



**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS**

TESE DE DOUTORADO

**Características e tendências dos Programas de Transferência
de Renda na América Latina: destaque às experiências,
brasileira e peruana**

Cecilia Correa Cabrera

Brasília, junho de 2015

CECILIA CORREA CABRERA

Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosa Helena Stein

Brasília, junho de 2015

CECILIA CORREA CABRERA

Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rosa Helena Stein.
Orientadora SER/UnB

Prof^a. Dr^a. Potyara Amazoneida P. Pereira
SER/UnB

Prof^a. Dr^a Silvia Cristina Yannoulas
SER/UnB

Prof^a. Dr^a Juliana Rochet Wirth Chaibub
FUP/UnB

Prof^a. Dr^a Cilene Sebastiana Braga
FASS/UFGA

Prof^a. Dr^a Sandra Oliveira Teixeira
Suplente - SER/UnB

*Para minha mãe, dona Adelina, e
Manuel, meu irmão.*

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, pela saúde, minha e da minha família, e pela fortaleza dada nos momentos de fraqueza e dúvidas.

A **minha mãe**, meu maior exemplo de trabalho, dedicação, firmeza e humildade. Mesmo estando fisicamente longe neste processo, sempre teve palavras que me motivaram a seguir adiante.

A **meu irmão**, minha motivação de todos os dias. Quem sem saber me ensinou desde o seu primeiro dia de vida dele a ser perseverante e forte, sempre agradecendo a Deus por cada pequena vitória.

À **professora Rosa Helena Stein**, pela infinita paciência neste processo de muitos aprendizados. Obrigada pelas orientações, sugestões e palavras de animo durante a construção deste trabalho.

Às **professoras Potyara Pereira, Juliana Rochet e Marlene Teixeira**, pelas orientações e sugestões dadas na qualificação deste projeto.

Aos **professores Evilásio Salvador e Silvia Yannoulas**, pelo apoio outorgado durante o período que estiveram na coordenação da pós-graduação.

À **CAPES**, pelas facilidades outorgadas para a realização deste projeto.

Aos **amigos** que estiveram de meu lado neste processo, de maneira especial, aquelas pessoas que acompanharam de perto a construção deste trabalho. Obrigada pelas palavras de motivação e preocupação constante. Sem o apoio de vocês isto teria sido mais difícil.

"Tem que existir uma forma de examinar o presente que mostre no seu interior certo futuro como potencial, de outro modo, somente se faz a gente desejar infrutiferamente."

(Terry Eagleton)

RESUMO

Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana

A presente tese de doutorado, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, tem como propósito apresentar os avanços e projeções de Programas de Transferência de Renda (PTR) no Brasil (Programa Bolsa Família) e no Peru (Programa Juntos), tomando como base a realização de seus objetivos a curto e logo prazo e as situações sociais que pretendem ser combatidas, a partir do cumprimento de condicionalidades. Esses Programas, de natureza assistencial, mostraram seu crescimento e apogeu desde o ano 2000 na América Latina alcançando hoje a todos os países da região. Além de promoverem o consumo e satisfação de necessidades imediatas, essas iniciativas também são consideradas, pelos seus promotores, como estratégias de inclusão às políticas de saúde, educação, trabalho e outras, buscando, assim, gerar mudanças na rotina dos beneficiados e promover o acesso a direitos sociais. Nesse sentido, este tese se propõe a discutir e analisar o percurso vivenciado pelos países mencionados, destacando os antecedentes ao desenho e execução dos referidos programas, buscando expor os esforços e avanços realizados pelos governos, brasileiro e peruano, na implementação das referidas iniciativas levando em consideração aspectos políticos, econômicos e sociais. O objetivo consiste em identificar as características assumidas por tais programas, bem como o papel dos organismos internacionais na orientação de políticas de caráter focalizado e condicionado. Para tanto, utilizou-se da metodologia qualitativa, para análise de dados secundários obtidos por meio das páginas oficiais, na internet, dos respectivos países e Programas, incluindo diversos órgãos públicos e institutos de Pesquisa, como o *Instituto de Estadística e Informática* – INEI (Peru), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, relatórios de acompanhamento promovidos por organismos internacionais, entre outros, bem como do acesso à literatura especializada e produções sobre a temática. Como fundamento teórico, apoiou-se na discussão de categorias como desenvolvimento humano, necessidades básicas e focalização. Os resultados encontrados apontam que, mesmo que a curto prazo se fale de satisfação de necessidades urgentes em grupos extremamente pobres, dificilmente pode-se falar de garantia de direitos, classificando estas iniciativas, tomando como base os indicadores apresentados, como ações que assegurem a coesão social a partir da proteção dos interesses do capital. Este trabalho também procura expor os desafios para o futuro, considerando o período de amadurecimento que esses programas hoje atravessam e as tarefas pendentes considerando a agenda pós 2015.

Palavras chaves: Transferência de Renda, Desenvolvimento Humano, Necessidades Básicas e Focalização.

RESUMEN

Características y tendencias de los Programas de Transferencia de Renta en América Latina: destaque a las experiencias brasileña y peruana

La presente tesis de doctorado, desarrollada en el ámbito del Programa de Post Graduación en Política Social del Departamento de Servicio Social de la Universidade de Brasília, tiene como propósito presentar los avances y proyecciones de Programas de Transferencia de Renta (PTR) en Brasil (Programa Bolsa Família) e Perú (Programa Juntos), tomando como base la realización de sus objetivos a corto y largo plazo y las situaciones sociales que pretenden ser combatidas, a partir del cumplimiento de condicionalidades. Estos Programas, de naturaleza asistencial, mostraron su crecimiento y apogeo desde el año 2000 en América Latina y hoy alcanzan a todos los países de la región. Además de promover el consumo y satisfacción de necesidades inmediatas, estas iniciativas también son consideradas, por sus promotores, como estratégicas de inclusión a las políticas de salud, educación, trabajo y otras, buscando así generar cambios en la rutina de los beneficiados y promover el acceso a derechos sociales. En este sentido, esta tesis se propone a discutir y analizar el camino vivido por los países mencionados, destacando los antecedentes al diseño y ejecución de los referidos programas, buscando exponer los esfuerzos y avances realizados por los gobiernos, brasileño y peruano, en la implementación de las referidas iniciativas llevando en consideración aspectos políticos, económicos y sociales. El propósito consiste en identificar las características asumidas por tales programas, además como el papel de los organismos internacionales en la orientación de políticas de carácter focalizado y condicionado. Para alcanzar esto, se utilizó la metodología cualitativa, para el análisis de datos secundarios obtenidos por medio de páginas oficiales, en internet, de los respectivos países y Programas, incluyendo diversos organismos públicos e institutos de investigación, como el Instituto de Estadística e Informática – INEI (Perú) y la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad*, promovida por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE*, informes de acompañamiento desarrollados por organismos internacionales, entre otros. Aquí también debemos considerar el acceso a literatura especializada y producciones sobre la temática. Como fundamento teórico, se apoyó en la discusión de categorías como desarrollo humano, necesidades básicas y focalización. Los resultados encontrados apuntan que, por más que a corto plazo se hable de satisfacción de necesidades urgente en grupos extremadamente pobres, difícilmente se puede hablar de garantía de derechos, clasificando estas iniciativas, tomando como base los indicadores presentados, como acciones que garanticen cohesión social a partir de la protección de los intereses del capital. Este trabajo también busca exponer los desafíos a futuro, considerando el periodo de madurez en el cual esos programas hoy se encuentran y sus tareas pendientes considerando la agenda post 2015.

Palabras claves: Transferencia de Renta, Desarrollo Humano, Necesidades Básicas y Focalización

ABSTRACT

Characteristics and trends of the Programs of Transference of Income in Latin America: high lights to the Brazilian and Peru experiences.

This dissertation was developed in the scope of the Post-graduation Programming Social policies of the Social Services Department of the University of Brasilia. It has had as intention to present the advances and projections of the Programs of Transference of Income (PTR) in Brazil (Bolsa Família Program) and in Peru (Juntos Program), their short and long terms social dead line and situations that they into end to overcome with the fulfillment of the established conditionality. These Programs of attendance nature had shown its grow than apogee since year 2000 in Latin America and today they reaches all the countries of the region. Beyond promoting the consumption and satisfaction of immediate necessities, these initiatives were also considered, by its promoters, as strategies of inclusion to health politics, education, work and others, seeking to generate changes in the life routine of the benefited and to promote their access the social rights. This thesis considers arguing and analyzing the historical data of these programs in their respective countries, high light in their former history that leded to their creation and execution by their respective governments, Brazilian and Peruvian, as well as the implementation of its main initiatives considering its politicians, economic and social aspects. The aim consists in identifying these programs characteristics as well as the role of the international organizations that orientated the politics and conditionals. To fulfill its objectives, this dissertation use qualitative methodology, to analyze the collected data available in reports from the governmental programs official pages at the internet, and diverse public agencies and research institutes, including the *Instituto de Estadística e Informática* – INEI (Peru), and *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad*, from the *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* – IBGE, as well as from specialized literature on this thematic. As theoretic al basis, it centered in the discussion of categories as human development, necessities and focalization. There search discovered results that points out that in its short-term, these programs cannot guarantee the satisfaction of urgent necessities for the extremely poor groups, and cannot guarantee their constitutional rights. These programs were not able to translate a social cohesion from its actual indicators, and their actions did not assure the social cohesion assurance thru the protection of the interest so the capital. This work al so seeks to display the challenges for the future, considering the current period of maturates of these programs and hanging tasks agenda after 2015.

Key words: Transference of Income, Human Development, Basic Necessities and Focalization.

RÉSUMÉ

Caractéristiques et tendances des Programmes de Transfert de Revenu dans l'Amérique Latine: particulièrement aux les expériences Brésilienne et Péruvienne

La présente thèse, développée dans le contexte du Programme de Post-Degrés dans Politique Sociale du Département de Service Social de l'Université de Brasília, vise présenter les avances et les projections de Programmes de Transfert de Revenu (PTR) au Brésil (Programa Bolsa Família) et dans au Pérou (Programa Juntos), de ses objectifs à court et à long terme et les situations sociaux qui souhaitent combattre, à partir de l'accomplissement des conditionnalités établies. Ces Programmes de nature d'assistance ont montré leur croissance et apogée depuis l'année 2000 dans l'Amérique Latine et, aujourd'hui atteignent tous les pays de la région. En plus de la promotion de la consommation et la satisfaction de nécessités immédiates, ces initiatives aussi sont considérées, par leurs promoteurs, comme stratégies d'inclusion aux politiques de santé, éducation, travail et autres, en cherchant, ainsi, produire des changements dans la routine des bénéficiés et promouvoir l'accès à des droits sociaux. En ce sens, cette thèse se propose à discuter et analysera l'évolution historique de les pays mentionnés, soulignent les antécédents a la conception et l'exécution desdits programmes, exposant les efforts et les avances réalisés par les gouvernements, Brésilien et Péruvien, dans l'implémentation desdites initiatives dans ses aspects politiques, économiques et sociaux. L'objectif de la thèse est d'identifier les caractéristiques de ses programmes, ainsi que le rôle des organismes internationaux dans l'orientation de politiques de caractère focalisé et conditionnel. Pour ce faire, il s'utilise de la méthodologie qualitative, pour de l'analyse de données secondaires obtenues par des emplacements web officielles dans l'internet des respectifs pays et des Programmes, y compris diverses agences publiques et instituts de Recherche, telles que, par exemple, l'Institut de Politique et l'Informatique – INEI (Pérou), la Recherche Nationale par Échantillon de Domiciles – Pnad, promu par l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique – IBGE, des rapports d'accompagnement promus par des organismes internationaux, entre autres, et de l'accès à la littérature spécialisée et aux productions sur la thématique. Comme fondement théorique, il s'est soutenu dans la discussion de catégories que du développement humain, des nécessités basiques et de focalisation. Les résultats trouvés indiquent que, même si en parlent de satisfaction de nécessités urgentes dans des groupes extrêmement pauvres à court terme, difficilement peut se parler de garantie de droits, en classant ces initiatives, selon les indicateurs présentés, comme des actions qui assurent la cohésion sociale à partir de la protection des intérêts du capital. Ce travail a également mis en évidence les défis pour l'avenir, en tenant compte considérant la période courant de maturation de ces programmes et les tâches après 2015.

Mots clés: Transfert de Revenu, Développement Humain, Necessités Basiques et Focalisation.

SUMARIO

INTRODUÇÃO	17
Metodologia	28
CAPÍTULO I: Capitalismo contemporâneo e América Latina	33
1.1. Capitalismo contemporâneo	33
1.2. Consequências da crise na América Latina	38
1.3. América Latina: da Década Perdida à expansão do neoliberalismo	40
1.4. Realidade social na América Latina no contexto neoliberal da década de 1990	49
CAPÍTULO II: Desenvolvimento Humano e os objetivos sociais do novo milênio	63
2.1. Desenvolvimento Humano	63
2.2. Desenvolvimento e os Objetivos do Milênio	72
CAPÍTULO III: Programas de Transferência de Renda (PTR) e América Latina	84
3.1. Cenário social com a chegada do novo milênio	84
3.2. Programas de transferência de Renda (PTR): Conceitos e opiniões	85
3.3. PTR e a sua relação com as Necessidades Básicas	94
3.4. Focalização: pilar central dos PTR	97
3.5. Destaques às primeiras experiências na América Latina	103
3.6. Considerações prévias à análise dos programas brasileiro e peruano	109
CAPÍTULO IV: Experiência Bolsa Família	112
4.1. Experiência Brasileira – Bolsa Família	112
4.1.1. O nascimento	112
4.1.2. Processo de expansão e inclusão de beneficiados	127
4.1.3. Beneficiados: Perfil e proceso de inclusão	131
4.1.4. Cobertura e Orçamento	135
4.1.5. Processo de acompanhamento das famílias	143
4.1.6. Indicadores	147
4.1.6.1. Redução da pobreza	147
4.1.6.2. Saúde e Nutrição	156
4.1.6.3. Educação	162

CAPÍTULO V: Programa Juntos	171
5.1. Experiencia Peruana – Programa Juntos	171
5.1.1. O nascimento deste conceito no Peru	171
5.1.2. Processo de expansão e inclusão de beneficiados	178
5.1.3. Focalização Geográfica	180
5.1.4. Focalização Individual	180
5.1.5. Perfil das famílias beneficiadas	182
5.1.6. Cobertura e orçamento	185
5.1.7. Acompanhamento	192
5.1.8. Indicadores	194
5.1.8.1. Redução da pobreza	194
5.1.8.2. Nutrição e saúde	198
5.1.8.3. Educação	203
CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
BIBLIOGRAFIA	220

TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Tabela 1	América Latina PIB per capita e inflação da década de 1980	42
Tabela 2	Índice de pobreza e indigência na América Latina (1980-2003)	50
Tabela 3	Modelos e características das reformas previdenciárias	53
Tabela 4	Desenvolvimento Humano América Latina	66
Tabela 5	Programas de Transferência de Renda na região	105
Tabela 6	Eixos Articuladores do Programa Fome Zero	122
Tabela 7	Distribuição de beneficiados PBF por área geográfica 2013 (%)	134
Tabela 8	Distribuição por tipo de localidade 2013 (%)	134
Tabela 9	Equivalente do Bolsa Família considerando o PIB	141
Tabela 10	Orçamento de Juntos em comparação com PIB	189
Gráfico 1	Trabalho informal na América Latina – 1990-2000 (%)	51
Gráfico 2	Famílias beneficiadas de alguns programas	106
Gráfico 3	Objetivos principais Bolsa Família	121
Gráfico 4	Eixos principais Bolsa Família	125
Gráfico 5	Distribuição geográfica dos beneficiados (2013)	133
Gráfico 6	Família beneficiadas (Milhões)	135
Gráfico 7	Valor médio da transferência ano a ano – 2003 a 2014 (Reais)	138
Gráfico 8	Transferência de Governo Central por função de governo (2009-2014) R\$ Bilhões	140
Gráfico 9	Recursos destinados: total âmbito nacional vs. Bolsa Família (2004-2014) R\$ Bilhões	141
Gráfico 10	Variação anual do PIB (2000-2013)	148
Gráfico 11	Pobres e extremamente pobres (%) 2003 -2013	150
Gráfico 12	Distribuição do rendimento familiar <i>per capita</i> por décimos de rendimentos (2004-2013)	151
Gráfico 13	Índice Gini da distribuição de rendimentos mensais de pessoas de 15 anos ou mais idade – Por regiões (2004-2013)	153
Gráfico 14	Distribuição percentual dos rendimentos (%) 2004-2013	154
Gráfico 15	Distribuição de pessoas de 25 anos ou mais de idade, por sexo segundo o nível de instrução - 2010 (%)	166
Gráfico 16	Distribuição de jovens de 15 a 29 anos de idade por tipo de atividade de referencia - 2012 (%)	169
Gráfico 17	PIB peruano (%)	176
Gráfico 18	Objetivos estratégicos de Juntos	178
Gráfico 19	Número de beneficiados Juntos (2005 a 2014)	187
Gráfico 20	Gasto social em programas prioritários (S/. Milhões)	188
Gráfico 21	Orçamento Juntos (2005-2013)	189
Gráfico 22	Orçamento de programas peruanos de combate à pobreza e pobreza extrema (Milhões de Soles) – 2005 a 2013	190

Figura 1	Fronteira Brasil-Peru	109
Figura 2	População atendida pelo Bolsa Família até 2014 (%)	137
Figura 3	División geográfica peruana	177
Figura 4	Expansão do Programa (2005 a 2014)	185

SIGLAS

AIBF II	Segunda Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CadÚnico	Cadastro Único
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONADES	Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CRED	Controle de Crescimento e Desenvolvimento
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fondo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
IDG	Índice de Desigualdade de Gênero
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-D	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado por Desigualdade
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INEI	Instituto de Estadística e Informática
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPE	Instituto Peruano de Economía
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRTA	Movimiento Revolucionario Tupac Amaru
MS	Ministério da Saúde
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PANES	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Cartão Alimentação

PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PMA	Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAA	Programa Nacional de Assistencia Alimentaria
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programas de Transferência de Renda
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares Beneficiados de Programas Sociales
USAID	Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

O ano de 2015 se apresenta como um momento fundamental no complexo contexto internacional, no que se refere aos avanços no combate à pobreza mundial, considerando o período transcorrido desde o pacto firmado entre as Nações em setembro de 2000 para o alcance de 08 objetivos e diversas metas a elas vinculadas. Transcorridos os 15 anos estabelecidos, Estados de diferentes partes do mundo revelam seus avanços no combate à pobreza mundial, os quais estão incluídos entre os Objetivos do Milênio. Trata-se, então, de um momento de análise, já que novos objetivos e prazos foram estabelecidos e marcarão a pauta de compromissos para os próximos 15 anos, fixados até 2030. As novas metas, além de continuarem com os esforços de combate à pobreza e redução da desigualdade social, também terão um protagonismo especial no âmbito dos problemas ambientais, ao se considerar o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como complementares ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Este momento também se caracteriza como oportuno para uma reflexão sobre o desenvolvimento e as perspectivas assumidas pelos Programas de Transferência de Renda (PTR) na agenda social, de maneira especial na América Latina, foco deste estudo.

Na região latino-americana, essas iniciativas adquiriram um espaço especial na agenda política, econômica e social de diversos países, entre eles o Brasil e o Peru. No momento da sua criação, próximo do início do novo milênio, a discussão centrava-se nos questionamentos sobre a efetividade desse tipo de programa, já que se constituía como uma novidade para diversos países. Alguns anos após a primeira implantação nos respectivos países em análise, as experiências provocaram debates em torno de diversos interrogantes sobre seus impactos e demandaram a realização de pesquisas no âmbito interno de cada Governo, bem como no âmbito externo, por meio de Institutos de Pesquisas e Universidades, referentes aos processos de implementação e mudanças ocorridas a partir dos objetivos estabelecidos.

Hoje podemos afirmar que esses programas, na maioria dos casos na região, já se encontram em sua etapa de amadurecimento. No caso brasileiro, o Bolsa Família (Brasil) está em seu décimo segundo ano de execução, e o Juntos (Peru) comemora seu décimo aniversário no segundo semestre deste ano.

Tomando os referidos estágios de amadurecimento como referência, esta tese procura compilar e analisar, sob uma perspectiva dialética, o estágio atual desses programas, considerando o papel da Política Social no capitalismo contemporâneo e o alcance das transferências monetárias no entorno social dos beneficiados, ou seja: se suas contribuições geraram mudanças em curto prazo e quais seriam as reais perspectivas considerando os objetivos e resultados de longo prazo.

Os registros sobre as situações de risco presentes na história da humanidade continuam sendo uma realidade nestes tempos globalizados, isto é, de comunicações imediatas que supõem “maior acesso” às informações. As distâncias no mundo se tornaram menores, mas os problemas sociais e a desigualdade não apresentam sinais concludentes de derrota.

A eliminação da pobreza e da miséria implica em tomadas de decisões que abrangem a política, a economia, e a sociedade. A compreensão deste fenômeno varia de acordo com o contexto no qual é analisado e, por isso, é importante identificar os elementos de suas explicações, pois podem partir tanto de concepções teóricas que a reconhecem como decorrente da lógica capitalista, como também, de concepções que a naturalizam e culpabilizam os indivíduos. Disso derivam diversas interrogações, tais como: Os indivíduos devem ser autossuficientes para dar respostas aos riscos sociais a que estão submetidos? Quais políticas são viabilizadas no âmbito público e qual tem sido o papel do Estado? Estas são alguns dos interrogantes de diferentes perspectivas.

As estratégias contra a pobreza no último século trazem marcas de momentos históricos no mundo. Aqui ganha destaque, o desastre da Segunda Guerra Mundial que significou o início de uma nova maneira de ver o mundo em um momento de reconstrução, dando espaço a políticas de caráter mais universal, reivindicando alguns direitos, como, por exemplo, os laborais. Deve-se ressaltar que esse sentimento foi efêmero. O modelo de produção precisava fortalecer-se e a melhor maneira para tal

seria o controle absoluto da massa trabalhadora. A isso temos que somar a necessidade de um domínio onde o espaço físico não se apresenta mais como uma barreira de expansão e onde a mercadoria não marcaria mais os limites da expansão. É nesse contexto que, valendo-se dos avanços tecnológicos e capitais fictícios, um capitalismo, em etapa madura, se posiciona em escala máxima trazendo consigo, além de um olhar mais frio para as problemáticas sociais da maioria de países em desenvolvimento, cenários e períodos de instabilidade econômica mundial, produto de ondas de especulação, ambição desmedida e controle político, no qual as crises econômicas são a maior prova.

As contradições do capital geraram continuadas inovações, muitas das quais melhoraram a qualidade da vida cotidiana. Quando as contradições originam uma crise do capital, propiciam momentos de «destruição criativa». Raras vezes, o que se cria e o que se destrói acontecem de forma predeterminada e menos ainda que tudo o que se cria é ruim e o que era bom termina destruído, e raras são as vezes nas quais as contradições são totalmente solucionadas. (HARVEY, 2014, p.19).

Infelizmente, a América Latina não ficou alheia a esse processo de crises. Por exemplo, no início da década de 1990, grande parte dos países dessa parte do mundo vivenciaram fatos que fragilizaram seus modelos políticos e econômicos implementados após a retomada de modelos democráticos, depois de anos de domínio militar (Brasil e o Peru são uma prova): máxima dependência da comercialização de matérias primas, economias fracas após a recessão da década de 1980 e as expectativas de famílias pobres que por gerações aguardavam uma oportunidade para mudar as suas vidas. Logicamente, esse último ponto não se encontrava entre as prioridades do modelo neoliberal.

A maior prova do esquecimento social se materializou com os resultados do Consenso de Washington para a região, a partir do qual, priorizou-se a estabilidade econômica em detrimento do social, por meio de: privatizações de sistemas previdenciários que levam à capitalização individual; expansão de programas focalizados e assistenciais, que assumem caráter clientelista; e restrições no acesso da população a políticas universais.

A chegada do novo milênio significou um momento de retomada econômica para a América Latina. Após períodos de grandes recessões, a região, nos primeiros anos do novo século, começou a vivenciar um período de crescimento econômico e de melhor posicionamento na agenda internacional. A abertura para novos mercados, como o asiático, e o momento mais favorável para os preços de matérias primas, ajudaram, de modo geral, a região a alcançar o seu auge de crescimento, com uma taxa entre 4% e 5% do valor do PIB. Uma situação econômica que contribuiu para a expansão de postos de trabalho, tanto no campo formal como no informal.

No campo social, o novo milênio teve início com um posicionamento em favor da estratégia internacional de combate à pobreza, com a Declaração dos Objetivos do Milênio. Uma iniciativa que reuniu os esforços de aproximadamente duzentas nações. A proposta consistia em alterar, até o ano de 2015, os índices de pobreza e exclusão que marcavam grande parte da história de países do terceiro mundo, entre eles, latino-americanos, como o Brasil e o Peru.

Neste contexto, destacam-se diversos avanços a partir dos resultados alcançados pelos PTR na região, considerando a vinculação entre a priorização das metas do Milênio e o cumprimento de condicionalidades dos referidos Programas, as quais se relacionam com objetivos, como a universalidade do acesso ao ensino básico e os cuidados médicos de mães e crianças com vistas à redução da mortalidade infantil e melhoria da saúde materna. Os PTR revelariam o início de um ciclo para a assistência social, já que, até então, na América Latina ainda era incipiente¹ a prática de transferir recursos monetários para as classes pobres. Sendo assim, os PTR para combater a pobreza passam a vincular-se com a política de assistência social adotada pelo Estado. Nesse modelo a focalização torna-se uma ferramenta considerada essencial para identificação dos beneficiados, em especial em países com significativa parcela da população vivendo em condições de pobreza ou mais precárias ainda, como o Brasil, Bangladesh, Etiópia e México.

¹ Ver Stein, 2005. Autora destaca a existência de transferência monetária em final de 1989, período marcado por fortes crises econômicas na Venezuela e, em 1990, em Honduras. Já a partir de meados para o final dos anos 1990, outros países, como o México (1997), Colômbia e Equador (1998), passaram também, a implementá-los, agora, já numa lógica distinta, que levaria à expansão em toda a região.

Considerado os aspectos mencionados anteriormente, esta tese busca analisar o caminho pelo qual as políticas de transferência monetária passaram, em seu processo de implementação e expansão, na América Latina. Para trabalhar sobre essa perspectiva, elegemos como unidades empíricas de análise os PTR no Brasil e no Peru.

Várias são as questões que se associam ao debate sobre as transferências monetárias, tais como: esses programas geram dependência dos pobres em relação ao Estado, desestimulando-os do trabalho? A relação com as demais políticas sociais tem possibilitado a ampliação da proteção social de perspectiva complementar e universal? Transcorridos já uma década de existência, a análise dos referidos programas torna-se uma exigência para a compreensão de seu alcance, bem como, das tarefas pendentes para o futuro.

No caso brasileiro, tomamos a experiência do Programa Bolsa Família (PBF) como referência, considerando que foi um dos programas precursores na região (2001) que, no ano de 2003, unificou todos os programas existentes que transferiam renda e faziam parte da Rede de Proteção Social, por meio da centralização de sua administração e do Cadastro Único (CadÚnico), com o propósito de promover eficiência administrativa e fiscalização. Seu principal objetivo de curto prazo era o de combater as consequências da situação de pobreza de uma parcela significativa da população brasileira, e seu principal objetivo de longo prazo era romper com o ciclo de pobreza intergeracional, por meio de investimentos centrados no fortalecimento do capital humano, em especial, do acesso à educação e à formação profissional.

O caso peruano, não menos importante, foi marcado pela criação, no ano de 2005, do Decreto Supremo Nº 062-2005-PCM: *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – "JUNTOS"*, sob a responsabilidade do *Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social* – MIDIS. Seu propósito era implementar uma política nacional, considerada inovadora, mediante o fortalecimento e a articulação dos projetos de intervenção social do Estado, assim como impulsionar o desenvolvimento e a inclusão social, por meio da aplicação eficaz e eficiente de recursos financeiros. Desta forma, o Governo peruano procurou reduzir as taxas de pobreza extrema e, principalmente,

evitar que as novas gerações continuassem a viver sobre as mesmas condições de desatenção vivenciada por seus antecedentes.

Logicamente, mesmo que a dinâmica interna dos Programas, nos dois países, apresentassem semelhanças em suas concepções, tais como condicionalidades e modo de gestão, por seu processo de acompanhamento, a análise aqui desenvolvida, considerou as particularidades políticas, econômicas e sociais de cada país, para então, analisar o processo predecessor à implementação, os avanços registrados até hoje e os desafios futuros.

De modo geral, ambos os programas se desenvolvem por meio da promoção de ações estatais que buscavam promover o fortalecimento do capital humano; estimular o acesso aos serviços de saúde, nutrição e educação; promover e garantir o acesso de crianças e adolescentes a serviços sociais eficientes e de qualidade, por meio de um compromisso de corresponsabilidade entre as partes.

