límite mínimo del salario de contribución y la remuneración total percibida o acreditada a él, aplicando la parte complementaria a la alícuota del 20%; – retribución del cooperado, cuando preste servicios a empresas en general y equiparados a la empresa, por intermedio de cooperativa de trabajo;
Contribuyente individual (empresario y autónomo que presta servicios a una o más empresas)	

Referencias bibliográficas

A Moderna Gestão na Previdência e na Assistência Social. Coyuntura Social, volumen 13, Brasília/MPAS/ abril-junio de 2002.

BATISTA, Anália S.; JACCOUD, Luciana de Barros; AQUINO, Lusení; EL-MOOR, Patrícia D. *Envelhecimento e Dependência: Desafios para a Organização da Proteção Social*. Brasília/MPS/2008 (Colección Previsión Social, v28).

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia & ROCHA, Roberto de Rezende. *O Sistema Previdenciário Brasileiro: Uma Avaliação de Desempenho Comparada*. Texto para discusión nº 1331, IPEA, marzo de 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão, et al. “A CF/88 e as políticas sociais brasileiras.” In: A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais. Brasília: IPEA, 2009.

CECHIN, José. *Crescimento, Emprego e Previdência Social*. Coyuntura Social, volumen 2, Brasília/MPAS/ abril/junio de 2000.

GUIMARÃES, Mônica Cabanas. *Políticas para a Expansão da Cobertura dos Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticas: A Experiência do Brasil*. Brasília/MPS/2008 (Colección Previsión Social, Serie Estudios, v 26).

IPEA. Boletín de Políticas Sociales: Seguimiento y Análisis Varios anos.

MORAES, Marcelo Viana Estevão. *Democracia, Desigualdade, Trabalho e Previdência no Brasil*. Texto para discusión, Brasília, 2002.

MORAES, Marcelo Viana Estevão. *A Previdência Social no Brasil*. Texto para discusión, Brasília 2002.

Mudança populacional: Aspectos relevantes para a Previdência. Brasília/MPS/2008 (Colección Previsión Social, v 27).

Panorama da Previdência Social Brasileira, 3ª edição, Brasília/ MPS/novembre de 2008.

Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira.
Série Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, v 26, IBGE, 2009.

Sítios web:

www.mte.gov.br

www.previdencia.gov.br

www.fazenda.gov.br

www.ibge.gov.br

www.ipea.gov.br



La Previsión Rural Brasileña



1. Introducción

La Previsión Social brasileña es reconocida, a partir de los resultados de numerosos estudios como una de las principales políticas de protección social y reducción de la pobreza en el país. Por lo tanto, la Previsión Social forma, con la Asistencia Social y con la Salud, un sistema de protección social —la Seguridad Social— instituido en Brasil por la Constitución Federal de 1988.

Y fue precisamente la actual Carta Magna, concebida en un momento de ampliación histórica de los derechos en el país, incluidos los relacionados con la protección social, que marcó la gran expansión de la cobertura previsional a todos los trabajadores del área rural, en especial las mujeres trabajadoras rurales, que hasta entonces estaban prácticamente excluidas. El propósito de este texto es presentar el subsistema brasileño de previsión rural, un ejemplo de buenas prácticas en la materia de seguridad social.

Este texto mostrará, de forma resumida, la evolución histórica de esta política pública, incluyendo los cambios legislativos y sus resultados. Presentará los principales impactos sociales y económicos de la previsión rural brasileña, destacando sus resultados positivos en términos de inclusión social. Es de resaltar, por ejemplo, la importancia de la transferencia regular de ingresos mediante los beneficios previsionales en las economías locales de muchos municipios.

También será presentado un trabajo inédito realizado por el equipo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil, que ilustra en números la contribución decisiva de las políticas públicas, incluyendo la Previsión Social Rural, para el esfuerzo nacional de erradicación del trabajo infantil en el país.

Se propone en este capítulo situar a la Previsión Rural brasileña en el marco internacional, destacando experiencias similares en otros países, así como la presentación de las principales modificaciones en las reglas de mantenimiento del subsistema brasileño, debido a la sanción de una legislación constitucional, la Ley 11.718/2008. El principal objetivo de esta ley era tratar de perfeccionar el subsistema, tanto para dar mayor comodidad a los asegurados en el momento de solicitar sus beneficios, cuanto de actualizar la legislación frente a los cambios

en las relaciones laborales y de producción ocurridas en el campo. Además, la nueva ley creó mecanismos para la gestión del subsistema que tratan de hacerlo cada vez más inmune a las situaciones de fraude o corrupción que puedan poner en peligro los derechos de las generaciones futuras.

Por último, será presentada la inclusión de esta política pública en los debates internos en la sociedad brasileña. La intención es mostrar que las discusiones, cada vez más transparentes, tienen un poder transformador en la concientización de cualquier pueblo sobre las necesidades de sus semejantes. En conclusión, presentamos un tema para futuras reflexiones: ¿Cómo mejorar y perfeccionar la existencia de esta política pública como instrumento de inclusión social?

2. Breve historia

Aunque la Previsión Social, como política pública de protección social de los trabajadores en Brasil, tiene como marco inicial la Ley Eloy Chaves, promulgada en 1923, sólo a mediados de la década de 1970 se tiene noticias de las primeras acciones concretas de cobertura previsional y de prestación de salud pública a los trabajadores rurales. En 1971, en medio de la dictadura militar, entró en vigencia la ley que instituyó el Plan de Asistencia al Trabajador Rural (PRORURAL) y abrió la posibilidad de otorgar jubilaciones y pensiones a los asalariados rurales y a los “asegurados especiales”: personas que trabajen en una zona rural en un sistema de economía familiar (pequeños agricultores, socios, arrendatarios de tierras y poseros), siempre que no empleen a trabajadores para ayudar en el cultivo de la tierra o que no tengan otra fuente de ingresos, además de la actividad rural. Este concepto de asegurado especial se consolidó en 1988, y, con ajustes menores, sigue vigente hasta nuestros días.

Sin embargo, había restricciones de acceso a este tipo de protección, una era que sólo tenía derecho el “jefe de familia”, por lo general el hombre. El PRORURAL llegó para completar el cuadro del llamado Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural (FUNRURAL), que había sido creado en 1963, pero estaba dirigido a la protección de los trabajadores rurales en el área de la salud y beneficiaba un público aún más restringido. El PRORURAL garantizaba a los trabajadores rurales una jubilación a los 65 años de edad, jubilación por invalidez y pensiones por muerte. Los beneficios por edad y discapacidad tenían valores equivalentes a la mitad del salario mínimo, mientras que las pensiones equivalían a un tercio del salario mínimo.

Ya en ese momento, los legisladores de la época consideraron que no era justo exigir de ese público el mismo tipo de esfuerzo contributivo mensual que era cobrado a los trabajadores urbanos. Para ayudar a financiar el programa, las contribuciones fueron indirectas y se hacían descontando el 2,1% sobre el valor bruto de la producción agrícola comercializada. Además, era cobrada una contribución patronal adicional de 2,4% en la nómina de las empresas urbanas.

Desde sus inicios, era evidente la necesidad de financiar la Previsión Rural brasileña, de los *subsídios cruzados* (transferencia de una parte de los fondos recaudados en el ámbito urbano para el área rural) y/o la utilización de recursos tributarios del presupuesto general de la Unión. Tal necesidad aún persiste en Brasil, así como en muchos otros países que mantienen algún tipo de acción en el ámbito de la seguridad social destinada a proteger la población que vive de las actividades en el campo.

Esta característica en el financiamiento no desmerece la contribución indirecta realizada por los trabajadores rurales en todo su ciclo de vida laboral, a través del trabajo en la agricultura y el cultivo de la tierra, y que se verifica por la prueba del ejercicio efectivo de la actividad en el momento de solicitar beneficios previsionales. Al igual que en el diseño inicial de la política, las contribuciones financieras del sector agrícola para el sistema previsional son cobradas sobre la comercialización de los productos finales, lo que se justifica debido a las características estacionales de siembra y cosecha. La característica de financiamiento a través de subsidios cruzados en la sociedad y el uso de recursos del Tesoro también está presente en otras experiencias de la previsión social rural existentes en el mundo, algo que va a ser explorado con más detalle en los capítulos siguientes.

2.1 La Constitución Ciudadana

Fue la Constitución Federal de 1988, llamada “Constitución Ciudadana” y las leyes que la regularon en el ámbito de la previsión social (leyes 8.212 y 8.213, ambas en 1991) que ampliaron de forma decisiva la cobertura social y previsional a los trabajadores rurales, tanto cuantitativa como cualitativamente. De hecho, según Delgado (2000), es sólo a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que pasa a existir un derecho social y ciudadanía para los trabajadores rurales brasileños. La institucionalización del concepto de asegurado especial, en la evaluación de Delgado, fue una “regla de oro” para mejorar significativamente la calidad de vida de esa población. En su opinión, los legisladores de la época quizás no tenían una noción exacta de lo importante que fue la concepción del asegurado especial, porque en aquellos años se sabía muy poco acerca de la estructura del mercado laboral, especialmente en las zonas rurales.

Según Delgado, “esta estructura era, y sigue siendo hoy en día, de una gran mayoría de la población que vive en las zonas rurales dentro del régimen de economía familiar. Los asalariados rurales representan, y no es muy diferente hoy, algo en torno al 20% de la Población Económicamente Activa (PEA). Había prácticamente cerca del 70% de la PEA viviendo en un régimen de economía familiar, lo que a menudo no sólo en el sur del país, sino también en el norte, noreste y centro oeste”.¹²

La introducción de un concepto más amplio de seguridad social en el texto de la Constitución Federal de 1988, hasta entonces inédito en Brasil, fue también el resultado de las grandes movilizaciones de entidades civiles organizadas en defensa de los trabajadores rurales dentro del Congreso Nacional, durante la Asamblea Nacional Constituyente. La universalización de la protección social, incluyendo las mujeres trabajadoras rurales, a partir de esta fecha, se identifica como el principal hito de la evolución de los derechos previsionales destinados al área rural.

12 Guilherme Delgado, en entrevista concedida para la elaboración de este texto.

La Constitución Federal de 1988 amplió el derecho a la jubilación por edad para los cónyuges de los trabajadores rurales ya protegidos antes, lo que en la práctica significó la inclusión de las mujeres en el subsistema de previsión rural. La legislación también establece la reducción de la edad mínima de cinco años para la jubilación por edad en las zonas rurales en comparación con el sector urbano. Pasando a ser de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres (mientras que en el sector urbano se mantuvo 65 años para los hombres y 60 para las mujeres), justificada por el hecho de que el trabajo en la agricultura es más penoso que en las ciudades. Por último, la Constitución Federal también introdujo el concepto de beneficio mínimo, equivalente al salario mínimo oficial, y que también fue aplicado a las jubilaciones rurales, aumentando considerablemente los ingresos de las personas mayores en las zonas rurales.

Bajo las nuevas reglas constitucionales, reguladas por las leyes del costo y beneficio de la previsión social (leyes 8.212 y 8213), en 1991, se registró en los tres años que siguieron a esta regulación, un aumento significativo en el número de beneficiarios totales del sistema. Entre 1991 y 1994 se registró una importante ampliación de la cobertura, que pasó de 4,1 millones de beneficios en 1991 a 6,4 millones en 1994, es decir, un aumento de 2,3 millones de beneficios. Schwarzer y Querino (2002) indican que el crecimiento más significativo en el período fue de la jubilación por edad, debido a la reducción de la edad mínima para la concesión de los beneficios en cinco años y también para la universalización de la cobertura, con la inclusión de las mujeres.

Tabla – Evolución (%) de la tasa de crecimiento
del stock de beneficios en mantenimiento (1985-1995)

Año	Total de beneficios rurales	Jubilación por edad rural
1985	4,6%	1,8%
1986	3,5%	1,6%
1987	2,4%	1,0%
1988	2,9%	1,6%
1989	5,4%	2,3%
1990	3,0%	3,8%
1991	-5,3%	-6,6%
1992	22,1%	33,0%
1993	20,8%	37,0%
1994	6,3%	9,3%
1995	-0,4%	-0,8%

Fuente: AEPS – Infologo/MPS

2.2 Problemas en la interpretación de la ley

Como ya se ha mencionado, la Constitución Federal conserva las reglas de contribución previsional en las zonas rurales que existían desde la creación de PRORURAL en 1971, es decir, mantuvo el cobro de una alícuota sobre la comercialización de la producción agrícola. También mantuvo la posibilidad de que el llamado asegurado especial tenga acceso a los beneficios comprobando el efectivo trabajo en el campo por el mismo periodo mínimo de tiempo de contribución exigido a los asegurados urbanos.

Sin embargo, el reconocimiento de que el sector rural, especialmente los asegurados especiales, debería ser tratado de manera “diferenciada” por los legisladores y los órganos rectores de la previsión social no hizo más fácil el proceso de reconocimiento de los derechos y concesión de los beneficios, como esperaban los trabajadores rurales. Según lo informado por el representante de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), Evandro Morello, en los últimos 20 años, ha habido muchos enfrentamientos entre el gobierno y la sociedad por causa de puntos “nebulosos” que dieron lugar a diferentes interpretaciones de la ley de protección a los trabajadores rurales.

Según Morello, “a lo largo de este período, desde 1991 —con la normativa de la Constitución Federal— hasta el 2008, nunca ha sido muy tranquilo el acceso de los trabajadores rurales a sus derechos, debido a las diferentes interpretaciones de las leyes que se les dio a la hora de analizar la concesión de una solicitud de beneficio. Esto ocurría tanto en el ámbito del INSS cuanto en el ámbito de los órganos de apelación y dentro de la propia justicia”.¹³

Largas discusiones sobre el tema dieron como resultado nuevos avances, que pueden ser ilustrados por la Ley 11.718, promulgada en 2008. Esta ley hizo más objetivo el criterio para la definición de quién es asegurado especial, convirtiendo así los beneficios previsionales rurales más accesibles. Las nuevas normas también crearon mecanismos para minimizar el riesgo de fraude o inconsistencias de las concesiones y, con ello, preservar mejor los derechos de los asegurados en el futuro.

Todavía hay temas abiertos en los que tendrá que hacer frente la sociedad brasileña en la búsqueda de soluciones, como la que se refiere a los trabajadores asalariados en las zonas rurales, que se discutirán a continuación. Sin embargo, son relevantes los impactos sociales y económicos positivos de la previsión rural, como lo demuestran varios estudios, que también se destacarán más adelante.

13 Evandro Morello, entrevista concedida para la elaboración de este texto.

3. Una perspectiva económica y de inclusión social

Un sistema de previsión social funciona como un seguro, y tiene como principal objetivo ofrecer a sus asegurados un ingreso monetario en caso de pérdida de la capacidad de generar ingresos, lo que puede ocurrir, por ejemplo, debido a la vejez, viudedad, orfandad o invalidez. El sistema puede ofrecer a sus asegurados servicios de rehabilitación vocacional, en caso de incapacidad temporal para el trabajo. Por lo tanto, un sistema previsional tiene que tener claro, antes de nada, su público objetivo, en el caso del subsistema de previsión rural, tuvo una expansión significativa de los beneficiarios en los últimos 20 años, prácticamente duplicándose entre 1991 y 2011.

Según los datos oficiales del Ministerio de Previsión Social, el número de beneficios pagados en las zonas rurales aumentó de 4,1 millones en 1991 a 8,6 millones en 2011, lo que representa casi un tercio del total de beneficios pagados por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), entidad gestora del régimen de previsión social (en torno a 29,1 millones de beneficios emitidos).

Este aumento impresionante de la cobertura social se produjo en dos períodos distintos: el primero entre 1991 y 1995 se debió a la promulgación de las leyes 8.213 y 8.212 de 1991, que regularon la Constitución Federal e instituyeron las reglas de universalización del acceso femenino al subsistema la previsión rural, así como la reducción de la edad de jubilación por edad en cinco años. La segunda fase de crecimiento de los beneficiarios se produjo de una forma menos concentrada en el tiempo. De hecho, hubo un aumento gradual de las concesiones de beneficios debido al envejecimiento progresivo de la población y también por el mejoramiento de la atención y reconocimiento de los derechos. La tabla y el gráfico a continuación ilustran la trayectoria de crecimiento de los beneficios rurales pagados por la Previsión Social.

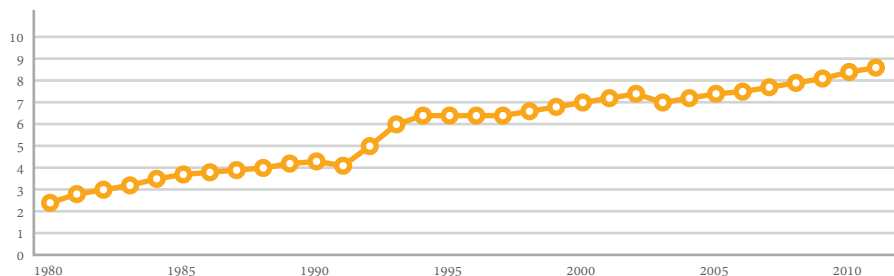
Tabla - Evolución del stock de beneficios rurales (en millones de beneficios)

Año	Rural	Urbano	Total
1980	2,4	5,4	7,8
1981	2,8	5,8	8,6
1982	3,0	6,1	9,1
1983	3,2	6,6	9,8
1984	3,5	6,7	10,2
1985	3,7	7,0	10,7
1986	3,8	7,2	11,0
1987	3,9	7,6	11,4
1988	4,0	7,6	11,6
1989	4,2	7,9	12,1
1990	4,3	8,1	12,5
1991	4,1	8,5	12,6
1992	5,0	8,7	13,7
1993	6,0	9,1	15,1
1994	6,4	9,3	15,8
1995	6,4	9,8	16,2
1996	6,4	10,5	16,9
1997	6,4	11,3	17,8
1998	6,6	12,0	18,6
1999	6,8	12,4	19,2
2000	7,0	12,8	19,9
2001	7,2	13,2	20,3
2002	7,4	13,9	21,3
2003	7,0	14,5	21,5
2004	7,2	16,0	23,1
2005	7,4	16,6	24,0
2006	7,5	17,1	24,6
2007	7,7	17,5	25,2
2008	7,9	18,2	26,1
2009	8,1	18,9	27,0
2010	8,4	19,8	28,1
2011	8,6	20,5	29,1

Fuente: AEPS – Infologo/MPS y Boletín Estadístico de la Previsión Social/MPS

Nota: Hasta 2003, se consideran los beneficios mantenidos, cuya serie fue interrumpida por el MPS en aquel año. A partir de 2004, beneficios emitidos.

Cantidad de beneficios rurales pagados por la Previsión Social (1980-2011)



Fuente: AEPS – Infologo/MPS y Boletín Estadístico de la Previsión Social/MPS

Nota: Hasta 2003, se consideran los beneficios mantenidos, cuya serie fue interrumpida por el MPS en aquel año. A partir de 2004, beneficios emitidos.

Nota 2: En millones de beneficios.

En términos financieros, de acuerdo con el Boletín Estadístico de la Previsión Social, en diciembre de 2011, por ejemplo, el pago de casi 8,6 millones de beneficios rurales significó la transferencia de alrededor de R\$ 4,1 mil millones, una cifra en un único mes contribuyó significativamente para dinamizar la economía de los municipios en las que viven los beneficiarios y sus familias. Teniendo en cuenta todo el valor acumulado en 2011, por ejemplo, los pagos de la previsión social en las zonas rurales fueron de R\$ 54,3 mil millones. Para una mejor comprensión de los valores, el monto total de pagos de beneficios rurales efectuados en diciembre de 2011 equivalió a USD\$ 2,2 mil millones y el total en 2011 a alrededor de USD\$ 28,9 mil millones¹⁴.

Por lo tanto, la existencia de una política de previsión rural resulta en impactos positivos significativos, tanto del punto de vista económico como social con impactos muy significativos en términos de reducción de la pobreza. Cabe señalar que el ingreso promedio de los trabajadores rurales es de medio salario mínimo. Así, el hecho de que el beneficio de la previsión rural esté vinculado al salario mínimo hace con que este ingreso, para los jubilados, se duplique o triplique. Este impacto es aún más significativo si tenemos en cuenta que el 86% de las personas mayores (con edad por encima de 60 años) en las zonas rurales tienen acceso a por lo menos uno de los beneficios de la previsión social. En las zonas urbanas, este porcentaje es de casi el 80%¹⁵.