Este trabalho procura analisar os PTR no Brasil (Programa Bolsa Família) e no Peru (Programa Juntos), tomando como referência sua relação com a satisfação de necessidades, se estas se configuram como básica ou mínimas e emergenciais, e assim verificar sua relação com a garantia de direitos sociais (eficácia).

A partir desse propósito, as questões de partida que conduziram a pesquisa foram: Em que medida as estratégias atuais, como as transferências monetárias, asseguram à população pobre, a possibilidades de mudar sua condição de vida? O programa Bolsa Família e o Programa Juntos oferecem garantias mínimas para uma proteção social efetiva? Qual será o futuro dessa agenda, transcorridos já uma década de seu funcionamento?

Para responder essas questões, o caminho percorrido se baseou numa pesquisa bibliográfica, a partir da qual, buscou-se o aprofundamento de algumas categorias chaves, como das necessidades básicas, desenvolvimento humano e transferência de renda. A investigação também envolveu uma pesquisa documental, para subsidiar a análise do contexto histórico que deu origem às referidas iniciativas, tomando como base relatórios de acompanhamento produzidos pelas instituições responsáveis, em

cada um dos países, assim como por organismos internacionais, possibilitando identificar o processo percorrido por ambos os programas.

A tese está dividida em cinco capítulos. O primeiro, denominado **Capitalismo contemporâneo e América Latina**, traz a discussão sobre o momento atual do capitalismo contemporâneo, levando em consideração os desafios da economia mundial e consequências dos, cada vez mais frequentes, períodos de crises. Nesse contexto, tomou-se como ponto de partida o que significou para a América Latina, de maneira especial para Brasil e Peru, os modelos econômicos vigentes na década de 1980, década que entrou para a história como aquela em que se vivenciou uma voraz crise, cujos impactos a caracterizam como a famosa Década Perdida. A continuação, foi dado espaço às mudanças econômicas e sociais, no contexto brasileiro e peruano, após a retomada de políticas neoliberais na década de 1990, e o que significou a implementação do Consenso e Pós Consenso de Washington para ambos os países.

No segundo Capítulo, denominado **Desenvolvimento e os objetivos sociais do novo milênio**, entra a discussão sobre como o conceito de Desenvolvimento Humano ganhou espaço na questão da mudança de estratégia no combate às problemáticas sociais e a relação que guarda com a implementação, no ano 2000, dos Objetivos do Milênio, promovida pelas Nações Unidas.

No terceiro capítulo, **Programas de Transferência de Renda (PTR) e América Latina**, realizou-se uma análise do contexto social em ambos os países, Brasil e Peru, considerando a chegada de PTR, e aprofundaram-se conceitos relacionados com esta categoria. Essa descrição também considerou a relação que guardam os PTR com categorias como Focalização e Necessidades Humanas. Aqui também se inclui uma revisão do processo de implementação na América Latina.

Finalmente, o quarto e quinto capítulo, centram-se nas **experiências dos programas Bolsa Família (2003) e Juntos (2005)**. Para esta análise, tomou-se como ponto de partida os processos de implementação, considerando os dados sociais dos dois países no momento do lançamento das iniciativas, os objetivos base, o processo de expansão, os mecanismos de identificação dos beneficiados, o processo de acompanhamento das condicionalidades, alguns depoimentos de beneficiários e

indicadores de progresso. Como parte desses indicadores, tomou-se como base índices que guardam maior relação com alguns dos Objetivos do Milênio, como os de pobreza, saúde materna e infantil e educação.

A título de **hipótese** de trabalho, pode-se ressaltar que, as transferências de renda e o acesso aos serviços sociais que promovem, dificilmente ratificam a garantia de direitos sociais e de participação da cidadania. Nessa mesma linha, considera-se o reduzido valor financeiro das transferências e as carências e necessidades básicas, ainda insatisfeitas, registradas entre os beneficiados de ambos os países. Programas dessa natureza focalizam sua atenção na extrema pobreza e buscam assegurar uma maior coesão social a partir da proteção dos interesses do capital, em detrimento dos direitos sociais.

Mesmo que em curto prazo (de maneira imediata) se obtenham os recursos básicos para satisfazer algumas necessidades urgentes, como alimento, roupa, calçado, entre outros, os objetivos a longo prazo estão vinculados à existência de determinadas condições na área da saúde e da educação que, nem sempre, pela escassa qualidade, resultam suficientes para a garantia de autonomia, um cenário que pode ser observado na realidade brasileira e peruana.

Esse panorama poderia ser alterado, a partir da sinergia com outras iniciativas e políticas, que garantam serviços, cujas bases estejam voltadas para a formação de agentes de mudança, e para resposta aos desafios de uma vida adulta, promovendo assim o desenvolvimento humano das populações beneficiadas e de suas futuras gerações.

Frente ao exposto, destaca-se a seguir os objetivos da presente investigação.

Geral

- Analisar o alcance dos programas de transferência monetária condicionada, e em que medida possibilitam à população pobre uma mudança em sua condição de vida.

Específicos

- Analisar o histórico e a abrangência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil (Programa Bolsa Família) e no Peru (Programa Juntos), tomando como referência os avanços conquistados considerando seus objetivos a curto e longo prazo.
- Analisar a concepção de desenvolvimento humano e de suas relações com a satisfação de necessidades: básicas ou mínimas e emergenciais.
- Identificar as principais necessidades das populações pobres, brasileira e peruana, que levaram à criação dos programas Bolsa Família e Juntos nos respectivos países.
- Avaliar os resultados alcançados pelos Programas de Transferência de Renda Condicionada do Brasil e do Peru, Bolsa Família e Juntos, quanto à cobertura, critérios de elegibilidade, condicionalidades, acompanhamento e tipo de gestão.

A maneira de hipótese pode-se determinar que os programas de transferência da região latino-americana encontram-se em um momento chave em seu processo de expansão. De um modo geral pode-se afirmar que, passados quase 20 anos de suas primeiras experiências (caso Brasil e México), este é um momento importante para uma avaliação, considerando os objetivos traçados e a conjuntura em que foram iniciados.

Após esse período de implementação, a maioria dos países passaram por processos de aperfeiçoamento de seus instrumentos de gestão e de elaboração de avaliações, o que torna cabível questionar sobre qual é orientação atual dos programas de transferência de renda na região, qual é a sua contribuição para ampliação dos direitos sociais e quais são as tarefas pendentes na direção de uma concepção de desenvolvimento social?

Tais questões revestem-se de importância considerando que estamos às vésperas do vencimento do prazo estipulado pelas Nações Unidas, para cumprimento dos Objetivos do Milênio (final 2015). Mesmo que os relatórios preliminares da ONU e dos países em análise revelem que diversas metas já foram alcançadas nos países da América Latina, torna-se fundamental identificar as efetivas contribuições dos programas de transferência, a partir de resultados quantitativos que guardam relação entre suas condicionalidades e as iniciativas incluídas no referido pacto mundial, ou seja, como as mesmas vêm mudando a vida dos beneficiados.

Em busca a tais questões na escolha dos países que se configuram como unidade de análise, considerou-se o fato de que, desde o início do novo milênio, o Brasil tem sido apontado como uma referência para os demais países da região, no que diz respeito às iniciativas de combate à pobreza. Ainda que o país esteja experimentando neste momento uma fase de desaceleração e instabilidade econômica, a sua política de Estado promoveu a inclusão social de milhões de brasileiros nos últimos anos. O caso peruano, por sua vez, além de guardar um estreito vínculo com esta pesquisadora, por ser um programa do seu país de origem, o desenvolvimento deste trabalho forma parte do processo de amadurecimento com relação ao tema de pesquisa, iniciado durante o mestrado, quando se analisou o desempenho do programa Juntos até 2010. Adicionalmente, segundo os promotores da iniciativa, Juntos pode ser identificados como um caso exitoso considerando a expansão alcançada nesses dez primeiros anos.

Segundo dados publicados no documento “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento” (IPEA, SPI/MP, 2014), com base em dados de até 2012, já nesse ano, o Brasil teria cumprido a primeira meta global OMD

IA, de reduzir a pobreza extrema (US\$ 1,25/dia considerando parâmetros internacionais) à metade do nível de 1990 (25,5% da população brasileira), ao registrar que somente 3,5% da população se encontrava nessa categoria. Este resultado fora alcançado, principalmente, devido às políticas econômicas implementadas, pela promoção do emprego, aumento do salário mínimo e expansão de programas de transferência de rendas. Sobre este último e fazendo referência aos resultados de 2014, o Programa Bolsa Família alcançou um grau de cobertura de aproximadamente 14 milhões de famílias beneficiadas que receberam, em média, R\$162 por mês. De modo geral, as transferências para o ano de 2014 alcançaram R\$ 27 bilhões, valor este que correspondeu a 0,49% do PIB.

O Programa Juntos é a primeira iniciativa de transferência de recursos, de caráter assistencial no Peru. Como no Brasil, considerando o último relatório de acompanhamento local, *Informe de Acompañamiento Objetivos del Milenio – Peru* (2013), observa-se uma evidente redução nos índices da extrema pobreza no país. Apreciando os dados deste documento, a pobreza extrema passou de 23% em 1991 para 6% em 2012. "Isto se justifica devido a fatores como o crescimento econômico sustentável, aumento dos gastos sociais, pela melhor qualidade e focalização dos programas sociais, pelo aumento dos investimentos públicos, entre outros mais" (PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, 2013, p.21). Tomando como base os dados de 2013, o Programa Juntos, em seu nono ano de execução, alcançou uma cobertura de 1,7 milhões de famílias, com um investimento anual aproximado de S/. 891 milhões de *nuevos soles* em 2013 (US\$ 356 milhões), o que representou 0,16% do PIB peruano para este ano.

Um estudo comparativo sobre os referidos programas reveste-se de relevância e utilidade, no sentido de identificar as concepções que fundamentam seus objetivos, critérios de acessibilidade, condicionalidades, modo de gestão e financiamento, bem como os possíveis avanços e impactos na redução da pobreza de cada país. Também, revela-se importante no sentido de analisar e ampliar a visão sobre o real alcance dos objetivos que foram traçados, tanto a curto como a longo prazo, assim como oferecer, um balanço das metas dos PTR vinculadas aos Objetivos do Milênio, em particular com as iniciativas associadas ao combate à pobreza e à promoção da saúde e da educação.

Adicionalmente, resulta interessante expor os conceitos relacionados com desenvolvimento humano e as necessidades básicas para avaliar as verdadeiras mudanças no estilo de vida dos beneficiados e, mediante relatos identificados durante a revisão bibliográfica, conhecer a visão dessas pessoas, como enfrentam suas necessidades e qual é a percepção do benefício que hoje gozam.

Finalmente, quase no cumprimento do prazo 2015, a análise pode apresentar temas que devem entrar na agenda pós 2015, tomando em consideração a situação do capitalismo contemporâneo e fatores que podem dificultar ainda mais a sua realização.

METODOLOGIA

O Método

A abordagem adotada nesta pesquisa se fundamenta no materialismo histórico e dialético. A escolha parte do pressuposto de que a realidade deve ser analisada com base na historicidade, na contradição e na dialética que lhes são inerentes. O enfoque dialético é a chave para analisar a natureza do capitalismo, do papel do Estado e das classes sociais brasileira e peruana.

Foi a partir desta perspectiva de análise que a pesquisa se desenvolveu, ou seja, foi realizado um estudo comparado para identificar transformações, semelhanças e diferenças entre as realidades brasileira e peruana, considerando resultados e perspectivas, recordando que o objetivo principal da pesquisa foi o de conhecer os avanços e o papel dos PTR no Brasil e no Peru, a partir de suas múltiplas causalidades e múltiplas funcionalidades, porque, embora as PTR mantenham características em comum, seus objetivos diferem de acordo com as particularidades e realidades dos países que as empregam.

A realidade não pode ser interpretada como fato isolado, mas como parte estrutural da totalidade. Parte-se da suposição de que as dessemelhanças e as similitudes permitem a aquisição de conhecimentos precisos de fenômenos,

instituições, variáveis, estruturas e culturas. A esse respeito, Draibe e Riesco (2009) assinalam:

É verdade que as mudanças introduzidas pela regulação neoliberal não obedecem a um modelo único, já que seus efeitos não são homogêneos sobre distintos sistemas de proteção social. Encontramos diferenças entre países e grupos de países, e isso é de interesse quando se estuda a nova onda de mudanças que parecem desenvolver-se (p.11)

Nesse sentido, a comparação aparece como sendo inerente a qualquer pesquisa no campo das ciências sociais, esteja ela direcionada para a compreensão de um cenário singular ou voltada para o estudo de uma série de casos específicos.

Resultou interessante comparar como um mesmo programa, com bases e diretrizes semelhantes, considerando lineamentos internacionais, revela diferenças entre dois países que se encontram na mesma região e que registram perspectivas próprias considerando as características políticas, sociais e econômicas, e por consequência, na forma de implementação e nos resultados obtidos. Considerando as referências acima, foram apreciados os seguintes aspectos (dimensões) para a realização de um estudo articulado:

O panorama social da América Latina nas últimas décadas e dos casos, brasileiro e peruano, frente à expansão do modelo capitalista contemporâneo. Para tanto, utilizou-se a base histórica das últimas décadas no Brasil e no Peru para identificar as vertentes econômico-financeiras no campo das políticas sociais em países de regimes democratizados com base em modelos econômicos neoliberais.

O alcance de conceitos como Desenvolvimento Humano e Objetivos do Milênio, por meio de um levantamento bibliográfico e teórico, levando em consideração os ideais e fundamentos desses conceitos e a sua aplicação no contexto atual.

Para compreensão dos PTR, tomou-se como base as experiências dos programas Bolsa Família e Juntos, a partir de:

- i. Um estudo mais aprofundado da categoria “Necessidades humanas” sob os pontos de vista do direito e das relações sociais e políticas, para traçar

- uma comparação entre as linhas de ação, objetivos e mecanismos de implantação e seletividade das faixas da população a serem atendidas.
- ii. Critérios de acesso aos Programas e tipos de condicionalidades, fazendo uma relação com a categoria “Focalização”.
 - iii. Perfil dos beneficiados
 - iv. Investimentos financeiros
 - v. Indicadores

Para a realização da investigação, procurou-se comprovação da veracidade ou da hipótese e do alcance dos objetivos, geral e específico. Foi realizada uma pesquisa de tipo exploratória, que concentrou seus esforços em revisões bibliográficas e documentais em fontes indiretas e secundárias.

Processo metodológico

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa procuraram contemplar a necessidade de construir um referencial teórico consistente com os objetivos da pesquisa, capaz de auxiliar na análise dos dados e informações recolhidas sobre os PTR Bolsa Família (Brasil) e Juntos (Peru).

De acordo com Medeiros (2005) “a pesquisa bibliográfica consiste em um levantamento da bibliografia referente ao assunto que se deseja estudar”. Pode-se dizer com base em Lakatos e Marconi (2001) que a pesquisa realizada utilizou o método monográfico para concentrar-se “no exame de aspectos particulares”, ou seja, das realidades e necessidades de grupos sociais desatendidos pelas políticas oficiais de seus Governos, no caso, Brasil e Peru.

A coleta de dados sustentou-se em dados obtidos com a pesquisa documental e bibliográfica. Esta considerou três etapas: análise, exploração do material e interpretação preliminar dos resultados.

A análise compreendeu a definição de categorias e a seleção das fontes bibliográficas. A seleção dos documentos utilizados foi feita por meio de consultas ao acervo de bibliotecas e sítios especializados na internet. A exploração quantitativa do material foi feita por meio da organização física e estatística dos dados, com a sua estruturação em tabelas e gráficos. Para a preparação da conclusão foi utilizado o método indutivo.

No primeiro capítulo, fez-se referência aos modelos econômicos em vigor na América Latina nas últimas décadas e ao posicionamento frente ao modelo neoliberal nesse contexto, tomando como referência concepções sobre o modelo econômico e posicionamentos ante aos, cada vez mais frequentes, períodos de crise. Adicionalmente, fez-se uso de documentos oficiais sobre os resultados sociais das medidas econômicas das décadas de 1980 e 1990, no Brasil e no Peru.

O segundo capítulo contempla a análise de conceitos de desenvolvimento humano e do processo de implementação dos Objetivos do Milênio. Para tal foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais, indicadores econômicos e sociais, documentos oficiais, relatórios de acompanhamento de organismos internacionais, como, por exemplo, relatórios de desenvolvimento humano dos últimos anos, no âmbito nas Nações Unidas e suas representações nos respectivos países.

No terceiro capítulo, fez-se um aprofundamento na categoria Transferência de Renda e suas relações com o conceito de necessidades básicas e focalização. Para alcançar os objetivos propostos, foram utilizados tanto os referenciais teóricos que fundamentam a formulação dos PTR, como os indicadores sociais dos países. Finalmente, observaram-se as formas pelas quais essas políticas se originaram na América Latina.

O quarto e quinto capítulo centraram-se na análise dos programas Bolsa Família e Juntos, nos seus respectivos países, considerando o processo de implementação, expansão, cobertura e alcance, apreciando indicadores incluídos como parte das condicionalidades. Para sua obtenção foram considerados: dados normativos, como leis, decretos, Medidas Provisórias, Portarias, entre outros; dados documentais e estatísticos, como os mapas da pobreza, relatórios de acompanhamento de ambos os

programas, relatórios oficiais vinculados aos processos de acompanhamento dos Objetivos do Milênio, documentos provenientes de Organismos internacionais (Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL, OIT, entre outros) e informações divulgadas por entidades de governo. No caso brasileiro, foram consideradas fontes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e suas diversas Secretarias, Portal oficial do PBF, Conselho Nacional de Assistência (CNAS), Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Educação (MEC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros. No caso peruano foram consideradas fontes da Presidência da República, *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF), *Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*, *Instituto de Estadística e Informática* (INEI), informações próprias do Programa, entre outros.

CAPÍTULO I

CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E AMÉRICA LATINA

1.1. Capitalismo contemporâneo

Nos tempos atuais, quando as crises capitalistas ocorrem de forma cada vez mais severa e frequente, a incerteza e as consequências em escala global se apresentam como suas principais características. Trata-se de uma realidade que não só interfere no rumo econômico de uma nação, mas também impõe as suas necessidades ante o Estado, relegando a segundo plano os verdadeiros ideais que todo aparato estatal deve assegurar: a igualdade e o real desenvolvimento de todos os grupos em uma sociedade.

O processo de ampliação do capitalismo hoje na sua etapa completa e madura, nos leva a indagação: o sistema ainda tem para onde se expandir? Uma questão delicada, na qual se deve levar em consideração o seu atual posicionamento em escala mundial, as dificuldades que atravessa para manter o controle econômico-social, assim como as suas consequências, pois essa realidade também impacta diretamente sobre o Estado e às políticas públicas desenvolvidas.

Logicamente que, quando se fala em dificuldades, estas se referem aos períodos de *débâcle* capitalista, crises cíclicas² e estruturais que envolvem o sistema como um todo (tentando manter o controle) e que se apresentam cada vez mais devastadoras e de maior duração.

²No *Capital* Marx utilizou esta terminologia considerando a sucessão de ciclos econômicos onde a saturação pela obtenção da mais-valia leva a períodos de instabilidade do capital financeiro. Marx chegou à conclusão que o enorme poder inerente ao *fatory system* e a sua dependência dos mercados, necessariamente leva ao incremento da produção que os satura, diminuindo os preços e produzindo a paralisação da produção em uma repetição de períodos de atividade moderada, prosperidade, sobre produção, crise e estancamento. Esta última, causa das crises que gera mais pobreza e consumo restringido (subconsumo) das massas (Lima, 2009).

A última crise, dos anos 2008-2009, é uma clara amostra das consequências que o período de internacionalização da produção e do capital financeiro pode ocasionar. Lembre-se que na atualidade o capital não só se pauta na extração da mais-valia de países centrais e periféricos, mas, também, sobre a base de capitais fictícios em escala mundial.

Essa tendência, levada à execução ao longo dos últimos 30 anos, focou-se na premissa de que boa parte dos investimentos deixa de ter relação com a produção e, por isso, é aplicada em ativos como alugueis de terras, preço de imóveis, entre outros. Em outras palavras, o setor financeiro buscou várias inovações que lhe permitisse ganhar dinheiro jogando com próprio dinheiro. Os excedentes gerados, que foram direcionados para mercados fictícios porque não existiam áreas geográficas para onde se expandirem, deixou os mercados muito mais propensos às crises, nas quais as dívidas e a especulação são seus principais vetores. Para Netto (2012), trata-se de uma tendência que vai e volta cada vez mais rápido, a menos que exista uma reconfiguração radical do sistema.

Como já mencionado, o acontecido em 2008-2009 forma parte de um histórico de crises³ cujos antecedentes mais próximos estão nos direcionamentos

³ ALVES (2011) destaca como as maiores que antecederam a 2008: a) 1929: As ações de Wall Street começaram a acumular sucessivas e violentas quedas. Até 1932, as ações no mercado americano perderam 90% de seu valor e um terço da população estava desempregada. b) 1973: Crise do Petróleo. Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo decide cancelar a exportação de petróleo para países que apoiaram Israel no conflito com o Egito e a Síria. Como resultado, os preços do produto dispararam e atingiram a casa dos US\$ 12 em 1974, quatro vezes maior do que no ano anterior. c) 1979: A Segunda Crise do Petróleo. Em meio à Revolução Iraniana, Ayatollah Khomeini assume o poder do país e passa a controlar a produção de petróleo, causando uma segunda disparada nos preços do produto - potencializada pelos temores de racionamento energético nos EUA. O valor do barril chegou perto dos US\$ 40, o pico da década. d) 1982: Moratória Mexicana. O México atola-se em uma crise que culmina com a surpreendente moratória do governo mexicano em agosto de 1982. Mais de 40 países recorreram ao FMI. e) 1987: O índice Dow Jones sofre a maior queda de sua história em um único dia, 22,6%. A combinação de temores com os empréstimos bancários, a desaceleração da economia e a desvalorização da moeda americana injetou pânico nos mercados americanos e o temor se alastrou pela Europa e pelo Japão. f) 1997 - Crise da Ásia. Um rápido processo de fuga de capitais e desvalorização cambial entre os chamados Tigres Asiáticos - Tailândia, Malásia, Coreia do Sul, Hong Kong, Indonésia e Filipinas - espalha medo nos mercados internacionais, em grande parte pela surpresa de ver mercados supostamente sólidos e confiáveis sucumbirem a uma crise financeira. g) 1998 - Crise da Rússia. Com a crise asiática, o preço dos commodities caiu em todo mundo e a Rússia, cuja economia depende largamente da exportação de commodities como gás natural e petróleo, declarou calote de sua dívida externa privada de curto prazo. A manobra acendeu a luz de alerta entre os investidores, que passaram a evitar mercados emergentes. h) 2001 - Ataques terroristas em 11/9: A queda de 1370 pontos no índice Dow Jones foi uma das piores do século, com os investidores perdendo mais de 8 trilhões de dólares, ou 10% do valor total do mercado de ações. Uma recessão moderada atingiu os Estados Unidos, e surgiram as primeiras advertências sobre os riscos no mercado imobiliário.

implementados na década de 1970. Nessa época a força de trabalho estava organizada e tinha poder político por meio dos partidos. As lutas sindicais nos EUA e na Itália servem de exemplo para esse momento histórico. Logicamente, o capital precisava disciplinar a força de trabalho para fora do Estado nacional e abandonou os lineamentos keynesianos e fordistas, com o objetivo de controlar os sindicatos e os altos salários da época. Uma das formas, como Harvey destaca (2011), foi mediante a globalização, o deslocamento da força de trabalho e as mudanças tecnológicas. Uma significativa perda para os trabalhadores considerando as suas conquistas trabalhistas e ampliação de direitos resultantes das lutas sociais na década de 1940.

As forças políticas conservadoras identificam como fator da crise de 1970, a ampliação de políticas universais, consideradas desnecessárias, retomando, assim, lineamentos liberais amparados na perspectiva da globalização. Medidas personificadas, naquela época, por líderes internacionais como Ronald Reagan e Margaret Thatcher, defenderam a implementação de novas políticas econômicas que atentaram contra os princípios trabalhistas, o que colocou em risco o consumo da própria produção do capital, dando espaço para a mais nova invenção: a abertura a crédito.

A retomada em escala mundial de políticas liberais, com baixos salários pelo aumento da dívida, transformou-se em uma bomba de tempo que se propagou nas últimas décadas contribuindo para a crise atual, na fala de Mészáros (2002), uma crise estrutural que envolve todos os aspectos da vida social: produção, circulação, crédito, dívidas, consumo, distribuição, meio ambiente, valores neoliberais, cultura individualista e ao Estado como articulador do sistema de acumulação.

Sem lugar a dúvidas, essa última crise rompeu com o mito de que o mercado poderia ser regulado sem maior participação do Estado. Pior ainda, demonstrou como este teve que assumir as perdas, oferecendo fundos estatais como solução imediata. Resgates financeiros⁴ e políticas de promoção do consumo imediato resultam

⁴ Na última crise financeira, a situação fez com que vários governos nacionalizassem grandes instituições financeiras e colocasse em garantia, depósitos e investimentos financeiros, cortando drasticamente taxas de juro e introduzindo políticas fiscais expansionistas. As consequências do iniciado em 2008, superaram amplamente as perdas calculadas em US\$40 trilhões (45% da riqueza mundial), ou a queda de 6,2% do PBI americano nesse ano, ou os 1,45 trilhões

insuficientes frente aos seus efeitos destrutores: a super acumulação de capitais e a impossibilidade de valorar esses capitais na esfera da produção.

Hoje o mundo continua girando, mas não se pode falar que a ressaca de 2008-2009 já passou. Países como Espanha e Grécia, com mais de 25% de suas populações atingidas, vítimas do desemprego, de trabalhos informais e desaceleração da economia, são prova que a crise ainda não foi controlada. Como Netto (2012) menciona, passa a ser um fenômeno caracterizado pela sua mobilidade geográfica e possibilidade de mutação. Por exemplo, do problema dos bancos trasladou-se de uma crise fiscal para gastos do Estado. Ela também se movimentou de modo geográfico, começando nos Estados Unidos e logo alcançando países como a Espanha, Itália, Dubai, Grécia, entre outros. Qual será o próximo porto? A América Latina?

Na fala de Mészáros (2002), e como mencionamos anteriormente, uma crise dessa magnitude se expande até aos temas vinculados à natureza e às relações sociais, onde predomina uma produção destrutiva, a permanência da apropriação do excedente e o assalto ao fundo público, o que impede a canalização de recursos adequados para a política social, ficando esta, submetida ao campo residual.

Nessa mesma linha, e complementando a visão de Mészáros, Netto (2012) cataloga a participação do Estado como um instrumento de organização da economia, operando como um administrador dos ciclos de crises, mediante políticas públicas para atender demandas e assegurar condições para o desenvolvimento monopolista do capital, utilizando o fundo público como um financiador da acumulação.

Na verdade, desde os anos 1990, em todos os continentes registraram-se crises financeiras, expressões localizadas da dinâmica necessariamente contraditória do sistema capitalista, e as crises, não só as financeiras, fazem parte necessariamente da dinâmica capitalista. Não existe capitalismo sem crise (NETTO, 2012, p. 415).

Na perspectiva de Boschetti (2010), o colapso financeiro é resultado de uma incompatibilidade estrutural entre a produção socializada e apropriação privada de

riqueza para o estabelecimento do equilíbrio entre a oferta e a demanda. A autora complementa:

A tendência mundial é de aumento da terceirização, informalidade, prestação de serviços precários, com frágil regulação econômica e social pelo estado, destruição de postos de trabalho, menos empregos na indústria e na agricultura ou leve crescimento no setor de serviço (BOSCHETTI, 2010, p. 82).

Esta é uma realidade que favorece a lucratividade do sistema bancário e o endividamento (e empobrecimento) da classe trabalhadora. Em essência, o neoliberalismo está baseado no uso sistemático do poder do Estado para impor um projeto hegemônico de recomposição da ordem capitalista mediante a integração econômica internacional, protecionismo do Estado, apropriação de recursos e o controle sobre a classe trabalhadora. Uma realidade que, até agora, demonstrou maiores consequências em países capitalistas avançados, como destaca Salama (2010, p. 303), “No caso de países em desenvolvimento, medidas anticíclicas adaptadas, como o aumento de salários e rendas, liberação de impostos a produtos importados e facilidades para o acesso ao crédito, ajudaram a minorar o impacto na população”. O autor complementa, “O aumento de número de beneficiados da política assistencialista, faz com que notemos uma melhoria na situação das classes mais pobres da população”. É neste cenário, com o auxílio do Estado, que se consegue “controlar”, de momento, o colapso do mercado, mas, nada garante que economias em desenvolvimento estejam salvas. Como já comentamos, a crise tem mobilidade geográfica e vemos hoje como se sente uma desaceleração econômica em países do terceiro mundo. Adicionalmente, políticas assistencialistas não poderiam conter as consequências na vida dos beneficiados, considerando seu aporte residual e leve impacto, isso sem esquecer-se das necessidades já existentes, um assunto que será aprofundado mais neste trabalho.

1.2. Consequências da crise para a América Latina

Na visão de Singer (2009), as consequências podem ser classificadas de formas diversas na América Latina, em razão das diferenças entre os países que a conformam: diferentes dimensões geográficas, particularidades nos índices de desenvolvimento, políticas de promoção de emprego e lineamentos econômicos. Países já bastante industrializados e urbanizados, como México, Argentina, Colômbia, Brasil, Peru e Chile foram impactados medianamente com a fuga de divisas, queda das exportações e do crédito externo e especulações por parte dos bancos privados nacionais, que também cortaram e aumentaram a cobrança de juros; em consequência, o mercado interno se contraiu, acarretando a queda da produção e o aumento do desemprego.

O Caribe, com um elevado número de pequenos países, foi atingido pela crise internacional 2008-2009 de forma mais direta, porque essas nações dependem muito de produtos importados, pagos pela receita de exportação de um número limitado de produtos primários e, especialmente, do turismo e as remessas internacionais de familiares que residem fora.

Mesmo com esses indicadores, na tentativa de fazer um balanço sobre o desempenho da América Latina, após o início do novo milênio, pode-se afirmar que este tem sido um período proveitoso para a economia da região com um incremento na taxa de poupança e acúmulo de reservas. Em média a região registrou um crescimento anual de aproximadamente 4,5% do PIB, o que incrementou a produção de bens e serviços e favoreceu a queda no índice de desemprego em 10%. Neste período de oportunidades econômicas latino-americanas destaca-se o papel que desempenha a China na região. Atualmente, 43,9% do comércio regional realiza-se com esse país, construindo-se uma relação cujo eixo se baseia na exportação de soja, minerais, ferro e cobre.

Para Ferronato (2012), a presença da China na América Latina, aporta três elementos fundamentais: primeiro, é um investidor direto em temas relacionados a infraestrutura; segundo, é o maior comprador de matérias primas e dos principais produtos de exportação e terceiro, a presença da China tornou-a um ator político

determinante nas relações internacionais, mas, trata-se de uma aproximação que deve ser levada com cuidado. Hoje, após a época de “boom chinês”, economistas falam já de um processo de desaceleração da potência oriental, o que impactaria diretamente na economia latino-americana. A crise itinerante começa a ser sentida no gigante asiático, o que impactaria a América Latina nos próximos anos. Uma prova pode ser observada na taxa atual de crescimento de América Latina. A região fechou 2014 com um crescimento de 1.1% e a Cepal⁵, por meio de uma perspectiva otimista, considera que esse número poderia incrementar-se a 2,2% em 2015.

Nesse contexto, quais são os destaques dados à situação social da região? Voltando a Mézáros (2002), para o autor, as crises econômicas demonstraram que não foram implementadas medidas de proteção de ingressos e redes sociais adequadas. Os indivíduos ficam vulneráveis frente às situações nas quais a queda drástica do PIB faz com que os salários diminuam, a instabilidade cresça e o desemprego aumente. Segundo a Cepal, OIT e OEA (2011), a partir dos anos 1990, e em particular no período 2002-2008, a superação da pobreza foi se consolidando com o crescente ingresso de membros das famílias latino-americanas em idades ativas ao mercado laboral. No entanto, com a recente crise, estima-se que nove milhões de pessoas teriam caído na pobreza em 2009, somando-se aos 180 milhões de pessoas que ali já viviam no ano 2008 (71 milhões na indigência).

Para Boschetti (2008), o que vem acontecendo dentro da política social não são inovações no referente à redistribuição de renda, do capital para o trabalho, ou às melhorias na vida da classe trabalhadora. As inovações se caracterizam como um retrocesso em relação às conquistas em décadas anteriores, na medida em que atenta contra a universalização das políticas sociais, dá espaço a programas circunstanciais e assistencialistas para tornar mais fácil o acesso a benefícios fornecidos pelo Estado, porém, sem atentar contra o sistema de acumulação ou pagamentos de dívida pública. Em linhas gerais, observa-se que países centrais e periféricos implementam programas de pronto socorro social, mas nenhum deles propõe mudanças nos regimes de

⁵ CEPAL - Press Release: *Crescimento da América Latina e do Caribe aumentará 2,2% em 2015*. (2/12/14). Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/comunicados/comunicado-imprensa-balance>> Acesso em dez 2014.

propriedade. Por exemplo, sistemas previdenciários passam a constituir elementos dos processos de financiamento ao serviço do capitalismo contemporâneo.

Ante um novo ambiente econômico internacional, os países latino-americanos têm uma importante missão. Ainda que hoje o prolongamento da crise possa prejudicar os preços dos produtos primários, é dever dos Estados desta parte do mundo, trabalhar em favor do retorno de políticas econômicas intervencionistas, assim como de um âmbito político internacional menos hegemônico, que brinde a possibilidade de avançar para a diminuição dos prejuízos gerados após décadas de políticas liberais. Um novo modelo relacionado com a implementação de um estado social e interventor que regule os ciclos econômicos e promova a reorganização da classe trabalhadora.

1.3. América Latina: da Década Perdida à expansão do neoliberalismo

Como foi mencionado, os efeitos da crise de 2008-2009 ainda são sentidos no mundo. É verdade que na América Latina o impacto foi em menor escala, mas como mencionado, isso não significa que esta parte do mundo ainda não possa sofrer maiores consequências ou não conheça as perdas – a máxima – que esse tipo de crise ocasiona.

O caos que os países desenvolvidos atravessaram há quase sete anos, pode ser comparado com o que a região latino-americana vivenciou na década de 1980, ou até mais, considerando que a maioria dos países dessa parte do mundo teve que encarar mais de sete anos de recessão absoluta, resultado de uma reestruturação econômica junto com ajustes macroeconômicos, impostos pela crise do dólar em 1971, do petróleo em 1973 e 1979 e os ajustes da dívida externa.

Durante esse período a América Latina foi sinônimo de estagnação econômica, crises em todos os setores da economia, elevados níveis de desemprego e endividamento estatal. Um dos principais fatores que contribuíram para a estagnação econômica da região foi o aumento de juros nos EUA entre 1978 e 1982. Essa elevação

deu espaço às crises das dívidas que levou inúmeros países a uma situação de insolvência, entre eles: México, Brasil, Argentina e Peru.

Para Fernandez (2012), a crise da dívida na região foi gerada desde a década de 1970 devido a três fatores econômicos: excesso de poupança nos países exportadores (naquela época de petróleo) que se direcionavam a países com elevado nível de crescimento na América Latina. Segundo fator, as baixas taxas de juros reais que levaram aos países a endividar-se fortemente e, terceiro, a expectativa que América Latina continuaria crescendo a ritmos elevados durante as décadas seguintes. Foi assim que entre 1970 e 1978 a dívida total da região subiu 24% ao ano e triplicou durante os três anos seguintes, até 1982, ano no qual o contexto mudou, dado o choque do petróleo e a crise do dólar. Esse contexto foi alterado porque grande parte dos empréstimos concedidos tiveram juros, variáveis e expressos em dólar, os quais os países latinos não puderam controlar, o que somente foi possível no final da década de 1980 com a implementação do Plano Brady⁶, após quase uma década de estancamento econômico, com um crescimento limitado do PIB na América do Sul e elevados índices de inflação em alguns países, como mostra a Tabela 1.

⁶O Plano Brady foi uma estratégia adotada em 1989 para reestruturar a dívida contraída pelos países em desenvolvimento com bancos comerciais, que se baseia em operações de redução da dívida e o serviço da dívida efetuada voluntariamente em condições de mercado. Os esquemas de redução de dívida sustentavam-se no fato que existe um excesso de dívida nas economias dos países em desenvolvimento com possibilidade de investimento, por isso a redução do saldo (extensão dos prazos junto com períodos de graça) deveria gerar certo nível de investimento produtivo que se traduz logo em incremento da capacidade de pagamento (Banco Central do Brasil).

Tabela1: América Latina PIB per capita e inflação da década de 1980

País	PIB per capita		Inflação	
	1985/89	1989	1985/89	1989
Argentina	-2,2	-6,1	468,7	4.928,60
Brasil	2,4	1,5	489,4	2.337,60
Bolívia	-1,9	-0,4	192,8	16,6
Chile	4	7,6	19,8	21,4
Colômbia	2,6	1,4	24,5	26,1
México	0,7	-1,4	73,8	19,7
Peru	-2,8	-13,1	443,2	2.775,30
Venezuela	-1,2	-10,4	32,5	81

Fonte: Cepal apud BRESSER PEREIRA, 1991, p. 7

Durante a década de 1980, as importações na região se reduziram à média anual de 8,1%. O fraco desempenho das exportações era reflexo da queda dos índices dos preços médios do principal produto de exportações da região, as matérias primas, as quais caíram 20% em termos nominais (30% se excluirmos ao petróleo). Houve uma impressionante queda da taxa média anual de crescimento do PIB que na sua fase de “recessão” (1980-1985) crescia em média 0,6%, já em sua fase de “recuperação” (1985-1990), ela subiu não mais que 1,9%.

Aproximando da realidade dos países que são motivo desta pesquisa, no que se refere à economia brasileira no início da década de 1980, a crise da dívida e a recessão marcaram o cenário desse país. O crescimento econômico produzido até finais da década de 1970 acabou gerando pressões inflacionárias e problemas na balança comercial. Em vários lugares do Brasil ressurgiram pressões por uma melhor distribuição de renda e melhores condições de vida, entretanto, o segundo choque do petróleo comprometeu ainda mais a situação brasileira.

A partir de 1981, ocorre a ênfase do ajuste do modelo recessivo. O preço dessa adaptação em termos de inflação foi elevado e persistente. No caso da inflação a tendência à aceleração foi reforçada e se manteve na cena brasileira até meados da década de 1990. Foram também registradas reduções no PIB, sendo que o crescimento médio que era de 7% (anos 1970) caiu para 2% na década de 1980. As taxas

internacionais de juros causaram um crescimento da dívida do Brasil com os EUA, além do aumento do déficit público. A dívida interna seguia o mesmo caminho, aumentando cada vez mais por causa da política fiscal expansionista do governo brasileiro.

Dentro desse panorama conturbado (produto da dívida externa, da inflação, do endividamento do setor público, das pressões exercidas por parte da população e dos trabalhadores), surgem diversas tentativas de reformas monetárias e ocorre a adoção de planos como o Plano Verão, Plano Bresser e Plano Cruzado. Porém, todas estas tentativas terminam em fracassos e os resultados demonstraram uma efetividade limitada.

O fim da ditadura militar também foi uma característica marcante na história brasileira da década de 1980. Após 21 anos, o retorno à democracia em 1985, trouxe reformas importantes para o país.

No referente ao caso peruano, economicamente, pode-se falar de semelhanças como o acontecido no Brasil nesse período. Ainda que a volta à democracia com o segundo mandato de Fernando Belaunde (1980-1985) fora recebido com grande expectativa, após doze anos de governo militar, a queda no preço dos minerais, somado ao contexto econômico internacional da época, deu início a uma preocupante crise econômica, refletida na dificuldade para o pagamento da dívida externa, a desvalorização do Sol (moeda da época substituída pelo "Inti" em 1985) e o forte aumento da inflação. Para ter uma ideia, no final de 1970 a inflação alcançou os dois dígitos. Entre 1980 e 1985 chegou a ter uma média 130,78% anual e alcançou os quatro dígitos em 1990, no final do primeiro governo de Alan Garcia (1985-1990), o que a classificou como hiperinflação.

Segundo a pesquisa "*Una Economía Bajo Violencia: Perú, 1980-1990*" realizada por Efraín Gonzales, do *Instituto de Estudios Peruanos – IEP*, em 1991, a economia peruana, caracterizada por seu tamanho médio em comparação a dos outros países da região, registrou uma drástica queda no seu PIB *per capita*, passando de US\$ 938 em 1980 a US\$ 718 em 1989. Neste período, também se intensificou a marginalização dos setores de "baixa produtividade", representados por trabalhadores rurais e setores

pobres urbanos (favelas), que tiveram pouca participação no dinamismo econômico registrado basicamente nos setores de exportação e indústria.

A isso, somam-se as catástrofes da guerra civil da época, com a proliferação de movimentos terroristas, como *Sendero Luminoso* e o *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* (MRTA) que, segundo o relatório final da *Comisión de la Verdad de Reconstitución*⁷ de 2003, esta guerra, entre 1980 e o ano 2000, deixou um total de 69.280 vítimas e 8.558 pessoas desaparecidas.

Voltando ao contexto econômico regional do final da década de 1980, com a falta de liquidez necessária para continuar o pagamento da dívida externa⁸ de vários países latino-americanos, os Estados Unidos e os organismos internacionais impuseram uma alternativa que marcaria as bases do que seria a expansão do modelo neoliberal. Essa alternativa, baseada no denominado Consenso de Washington, ganhou destaque devido ao conjunto de medidas compostas de dez regras básicas, formuladas em novembro de 1989, por economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Tal formulação baseou-se nos fundamentos do economista John Williams do *International Institute for Economy*, e veio a tornar-se a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" a fim de promover um "ajuste macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades financeiras. A "fórmula" recomendava: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, privatização das estatais, desregulamentação (controle das leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade intelectual.

⁷A *Comisión de la Verdad y Reconciliación* (CVR) foi uma comissão peruana encarregada principalmente de elaborar um relatório sobre a violência armada interna, vivenciada no Peru durante o período entre anos 1980 e 2000. Pegou-se testemunhos de 16985 pessoas e organizou-se 21 audiências com as vítimas da violência nas quais participaram mais de 9500 pessoas. O relatório final publicou-se o dia 28 de agosto de 2003, ante o presidente de então, Alejandro Toledo (2001-2006).

⁸Segundo o relatório *El financiamiento externo y la deuda externa de América Latina y el Caribe en el año 2000*, elaborado pelo Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA, em 2001, a dívida total de América Latina em 1990 alcançava os 443.049 milhões de dólares. Em 1975 eram 69.093 milhões de dólares que em cinco anos quase triplicou chegando a alcançar os 220.444 milhões de dólares.

Essas mudanças no esquema econômico trouxeram danos sociais que foram sentidos com maior intensidade em países como Brasil, México e Argentina, onde parques produtivos foram desmontados e alguns setores desnacionalizados. Economicamente, os países da região registraram baixas taxas de crescimento, graves crises cambiais, déficits públicos crescentes e aumento das dívidas públicas internas, isso trouxe como consequência um aumento do desemprego estrutural e perda de direitos sociais básicos como a precarização das relações trabalhistas e a privatização de bens públicos: saúde, previdência e educação.

O Consenso, na sua “missão” de proteger a produtividade privada, levou os Estados da região a incrementar a sua participação em outros setores mediante políticas de caráter privatista dos serviços de interesse público. Prova disso são os caminhos utilizados no campo da proteção social, quando a focalização e a descentralização, constituem-se como a estratégia central de suas ações. Exemplos são encontrados nos programas de assistência social, quando entidades do terceiro setor passam a transitar com maior autonomia no desenvolvimento de políticas de caráter assistencial direcionadas aos extremamente pobres. No Peru as ONGs começaram a ganhar espaço no primeiro governo de Alberto Fujimori (1990-1995). No caso brasileiro, o fenômeno se repete após a promulgação da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Para Castelo (2012), este modelo trouxe uma dupla movimentação popular na América Latina; de um lado, as classes dominantes adequaram seus modelos de supremacia, incorporando diretrizes focalizadas às expressões mais explosivas da "questão social", naquilo que se convencionou chamar de social-liberalismo. De outro lado, uma revolta das classes operárias que levou a crises políticas que custaram a presidência de alguns mandatários da época, defensores do modelo (Argentina, Bolívia, Equador) e à eleição de coligações partidárias com posições anti-neoliberais (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai). Em alguns casos, as lideranças não mantiveram a sua linha de resistência após a posse e aderiram ao neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo, o governo Lula é o caso mais emblemático. De maneira complementar, Bueno (2012) identifica esse período como o

ciclo de reformas neoliberais que aceleraram a integração das grandes economias do capitalismo global, as quais provocaram diminuição na qualidade de empregos e quedas no que se refere à distribuição de renda, atingindo não só a classe pobre como também à classe média. Adicionalmente, o aumento das importações não manteve um equilíbrio em comparação com as exportações, o que ocasionou instabilidade na produção interna.

Resulta inegável que o Consenso de Washington assenta-se nos pilares neoliberais fundamentais: liberalização e desregulamentação. Ele também converge com interesses dominantes expressos pelos governos dos Estados Unidos, países desenvolvidos e pelos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial, entre outros), visto que liberalização e desregulamentação criam oportunidades de negócios em escala global.

O que não deve se desconsiderar é que esses acontecimentos afetaram os preços internos e reduziram as reservas cambiais dos países; levaram também os Bancos Centrais a aumentar os juros e até emitir títulos da dívida pública com correção cambial, pois, desse jeito, tentariam cumprir as metas de inflação estabelecidas e direcionariam ainda mais a remuneração do capital financeiro. Nesse processo o FMI se faz presente com resgates, tendo como consequência mais um ajuste fiscal com o objetivo de mostrar para os mercados a viabilidade do pagamento dos serviços e das dívidas externas e internas. Formou-se um círculo de acúmulo de dificuldades no balanço de pagamentos, nas finanças públicas, na produção e na geração de emprego de qualidade nos países. Como Filgueiras (2003) afirma:

Uma política econômica que apenas transfere os problemas para o futuro imediato, com o subsequente agravamento da vulnerabilidade externa e o aprofundamento da fragilidade financeira do Estado, isso até que ocorra uma nova conjuntura internacional desfavorável que, por sua vez, levará à próxima crise e a um novo acordo com o FMI. (FILGUEIRAS, 2003, p.3).

Em definitivo, o Consenso de Washington foi criticado pelos equívocos nas suas diretrizes e, principalmente, pelos fracassos no referente ao pouco gasto social e às políticas sociais restritas. É nesse cenário que ganha destaque o reajuste, conhecido como Pós-Consenso de Washington, que ressaltou a necessidade de reformas de

segunda geração. Na análise de Bustelo (2003), o Pós-Consenso para autores como Burki e Perry (1998), procurou completar o Consenso com quatro aspectos adicionais encarregados ao Estado: Melhorar a qualidade das inversões em capital humano, promover o desenvolvimento de sistemas financeiros sólidos e eficientes, fortalecer o entorno legal e regulatório (desregulação do mercado de trabalho e melhora das regulações referentes à inversão privada em infraestrutura e serviços sociais) e melhora na qualidade da gestão no setor público. Trata-se de uma proposta que poderia denominar-se 10+4. Além da estabilidade macroeconômica, essa adequação procurava medidas estruturantes com impacto de longo prazo: crescimento econômico, robustez do sistema financeiro, eficiência nos setores privatizados, investimentos do governo em educação e tecnologia, redução das falhas de governo e de mercado, e construção de instituições sólidas.

Do o ponto de vista sobre como o Consenso se implementou em países como o Brasil e o Peru, no caso brasileiro, dois foram os fatores que caracterizaram a década de 1990, o Plano Real e a estabilização das taxas de inflação. Sob o mandato do Presidente Collor de Mello, o Brasil foi o último na região a se acoplar às medidas neoliberais. Com o fim deste governo em 1992 e a substituição pelo governo de Itamar Franco (1992-1995), a ascensão dessa doutrina (Neoliberal) teve um processo mais lento entre 1993 e 1994 (nesse período destaca-se a implementação do Plano Real em 1993), sendo retomado com maior intensidade pelos dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a criação das condições propícias à implementação das “políticas pró-mercado”.

À medida que o próprio papel do Estado era rediscutido no fim da década de 1980, com redefinição dos limites de espaço público e privado em favor deste último, uma serie de transformações passariam a refletir o receituário "neoliberal" posto em prática. Para Garcia de Britto e Mendez (2003), políticas de caráter ortodoxo com o objetivo de controlar a inflação e o déficit público eram acompanhadas por uma drástica mudança na estratégia de desenvolvimento econômico: as empresas estatais passaram a ser vendidas, barreiras tarifárias abolidas e empresas multinacionais cortejadas, numa

tendência que veio a se acelerar no decorrer da década de 1990. Ao final, foram privatizadas 38 empresas nesse período, todas de pequeno ou médio porte, totalizando uma receita de apenas US\$ 736,3 milhões. A maioria dessas empresas era vinculada aos setores de siderurgia, petroquímicas e fertilizantes.

Em linhas gerais, o acontecido no Brasil, após a imposição das medidas neoliberais, guarda semelhanças com o cenário nos demais países da região: estabilidade relativa dos preços e baixíssimo crescimento econômico, acompanhados pelo aumento da dívida externa e interna. Destacam a desnacionalização do aparato produtivo, com transferência de renda do setor público para o setor privado, e o passo de uma atmosfera produtiva para uma financeira. Aqui também se destaca a elevação das taxas de desemprego e a redução dos rendimentos do trabalho. Em suma, aprofundamento dramático da dependência e da vulnerabilidade externa do país, ampliação da fragilidade financeira do setor público, precarização do mercado de trabalho e manutenção ou deterioração das condições sociais: pobreza, incorreta distribuição de renda e riqueza, violência e desigualdade econômica e social.

Referente ao Peru, a princípio da década de 1990, o fim do governo de Alan Garcia (1985-1990) deixa um clima muito tenso no país, com uma hiperinflação anual de 4.049% que fez com que se registrasse elevação nos preços 39 vezes por ano. A reforma neoliberal dos anos noventa, desenvolvida pelos governos de Alberto Fujimori (1990-1995 e 1995-2000), propôs o regresso ao modelo primário-exportador da década de 1950 (época de auge da economia peruana).

A resposta à crise iniciada na década de 1980 foi um pacote neoliberal, composto por três políticas que iriam garantir a estabilidade econômica. A primeira delas foi o programa de estabilização, adotado em agosto de 1990, com o objetivo de controlar a inflação e normalizar o pagamento dos serviços da dívida. O segundo passo foi dado pelas reformas institucionais pró-mercado, iniciadas em 1991. Essas reformas incluíram a desregularização dos mercados financeiro e laboral, redução e unificação tarifária, privatizações, e esforços para redução de evasão fiscal. O terceiro passo foi

dados pela reintegração do Peru ao círculo financeiro internacional. Para Dancourt (1999), os governos de Fujimori, com estas medidas, deixaram de lado duas questões estruturais da sociedade peruana: a distribuição de renda e a inclusão social das populações indígenas, localizadas em sua maioria, na área rural, que representam mais de 50% da população.

Para a comunidade internacional, o controle da hiperinflação e a derrota do Sendero Luminoso, um dos principais grupos terroristas da época, foram os dois principais pilares das ações durante a década 1990. Sobre este último ponto, a garantia de ter um país já pacificado foi um ponto crucial para a chegada de capital estrangeiro ao país.

1.4. Realidade social na América Latina no contexto neoliberal da década de 1990.

Com a imposição de políticas econômicas neoliberais na região, se produziu um maior distanciamento da concepção de gasto social responsável. Lembrando que até então não se identificava na América Latina a existência de um modelo de bem-estar sólido, o que termina dando um maior espaço ao fortalecimento de políticas focalizadas. Uma realidade marcada por políticas que se afastam de conceitos e princípios relacionados à universalização e proteção social básica para todos os cidadãos.

Como se mencionou em outros parágrafos, se fortaleceu os “mandamentos” de uma agenda que tem como diretrizes a privatização, a descentralização na execução e provisão dos serviços sociais e institucionalização de programas residuais dirigidos exclusivamente à população pauperizada. O argumento? Cuidar dos recursos “limitados e escassos” de nações subdesenvolvidas e minorar a sobrecarga estatal desses países. Medidas que refletem sobre o gasto social na América Latina, de apenas 12,8% do PIB na década de 1990 (Cepal 2009). A isso temos que somar a evolução desfavorável das políticas de geração de emprego de qualidade.

O BM, defensor dessa perspectiva residual, incentivou e financiou a implementação de programas focalizados que, segundo seus argumentos, ampliam o atendimento aos mais pobres, porém, sem atentar contra o modelo de produção globalizado e os interesses do capital financeiro. Uma teoria refutável já que não alcançou um impacto significativo na redução da pobreza, o que pode ser apreciado na Tabela 2 onde, segundo a Cepal, em seu Panorama Social (2006), a pobreza na América Latina alcançou um dos picos mais altos comprometendo 43,8% da população em 1999.

Tabela 2- Índice de pobreza e indigência na América Latina (1980-2003)

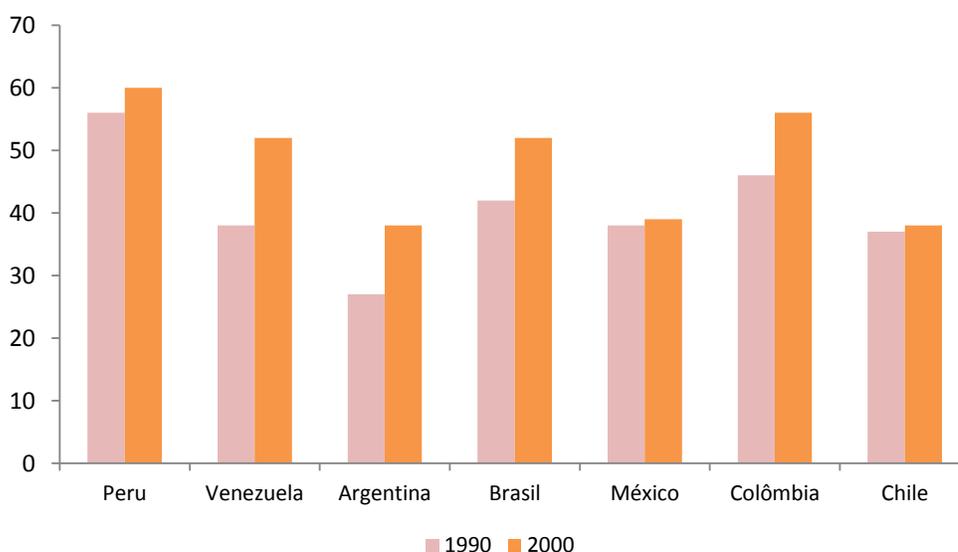
Anos	População Pobre		População Indigente	
	Porcentual	Pessoas (milhões)	Porcentual	Pessoas (milhões)
1980	40,5	136,0	18,6	62,4
1990	48,3	200,2	22,5	93,4
1994	45,7	201,5	20,8	91,6
1997	43,5	203,8	19,0	88,8
1999	43,8	211,5	18,5	89,4
2000	42,5	207,1	18,1	88,4
2001	43,2	213,9	18,5	91,7
2002	44,0	221,4	19,4	97,4
2003	44,3	226,0	19,2	98,0

Fonte: CEPAL (2006, p.19)

Logicamente, sob esta perspectiva, a assistência social torna-se uma fonte limitada para atender à população identificada a partir do conceito de pobreza absoluta. Nesse ponto, e seguindo filosofias neoclássicas, parte-se do princípio de que os indivíduos são os culpados por sua situação de desemprego e pobreza, relacionando-se assim, o mercado de trabalho como o único veículo capaz de garantir a subsistência. Uma teoria particular considerando que no ano 2000, segundo a OIT (2006), 48.6% dos latino-americanos encontravam-se na categoria de trabalhadores informais e 10.5% da população era desempregada. Separando por países, o Gráfico 1 demonstra

claramente as consequências dessas políticas em países como o Peru, Colômbia e o Brasil. Nesse panorama, a evolução do mercado de trabalho mostra claramente uma evolução desfavorável. A geração de emprego nos setores exportadores, produto da abertura de mercados, foi insuficiente para compensar a destruição de postos de trabalhos antes protegidos.

Gráfico 1 – Trabalho informal na América Latina – 1990-2000 (%)



Fonte: Site Instituto Peruano de Economia (2007)

Na perspectiva de Ocampo (2011), o processo de reformas econômicas não incluiu uma flexibilização generalizada do mercado de trabalho e gerou uma tendência de usar contratos a curto prazo, facilitando assim relações informais de contratação laboral. A proporção de pessoas que recebiam um salário mínimo em empregos temporários aumentou significativamente e a geração de novos empregos ficou difícil. Claramente uma perspectiva preocupante referente à evolução da política social, que não promovia o emprego formal, seguro e protegido.