En efecto, la Constitución Federal de 1988 estableció el salario mínimo como un piso para todos los beneficios previsionales, tanto los pagados a los trabajadores urbanos como a los trabajadores rurales.

Estos datos también muestran que, aunque la previsión social cuente con poco más de 40 años de existencia en la zona rural de Brasil, sus efectos positivos en términos de inclusión social son mayores que los registrados en el área urbana, donde la previsión social tiene casi 90 años de existencia¹⁶.

14 USD\$ 1,00 equivale a R\$ 1,88 (diciembre de 2011).

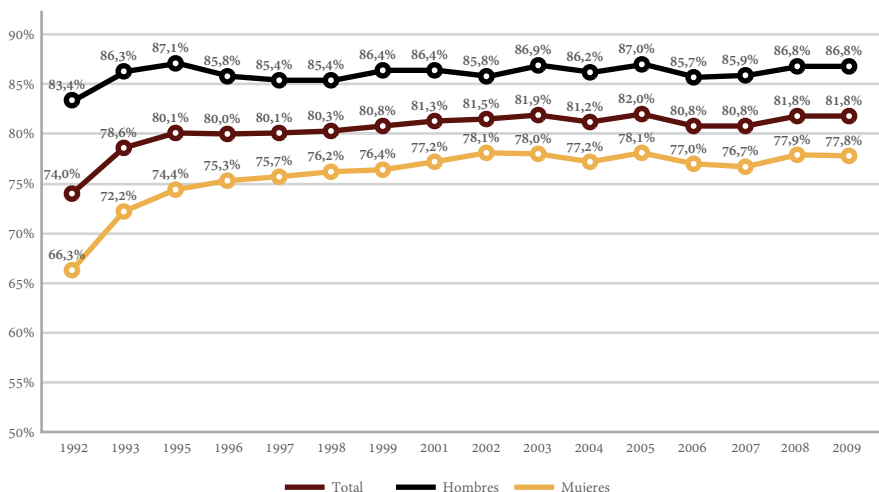
15 Según Delgado (entrevista concedida para la elaboración de este texto).

16 Idem.

Con base en datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD/IBGE, siglas en portugués) Barbosa (2010) identificó el impacto de la previsión social en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia en las zonas rurales desde 1992. Los datos más recientes, de 2008, muestran que el porcentaje de pobres (en el estudio, considerados aquellos con ingreso per cápita inferior a la mitad del salario mínimo) en las zonas rurales alcanzó el 53,5%, pero si no hubieran las transferencias de la previsión social, este porcentaje sería del 68,1%, lo que supone más de 4 millones de personas. Se observó un impacto similar para las personas en condición de indigencia (ingreso per cápita menor que $\frac{1}{4}$ del salario mínimo). Con las transferencias previsionales, habían 26,1% de indigencia, pero si no fuesen por estos recursos, el porcentaje sería del 41,3%, es decir 4,1 millones más de personas en esta situación.

También, con base en la serie histórica de la PNAD, el siguiente gráfico muestra la evolución de la protección social para las personas de edad de 60 años o más entre 1992 y 2009. Se puede verificar que después de la Constitución Federal de 1988, hay una clara tendencia de expansión de la protección previsional, a pesar de la relativa estabilización del indicador en los últimos años. Los datos presentados por el Ministerio de Previsión Social muestran que la parte de la población anciana socialmente protegida pasó del 74% en 1992 al 81,8% en 2009. Tanto el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral como la ampliación de la previsión rural, especialmente entre 1991 y 1994, como ya se mencionó, ayudan a explicar la rápida expansión de la cobertura a partir de 1992.

Cobertura previsional a personas de 60 años o más (1992-2009, en %)



Fuente: Informe de la Previsión Social/MPS, octubre de 2010.

Existen numerosos estudios que miden y comprobaron el aspecto redistributivo de los ingresos de la previsión social en Brasil, principalmente la rural. En 1998, Delgado y Cardoso (1998) evaluaron el impacto social y económico de los ingresos proporcionados por la previsión rural a familia residentes en las regiones noreste y sur del país, entrevistando a más de tres mil domicilios beneficiados en cada una de las dos regiones. Una de las constataciones del estudio es que la jubilación de un miembro de la familia era la principal fuente de ingresos de los hogares en el 22% de las residencias de la muestra en el noreste y el 11% de los hogares en el sur de país.

Otra observación de este trabajo es que las familias que tenían ingresos provenientes de los beneficios de la previsión podían adquirir con sus herramientas e insumos (como semillas, por ejemplo) para continuar el ciclo de trabajo en la tierra en los momentos en que no fuese posible obtener ingresos de la producción agrícola.

Por su parte, en el estudio de caso realizado en el municipio de Iguarapé-Açu, en el estado de Pará, Schwarzer (2000) encontró que en casi el 90% de los hogares rurales de los beneficiados encuestados, la previsión rural era la responsable de al menos 50% de ingresos monetarios. Las entrevistas llevadas a cabo en ese momento muestran que, en 1995, el sistema de previsión rural inyectó en la economía municipal un volumen de recursos aproximadamente tres veces mayor que la cantidad de la nómina de todos los empleadores formales del municipio, así como de otras ciudades del estado, lo que significa más de una quinta parte del valor de la producción agrícola en la región.

En el estudio de campo realizado en dos municipios del estado de Río Grande do Sul (Arroio do Tigre y Cândido Godói), la investigadora Marilza Biolchi (2002) también encontró un fuerte impacto positivo de los beneficios de la previsión rural sobre el ingreso familiar.

Estudios más generales confirman la importancia económica de la previsión rural. Uno de ellos, realizado anualmente por el Ministerio de Previsión Social, sintetiza informaciones obtenidas en la Encuesta por Muestra de Domicilios (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y confirma la contribución de las políticas previsionales para reducir los índices de pobreza en Brasil. Una de las más recientes evaluaciones mostró que, en 2009, el pago de beneficios por parte de la previsión social retiró de la condición de pobreza cerca de 23,13 millones de personas (considerando como pobres los domicilios con un ingreso per cápita inferior a la mitad del salario mínimo). Se incluyen aquí no sólo los beneficiarios de la zona rural, sino también de la zona urbana del país.

Además del mejoramiento en los ingresos personales de los asegurados, los expertos también han documentado las mejoras sociales que los ingresos transferidos por la previsión rural son capaces de ofrecer, especialmente para las comunidades más pobres. La posibilidad de ob-

tener ingresos en los lugares donde nacieron mantiene las perspectivas de las personas, evitando las migraciones intensas que se producen en los sectores rurales a las grandes ciudades y así evitar una mayor profundización de las carencias sociales en las periferias de las metrópolis.

Hay también un impacto positivo en las economías locales que ganan dinamismo a través de la existencia de ingresos periódicos de pensiones y jubilaciones. Los beneficiarios reciben sus pagos mensuales a través de cuentas bancarias y, en varios municipios, las tarjetas magnéticas para operar las cuentas son consideradas por los comerciantes una garantía de crédito. En las regiones con gran número de trabajadores rurales, la estacionalidad de las actividades agrícolas suelen ser un problema para la comprobación de ingreso regular.

En este sentido, una encuesta llevada a cabo por los auditores de la Asociación Nacional de Fiscales de la Previsión (ANFIP), llegó a la conclusión de que en 3.773 de los 5.561 municipios brasileños evaluados (67.85%), el volumen de los pagos de beneficios efectuados por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) superaba las transferencias de recursos del Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Esta conclusión fue de cierta forma sorprendente, ya que el FPM es una transferencia constitucional mediante la cual la Unión prorratea con los municipios una parte de los impuestos federales, tales como el Impuesto de Renta y el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), que es una de las más importantes fuentes de ingresos para muchos municipios.

El subsistema de previsión rural de Brasil tiene, por tanto, un carácter fuertemente beveridgiano, según varios expertos. En lugar del modelo de bismarckiano —que establece las contribuciones individuales de los empleados y empleadores, como una forma de costear el seguro social— el modelo beveridgiano se inspira en las normas propuestas por Lord William Beveridge para funcionar en el periodo posguerra de Inglaterra, creando un concepto de seguridad social, con la provisión de un ingreso mínimo para todos los ciudadanos y no apenas a los trabajadores.

La confusión entre los conceptos, junto con la falta de una correcta identificación de las diferentes partidas del presupuesto de la seguridad social, lleva a intensos debates sobre el financiamiento y la sostenibilidad del subsistema de previsión rural, a pesar de que sus impactos sociales positivos, no se puedan negar, incluso a la luz de una evaluación meramente financiera.

Aunque se intente entender el subsistema de previsión rural de Brasil como un seguro, que no fue diseñado para su financiamiento como tal, sino como una acción de seguridad social en un sentido más amplio. Es decir, la fuente de los fondos utilizados para pagar gran parte de los valores totales de los beneficios de la zona rural es el Tesoro Nacional.

Las aportaciones realizadas por el sector rural para financiar el sistema de jubilaciones y pensiones resultaron, en promedio, alrededor del 12% del importe total pagado en beneficios a los trabajadores rurales en la última década. Esto sucede, básicamente, porque las contribuciones de los asegurados que viven en las zonas rurales equivalen a 2,1% del valor bruto de la producción comercializada por la persona que adquirió la producción. El subsistema de previsión rural fue idealizado por los legisladores de esa manera, teniendo en cuenta las especificidades de la actividad rural, donde no hay ingresos regulares para establecer las contribuciones individuales de los beneficiarios. Para reproducir el concepto beveridgiano, el subsistema de previsión rural no puede existir si no es financiado en gran parte por los impuestos. Precisamente por esta razón, la Constitución Federal de 1988 establece que el sistema de seguridad social sea financiado por una serie de tributos sobre diferentes bases de financiamiento. Se necesitan subsidios cruzados para asegurar la protección de la previsión social de los trabajadores rurales que trabajan en un sistema de economía familiar sin cargarlos con aportes equivalentes a los beneficios recibidos.¹⁷

Al no distinguir claramente estos conceptos y las informaciones sobre el uso de los recursos durante la preparación de los presupuestos anuales de la Unión, las dudas, que a veces ponen a la seguridad social rural como “chivo expiatorio” de las cuentas previsionales, son tan frecuentes. En un intento de contribuir con el debate público sobre este tema, el gobierno federal de Brasil comenzó a publicar mensualmente, a partir de 2007, las cuentas mensuales del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) desglosando los datos sobre pagos y recaudación en la zona urbana y rural. El cambio, sin embargo, todavía no consta en el modelo oficial del presupuesto de la Unión.

17 Análisis basado en una entrevista hecha a Guilherme Delgado para la elaboración de este texto. El investigador considera que un sistema de seguridad social en un sentido amplio debe ser necesariamente financiado por tributos y no a partir de contribuciones individuales.

Tabla: RESULTADO DEL RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL (2010-2011)

Valores en millones de reales de dic/11 (INPC)

ÍTEM	2010	2011
1. Recaudación líquida	230.751,0	251.202,7
Urbano	225.503,3	245.726,4
Rural	5.247,7	5.476,3
2. Gastos con beneficios	277.801,0	287.743,8
Urbano	216.655,5	224.921,1
Rural	61.145,5	62.822,7
3. Resultado previsional	(47.050,0)	(36.541,1)
Urbano	8.847,8	20.805,3
Rural	(55.897,8)	(57.346,4)

Fuente: MPS

El ejemplo anterior es una reproducción de una parte de la rendición de cuentas de la previsión social por parte del Ministerio de Previsión Social en enero de 2012, respecto al resultado del INSS registrados en 2011. Quedaron claros los volúmenes netos de recaudación en las zonas urbanas (R\$ 245,7 mil millones) y rurales (R\$ 5,5 mil millones), así como los gastos con pagos de beneficios que ascendieron a R\$ 224,9 mil millones en el área urbana y R\$ 62,8 mil millones en el área rural. En consecuencia, esta rendición de cuentas también divide la contribución de cada área para el resultado previsional deficitario: R\$ 20,8 mil millones de superávit en las zonas urbanas y R\$ 57,3 mil millones de déficit en el área rural.

4. Ayudando en el combate al trabajo infantil

Al proporcionar un ingreso regular a sus asegurados, la previsión social rural en Brasil ha sido una política pública capaz de contribuir a la reducción de otro grave problema social: el trabajo infantil y adolescente. Varios diagnósticos y estudios realizados en los últimos años muestran que, en la mayoría de los casos, lo que lleva a los niños y adolescentes a trabajar precozmente en la etapa de la vida cuando deberían estar sólo preocupados con la educación y juegos, son las dificultades familiares para obtener ingresos para su supervivencia. Hasta cierto punto, esto también contribuye a la organización de la producción en familia, caso que a menudo se produce en las zonas rurales, donde los niños terminan siendo la mano de obra considerada necesaria para ayudar a la producción. Sin embargo, la ley brasileña es clara y prohíbe la inclusión de los niños en la fuerza laboral antes de los 16 años, con excepción, a partir de 14 años, de las situaciones de aprendizaje protegidas por la ley.

Sin embargo, especialmente en las regiones agrícolas de Brasil, aún hoy en día se pueden encontrar a niños de muy poca edad trabajando en actividades agrícolas o extractivas. El marco, que todavía merece toda la atención de las autoridades y de la sociedad en general, de alguna manera ha cambiado positivamente en los últimos años. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), del IBGE, divulgada en 2009, entre 2004 y 2009, hubo una caída del 19% en el trabajo infantil en Brasil.

De hecho, en 2009, el número de niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajaban era de 4,2 millones, lo que representaba 9,8% del total de niños en este grupo de edad. En 2008, alrededor de 4,4 millones de niños en el mismo grupo de edad estaba trabajando, lo que corresponde al 10,2% del total. Un año antes, en 2007, 4,8 millones de niños de este grupo de edad desarrollan algún tipo de actividad económica, remunerada o no.

A su vez, según la PNAD, en el grupo de edades comprendidas entre 5 y 9 años, considerada la primera infancia, hubo una disminución, entre 2007 y 2009, de 22,2% en el número de niños que trabajaban.

Lo que ha contribuido de manera decisiva a esta reducción son exactamente las políticas que proporcionan algún tipo de ingreso mínimo para las familias, como la previsión rural y el programa Bolsa Familia, puesto que colaboran para que los niños permanezcan en la escuela y no sean obligados a comenzar tan temprano a contribuir al sostenimiento de la familia.

El papel fundamental de estas políticas públicas de ingreso en la lucha contra el trabajo infantil, como el subsistema de previsión rural, puede ser constatado en un estudio preparado por el equipo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil concluido en 2010. El estudio evaluó la situación del trabajo infantil y adolescente en Brasil en el período 1992 a 2008, comparando la realidad del estado de Bahía con todo el país. El objetivo era apoyar a la OIT en la aplicación de un conjunto de acciones dirigidas a su prevención y erradicación.

Una de las conclusiones es que en el estado de Bahía, diferente de la media nacional, el mayor número de niños y adolescentes trabajadores están en las áreas agrícolas, ya que la agricultura tiene un peso grande en la economía del estado: 6.8% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que para todo el país, la cifra es de 3,4%. La fuerte presencia de la agricultura familiar en la economía del estado de Bahía contribuye, de alguna manera, para que los niños y adolescentes terminen involucrándose precozmente en las actividades de cultivo de la tierra. Esta característica tiende a observarse en la mayoría de las regiones brasileñas donde se destaca la actividad rural, en particular la agricultura familiar, en detrimento de las actividades industriales y de servicios. Por lo tanto, según el estudio, debido a la importancia del sector agrícola y de la población rural de Bahía, en la economía del estado, en 2008, el 65% de los niños y adolescentes entre las edades de 5 a 17 años que fueron identificados estaban ocupados trabajando en actividades agrícolas.

En la siguiente tabla, elaborada por los investigadores de la OIT, es posible notar una disminución en el porcentaje de niños ocupados, especialmente los de menor edad (entre 5 y 13 años) en todo el país. Esta disminución se observa también en Bahía, aunque el porcentaje de trabajo infantil en este estado sea superior al promedio nacional.

Niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad, total y ocupados
Brasil y Bahía, 1992, 1998, 2002 y 2008

Total, condición de ocupación en la semana y períodos		Total	5 a 9 años	Grupos de edad		
				10 a 13 años	14 y 15 años	16 y 17 años
Brasil						
Total	1992	42.895.432	16.741.225	13.792.072	6.367.890	8.994.245
	1998	43.026.509	15.515.558	13.564.161	6.986.172	6.960.618
	2002	43.761.657	16.528.545	13.211.249	7.004.428	7.017.435
	2008	43.622.078	15.770.253	14.004.600	6.972.681	6.874.544
Ocupados	1992	8.385.170	611.990	2.457.937	2.302.966	3.012.277
	1998	6.641.516	395.263	1.735.037	1.770.199	2.741.017
	2002	5.504.327	281.597	1.254.978	1.488.193	2.479.559
	2008	4.451.226	140.115	851.799	1.152.856	2.306.456
% de ocupados en total	1992	19,5	3,7	17,8	36,2	50,3
	1998	15,4	2,5	12,8	25,3	39,4
	2002	12,6	1,7	9,5	21,2	35,3
	2008	10,2	0,9	6,1	16,5	33,6
Bahia						
Total	1992	4.032.693	1.610.415	1.291.473	595.548	535.257
	1998	4.015.962	1.396.286	1.291.757	669.353	658.566
	2002	3.817.271	1.407.133	1.126.668	626.893	656.577
	2008	3.640.959	1.309.816	1.158.908	603.221	569.014
Ocupados	1992	886.085	69.212	298.117	240.020	278.736
	1998	815.017	36.620	275.631	223.213	279.553
	2002	637.574	37.300	165.774	173.916	260.554
	2008	471.366	20.741	121.382	130.586	198.657
% de ocupados en total	1992	22,0	4,3	23,1	40,3	52,1
	1998	20,3	2,6	21,3	33,3	42,4
	2002	16,7	2,7	14,7	27,7	39,7
	2008	12,9	1,6	10,5	21,6	34,9

Fuente: IBGE; Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios – PNAD; Microdatos (elaboración OIT)

La existencia de políticas públicas que viabilicen algunos ingresos a las familias fue claramente identificada como responsable por la reducción de la situación de ocupación de niños y adolescentes. El estudio de la OIT señala, por ejemplo, que a partir de 2002, con la expansión del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), miles de niños y adolescentes fueron retirados del trabajo. Vale la pena explicar que el PETI es un conjunto de acciones que articula el retiro de los niños de situaciones de explotación y trabajo precoz a través de transferencias directas de ingresos a las familias, servicios de apoyo a la familia e integración entre salud, educación y recreación. Para ello, las familias asumen el compromiso de mantener a sus niños y adolescentes

en la escuela, mantener el programa de atención de la salud e inmunización y frecuencia escolar y en las acciones de la jornada escolar ampliada al menos en un 75%. El programa tiene como objetivo fortalecer la capacidad de la familia para proteger a sus hijos de manera integral, siendo en este sentido diferente del subsistema de previsión rural, pero sus efectos son similares, al proporcionar un ingreso regular que reduce la urgencia de las familias más pobres en la obtención de ingresos a través de actividades realizadas por los niños y adolescentes.

En su estudio, los investigadores analizaron el rendimiento de las familias de Bahía que tienen hijos ocupados, agrupándolas según rango de ingresos y cruzando estos datos con el peso que el ingreso de los niños tiene sobre el ingreso total del hogar. Su conclusión es que cuanto menor sea el ingreso familiar per cápita, el ingreso de los niños es más importante en el ingreso total de los hogares, en términos relativos. Es decir, las familias que tienen fuentes regulares de ingresos, como la proveniente de la previsión rural, pueden evitar con más facilidad el trabajo infantil de sus hijos.

Los datos registrados en el estudio muestran, por ejemplo, que entre los hogares cuyo ingreso per cápita es de hasta una cuarta parte del salario mínimo, el ingreso del niño o adolescente ocupado representa entre el 10% y 20% del ingreso total del hogar. En contrapartida, entre las familias con renta per cápita superior al salario mínimo, el ingreso del niño o adolescente representa, en la mayoría de los casos, hasta el 10% del ingreso total de la familia.

Por lo tanto, se demuestra claramente que el acceso de los hogares a algún tipo de ingresos regulares proporcionado por las políticas públicas de ingresos, como la previsión rural, tiene una influencia decisiva en la lucha contra el trabajo infantil, un fenómeno que sólo contribuye al absentismo escolar y la perpetuación de la pobreza.

La siguiente tabla, basada en el estudio citado, resume e ilustra muy bien esta conclusión.

**Familias con niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad ocupados
y con ingresos, según los rangos de rendimiento familiar per cápita y
la participación del ingreso del niño en la renta familiar total
Bahía – 2008**

Rangos de participación del ingreso del niño ocupado en la renta familiar Total	Familias residentes por rangos de rendimiento familiar per cápita (en salarios mínimos)			
	Hasta ¼	Más de ¼ a ½	Más de ½ a 1	Más de 1
Hasta 10%	19,0	19,8	28,8	44,1
De 10% a 20%	24,2	34,5	22,3	25,1
De 20% a 30%	21,1	19,9	27,5	19,1
De 30% a 40%	12,6	9,3	13,0	9,6
De 40% a 50%	8,5	4,5	4,9	0,0
Más de 50%	14,6	12,1	3,5	2,1

Fuente: IBGE, PNAD 2008 microdatos (elaboración OIT)

Las conclusiones del estudio ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil en Brasil, a pesar de los significativos avances verificados en los últimos quince años. Entre las sugerencias de acciones que se deben tomar para eliminar, a largo plazo, este flagelo, el análisis recomienda la inversión en políticas públicas que estimulen la creación de empleo e ingresos —para que de esta manera las familias tengan condiciones de enfrentar las vulnerabilidades económicas—. Pero, conscientes de que estas medidas no surten efecto inmediatamente, el estudio apunta a la necesidad de mantener las políticas públicas de transferencia de ingresos para estas familias.

En consecuencia, el mantenimiento y fortalecimiento del subsistema de previsión rural brasileño contribuye de manera significativa a la erradicación del trabajo infantil en Brasil.

5. La previsión rural brasileña en el plano internacional

La previsión rural brasileña es señalada por los expertos en seguridad social como una de las experiencias más incluyentes del punto de vista de la protección e inclusión social en el contexto internacional y particularmente en América Latina.

Algunos estudios permiten contextualizar la experiencia brasileña en el ámbito internacional. Schwarzer, por ejemplo, comparó diferentes países que tienen algún tipo de protección para los trabajadores del campo y llegó a la conclusión que el sistema de previsión rural brasileño se desarrolló en la dirección opuesta a la tendencia internacional que se caracterizó, sobre todo a partir de los años 90, de un movimiento de reforma que llevaron a alteraciones significativas en la previsión social rural (Schwarzer, 2000b)

En los países analizados, el autor identificó cambios en dos sentidos básicos: el de una aproximación con los modelos asistenciales o de modificaciones para regímenes contributivos que redujeron más la relación entre las contribuciones de los asegurados y los beneficios, eliminando gradualmente las diferencias de reglas entre los trabajadores urbanos y rurales. Schwarzer observa que ninguno de los casos puede ser considerado un “modelo puro” y muchos de ellos implicaban a veces un “mix” de los modelos universal básico, contributivo diferenciado, contributivo estricto y asistencial (véase el resumen de las características en la siguiente tabla). En Brasil, en cambio, el carácter básico y universalizante de la previsión social fue reforzado en los años 90, justamente a partir de la reglamentación del artículo 195 de la Constitución Federal de 1988.

En palabras del autor, “Brasil presenta un diseño muy peculiar en relación con la experiencia internacional, una vez que su sistema previsional urbano es contributivo y, en el área rural, el país se acerca, de hecho, a una jubilación básica universal no contributiva: el beneficio es de valor único (*flat rate* de un salario mínimo) y no muestra correlación con los rendimientos de la fase activa o base de incidencia de la contribución”. (Schwarzer, 2000b).

Tabla – Características y tendencias de cuatro modelos de cobertura previsional

	Modelo universal básico	Modelo contributivo diferenciado	Modelo contributivo estricto	Modelo asistencial
Característica principal	Beneficio básico universal, independiente de contribución	Diferencia de reglas entre régimen urbano y rural	No diferencia entre régimen urbano y rural	Cubre con beneficios tipo asistenciales
Tendencias de reforma en los años 90	Refuerzo de elementos asistenciales y contributivos	Disminución de la diferencia rural - urbano	Ajuste de parámetros generales (alícuota, edad)	Focalización más precisa

Fuente: Schwarzer/Paradigmas de la Previsión Social Rural: Un Panorama de la Experiencia Internacional

Por su parte, Berwanger (2008) en un estudio que también contextualiza la experiencia brasileña internacionalmente, sostiene que hay varios países que han optado por mantener algún tipo de protección para los trabajadores del sector rural, pero lo hacen de manera parcial en relación con los beneficios totales esperados en los sistemas de previsión social.

Una conclusión común de ambos estudios es que los países que mantienen algún tipo de sistema de previsión social rural lo hacen con subsidios del gobierno provenientes de los tesoros nacionales o a través de subsidios cruzados de las zonas urbanas a las zonas rurales. Por lo tanto, la situación de la previsión rural brasileña es coherente con el consenso internacional de que, en las zonas rurales, no es posible exigir contribuciones ordinarias y mensuales como se hace en los modelos existentes en las zonas urbanas.

Reproducimos aquí algunos de los modelos estudiados y citados por los investigadores. En América Latina hay ejemplos de países como Argentina, que implementó un sistema de previsión social rural en el mismo año que Brasil, en 1971. Pero ha habido cambios significativos, sobre todo en los años 90, cuando los trabajadores rurales de dicho país fueron afiliados al sistema público que requiere la edad mínima y tiempo de contribución. Sin embargo, la perspectiva principal de los trabajadores rurales argentinos es de jubilarse a través de un sistema de jubilación por edad avanzada que sirve a quien no consiguió cumplir con los requisitos contributivos. En Chile, no hay prácticamente ningún sistema de previsión destinado al medio rural y los agricultores son atendidos por la asistencia social y no por un régimen de previsión.

En Europa, los expertos destacan el caso de Italia donde, desde la reforma previsional de 1995, ha habido una gradual aproximación de reglas entre el área rural y urbana, a pesar de que

las categorías siguen siendo tratadas de manera diferente desde el punto de vista de las reglas contributivas. Dichas categorías son *lavoratore dipendente* (asalariados), *imprenditori* (empleadores) y *coltivatori diretti* (agricultores familiares con poca ayuda de terceros).

La contribución de los agricultores familiares, que son asegurados obligatorios, tienen que corresponder a por lo menos 104 días de actividad rural al año y se calcula en función del número de días trabajados en la agricultura en el año y un valor en euros, que corresponde con el rendimiento medio estimado para la actividad agrícola. Sobre esta base se aplican las alícuotas de contribución que se recoge trimestralmente. Sin embargo, el cálculo del beneficio sigue las reglas del área urbana y, para quien ingresó en el sistema después de la reforma previsional de 1995 —que estableció la cuenta individual con capitalización virtual—, el cálculo se realiza de acuerdo con el saldo acumulado en la cuenta y la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Si el beneficio se considera insuficiente, existe la alternativa de la asistencia social.

En Francia, que cuenta con la mayor producción agrícola en la Unión Europea, existe el *Regime Agricole de Protection Sociale*, al que los agricultores por cuenta propia que explotan más de medio *Surface Minimum d'installation* (SMI) —es decir, área mínima fijada para explotación de un cultivo agrícola— y dedican por lo menos 1.200 hectáreas a la actividad rural autónoma pueden contribuir a las *Caisses de Mutualité Sociale Agricole* locales. Dentro de este sistema, no hay un programa específico para los asalariados rurales. Las contribuciones de los agricultores familiares toman como base, cada año, el ingreso mensual promedio de los tres años anteriores limitados a un techo. También existe un régimen complementario facultativo a través del cual se firma un contrato con una empresa de previsión complementaria.

6. Perfeccionamientos: obligaciones y derechos

A pesar de que ha traído grandes avances en materia de inclusión y cobertura social, la Constitución Federal de 1988 y las leyes que la reglamentaron en 1991 no fueron capaces de anticipar los rápidos cambios ocurridos en las relaciones laborales y de producción que se dieron en el sector agrícola brasileño en los últimos años. Estos cambios se han intensificado entre 1990 y 2000, de acuerdo con la evaluación de una de las principales organizaciones civiles que representan a los trabajadores rurales brasileños, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG). Desde entonces, según la CONTAG, pasó a existir en Brasil una nueva realidad en relación a los modos de producción y las relaciones laborales, principalmente debido a los avances tecnológicos introducidos en el sector agrícola y los cambios en la estructura familiar, como la reducción de tasa de natalidad y el envejecimiento poblacional, realidad observada en toda la población brasileña, inclusive la rural.

Debido directa o indirectamente a estos cambios estructurales, los establecimientos rurales de la agricultura familiar pasaron a diversificar sus fuentes de ingresos para soportar mejor las fluctuaciones de los ciclos económicos, aunque hayan mantenido como eje principal la actividad agrícola. Esto fue identificado en estudios y observaciones del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) a partir de mediados de los años 90. Esta diversificación de fuentes se dio básicamente por la participación estacional y temporal de miembros de las familias en el mercado de trabajo urbano, por la agregación de valor a las materias primas a través de actividades artesanales o pequeña industrialización y por la prestación de servicios como el turismo rural o la alimentación. Por lo tanto, en 2008, se promulgó la Ley 11.718/2008 que cambió el concepto de “asegurado especial” actualizándolo frente a las transformaciones que ocurrían en la economía rural.

Antes de avanzar en la comprensión de los cambios introducidos por la nueva ley, vale la pena aclarar algunos conceptos establecidos por la legislación brasileña sobre quiénes son los asegurados rurales. Las clasificaciones previstas por la ley son: asegurados especiales, asalariados rurales, empleadores rurales (agricultores rurales persona física o jurídica) y trabajadores por cuenta propia que ejercen actividad rural para una o más empresas de forma eventual.

Los asegurados especiales son agricultores familiares, hombres y mujeres, (propietarios, socios, aparceros, arrendatarios o comodatarios rurales), pescadores artesanales o similares, que ejercen sus actividades de forma individual o en un sistema de economía familiar y explotan hasta

cuatro módulos fiscales (de tierras). Son automáticamente considerados asegurados especiales los cónyuges e hijos mayores de 16 años que comprueben que trabajan con el grupo familiar. La base del concepto de asegurado especial está en la Constitución Federal, en el artículo 195:

Artículo 195 - La seguridad social será financiada por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, bajo los términos de la ley, mediante recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de las contribuciones sociales:

Párrafo 8º. El productor, socio, aparcerero y el arrendatario rural y pescador artesanal, así como sus respectivos cónyuges, que ejerzan sus actividades en un sistema de economía familiar, sin empleados permanentes, contribuirán para la seguridad social mediante la aplicación de una alícuota sobre el resultado de la comercialización de la producción y tendrán derecho a los beneficios bajo los términos de la ley.

Los asalariados rurales son los trabajadores, hombres y mujeres, que mediante vínculo laboral, reciben una remuneración por la prestación de servicios a una empresa rural o empleador rural. Los requisitos de comprobación de tiempo de contribución para el sistema son los mismos que los de los trabajadores urbanos, pero como todavía es alto el grado de informalidad en las relaciones laborales en el campo, la ley permite que los trabajadores rurales comprueben el tiempo mínimo de contribución de forma parcial para poder acceder a los beneficios. Lo veremos mejor más adelante.

Existen también los productores rurales, que son empresas legalmente constituidas, inscritas en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ, siglas en portugués), dedicadas a la producción agropecuaria o pesca, y los productores rurales personas físicas, propietarios que explotan actividades rurales en áreas superiores a cuatro módulos fiscales (de tierras). Estos productores rurales son considerados por la ley previsual contribuyentes individuales. Por último, la ley también encuadra como contribuyente individual de la previsión social a los trabajadores por cuenta propia (autónomos) que sirven en las zonas rurales, en carácter eventual, a una o más empresas o productores rurales personas físicas, sin relación de empleo, como los llamados *bóias-frias* (jornaleros).

6.1 Nueva realidad¹⁸

Hasta los años 80, la realidad más común en las áreas de cultivo en sistema de economía familiar era la presencia de muchos hijos trabajando en el campo. Esto poco a poco dejó de existir en las últimas décadas, no sólo por la reducción de la tasa de natalidad, sino también porque los hijos e hijas comenzaron a migrar a las zonas urbanas en busca de otro tipo de actividad laboral y

¹⁸ Esta sección está basada en las informaciones suministradas por el asesor jurídico de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), Evandro Morello, en entrevista concedida.

otras formas de vida. Otra situación muy común en el pasado —y que también pasó a ser rara— fue la realización de trabajos mancomunados entre las familias de agricultores: cuando un grupo familiar terminaba su trabajo de cultivo de la tierra pasaba a ayudar a otras familias vecinas. Debido a estas modificaciones, los pequeños productores rurales pasaron a necesitar la ayuda de mano de obra temporal para la realización de las siembras y cosechas.

Sin embargo, por el texto de la ley en vigencia hasta el año 2008, el simple hecho de contratar a alguien de forma temporal, los pequeños agricultores, aparceros, arrendatarios perdían su condición de asegurado especial, poniendo en peligro su protección previsional y social. Por lo tanto, fue necesario adaptar la legislación a la nueva realidad, lo que dio lugar a la Ley 11.718/2008, que creó un nuevo concepto de asegurado especial, estableciendo como plenamente aceptables las contrataciones temporales de trabajadores ayudantes, siempre y cuando se respeten ciertas reglas, sin poner en peligro los derechos de los productores y sus familias como asegurados especiales.

Inicialmente, la Ley 11.718/2008 convirtió el concepto de asegurado especial más objetivo, porque pasó a definir quién puede ser considerado asegurado especial por el tamaño del área de tierra cultivada, de forma individual o con la familia, correspondiendo a un máximo de cuatro módulos fiscales. Antes de esta ley, no existía una legislación previsional, ni siquiera la normalización, ningún delimitador de área o inclusive la cantidad de producción que separase a los pequeños, medianos o grandes propietarios de tierra.

Esta falta de objetividad, fue uno de los puntos “nebulosos” de la legislación, lo que provocó conflictos entre el asegurado y el INSS en el momento de presentar los requisitos y concesiones de los beneficios previsionales. Después de todo, las personas físicas que poseen tierras y que explotan económicamente la actividad agrícola o ganadera son consideradas, por ley, contribuyentes individuales y obligatorios de la previsión social y el sistema les exige la contribución individual y regular para tener acceso a los derechos previsionales. Hacer la ley clara para diferenciar a los pequeños productores que explotan la tierra en un sistema de economía familiar y los otros agricultores era considerado fundamental por la CONTAG.

Según Berwanger (2008) la definición de lo que se considera un módulo fiscal sigue el entendimiento de otro ente gubernamental federal relacionado al sector agrícola, el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que clasifica a este módulo como “una medida expresada en hectáreas, fijada para cada municipio, teniendo en cuenta los siguientes factores: el tipo de explotación que prevalecen en el municipio, los ingresos obtenidos con la explotación predominante, otras explotaciones existentes en el municipio que, aunque no sean predominantes, sean significativas en función de los ingresos o del área utilizada, y el concepto de propiedad familiar”.

La nueva ley, promulgada en 2008, también permitió que las familias puedan realizar artesanía rural como forma de agregar más ingresos y también flexibilizó la norma sobre contrataciones temporales de mano de obra por los asegurados especiales, permitiendo que puedan contratar ayudantes para las actividades en los períodos de cosecha o de preparación de la tierra por 120 días/persona/año, sin que afecte la condición de asegurado especial. Según explica Morello de la CONTAG en una entrevista:

“La lógica es muy simple y flexible: es como si el productor pudiese contratar una persona para trabajar 120 días consecutivos o diez personas para trabajar 12 días al año o 120 personas para trabajar un solo día.”

Un tercer punto modificado por la Ley 11.718/08 es considerado muy positivo por la CONTAG. Se concedió permiso a los asegurados especiales para que, en períodos entre cosecha, puedan trabajar en granjas o realizar alguna otra actividad, incluso con vínculo laboral, por un período máximo de 120 días al año, sin perder tampoco la condición asegurados especiales. Esta situación, en el pasado, desvirtuaba los pequeños productores o sus familiares como asegurados especiales, obligando a muchos a optar por empleos informales (sin registros) en los momentos en que no era posible sobrevivir en su actividad rural.

“Es muy común, especialmente en regiones como el noreste brasileño, en tiempos de sequía, las personas que trabajan en el campo migran para trabajar en otras actividades, incluso por una cuestión de supervivencia”, dice Morello, en una entrevista.

La Ley 11.718/2008 también preservó las condiciones de financiación del régimen a través de las contribuciones sobre la producción comercializada y también la condición de que el asegurado pueda jubilarse comprobando la actividad rural. Este punto también hubo algunas facilidades para esta comprobación.

6.2 Registro

Por otro lado, la Ley 11.718/2008 también trajo novedades desde el punto de vista del control del sistema de previsión social rural. Una de ellas es la actualización del Registro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS) Rural, que contendrá datos de registro de los asegurados especiales actualizados anualmente. Además de ser una herramienta que permite un mejor monitoreo de las concesiones de beneficios a los asegurados, inhibiendo eventuales fraudes o inconsistencias, permite la concesión más rápida de beneficios de lo que ocurre en el formato actual, ya que el INSS dispondrá de los datos personales validados de forma informatizada.

Por lo tanto, desde julio de 2009, el gobierno brasileño, a través del Ministerio de Previsión Social, está estructurando el Registro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS) Rural. Para llevar a cabo esta labor desarrolla una estrecha cooperación con las principales entidades que representan al sector rural como CONTAG, la Federación de Trabajadores de la Agricultura Familiar (FETRAF) y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) que, a través de sus sindicatos regionales afiliados y representaciones estatales, están recogiendo los datos de los trabajadores.

Para registrar a los trabajadores rurales, cada sindicato pasa por un proceso de capacitación —realizado por servidores del INSS y utilizando la experiencia del Programa de Educación Previsional (PEP)— y recibe una declaración oficial de la federación de trabajadores de su respectivo estado para luego ser acreditado por el INSS, en la Agencia de Previsión Social (APS) instalada en su ciudad sede o en el municipio vecino. A partir de la legitimación, el sindicato hace un llamamiento a sus miembros para asistir a la sede de la organización y presenten los documentos que comprueben la actividad en las zonas rurales. Las informaciones que están incluidas en la base de datos que alimenta el CNIS-Rural. Los datos deben ser actualizados cada año, debido a las variaciones propias de trabajo en el campo. Cada año, los trabajadores regresan al sindicato para incluir la nueva información. Para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos, el acceso al sistema para la introducción de información sólo puede hacerse a través de contraseñas proporcionadas a los representantes sindicales y funcionarios del INSS.

6.3 Indígenas

La población indígena de Brasil, estimada en 450 mil personas por el organismo responsable de la aplicación de sus políticas, la FUNAI, también es atendida por los beneficios de la previsión social rural. Por lo tanto, los indígenas también están en la mira del registro que se realiza en colaboración con la FUNAI. Según informaciones del Ministerio de Previsión Social (MPS), 120 servidores, de 60 unidades regionales de la FUNAI, fueron capacitados para recabar información sobre esta población y abastecer también el CNIS-Rural.

De acuerdo con el MPS, por las reglas actuales, es necesario que el indígena asista a una Agencia de la Previsión Social (APS) con una declaración de la FUNAI para ser considerado asegurado especial y tener acceso a los beneficios. Con la puesta en marcha del CNIS-Rural, la FUNAI asumirá la responsabilidad por la certificación e inclusión de datos referente a los indígenas que sólo necesitarán ir a una APS cuando deseen solicitar los beneficios.

La segunda línea de acción del MPS es el cruzamiento del banco de datos de la previsión social con otros organismos gubernamentales, en especial los responsables de otras políticas públicas dirigidas a la población rural. Por lo tanto, según el portavoz del MPS, han sido agregadas informaciones del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), del Instituto Nacional de

Colonización y Reforma Agraria (INCRA), del Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA), del Servicio de Rentas Internas, del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR).