Tentando fazer uma divisão por país, das diretrizes no âmbito laboral, Ocampo, tomando como base Uthoff (2011), divide a região em três grupos. Primeiro, caracterizando por setores informais muito grandes e onde se destaca a força trabalho

jovem no segmento informal. A cobertura social das pessoas empregadas é inferior a 30%. Destaca-se aqui, Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru e Paraguai. O segundo grupo é formado pela Colômbia, México, República Dominicana, Panamá e a Venezuela. A cobertura social deste grupo chega a 50%. E finalmente países como a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai, com uma cobertura de seguridade social de pessoas empregadas superior a 60%. Já entrando no âmbito da proteção social, é possível dizer que a previdência, regida pela lógica do seguro social, foi a forma encontrada pelo capitalismo para garantir um mínimo de segurança social aos trabalhadores que só dispõem da sua força de trabalho para viver. Para os trabalhadores excluídos do acesso ao emprego, e para aqueles que não contribuem para a previdência, se estabelece um vazio social, já que eles não têm proteção previdenciária porque não contribuem, e na maioria das vezes, não têm acesso à assistência, porque esta é direcionada a situações específicas e aos mais pobres.

No que se refere à previdência social, observou-se um processo de adequações, com a execução de processos de privatização, como foi mencionado em outros parágrafos, com mudanças paulatinas em cada país, como apresenta a Tabela 3.

Tabela 3 - Modelos e características das reformas previdenciárias

Modelo e país	Regime financeiro	Cálculo de benefícios	Gestão
Reformas estruturais			
Modelo substitutivo de capitalização individual Chile: Maio de 1981 Bolívia: Maio de 1997 México: Setembro de 1997 El Salvador: Maio de 1998 República Dominicana: 2003-2005	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Modelo paralelo de capitalização individual (o trabalhador pode optar pelo sistema de sua preferencia) Peru: Junho de 1993 Colômbia: Abril de 1994	Repartição	Benefício definido	Pública
	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Modelo mixto de capitalização individual (o trabalhador aporta simultaneamente ambos os sistemas) Argentina: Julho de 1994 Uruguai: Abril de 1996 Equador: 2001	Repartição	Benefício definido	Pública
	Capitalização individual	Contribuição definida	Privada
Reformas do parâmetros ou sem reforma			
Brasil (Regime Gereal de Previdência Social, trabalhadores do sero privado: 1999	Repartição	Contribuição definida	Pública
Brasil (setor público): 2003 Costa Rica (componenete de repartição): 2005 Cuba Guatemala Haití Honduras Nicarágua Panamá Paraguai Venezuela (República Bolivariana do Caribe de língua inglesa)	Repartição	Benefício definido	Pública

Fonte: Elaborada por Boschetti (2008, p. 188).

Na argumentação de Boschetti (2008), com base em Navarro (1998) e Anderson (1995):

Para os liberais, a proteção social garantida pelo estado social, por meio de políticas redistributivas, sobretudo as de seguridade social, é perniciososa para o

desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança da população (Navarro, 1998). Tais argumentos sustentaram uma programática baseada na não-interferência do Estado na regulação do comércio exterior e dos mercados financeiros, no estabelecimento de políticas monetaristas e contenção dos gastos sociais, com manutenção de uma taxa 'natural' de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (Anderson, 1995, p. 11), e reformas das políticas de previdência, na perspectiva da privatização com intuito de ampliar a poupança interna. (BOSCHETTI, 2008, p.183).

Na procura da melhor compreensão do padrão de proteção latino-americana, identifica-se que diversos autores tentaram classificá-lo a partir do rumo assumido pelas políticas sociais nesta parte do mundo. Entre os primeiros trabalhos que buscam esquematizá-los a partir do contexto dos anos 1980, o estudo realizado por Filgueira, em 2007, intitulado "*Cohesión, Riesgo y Arquitectura de protección social en América Latina*" ganha destaque. O autor identificou três padrões regionais de bem-estar, considerando cobertura, benefícios, condições de acesso e estratificação de serviços.

No primeiro grupo de países, se apresentava um "*universalismo estratificado*", com políticas de ampla cobertura, porém, segmentadas, de acordo com a inserção ocupacional. Identifica, como exemplo desse grupo de países, Chile, Uruguai e Argentina. O segundo grupo de países, considerados "*excludentes*", por possuírem Estados mínimos e de quase nula designação de recursos para políticas de bem-estar, podem ser reconhecidos em El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. O terceiro grupo aglutina países "*duais*" como o Brasil e o México, por combinarem o universalismo estratificado em relação aos setores urbanos e, a exclusão em setores rurais.

Tomando como base o período de reformas e ajustes dos anos 1980, Barba Solano (2004), apresentou a sua visão do cenário regional. Para este autor a política social latino-americana se aproxima mais de um conceito residual. Embora a região tenha atravessado épocas de auge econômico após a crise da década de 1980, é evidente que os desafios sociais continuam presentes nos dias atuais.

Por sua parte, Soares (2004), em Conferência⁹, lança mão de um esquema de análise que elucida o impacto do ajuste a partir de três modalidades. A primeira, executada no Chile, foi marcada pela substituição total do aparato estatal de proteção social pela privatização irrestrita das suas instituições. Nessa experiência pioneira na região, os sistemas públicos e universais foram substituídos por seguros privados, ligados ao capital financeiro, com um gigantesco subsídio de recursos públicos por parte do Estado.

A segunda modalidade, para a autora, consiste na desaparecimento de políticas sociais pouco sólidas. Nestes casos, argumenta que foi mais fácil eliminar os poucos direitos sociais existentes mediante a privatização de bens e serviços públicos e substituir o aparato estatal de assistência à pobreza por organizações não governamentais (ONGs). Para Soares, um dos casos paradigmáticos dessa alternativa na América Latina foi o Peru. A terceira modalidade, argumenta a autora, foi uma combinação do desaparecimento de políticas sociais dirigidas aos mais pobres ou “excluídos” (como a assistência social) com “reformas” constitucionais que eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas. No seu lugar foram introduzidos mecanismos que interromperam o processo de construção de uma Seguridade Social mais ampla e generosa, baseada nos direitos de cidadania e no dever do Estado. O caso brasileiro é considerado um exemplo.

Outra análise que ganha espaço nos últimos anos foi realizada por Martinez Franzoni (2007), referente às características dos modelos latino-americanos no contexto neoliberal. A autora identifica três modelos: O *regime estatal-protectorista*, no qual se verifica o papel do Estado na prestação de serviços direcionados a diversas áreas da vida social, no sentido de tornar menor a sua dependência do mercado. Nesse tipo de regime predomina a proteção social e a formação de capital humano. Encontram-se nessa categoria, países como o Brasil, Costa Rica, Uruguai, Panamá e o México. O regime *familiarista*, caracterizado pela reduzida intervenção do Estado e,

⁹SOARES, Laura. Globalização e o papel do estado na proteção da vida. Conferência realizada no II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária, promovido pela ABRASCO. (Associação Brasileira de Saúde Coletiva), Caldas Novas/GO, novembro de 2004. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2004/221104_conferencia.pdf> Acesso em abr de 2014.

consequentemente, por possuir mais da metade de sua população em situação de pobreza. Ou seja, a capacidade do mercado de trabalho é mínima para absorver e remunerar adequadamente sua força de trabalho. Neste grupo, a autora inclui países como o Peru, além do Equador, Guatemala, El Salvador, Venezuela e a Colômbia. No regime *estatal-produtivista*, o papel do Estado torna-se funcional às demandas do mercado, ou seja, ele subsidia as políticas sociais viabilizadas pelo setor privado. Nesse regime é maior a mercantilização da força de trabalho, assim como a proteção na velhice; a formação de capital humano relacionada à saúde e educação, estão sujeitas ao poder aquisitivo da população. Neste tipo de regime, estão agrupados a Argentina e o Chile.

De modo geral, como a autora especifica, observa-se que na América Latina se comparte uma características em comum: os postos de trabalho são em grande medida informais, dado a ineficiência dos mercados de trabalho e com políticas públicas fracas ou inexistentes. Neste sentido o intervencionismo familiar e comunitário desempenham um papel central. Tais critérios podem ser observados e identificados na realidade brasileira e peruana: famílias pobres sem a devida proteção do Estado, mercados laborais segmentados e políticas focalizadas em processo de expansão. Essa lógica produz o que a autora denomina “*emagrecimento*” ou diminuição da ação do Estado, como produto da ampliação do mercado na provisão social mercantilizada.

Em outro trabalho a autora (2008) define o bem-estar na América Latina como “ausente e insuficiente”, já que sua concepção está associada à garantia de ingressos e atenção às necessidades básicas. Fazendo referência aos neoliberais, a autora assinala que para estes o bem-estar só é possível mediante o manejo privado e mercantil dos riscos e a intervenção do Estado deve ser de natureza compensatória. Para Martinez Franzoni, “risco não é uma propriedade dos indivíduos particulares, é uma probabilidade dos coletivos” (MARTINEZ FRANZONI, 2008, p.25). A família e o mercado são insuficientes para assumir riscos sociais, por isso o papel do Estado deve ser protagonista. A autora complementa, fazendo referência a Rudra (2005), no que diz respeito aos países periféricos: “Não se pode trabalhar sobre o conceito de

mercantilização da força de trabalho. Na verdade é tarefa dos governos promover trabalho remunerado” (RUDRA, 2005, apud MARTINEZ FRANZONI, 2008, p.38).

No caso brasileiro, mediante a Constituição de 1988, o país legitima importantes conquistas dos direitos sociais, da seguridade social e da gestão das políticas. Um avanço que permitiu designar uma forma nova e ampliada de previdência, saúde e assistência. Além disso, se legitimava a universalidade, a uniformidade e a descentralização como pilares destas políticas. O detalhe foi que, com o modelo neoliberal, o cenário mudou. O ajuste neoliberal entre os anos de 1991 - 2000 teve como consequência para o Brasil um processo de marginalização social, a pobreza, trabalho informal e elevados índices de desemprego. Na fala de Tavares (2001).

A combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público, a geração de novas situações de exclusão social e o agravamento das já precárias condições sociais daquela parcela da população já considerada ‘em situação de pobreza’, resulta naquilo que estamos chamando de ‘custo social do ajuste no Brasil’. (TAVARES, 2001, p. 172),

Algo corroborado em análise apresentada pela Folha de São Paulo¹⁰ em 2001, tomando como base a pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, onde demonstra incremento do trabalho informal em 62% naquela década. Nas seis principais regiões metropolitanas do país, o número de pessoas ocupadas sem carteira assinada cresceu 62% entre 1990 e 1999. Em São Paulo, esse crescimento foi de 81%.

Referente à contribuição previdenciária, e sua relação com o emprego formal, verifica-se que a proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada diminuiu de 56,9% em 1990 para 44,5% em 1999, significando uma queda de 12,6%. Segundo a concepção neoliberal de política social, o bem-estar social pertence ao âmbito do privado. Observam-se então dois claros paralelos na administração de políticas. De um lado, observa-se uma política focalizada e de acesso direcionado a determinados grupos (os mais excluídos), financiados com recursos orçamentários, e do outro, um sistema privado destinado aos segmentos sociais de maior poder econômico. Para Boschetti (2010):

¹⁰FOLHA DE SÃO PAULO. Jovens estão estudando mais antes de entrar no mercado de trabalho, 21 de set. de 2001. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/imprescindivel/dia/gd210901.htm>> Acesso em mai. de 2014.

A assistência, embora reconhecida legalmente como direito, mantém prestações assistenciais apenas para pessoas comprovadamente pobres e incapazes ao trabalho e implementa programas e serviços cada vez mais focalizados em populações tidas como de "risco social" pelo jargão técnico. (BOSCHETTI, 2010, p. 74).

No país as políticas focalizadas promovidas pelo Estado neoliberal não só excluem a maioria da população do acesso aos benefícios, como rompem com o que está garantido pela Constituição Federal. Alguns desses problemas se acentuam com a falta de emprego formal, a queda nos salários e a precarização das relações de trabalho. Há uma fragilização na organização dos trabalhadores, como consequência da flexibilização das relações de trabalho, que forçam a perda das conquistas sociais.

A queda no emprego industrial foi compensada pelo aumento do emprego nos serviços e no comércio, mas esse fenômeno não foi mais observado, de forma que a taxa de desemprego passou a aumentar. Segundo dados levantados por Neri, Camargo e Reis (2000), a taxa de desemprego aberto, que em março de 1990 representava 4% da força de trabalho, atingiu 6% dessa força em 1992, auge da recessão, observando-se uma leve recuperação do nível de emprego nos setores comércio e serviços, enquanto o industrial continua com queda ou estagnação. Até o início de 1995, o aumento do nível de emprego total foi suficientemente forte para levar a uma redução na taxa de desemprego aberto. A partir desse momento, com os efeitos da crise do México, a taxa de desemprego aberto volta a crescer, movimento que se acentua a partir de 1997 devido à estagnação do emprego.

No campo da saúde, o período anterior à Constituição de 1988, teve crescimento dos gastos social até o início da década de 1990 e esse setor não foi exceção. Entre 1980 e 1993 o Governo Federal era responsável pelo gasto social de 75% (Mendes apud, Negri, 2002), logo sendo transferido gradualmente a responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

O artigo 196 da Constituição afirma:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido por políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 196).

As políticas de saúde perderam sua dimensão integradora ao restringir o financiamento apenas aos recursos fiscais ficando à mercê de políticas de ajuste fiscal cada vez mais restritivas.

A queda na qualidade do serviço fez com que a demanda por atenção privada registrasse um maior incremento ao já registrado no início da década de 1980, quando representava 37,6% do total de gastos de saúde. Tomando como base dados da PNAD, no final de década de 1990 os seguros de saúde alcançavam a 38.7% milhões de brasileiros. Referente a índices de extrema pobreza, o Brasil, segundo o relatório nacional de acompanhamento ODM Brasil 2014, entrou na década de 1990 com 25.5% da sua população na categoria de extremamente pobre (ingresso menor ou igual a US\$1,25 por dia), terminando a década ainda com 15.5% da população nesta categoria.

No referente à educação no início da década de 1990, segundo o mesmo relatório, 22% da população brasileira era analfabeta. A recessão que atingiu a economia brasileira levou os filhos da classe média à escola pública, o que criou um aumento de demanda para o qual tais escolas não estavam preparadas.

Para Oliveira dos Santos (2010), um dos principais méritos da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso foi o crescimento da oferta de vagas em todos os níveis de ensino, mas esse crescimento veio acompanhado de idiosincrasias do sistema educacional que foram adicionadas aos problemas causados pela política de descentralização e de financiamento do ensino. Claramente, o acesso ao conhecimento era desigual, pois a maioria das escolas do país possuíam poucos insumos escolares básicos (bibliotecas, computadores, Internet, etc.), e o mais grave, ainda se observava poucas preocupações com o conhecimento e a cultura educacional.

No caso peruano, uma das mais importantes consequências da implementação do ajuste estrutural e das políticas macroeconômicas neoliberais foi o seu efeito na redução na criação de emprego e qualidade no trabalho. As medidas da década de 1990 trouxeram uma leve estabilidade da economia, mas isso não se viu refletido na geração de emprego. Por exemplo, segundo Barros e Hitner (2010), tomando como base dados do *Instituto Nacional de Estadísticas e Informática* – INEI, Lima

Metropolitana, que concentra quase 1/3 da população total do Peru (22 milhões de habitantes em 1993, 30 milhões hoje), em 1992 havia uma taxa de desemprego de 9,5%, porcentagem que chegou a elevar-se a 10% em 1997 e 7.7% até o ano 2000. No âmbito nacional, o desemprego urbano alcançou 8,3% entre 1992 e 1997, quase três pontos a mais do registrado em 1988 (5,5%). Segundo análise elaborada por Figueroa (1998), os novos postos de trabalho basicamente foram classificados na categoria de empregos informais. O regime neoliberal, iniciado em 1990, registrou uma taxa de emprego informal que alcançou 52% do emprego total e que, ao invés de diminuir, aumentou, alcançando taxa de 56,9% em 1997.

Entre os setores que impulsionaram o emprego na década de 1990 destacam-se os primários e construção civil, este último uns dos grandes criadores de postos de trabalho incorporando anualmente 260.000 pessoas, mas, que não oferecia -na maioria de casos- condições básicas de acesso a benefícios sociais. Para ter uma ideia, o setor da construção teve uma participação no emprego de 3.8% e passou a 5% em 1997.

Referente à temporalidade no emprego, esta também se viu afetada significativamente. Segundo o *Ministerio de Trabajo*, os empregos permanentes se reduziram em 80% e o emprego assalariado formal passou a representar 39% em 1997. O emprego informal se viu impulsionado pela proliferação dos chamados setor de “serviços”. Por sua parte, o governo estimulou contratos de formação laboral juvenil e os contratos de práticas pré-profissionais, certamente com baixos salários.

Com os ajustes e políticas neoliberais, os planos de saúde, tanto públicos como privados, mostraram quedas. Para Petrer e Cordero (1999), a porcentagem de pessoas com plano de saúde decresceu de 37,7% em 1994 a 23,5% em 1997. A população com planos privados foi a mais afetada, registrando uma queda de quase 50%. As pessoas que perderam seu emprego formal e passaram à informalidade, conseguiriam manter seu status de assegurado pagando 9% do seu novo salário, mas só uma mínima porcentagem manteve o benefício.

Referente aos índices de pobreza, estes não registraram diminuição durante a década de 1990. Segundo dados do INEI, em 1985 representavam 41% da população. Esse número subiu a 53% em 1995, registrando só uma leve diminuição, chegando a

51% em 1997, uma porcentagem que equivale a 12 milhões de pessoas. Certamente, a maior incidência de pobreza está nas famílias da serra rural.

Para Jiménez (2000), avaliando o gasto público nesta época, a proporção destinada à saúde e educação, tomando como base o PIB, demonstra que a principal preocupação do regime neoliberal implementado no Peru não foi melhorar a condição de vida da população. Durante 1990-1991 a proporção era 2,3%, a mais baixa da América Latina. Durante 1996-1997, após o crescimento econômico notável de 1993-1995, esse percentual sobe a 5,8%, enquanto o gasto em educação se eleva de 2,4% em 1992 a 3,1% em 1997, porém, diminuem em 1998 para 2,9% do PIB.

Examinando a composição do gasto social público peruano, observa-se o registro de aumento em 1990. Em 1985-1987, a média de participação era de 15% para logo subir a 20% em 1994, devido principalmente, segundo Figueroa (1998), a investimentos na construção de escolas, mas não em uma reforma educativa. Isso era totalmente compatível com o “boom” do setor de construção já mencionado. Para Figueroa, não se registrou impacto na qualidade do ensino ou melhorias no conteúdo escolar. A média de alunos por educador é uma das maiores do continente e a carga horária de ensino está entre as mais baixas na região.

Voltando ao panorama regional, o que fica claro neste cenário é que grande parte dos países latino-americanos estão próximos a cumprir 200 anos de independência, o que deve levar à reflexão sobre o crescimento dos grupos mais vulneráveis. É verdade que as bases das repúblicas nesta parte do mundo não foram sólidas e foram excludentes em grande parte da sua história, observando-se até hoje desigualdades sociais que incentivaram uma menor participação popular e foram tornando-se residuais e insuficientes para uma população que ainda precisa de serviços verdadeiramente básicos. Um cenário que não mudará com um estado capitalista extremamente dependente de políticas de mercado que, aliás, com uma economia crescente, ainda é muito vulnerável devido a seu nível de dependência.

Em definitivo, o ideal é alcançar um nível de desenvolvimento humano, mas o desafio é analisar até onde a perspectiva liberal facilita ou dificulta que nações de

estruturas ainda frágeis, como a latina, consigam aperfeiçoar esses índices considerando os níveis de desigualdade.

CAPÍTULO II

DESENVOLVIMENTO HUMANO E OS OBJETIVOS SOCIAIS DO NOVO MILÊNIO

2.1. Desenvolvimento Humano

No esforço de melhor compreender os conceitos que englobam o desenvolvimento humano, constata-se que resulta difícil defini-lo em uma única frase, tendo em vista que envolve uma discussão complexa com múltiplas variáveis.

Fazendo referência aos primeiros registros, pode-se destacar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas em 1986.

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais. (NAÇÕES UNIDAS, Assembleia 41/128, ano 1986, Artigo 1º).

Essa declaração toma como base a Carta das Nações Unidas (1945) e os acordos internacionais de direitos econômicos, sociais, civis e políticos, que destacam o reconhecimento do direito à livre determinação dos povos.

Também tiveram destaque em sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, a Carta Africana de Direitos e Povos (1981) e a Convenção Americana sobre Direito Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – *Protocolo de San Salvador* (1998), que consideram o desenvolvimento como direito, fazendo especial ênfase na importância de defender direitos econômicos, sociais e culturais.

Levando em conta que, embora os direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais tenham sido reconhecidos em instrumentos internacionais anteriores, tanto de âmbito universal como regional, é muito importante que esses direitos sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos, a

fim de consolidar na América, com base no respeito pleno dos direitos da pessoa, o regime democrático representativo de governo, bem como o direito de seus povos ao desenvolvimento, à livre determinação e a dispor livremente de suas riquezas e recursos naturais (PROTOCOLO DE SAN SALVADOR, 1998, preâmbulo).

Por sua parte a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), reafirma:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais. Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento. O progresso duradouro, necessário à realização do direito ao desenvolvimento, exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional. (DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993, Artigo 10º).

Como mencionado, não se pode falar de uma única definição de desenvolvimento humano, mas, considerando a evolução que essa categoria vai adquirindo, tomamos como referência as particularidades e desafios que o homem globalizado de hoje apresenta.

Logicamente, ao explorar essa categoria temos que ir ao documento que marcou as bases para a implantação desse conceito, o relatório Desenvolvimento Humano apresentado pelo PNUD no ano 1990. Nesse trabalho se especifica que desenvolvimento humano é um processo que permite ampliar as oportunidades dos indivíduos, oferecendo uma vida prolongada e saudável, acesso à educação e a oportunidade de desfrutar de um nível decente de vida. Aqui também é importante se considerar outras faculdades, as quais incluem: a liberdade política, a garantia de direitos humanos e a capacidade de interagir com outros grupos sem sentir-se "envergonhado de aparecer em público".

Em princípio, essas oportunidades podem ser infinitas e mudam no tempo. Sem embargo, as três principais são desfrutar de uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso a recursos necessários para lograr um nível de vida adequado. Mas, desenvolvimento também considera outras oportunidades, altamente valoradas, desde a liberdade política, econômica e social, até a possibilidade de ser criativo e produtivo, respeitar-se e desfrutar da garantia dos direitos humanos. Desenvolvimento Humano tem dois aspectos, a formação de capacidades - tais como um melhor estado de saúde, conhecimentos e destrezas- e o uso que a gente faz das capacidades adquiridas para o descanso, a produção ou as atividades culturais, sociais e políticas. Se o desenvolvimento não consegue equilibrar esses aspectos, pode gerar uma considerável frustração humana. (PNUD, Relatório Desenvolvimento Humano 1990, p. 34).

Trata-se de uma categoria que, segundo o mesmo relatório, não deve ser confundida com necessidades básicas, já que o enfoque deste último geralmente concentra-se no “grosso” de bens e serviços que grupos desprotegidos da população precisam: alimentos, moradia, roupa, atendimento médico e água. Prioridades que devem ser satisfeitas para depois dar espaço às oportunidades do ser humano. Uma categoria que será explorada com maior detalhe no próximo capítulo.

Logicamente, existem outros fatores e indicadores a serem incluídos, ainda mais no momento atual, o qual é marcado pelas limitações e barreiras impostas pela mundialização do capital. É neste cenário que os conceitos de desenvolvimento precisam ser repensados, entrando novamente no debate político, filosófico e econômico.

Os lineamentos após o Consenso de Washington demonstram que desenvolvimento humano e crescimento econômico não têm sido convergentes. Após a suposta estabilidade econômica, recuperada graças aos reajustes econômicos implementados, muitos países registraram um incremento no seu PIB, mas a desigualdade foi acentuando-se claramente até princípios do novo milênio, como apresenta a Tabela 4.

Tabela 4: Desenvolvimento Humano América Latina

País	1980	1990	2000	2005	2008	2010	2013
Argentina	0,665	0,694	0,753	0,758	0,777	0,799	0,808
Brasil	0,545	0,612	0,682	0,705	0,731	0,739	0,744
México	0,595	0,647	0,699	0,724	0,739	0,748	0,756
Perú	0,595	0,615	0,682	0,694	0,707	0,722	0,737
Colômbia	0,557	0,596	0,655	0,680	0,700	0,706	0,711
Equador	0,605	0,643	0,658	0,687	0,697	0,701	0,711
Chile	0,640	0,704	0,753	0,785	0,805	0,808	0,822
Uruguai	0,658	0,691	0,740	0,755	0,773	0,779	0,790

Fonte: PNUD. Desenvolvimento Humano 2014, p. 170

Na fala de Sen (1990), citado por Geiffin (2001), desenvolvimento humano tem que ser um processo de ampliação das “capacidades” das pessoas e não um aumento da utilidade e a satisfação econômica. Em outras palavras, são opções e escolhas com o objetivo de ter uma vida mais plena com acesso a conhecimentos. Nessa mesma perspectiva, Ranis (2000) complementa que desenvolvimento humano é o objetivo central da atividade humana e que o crescimento econômico é um veículo que ajuda a promovê-lo, mas que esse crescimento deve vir acompanhado de um elevado coeficiente de gasto social que se traduz em políticas com o objetivo de promover a igualdade e o bem-estar. Para isso, deve-se considerar o verdadeiro reconhecimento dos direitos sociais e as garantias universais.

Como Pinsón (1998) destaca, é importante reconhecer os direitos sociais como parte integral dos Direitos Humanos, tratando-os como uma responsabilidade pública na procura de satisfazer necessidades reais, sem as quais não se poderia falar em liberdade nem dignidade. Fica evidente que uma liberdade real só ficará garantida com ações e atitudes concretas em benefício do bem-estar dos cidadãos as quais comprometem o Estado no seu reconhecimento e na produção de políticas públicas. Nessa mesma linha, não se pode deixar de lado a visão de Marshall (1967), quem dá realce à ideia de que o elemento social, como parte dos direitos de todo cidadão, deve referir-se “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar (...) na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (p. 63). Na fala de Telles (1998)

Por isso mesmo, ao revés de um determinismo econômico e tecnológico hoje em dia mais do que nunca revigorado, será importante reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais. Sentido político ancorado na temporalidade própria dos conflitos pelos quais as diferenças de classe, de gênero, etnia, raça ou origem se metamorfoseiam nas figuras políticas da alteridade - sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como questões pertinentes à vida em sociedade. (TELLES, 1998, p.4)

Em definitivo, se identificam lineamentos ideais que ainda não ganharam o devido espaço na execução de políticas sociais e econômicas. Segundo Rey (2013), resulta indispensável analisar o nível de acesso das massas a políticas sustentáveis no tempo, já que isso garante o verdadeiro desenvolvimento dos cidadãos. Em outras palavras, um país demonstrará claros indicadores de desenvolvimento quanto mais reconhecidos sejam os direitos, que devem se comparar aos indicadores de igualdade e liberdade. “Até que os direitos sociais não sejam satisfeitos, não se pode falar de liberdade” (REY, 2013, p.80). Liberdade só é viável em um contexto de verdadeira democracia, que vai além da escolha de partidos políticos mediante eleição. Envolve uma verdadeira participação na vida política, mas isso ainda está longe dos objetivos da ideologia neoliberal reinante, que precisa de desigualdade, “porque na desigualdade encontram-se os benefícios do sistema” (idem, p. 86).

Mas, como falar de uma real participação a fim de alcançar um verdadeiro desenvolvimento humano? Garrido (2013) defende a ideia de que as bases para uma sólida demanda, com vistas a um verdadeiro desenvolvimento, estão na educação de qualidade, porque educação é sinônimo de liberdade e direito. Mas, aqui não está se falando de ensino básico; a educação que interessa é aquela centrada na socialização a fim de conhecer o verdadeiro papel de cada indivíduo na sociedade, para defender a verdadeira dignidade humana como objeto de desenvolvimento. Então, desenvolvimento humano e inclusão social tornam-se constantes desafios com vistas a assegurar bem-estar social.

No caso da América Latina, nos últimos trinta anos a região vivenciou um processo de mudanças associadas a transformações de modelos econômicos, mas, a

desigualdade, a pobreza e os limites da legitimidade institucional continuam sendo tarefas pendentes que impedem grande parte da população latino-americana de vivenciar sua condição de cidadão. Uma cidadania que, como Calderón (2007) destaca, deve também considerar uma redefinição das relações culturais, em escala nacional e global, o reconhecimento das diferenças em sociedades cada vez mais diversas e o reconhecimento dos direitos de participação dos indivíduos.