El cruzamiento de informaciones incluyó a más de diez millones de registros, desde los cuales es posible verificar la validez y consistencia del Número de Inscripción del Trabajador (NIT), que es el número con el que el INSS identifica el registro de cada trabajador en el Régimen General de Previsión Social (RGPS). El objetivo de este cruzamiento es mapear las informaciones oficiales existentes sobre trabajadores rurales en todo el país. Estos datos se añaden a los obtenidos por el registro, haciendo posible la estructuración del CNIS-Rural.

Tabla – Convenios firmados por el MPS para la realización del registro de asegurados rurales

Entidades	Fecha de la firma de convenios con el MPS	Número de afiliados o representaciones
FUNAI	julio de 2009	60 unidades regionales en todo el país
CONTAG	agosto de 2009	4.365 sindicatos afiliados
FETRAF	marzo de 2010	18 federaciones estatales y 500 sindicatos afiliados

Fuente: Ministerio de Previsión Social

6.4 Asalariados rurales

Como ya se ha mencionado, los trabajadores asalariados rurales son considerados contribuyentes obligatorios de la previsión social y deben demostrar el período mínimo de contribución a la previsión social para solicitar los beneficios de la misma manera que los trabajadores urbanos. Sin embargo, como son muy perjudicados por la enorme informalidad existente todavía existente en las relaciones laborales en el campo, lo que dificulta la comprobación de ese tiempo mínimo por la evidencia de vínculos formales de trabajo en el campo¹⁹, la ley previsional garantiza el acceso a los beneficios, mediante la comprobación del tiempo mínimo de contribución de forma parcial²⁰.

19 La CONTAG estima que existen actualmente en Brasil aproximadamente 5 millones de trabajadores rurales, de los cuales apenas 1,5 millón consigue comprobar que tiene vínculo laboral como asalariado rural. Otro 1,5 millón consigue comprobar vínculo estacional y casi 2 millones no consiguen comprobar ningún tipo de vínculo.

20 La Ley 11.718 de 2008 amplió para el 2020 el plazo de vigencia de esa prerrogativa, manteniendo su carácter transitorio.

6.5 Derechos

Los beneficios previsionales a que todos los asegurados (rurales) tienen derecho son:

- Jubilación por edad: a los 60 años para los hombres y a los 55 años para las mujeres.
- Jubilación por invalidez: en el caso de invalidez permanente, inclusive la resultante de accidente de trabajo.
- Auxilio enfermedad: en el caso de enfermedad que exige ausencia del trabajo superior a 15 días, inclusive la resultante de accidente de trabajo.
- Auxilio accidente: cuando, después de un accidente de trabajo, regrese al trabajo, pero con capacidad reducida. Valor: 50% del salario mínimo mensual.
- Salario maternidad: pagado a las agricultoras, como resultado del parto, durante cuatro meses. Hay un plazo de 90 días después del parto para requerir el beneficio.
- Pensión por muerte: pagado a los dependientes, después de la muerte del asegurado.
- Auxilio reclusión: pagado a los dependientes, durante el período en que el asegurado se encuentre preso.

El valor mínimo de los beneficios (excepto el auxilio accidente) a los asegurados especiales es de un salario mínimo oficial, según lo dispuesto en la Constitución Federal. Pero existe la posibilidad de que estos trabajadores aporten como asegurados facultativos sobre el valor del salario mínimo, si quieren un beneficio de mayor valor en el futuro. Los demás asegurados rurales tienen la posibilidad de contribuir a la previsión social sobre un valor superior al salario mínimo y obtener un beneficio superior al piso previsional.

7. Diálogo social

La Constitución Federal de 1988 fortaleció el proceso de participación y consultas tripartitas en el ámbito de la seguridad social. El proceso de ampliación de la cobertura de la previsión social, en particular a los trabajadores rurales, responde a una estrategia nacional que se basa en un proceso de diálogo social a través de consejos y foros.

7.1 Consejo Nacional de Previsión Social

El Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS) es un órgano colegiado creado por la Ley 8.213 de 24 de julio de 1991. Tiene como objetivo establecer el carácter democrático y descentralizado de la administración de la Previsión Social brasileña.

El CNPS compone la estructura organizativa del Ministerio de Previsión Social y se constituye en un instrumento de diálogo social entre el gobierno federal y la sociedad civil para, con la gestión cuatripartita, deliberar sobre la política nacional de previsión social. Para representar al gobierno federal participan: el Ministerio de Previsión Social que ocupa la presidencia y la secretaria ejecutiva del CNPS, el INSS, el Ministerio de Hacienda, el Servicio de Rentas Internas, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

En representación de los jubilados y pensionistas, participan el Sindicato Nacional de Trabajadores Jubilados y Pensionados (SINTAP), la Central Nacional de Jubilados y Pensionistas de Brasil (CENTRAPE) y la Confederación Brasileña de Jubilados y Pensionistas (COBAP). Los empleadores están representados por la Confederación Nacional de la Industria (CNI), la Confederación Nacional de Instituciones Financieras (CNF), la Confederación Nacional del Comercio de Bienes, Servicios y Turismo (CNC), la Confederación Nacional de Municipios (CNM), la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA) y por la Confederación Nacional del Transporte (CNT).

Los trabajadores en actividades son representados por la Fuerza Sindical, por la Unión General de Trabajadores (UGT), por la Central Única de Trabajadores y por la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG).

La CONTAG, representante de los trabajadores rurales, es uno de los integrantes del CNPS, desde sus inicios. El Sr. Evandro Morello, su representante, afirma que la CONTAG ha contribuido significativamente a la democratización y funcionamiento del CNPS y, consecuentemente, para el avance de la política pública previsional, sea por defender una participación más plural de las organizaciones sociales en el ámbito del CNPS, sea por pautar y ayudar a debatir un conjunto de cuestiones que han contribuido a mejorar la gestión y ejecución de estas políticas, así como para asegurar a los trabajadores, especialmente a los rurales, el acceso a sus derechos previsionales.

7.2 Foro Nacional de Previsión Social

Más recientemente, como ejemplo de que es posible mantener un diálogo permanente y abierto entre los distintos representantes de la sociedad sobre los desafíos de la previsión social, se llevó a cabo durante el año 2007, el Foro Nacional de Previsión Social. Organizado por el gobierno federal, a través del Ministerio de Previsión Social, este foro reunió a representantes de los trabajadores, rurales y urbanos, de los empresarios y del propio gobierno con el fin de trazar nuevos acuerdos sociales sobre la sostenibilidad futura de la previsión social. Algunos principios básicos fueron el punto de partida de los debates, sobre los cuales no se admitieron cambios, entre ellos, el mantenimiento del sistema de previsión social pública, básica y solidaria.

Durante varias reuniones celebradas entre marzo y diciembre de ese año, se invitó a reconocidos expertos en el tema para presentar diagnósticos y opiniones en materia de previsión social.

EL FORO NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL

fue creado por lo Decreto n°. 6.019 de 22 de enero de 2007

El foro se reunió en los siguientes días:

7 de marzo de 2007
21 de marzo de 2007
10 de abril de 2007
24 de abril de 2007
10 de mayo de 2007
22 de mayo de 2007

19 de junio de 2007
3 de julio de 2007
22 de agosto de 2007
4 y 5 de septiembre de 2007
19 y 20 de septiembre de 2007
29, 30 y 31 de octubre de 2007

Premisas básicas para inicio de los trabajos del foro

- Respeto a los derechos adquiridos y adopción de reglas de transición de largo plazo
- Mantenimiento del sistema de Previsión Social Pública, Básica y Solidaria

Fuente: Ministerio de Previsión Social

En cuanto al bienestar rural, el resultado del foro fue fundamental para el mantenimiento de esta política pública con el consenso de los miembros sobre la importancia estratégica de la política de previsión social dirigida a los trabajadores rurales. Se mantuvo intacta la columna vertebral del funcionamiento de la previsión social: el mantenimiento de criterios diferenciados entre el área urbana y el área rural, tanto de contribución, cuanto de acceso a los beneficios previsionales por parte de los asegurados especiales rurales. El colegiado del foro estuvo de acuerdo con la visión de que la agricultura familiar tiene una importancia estratégica en el desarrollo de Brasil y tiene la función de producir la mayor parte de los alimentos consumidos en el país.

Entre las directrices aprobadas por el foro, en relación con la previsión rural, se recomendó que algunas acciones, como estudios y evaluaciones periódicas, deban hacerse para analizar las condiciones de trabajo en el campo con el fin de, en el futuro, considerar si es posible o no converger las edades de jubilación en el área rural y urbana.

El Foro ha reconocido el problema de la alta informalidad del mercado laboral en las zonas rurales y, por lo tanto, recomendó que sean evaluados los mecanismos para permitan contrataciones de trabajadores rurales de una manera menos burocrática, especialmente para aquellas personas que participan en las actividades agrícolas y ganaderas que son estacionales y de corta duración.

Principales puntos de consenso sobre la previsión rural obtenidos en el foro

El foro reconoce la importancia estratégica de la política de previsión dirigida a los trabajadores, hombres y mujeres, rurales y reafirma:

- Se deben preservar los criterios de contribución diferenciada y acceso a los beneficios del asegurado especial rural;
- Dada la peculiaridad de la actividad rural, se recomienda:
 1. Profundizar políticas públicas dirigidas a los trabajadores rurales, hombres y mujeres, y medir sus efectos en la reducción de las desigualdades urbano-rurales;
 2. Que el Consejo Nacional de Previsión Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social propuesto realicen estudios de evaluaciones periódicas de las condiciones de trabajo rural y su realidad demográfica evaluando la posibilidad o no de convergencia de edad para la jubilación entre los trabajadores, hombres y mujeres, urbanos y rurales;
- Se recomienda la creación de mecanismos que promuevan y faciliten la formalización de los contratos de trabajo relacionados con los trabajadores, hombres y mujeres, asalariados rurales, especialmente aquellos que trabajan en actividades de corta duración;
- Teniendo en cuenta que, en las zonas rurales, hay un predominio de trabajo estacional, en periodos de cosecha, se deben instituir mecanismos de contribución y/o de carencia que permitan a los asalariados rurales contar integralmente los doce meses de cada año para fines de acceso a los beneficios previsionales.

8. Consideraciones finales

El dato más significativo que da fe de la importancia de una política específica de seguridad social en las zonas rurales es su capacidad para reducir la pobreza y la inclusión social de las personas. Con base en los resultados de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) de 2009, más de 23 millones de personas han salido de la línea de pobreza, gracias al recibimiento de los beneficios previsionales. El principio que fundamenta la previsión rural es la solidaridad, no sólo entre generaciones, sino también entre las zonas urbanas y rurales, ya que se desvincula el acceso a los beneficios de un histórico de contribuciones individuales. Dicho de otro modo, se garantizan los derechos aunque no haya habido cotizaciones durante toda una vida de trabajo en el campo.

Como se analizó, las contribuciones directas de los trabajadores rurales, hombres y mujeres, probablemente siempre serán insuficientes para financiar en su totalidad los beneficios de la previsión rural. Pero sus resultados financieros no deben considerarse aisladamente de los beneficios económicos y sociales propiciados por la previsión rural, en particular sus efectos importantes de reducción de la pobreza e inclusión social.

Desde este punto de vista, una cuestión que se plantea para su consideración, como una forma no sólo de mantener esta política pública, sino también para mejorarla, es la integración del subsistema de previsión rural con otras políticas públicas igualmente necesarias para el desarrollo del país.

Un primer paso en esta dirección se dio con la Ley 11.718/2008, que aproximó el concepto de asegurado especial, presente en la ley previsional, al concepto de agricultura familiar utilizado dentro del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), gestionado por el Ministerio de Agricultura. Esta convergencia de los conceptos permite, por ejemplo, compartir el uso de los registros del INSS y PRONAF en el momento del análisis de las concesiones de los beneficios previsionales. Otras medidas similares se pueden tomar para permitir un mayor acceso de los pequeños productores y asalariados rurales al crédito, a través de nuevas políticas públicas.

La previsión social llegó al medio rural hace poco más de 40 años y sus impactos económicos y de inclusión social de la población rural son claros, como lo demuestran varios estudios e investigaciones. Además de colaborar para sacar a millones de personas de la situación de pobreza, el subsistema de previsión rural ha contribuido a lo largo de los años para garantizar la ciudadanía y, de forma innovadora, propiciar el acceso universal a la protección social. Por un lado, la agricultura familiar se ha convertido en una herramienta esencial para el suministro de alimentos para el mercado doméstico, por otro lado, la previsión rural debe ser vista como la contraparte natural de los años dedicados al campo por estos brasileños y brasileñas.

Referencias bibliográficas

Barbosa, Edvaldo Duarte. *A Previdência Social Rural Brasileira*. Informe de la Previsión Social, Brasília: MPS, volumen 22, n. 08, agosto de 2010.

Berwanger, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência Rural: Inclusão Social*. 2ª. edición. Curitiba: Juruá, 2008.

Biolchi, Marilza Aparecida. *Agricultura Familiar e a Previdência Social Rural: Efeitos da Implementação do Sistema de Aposentadorias e Pensões para os Trabalhadores Rurais*. Disertación de maestría en Desarrollo Rural. Porto Alegre: Universidad Federal de Río Grande do Sul, 2002.

Brumer, Anita. *Previdência Social Rural e Gênero*. Sociologias n.7. Porto Alegre: 2002. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7.pdf>

Carvalho, Inaiá Maria Moreira; Fernandes Cláudia Monteiro. *O Trabalho Infante-Juvenil no Estado da Bahia*. Informe Técnico presentado a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) oficina de Brasília, 2010.

Delgado, Guilherme; Cardoso, Jr. José Celso. *Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília. IPEA, 2000.

França, Álvaro Sólon. *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*. 1ª edición. Brasília: Anfp, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008*. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>

Malloy, J.M. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1979.

Ministerio de Previsión Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Disponible en: <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>

_____. *Boletín Estadístico de la Previsión Social*, diversos volúmenes.

_____. *Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza*. Informe de la Previsión Social, v.21 n. 12, diciembre 2009. Disponible en: <http://www.previdencia.gov.br>, enlace de publicaciones.

Schwarzer, Helmut; Querino, Ana Carolina. *Benefícios Sociais e Pobreza: Programas Não-Contributivos da Seguridade Social Brasileira*. Texto para discusión n. 929. Brasília: IPEA, 2002.

Schwarzer, Helmut. *Impacto Sócio-Econômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil - Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará*. Texto para discusión n. 729. Río de Janeiro. IPEA, 2000a.

_____. *Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional*. Texto para discusión n. 767. Brasília. Ipea, 2000b.

Tafner, Paulo. *Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais*. In. *Previdência no Brasil – debates, dilemas e escolhas*. Río de Janeiro: IPEA, 2007.

Educación para La Protección Social



Presentación

Brasil está pasando por un período de fortalecimiento de su economía y de su sistema democrático. Con una deuda externa baja, la balanza comercial equilibrada y un crecimiento del PIB, el país ha tratado de fortalecer y ampliar las políticas públicas de protección social, el combate a la pobreza y erradicación del analfabetismo. La implementación de programas de desarrollo sostenible e inclusión social tienen en la educación una herramienta fundamental para informar y concientizar a la población brasileña sobre sus derechos y deberes para el ejercicio pleno de la ciudadanía. En el ámbito de la Previsión Social, estas acciones se desarrollan en programas de educación ejecutados por medio de alianzas de los sectores públicos con entidades privadas, educativas y sociedad organizada.

Con buenas prácticas ya concretizadas y en curso, siempre es necesario invertir en la difusión de estas experiencias. Este texto es parte de la serie de publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de documentación, sistematización y difusión de buenas prácticas brasileñas en el área de seguridad social a fin de promover el intercambio de informaciones y conocimientos adquiridos en los programas dirigidos a la inclusión social, que puedan ser conocidos y adaptados en otras realidades.

El presente artículo muestra cuatro proyectos dirigidos a la protección social y el pleno ejercicio de la ciudadanía de la población brasileña: el Programa de Educación Previsional; el Programa de Educación Financiera; el Programa de Educación Fiscal; y el Programa de Educación Ambiental. El principal, y de mayor inclusión para el desarrollo de acciones gubernamentales en colaboración con la sociedad es el Programa de Educación Previsional, que incluye las políticas de seguridad social, lucha contra el trabajo en condiciones inhumanas, protección de las mujeres y personas mayores y otros segmentos sociales desprotegidos. Los programas de Educación Financiera y Educación Fiscal, por su parte, incluso en temas difíciles de entender (financiera y fiscal) tienen el mismo objetivo: la información y concientización de la población brasileña para garantizar sus derechos constitucionales. Por otro lado, el Programa de Educación Ambiental está ganando más espacio por la importancia del tema en el escenario mundial, sea de países desarrollados como aquellos en desarrollo.

1. Introducción

La protección social y el derecho de los trabajadores a disponer, en la vejez, de amparo financiero es una preocupación reciente en la historia de la humanidad. El concepto de seguridad social se ha consolidado a partir de la revolución industrial en el siglo XIX. La Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, estableció que la seguridad social —considerada como un derecho fundamental— debe ser garantizada a todos los individuos. En el Convenio n° 102 —Normas Mínimas de Seguridad Social de 1952, ratificado por Brasil en 2008— la Organización Internacional del Trabajo estableció normas mínimas de seguridad social.

En Brasil, el primer registro de un derecho previsional es el plan de protección a las viudas (e hijos dependientes) de los oficiales de la Marina en 1793. La Previsión Social como la conocemos hoy comenzó en 1923 cuando fue promulgada la Ley Eloy Chaves. Desde 1930, el sistema previsional pasó por sucesivas modificaciones para acompañar el proceso de industrialización que se iniciaba. Durante este período se crearon institutos de jubilaciones y pensiones. En 1933 surgieron el Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados del Sector Marítimo (IAPM) y el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector del Comercio (IAPC). En la década de los 30, también se crearon el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector Bancario (IAPB), el Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector Industrial (IAPI) y otros institutos de diferentes categorías profesionales. La Ley Orgánica de Previsión Social (Ley n° 3.807) fue publicada oficialmente en 1960, y el Sistema Nacional de Previsión Social en 1977, con el objetivo de integrar los servicios de concesión y mantenimiento de beneficios, gestión administrativa, financiera y patrimonial. Para cumplir con las nuevas determinaciones fueron creados el INAMPS, INPS e IAPAS.

Las agencias de la previsión y los servicios prestados —en la actual estructura— se encuentran en el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), que fue creado en el contexto de la reforma previsional en los años 90, con la extinción del INPS e IAPAS. A partir de esta reforma, la Previsión Social se consolida como seguro social y se inspira en el principio de Bismarck (régimen contributivo). En este sistema, se tiene acceso a los beneficios y servicios a través de contribuciones mensuales al régimen previsional. Hoy los derechos sociales (salud, previsión y bienestar social) de protección de los trabajadores se consolidan en la Constitución Federal de 1988, conocida como la Constitución Ciudadana.

Actualmente Brasil está pasando por un período de fortalecimiento de su economía y de su sistema democrático. Con una deuda externa baja, la balanza comercial equilibrada y un crecimiento del PIB, el país ha tratado de fortalecer y ampliar las políticas públicas de protección social, el combate a la pobreza y erradicación del analfabetismo. La implementación de programas de desarrollo sostenible e inclusión social tienen en la educación una herramienta fundamental para informar y concientizar a la población brasileña sobre sus derechos y deberes para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Estas acciones se desarrollan en programas de educación ejecutados por medio de alianzas de los sectores públicos con entidades privadas, educativas y sociedad organizada. Con el fin de contribuir a la sistematización y difusión de estas buenas prácticas, este trabajo presenta cuatro experiencias dirigidas a la protección e inclusión social en el contexto de la Previsión: Programa de Educación Previsional, Programa de Educación Financiera, el Programa Nacional de Educación Fiscal y el Programa Nacional de Educación Ambiental.

En la primera parte —los programas de educación para la protección social— se reportan las experiencias de acciones educativas desarrolladas por los programas de educación previsional, financiera, fiscal y ambiental. La educación fue elegida como una herramienta para ser utilizada de forma transversal para llevar los contenidos (previsional, financiero y fiscal) a las escuelas, universidades, sindicatos, asociaciones de clase, etc.

El Programa de Educación Previsional (PEP) fue creado con el objetivo de aumentar el número de ciudadanos brasileños, hombres y mujeres, con protección social, a través de su inclusión y permanencia en el sistema previsional, a través de acciones de educación con el objetivo de informar y concientizar a la sociedad sobre sus derechos y deberes en relación con la Previsión Social. En el mundo globalizado, con cambios económicos, tecnológicos y sociales cada vez más rápidos y la creciente complejidad de los productos financieros, se hizo necesario crear mecanismos de información para educar financieramente a la población. Para hacer frente a esta nueva demanda, surgió el Programa de Educación Financiera, que desarrolla sus acciones en tres niveles recomendados y consolidados en guías internacionales de buenas prácticas: información, formación y orientación.

El Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF) tiene como objetivo ampliar las acciones educativas para desarrollar una conciencia tributaria y así ayudar en la práctica de la ciudadanía. El programa es una herramienta más a disposición de la sociedad para el conocimiento de cómo se utiliza el dinero de los impuestos y la forma en que interfiere en el bienestar de todos. Como objetivo específico, pretende sensibilizar al ciudadano para la función socioeconómica del tributo; difundir conocimientos sobre administración pública; incentivar el seguimiento por parte de la sociedad en el uso de los recursos públicos y crear las condiciones para una relación armoniosa entre el Estado y los ciudadanos.

De las cuatro experiencias, el Programa de Educación Previsional (PEP) es el que presenta resultados más inmediatos. Sus acciones se desarrollan, principalmente, en las comunidades (incluso las más distantes). Además de informar, hace posible la inclusión en el sistema previsional en el momento de la acción. Los interesados pueden registrarse en el INSS en las agencias móviles (PREVMóvil y PREVBarco), que ofrecen todos los servicios que se encuentran en las agencias fijas de la Previsión Social. Otros dos programas (educación financiera y educación fiscal), por su complejidad (dificultad para comprender el contenido cubierto y una mayor distancia de la realidad de una gran parte de la población) y por requerir cambios de hábitos y actitudes, necesitan más tiempo para presentar sus resultados. Ya el Programa de Educación Ambiental está ganando más espacio por la importancia del tema en el escenario mundial, tanto en los países desarrollados como aquellos en desarrollo.

Además de estas cuatro experiencias educativas, incluso en la primera parte se enumeran algunas iniciativas de características innovadoras como el programa —Educación Financiera— transmitido por la TV Cultura en colaboración con la BM&BOVESPA. Se trata de una experiencia pionera con el fin de popularizar los conceptos de economía, finanzas personales y tipos de inversión, a través de un vehículo de comunicación de masas. El sitio Leoncito del Servicio de Rentas Internas utiliza el Internet para presentar su contenido a los niños, jóvenes y adultos —que pueden obtener informaciones en un lenguaje divertido y accesible—. La Sociedad Éticamente Responsable (SER Maringá) es otro ejemplo de acción para la ciudadanía desarrollado en colaboración del gobierno con la sociedad civil organizada. En la Fundación de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios del Estado de Pernambuco (FUNAPE), las personas mayores contribuyen con sus experiencias para el perfeccionamiento de las iniciativas educativas llevadas a cabo por la institución.

En la segunda y última parte se abordan los conceptos de ciudadanía como herramientas para la protección social.

2. Programas de educación para la protección social

2.1 Programa de Educación Previsional

El Programa de Educación Previsional (PEP) fue creado con el objetivo de aumentar el número de ciudadanos brasileños, hombres y mujeres, con la protección social a través de la inclusión y permanencia en el Régimen General de Previsión Social. Las acciones de educación tienen por objeto informar y concientizar a la sociedad sobre sus derechos y deberes en relación con la Previsión Social.

Sus acciones van mucho más allá del acto de informar. Mediante el establecimiento de un diálogo entre la institución y la sociedad, trata de los temas previsionales, se abordan temas de salud, ambientales, documentación (cómo obtener certificados de nacimiento, cédulas de identidad, credencial electoral, etc.). t

El PEP cuenta actualmente con casi cinco mil profesores, que trabajan en las gerencias ejecutivas del INSS y en las agencias de la Previsión Social. Presta especial atención a los estratos sociales más desprotegidos. Según Renata Melo, coordinadora del Programa, “las mujeres se encuentran en este estrato. Ganan menos que los hombres y con frecuencia trabajan sin libreta laboral firmada, quedando fuera de la cobertura previsional. Con información y orientación para la formalización, el panorama está cambiando”. Datos del Ministerio de Previsión Social muestran que se ha producido un aumento de la protección social de las trabajadoras. De 2006 a 2009, la protección previsional aumentó de 61,8% a 64,5% de las mujeres ocupadas, de 16 a 59 años. Los beneficios de la Previsión Social contribuyen a aumentar las condiciones de vida de la mujer, pero —a pesar de las políticas de inclusión y lucha contra las desigualdades— todavía hay mucho por hacer.

2.1.1 Antecedentes

El Programa de Educación Previsional (PEP) se originó en el Programa de Estabilidad Social (PES), idealizado por el auditor fiscal de la Previsión Social, Álvaro Sólón de França²¹. En una entrevista realizada en agosto de 2010, França explicó que el Programa de Estabilidad Social fue instituido por la Disposición 1.671, con miras a una política de incentivos para la inscripción en el Régimen General de Previsión Social y con el objetivo de extender sus beneficios a todos los trabajadores brasileños.

21 Ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Previsión Social. Es autor de dos libros: *La Previsión Social es Ciudadanía*; y *La Previsión Social y la Economía de los Municipios*.

Según Francia, el Programa de Estabilidad Social (PES) surgió en el año 2000, “después de una serie de eventos que abordaban la baja cobertura previsional en relación a la Población Económicamente Activa (PEA) y al hecho de que está disminuyendo, especialmente entre los trabajadores peor remunerados, entre los que se destacaban los empleados domésticos, hombres o mujeres”. Además, la falta de información sobre los riesgos sociales cubiertos por la previsión social pública, y la imagen negativa de la institución frente a la sociedad también ha contribuido para la desconfianza en relación de su capacidad de garantizar los beneficios de seguridad social.

Una de las primeras acciones del PES fue la conferencia celebrada en noviembre de 2000 en Olinda, para representantes de 20 comunidades de cimarrones (*quilombolas*) distribuidas en diez municipios del interior del estado de Pernambuco. En ese momento, los cimarrones estaban entre los 38 millones de personas que no pertenecían a ningún sistema previsional. La reunión fue patrocinada por la Fundación Palmares, Orden de los Abogados de Brasil, Ministerio Público, Secretaría de Justicia y la Comisión Estatal de los Quilombos.

2.1.2 Coordinación y estructura

Coordinado por la Dirección de Atención del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), el programa opera de manera descentralizada y es ejecutado exclusivamente por servidores, en las coordinaciones y comités de todas las unidades del INSS.

El Programa de Educación Previsional (PEP) se estructura en la coordinación regional y núcleos de educación que responden por el desarrollo de las acciones educativas del programa:

- a) Representaciones regionales de Educación Previsional: responsables por la coordinación y supervisión de las acciones de educación previsional, con sede en las superintendencias regionales del INSS.
- b) Núcleos de Educación Previsional: responden por la ejecución de las acciones de educación previsional. Estos núcleos se distribuyen en cada una de las gerencias ejecutivas del INSS y en las más de mil agencias de la Previsión Social en todo el país.

El curso de formación de difusores externos de información previsional es otro eje fundamental para el éxito del programa. En diez años de funcionamiento, el PEP ha capacitado a 62.600 personas. La coordinación del PEP está preparando el contenido para ofrecer a otros establecimientos de enseñanza que deseen incluir en su currículum las informaciones previsionales. Estos contenidos estarán disponibles también para las áreas de recursos humanos de empresas y demás partícipes.

2.1.3 Público objetivo

La difusión de la información previsional se destina a dos públicos: a) Los ciudadanos que todavía no cuentan con la protección previsional: en este segmento, según datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilio (PNAD/2009), se encontraron 27,8 millones de personas con ingresos igual o superior a un salario mínimo, que representa el 33% de la población económicamente activa de 16 a 59 años; b) Asegurados del Régimen General de Previsión. Los beneficiarios que, aunque ya cuentan con la cobertura previsional, todavía desconocen la totalidad de sus derechos.

En 2010, el Programa de Educación Previsional conmemoró una década de actuación desarrollando, en todo el territorio nacional, actividades educativas (cursos, conferencias, orientaciones individuales y participaciones en programas de radio y televisión) dirigidas principalmente, a los trabajadores, hombres y mujeres, que todavía no cuentan con la protección previsional. Los ciudadanos que ya están asegurados, el PEP divulga informaciones sobre derechos, servicios y mejoras en la atención del INSS. En estos diez años se llevaron a cabo 43.300 acciones educativas —que alcanzaron una audiencia de 6,9 millones de brasileños— y se capacitaron 62.661 difusores de las acciones del PEP.

En una década de actuación, el programa ha capacitado a más de sesenta mil personas. Sólo en 2009, fueron capacitados 11.594 hombres y mujeres para actuar como multiplicadores en sus comunidades. Estos cursos tienen resultados significativos en los servicios previsionales. Un buen ejemplo de estas acciones es el trabajo realizado por la red pública de salud, donde el PEP a menudo imparte los cursos de formación previsional. “Los agentes de salud capacitados tienen mejores condiciones para evaluar si la persona atendida debe ser encaminada para tratamiento de la enfermedad y al INSS para solicitar el beneficio correspondiente, de acuerdo a su situación. Este procedimiento es importante porque los beneficios por discapacidad representan el 55% de todas las solicitudes presentadas al INSS”, informa la coordinadora del Programa.

2.1.4 Alianzas y cooperación institucional

A fin de ampliar su alcance y capilaridad, el Programa de Educación Previsional celebra alianzas con sindicatos, asociaciones, entidades asistenciales y comunitarias, clubes de servicio, asociaciones barriales, entidades de clase, empresas, iglesias, estados y municipios, a través de su organismos de acción social, organizaciones no gubernamentales, agentes públicos y comunitarios para que, en conjunto, puedan llevar la educación previsional al mayor número de trabajadores.

Las alianzas con los diversos sectores sociales son el factor importante para el éxito del PEP. Las acciones conjuntas extienden las áreas de actuación de los educadores y ayudar a difundir las informaciones, incluso en lugares de difícil acceso. En estos diez años, el PEP ha recibido más de ocho mil invitaciones —de gobiernos estatales, organizaciones no gubernamentales y entidades representativas de los trabajadores— para acciones de educación previsional.

En algunas de estas alianzas se tratan temas específicos, como por ejemplo, los programas para los emprendedores individuales y de los asegurados especiales. El primero (emprendedor individual) formaliza la entrada en el sistema previsional, de los trabajadores, hombres y mujeres, que realizan sus actividades por cuenta propia y que no contribuyen para la previsión social, y por lo tanto, no cuentan con ningún tipo de protección previsional. El segundo (asegurados especiales) formaliza en el RGPS la jubilación de agricultores y sus familias, pescadores artesanales, indígenas y cimarrones. En estos eventos los educadores presentan, además de las informaciones previsionales específicas, una visión general de los principales servicios y las novedades de la Previsión Social.

La siguiente tabla muestra las alianzas firmadas por PEP entre 2008 y 2010 con diferentes entidades sociales:

ALIANZAS DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN PREVISIONAL (PEP)

ENTIDADES ALIADAS	OBJETO DE LA ALIANZA	VIGENCIA TÉRMINO/ ACUERDO
INSS y ABVED	Promoción de acciones y actividades dirigidas para el proceso de información y concientización de los promotores de ventas y distribuidores independientes de las empresas asociadas a la ABEV sobre los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de Previsión Social y formas de acceso a los servicios del INSS.	12 meses
MPS, MTE (PNMPO) y INSS	Promoción de acciones y actividades dirigidas para el proceso de información y concientización de los microemprendedores populares, vinculados al Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), respecto de los derechos y deberes en relación con la Previsión Social con el fin de contribuir al proceso de la inclusión previsional de los microemprendedores que están en la informalidad.	12 meses
INSS y CGADB	Promoción de acciones y actividades que contribuyan al proceso de información y concientización de los miembros de la iglesia, voluntarios, trabajadores y sus familias, sobre los derechos y deberes en relación a la Previsión Social, como instrumento de protección de la ciudadanía y formas de acceso remoto a los servicios del INSS.	12 meses
INSS y SEDUC/GO	Inclusión de la asignatura Previsión Social en el plan de estudios transversal de las Escuelas Públicas de la Red Estatal de Enseñanza Goiás, con el apoyo técnico del Instituto Nacional del Seguro Social.	12 meses
MPS, MDA, INSS y INCRA	Promoción de acciones y actividades dirigidas para el proceso de información y concientización de las trabajadoras rurales sobre los derechos y deberes del ciudadano en relación a la Previsión Social. Realización de atenciones con servicios previsionales en las unidades móviles del MDA, Expreso Ciudadano, con el fin de contribuir al fortalecimiento del Programa Nacional de Documentación de la Mujer Trabajadora Rural.	12 meses
MPS, SEPPIR y INSS	Promoción de acciones y actividades que contribuyan para el proceso de información y concientización de los trabajadores de las comunidades remanecientes de los quilombos (cimarrones), comunidades de gitanos y matrices africanas, con respecto a los derechos y obligaciones en materia de previsión, inclusive promoviendo acciones destinadas a difundir la inscripción del asegurado especial.	60 meses
MPS, INSS y GOBIERNO DE BAHÍA	Promoción de acciones y actividades dirigidas para la ampliación de la protección social de los trabajadores, hombres y mujeres, del estado de Bahía, en el ámbito de la Agenda Bahía del Trabajo Decente.	36 meses

Fuente: Programa de Educación Previsional.

2.1.5 Acciones educativas

Las informaciones previsionales llegan a los más diversos públicos a través de acciones diversificadas, propagadas por el PEP en ferias libres, en las tribus indígenas, en el campo, en las ciudades, en las prisiones y grandes exposiciones. El Programa de Educación Previsional conmemoró en el año 2010 una década de actuación desarrollando actividades docentes (cursos, conferencias, orientación individual y participación en programas de radio y televisión) en todo el territorio brasileño, dirigidas principalmente a los trabajadores, hombres y mujeres, que aún no cuentan con la protección previsional. A los ciudadanos que ya están asegurados, el PEP divulga informaciones sobre derechos, servicios y mejoras en la atención del INSS. Durante los diez años de actuación se han realizado más de 43 mil acciones educativas, alcanzando un público de 6,9 millones de personas.

Las informaciones previsionales llegan a los más diferentes públicos, a través de diversas acciones desarrolladas por el PEP. Las siguientes son las actividades más destacadas:

- Conferencias: abordan temas de Previsión Social en colaboración con entidades de la sociedad civil organizada.
- Programas con medios de comunicación: la radio y la televisión se utilizan para difundir las informaciones previsionales.
- Educación a distancia: permite el acceso a informaciones previsionales a los usuarios de los telecentros. Desarrolla sus acciones en colaboración con entidades vinculadas al Programa de Inclusión Digital.
- Alianzas y cooperación institucional²² : para ampliar su capilaridad y alcance, el PEP celebra alianzas con sindicatos, asociaciones, entidades de clase, iglesias, empresas, estados y municipios que, a través de sus organismos de acción social, organizaciones no gubernamentales, agentes públicos y comunitarios, llevan informaciones previsionales al mayor número posible de trabajadores, hombres y mujeres, de Brasil.

²² Eventos realizados a través de alianzas entre órganos gubernamentales (Ministerio Público, Instituto Nacional del Seguro Social, etc.) y entidades asistenciales: Servicio Social de la Industria (SESI), Servicio Social del Comercio (SESC), Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), entre otros. En estos encuentros de ciudadanía —en ferias, exposiciones, parques— la población tiene acceso a acciones de salud, conferencias de concientización ambiental y servicios como: orientación jurídica, emisión de documentos (Cédula de Identidad, Credencial Electoral, Libreta Laboral), corte de cabello, cepillado dental y aplicación de flúor. También, son ofrecidas actividades de recreación, educación y deportes a todos los participantes.

2.1.6 Agencias móviles

Para llevar la atención previsional a todas las localidades, incluso en zonas remotas y de difícil acceso, la Previsión Social cuenta con dos tipos de unidades móviles:

PREVBarco - En la región norte, donde sólo se puede llegar por la navegación fluvial, la atención a las poblaciones ribereñas se realiza por los PREVBarco. Estas embarcaciones están equipadas con modernas tecnologías que permiten la conexión vía satélite con los sistemas de la Previsión Social, dando acceso a todos los servicios que una agencia ofrece, incluyendo la concesión de beneficios y orientación sobre la documentación y servicios.

Actualmente existen cuatro unidades flotantes en operación. En Pará, el PREVBarco Santarém atiende el oeste del estado y el barco con sede en Belén se encarga del archipiélago de Marajó. La unidad de Rondônia beneficia a las comunidades de los valles de los ríos Guaporé y Mamoré. Ya la población que habita las orillas de los ríos del Alto y Medio Solimões, Japurá, Juruá, Purus y Madeira es servida por el PREVBarco Manaus.

Los servicios de la Previsión Social y las informaciones del Programa de Educación Previsional de la región amazónica también cuentan con la colaboración de la Marina de Brasil. Servidores de la Previsión Social recorren la región de Belén y Manaus embarcados en el Navío Hospital de la Marina. Estos servidores desarrollan acciones del PEP (información sobre los beneficios y la documentación requerida para la afiliación al sistema previsional) y servicios como el reconocimiento de derecho —donde se hace un mapeo del tipo de trabajo realizado en la región— para enmarcar a los trabajadores en la legislación previsional.

PREVMóvil - Para atender a las localidades distantes, lejos de las ciudades donde la Previsión Social posee las agencias del INSS para atención a la población, fueron instalados equipos en unidades móviles (vehículos) con acceso directo a todos los servicios de atención, incluyendo los necesarios para conceder beneficios provenientes de la incapacidad para el trabajo. Todas las acciones del PREVMóvil son realizadas en cooperación con alcaldías, asociaciones, sindicatos y otras entidades locales. Gracias al PEVMóvil, una gran parte de los trabajadores rurales puede ser incorporada al sistema previsional.

2.1.7 Financiamiento y evaluación

La fuente de los fondos para el financiamiento de las acciones del Programa de Educación Previsional está prevista en el Plan Plurianual (PPA), que establece los programas y las metas del gobierno para largo plazo.

Varios mecanismos se utilizan para evaluar la actuación de los educadores y de los contenidos programáticos. Entre ellos la manifestación verbal o escrita de las personas atendidas en las reuniones de los Consejos de Previsión Social, donde los concejeros representan a los trabajadores, empleadores y el poder público. Además, el servicio de Defensoría de la Previsión Social también recibe manifestaciones de los participantes por el sistema 135.

2.1.8 Consideraciones finales

El Programa de Educación Previsional es integrado exclusivamente por servidores que se ofrecen voluntariamente para actuar como diseminadores. Estos profesionales desarrollan su trabajo diario en las unidades de atención, por lo tanto necesitan de apoyo (permiso) de los gestores para desarrollar sus actividades en el PEP. Para el buen desarrollo de las acciones y continuidad del programa, además del comprometimiento de los gestores, es necesaria la capacitación de estos servidores, para actuar como diseminadores de las informaciones previsionales

2.1.9 Resumen informativo

1. Título	Programa de Educación Previsional
2. Fecha de inicio	En 2003. Carácter permanente y acciones continuadas.
3. Objetivo	Llevar la cobertura previsional para toda la población brasileña. A través de acciones de información y concientización, el programa busca incrementar la inclusión y permanencia de los trabajadores, hombres y mujeres, en el régimen de Previsión Social.
4. Legislación	Disposición ministerial nº 1276 de 9/9/2003, publicada en el DOU en 11/9/2003. Alteró el nombre —Programa de Estabilidad Social— para Programa de Educación Previsional, definió el objetivo y la finalidad de las acciones y también la estructura y dotación de presupuesto. Disposición ministerial nº 1671 de 2/15/2000. DOU de 16/2/2000 - Instituyó el Programa de Estabilidad Social (PES).
5. Contexto	El Programa de Educación Previsional fue instituido en 2003 en un momento en que día tras día disminuía la cobertura previsional, sobre todo entre los estratos más pobres de la sociedad. Junto con la baja cobertura, había una gran falta de información sobre los riesgos sociales cubiertos por la previsión pública. Tuvo su origen en el Programa de Estabilidad Social, creado en 2000 para ampliar la cobertura de los beneficios otorgadas por el Régimen General de Previsión Social.
6. Beneficios y Servicios	La jubilación por edad, jubilación por tiempo de contribución, jubilación por invalidez, jubilación especial, auxilio enfermedad, salario familia, salario maternidad, auxilio accidente, pensión por muerte, auxilio reclusión, servicio social, pericia médica y rehabilitación profesional.
7. Coordinación y acciones	Coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Ministerio. Actúa de forma descentralizada y sus acciones son ejecutadas exclusivamente por servidores en el ámbito del Instituto Nacional del Seguro Social. Acciones: conferencias, programas de radio y televisión, educación a distancia, curso para diseminadores externos, etc.
8. Estructura	Formado por las coordinaciones y comités, presentes en todas las unidades del INSS, con la siguiente división: a) representaciones regionales de Educación Previsional: responsables por coordinar y supervisar las acciones de educación previsional, con sede en las superintendencias regionales; b) Núcleo de Educación Previsional: ejecutan las acciones de educación previsional; estos núcleos están distribuidos en las gerencias ejecutivas del INSS y agencias de la Previsión Social.