Neste processo de suposta “recuperação de estados democráticos”, os cidadãos recuperam o seu poder de escolha e de consumo, mas, até que ponto pode-se falar de independência em espaços dominados pelo mercado onde o Estado tem uma participação mais passiva?

Abundam os paradoxos nesta nova dinâmica entre a inclusão e a exclusão. Por exemplo, enquanto se universaliza certo consumo midiático, a segmentação na conectividade interativa produz novas rupturas na educação, poder e comunicação; enquanto avança a cobertura escolar, se segmentam as conquistas da educação por grupos socioeconômicos, com a conseguinte reprodução intergeracional da pobreza; enquanto a sociedade da informação melhora a distribuição das imagens, piora a distribuição da riqueza; enquanto se criam condições para um maior espaço político e tecnológico favorável ao multiculturalismo, a penetração dos grandes entrepostos mediáticos e os padrões de consumo que transmitem tendem a homogeneizar estilos de vida que se apresentam como únicos possíveis¹¹. (CALDERÓN, 2007, p. 44).

Nesse ponto, o autor, Calderón, traz uma interessante reflexão que Fajnzylber já sugeriu em 1987 e que poderia ser aplicada até hoje. O estudioso chileno destacava naquele momento a necessidade de modificar o padrão de desenvolvimento na América Latina, cuja modernização se caracteriza por uma assimetria entre o elevado componente de imitação das políticas e o componente marginal de inovação econômica-social, política e cultural. Padrões que devem ser modificados somando os desafios e contrariedades que hoje a globalização apresenta, processos vinculados à oportunidade de acesso à informação e queda de barreiras. Mas até que ponto isso

¹¹CALDERON - Texto original: Las paradojas abundan en esta nueva dinámica entre inclusión y exclusión. Por ejemplo, mientras se universaliza cierto consumo mediático, la segmentación en la conectividad interactiva produce nuevas brechas en educación, poder y comunicación; mientras avanza la cobertura escolar, se segmentan los logros educativos por grupos socioeconómicos, con la consiguiente reproducción intergeneracional de la pobreza; mientras la sociedad de la información mejora la distribución de las imágenes, empeora la distribución de la riqueza; mientras se crean condiciones para un mayor espacio político y tecnológico favorable al multiculturalismo, la penetración de los grandes emporios mediáticos y los patrones de consumo que transmiten tienden a homogeneizar estilos de vida que aparecen como los únicos posibles.

influencia no desenvolvimento humano? O que se observa hoje é que a globalização financeira inclui unicamente aos setores considerados economicamente valiosos dos países, regiões ou cidades, produzindo uma desigualdade mais marcada com aqueles que não contribuem com o sistema de acumulação, os mais pobres.

Ainda que se fale de crescimento econômico na América Latina, a desigualdade está presente, pois a abertura de mercados depende da capacidade dos países, das empresas e do capital humano. Se hoje se fala sobre a importância de mercados globalizados eficientes, esses não são equitativos já que não promovem a atividade política e participação em movimentos sociais. Isso se agrava em situações de crise, onde os mais fracos são os mais prejudicados pelo avanço do desemprego e da impossibilidade de ter uma política de *welfare state* adequada.

Neste ponto, torna-se oportuno fazer uma análise sobre as concepções de desenvolvimento humano e sua configuração nos relatórios do PNUD. Podemos observar que as fórmulas e prioridades vão se adequando segundo o panorama político-econômico mundial. Vê-se que em 1990, em um período de ressurgimento de lineamentos liberais, a fórmula apresentada recomendava levar em consideração a tese de que o desenvolvimento econômico facilitaria o processo de expansão das capacidades das pessoas. Ante isso, como é mencionado no Relatório de Desenvolvimento Humano 1990, qualquer estratégia deverá velar prioritariamente pelo crescimento econômico para uma redução da pobreza absoluta.

Analisando as consequências do Consenso de Washington, vemos como em 1997, o Relatório de Desenvolvimento Humano deste ano dedicava atenção à discussão sobre a luta contra a pobreza de ingressos, enfatizando a impossibilidade do pobre de acessar oportunidades que lhe permitirão uma vida digna. Vemos como o conceito de distribuição de renda ganha espaço e a viabilidade de transferência de recursos começa a ser discutida. Um discurso que vai ficando mais sólido como a entrada do novo milênio e que se reflete no relatório de Desenvolvimento Humano de 2000, quando o PNUD reafirmava a importância de uma reestruturação dos orçamentos, tendo um maior cuidado nas questões humanas, na procura de um crescimento econômico em benefício dos pobres e uma maior participação do Estado

nestas questões. Esse era um pensamento que se reafirmava em 2010, ao se comemorar os 20 anos desse trabalho, pois foi um ano que também trouxe ajuste nas métricas.

Em um primeiro esforço, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apresentado em 1990, mostrou alguns componentes, como o índice de educação, a longevidade e a renda. Com o passar dos anos, e a partir de 2010, estes parâmetros tiveram um ajuste mediante três novas categorias que consideravam: uma vida longa e saudável, expectativa de vida ao nascer; acesso ao conhecimento, anos de estudo e anos esperados de escolaridade; e padrão de vida decente.

- i. Índice de Desenvolvimento Humano ajustado por desigualdade (IDH-D). Mediante a perspectiva de desigualdade, cuja ideia é evidenciar as diferenças de em ingressos, saúde e educação.
- ii. Índice de Desigualdade de Gênero (IDG). Aqui se incluem taxas de mortalidade materna e representação da mulher no parlamento
- iii. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Contempla avaliações da pobreza considerando o ingresso mediante a observação de diversos fatores como nível de vida básico, acesso à escolaridade, água tratada e atendimento de saúde.

Trata-se de um relatório também interessante porque, a cinco anos da meta 2015, destaca que ainda 1.700 milhões de pessoas (um terço da população dos 104 países considerados) viviam em condições de pobreza multidimensional. Além disso, 1.300 milhões sobreviviam com US\$1,25 por dia ou menos.

Voltando ao cenário da América Latina, motivo desta pesquisa, o relatório de desenvolvimento humano do PNUD 2013, A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado, centra-se no espaço que países do hemisfério sul têm ganhado nos últimos anos, considerando a ascensão dos mesmos, após a crise dos gigantes do norte. O referido Relatório destaca o desempenho de países em desenvolvimento, entre os anos 1980 e 2010, mediante maior participação no comércio internacional, por terem aumentando de 25% para 47% o incremento na produção mundial, que passou de 33% a 45%. O relatório ressalta que, pela primeira vez em 150 anos, a produção combinada

das três economias líderes do mundo em desenvolvimento, Brasil, China e a Índia, é praticamente igual ao PIB combinado das potências industriais mais consolidadas do norte: Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido e os Estados Unidos. Referente ao posicionamento da classe média “do Sul” (como é classificado nesse trabalho), esta cresceu rapidamente em tamanho, ingressos e expectativas, alcançando 58% em 2010 frente aos 26% registrados em 1990.

Esse documento também dá destaque aos avanços referidos com saúde pública, educação, transporte, telecomunicações e participação cívica na governança nacional. Conquistas destacadas, mas ainda insuficientes considerando que, no relatório do ano seguinte, "quase 80% da população global não dispõe de proteção social ampliada. Cerca de 12% (842 milhões) padecem de fome crônica, e quase metade dos trabalhadores - mais de 1,5 bilhões - trabalha em regime de emprego precário ou informal" (Relatório Desenvolvimento Humano 2014, p. 3), indicadores que impedem um fortalecimento pleno da cidadania e a possibilidade de exigir respostas aos governos no referente aos direitos sociais.

Mas, o que é que observamos nas diretrizes e prioridades presentes na concepção de desenvolvimento humano com o passar do tempo? Claramente, uma adaptação de objetivos, considerando as consequências das políticas de ajustes econômico após o início da década de 1990. Aqui está se falando sobre como o capitalismo globalizado desestabilizou os direitos trabalhistas, já que se apresentavam como uma ameaça, isso sem esquecer as políticas para o combate da pobreza que continuam sendo residuais.

A deterioração do capital social poderia incentivar ciclos de revolta e distúrbios sociais. Revoltas que, como mencionado, já se viram em alguns países latinos e que custou o cargo de alguns mandatários no final do século passado. Por isso, a necessidade de uma virada tornando as redes de proteção social eficazes em termos de alcance e custos. Na fala de Stein (2006), a persistência da extrema desigualdade na distribuição de renda, fez com que a pobreza passasse a ocupar espaço importante nas políticas e recomendações por parte dos organismos internacionais, sem as quais, poder-se-ia gerar motivos de lutas sociais e se constituírem em ameaça para os países

ricos. Nessa perspectiva, desde o ano 2000, o Banco Mundial anuncia uma nova concepção de pobreza, considerando fatores multidimensionais e, para tanto, propõe uma “nova” estratégia para configurar a proteção social, qual seja, a partir do “manejo social do risco”, composto de três elementos básicos: estratégias de manejo de risco (prevenção, mitigação, e superação de eventos negativos); sistemas de manejo de risco (informais, de mercado e públicas) e atores no manejo de risco (indivíduo, família, comunidades, ONG, mercados, governo, organismos internacionais e comunidade em geral).

Com a chegada do século XXI os organismos internacionais veem na implementação de redes de proteção social a possibilidade de dar resposta às demandas sociais, mediante um duplo objetivo de reduzir a pobreza e incrementar o crescimento econômico e, para isso, recomendam o desenho de programas focalizados, como forma de responder às limitações impostas pelo mercado, cabendo, portanto, a intervenção do Estado. Acredita-se que uma alternativa para o aumento de capacidades humanas, deve se dar mediante a prática de Programas de Transferência de Renda (PTR). Lembre-se que, por muito tempo, o principal e mais importante indicador do nível de desenvolvimento foi o ingresso *per capita*, que hoje se sabe que resulta insuficiente e impreciso.

Nesse cenário, novos lineamentos e prioridades ficam sob o “guarda-chuva” da Declaração do Milênio, que nasceu com a perspectiva de dar um “rosto mais humano” ao desenvolvimento, ou seja, com o objetivo de reverter o histórico “esquecimento social”. Declaração que em 2015 chegaria ao término de sua primeira etapa, porém, com defensores e detratores como veremos a seguir.

2.2. Desenvolvimento e os Objetivos do Milênio

Como foi mencionado, e voltando à realidade regional, o Consenso de Washington, cujas orientações foram primeiramente pensadas para a América Latina, mas que logo se espalharam de maneira generalizada para todo o mundo, procurou “na sua filosofia” afiançar e potencializar políticas de abertura e liberação das economias

para contribuir para um maior crescimento econômico. Na visão dos liberais, um mercado integrado levaria a uma convergência de rendas, de forma que a redução da pobreza seria uma consequência natural da globalização.

Os anos demonstraram que a abertura dos mercados não ajudou a diminuir os índices de desigualdade, pelo contrário: o modelo gerou instabilidade social, propagou a implantação de políticas assistencialistas, desregulamentou os mercados e criou empregos precários e sem garantias de direitos sociais. Ante isto, e com a pressão de diferentes movimentos, somado à necessidade de respostas às insatisfações populares (prevendo conflito sociais maiores para o futuro), a comunidade internacional identificou a necessidade de implementar uma nova estratégia, centrada no discurso da eficiência na gestão e no combate à pobreza como iniciativas globais.

A necessidade de um rosto mais humano para o desenvolvimento e para as políticas neoclássicas implementadas até então, obrigou aos organismos internacionais a estabelecerem metas, na tentativa de minimizar os efeitos do Consenso de Washington. Nesse contexto, se desenvolveram um conjunto de indicadores de bem-estar social sobre aos quais se definiram metas específicas que agrupavam diferentes problemáticas mundiais. É assim que nascem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Em Setembro de 2000, cerca de 200 nações firmaram um compromisso para combater problemáticas concretizadas em oito objetivos:

- i. Erradicar a pobreza extrema e a fome: Reduzindo para metade a porcentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1,25 dólares por dia e reduzir para metade a porcentagem da população que sofre de fome.
- ii. Alcançar o ensino primário universal: Garantindo que todas as crianças terminem o ciclo completo do ensino primário.
- iii. Promover a igualdade de gênero e a autonomia da mulher: Eliminar as disparidades de gênero no ensino primário e secundário.
- iv. Reduzir a mortalidade de crianças. Reduzindo em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos.

- v. Melhorar a saúde materna. Reduzindo em três quartos a taxa de mortalidade materna.
- vi. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças. Começando por reduzir a propagação do VIH/SIDA e a incidência da malária e outras doenças graves.
- vii. Garantir a sustentabilidade ambiental: Integrando princípios de desenvolvimento sustentável, acesso à água potável e melhorando consideravelmente a vida de pelo menos 100,000 habitantes em bairros degradados.
- viii. Criar uma parceria global para o desenvolvimento. Destaca-se: Mediante o desenvolvimento de um sistema comercial multilateral aberto, procurando mecanismos que possibilitem melhorar a qualidade de vida de populações vulneráveis, procurando o acesso a novas tecnologias e adequados sistemas que permitam um maior acesso a medicamentos a pessoas necessitadas.

Revisando a Declaração do Milênio (2000), tem-se a impressão de que está se falando de um novo momento da história do homem, onde se tem a oportunidade de corrigir todos os erros do passado:

Estamos decididos a estabelecer uma paz justa e duradoura em todo o mundo, em conformidade com os propósitos e princípios da Carta fazer respeitar a igualdade e soberania de todos os Estados. (NAÇÕES UNIDAS, Declaração do Milênio, Valores e Princípios, 2000, p.1).

Em outro trecho...

... conseguir que a globalização venha a ser uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, atualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual. Depende também de uma boa governação no plano internacional da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais. (NAÇÕES UNIDAS, Declaração do Milênio, Valores e Princípios, 2000, p.2).

Percebe-se um discurso que destaca o resgate de valores fundamentais como a igualdade na distribuição dos benefícios, o que a torna ambiciosa, considerando o prazo estabelecido e tempo limitado. Com certeza, precisaria de reformas e ampliação

das políticas implantadas até então. Uma mudança que deixaria de lado a residualidade para conseguir uma universalidade de seu alcance.

Quanto ao PNUD, reconhece-se um avanço significativo no que se refere às políticas de cooperação internacional. Contudo, para González Reyes (2012), tal ajuste nas políticas, considerando a dimensão das metas estabelecidas, ainda estão distantes dos resultados esperados. Prova disso, é que, hoje, no começo de 2015, observa-se que os progressos têm sido insuficientes em algumas partes do mundo. Além disso, tem-se, ainda, a presença da crise econômica e financeira, especialmente considerando a pressão que exerce contra a necessidade de políticas universais.

Para Salama (2013), apesar do progresso nos ODM, a pobreza ainda se encontra em um nível elevado. Neste ponto deve-se considerar o grau e variação das desigualdades e taxa de crescimento do PIB como fatores-chave que explicam a verdadeira evolução da pobreza. Tais elementos constituem o que Bourguignon (2004) denominou “triângulo da pobreza”, ou seja:

Quanto maior o nível das desigualdades, mais é provável que a profundidade da pobreza seja importante. No sentido inverso, quanto maior o crescimento, mais a renda dos pobres aumenta e menos tempo eles dedicarão para preencher a diferença que os separa da linha de pobreza, se e somente se a distribuição das rendas que acompanha o crescimento não é alterada. (BOURGUIGNON, 2004 apud SALAMA, 2013, p.18).

A aceleração do crescimento se traduz como um fator positivo para a luta contra a pobreza, sempre que isso não signifique um aumento da desigualdade. Seria impreciso só considerar ingressos monetários para clasificar o nível de limitações. Dentro deste conceito também deve considerar-se os serviços que o cidadão pode ter acesso e o respeito pelos seus direitos.

Nos últimos 20 anos, o crescimento veicula desigualdades crescentes, entre capital e trabalho e no interior do trabalho; as leis do mercado não conduzem a uma redução da pobreza quando o crescimento é modesto e volátil (América Latina) e, no caso de um crescimento muito forte, seus efeitos potencialmente positivos são contrarrestados, pelo menos parcialmente, pelo forte aumento das desigualdades (China). (SALAMA, 2005, p.190).

Para o autor (2005, p. 190), a evolução da pobreza depende de três fatores: a taxa de crescimento, o nível das desigualdades e sua variação. Enquanto a

desigualdade estiver latente com sinais de crescimento leve (que não levem em consideração os direitos trabalhistas, por exemplo) não se terão verdadeiros indicadores que demonstrem a diminuição da pobreza. Uma situação que fica ainda mais delicada em períodos de crise, quando o Estado decide dar prioridade às necessidades do capital, deixando, em segundo plano, políticas que implicam na ampliação do gasto social.

Voltando aos pilares gerais dos ODM, os países participantes estabeleceram um novo direcionamento nas suas políticas com o objetivo de estimular um crescimento econômico inclusivo, com emprego e políticas redistributivas claramente relacionadas aos primeiros cinco objetivos: erradicação da extrema pobreza e a fome, ensino básico universal, igualdade entre os sexos, combate à mortalidade infantil e saúde materna. O exemplo mais evidente para concretização de tais objetivos, foi a implementação e massificação de PTR. Iniciativa que entre seus objetivos gerais, na maioria de países onde foram implementados (incluindo o Brasil e o Peru), procuram estimular, por meio de condicionalidades, a utilização dos serviços de saúde e educação básica e, assim, combater a pobreza, mediante a transferência de livre uso que também satisfaça a necessidade de consumo.

Trazendo alguns indicadores, ainda que no relatório ODM (PNUD, 2014) já se informe que a pobreza extrema foi reduzida à metade em todo o mundo (de 36% em 1990 a 18% em 2010), com grandes resultados na Ásia Oriental, Ásia Sul-Oriental, América Latina e Ásia Central, África Subsaariana e Ásia Meridional, há distância da meta de sua erradicação. Em 2010, na África Subsaariana e Ásia Meridional, 48% e 30% da sua população, respectivamente, encontrava-se na categoria de extremamente pobres.

Os resultados alimentares também se apresentam como um desafio. No referente à ingestão de alimentos, segundo o mesmo relatório, observa-se em 2013 que ainda 842 milhões de pessoas (14,3% da população mundial) sofre de desnutrição crônica. Em outras palavras, uma de cada sete crianças de até cinco anos, apresenta peso abaixo do normal e, uma de cada quatro, mostra sinais de atraso no crescimento. Alcançar a meta estabelecida de 11,8%, em 2015, requererá esforços significativos e

imediatos. Neste ponto as cifras parecem ser mais otimistas em América Latina, tendo em vista que, no ano de 2013 a estimativa é de que 8% da população apresenta nutrição insuficiente, enquanto a meta a ser alcançada em 2015 é de 7%.

No referente à taxa de mortalidade infantil no mundo, as Nações Unidas (ODM, 2014) falam em uma redução de quase a metade em relação àquela registrada em 1990, passando de 90 mortes por cada 1.000 crianças a 48 em 2012, lembrando que a meta é alcançar os 2/3 em 2015. No caso da América Latina, a região estaria próxima de um resultado positivo, considerando que em 2012, a mortalidade infantil ainda alcançava a 19%. A meta em 2015 na região é chegar a 18. (ODM 14, PNUD, p.24).

No relacionado à mortalidade materna, no mundo, de cada 100.000 mães em 1990, 380 não sobreviviam. Em 2013 esse número decresceu a 210 de cada 100.000. Resultado que demonstra trabalho pela frente a ser realizado, considerando que se está longe de uma redução de 3/4 partes. Nesse aspecto, a América Latina tem um grande desafio pela frente, considerando que em 2012 a taxa de mortalidade materna impactava 77 mulheres de cada 100.000. A meta é chegar a 33 em três anos (ODM 14, PNUD, p.28).

O impulso à educação básica também é outro grande desafio mundial. No caso da região, em 2012, calcula-se, segundo dados divulgados no mesmo relatório, que 94% do total de crianças foram matriculadas na escola primaria, percentual que vem se mantendo desde o ano 2000.

De modo geral, e subtraindo os novos obstáculos que se apresentam, tais como as guerras, entre outros, mundialmente os indicadores confirmam que o prazo estabelecido para cumprimento das metas (2000-2015) não foi suficiente e, talvez, por esse motivo, é que em outubro 2013, realizou-se um ato oficial com “uma reunião de urgencia e determinação” das Nações Unidas, com os Chefes de Estado e de Governo sobre avanços dos Objetivos, uma ação que resultou na construção de um Documento Final¹² onde se expressa a preocupação com os Objetivos, uma vez que, apesar de

¹² NAÇÕES UNIDAS. *Seguimento dos resultados da Cumbre do Milênio*. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.4>> Acesso em nov. de 2014.

certos progressos notáveis, suas metas continuam longe de serem alcançadas. Entre diversas recomendações, ressalta-se a destinação de 0,7% do PBI à assistência oficial para o desenvolvimento e, como parte desta, entre 0,15% e 0,20%, seja destinada aos países menos adiantados (Nações Unidas, 2013, p. 5).

Logicamente, os resultados alcançados afiançam mais o que serão os novos desafios após 2015, objetivos focados especialmente na erradicação da pobreza até 2030 e o resgate ambiental, como foi anunciado pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, em junho 2014 na Bolívia na reunião nos G77+China, encontro que juntou representantes de 133 países em desenvolvimento mais o gigante asiático¹³.

Levando em consideração os indicadores apresentados, resulta interessante a reflexão de Filgueira, Errandoneo e Kaztman (2008), que apresentam duas características pouco alentadoras relacionadas aos ODM: a primeira, de caráter teórico, que, embora considere os projetos desenvolvidos, acredita que não mudarão o problema de fundo (os níveis de exclusão). A segunda, de caráter empírico. De um ponto de vista teórico, resulta preocupante a tendência das instituições multilaterais de continuarem apostando em instrumentos de mercado e dispositivos de inspiração neoclássica na hora de procurar soluções para os problemas sociais. Do lado empírico, a evidência mostra que em muitos países e regiões inteiras, as metas não serão alcançadas, nem com projeções otimistas, isso porque não se considerou uma análise mais minuciosa no referente às características sociais, políticas e econômicas de determinadas regiões e países. A prova mais clara se observa no fracasso absoluto que já se vê na África Subsaariana. “As Metas do Milênio são desculpas para trazer ao cenário dois atores esquecidos no debate até então: o Estado e a sociedade” (FILGUEIRA, ERRANDONEO e KAZTMAN, 2008, p.10).

Os autores complementam:

Para os países de ingressos médios não existe um diagnóstico ou hipóteses de intervenção, especialmente no que se refere a aspectos sociais das Metas do Milênio. Este problema se torna particularmente grave na América Latina, que

¹³AGENCIA BRASIL: *Ban Ki-moon pede liderança forte à Bolívia para agenda sustentável pós-2015*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-06/ban-ki-moon-pede-lideranca-forte-bolivia-para-agenda-sustentavel-pos>> Acesso em jul. de 2014.

se constitui a região de desenvolvimento médio mais vulnerável do planeta cujas respectivas bases parecem frágeis e fragmentadas. (FILGUEIRA, ERRANDONEO e KAZTMAN, 2008, p.12).

Especificamente no caso da América Latina, em países considerados de “ingressos médios”, a prioridade é adaptar as abordagens e instrumentos para que respondam as cambiantes e variadas necessidades. Esse mecanismo ainda se encontra um pouco longe da realidade de localidades pobres de países como o Brasil ou o Peru, considerando os índices de desigualdade ainda elevados.

Logicamente, não se pode falar de um fracasso na região, mas ainda encontra-se distante de uma consolidação de êxito. Filgueira no texto intitulado *El desarrollo Maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas* em 2009, destaca:

As metas do Desenvolvimento do Milênio são a face social da globalização e, por isso mesmo, suas projeções estão dentro dos limites aceitáveis para os paradigmas dominantes em matéria econômica¹⁴. (FILGUEIRA, 2009, p.24).

E acrescenta:

O drama da região nas duas últimas décadas foi de ter acreditado que o problema se originava no Estado e que a solução estava no Mercado. Pelo contrário, o problema está nos Mercados – assimétricos, capturados, rentistas, ineficazes e ineficientes – e no Estado¹⁵. (FILGUEIRA, 2009, p.29).

Na visão de Echart e Puerto (2006), o projeto ODM deve considerar outros fatores para a definição de parâmetros e metas. A pobreza é um fenômeno que não nasce de um vazio, por isso precisa ser enquadrada no marco das relações sociais, econômicas e políticas, já que é um problema de caráter multidimensional, marcada pela historicidade do objeto e sujeito. Não se pode tratar a pobreza e a desigualdade em um tempo determinado com ações pontuais, na defesa de políticas focalizadas. Os “mínimos” dificilmente gerarão grandes mudanças nas condições de vida da população,

¹⁴FILGUEIRA – Texto original. Las metas de Desarrollo del Milenio constituyen la cara social de la globalización y, por ello mismo, sus proyecciones se encuentran dentro de los límites aceptables para los paradigmas dominantes en materia económica.

¹⁵ FILGUEIRA – Texto original. El drama de la región en las últimas dos décadas ha sido creer que el problema estaba en el Estado y la solución en el mercado. Por el contrario, el problema está en los mercados –asimétricos, capturados, rentistas, ineficaces y ineficientes– y en el Estado.

ainda mais, considerando-se a dificuldade no contexto da crise mundial, que atentou contra o correto gasto social a fim de salvaguardar o mercado.

Para os referidos autores, os ODM foram capazes de reunir diferentes temas de referência em uma única plataforma de desenvolvimento comum. O trabalho de quase todas as agências chaves foi coberto sob um único “guarda-chuva” que fortaleceria a cooperação interinstitucional e agilizaria os processos de acompanhamento e relatórios de progresso. O detalhe é que os indicadores não consideram duas discussões fundamentais: desigualdade e iniquidades internas nos países, pois, apesar dos aparentes avanços econômicos, a redução dessas desigualdades ainda constitui um enorme desafio. Aqui, devemos colocar em pauta os direitos culturais que também foram esquecidos.

Fazendo uma análise sobre o alcance das metas dos ODM, pode-se relacioná-las às estratégias utilizadas pelos PTR nos países que estamos analisando (Brasil e Peru). No caso do Brasil, segundo o último relatório de acompanhamento nacional dos ODM (IPEA, SPI/MP, 2014), publicado em maio 2014 e, considerando o tamanho de sua população, foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta ODM I, ao reduzir a pobreza extrema de 25,5% em 1990 para 3,5% em 2012. Este resultado é atribuído ao desenvolvimento econômico registrado na última década, à geração de emprego e ao alcance e cobertura de seu PTR (Programa Bolsa Família). O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em junho de 2011 considerava famílias em pobreza extrema, aquelas que vivem com menos de R\$ 70,00 mensais por pessoa, cifra ajustada pelo Decreto nº 8.232 em 30 de abril de 2014, passando para R\$ 77,00 a partir de junho de 2014.

Referente à desnutrição infantil em crianças com idade inferior a cinco anos, o Brasil já ultrapassou a meta internacional, tendo em vista que entre 1989 e 2006, a prevalência de desnutrição infantil foi reduzida a um quarto do valor inicial: de 7,1% para 1,8%. Já em temas ligados à educação primária, o Relatório destaca o esforço das duas últimas décadas para ampliação do acesso a esse nível de educação. A partir de 2007, ocorreram mudanças na então educação primária, que compreendia apenas o ensino fundamental de oito anos para a população de 7 a 14 anos. Desde então, o

ensino fundamental passa a contemplar nove anos de duração para a população de 6 a 14 anos. A educação infantil, destinada a crianças de 4 e 5 anos, também passará a ser obrigatória e, a partir de 2016, caberá ao Estado a obrigação de provê-la gratuitamente (IPEA; SPI/MP, 2014, p. 38).

Dados, em conformidade com o Relatório, indicam que o acesso ao ensino fundamental foi universalizado, com melhoria substantiva do fluxo, isto é, aumentou a quantidade de crianças que estão no ensino fundamental na série e idade certas. Em 2012, 81% dos alunos com 12 anos estavam cursando o sétimo ou o sexto ano. A percentagem de jovens de 15 a 24 anos com pelo menos seis anos de estudo completos passou de 59,9%, em 1990, para 84%, em 2012. Ou seja, a percentagem de jovens que não tiveram a oportunidade de completar um curso primário teria caído, em 2012, a dois quintos do nível de 1990.

Mesmo com resultados alentadores, ainda os índices de desigualdade são uma tarefa pendente no Brasil. O Índice de Gini, que mede a distribuição da renda e que foi apresentado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) em 2014, passou de 0,496 em 2012 para 0,498 em 2013. Embora a variação seja pequena, o índice voltou para o mesmo patamar de 2011, interrompendo uma trajetória de queda desde 2001.

Em 2013, os 10% mais pobres receberam, em média, R\$ 235 por mês, valor 3,5% superior ao registrado no ano anterior. Por outro lado, os 10% mais ricos concentraram 41,2% do total de rendimento de trabalho. Eles ganharam, em média, R\$ 6.930, valor 6,4% maior do que em 2012. A região Nordeste apresentou o maior nível de desigualdade na distribuição do rendimento do trabalho (0,523). No Piauí, foi registrado o pior resultado do país: 0,566.