9. Alianzas	Con diversos segmentos sociales, en acciones conjuntas para ampliar el área de actuación de los educadores.
10. Público objetivo	a) Asegurados del Régimen General de la Previsión Social que, aunque ya cuenten con la cobertura previsional, todavía desconocen la totalidad de sus derechos; y b) Ciudadanos, hombres y mujeres, que todavía no cuentan con la cobertura previsional.
11. Replicabilidad	El programa puede ser replicado en todos los países donde haya baja cobertura previsional.
12. Referencias	Instituto Nacional del Seguro Social – Coordinación de Educación Previsional SAUS – Quadra 2 – Bloco O – 9º andar – sala 902 E-mail: educacao.previdenciaria@previdencia.gov.br Teléfono: +55(61)3313-4368
13. Palabras clave	Previsión; Educación; Protección Social; Diseminadores.

2.2 Programa de Educación Financiera

La Educación Financiera es actualmente una necesidad de la sociedad y de los gobiernos de todo el mundo. Con cambios económicos, tecnológicos y sociales cada vez más rápidos y la creciente complejidad de los productos financieros, se hizo necesario crear mecanismos de información para educar financieramente a la población. Por medio de la Educación Financiera los consumidores e inversionistas pueden perfeccionar su comprensión sobre las ofertas financieras disponibles y desarrollar conciencia de los riesgos de tomar decisiones con los agentes financieros no seguros (prestamistas).

En los círculos gubernamentales y de la sociedad civil existe el entendimiento de que son necesarias medidas para proteger a los consumidores de productos financieros a través de la regulación, fiscalización y sanción. Estas medidas serán más eficaces si están en sintonía con las actividades educativas. Por otra parte, el conocimiento en el área de finanzas personales ayuda a promover la inclusión de segmentos de la población que están al margen del sistema financiero.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Educación Financiera es el proceso que permite, a las personas y asociaciones, una mejor comprensión de los conceptos y productos financieros de manera que —con información, formación y orientaciones claras— puedan desarrollar los valores y habilidades para tomar las decisiones correctas para su bienestar. Además, las personas bien informadas son capaces de contribuir a la formación de sociedades más responsables, comprometidas con el futuro.

La Educación Financiera también es importante para el segmento de la previsión complementaria. Promover prácticas educativas para mejorar el funcionamiento de los fondos de pensiones y cambiar los hábitos que pueden perjudicar la vida de las personas, tales como los bajos niveles de ahorro previsional, es la preocupación de los expertos financieros. Además de permitir al individuo tomar decisiones financieras adecuadas a través de acciones educativas, la previsión complementaria asiste al gobierno en la fiscalización de los fondos de pensiones.

Casa propia, educación para sus hijos, planificación del futuro son aspiraciones comunes de la mayoría de la gente. Por lo tanto, necesitan tener acceso a la información sobre productos financieros, inclusive los del sector de microfinanzas, dirigidos a personas en situación de pobreza. En respuesta a las presiones del mercado y a las dificultades que las familias enfrentan para obtener préstamos bancarios, los productos de este sector incluyen créditos para vivienda y educación, cuenta corriente y transferencia de recursos y seguros.

La Educación Financiera, al enseñar buenas prácticas de ganancia, gastos y obtención de crédito, contribuye al bienestar de las personas de bajos ingresos y permite a las instituciones de microfinanzas garantizar mejores resultados: contando con clientes informados —inclusi-ve sobre la importancia de pagar en día sus préstamos— estas instituciones garantizan la continuidad de los programas de microfinanciamiento.

2.2.1 Antecedentes

Con el fin de ampliar la cultura financiera, fue instituido, por el Decreto n° 5.685 de 25/1/2006, el Comité de Reglamentación y Fiscalización de los Mercados Financieros de Capital, de Seguros, de Previsión y Capitalización (COREMEC). En 2007, mediante la Deliberación n° 3, el COREMEC constituyó un grupo de trabajo con el fin de proponer una estrategia nacional de educación financiera, con el objetivo de orientar a la sociedad en materia financiera y contribuir así para que las personas entiendan las relaciones que influyen en sus vidas en el área de economía y finanzas. Esta Deliberación también define las siguientes pautas para esta estrategia: a) programa de Estado, de interés público; b) carácter permanente; c) ámbito nacional; d) evaluación y revisión permanente y periódica; e) tres niveles de actuación: información, instrucción y orientación; f) gestión centralizada y ejecución descentralizada.

2.2.2 El COREMEC y la Estrategia Nacional de Educación Financiera

El Comité de Reglamentación y Fiscalización de los Mercados Financieros, en su Deliberación n° 8 de 19 de junio de 2009, formó un grupo de trabajo (GT) para implementar las acciones necesarias para la institución de la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF). Integran este grupo representantes del Banco Central de Brasil, Superintendencia de Seguros Privados

(SUSEP), Comisión de Valores Mobiliarios (CVM) y de la Superintendencia Nacional de Previsión Complementarias (PREVIC), bajo la coordinación general de la SUSEP. El GT fue creado para llevar a cabo las siguientes actividades: a) edición de ley reguladora (para instituir la ENEF) y gobernanza (para evaluar las alternativas de alianzas) —coordinada por la Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria (PREVIC)—; b) Educación Financiera en la Escuela (grupo de apoyo pedagógico) —coordinado por la CVM—; c) Educación Financiera para Adultos (para dar continuidad a los contactos de alianza con los Ministerios de Defensa, de Justicia y Desarrollo Social) —coordinado por el Banco central de Brasil—. Además de las actividades enumeradas anteriormente, el GT tiene la atribución de buscar apoyos institucionales, nacionales y extranjeros, de gobiernos u organismos internacionales para llevar a cabo iniciativas de la ENEF.

2.2.3 Propósitos y público objetivo

Las actividades educativas del Programa de Educación Financiera deben desarrollarse a nivel nacional, con los siguientes propósitos: promover y fomentar una cultura de educación financiera en el país; ampliar el nivel de comprensión del ciudadano para tomar decisiones conscientes respecto a la gestión de sus recursos; contribuir para la eficiencia y solidez de los mercados de capitales, financiero, de seguros, de previsión y capitalización.

El público objetivo del PNEF es: a) población en general (personas físicas y jurídicas); b) alumnos (primaria, secundaria y superior); c) segmentos específicos (prensa, Congreso, academia, mercado financiero, etc.). Para llegar a los diferentes públicos, las acciones educativas se desarrollan en colaboración con las instituciones públicas, entidades de clase, empresas públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas en la difusión del conocimiento financiero para contribuir al desarrollo social.

2.2.4 Coordinación y alianzas

La Estrategia Nacional de Educación Financiera desarrollada en el ámbito de la CORE-MEC hace parte de un conjunto de iniciativas que involucran otras entidades, como el Banco Central de Brasil, responsable de la coordinación de las acciones de educación financiera básica para adultos, y la Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria que coordina actualmente la propuesta de gobernanza para la ENEF. La Coordinación de la Estrategia Nacional de Educación Financiera se realiza en forma rotativa —con duración de un año— entre las diversas entidades que conforman el COREMEC.

Para el desarrollo de sus acciones educativas, la ENEF cuenta con una serie de alianzas, tanto públicas como privadas. Alianzas públicas: Ministerio de Educación, de Defensa, Justicia, Desarrollo Social y Combate al Hambre. Alianzas privadas: Bolsa de Valores, Asociación

Brasileña de Entidades de los Mercados Financieros y de Capitales, Federación Brasileña de Bancos, Asociación Brasileña de Entidades Cerradas de Previsión Privada, Confederación Nacional de Empresas de Seguros Generales, Previsión Privada y Vida y Salud Suplementaria, Instituto Unibanco. Otros aliados: Consejo Nacional de Secretarios de Educación, Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación y Colegio Don Pedro II.

2.2.5 Acciones educativas y financiamiento

Las acciones educativas —a corto, mediano y largo plazo— deben estar vinculadas a uno de los cinco temas básicos: a) planificación financiera; b) economía; c) operaciones financieras; d) Banco Central; e) medio circulante, contemplando los tres niveles de actuación consolidados en guías internacionales de buenas prácticas: la información, instrucción y orientación.

Cabe destacar la importancia del proyecto piloto de Educación Financiera desarrollada en las escuelas secundarias de la red pública de los estados de Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Tocantins y en el Distrito Federal que tiene como objetivo enseñar a los niños y jóvenes a planificar su futuro, tomar decisiones de consumo e inversión y transmitir los conocimientos financieros a toda su familia. Este proyecto es una iniciativa de COREMEC y cuenta con la participación del Ministerio de Educación (MEC) y otras entidades públicas y privadas, y está financiado por el Banco Mundial (BIRF), que también es responsable de la evaluación técnica de este proyecto.

El Programa de Educación Financiera cuenta con dos formas de financiamiento: recursos de fuentes (presupuestarias, donaciones, cuotas de participación, operaciones externas) y de instituciones, como asociaciones, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, PNUD, BID y Banco Mundial.

2.2.6 Programa de Educación Financiera del Banco Central

Las acciones para la difusión de contenidos financieros comenzaron en el Programa de Educación Financiera del Banco Central (PEF/BC). Este programa fue creado por decisión de la junta en noviembre de 2003, con el objetivo de diseminar conocimientos financieros con el fin de crear las condiciones para que la sociedad reflexione sobre el papel del Banco Central, de los agentes financieros y de la responsabilidad de cada uno en la planificación y gestión de la economía nacional.

Las acciones educativas se desarrollan por diferentes sectores del Banco Central, en colaboración con instituciones públicas, asociaciones profesionales, empresas públicas y privadas,

organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas en la difusión de conocimientos financieros para contribuir al desarrollo social. El objetivo de estas acciones es aumentar el nivel de conocimiento de la población sobre el funcionamiento del Banco Central (qué hace, cómo actúa) y desarrollar la conciencia financiera a través de acciones educativas, tales como conferencias, visitas guiadas al Museo de Valores, página interactiva en Internet, publicaciones educativas y curso para multiplicadores. A continuación, algunos ejemplos de las acciones ya implementadas por el Banco Central:

- Proyecto Museo Escuela: escuelas públicas y privadas pueden programar visitas guiadas al Museo de Valores donde se desarrollan actividades lúdicas educativas adecuadas con la edad y el nivel de escolaridad de la clase. Anualmente son atendidos alrededor de quince mil estudiantes del Distrito Federal y su entorno. Al final de la visita, los estudiantes reciben publicaciones del Museo de Valores y del Programa de Educación Financiera de acuerdo con el perfil escolar de los visitantes.
- Proyecto El Museo va a la Escuela: es una extensión del Proyecto Museo Escuela y utiliza la estructura de las escuelas de Brasilia y ciudades satélites para realizar conferencias y exposiciones. Las actividades tienen como objetivo fomentar en los estudiantes y profesores el interés en visitar el Museo de Valores del Banco Central. Las reuniones se enriquecen con el uso de recursos audiovisuales, la distribución de publicaciones del Museo y del Programa de Educación Financiera y conferencias sobre la historia del dinero en Brasil y en todo el mundo.
- Proyecto Banco Central y la Universidad: conferencias dirigidas a los estudiantes de nivel superior, realizadas en el auditorio de la sede del BC y transmitidas a todas las oficinas regionales. En el evento los participantes reciben un folleto llamado “Banco Central, manténgase informado”, además de publicaciones relacionadas con los temas de las conferencias. Se atienden más de cinco mil universitarios cada año.
- Proyecto BC Joven: Educación Financiera para el público infante-juvenil, en lenguaje lúdico y dinámico en Internet. Acceso en: < <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br> >

2.2.7 Resumen informativo

1. Título	Programa de Educación Financiera.
2. Fecha de inicio	2003. Carácter permanente y acciones continuadas.
3. Objetivos	a) Promover y fomentar la cultura de la Educación Financiera en el país; b) ampliar el nivel de comprensión del ciudadano para tomar decisiones conscientes con respecto a la gestión de sus recursos; c) contribuir a la eficiencia y solidez de los mercados de capitales, finanzas, seguros, previsión y capitalización.
4. Contexto	Con el fin de aumentar la educación financiera, el Comité de Reglamentación y Fiscalización de los Mercados Financieros de Capital, de Seguros, de Previsión y Capitalización (COREMEC), en su Resolución n° 3 de 2007, constituyó un grupo de trabajo con el fin de proponer una estrategia nacional de educación financiera.
5. Alianzas	Aliados públicos: Ministerio de Educación, Defensa, Justicia y Desarrollo Social y Combate al Hambre. Aliados privados: Bolsa de Valores, Asociación Brasileña de Entidades Financieras y de Capitales, Federación Brasileña de Bancos, Asociación Brasileña de Entidades Cerradas de Previsión Privada, Confederación Nacional de Empresas de Seguros Generales, Previsión Privada Vida y Salud Suplementaria e Instituto Unibanco.
6. Coordinación y acciones	La coordinación rotativa entre los miembros del COREMEC. Acciones Educativas (de corto, mediano y largo plazo), vinculadas a uno de los cinco temas básicos: a) planificación financiera; b) economía; c) operaciones financieras; d) Banco Central; e) medio circulante. Con actuación en tres niveles: información, instrucción y orientación.
7. Público objetivo	Población en general (personas físicas y jurídicas); estudiantes (primaria, secundaria y superior); segmentos específicos (prensa, Congreso, ambiente académico, mercado financiero, etc.) y servidores del Banco Central.
8. Referencias	Secretaría de Relaciones Institucionales – División de Atención al Público SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício Sede 70074-900 Brasília/DF Teléfono: +55(61) 3414-2636 Sitio web: www.bcb.gov.br/?PEF-BC
9. Palabras clave	Educación financiera; Mercado financiero; Economía; Banco Central; Medio circulante.

2.3 Programa de Educación Fiscal

El Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF) es otra práctica gubernamental que tiene como objetivo brindar protección social a un mayor número de personas. Con miras a ampliar las acciones educativas para desarrollar una conciencia tributaria y así ayudar en la práctica de la ciudadanía, este programa es una herramienta más a disposición de la sociedad para el conocimiento de cómo se utiliza el dinero de los impuestos y la forma en que afecta al bienestar de todos.

Los asuntos tributarios y fiscales todavía son desconocidos por la mayoría de la población brasileña. Es necesario desarrollar una conciencia crítica en la sociedad a fin de que los recursos de los impuestos se gasten adecuadamente. Es necesario que los ciudadanos tengan una participación activa para ayudar a las instituciones a establecer prioridades en la asignación de los fondos públicos.

2.3.1 Propósitos y público objetivo

Desarrollado a nivel nacional e integrado por los Ministerios de Educación, Servicio de Rentas Internas, Secretaría del Tesoro Nacional, Escuela de Administración de Hacienda (ESAF) y secretarías estatales de Hacienda y Educación. El Programa Nacional de Educación Fiscal tiene los siguientes objetivos: a) general: promover e institucionalizar la educación fiscal para el ejercicio pleno de la ciudadanía; b) específicos: sensibilizar a los ciudadanos de la función socioeconómica del tributo; llevar conocimientos a los ciudadanos acerca de la administración pública; incentivar el seguimiento por parte de la sociedad de la aplicación de los fondos públicos; crear condiciones para una relación armoniosa entre el Estado y el ciudadano.

En un sentido amplio, el Programa Nacional de Educación Fiscal tiene como público objetivo el conjunto de la sociedad. Abarca las redes educativas públicas y privadas (desde la primaria hasta la universidad) y otros sectores de la estructura social organizada: funcionarios públicos, empresarios y todos aquellos interesados en saber cómo se aplican los impuestos recaudados. Sin embargo, en un principio, los cursos de Educación Fiscal se dirigieron al público interno (técnicos de la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Educación) para formar diseminadores de los contenidos del programa. Estos profesionales han sido capacitados para actuar en la capacitación de otros funcionarios públicos, maestros y técnicos en educación para que a su vez, puedan concientizar a la ciudadanía, en diferentes espacios sociales, sobre el papel del Estado, la función social de los impuestos y la importancia del control social en la correcta aplicación de los mismos.

2.3.2 Antecedentes

El Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ, siglas en portugués) aprobó en julio de 1997, la creación del Grupo de Trabajo de Educación Tributaria (GET), integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, de las Secretarías de Hacienda, de Finanzas o Tributación de los estados y del Distrito Federal. Este GET se formalizó en 1998, a través de la Resolución n° 35, de 27/2/1998, del Ministerio de Hacienda, para promover y coordinar las acciones necesarias para preparar y poner en práctica un programa nacional de educación tributaria y dar seguimiento las actividades del Grupo de Educación Tributaria en los Estados (GETE).

Con la ampliación del alcance del Programa, el CONFAZ sancionado en 1999, la alteración de su denominación para Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF). Léia Nucci, de la Coordinación de Educación Fiscal del Ministerio de Hacienda, explica que “sólo el planteamiento de la cuestión tributaria no fue suficiente, ya que investigaciones demostraron que una gran parte de la población ni siquiera sabía que pagaba impuestos. Era necesario informaciones que contemplen los gastos, es decir, la preocupación no debe centrarse enfocada sólo en la recaudación, también deben informar sobre la correcta aplicación de los impuestos”. Para satisfacer esta demanda y ampliar las acciones del Programa de Educación Tributaria, el CONFAZ aprobó el establecimiento del Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF).

2.3.3 Coordinación y alianzas

La coordinación del Programa Nacional de Educación Fiscal es realizada, en todo el país, por la Escuela de Administración de Hacienda (ESAF, siglas en portugués), que opera en la articulación política de los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), en la realización de acuerdos y alianzas y en la difusión del programa en todos los lugares donde lleva a cabo sus acciones. La ESAF, junto con el Grupo de Educación Fiscal determina los lineamientos y acciones a nivel nacional. Los estados tienen autonomía para desarrollar sus proyectos de acuerdo a sus realidades. Pueden definir los módulos prioritarios, siempre que estén en conformidad con las directrices del Programa Nacional. Este programa ofrece cuatro cuadernos: Educación Fiscal en el Contexto Social; Relación Estado-Sociedad; Sistema Tributario Brasileño; y Gestión Democrática de los Recursos Públicos.

En los estados, el PNEF trabaja en colaboración con las Secretarías de Hacienda y de Educación para desarrollar sus actividades educativas. Esta colaboración se lleva a cabo por el Grupo de Educación Fiscal Estatal (GEFE), que realiza un trabajo continuo de preparación del material, capacitación de diseminadores y profesores, además del monitoreo y evaluación de los proyectos. El PNEF tiene como principios: el compromiso con la construcción de la ciudadanía, solidaridad, ética, transparencia, responsabilidad fiscal y social.

Como los recursos públicos son limitados, es deber de la sociedad participar en la definición de las prioridades referentes a la utilización de estos recursos. En este sentido, el presupuesto participativo (la comunidad decide dónde aplicar el dinero) es un buen ejemplo de cómo asegurar las prioridades sociales en el presupuesto público. Por lo tanto, la concientización de todos en el sentido de que el proceso presupuestario no está lejos de la realidad de las personas y está directamente relacionado con el bienestar social, es esencial para la concepción de un modelo de desarrollo social, justo y sostenible. Para contribuir este proceso de cambio de comportamiento y ayudar en la concientización de la ciudadanía sobre sus derechos y deberes en relación con los impuestos, El Programa Nacional de Educación Fiscal desarrolla su acción educativa de forma permanente y estratégica.

Además de las acciones de educación, la creación de una página web dirigida a los niños, llamada Leoncito, es una herramienta importante para la difusión de la cultura fiscal, no sólo para los niños. Además de ellos, los jóvenes y adultos también pueden obtener informaciones - de manera lúdica, con lenguaje accesible - en materia de fiscalización.

2.3.4 Alcance y replicabilidad

Con el fin de alcanzar los diferentes grupos de edad, el Programa de Educación Fiscal fue concebido en cinco módulos. El primero está dirigido a los niños de escuela primaria de primero a noveno grado, de modo que puedan conocer gradualmente todos los conceptos relacionados con la educación fiscal. Módulo II involucra a estudiantes de secundaria. El Módulo III, está dirigido a los funcionarios públicos, abarca el proceso de sensibilización y participación en el programa. El Módulo IV está dirigido a los universitarios y el Módulo V a la sociedad en general.

Las condiciones necesarias para insertar a la Educación Fiscal en otras realidades (países pobres o en desarrollo) están relacionadas con un entorno propicio en las instituciones públicas. Es necesario el apoyo de los gobiernos locales y de las instituciones internacionales para el desarrollo de las actividades del programa.

2.3.5 Recursos financieros

El Programa Nacional de Educación Fiscal dispone de recursos del Programa de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE), además de la contrapartida de los estados. Otra fuente de financiamiento del Programa regional para la cohesión social en América Latina (EUROsocial).

2.3.6 Resumen informativo

1. Título	Programa Nacional de Educación Fiscal
2. Fecha de inicio	1998. Carácter permanente.
3. Objetivos	General: promover e institucionalizar la educación fiscal para el pleno ejercicio de la ciudadanía. Específico: sensibilizar al ciudadano para la función socioeconómica del tributo; llevar conocimientos a los ciudadanos acerca de la administración pública; fomento de la supervisión por parte de la sociedad del uso de los fondos públicos; crear las condiciones para una relación armoniosa entre el Estado y los ciudadanos.
4. Contexto	El Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ) aprobó en julio de 1997, la creación del Grupo de Trabajo de Educación Tributaria (GET), integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, Secretarías de Hacienda, Finanzas o Tributación de los estados y del Distrito Federal. Este grupo se hizo oficial en 1998 por decreto del Ministerio de Hacienda. Con la ampliación del alcance del Programa, el CONFAZ aprobó en 1999 la alteración de su denominación para Programa Nacional Educación Financiera (PNEF).
5. Coordinación y acción	La coordinación del Programa Nacional de Educación Fiscal es realizada, en todo el país, por la Escuela de Administración de Hacienda, que actúa en la articulación política de los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), en la realización de acuerdos y alianzas y en la difusión del programa.
6. Alianzas	En los estados, el PNEF actúa en colaboración con la Secretaría de Hacienda y de Educación para desarrollar sus actividades educativas. Esta alianza es ejecutada por el Grupo de Educación Fiscal Estatal, que lleva a cabo un trabajo continuo de preparación de material, capacitación de difusores y profesores, además del monitoreo y evaluación de los proyectos.

7. Público objetivo	En un sentido amplio, el Programa Nacional de Educación Fiscal tiene como público objetivo el conjunto de la sociedad. Su público específico son las redes de educación públicas y privadas (desde la primaria hasta la universidad) y otros segmentos del tejido social organizado: funcionarios públicos, empresarios y todos los interesados en saber la forma cómo son aplicados los impuestos recaudados.
8. Legislación reciente	Disposiciones de creación del comité ejecutivo y de comisiones temáticas: Disposición nº 104 de 28 de julio de 2010: dispone la creación, en el marco del ESAF, del Comité Ejecutivo de Educación Fiscal. Disposición nº 105 de 28 de julio de 2010: dispone la creación de Comisiones Temáticas en el PNEF: Comisión de Planificación Estratégica, Comisión de Referencial Teórico y Metodológico (material pedagógico), Comisión de Sensibilización y Marketing, Comisión de Implementación y Seguimiento de las instituciones de enseñanza, Comisión de Enseñanza a Distancia. Las disposiciones 104 y 105 se publicaron en el DOU nº 147, de fecha 3/8/2010.
8. Replicabilidad	Las condiciones necesarias para insertar a la Educación Fiscal en otras realidades (países pobres o en desarrollo) están relacionadas a un entorno propicio en las instituciones públicas. Es necesario el apoyo de los gobiernos locales y de las instituciones internacionales para el desarrollo de las acciones del programa.
9. Referencias	Escola de Administração Fazendária (ESAF) Rodovia DF-001 Km 27,4 Setor de Habitação Individual Sul 71686-900 Lago Sul – DF Teléfono: +55(61) 3412-6185 E-mail: educ-fiscal.df@fazenda.gov.br Sitio web: www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal
10. Paso a paso*	1) Contacto inicial con el Grupo de Educación Fiscal Estatal; 2) Sensibilización; 3) Capacitación; 4) Formalización.
12. Palabras clave	Educación; Fiscal; Tributo; Administración de Hacienda.

*El sumario paso a paso para adhesión al Programa Nacional de Educación Fiscal se encuentra disponible en: www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/PDF/sumario_passo_a_passo.pdf

2.4 Programa Nacional de Educación Ambiental

La institucionalización de un programa sobre Educación Ambiental se remonta, entre otros marcos, a la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA), que estableció en 1981, en el ámbito legislativo, la necesidad de la inclusión de la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza, incluyendo la educación de la comunidad, con el fin de capacitarla para que pueda participar activamente en la defensa del medio ambiente, mostrando la capilaridad que se desea imprimir a esta práctica pedagógica. Reforzando esta tendencia, la Constitución Federal de 1988, estableció en el apartado VI del artículo 225, la necesidad de “promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concientización pública para preservación del medio ambiente”.

El Programa Nacional de Educación Ambiental (ProNEA), que fue instituido en diciembre de 1994, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988 y de los compromisos internacionales asumidos en la Conferencia de Río en 1992, pasó por varios cambios desde entonces y en la actualidad, según el Ministerio de Medio Ambiente, tiene las siguientes directrices.

2.4.1 Directrices²³

El Programa Nacional de Educación Ambiental, cuyo carácter prioritario y permanente debe ser reconocido por todos los gobiernos, tiene como eje orientador la perspectiva de la sostenibilidad ambiental en la construcción de un país para todos. Sus acciones tienen por objeto garantizar, en la educación, la interacción e integración equilibrada de las múltiples dimensiones de la sostenibilidad ambiental – ecológica, social, ética, cultural, económica, espacial y política – al desarrollo del país, buscando el involucramiento y participación social en la protección, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales y de calidad de vida. En este sentido, asume las siguientes directrices:

- Transversalidad e interdisciplinaridad.
- Descentralización espacial e institucional.
- Sostenibilidad socioambiental.
- Democracia y participación social.
- Perfeccionamiento y fortalecimiento de los sistemas de enseñanza, medio ambiente y otros que tengan interface con la educación ambiental.

El ProNEA propone un ejercicio constante de transversalidad para interiorizar, a través de espacios de diálogo bilateral y múltiple, la educación ambiental en todo el gobierno, en el sector privado y en el tercer sector; en fin, en la sociedad como un todo. Estimula el diálogo

²³ Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/pronea_3.pdf

interdisciplinario entre las políticas sectoriales y la participación calificada en las decisiones sobre inversión, monitoreo y evaluación del impacto de dichas políticas.

Para que la actuación del poder público en el campo de la educación ambiental pueda facilitar la articulación entre las iniciativas existentes en la educación y las acciones dirigidas a la protección, recuperación y mejoramiento socioambiental – propiciando un efecto multiplicador con potencial de transformación y emancipación de la sociedad – se hace necesaria la formulación e implementación de políticas públicas de educación ambiental que fortalezcan esta perspectiva transversal.

La Educación Ambiental debe estar guiada por un enfoque sistémico, capaz de integrar los diversos aspectos de los problemas ambientales contemporáneos. Este enfoque debe reconocer el conjunto de interrelaciones y múltiples determinaciones dinámicas entre los ámbitos natural, cultural, histórico, social, económico y político. Más que un enfoque sistémico, la educación ambiental requiere la perspectiva de la complejidad, que implica que el mundo interactúa con los diferentes niveles de la realidad (objetiva, física, abstracta, cultural) y se construyen diferentes perspectivas que surgen de las diferentes culturas y trayectorias individuales y colectivas.

La descentralización espacial e institucional también es una directriz del ProNEA, mediante la cual favorece la participación democrática de los actores y segmentos institucionales en la construcción e implementación de políticas y programas de educación ambiental en los diferentes niveles e instancias de representatividad social en el país.

Teniendo en cuenta la educación ambiental como uno de los instrumentos fundamentales de la gestión ambiental, el ProNEA juega un papel importante en la orientación de los agentes públicos y privados para la reflexión, construcción e implementación de políticas públicas que permitan resolver los problemas estructurales, anhelando la sostenibilidad socioambiental. Por lo tanto, ofrece la oportunidad de destacar el buen ejemplo de experiencias y prácticas exitosas, como la integración entre profesores y técnicos ambientales en programas de formación.

La democracia y la participación social permean las estrategias y acciones – desde la perspectiva de los derechos universales y la inclusión social – a través de la generación y suministro de información para garantizar la participación social en la discusión, formulación, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas ambientales orientadas a la construcción de valores culturales comprometidos con la calidad ambiental y la justicia social; y de apoyo a la sociedad en la búsqueda de un modelo socioeconómico sostenible.

La participación y control social se destinan al empoderamiento de los grupos sociales para intervenir, de modo calificado, en los procesos de decisiones sobre el acceso a los recursos ambientales y su uso. En este sentido, es necesario que la educación ambiental busque superar las asimetrías en los planes cognitivos y organizativos, ya que la desigualdad y la injusticia social siguen siendo las características de la sociedad. Por lo tanto, la práctica de la educación ambiental debe ir más allá de la provisión de informaciones.

Esta perspectiva debe contribuir para la socialización de conocimientos, inclusive por intermedio del uso de tecnologías orientadas, por ejemplo, para el reciclaje y desarrollo de productos biodegradables, desarrollados en universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas. Se debe buscar también el correcto aprovechamiento de los espacios no ociosos de las universidades públicas y privadas, como laboratorios de investigación y otros.

Con la reglamentación de la Política Nacional de Educación Ambiental, el ProNEA comparte la misión de mejorar y fortalecer los sistemas de educación, medio ambiente y otros que tengan interface con la educación ambiental, a través de los cuales el PNEA debe ser ejecutado, en sinergia con las demás políticas federales, estatales y municipales del Gobierno.

Para fortalecer estos sistemas, es esencial apoyar la implantación e implementación de políticas descentralizadas en los estados y municipios, así como la creación de mecanismos de financiamiento que involucren al poder público y la sociedad civil.

El proceso de construcción del ProNEA puede y debe dialogar con las propuestas más amplias, campañas y programas gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal, fortaleciéndolos y siendo por ellos fortalecido, añadiendo a estas reflexiones y prácticas marcadamente ambientalistas y educativas. Junto con estos programas se proponen acciones educativas fundadas y dirigidas a los ideales ambientalistas, permitiendo la formación de agentes, editores, comunicadores y educadores ambientales, apoyando y fortaleciendo grupos, comités y núcleos ambientales, en acciones locales destinadas a la construcción de sociedades sostenibles.

2.5 Buenas prácticas en los programas de educación previsional, financiera y fiscal

Los programas de educación previsional, financiera y fiscal han celebrado importantes alianzas con los más diversos agentes sociales, económicos, empresariales y esferas gubernamentales para ampliar sus acciones en todas las regiones brasileñas. Estas alianzas han dado buenos resultados en su objetivo de inclusión social, desarrollo sostenible y continuado, ade-

más de acciones de ciudadanía que ayudan en la lucha contra la corrupción y mal uso del dinero público. A continuación algunos ejemplos de buenas prácticas en ejecución.

2.5.1 FUNAPE

Uno de los aliados del Programa de Educación Previsional, para cumplir el objetivo de diseminar la cultura de previsión a sus miembros y servidores, es el Centro de Formación de la Fundación de Jubilaciones y Pensiones de los Servidores del Estado de Pernambuco (FUNAPE) instituido por decreto gubernamental (Decreto nº 31130), en el año 2007, con el fin de promover la formación, perfeccionamiento y capacitación de los funcionarios públicos en la gestión previsional.

El Centro de Capacitación de la FUNAPE desarrolla cursos y conferencias dirigidas a la formación de su cuerpo técnico y demás organismos y entidades que conforman la estructura del Estado. El intercambio de experiencias con representantes del Poder Judicial, Legislativo y del Tribunal de Cuentas del Estado, así como de regímenes propios municipales y de otros estados es importante para el éxito de las acciones educativas. Según Dácio Rijo, director presidente de la FUNAPE, entender el tema de la previsión social “es una imposición que se coloca delante de todos los funcionarios públicos y también de toda la sociedad, por lo tanto, es un desafío que no se restringe apenas a los gestores. En este sentido, incentivamos la participación de nuestro cuerpo funcional en eventos nacionales dirigidos a la discusión de la seguridad social”.

En 2008, la FUNAPE realizó 27 cursos dirigidos exclusivamente al público interno, donde fueron abordadas cuestiones legislativas y administrativas propias de las actividades previsionales. Otro acontecimiento importante en 2008, fue la Primera Semana de la Ciudadanía, que se enfocó en la jubilación en el sector público y otros temas de interés para los asociados, tales como el alcance del Estatuto del Anciano. La característica principal de los programas de la FUNAPE según Rijo, “es la orientación de todos los responsables por la atención, en el sentido de tratar bien al asociado anciano, escuchar sus experiencias y, de ser posible, aplicarlas”.

Los cursos ofrecidos en 2009 durante la Segunda Semana de la Ciudadanía (Ciclo de Estudios Previsionales y Diálogo Social) superaron doblemente al número de los realizados el año anterior. Aproximadamente 60 entrenamientos – incluyendo cursos y conferencias – fueron ejecutados durante el año. Estos cursos – al igual que los anteriores – se impartieron para el público interno (servidores de la institución) y público externo (otros miembros de la estructura del Estado). El Segundo Ciclo de Estudios Previsionales se llevó a cabo en colaboración con el Ministerio de Previsión Social, con el objetivo de ampliar el debate sobre la previsión social desde una visión global, necesaria para una mejor comprensión de los problemas que enfrenta el país (desempleo, pobreza, necesidad de ampliar la cobertura previsional, etc.).

El calendario de capacitaciones en 2010, fue dirigido al entrenamiento del cuerpo técnico de la FUNAPE, que responde por la difusión de la cultura previsional a través de la firma de convenios. Otro punto a destacar de las actividades del año fue la participación de 90 servidores, entre 160 que forman parte del cuerpo funcional de la FUNAPE, en curso de postgrado dirigido a la gestión previsional.

En 2010, el Centro de Formación recibió la visita de representantes de Timor Oriental. En esa ocasión, se presentó a los visitantes el modelo de gestión de la FUNAPE y se realizó un evento que tuvo como objetivo discutir los aspectos técnicos de la previsión social con los timorenses, otros visitantes de países de habla portuguesa y representantes de organizaciones internacionales.

Los principales temas tratados en los cursos de la FUNAPE son: Compensación Previsional Práctica (COMPREV); Certificado de Tiempo de Contribución – Taller práctico; La Previsión Social de los Servidores Públicos: Jubilados y Pensionistas; Delitos contra la Previsión Social; Atención a la Tercera Edad; Cuestiones de Derecho Administrativo relevantes para el RPPS; Régimen Jurídico Funcional de Servidor y Régimen Propio de Previsión Social de los Servidores.

2.5.2 SER Maringá

Maringá, es un municipio del estado de Paraná, que cuenta con 326 mil habitantes y sexto IDH del estado (IBGE/2007), a través de sus líderes y representantes de instituciones, formó la Sociedad Éticamente Responsable - SER Maringá, una organización sin ánimo de lucro que tiene como objetivo promover el debate y proponer acciones para ayudar a resolver los problemas sociales de su localidad. Líderes de la sociedad, preocupados con el crecimiento de comportamientos sociales inadecuados, propusieron la creación de un proyecto destinado a valorizar la sociedad y la ética. La fuerte actuación de la sociedad SER Maringá en investigar las denuncias de corrupción en su gobierno municipal - reveladas en el año 2000 a través de la prensa - resultó en el arresto de un secretario municipal y la intervención del Ministerio Público Estatal para recuperar el monto desviado.

Motivados por los resultados obtenidos en este episodio, en agosto de 2003, un grupo de dirigentes de instituciones del municipio de Maringá se reunió para discutir los siguientes temas: la indiferencia de la población frente a los escándalos de corrupción, no fiscalización del poder público, el aumento de la violencia del tránsito, la evasión de impuestos, falta de civismo, destrucción del medio ambiente, falta de ética y otras preocupaciones de la población local.

El objetivo de la participación de personas e instituciones en un movimiento de lucha contra la corrupción y la falta de ética evolucionó para una propuesta de trabajo de educación que permita al público comprender el papel de los impuestos y la importancia de que cada

ciudadano supervise la aplicación de los fondos públicos. Desde entonces, son realizadas campañas educativas dirigidas al proceso de cambio de comportamiento, con acciones dirigidas a la ética y al civismo.

Las líneas de acción prioritarias que están siendo desarrolladas por SER Maringá son: responsabilidad e inclusión social, educación ambiental y para ciudadanía, educación fiscal, educación vial, educación cívica, campañas para el desarrollo cultural y cambio de comportamiento. Sus principales objetivos son: a) apoyar acciones que tengan como objetivo la educación del consumo, educación en las relaciones de tránsito y en las relaciones entre el Estado y la población; b) identificar y calificar a las personas vinculadas a grupos y/o segmentos sociales, para que actúen como multiplicadores de acciones educativas, en el propio grupo (o en otro) y/o segmento social al que pertenezcan; c) estimular y apoyar la defensa, preservación y conservación del medio ambiente natural y cultural, así como su desarrollo sostenible; d) fomentar estudios y actividades destinadas a promover el desarrollo económico y social y combate a la pobreza; e) estimular y apoyar la defensa de los derechos individuales y colectivos; f) fomentar y apoyar las acciones con miras a la promoción de la ética, paz, ciudadanía, derechos humanos, democracia y de otros valores universales; g) estimular y apoyar actividades culturales y deportivas, con miras a la inclusión social; h) fomentar y apoyar estudios e investigaciones, desarrollo de tecnologías alternativas, producción y difusión de informaciones y conocimientos técnicos y científicos vinculados a las actividades aquí mencionadas.

2.5.3 Educación Financiera en la TV

Un programa semanal transmitido por la TV Cultura (Sao Paulo) los sábados, con una duración de 12 minutos, se desarrolló en colaboración con la BMF&Bovespa. Esta serie, dividida en 20 capítulos, presenta temas relacionados con la economía doméstica como: endeudamiento, presupuesto familiar, ahorro y compra de la casa propia. Los temas se presentan de una forma sencilla y didáctica. El objetivo del programa es popularizar, a través de un medio de comunicación, los conceptos de economía, finanzas personales, tipos de inversión. Además, la Bolsa de Valores espera multiplicar el público del Proyecto Educar, que ofrece cursos presenciales gratuitos de educación financiera.

A través de la página web del programa Educación Financiera, la BMF&Bovespa llevó a cabo una encuesta con la pregunta: ¿Puede la educación financiera cambiar su vida? De las 378 personas que participaron, el 89% respondió afirmativamente a esta pregunta. En otra encuesta, de los 151 encuestados, 72% afirmaron que consiguen ahorrar motivados por la compra de casa propia. De 86 personas consultadas acerca de endeudamiento, un 54% respondió que la compra de bienes raíces y carro fueron las causas que las llevaron a contraer deudas.

La programación completa, sinopsis, consejos sobre finanzas y planilla de presupuesto (para ayudar en la hora de hacer las cuentas) están disponibles en el sitio web: www.tveducacaofinanceira.com.br

2.5.4 Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es una buena práctica, lo que permite a los ciudadanos decidir dónde y cómo se van a aplicar a los recursos financieros de la municipalidad. Los municipios participan de la decisión sobre las prioridades de inversión en obras y servicios que se realizan cada año.