Sobre os resultados peruanos, segundo o Terceiro Informe Nacional de Acompanhamento OMD Peru (2013), a primeira meta, relacionada à pobreza, teria sido alcançada entre 2011-2012. Foi registrada uma queda de 54,4% a 25,8% da pobreza e de 23% a 6% no referente à extrema pobreza. Trata-se de uma notícia alentadora mas que também mostra que ainda há muito por fazer, considerando que a redução for

desigual em termos territoriais rural-urbano, identificando ainda realidades de exclusão e privação em regiões do interior.

No âmbito educacional, o relatório apresenta avanços substanciais com vistas a assegurar a universalização da educação primária, registrando até hoje uma taxa total de matrícula de 96%. Referente à meta relacionada à mortalidade infantil, atualmente, ainda se registra mortes na proporção de 21 por cada mil nascidos vivos (redução de 69,1% em comparação a 1992) e 17 de cada mil na etapa da infância (redução de 69,1% em comparação com 1992). Os referidos indicadores afirmam que as metas foram alcançadas cinco anos antes do prazo estabelecido. Sobre desnutrição crônica infantil, os resultados também apresentam avanços, registrando-se uma queda de 37,3% em 1992 para 19,5% em 2012.

Segundo o mesmo relatório, devido ao crescimento econômico sustentável, constata-se o incremento no gasto social e melhor qualidade e focalização dos programas sociais. Mas, nem tudo parece positivo, levando em consideração as consequências devido à desigualdade. Segundo o jornal peruano *La Primera*¹⁶, tomando dados de relatório elaborado por *Save the Children* de 2013, o Peru é um dos países mais afetados pelo crescimento da brecha econômica social já que esta foi incrementada em 179% nas últimas duas décadas, uma situação mais preocupante do que países como a Bolívia, Colômbia, Camarões e Gana.

Segundo essa pesquisa, o ingresso das famílias onde vivem crianças em situação de pobreza é 66 vezes menor que os lares de crianças em melhores condições, uma realidade que reafirma, uma vez mais, que crescimento econômico e desigualdade não andam juntos. Prova disso é que nos últimos 10 anos, o Peru registrou um crescimento anual do PIB de aproximadamente 6,4%, mas 61% da população rural ainda vive em situação de pobreza.

¹⁶ LA PRIMERA. “Perú es el país con mayor desigualdad”. (03/11/12). Disponível em: <http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/peru-es-el-pais-con-mayor-desigualdad_123818.html> Acesso em nov. de 2014.

Trazendo novamente as contribuições de Salama (2010), fica evidente que a repercussão de programas para a diminuição da pobreza ainda é menor do que se poderia esperar. Fala-se da diminuição de pobreza, no entanto, a desigualdade acentua-se. Quando ocorrerá uma verdadeira mudança com vistas a se alcançar um desenvolvimento para todos? Que papel justifica os esforços na massificação dos PTR nesses países? Isso será aprofundado nas páginas seguintes.

CAPÍTULO III

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (PTR) E AMÉRICA LATINA

3.1. O cenário social com a chegada do novo milênio

Como exposto no capítulo anterior, os compromissos assumidos com os ODM trouxeram mudanças significativas que se viram refletidas na forma como os países em desenvolvimento vinham trabalhando as suas políticas econômicas e sociais nos últimos anos.

Nascimento e Reis (2009) argumentam que, até meados da década de 1990, as políticas de proteção social com cobertura relativamente alta, no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social limitado, o que deixava no desamparo uma grande parte da população que não se enquadrava nesses grupos; no pior dos casos, ficava à mercê de políticas clientelistas. Os desafios do novo milênio vieram acompanhados da valorização dos princípios da focalização e satisfação de necessidades urgentes, que assumiram um protagonismo especial, algo que se viu refletido em programas sociais promovidos no marco dos ODM, com destaque para PTR, em detrimento de políticas universais e falta de serviços.

É verdade, como ressalta Lavinás (2014), que nas últimas duas décadas a América Latina registrou um aumento de seu gasto social. A autora, tomando dados da Cepal (2012) como base, destaca que, na década de 1980, o gasto social representava 10,2% do PIB da região, valor que entre 2009-2010 subiu para 18,6%. Esse aumento, de 60%, pode ser atribuído às transferências monetárias, contributivas e não contributivas. Um resultado que pode indicar uma aproximação entre o crescimento econômico, a estabilidade e o gasto social.

Fica evidente que os Objetivos do Milênio abriram formalmente o caminho para um modelo no qual os programas de transferência marcaram os seus primeiros passos, com a ideia de abarcar alguns dos principais temas destacados nos ODM. Um caminho que transmitiria aos beneficiados a sensação de que os problemas básicos, como saúde e educação básica, já entrariam de vez na agenda social dos governos e, que seriam atendidos mediante a livre utilização do benefício, com suposto “poder de decisão” para as mães beneficiadas. Mas, como essas políticas foram ganhando espaço?

3.2. Programas de transferência de Renda (PTR): Conceitos e opiniões

Os PTR se apresentam como centrais no enfoque do novo milênio da proteção social. Os referidos programas constituem-se em uma resposta, mediante um auxílio compensatório, às privações que os mais pobres vivenciam, tendo em vista um histórico de limitado acesso a políticas adequadas para enfrentá-las. Para sua análise deve-se considerar, além do valor da contribuição, também a forma como esse incentivo pretende promover o desenvolvimento de outras políticas sustentáveis no tempo.

Na atualidade, os PTR são implementados em todos os países da América Latina como uma estratégia para combater a pobreza e promover a inclusão social. A partir desse objetivo, Cecchini e Madariaga (2011) definem esses programas como um investimento em capital humano que fomenta o acesso a serviços básicos mediante condicionantes, oferecendo assim um alívio imediato da pobreza, promovendo o desenvolvimento de um marco institucional social: gestão de política social e coordenação na oferta de serviços.

Mas, desde que esses programas adquiriram destaque na agenda dos governos, diversas questões surgiram em relação à sua verdadeira finalidade e efetividade na superação de situações de pobreza e exclusão do acesso aos serviços públicos sociais, tanto a curto como a longo prazo, considerando seu caráter focalizado. Além das observações referentes ao valor real do aporte e sua relação com satisfação de necessidades humanas, os PTR abrem um amplo debate sobre os efeitos de

lineamentos focalizados e não universais. Consequentemente, este tipo de programas apresentam diversas visões e posicionamentos.

Sob uma visão liberal, os programas de renda mínima são vistos como uma nova modalidade de política socioeconômica, de caráter compensatório, na qual as necessidades devem ser cobertas mediante o consumo e a utilização de serviços básicos assegurados pelo mercado. De outra parte, a visão progressista, defende as concepções universais ao classificar a renda mínima como de caráter redistributivo e direcionada para a afirmação de direitos sociais e inserção profissional.

Soares e Satyro (2009) identificam três vertentes para ajudar a refletir sobre as concepções de programas de transferência de renda condicionada. Na primeira encontram-se os programas que têm por objetivo primordial a interrupção da transmissão intergeracional da pobreza, mediante o incentivo à acumulação de capital humano. Esse objetivo depende fundamentalmente da cobrança de contrapartidas. “O sistema de informações deve ser integrado, antes de tudo, com os sistemas dos Ministérios ou Secretarias responsáveis pela acumulação de capital humano, como educação ou saúde” (SOARES e SATYRO, 2009, p. 32). Ressaltam, como o melhor exemplo deste caso, o México com o Progres/Oportunidades (hoje chamado de Prospera).

No segundo caso, enquadram-se os programas que priorizam assistência temporária a famílias pobres, acoplada à geração de oportunidades. Como afirmam os autores, “as transferências de renda são as transfusões de sangue que mantêm o paciente vivo, enquanto os programas de geração de oportunidades o curam, no médio prazo, da doença da pobreza” (idem). Torna-se primordial que esses programas guardem relação com iniciativas que promovam a capacitação, o treinamento, o aconselhamento familiar, o microcrédito, entre outros, procurando capacitar os beneficiados para que consigam superar suas limitações com seu próprio esforço. Neste contexto, ganham espaço os tempos máximos de permanência. O exemplo mais emblemático é o *Chile Solidario*.

Finalmente, estão os programas onde o objetivo principal é a transferência do recurso monetário, como auxílio imediato para que os beneficiários consigam sobreviver enquanto não conseguem mudar suas realidades. Nesses programas, o objetivo primordial é dotar aos pobres de renda, para que estes consigam sobreviver enquanto não possuem outro mecanismo para mudar suas vidas. Nesse cenário, as crianças se tornam prioridade, direcionando as condicionalidades a esses grupos. O melhor exemplo, considerado pelos autores, é o *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* – PANES, do Uruguai. Nessa perspectiva, o valor da compensação e sua verdadeira utilidade, considerando os benefícios reais que podem proporcionar à família beneficiária, são fatores indispensáveis para avaliar a efetividade dos referidos PTR.

Embora as evidências apontem determinadas mudanças referentes ao conceito, o valor da transferência dos PTR – na maioria dos programas – é restrito, impossibilitando uma verdadeira cobertura das necessidades básicas. Sobre esse ponto, Arriba González e Pérez Eransus (2007) definem os programas de transferência como um recurso oferecido quando os indivíduos e famílias carecem de outras fontes de ingressos ou de uma proteção adequada por parte do Estado; por isso, são denominados, no cenário europeu, como a “última rede” de proteção social, levando em consideração o referente que essa parte do mundo tem em modelos de bem-estar. No caso de países latinos poderíamos falar de uma “primeira rede”, avaliando que os organismos internacionais vêm nestas diretrizes o início de uma nova era nas políticas de assistência em países em desenvolvimento. Para os autores estamos falando de uma visão conjunta de uma série de dispositivos que se caracterizam por oferecer recursos mínimos, mediante a demonstração de insuficiência de recursos, que, às vezes, está acompanhada do limitado acesso a programas de atividades e serviços.

Arriba González e Pérez Eransus, citando Laparra (2004), reconhecem que o processo seguido pelos programas de rendas mínimas, na Espanha, poderia ser comparado como uma “travessia do deserto”. Tomando como exemplo as situações vivenciadas pelas distintas comunidades autônomas espanholas, no caso da realidade latino-americana, e para não cair no cenário de “uma travessia”, os programas de

transferência precisam desempenhar-se de maneira conjunta com outras iniciativas para a procura do real desenvolvimento. Tal exigência deve levar em consideração que pobreza não está ligada exclusivamente a ingressos econômicos e não se pode ignorar sua característica multidimensional; por isso, os esforços devem guardar uma lógica para, desta forma, serem trabalhadas as diferentes frentes que permitam quebrar esse círculo de privações.

Para Rocha (2007), tomando como base essa natureza multidimensional, os PTR se apresentam, na realidade, como uma forma básica de assegurar um alívio imediato às situações de pobreza. Nesse cenário, não se pode atribuir a eles a condição de ator principal para enfrentá-la, principalmente ao se levar em consideração as características dos programas, quais sejam: baixo valor no repasse financeiro, exigência no cumprimento de condicionalidades para acesso e permanência no programa, entre outras. Sobre este último ponto, observa-se que os PTR, acabam deixando de lado grupos também vulneráveis, que não contam com garantias de acesso por pertencerem, por exemplo, ao grupo de trabalhadores informais, portanto, capazes para o trabalho, porém, com baixos salários e sem benefícios sociais. Nesse aspecto, Leite (2011) define esses programas como iniciativas que impossibilitam o desenvolvimento de uma efetiva cidadania, fomentando uma cidadania passiva associada claramente às desigualdades socioeconômicas e à debilitação de direitos sociais.

É verdade que o novo milênio marcou uma expansão no gasto social e, juntamente com outras políticas, possibilitou uma queda nas taxas de pobreza, a partir da centralidade dos PTR na atenção a segmentos que até então eram esquecidos. Mas, como Stein (2006) destaca, isso não significa um verdadeiro combate aos índices de desigualdade ou um adequado acesso aos serviços sociais. Dados da Cepal (2012) levantados pela autora demonstram que ainda nas regiões atendidas “10% dos mais ricos recebem 32% do total de renda gerada e 40% dos mais pobres sobrevivem com 15%” (apud STEIN, 2013, p. 4). A isso, devemos somar o grau de informalidade no emprego, que em países como Brasil e o Peru chegam a 38,4% e 70,7%, respectivamente.

Em contraposição às experiências com os PTR com condicionantes, tem-se a defesa de uma renda básica de cidadania. Na perspectiva de Lavinás (2010), conceber uma política de renda mínima significa a oportunidade de repensar em conjunto as políticas sociais e assistenciais.

A ideia da Renda Básica é que, independentemente do sexo, da idade, da religião e da renda que cada indivíduo tenha, se crie algo comum para todos, porque queremos que todos se sintam iguais na condição de cidadãos daquela comunidade política. Essa é uma política voltada para o direito de todos em compartilhar uma renda do país onde vive e do qual se contribui com seu trabalho para que este seja um país próspero. (LAVINAS, portal Eco Debate, Entrevista, 2010).

Lavinás acredita que a garantia de uma renda básica ajuda a romper com práticas clientelistas, porque aumenta a autonomia e a responsabilidade de cada um. Nessa perspectiva, “dotar as pessoas de recursos mínimos é uma maneira de dar-lhes a capacidade de controlar seus recursos básicos, fazer escolhas, definir alternativas e trajetórias para alcançar seus objetivos” (apud MATHIS; MATHIS, 2008, p. 8). Logicamente, os PTR, não só no caso de países como Brasil e Peru, mas em toda a região, ainda estão distantes dessa perspectiva, considerando as concepções e princípios que fundamenta cada uma das perspectivas (renda básica e renda condicionada), assim como o valor financeiro transferido e os resultados efetivos e sustentáveis que eles podem alcançar.

Na análise de Standing (2008), muitos PTR possuem pontos fracos estratégicos, já que misturam avaliações financeiras com avaliações de comportamento. Para o autor, operar um programa condicional de avaliações financeiras e realizar subvenções para famílias pobres, baseando-se no padrão de assistência escolar, saúde, etc., requer uma capacidade administrativa considerável; um esquema que, com frequência, está ausente em muitos países subdesenvolvidos. O autor também define tais projetos como paternalistas, por colocarem as condicionalidades como critério para garantir a educação das crianças, que são universalmente obrigatórias. Supõe-se que uma família de baixos ingressos pode ser irracional ou incapaz de conhecer o que é melhor para ela em longo prazo. A assistência baseada em ações paternalistas se transforma em

projetos que não permitem que eles tomem suas próprias decisões, o que fortalece o sentido de caridade e não de direitos e deveres sociais.

A universalidade é outro aspecto que entra em discussão neste ponto. Para Nascimento e Reis (2009), evidencia-se que esses programas, além de ineficazes do ponto de vista do enfrentamento da pobreza, sobretudo porque não combatem as raízes da desigualdade na região, ainda acabam por reforçar o estigma da subalternidade, visto que a pobreza permanece tratada à margem das políticas sociais, portanto, relegada ao campo do não direito.

Analisando o desenvolvimento destes programas e os mecanismos de identificação dos beneficiados, pode-se concluir que os projetos universais tornam-se cada vez mais necessários na medida em que a globalização e a economia informal fazem com que a insegurança econômica esteja mais presente e os desastres socioeconômicos se multipliquem. É claro que com a focalização, importantes grupos são incluídos e, outros, não. Isso acontece na região, quando, são incluídas, em sua maioria, famílias consideradas como pobres, extremamente pobres e/ou indigentes como beneficiárias de PTR, conforme destaca Stein (2013, p. 14) e, outros, que incorporam ainda, outros tipos de carência.

- Programas destinados para famílias indigentes: *Familias en Acción* (Colômbia), *Comunidades Solidarias Rurales* (El Salvador), *Mi Familia Progresá* (Guatemala), *Bono 10.000* (Honduras), *Rede de Protección Social* (Nicaragua), *Oportunidades* (Panamá), *Tekoporã* (Paraguai), *Juntos* (Peru).
- Famílias pobres e indigentes: *Bolsa Família* (Brasil), *Bono de Desarrollo Humano* (Equador), *Solidaridad* (República Dominicana).

Entrando no campo da proteção das crianças, para Villatoro (2010) existe ainda outra discussão sobre a relação condicionante-trabalho-crianças. Entre os objetivos fundamentais desses programas estão o de afastar crianças do trabalho e, assim, possibilitar o acesso à educação, contudo sem atentar para o aporte que significava ter essa criança trabalhando. Logicamente, isso leva a duas reflexões: Ao se tirar uma criança do mercado de trabalho prematuro e sem proteção, até que ponto as famílias

que o fazem, conseguem ver a importância dessa criança ir para escola? Os PTR podem mostrar um caminho, mas, em que medida se pode afirmar que ele está possibilitando a criação de consciência ou incentivando o conhecimento de deveres e direitos? Lutar contra o trabalho infantil é necessário, mais ainda quando se trata de velar pela segurança de crianças e adolescentes; contudo, os PTR ainda resultam insuficientes se levar em conta que, segundo a OIT (2013), na América Latina, em 2012, quase 18 milhões crianças são ocupadas na produção econômica. Segundo as idades, o maior grupo se encontra em crianças de até 11 anos (44%); grupos de adolescentes e jovens entre 12-14 anos e 15-17 anos alcançam a 28% cada um. No referente ao Brasil, segundo o IBGE (2013), em 2012 ainda 3,5 milhões de crianças e jovens, entre 5 e 17 anos, trabalhavam. No caso brasileiro o maior grupo se encontra entre jovens de 14 e 17 anos (quase três milhões).

O caso peruano também não escapa dessa realidade. Segundo Garcia Bendezú (2014), fazendo referência a cifras da OIT, no Peru mais de 1,5 milhões de menores entre 6 e 17 anos trabalham no país, o que representa o percentual de 12% do trabalho infantil na América Latina e no Caribe. Deste total de crianças peruanas, 79% são mulheres, e o maior grupo está formado por jovens entre 12 e 17 anos (74%). Esses números nos levam a outra reflexão: o que está sendo realizado em favor dos jovens pobres, considerando que o maior número de menores trabalhadores está constituído por adolescentes e jovens entre 12 e 17 anos?

Tomando como base que o PTR tem como objetivo promover o acesso à educação, qual é o passo seguinte? Se tais políticas estiverem desconectadas de sua relação com iniciativas ampliadas, corre-se o risco de não se alcançar maiores mudanças. Aqui estamos nos referindo, por exemplo, à qualidade e à oferta educativa. Tais aspectos remetem à necessidade de análise sobre os investimentos públicos das instituições responsáveis pela política educacional, voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. Claramente um trabalho que não deve só considerar levar crianças novas para escola. Precisa também trabalhar claramente na melhoria da infraestrutura e do plano curricular, assim como na conscientização dos pais de família

e considerar uma estratégia com o objetivo de garantir uma educação que desenvolva o lado vocacional dos jovens.

Sobre a qualidade do ensino fundamental, aspecto de relevância absoluta tendo em vista as carências que apresentam os sistemas educativos básicos e públicos em diversos países da região, surge o seguinte questionamento: em que medida a formação obtida em sistemas educacionais, que ainda carecem de qualidade na aprendizagem, considerando, desde a qualificação docente, às condições para o ensino e, também, para o acesso e permanência de crianças e adolescente na escola, pode levar à ruptura com o círculo da pobreza? Em que medida as limitações nestes serviços públicos impossibilita aos indivíduos de obter as bases necessárias para responder as demandas do mercado de trabalho? Segundo a pesquisa apresentada em 2012, pela Pearson Education ¹⁷, e promovida pela revista britânica *The Economist*, países latino-americanos como Brasil, México, Colômbia e Argentina figuram entre os países com sistemas educativos menos exitosos no mundo. Então, quais seriam as perspectivas para os estudantes que terminam o ensino médio público nesses países? É verdade que as estatísticas mostram, por exemplo, no caso do Brasil e o Peru, que hoje, em cada país, mais crianças vão para as escolas, principalmente a partir da implementação dos PTR; quantitativamente este é um resultado destacado em relatórios de acompanhamento, mas, em que medida, tais resultados contribuem para que crianças e adolescentes estejam preparados para sair da situação de pobreza?

O cenário é claro na maioria dos casos na região. Os PTR lançam mão das condicionalidades com a finalidade de ampliar e promover a utilização de serviços de saúde e acesso à educação básica. Mas, até onde se pode assegurar que tais serviços efetivamente sejam disponibilizados e, com que qualidade o fazem? As informações existentes, contraditoriamente, revelam, por exemplo, segundo dados levantados por Lavinias (2014), que os investimentos em saúde na região latino-americana registraram um aumento de apenas 1% em duas décadas. Uma situação alarmante, se compararmos com os 60 maiores países do mundo, os quais registram um gasto per

¹⁷PEARSON. Report 2012. Disponível em: <<http://thelearningcurve.pearson.com/reports/the-learning-curve-report-2012/executive-summary>> Acesso em jul. de 2014.

capita com saúde de USD806 por pessoa. Na América Latina, o gasto médio em saúde chega a USD261 por pessoa. Algo similar acontece com políticas de acesso à moradia, saneamento e outras, cuja situação de investimento é quase de estancamento (0.4% do PIB). Finalmente, e entrando em outro tema que ganha destaque, está o discurso referente à participação da mulher e o seu protagonismo nesses tipos de programas.

Destaca-se que a mulher adquire um papel principal como administradora do benefício e responsável pelo cumprimento das condicionalidades, o que permitiria uma maior participação no que se refere às decisões do lar, qualificado pelos PTR por sua capacidade de “potencializar” as beneficiárias. Isso é verdade, considerando a cultura patriarcal existente, na qual um grande grupo dessas mulheres teve – por muitos anos – um rol passivo e sem voz no referente a aportes e à distribuição dos ingressos no âmbito familiar. Mas, problematizando, pode-se questionar: até onde essa denominada “potencialização” é capaz de livrar a mulher da desigualdade de gênero própria de nossas culturas? Um ponto importante a ser considerado é se esse novo papel da mulher estará ou não acompanhado de condições para ampliar sua capacitação, educação, autonomia, igualdade, influência e aumento das possibilidades de decisão. Tais medidas podem contribuir, por exemplo, no combate real à violência contra mulheres, cujos indicadores no Brasil, segundo Waiselfisz (2012), revelam que, a cada cinco minutos, uma mulher é agredida no país. No caso peruano, segundo a *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*, elaborado pelo INEI (2013), 79% das mulheres peruanas entre 15 e 49 anos manifestaram ter sido vítimas de alguma forma de violência (seja física, verbal ou sexual). Logicamente, esses dados indicam a necessidade de que os PTR devam além de “privilegiar” a mulher, em seu papel de mãe, avó, tia, como responsável pelo recebimento e administração do benefício, reconhecê-la a partir da condição feminina, buscando desenvolver e ampliar sua autonomia, para estabelecer novos parâmetros na luta contra a desigualdade de gênero e na defesa de seus direitos.

3.3. PTR e a sua relação com as Necessidades Básicas

Voltando a conceitos relacionados à efetividade e à satisfação de necessidades básicas, para os neoliberais, tomando como base as ideias de Hayek, a implementação de bens e serviços como obrigações do Estado é criticada, tendo em vista a compreensão de que as mesmas violam a natureza individual da liberdade. Para os neoliberais, o mercado é a instituição que melhor pode distribuir bem-estar, por ser eticamente neutra, segundo as aspirações, desejos e preferências dos indivíduos. Para eles, a justiça social é um conceito inútil.

Sob outra perspectiva, trazendo as contribuições de Gustin (1999), a realização ou não realização das necessidades pode afetar, positivamente ou negativamente, a plenitude da pessoa ou da coletividade. Então, deve-se garantir aos indivíduos e aos grupos, oportunidades que lhes permitam adquirir capacidades efetivas que são reconhecidas como direitos. Só alcançando esse status, o homem passa a se distinguir pela liberdade de escolha e de vontade. A categoria “autonomia” cobra destaque já que deve ser compreendida como de natureza social, e o indivíduo só pode apreender o seu significado a partir da interação social com os demais, onde se sinta pertencente a esse grupo. É nessa perspectiva que a autonomia passa a se tornar um direito dos cidadãos que identifica as pessoas como portadoras de necessidades a serem atendidas, assim como de assumir responsabilidades pessoais e sociais, por conseguinte, deveres. E pelo fato de ser um direito, precisa da tutela e compromisso do Estado para protegê-la e garanti-la.

Nessa mesma linha, Pisón (1998) destaca que a ideia de necessidade humana básica tem um importante papel na teoria dos direitos e, especialmente, como sustento dos direitos sociais. Isto porque permite dotar de conteúdo conceitos de liberdade, igualdade ou de dignidade humana, no sentido de exigência de que os homens tenham meios suficientes para uma vida digna. Esse é um estado de garantia que deve ser assumido pelo Estado, no seu papel de administrador dos bens públicos e defensor dos direitos e garantias dos cidadãos.

A problematização quanto aos níveis ótimos de satisfação de necessidades conduz à importante interrogação, quando falamos de PTR na região latino-americana, qual seja, os referidos programas refletem uma satisfação mínima ou crítica? Em definitivo, considerando as conclusões de Santarsiero (2011) baseado em Gough, as necessidades têm componentes universais relacionados com a autonomia dos indivíduos e com a saúde física, as quais, para uma adequada satisfação, devem considerar o contexto com o momento histórico e a cultura de cada sociedade. As necessidades não podem ser definidas unicamente pelo sistema ou pelo avanço das tecnologias. A forma de assegurar condições básicas não pode estar presa a condições de ingressos dos cidadãos. Fazendo um vínculo com os PTR, estes não devem requerer provas ou comprovações de extrema pobreza ou incapacidade. Deve ser uma condição garantida para todos.

Mas, quando se fala de necessidades humanas, quais são as prioridades em questão? Quando se faz referência a políticas impulsionadas por meio dos PTR, a que necessidades se referem? Fazendo uma associação com o conceito de pobreza e insatisfação das necessidades, recorreremos à concepção ressaltada por Gough (1982), de que as necessidades básicas, consistem em precondições universais que, se não satisfeitas adequadamente, ocasionam dano sério à vida; tornam-se um impedimento para participação social ativa, crítica e exitosa. Para tanto, ainda que insuficientes, a autonomia e a mínima saúde física tornam-se essenciais para os indivíduos. De acordo com o autor, é indispensável considerar diversos aspectos, tais como: boa alimentação, água potável, moradia adequada, trabalho e lugar físico seguro, cuidados de saúde, proteção na infância, relações primárias significativas, segurança física e econômica, controle da natalidade, adequada formação das crianças e educação básica.

Gough (1982) considera vital o apoio de uma estrutura institucional que garanta uma provisão suficiente de recursos para possibilitar sua ótima satisfação. Complementando a posição do autor, Brage (1999) reconhece o conceito de necessidades sociais básicas, ou mínimo de subsistência ou mínimo vital, mas recusa a identificação desse mínimo com uma quantidade fixa, dada por fatores biológicos ou outros fatores, uma vez que variam segundo tempo e lugar. A leitura do mínimo vital

passa a uma formulação em que as necessidades estão relacionadas com o padrão de vida mínimo aceitável em uma sociedade.

Partindo das distintas e heterogêneas realidades dos países da América Latina, supõe-se que um nível ótimo de satisfação de necessidades não é algo realista. Pode-se observar nos programas sociais dos referidos países, níveis mais baixos e mínimos de proteção como supostos objetivos de uma estratégia “em longo prazo”. Sobre esse ponto, Pereira (2000) recusa o conceito de mínimo como critério de satisfação de necessidades básicas, preferindo utilizar o conceito de básico, porque ele não expressa a ideia de prestação ínfima e isolada de provisão e, portanto, permite a inferência de que níveis superiores e concertados de satisfação devem ser perseguidos quando se lida com necessidades humanas. “Enquanto o mínimo nega o ‘ótimo’ de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo”, ressaltando que o ótimo não é sinônimo de máximo, destaca a autora (PEREIRA, 2000, p. 26).

A problematização quanto aos níveis ótimos de satisfação de necessidades conduz a uma importante interrogação, quando falamos de PTR na região latino-americana, qual seja, os referidos programas refletem uma satisfação mínima ou crítica?