De acuerdo con el estudio del Foro Nacional de Participación Popular, 140 municipios entre 2001 y 2004 habían comenzado sus experimentos con el Presupuesto Participativo (OP, siglas en portugués). En Brasil, las ciudades de Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Fortaleza (CE), Joinville (SC) son ejemplos de ciudades que han adoptado la práctica. En América Latina, las ciudades de Rosario (Argentina), Montevideo (Uruguay), Caracas (Venezuela) han constituido formas de OP adaptadas a sus realidades.

En Porto Alegre, esta práctica celebró 20 años en 2009. Las estructuras de soporte y apoyo a la democracia participativa – el observatorio de la ciudad de Porto Alegre (ObservaPOA) y Habla Porto Alegre – ayudan a identificar las demandas y en la capacitación de la población. El ObservaPOA promovió la georreferenciación de informaciones de las asociaciones de Porto Alegre, poniéndolas a disposición en el sitio web www.observapoa.com.br, en un esfuerzo conjunto con la Universidad Federal de Río Grande do Sul. También en colaboración con la Universidad, con el Programa de Postgrado en Sociología, con la Gerencia de Informaciones Socioeconómica (GIS) celebró una nueva edición del estudio Observando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que incluyó los siguientes aspectos: perfil social y asociativo, evaluación, formación de una cultura política democrática y posibles innovaciones.

Durante el 2009 se han realizado más de cien demandas del Presupuesto Participativo, por un total de R\$ 185 millones en inversiones. La expansión de los acuerdos de atención de la educación infantil, construcción de guarderías en colaboración con las comunidades, obras integrantes del Proyecto Integrado Socioambiental (PISA), dragado de arroyos y trabajos relativos a la transferencia de lotizaciones – como la Villa Dique – y la licitación para el cambio de la Villa Chocolateo (ambas ubicados en zonas inadecuadas), son algunas de las iniciativas exigidas por el OP. Desde 2005, más de 800 obras y servicios se han ejecutado y entregado a la población de Porto Alegre.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre – en estos 20 años de actuación – ganó el reconocimiento de la población local y de organismos internacionales. La Conferencia de Estambul (ONU - Hábitat II) o la cumbre de las ciudades como es conocida, en 1996, reconoció al OP como una “iniciativa exitosa en el ámbito de gestión municipal”. Desde entonces, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre constituye como una referencia internacional, siendo considerada por la ONU como una de las 40 mejores prácticas de gestión pública urbana del mundo. El proceso de participación popular en Porto Alegre también es reconocido por el Banco Mundial como un ejemplo de éxito de la acción conjunta entre el gobierno y la sociedad civil. Para saber más sobre esta experiencia exitosa, Porto Alegre es visitado por representantes de los municipios de otras ciudades brasileñas y extranjeras, así como académicos de otros países.

2.5.5 Leoncito

El Servicio de Rentas Internas proporciona en Internet el sitio web Leoncito, con el fin de ayudar en el proceso educativo de los estudiantes de primaria. Es una herramienta para estimular el estudio de la ciudadanía con un enfoque en los siguientes temas: comunidad, cadena productiva, retribuyente, retribución. Todo el contenido está dirigido a la formación de valores, actitudes y habilidades básicas para el ejercicio de los derechos sociales.

La metodología adoptada se basa en la naturaleza de los contenidos, el significado, el contexto, la problemática y adecuación del lenguaje para el público objetivo. La concepción pedagógica sigue las constantes de los cuatro pilares de la educación para el tercer milenio: aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir.

El sitio web presenta las secciones: Escuela - donde se encuentra el tema ciudadanía para la buena participación en la convivencia social. Biblioteca - la estantería del estudiante ofrece para consulta el Estatuto del Niño y Adolescente; Cartilla - Presupuesto público: Construyendo la Ciudadanía; Tributos en la Historia de la Humanidad, entre otros. También en la biblioteca, la estantería Padres y Educadores presenta el objetivo, la concepción pedagógica y los recursos metodológicos utilizados.

3. Ciudadanía

El concepto de ciudadanía presupone el principio básico de que todos son iguales ante la ley sin distinción de raza, color, sexo, nacionalidad y religión. En el siglo XX se produjeron importantes avances en materia de derechos humanos: el derecho al voto para las mujeres, fin de las leyes racistas y la protección legal de los trabajadores. El concepto de ciudadanía, en nuestros días, está también relacionado con la promoción de acciones destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso de todos los individuos a la educación y salud de calidad, trabajo digno, combate al hambre y miseria extrema.

A pesar de los esfuerzos del gobierno y de la sociedad, Brasil necesita avanzar mucho para erradicar el trabajo infantil. El periodista Gilberto Dimenstein alerta que Brasil está entre los tres países que explota el trabajo de los niños de 5 a 14 años en América Latina. Datos del IBGE revelan que en la actualidad hay más de 1.637.000 niños de este grupo de edad que trabajan en el país. Lo que Dimenstein llama de vergüenza histórica. A lo largo de la historia brasileña muchos niños trabajan en vez de estudiar. Con la Ley del Vientre Libre (1871) y el fin de la esclavitud, los niños libertados terminaron en la calle. No había escuelas para ellos, ni acogida social – necesitaban trabajar para sobrevivir –. En la lucha contra el trabajo infantil, la inclusión escolar es vista como la mejor solución para combatir este mal social.

La ciudadanía es, sobre todo, el reconocimiento y la total garantía de los derechos civiles y políticos, incluido el derecho al voto, del ciudadano(a), en el país donde esté domiciliado. Históricamente, el concepto de ciudadanía tenía un menor alcance. En la antigüedad era un derecho de los habitantes de la ciudad. Durante la Revolución Francesa, el término fue utilizado para sustituir “señor”, considerando aristocrático. La generalización de la noción de ciudadanía, parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Sin embargo, todavía hoy la ciudadanía no alcanza toda la sociedad. La Síntesis de los Indicadores Sociales 2010, del IBGE/PNAD, muestra una gran desigualdad social cuando el criterio analizado es sexo y raza. Cuando se trata de género, incluso las mujeres con mayor escolaridad (12 o más años de estudio) ganan 58% de lo que reciben los hombres. Del porcentaje de jóvenes de 16 a 24 años, el 69,2% de las ocupadas estaban en trabajos informales, por lo tanto sin ninguna protección previsional. Cuando el criterio es el color de la piel, el PNAD

mostró que los ingresos de negros y pardos continuaban inferiores que las remuneraciones de los blancos.

Finalmente, se puede decir que la educación y la ciudadanía están esencialmente vinculadas. El consenso de que la educación debe estar dirigida a la formación del ciudadano(a). La idea de ciudadanía debe ser tratada en todo el proceso educativo. Los derechos civiles y políticos, incluido el derecho al voto, así como las obligaciones para con la sociedad y el país deben constar en todo proceso educativo. Es necesario sembrar valores como solidaridad, dignidad y respeto de los derechos humanos y desarrollo sostenible

4. Consideraciones finales

Los cuatro programas educativos denotan características similares. Son programas de Estado y no de gobierno, por lo tanto están fuera de los asuntos partidistas. Sus acciones permanentes y desarrolladas en todo el territorio nacional a través de alianzas con instituciones públicas y privadas. Los objetivos están orientados a la protección social y al ejercicio de la ciudadanía, a partir de la concientización de los individuos de sus derechos y deberes en relación con ellos mismos y con la sociedad en que viven.

En cuanto a la pedagogía aplicada, los contenidos se desarrollan de acuerdo con el público a ser alcanzado. El Programa de Educación Previsional no sigue una orientación específica. Inicialmente, el contenido fue preparado con la asistencia de una funcionaria formada en pedagogía. Durante la acción, los diseminadores – a partir del conocimiento de las realidades locales y del intercambio de experiencias con el público objetivo – van perfeccionando la metodología.

En los programas de Educación Financiera y de Educación Fiscal, los principios pedagógicos son dirigidos al perfil del público que se alcanzará. En un curso para gestores, por ejemplo, se utiliza el lenguaje técnico. Para la población general: conferencias, teatro, programas de televisión. Para los niños y jóvenes se utilizan actividades lúdicas (teatro, música, cine, sopas de letras, etc.) y lenguaje accesible de acuerdo a los grupos de edad.

Las características innovadoras y la demanda de mejoramiento constante de sus acciones educativas, la adaptación a las nuevas tecnologías y técnicas pedagógicas apropiadas son cruciales para que estas buenas prácticas educativas puedan alcanzar sus metas.

Son experiencias que se pueden aplicar a otras realidades sociales siempre y cuando se observen factores locales como la participación de organizaciones comprometidas con los valores de ciudadanía y desarrollo equitativo, junto a políticas gubernamentales serias y continuas – sumadas a la actuación y fiscalización de la sociedad – son fundamentales para la implementación de estas acciones. Los países pobres o en vías de desarrollo cuentan con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales (OIT, BIRF, EUROsociAL, etc.) para la implantación de sus proyectos sociales, con el fin de alcanzar los objetivos fijados por la ONU para la seguridad social, erradicación del trabajo infantil y trabajo esclavo, y desarrollo sostenible. Por lo tanto, pueden contar con la cooperación de estos organismos para el financiamiento de programas educativos similares a los programas brasileños.

La última crisis económica que comenzó en los Estados Unidos, con el desplome del sistema hipotecario y quiebra de grandes bancos, con repercusiones en la mayoría de los países de economía globalizada, fue la señal de alerta para toda la economía mundial. Mostró que es el momento de apretar el cinturón para reducir el déficit público – que aumentó asustadoramente con las acciones para salvar bancos y empresas después de la crisis de 2008 – .

La crisis se sigue propagando en la mayoría de países de la comunidad europea. Las agencias de noticias muestran las violentas protestas de los trabajadores para garantizar la conservación del empleo y conquistas sociales. Miles de manifestantes han salido a las calles en España, Bélgica, Portugal, Irlanda, Polonia, Letonia, Grecia, Holanda y Serbia.

Con el escenario adverso, las medidas de inclusión social y criterios rigurosos para la aplicación de los recursos públicos son necesarias en este momento. Se sabe que en situaciones de crisis los primeros afectados son los trabajadores de bajos ingresos.

Referencias bibliográficas

ATLAS da História do Mundo. Folha de S.Paulo / The Times. São Paulo: Folha da Manhã, 1995. 320 p.

ALVAREZ, Gabriel Omar. SANTOS, Luiz. **Tradições Negras, Políticas Brancas: previdência social e populações afro-brasileiras**. Brasília: Ministerio de Previsión Social (MPS), 2006. Colección Previsión Social. Serie especial; 224 p., v. 2.

BRASIL. Ministerio de Previsión y Asistencia Social. Régimen General de Previsión Social: consolidación de la legislación. Brasília: EMPAS, SPS, 2002. 573 p.

BRASIL. Constitución Federal de 1988 – Art. 194, alterado por la Enmienda Constitucional n. 20 de 1998, dispone sobre los objetivos de la seguridad social.

BRASIL. Ley n. 8.212 de 24 de julio de 1991. Dispone sobre la organización de la Seguridad Social, instituye plan de costeo, y da otras providencias. Diario Oficial de la Unión, Brasília DF.

BRASIL. Ley n. 12.154 de 23 de diciembre de 2009, crea la Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria – PREVIC y dispone sobre su personal.

BRASIL. Disposición n. 1.671 de 15 de febrero de 2000. Instituye el Programa de Estabilidad Social. Diario Oficial de la Unión, 16 de febrero de 2000. Brasília.

BRASIL. Disposición n. 1.276 de 9 de septiembre de 2003, el Programa de Estabilidad Social pasa a denominarse Programa de Educación Previsional. Diario Oficial de la Unión, Brasília, 11 de septiembre de 2003.

BRASIL. Decreto n. 5.685 de 25 de enero de 2006. Instituye el Comité de Reglamentación y Fiscalización de los Mercados Financieros de Capital, de Seguros, de Previsión y Capitalización (COREMEC). Diario Oficial de la Unión. Brasília.

BRASIL. Deliberación n. 3 de 31 de mayo de 2007. Dispone sobre la constitución de un grupo de trabajo con el propósito de proponer una estrategia nacional de educación financiera. Diario Oficial de la Unión, Brasília, n. 129, p. 60, 6 de julio de 2007.

BRASIL. Deliberación n. 8 de 19 de junio de 2009. Dispone sobre la constitución de grupo de trabajo para coordinar los actos necesarios para la institución de la Estrategia Nacional Educación Financiera, Diario Oficial de la Unión, n. 122 p. 91, 30 de junio de 2009.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O Cidadão de Papel**. Sao Paulo: Ática, 2005.

_____. SAYAD, Alexandre Le Voci, colaborador. **Aprendiz do Futuro: Cidadania hoje e amanhã**. Sao Paulo: Ática, 2005.

ENCICLOPÉDIA, Larousse Cultural. [S.I.]: Nova Cultural, 1999. 24 v.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Río de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. Río de Janeiro: Paz e Terra. 5. ed. 1975.

FURTADO, Celso Monteiro. **Formação Econômica do Brasil**. Brasília: Universidad de Brasília, 1963.

MACHADO, Nilson José. Ensaio Transversais: Cidadania e educação. Sao Paulo: Escrituras Editora, 1997, 2ª edición.

MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO. Conferencia Nacional de Educación. [S.I.] [S.n.], 2010.

MONTESORI, Maria. **Mente Absorvente**. Río de Janeiro: Portugalia, [198 -].

MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. Sao Paulo: Cortez Editora; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

PANORAMA DE LA PREVISIÓN SOCIAL BRASILEÑA, 2. Ed. Brasília: MPS, SPS, SP, ACS, 2007 p. 79.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE PREVISIÓN COMPLEMENTARIA. Mejores Prácticas en Fondos de Pensión. Brasília: 2010.

THOREAU, Henry David. **A Desobediência Civil**. Traducido por Astrid Cabral. Sao Paulo: Global, 1984.

TOFFLER, Alvin. **O Choque do Futuro**. Traducido por Eduardo Francisco Alves. 5. ed. Río de Janeiro: Record 1994.

OBRAS CONSULTADAS

FAERMAN, Marcos. **Com as Mãos Sujas de Sangue**. Sao Paulo: Global. 1979.
FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Sao Paulo: Paz e Terra. 43. ed. 2006.
OSTROWER, Fayga Perla. **Universos da Arte**. Río de Janeiro: Campus. 2. ed. 1983.
RODRIGO, Lídia Maria. **Maquiavel: Educação e cidadania**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CONSULTAS ONLINE

EVOLUCIÓN reciente de la Protección Social y sus impactos sobre el nivel de pobreza. Informe de Previsión Social, v. 21, n. 12, 2009. Disponible en: <www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=343>, acceso en 18/8/2010.

ALIANZAS nacionales celebradas en 2009 – Programa de Educación Previsional. Disponible en: <www.previdenciasocial.gov.br/imprimir.php?id=919>, acceso en 18/8/2010.

PAGO de beneficios, hoja de agosto. Disponible en: <www.mpas.gov.br/vejaNoticia.php?id=39668>, acceso en 1/9/2010.

OCDE nota para Brasil. Disponible en: <www.oecd.org/edu/eag2010>, acceso en 16/9/2010.

ESTRATEGIA Nacional de Educación Financiera. Disponible en: <www.vidaedinheiro.gov.br/Enef/default.aspx>, acceso en 25/7/2010.

SUGERENCIA DE SITIOS WEB

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
www.unesco.org.br – dirección electrónica de la UNESCO.

Organización Internacional del Trabajo.
www.oit.org.br

Portal de la Transparencia – Informaciones sobre los recursos públicos federales transferidos a los estados, municipios y Distrito Federal.
www.portaltransparencia.gov.br

Euro Social – Destinado a funcionarios, profesores, estudiantes y demás personas interesadas en la construcción de la ciudadanía activa. Líneas prioritarias de actuación del EUROsociAL, dentro de los esfuerzos para la promoción de cohesión social en América Latina.

Observatorio Social de Brasil – Presenta un paso a paso para crear un observatorio social en su ciudad y hacer parte de la Rede OSB de Control Social.

www.observatoriosocialdobrasil.org.br

Contraloría General de la Unión – Asuntos relacionados a la defensa del patrimonio público y al incremento de la transparencia de la gestión, por medio de actividades por control interno, auditoría pública, combate a la corrupción y oidoría.

www.cgu.gov.br

Coordinadora de los Derechos de la Ciudadanía (CODIC) – Organismo del gobierno del estado de Paraná para facilitar el acceso del ciudadano a los recursos de defensa de sus derechos, conocimiento de sus deberes y espacio para la participación de la sociedad.

www.codic.pr.gov.br

Plenarito – Presenta, en lenguaje accesible, el funcionamiento de la Cámara de los Diputados Federales, su papel y actuación de los representantes electos por el pueblo.

www.plenarinho.gov.br

Portal del Niño Ciudadano – En lenguaje de fácil entendimiento propone juegos, actividades y textos sobre el combate a la corrupción.

www.portalzinho.cgu.gov.br



En las últimas décadas, Brasil ha desarrollado un amplio sistema de seguridad social que tuvo su hito en la Constitución Federal de 1988. La creación del Sistema Nacional de Salud, la ampliación de los beneficios asistenciales, la Previsión Social, programas como Bolsa Familia, Brasil sin Miseria, Previsión Rural, la creación de estrategias para ampliar la cobertura y fomentar la inclusión previsional de diferentes categorías profesionales, creación del servicio de rentas internas, las políticas reajuste del salario mínimo, la concientización de los ciudadanos sobre sus derechos y deberes a través de la educación para la protección social en los distintos ministerios, las reformas de la previsión social y la creación de los regímenes propios de previsión y su aplicación en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal son algunas de las importantes acciones que han fortalecido la seguridad social en el país.

El término Seguridad Social, como es conocido internacionalmente, cubre las áreas de previsión, salud, asistencia y trabajo. En el caso brasileño, el concepto de seguridad social es nuevo y se inició en la Constitución Federal de 1988. Por la estructuración de los ministerios hoy existentes en el país la Seguridad Social se desarrolla en cinco de ellos, a saber: Salud, Previsión Social, Desarrollo Social, Hacienda y Empleo.

Como se demuestra en la presente publicación, el trabajo que el gobierno brasileño viene desarrollando en los últimos años, ha registrado importantes avances en materia de seguridad social, que se desplegaron, no por coincidencia, paralelamente a la continua caída de los indicadores de pobreza y concentración de la riqueza en Brasil desde la década de 1990. Estas iniciativas, muchas de ellas innovadoras, resultaron en buenas prácticas que vienen siendo observadas, estudiadas, analizadas y con frecuencia sirven como fuente de inspiración en muchos países. Con la publicación de este libro, creemos que es importante relatar alguna de las buenas experiencias que Brasil buscó desarrollar y que de diferentes maneras hemos utilizado en el desarrollo de proyectos de Cooperación Sur-Sur en el ámbito de la Seguridad Social.

Este libro, “Buenas prácticas brasileñas en seguridad social”, tuvo el objetivo de contar, de una forma sencilla y fácil de entender la implementación de políticas sociales que generan nuevas experiencias y se destacaron dentro y fuera del país, y son consideradas buenas prácticas en el ámbito de la seguridad social.

Para que nuestro objetivo fuese alcanzado, el Programa de Cooperación Sur-Sur en el Área de Seguridad Social buscó a tres periodistas y un economista con amplia experiencia en el área de seguridad social para contar esta historia, son, respectivamente: Vânia Cristino, Isabel Sobral, Lerci Fátima Moura y Rafael Liberal. Para ellos nuestro agradecimiento.

Mônica Cabañas Guimarães

Coordinadora Nacional del Programa de Alianza Brasil/OIT para la
Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el área de la Seguridad Social



ISABEL CRISTINA SOBRAL

Periodista profesional desde 1993 con postgrado en gestión empresarial. Desde 1995 actúa como periodista cubriendo las áreas de economía, trabajo y seguridad social, en diferentes vehículos de comunicación y asesorías ministeriales.



LERCI FÁTIMA CAMPOS DE MOURA

Periodista desde 1980, se ha desempeñado en diversas asesorías de comunicación social con un enfoque en las áreas de salud y previsión social, en Río Grande do Sul.



VÂNIA CRISTINA CRISTINO

Periodista desde 1979, reportera de economía responsable de la cobertura del área económica, previsión y trabajo. Vencedora del Premio ESSO de periodismo en 2009 y dos premios de Prensa Embratel y CNH del periodismo económico.