Fazendo uma associação com os PTR, na realidade de países como o Brasil e o Peru, levando em consideração, por exemplo, a dimensão geográfica do Brasil e a diversidade de sociedades produto da mistura de culturas que os dois países apresentam, é difícil marcar um padrão de sobrevivência em sociedades com particularidades tão diversas, mas, os países estabelecem bases apoiadas em determinados parâmetros, tais como o consumo. O caso brasileiro estabelece uma linha de pobreza extrema se o consumo mensal for inferior a de 77 reais por mês. No caso peruano, declara-se extremamente pobre aquela pessoa que registra um consumo mensal inferior aos *S/.155 nuevos soles* (aproximadamente US\$ 52). Cabe também mencionar que, considerando o valor transferido e as políticas envolvidas nos PTR (saúde e educação), a qualidade dos seus serviços, o padrão das exigências dos usuários, as estratégias de acompanhamento e as possibilidades de mudanças das

condições de vida a longo prazo, o conceito de necessidades básicas satisfeitas podem se apresentar como algo ainda distante da realidade dos respectivos países. Além disso, esse conceito constitui um desafio frente às políticas focalizadas, já que a satisfação de necessidades é um direito de todos os cidadãos, que se concretiza por meio de políticas universais, portanto, um horizonte ainda distante das metas traçadas pelos PTR.

3.4. Focalização: pilar central dos PTR

Não é novo o debate que existe entre os princípios da focalização e a universalização das políticas sociais. Questionam-se as modalidades e as metodologias da focalização vinculadas aos esforços por direcionar a distribuição do gasto público social em termos de equidade e eficiência versus justiça social e direito.

Desde que o modelo neoliberal se tornou hegemônico em todo o mundo, muito se fala sobre o melhor método para combater os níveis de pobreza nos países terceiro-mundistas. Nos últimos anos, com o agravamento da situação social e as consequências das crises do capital, a assistência social foi novamente trazida à agenda do projeto neoliberal, por meio de ações focalizadas, para amenizar as situações vivenciadas pelos segmentos mais empobrecidos, e assim, como estratégia para controlar e conter o gasto público.

Skouas e Lopez - Acevedo (2009), tomando como argumento a escassez de recursos financeiros, a falta de infraestrutura e a urgência na atenção aos grupos pobres, propõem a centralização dos considerados “limitados recursos”, nos grupos com necessidades mais urgentes, mediante ações não universais. A urgência é caracterizada naquelas pessoas que, devido a sua “pouca capacidade e falta de oportunidades no mercado laboral”, vivem em condições deploráveis.

Para os grandes grupos econômicos, esse esquema ajuda a concentrar os recursos disponíveis em beneficiários potenciais claramente identificados. Desta forma, o impacto *per capita* será elevado à diferença de políticas globais, gerais e

homogêneas. Em poucas palavras, selecionando prioridades (os mais pobres dos pobres), pressupõe-se melhor utilização dos recursos utilizados do Estado.

Brodersohn (1999) destaca que a focalização de políticas e programas de superação da pobreza surge na América Latina no marco da crise econômica e social como resultado direto do agravamento das condições sociais de grande parte da população da região. “A focalização é parte dos esforços por alcançar maior eficiência e equidade nas políticas sociais” (BRODERSOHN, 2002, p. 22).

Para o autor, existiram três cenários que contribuíram para o fortalecimento de políticas sociais focalizadas: primeiro, o crescimento dos problemas sociais, uma vez que, em 1980, a maioria dos países da região sofreu um crítico cenário que impactou negativamente sobre a rede de proteção social desenvolvida no marco do pós-guerra. Essa crise deteriorou a qualidade e a cobertura dos serviços públicos e incrementou a taxa de desemprego aberto, aumentando a pobreza em termos absolutos e relativos, alcançando níveis preocupantes. Segundo, ocasionou a redução significativa dos ingressos que sugere a necessidade de elevar a eficácia e a eficiência do gasto público. E terceiro, nesse novo papel do Estado, se redefiniram as áreas de atividade do setor público e ocorreram processos importantes de privatização de empresas públicas. Tudo isso impactou no âmbito das políticas públicas sociais, sugerindo sua reorganização num marco de modernização da gestão pública social. A crise fiscal pôs em questão os programas sociais universais tornando evidente a insuficiência do financiamento público para os programas de superação da pobreza.

Para o autor, a focalização utiliza critérios de seletividade que atuam de uma maneira dupla. Por um lado, tem um modo inclusivo: permite que a população de baixos ingressos seja incorporada parcialmente à sociedade de consumo. Por outro lado, de um modo restritivo: exclui do grupo a população que não precisa de atendimento prioritário.

Para a Cepal (1995) a focalização contribui para a modernização das políticas sociais, porque torna o gasto social mais efetivo e mais equitativo. Além disso, afirma que:

- Incrementa o impacto redistributivo do gasto social em âmbito local e viabiliza territorialmente o programa.
- Garante a chegada sustentável e oportuna dos bens e serviços à população carente e adaptados para as necessidades básicas ausentes.
- Contribui para a democratização social, para a criação de uma rede social de proteção aos carentes e favorece a criação de uma autoridade social descentralizada com a participação dos beneficiados.

A Cepal defende esse posicionamento, afirmando que as ações focalizadas permitem melhorar o desenho dos programas sociais, já que terão mais precisão na identificação dos beneficiários verdadeiramente prioritários. Adicionalmente, aumentam a eficácia dos programas, não desperdiçando esforços em grupos não prioritários.

Se considerarmos que a focalização tem priorizado aspectos operativos e metodológicos sobre onde e quem recebe atendimento social, é claro que resulta em uma temática de engenharia de programas e projetos sociais, mais do que de uma política social para assegurar direitos sociais. Para Pereira (2009), a pouca efetividade neste tipo de iniciativas nos mostra que as políticas focalizadas deixam no desamparo significativas parcelas da população pobre que também precisam de atendimento do Estado. Essas políticas transformam um problema estrutural, como é a pobreza, em um discurso moralista que se baseia na ausência de pressão social para oferecer benefícios de baixa qualidade a segmentos limitados.

Para a autora, operacionalmente, a substituição de programas universais por outros mais seletivos tem reduzido a eficácia das atividades contra a pobreza. As ações focalizadas dificilmente identificam de forma correta as necessidades de cada grupo como, por exemplo, a geografia agreste que isola muitas pequenas comunidades, isso sem deixar de mencionar a pobreza existente em grandes cidades.

Lamentavelmente, na tarefa de atender rápido aos mais necessitados criam-se projetos que desconsideram a natureza multidimensional da pobreza, caracterizando-se por sua emergência, nos quais se torna importante diminuir a fome mediante a entrega

de alimentos e promovendo um consumo limitado. Neste esquema as cadeias de dependência se fortalecem porque não liberam os pobres da situação de privação. Sob o ponto de vista político também se identificam equívocos. Os mecanismos focalizados também podem ligar-se a fraudes ou a contrapartidas.

Devido à ausência de pressão social dos beneficiários e, descompromisso do Estado com políticas mais amplas e universais, estes recebem serviços de baixa qualidade. A assistência, antes de ser identificada como uma obrigação do Estado, é traduzida como um favor, portanto, na escala da caridade. Em definitivo, a pobreza se intensifica ao deixar no desamparo grupos sociais mais suscetíveis ao empobrecimento.

Para Tanaka e Trivelli (2002), a respeito da focalização, devem ser consideradas duas questões fundamentais. Primeiro, a focalização resulta totalmente insuficiente se não se encaixa com esforços de maior nível, que envolvam a política macroeconômica e as políticas setoriais ativas, especialmente no âmbito rural, como no caso peruano. De outro lado, devem-se definir cuidadosamente os beneficiados dos programas, procurando atenção universal entre os segmentos específicos de populações vulneráveis que serão atendidos.

Os autores consideram que a política social, desde 1990, a partir da implementação de políticas de ajuste e reforma estrutural, abandonou a perspectiva da universalidade. Sua característica apoiou-se em dois componentes, um permanente, que é o gasto social convencional (que envolve basicamente os setores educação e saúde), e outro, com caráter temporal: os programas de alívio da pobreza. Ambos os componentes trabalharam de maneira independente, o que gerou um grave problema de descoordenação e superposição de ações, que acarretaram diminuição do impacto e da eficácia dos programas (TANAKA E TRIVELLI, 2002, p. 10).

E acrescentam:

Consideramos que a ajuda alimentar, como tem sido utilizada, mais que ajudar à superação da pobreza, tem servido ao Estado para justificar retoricamente os supostos esforços no combate à pobreza valendo-se de iniciativas clientelistas, nas quais segmentos da sociedade têm se convertido em poderosos grupos de interesses para fins políticos (TANAKA E TRIVELLI, 2002, p.11).

Se o que se procura é ampliar os esforços para melhorar a focalização, isto não deve impedir o acesso da população empobrecida ou tecnicamente não pobre. Deve-se sim, enfrentar, em primeiro lugar, o traço urbano dos programas.

Para Standing (2008), os programas que dependem de estratégias focalizadas são arbitrários, desequilibrados e ineficientes na execução, já os projetos universais de seguridade, ao contrário, são simples desde o ponto de vista administrativo, de baixos custos e mais acessíveis. A focalização, às vezes, se implementa principalmente com o objetivo de obter apoio por parte da população mais privilegiada economicamente. Isso parte da duvidosa distinção entre os pobres que merecem (os que não podem trabalhar ou estão muito necessitados) e os pobres que não merecem (os que podem trabalhar e não devem receber esmolas).

A maneira de conclusão, não se trata de optar entre dar a todos ou unicamente aos mais necessitados, mas sim de combinar distintas lógicas e instrumentos de proteção que permitam complementar uma visão universalista com a focalização e a seletividade das ações e o modo de chegar aos que correm maiores riscos de ficarem excluídos.

Referente aos critérios de elegibilidade, esses se podem basear em famílias em conjunto ou definir-se segundo determinadas categorias, dando prioridade a crianças em idade pré-escolar ou escolar, mulheres em período de amamentação ou grávidas, idosos e pessoas com deficiência. Por exemplo, o programa *Prospera*, do México, oferece transferências monetárias e apoio alimentar mediante o programa *Vivir Mejor*. Esse programa também inclui apoio educativo a jovens que cursam a educação fundamental, até segundo grau.

De maneira geral, observa-se que para a seleção dos beneficiados dos PTR se utilizam procedimentos focalizados baseados em distintas etapas. Por exemplo, no caso peruano, como destaca Aramburú (2009), selecionam-se as unidades geográficas que apresentam maiores níveis de pobreza. De modo geral, avalia-se considerando os índices de marginalidade que podem incluir limitados ingressos ou necessidades básicas insatisfeitas, baseadas em fontes que podem ser censos da população,

pesquisas de lares e mapas de pobreza. Após a focalização geográfica, aborda-se a seleção de unidades familiares ou lares. A maioria dos programas utiliza métodos de comprovação indireta, mediante índices de qualidade de vida ou de fórmulas que mostram indicativos dos ingressos. Também existem programas que utilizam uma avaliação direta dos modos de vida, em outras palavras, usa o ingresso informado pelas próprias famílias nas pesquisas. No caso do Brasil, a seleção não toma como base características geográficas, e essa informação é colhida de primeira mão pelos municípios mediante a aplicação do cadastro único para programas sociais (CadÚnico) às famílias em situação de pobreza. Algumas críticas assinalam que esses tipos de sistemas podem ter uma margem de erro de inclusão, já que não é contrastado com outras fontes.

Como parte dos esforços, alguns programas também incorporam uma última etapa de seleção comunitária, sob a teoria de que os agentes locais têm mais informação a respeito das necessidades e carências dos lares de uma determinada comunidade. Um reforço local, que serviria de ajuda para identificar a real situação de determinados indivíduos considerando as condições socioeconômicas que caracterizam esses grupos.

No referente às experiências na América Latina, observa-se que os PTR tomam como base princípios de políticas direcionadas a grupos pobres e extremamente pobres, que, para Fiszbein e Schady (2009), consideram três lineamentos que são identificados na maioria dos casos. Primeiro, a transferência de dinheiro seria, para os promotores desses programas, o mecanismo principal para combater a pobreza e as desigualdades sociais. Segundo, que mediante uma transferência monetária, crianças poderiam deixar o mercado de trabalho promovendo o ensino como prioridade nas suas vidas. Terceiro, mediante condições, as famílias beneficiadas utilizariam serviços de saúde e educação. Em outras palavras, as famílias teriam maior proximidade e consciência sobre seus direitos para alcançar autonomia. Uma visão ainda vaga, já que, como mencionado anteriormente, se estaria compreendendo a origem da pobreza unicamente no campo monetário, como se o acesso ao dinheiro fosse um primeiro grande passo para a solução do problema.

Em definitivo, e tomando como base a fala de Pereira (2003), “O conceito de direitos sociais se impôs como antídoto a toda sorte de agressões e constrangimentos impingidos aos pobres no processo de satisfação de suas necessidades básicas e como arma de luta coletiva por melhores condições de vida e de cidadania” (...) “Todos esses mecanismos (medidas focalizadas) não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluídos o máximo possível de demandantes sociais para aliviar os cofres públicos de despesas em áreas consideradas economicamente improdutivas” (PEREIRA, 2003, p.3). Uma realidade que ficará evidente aproximando-se mais a realidade regional.

3.5. Destaque às primeiras experiências na América Latina

Na América Latina, na perspectiva de Stein (2008), os programas de transferência de renda começaram a ser desenvolvidos no final dos anos 1980 e início da década de 1990, ganhando visibilidade a partir da experiência desenvolvida no México, que, seguida da brasileira, passaram a se constituir em referência para os demais países da América Latina. Os referidos programas, e os criados posteriormente seguindo os mesmos pilares, se expandiram em inícios do novo milênio, tendo por base os objetivos traçados pela declaração da Conferência de Copenhague e os Objetivos do Milênio, quando foi estabelecida a meta, para o ano 2015, de reduzir em 50% a pobreza registrada no ano de 1999, em 189 países.

Depois de uma experiência piloto em Honduras, com o Programa de *Asignación Familiar* (PRAF) em 1990, criado com o objetivo de aumentar a demanda de serviços de saúde (transferência de três dólares para crianças com menos de três anos) e educação (bônus escolar durante o ano letivo), em 1995, aparecem as primeiras experiências em municípios brasileiros como Campinas (SP), Paranoá (DF) e Ribeirão Preto (SP). Anos depois, novas iniciativas se somam a estes esforços no Brasil, como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (1997), Projeto Agente Jovem (2000), Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás (2001) e Cartão Alimentação do Fome Zero (2003), projetos que procuram reduzir a

pobreza, incrementar a assistência às escolas e decrescer a incidência do trabalho infantil.

O México, que é outro referente na região, foi um dos primeiros países a introduzir um programa de transferência condicionada, com o *Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progresá*, que teve início em 1997, e depois mudou de nomenclatura, sendo conhecido como *Oportunidades*, porém, já com alterações pelo governo vigente (desde 2014, *Prospera*). Este programa entrega a cada família subsídios de saúde e educação com a condição de que essas famílias levem seus filhos menores de seis anos aos serviços de saúde, e que aqueles entre seis até 17 anos, cumpram com os deveres da escola. O programa *Oportunidades* substituiu os programas gerais de alimentos e é totalmente financiado pelo governo nacional.

O programa *Prospera* tem como diferencial em relação aos demais programas mencionados, estar dividido em oito modalidades, que estão em destaque no site do Programa, que são:

- i. Recursos econômicos destinados à mulher
- ii. Bolsas para crianças e jovens desde terceiro de primária até o último grau.
- iii. Fundo para jovens finalizem estudos superiores
- iv. Apoio com material escolar
- v. Serviços de saúde
- vi. Complementos alimentares para crianças entre seis e 23 meses e menores com índices de desnutrição entre 2 e 5 anos.
- vii. Renda para idosos
- viii. Apoio para o consumo de energia nas casas.

Retornando aos primeiros anos da experiência mexicana (*Progresá/Oportunidades*), esse Programa foi replicado nos demais países da região utilizando como parte de sua metodologia a combinação de focalização familiar e de área geográfica. Já em setembro de 2014, o atual presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, anunciou que se vivenciava o início de uma nova etapa com o programa *Prospera*, que dava mais espaço a novos lineamentos que já estavam sendo

considerados na agenda de *Oportunidades*, como programas que promoveriam a educação direcionada para adolescentes e o acesso a microcréditos. Um programa que segundo *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, hoje beneficia a 6.1 milhões de famílias mexicanas.

Desde então, outras iniciativas passaram a ser desenvolvidas na Colômbia, Equador e Honduras, como destaca Stein (2014), até o ano 2000, onde as novas experiências começaram a ter maior visibilidade, considerando os objetivos vinculados às Metas do Milênio do ano 2000. (Tabela 5).

Tabela 5 – Programas de Transferência de Renda na região

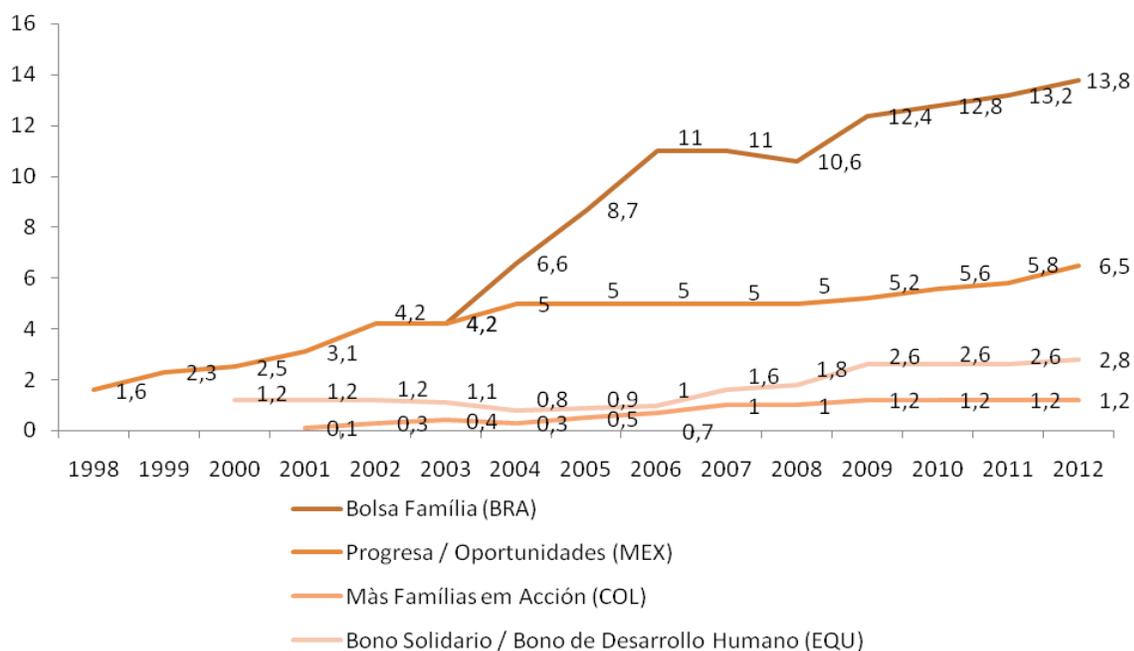
Pais	Programa (início)	Programas finalizados
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)
Belize	Creando oportunidades para nuestra transformación social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST) (2011)	
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña «Juana Azurduy de Padilla» (2009)	
Brasil	Bolsa Família (2003)	Bolsa Escola (2001-2003) / Bolsa Alimentação (2001-2003)
Chile	Chile Solidario (2002)	
Colômbia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema)(2007); Subsídios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	
Costa Rica	Avancemos (2006)	Costa Rica Avancemos (2006) Superémonos (2000-2006)
Equador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Bono Solidario (1998-2002)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la Educación (PATH) (2002)	
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)	
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	
Paraguai	Tekoporã (2005); Abrazo (2005)	
Peru	Juntos (2005)	
Rep. Dominicana	Solidaridad (2005)	
Trinidad e Tobago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)	
Uruguai	Asignaciones Familiares (2008)	

Fonte: Stein, 2014, p.76

No Chile ganhou visibilidade o programa *Chile Solidario*, criado em 2002, que buscava abordar a pobreza a partir da combinação de dois elementos, a família, como núcleo da sociedade, e a integração de redes de serviço para a atenção familiar, tomando como base sete categorias: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda. Após a seleção, as famílias ingressam no *Chile Solidario* por meio do *Programa Puente*, no qual permanecem nos dois primeiros anos, recebendo um benefício de US\$ 330 mensais por família. Aquelas famílias que cumprem totalmente com o *Programa Puente* recebem um bônus de renda, com duração de até três anos, no valor equivalente a um subsídio mínimo familiar.

Na perspectiva de Stein (2014), desde então, 35 programas foram implementados e estão em funcionamento em 20 países da região. Isto representaria, tomando como base dados de Cecchini (2013), aproximadamente 127 milhões de latinoamericanos e caribenhos beneficiados, sendo o Bolsa Família (13,8 milhões de famílias) e Prospera (6,5 milhões de famílias) os mais amplos, considerando o número de beneficiados, como apresenta o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Famílias beneficiadas de alguns programas



Fonte: Cecchini (2013) apud Stein, 2014, p.77

Para os promotores destes programas, estas iniciativas oferecem um alívio imediato às limitações básicas e à abertura para o mercado de consumo, a fim de satisfazer necessidades básicas, podendo considerar-se como um primeiro passo na procura de um contato de famílias pobres e indigentes com sistemas de proteção amplos e integrais. Complementando esta visão, na perspectiva do Banco Mundial (2009), as transferências condicionadas melhoram a eficiência e a efetividade das redes de proteção de diversas maneiras, já que é o único instrumento que alcança vários objetivos relacionados com saúde, nutrição e educação, tudo isso distribuindo devidamente os recursos graças a lineamentos focalizados que permite uma melhor identificação dos beneficiados. Tomando como base essa afirmação, passamos às particularidades das experiências brasileira e peruana.

O detalhe é que mesmo com objetivos a curto prazo (alívio da situação de pobreza) ou a longo (fortalecimento de capacidades para evitar a reprodução intergeracional da pobreza) e com o crescimento do gasto público social na área da assistência, como destaca Stein (2014), o valor médio do investimento ainda é limitado (inferior a 0,5% do PIB), isso também levando em consideração que nem todos os programas acompanham o desempenho da economia local. Por exemplo, só os programas do Chile, Colômbia, México e Uruguai têm ajustes automáticos segundo as taxas de inflação. Na maioria de casos os ajustes acontecem por decretos executivos ou presidenciais e sem periodicidade.

No caso dos programas brasileiro e peruano, podem-se identificar semelhanças no que se refere às bases nas quais se justifica a sua criação e objetivos. Os dois programas, Bolsa Família e Juntos, expõem seus propósitos no sentido de erradicar a extrema pobreza, com vistas a garantir direitos de cidadania entre os grupos mais excluídos socialmente, mediante a transferência de recurso mínimo. Seus objetivos consistem em promover a utilização de serviços saúde e educação, que ainda poderiam ser colocados na categoria de limitados, considerando o abismo social que esses grupos atravessam, tendo em vista a marcante desigualdade de renda, oportunidades e qualidade de serviços, em comparação com grupos com maiores recursos.

Fala-se que a transferência de renda, em países como o Brasil e o Peru, oferece ajuda de maneira imediata apresentando-se como um aliado na distribuição de recursos públicos, na tentativa de amenizar as dificuldades vivenciadas por milhões de famílias em situação de miséria e extrema pobreza. Mas, até que ponto isso se configura como tal? Como as desigualdades sociais podem ser diminuídas, com a lógica utilizada pelos Programas e com transferências de um valor tão reduzido? Certamente, tais aspectos impossibilitam a erradicação da pobreza e, dificilmente, promovem a autonomia dos beneficiados. Isso porque as situações sociais devem ser dimensionadas, mas não somente como consequências decorrentes de limitações monetárias e/ou mudanças de dados estatísticos, considerando a origem e a responsabilidade que recai sobre os modelos econômicos implementados em estados capitalistas.

No caso brasileiro, em 2002, o país já desenvolvia uma diversidade de programas sociais que beneficiavam cerca de cinco milhões de famílias, como o Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação, Auxílio Gás, vinculado ao Ministério de Minas e Energia e o Cartão Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde, cada um geridos por administrações burocráticas diferentes. A criação do Programa Bolsa Família consistiu na unificação e ampliação desses programas sociais num único programa social, com cadastro e administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Já no cenário peruano, o programa Juntos constituiu-se como a primeira experiência de PTR no país. Foi criado pela Presidência de Conselho de Ministros em abril de 2005, como um incentivo mensal fixo de *S/.100 nuevos soles* (\$33 dólares americanos aproximadamente), de uso livre, às famílias mais pobres do país. O Programa buscava cumprir os compromissos de participação e complementaridade nas áreas de nutrição, saúde, educação e cadastro. A ideia seria restituir os direitos básicos dos peruanos mais pobres, assim como lutar contra a desnutrição crônica infantil e a pobreza extrema.

3.6. Considerações prévias à análise dos programas brasileiro e peruano

Como ponto de partida, para a análise sobre as experiências com os PTR na América Latina, destacamos a reflexão de Ivo (2011), para quem,

As mudanças mais recentes da reestruturação da economia nos países da América Latina acontecem em um contexto em que a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável; em que a pobreza constitui-se um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual e/ou emergente; e em que as condições de pobreza também estão associadas a dificuldades de acesso a inúmeros serviços urbanos e sociais (IVO, 2011, p. 1).

Como foi exposto anteriormente, ainda que os PTR na América Latina guardem objetivos em comum de curto e longo prazos e que os parâmetros para a elegibilidade dos beneficiados, assim como, o acompanhamento, priorizem os pilares da focalização, o desafio de analisar realidades de dois países vizinhos, impõe a necessidade de levar em consideração o cenário social, político e econômico que os mesmos atravessavam no momento em que passaram a implementar políticas de transferência condicionada. Além disso, não se pode deixar de lado, características como as geográficas e culturais, que marcam o perfil dos países e dos beneficiados desses dois programas: Bolsa Família e Juntos.

Países como o Brasil e o Peru, como apresenta a Figura 1, possuem um vínculo que os une desde sempre, qual seja, a região amazônica rica em recursos naturais que hoje sofre as consequências de processos de desmatamento. Uma fronteira com extensão de 2.995 quilômetros (a décima-primeira maior do mundo, em comprimento) que também guarda outra semelhança: um elevado índice de pobreza nos distritos próximos a essa área de fronteira. Do lado brasileiro, têm-se os Estados do Acre e Amazonas, onde, segundo a PNAD 2013, 34,4% da população no Acre vive com menos da metade de um salário mínimo e, ainda, 78,6% dos habitantes não têm acesso a saneamento adequado. No caso do Amazonas, 33,4% da população ganha

Figura 1: Fronteira Brasil-Peru



menos ou igual a meio salário mínimo e, adicionalmente, a falta de saneamento adequado impacta a 76,7% dos moradores. Do lado peruano, nos Estados amazônicos Loreto, Ucayali e Madre de Dios, a situação não é muito diferente. Segundo dados publicados no site do *Instituto Nacional de Estadística e Informática* – INEI, em 2013, nos referidos Estados, 57,4%, 52% e 28,2% da população, respectivamente, viviam com, pelo menos, uma necessidade básica insatisfeita.

A referida área de fronteira também se caracteriza, por possuir comunidades pobres isoladas, devido às características geográficas e à distância que as separa das grandes cidades e polos econômicos. No caso do Brasil, os centros econômicos, em sua maioria, estão distantes dessas regiões e, no caso do Peru, quase tudo ainda está centralizado em Lima, onde se concentram os poderes político e econômico. Uma realidade que, internamente, os governos buscam minimizar pela promoção de políticas de descentralização e pela maior participação de governos locais e, no plano internacional, mediante intensificação do intercâmbio comercial nos últimos anos, sendo a criação da Estrada do Pacífico¹⁸ a maior prova.

Mas, assim como os dois países registram, do ponto de vista econômico, objetivos em comum que os impulsionam a uma parceria internacional, já do ponto de vista social, na análise em questão, devemos considerar aspectos marcantes e particulares de seus projetos sociais, em especial aqueles relacionados aos PTR, tendo em vista as realidades e características próprias de cada um dos países.

Aprofundando-nos mais nas diretrizes políticas e econômicas do novo milênio, e aquelas específicas dos referidos países, como antecedentes à implementação dos Programas, Bolsa Família (2003) e Juntos (2005), voltadas para o desenvolvimento local, encontramos em Silva (2005), com base em Coffey e Polese (1985) e Stöhr (1985), que o define como um processo de crescimento e mudanças estruturais da

¹⁸ A Estrada do Pacífico é uma estrada binacional ligando o norte do Brasil ao litoral sul do Peru. Dentro do Brasil a estrada começa em Porto Velho e no Acre passa por Rio Branco até a tríplice fronteira com o Peru e a Bolívia. No Peru, o caminho se divide inicialmente em dois, um em direção a oeste, passando por Cusco até o porto de San Juan de Marcona, e a outra rota, vai até o porto de Matarani. A Estrada do Pacífico é o primeiro eixo Atlântico-Pacífico na América do Sul que garante o acesso dos produtos peruanos ao Oceano Atlântico e o acesso dos produtos brasileiros ao Oceano Pacífico. Fonte: Wikipedia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada_do_Pac%C3%ADfico> Acesso em agos. de 2014.

economia de uma cidade ou região, onde se podem identificar três dimensões: primeiro, econômica, caracterizada por seu sistema de produção, que permite aos empresários locais usarem eficientemente os fatores produtivos, gerando economias de escala que permitem aumentar a produtividade dos mercados; segundo, sociocultural, na qual o sistema de relações econômicas e sociais e as instituições locais servem de base para o processo de desenvolvimento; e, por último, política e administrativa, na qual as iniciativas sociais criam um entorno favorável à produção e impulsionam o desenvolvimento.

Logicamente, para esses autores, a concepção de desenvolvimento local pressupõe a interação desses três fatores para proporcionar crescimento e a redução da desigualdade social. No caso de países como o Brasil e o Peru, nações que, entre outras, assumiram, no ano 2000, o compromisso de intensificar os esforços para o combate da pobreza e da exclusão social, a maior evidência entre as referidas ações, revelou-se na preparação para a implementação e expansão de políticas de transferência de renda condicionada, como “porta de entrada” a um conjunto de ações sociais no âmbito da política de assistência social.

CAPÍTULO IV

AS EXPERIÊNCIAS NA REGIÃO: BOLSA FAMÍLIA E JUNTOS

4.1. Experiência brasileira – Bolsa Família

4.1.1. O nascimento

Com a promulgação da Constituição de 1988, a nação brasileira contemplou pela primeira vez na sua história o reconhecimento de direitos sociais e de políticas de segurança social, em favor de uma cidadania ampliada, identificados em seu artigo 6º, com o objetivo de assegurar o acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e, finalmente, a assistência aos desamparados. Até a referida Constituição de 1988, a assistência social estava vinculada à filantropia e a políticas clientelistas, não sendo considerada um direito do cidadão e, tampouco, um dever do Estado. Desse modo, considera-se um momento histórico no qual o Brasil a reconhece legalmente, como forma de compensar as desigualdades existentes e de garantir o mínimo de dignidade às pessoas.

Conforme dispõe o artigo 203 da Constituição Federal, “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Estabelece também, em seu artigo 204, que as ações na área social serão desenvolvidas com recursos do orçamento da seguridade social. Como Pereira (2007) destaca, “[...] (a assistência) passou a ter complexidade que requer conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente para ser efetiva” (p. 66). Logicamente, essas garantias não podem funcionar sem articulação com as demais políticas, tornando-se, assim, uma obrigação do Estado a sua efetivação.

No entanto, tais avanços (garantia dos direitos) ficaram comprometidos, como mencionado nos anteriores capítulos, pelos constrangimentos econômicos,

institucionais e sociais, marcados na década de 1990. Um cenário que se tornou ainda mais complexo com a chegada dos delineamentos socioeconômicos internacionais como, por exemplo, das políticas de transferência de renda que emergiram no novo milênio. Uma estratégia com vistas a combater, diversas situações sociais, fundamentados na condicionalidade e na focalização. Para Fonseca, Jaccoud e Karam (2013):

[...] do ponto de vista da integração da política social com a econômica, é preciso diferenciar dois grandes períodos desde a promulgação da Constituição: aquele onde a ausência de políticas efetivas de distribuição associou-se ao baixo ou nenhum crescimento econômico; e outro, marcado pelo desenvolvimento econômico e social, com políticas distributivas associadas ao crescimento econômico, avanços na capacidade de ação do Estado e na intersetorialidade das políticas sociais. (p. 307).

Segundo os autores, neste segundo período, na primeira década do novo milênio, o Brasil teria registrado progressos no enfrentamento da pobreza, levando em consideração a retomada do crescimento econômico, reajustes no salário mínimo nacional, geração de empregos formais e mudanças na política de acesso ao crédito (novas modalidades, ampliação dos prazos de reembolso e queda dos juros). “Mas, tais avanços também responderam à ampliação das políticas sociais, incluindo os programas de garantia de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a massificação do Programa Bolsa Família” (p. 308).

Levando em consideração essa evolução em uma linha cronológica, no caso do programa de transferência brasileiro, Stein (2005), Silva (2005) e outros pesquisadores sobre o tema, identificam a primeira discussão sobre transferência de rendimentos mínimos em 1975. Trata-se do debate iniciado por Antônio Maria Silveira¹⁹ que defendia a necessidade da erradicação da pobreza mediante medidas de redistribuição de renda. A proposta apresentava-se como a possibilidade de erradicar os níveis de exclusão gradualmente, com intervenção governamental, apoiada em políticas de transferência monetária. Seguindo essa linha, Bacha e Unger, em 1978, manifestaram

¹⁹ Primeiro economista brasileiro a propor a instituição de um programa de garantia de renda mínima, através de um imposto de renda negativo. Foi no artigo Redistribuição de Renda, publicado na Revista Brasileira de Economia, em abril de 1975.

o seu apoio a esta teoria. O objetivo seria garantir uma política de redistribuição de recursos levando em consideração a desigualdade social e a miséria existente no país.

Esse pensamento retoma e ingressa a discussão na agenda pública brasileira, a partir de 1991. Destaca-se, nesse momento, a apresentação do projeto de lei, pelo então Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), no qual propõe a criação de programa de renda mínima de alcance nacional. Conforme Stein (2005, p. 294), o referido projeto teve aprovação unânime no Senado, em 16 de dezembro de 1991 e em 1992 recebeu parecer favorável na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, mas, somente treze anos depois, em janeiro de 2004, foi transformado em lei (Lei Nº10.835).

Art. 1º [...] direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. [...] § 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa, como alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias”. (LEI Nº 10.835, Artigo 1º, § 2º).

Voltando para a década de 1990, e aos antecedentes no país, Stein (2005) destaca também os aportes de Camargo e Almeida, em 1993, no trabalho “Educação, Pobreza e Políticas Sociais”, os quais centraram sua análise em indicadores que refletem o baixo desempenho do setor educacional brasileiro, comparando-o à média de outros países da região. Frente ao quadro de indicadores, os autores apresentaram três propostas de políticas centradas na análise da baixa qualidade educativa, na perspectiva de provocar efeitos sobre a demanda por educação por parte das famílias mais pobres, assim como, de alcançar a redução da pobreza. A proposta estava relacionada com a transferência de renda condicionada para que as famílias mantivessem seus filhos nas escolas públicas, uma política de garantia de renda mínima e melhoria da qualidade do sistema educacional. Como ressalta Stein (2005), esta proposta distingue-se daquela do projeto de Suplicy, tendo em vista que a mesma centra-se na família e condiciona-se à frequência escolar, enquanto que na de Suplicy a identificação do beneficiário está centrada no próprio indivíduo.

Em meio ao processo de discussão sobre as estratégias de enfrentamento da pobreza, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, criou o Programa Comunidade Solidária²⁰ para servir como a principal estratégia para o enfrentamento da pobreza nesse Governo, desenvolvido por meio de ações descentralizadas e com a participação da sociedade. O Programa se propunha em atuar em duas frentes: gerenciamento de ações de diferentes Ministérios que apresentassem maior potencialidade de impacto sobre a pobreza e da identificação dos municípios com tais características, onde esses programas deveriam ser desenvolvidos.

Passados quatro anos, em julho de 1999 e, ao início do segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, o referido Programa foi extinto e deu lugar ao Programa Comunidade Ativa²¹, por recomendação do Conselho de Comunidade Solidária, propondo-se a superar o assistencialismo mediante a promoção do desenvolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres em todo o país. A proposta era o desenvolvimento de uma agenda local integrada por programas indicados pela comunidade e implementados com parceria do Governo Federal, estadual, municipal e a comunidade.

Foi nesse cenário que, desde 1995, os primeiros programas de transferência de renda passaram a ser incluídos na administração de alguns municípios. Dentre as experiências pioneiras, destacam-se: Campinas, mediante o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) criado janeiro de 1995 e direcionado a famílias com crianças de 0 a 14 anos em situação de risco; Distrito Federal, com a implementação do

²⁰ ITAMARATY. O Programa Comunidade Solidária foi conduzido pelo Gabinete Civil da Presidência da República. O principal papel foi coordenar e promover a articulação de todos os setores envolvidos para o combate da pobreza e a exclusão social. O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso elegeu cinco áreas de atuação prioritária do Comunidade Solidária: saúde, alimentação e nutrição; serviços urbanos; desenvolvimento rural; emprego e renda; e defesa de direitos. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat3.pdf>> Acesso em abr. de 2015.

²¹ GOVERNO FEDERAL. O Programa Comunidade Ativa, criado pelo Presidente da República em julho de 1999, teria como pressuposto o combate à miséria e à exclusão a partir da mobilização social. O Programa seria responsável por articular e estimular aos municípios, por meio de ações integradas, a gerar emprego, oportunidade de renda, desenvolvimento social e econômico. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/10006002830.pdf>> Acesso em abr. de 2015.

Programa Bolsa Familiar para a Educação, conhecido como programa Bolsa-Escola, criado também em janeiro de 1995 com o objetivo de permitir o acesso de todas as crianças de 7 a 14 anos ao ensino fundamental; e Ribeirão Preto-SP, com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, criado em dezembro de 1995 com o objetivo de manter as crianças e adolescentes nas escolas e creches e combater o trabalho infantil e a desnutrição. Considera também a redução da mortalidade infantil e a garantia de oportunidades iguais para crianças e adolescentes portadores de deficiências.

Entre as experiências municipais que logo se expandiram para todo o país, e a instituição do Programa Bolsa Família, vários outros programas de transferência de renda foram criados.

Como Stein (2005) destaca, já em 2001, por meio da Medida Provisória Nº 2.140-1 de 14 de março, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação, que foi denominado Bolsa Escola. Posteriormente, em 11 de abril, o Congresso Nacional aprovou a Lei Nº 10.219/2001 sancionada por Cardoso, que autorizava ao Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, a realizar convênios de cooperação com os governos municipais brasileiros que adotassem o Programa de renda mínima associada à educação, o Bolsa Escola.

O programa constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais. (Lei Nº 10.219/2001, Artigo 1º)

Mediante essa Lei, os municípios seriam responsáveis pela administração do Programa, enquanto o Governo Federal passaria a transferir o pagamento diretamente às famílias beneficiárias. Esse seria o primeiro modelo no Brasil e um dos pioneiros na região latino-americana em implementar o conceito de transferência de renda como alternativa emergencial no combate da pobreza extrema, que no Brasil alcançava quase ao 17,4% da população, segundo o IBGE (PNAD 2001).

Em junho do mesmo ano foi criado o Fundo de Combate à Pobreza que passou a financiar PTR associados à educação e ações relacionadas à geração de emprego, por serem áreas de maior impacto sobre a pobreza. Adicionalmente, em julho de 2001 foi criado o Programa de Combate à Miséria, posteriormente denominado Projeto Alvorada, direcionado, prioritariamente, aos bolsões de miséria das regiões Norte e Nordeste. Posteriormente, conforme Stein (2005), o Programa se estendeu para outros estados, com municípios com IDH inferior a 0,500. De maneira complementar, e no âmbito do Governo Federal, a partir de 2001, constituiu-se o que posteriormente passou a ser denominado de “Rede de Proteção Social”, direcionada à população pobre do país, tendo como eixo articulador os PTR criados a partir de 1995.

Até o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, o Brasil já tinha implantado um conjunto de iniciativas e programas de transferência de renda (programas remanescentes) com objetivos e naturezas distintas, entre os quais, destacam-se:

- **Bolsa Escola**, criado em 2001. Tinha como população-alvo crianças na faixa etária de 6 a 15 anos, cuja família tivesse uma renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$15,00 por criança, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Os primeiros cartões do Programa - Cartão do Bolsa Escola (posteriormente Cartão do Cidadão) foram entregues em junho 2001, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na cidade de Capão Bonito (SP).

Com esse Programa o Brasil ganhava visibilidade internacional colocando-se como referência na região, junto às primeiras experiências no México. O processo de financiamento contou com apoio financeiro do BID (US\$ 500 milhões) levando em consideração quatro desafios: focalização, avaliações contínuas, obediência ao marco institucional e gestão.

Em termos de condicionalidade, a família se comprometia a assegurar, no mínimo, 85% de frequência da criança às aulas. A iniciativa foi organizada pelo

Ministério da Educação em cooperação técnica com diversos órgãos da Administração Federal. O Programa seria, posteriormente, unificado com os demais programas de transferência de renda, sob o guarda-chuva do Bolsa Família. Antes da unificação, em dezembro de 2002, foram atendidas 5.056.245 famílias com investimento de R\$ 1.532.202.990,00, e em dezembro de 2003, foram atendidas 3.771.199 famílias com investimento de R\$ 1.429.510.350,00 (Silva, 2005). Esse declínio no Programa, de 2002 para 2003, aconteceu em virtude da implantação do Programa Bolsa Família, que passou a incorporar o Bolsa Escola no processo de unificação proposto.

- **Bolsa Alimentação**, criado em Setembro de 2001, por iniciativa do Ministério da Saúde, tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de $\frac{1}{2}$ salário mínimo (R\$ 130,00 em 2001). Assim como no Bolsa Escola, o valor do seu benefício era de R\$15,00 por criança na faixa etária de 0 a 6 anos, ou mulher grávida, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidade, a família deveria se comprometer a atualizar o cartão de vacinação de crianças com idade de zero e seis anos, assim como garantir visitas regulares ao posto de saúde de grávidas para o pré-natal e de mães que estivessem amamentando.

No período compreendido entre 2001 – 2002, o número total de bolsas para todo o país alcançou a ordem de 3.575.650, sendo distribuída entre 5.549 municípios brasileiros, além do Distrito Federal. Em dezembro de 2003, o Programa atendia 369.463 famílias, sendo aplicados recursos na ordem de R\$ 264.420.355,00, constatando-se um declínio registrado, tanto no que se refere ao número de famílias, como no valor investido, devido à incorporação desse Programa ao Bolsa Família, criado em outubro de 2003, a partir da unificação dos demais PTR.

- **Auxílio-Gás**: Este programa foi criado em dezembro de 2001 como uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha e esteve sob a

responsabilidade do Ministério de Minas e Energia. Assim como no Bolsa Escola, as famílias beneficiadas deveriam ter uma renda familiar *per capita* de, no máximo, R\$ 90,00 (excluída desse cálculo a renda proveniente dos outros programas de transferência de renda, ou de benefícios como o seguro desemprego). Esse programa não impunha nenhuma condicionalidade à família, a não ser a de estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela administração desse Programa.

Até dezembro de 2003 foram beneficiadas 8.229.144 famílias, com recursos aplicados no valor de R\$ 800.203.134,00. (SILVA, 2005)

- **Cartão Alimentação do Fome Zero:** criado em 2003, consistia em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda familiar *per capita* fosse inferior à metade do salário mínimo, por 6 meses (esse período poderia ser prorrogado por, no máximo, 18 meses). O objetivo do Programa era o de assegurar recursos às famílias em situação de insegurança alimentar, somado a outras medidas – ações estruturantes – também, implementadas com a mesma finalidade.

O Programa Cartão Alimentação, em dezembro de 2002, atendeu a 774.764 famílias, declinando para 349.905 em dezembro de 2003, quando também já estava sendo incorporado pelo Programa Bolsa Família criado em outubro de 2003. Segundo dados levantados por Silva (2005), o investimento em dezembro de 2003 foi de R\$ 290.134.510,00.

Silva (2006) identifica cinco momentos neste processo de implementação de PTR: o primeiro, do debate sobre o que passou a ser denominado de Programas de Renda Mínima, iniciado em 1991, com o projeto do Senador Suplicy, apresentado e aprovado no Senado Federal, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima.

O segundo momento, iniciado também em 1991, quando se introduziu o que a autora considera a “inovação qualificadora”, que marca os PTR na atualidade, proposta de Camargo e Almeida, sobre a necessidade da articulação de uma renda mínima familiar com o objetivo de garantir educação.

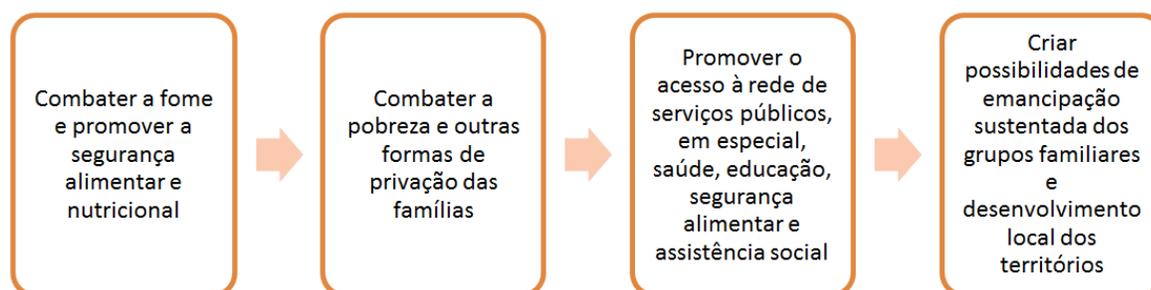
O terceiro momento foi iniciado em 1995, com a implantação das primeiras experiências de Programas de Renda Mínima - Bolsa Escola, inicialmente em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, estendendo-se para outras cidades e estados brasileiros, de modo que, em 1996, foram iniciadas as primeiras experiências do Governo Federal com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada e, em 1999, as primeiras experiências estaduais.

O quarto momento de desenvolvimento dos PTR, iniciou-se em 2001, penúltimo ano do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foram ampliados os programas de iniciativa do Governo Federal com a criação do Programa Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Esses programas atingiram abrangência geográfica e foi aplicado um grande volume de recursos.

O quinto momento seria marcado pelo desenvolvimento e massificação dos PTR no governo do Presidente Lula, quando essa política passou a ser prioridade para o enfrentamento da fome e da pobreza no país. Nesse momento também foi destacada a necessidade da construção de uma proposta para a unificação dos programas de transferência existente, representada pela instituição do Bolsa Família, lançado em outubro de 2003. Recorda-se que até a unificação, as primeiras experiências (programas remanescentes) eram viáveis em determinados municípios, considerando os convênios de cooperação entre eles e o Governo Central, fato que deixava fora localidades mais afastadas e com altos índices de pobreza. Esse cenário mudou com a implementação do Bolsa Família. Até a implementação do PBF, os programas alcançavam aproximadamente a 3,6 milhões de famílias, as quais depois vieram a ser os primeiros beneficiários do PBF.

Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013a), evidentemente, o PBF foi responsável por duas evoluções importantes para o sistema brasileiro de proteção social: unificou diversos programas similares já existentes, mas que operavam separadamente, e conferiu uma nova dimensão ao passar a atender também à população pobre em idade ativa, alcançando grupos que contavam com baixíssima cobertura da proteção social, especialmente as crianças. Uma evolução que seria evidente levando em consideração os objetivos do Programa (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Objetivos principais Bolsa Família



Fonte: Controladoria Geral da União, 2012, p.6

Com a chegada do novo Governo em 2003, a atenção da mídia e dos especialistas estava voltada para o desafio do novo Presidente, Luís Ignácio Lula da Silva, frente às dificuldades da economia local na época: uma inflação anual de 12,53%, dólar equivalente a quatro reais, escassas linhas de crédito para a exportação e para ampliação do consumo doméstico e uma dívida externa que constituía um grande peso nas contas públicas. Além disso, existia uma considerável desconfiança, nacional e internacional, em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT) no poder. Em definitivo, 2003-2005 foi um período de medidas duras de controle da inflação e geração de superávit para pagamento de juros e amortização financeira. Entretanto, também foram anos de importantes iniciativas na área social, destacando-se uma nova política de aumento real do salário mínimo e políticas de garantia de renda mais evidentes.

Na área social, o projeto que marcava novos lineamentos e estratégias para o combate à pobreza, no começo do mandato do Presidente Lula, foi o Programa Fome Zero, que pode ser classificado como a primeira grande ação do Governo, que avaliou as iniciativas executadas até então, e propôs uma estratégia de combate à fome mediante ações de governo mais articuladas. Como destaca Yasbek (2004), o ponto de partida tomou como base a linha da pobreza estabelecida pelo Banco Mundial (um dólar por dia), dando início a um processo de regionalização e distinção das zonas urbana e rural, identificando 44.043 milhões de pessoas nessa condição.

Outro aporte interessante é que se agruparam as principais causas que originavam a pobreza no país, o que posteriormente ajudaria a estabelecer as ações de combate, tais como:

- Oferta limitada de produtos agropecuários;
- Deficiências no processo de distribuição e comercialização de alimentos; e
- Elevados níveis de desemprego e trabalho informal.

O Fome Zero marcava também o início de um novo ciclo com o fortalecimento da participação coletiva mediante o próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a implementação do Bolsa Família.

Conforme a Tabela 6, as ações do Fome Zero foram organizadas em quatro eixos-base: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social.

Tabela 6 – Eixos Articuladores do Programa Fome Zero

EIXOS	PRINCIPAIS PROGRAMAS
	<ul style="list-style-type: none"> ● Programa Bolsa Família – PBF ● Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Ampliação do acesso aos alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos) • Cisternas de Água • Distribuição de Vitamina A e Ferro • Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos • Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN • Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Fortalecimento da agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> • PRONAF (financiamento e seguro) • Programa de Aquisição de Alimentos • Economia Solidária
Geração de renda	<ul style="list-style-type: none"> • Microcrédito Produtivo Orientado • Qualificação social e profissional
Articulação, mobilização e controle social	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional –CONSEAs • Educação Cidadã e Mobilização Social

Fonte: Menezes e Santarelli, 2013, p. 19.

A estratégia levaria em consideração ações estruturais, mediante geração de emprego, renda, incentivos, e ações específicas, Cupom de Alimentação, doações, ampliação de merendas, entre outros. Na perspectiva de Zimmermann (2004), era necessária uma mudança de estratégia que deveria levar em consideração os aspectos que tinham que ser otimizados, como: processo de seleção de beneficiados (que poderia não considerar o universo total), erros no processo de cadastramento e estabelecimento de quotas por município. Mesmo assim, o autor destaca o progresso que significou o Fome Zero, já que pela primeira vez tratou-se do problema da fome como uma obrigação constitucional e se estabeleceu o conceito transferência de renda como uma iniciativa que consegue distribuir benefícios a grupos menos favorecidos.

Retornando ao ano de lançamento, 2003, o Programa teve seu início com indicadores sociais muito desafiantes. Segundo o IBGE (PNAD 2003), a proporção de brasileiros pobres representava, à época, 35,6% da população, dos quais 32,1% encontravam-se localizada na área urbana, enquanto, 9,5% na área rural. Quanto à população indigente, esta representava 10% da população brasileira, de um total de 182 milhões de habitantes. Diferentemente da localização da população pobre, a maioria dos indigentes, estavam localizados na área rural, ou seja: 9,5% estavam na área Metropolitana, 8,4% na área urbana e 16,6% na rural. No que se refere a temas relacionados com o mercado de trabalho, a mesma pesquisa evidencia que, naquele ano, mais de 80 milhões de brasileiros encontravam-se na categoria de ocupados, desse total, quase 24 milhões na categoria de “sem carteira” ou não remunerados.

Foi neste ponto (início do Programa) que se tornou essencial, para um adequado processo de expansão, o devido cadastramento dos beneficiados, algo que se alcançou com o Cadastro Único (CadÚnico), um sistema para identificação, seleção e registro de beneficiados que também foi aplicado em outros países da região, sendo o Chile o primeiro a implementar um Sistema Único de Informação de Beneficiados (SUIB).

O CadÚnico foi instituído em 2001, ainda no Governo de Cardoso, e passou a ser considerado um mecanismo importante para as estratégias de proteção social e apoiadas pelo BID por meio de financiamentos para aperfeiçoamento dos instrumentos de identificação da população pobre. Para Amaral (2014), o CadÚnico converteu-se na principal fonte de informações que, “além de quantificar e localizar os brasileiros mais pobres, permitia ao poder público agir para diminuir sua pobreza, nas várias dimensões em que ela se manifesta” (p. 87), apresentando informações completas sobre as famílias registradas, as quais são atualizadas no máximo a cada dois anos.

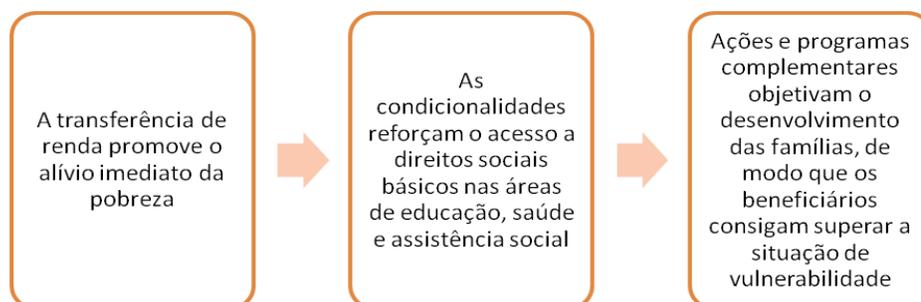
A implementação do CadÚnico se deu de forma descentralizada, com participação dos municípios, e seu objetivo – no primeiro momento – foi a identificação de famílias com renda igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa. Inicialmente, o Cadastro foi utilizado pelos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, virando uma ferramenta chave para o processo de

unificação de programas. Um processo que superou as primeiras projeções, segundo dados oficiais levantados por Silva (2005),

Foi fixado como meta para 2003 o atendimento de 3,6 milhões de famílias, com aplicação de recursos no valor de 4,3 bilhões de reais, com previsão de um investimento de 5,3 bilhões em 2004. Até 2006, devem ser atendidas 11,4 milhões de famílias, representando cerca de 50 milhões de pessoas, aproximadamente o universo de pessoas em situação de pobreza no país. Essas metas vêm sendo superadas, de modo que em dezembro de 2004, o Bolsa Família já estava sendo implementado em 5.533 dos 5.561 municípios brasileiros (99,50%), atendendo 6.571.842 famílias, com benefício médio por família de R\$ 66,93. (SILVA, 2005, p. 21).

Com a unificação de programas, a população alvo do Bolsa Família seria constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas com renda *per capita* de até R\$ 77,00 por mês. Consideram-se pobres aquelas famílias com renda per capita entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00 por mês e que tenham, em casa, gestantes, crianças ou adolescentes entre zero e 17 anos. Avaliando esses parâmetros, o Programa levaria em consideração os seguintes eixos de ação (Gráfico 4):

Gráfico 4 – Eixos principais Bolsa Família



Fonte: Site MDS²²

Nessa perspectiva, o programa oferecia às famílias quatro tipos de benefícios, segundo informações publicadas no site da Caixa Econômica²³.

²² MDS. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em out. de 2014.

²³ CAIXA ECONÔMICA. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>> Acesso em abr. de 2014.

- **Básico**

Concedido às famílias em situação de extrema pobreza. O valor desse benefício era de R\$ 77,00 mensais, independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar.

- **Variável**

Destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham, em sua composição, gestantes, crianças e adolescentes de zero a 16 anos incompletos. O valor mínimo era de R\$ 35,00 e cada família podia acumular até cinco benefícios, ou seja, R\$ 175,00.

- **Variável para Jovem**

Destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham, em sua composição, adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício era de R\$ 42,00 e cada família podia acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 84,00.

- **Superação da Extrema Pobreza**

Destinado às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. Cada família pode ter direito a um benefício. O valor do benefício variava em razão do cálculo realizado a partir da renda *per-capita* da família e do benefício já recebido no Bolsa Família.

As famílias em situação de extrema pobreza podiam acumular o benefício Básico e o Variável, até o máximo de R\$ 336,00 por mês.

Se o município possuísse programas próprios de transferência de renda, podia somar esforços com o Governo Federal para ampliar a base de atendimento de seus programas e, dessa forma, ampliar o valor máximo dos benefícios para as famílias atendidas.

Referente às condicionalidades, o programa estabelece:

- No caso de existência de gestantes, o comparecimento às consultas de pré-natal, conforme calendário preconizado pelo Ministério da Saúde (MS).
- Participação em atividades educativas ofertadas pelo Ministério de Saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável, no caso de inclusão de nutrizes (mãe que amamenta).
- Manter em dia o cartão de vacinação das crianças de 0 a 7 anos.
- Acompanhamento da saúde de mulheres na faixa de 14 e 44 anos.
- Garantir frequência mínima de 85% na escola, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos.
- Garantir frequência mínima de 75% na escola, para adolescentes de 16 e 17 anos.

4.1.2 Processo de expansão e inclusão de beneficiados

Na perspectiva de Paiva, Falcão e Bartholo, (2013b)

“o período de 2003 a 2004 marca o período inicial do Programa, com incrementos de cobertura baseados na migração das famílias já beneficiárias e as primeiras concessões para famílias que ainda não tinham sido incluídas em políticas de transferência de renda. Um período também marcado pelas fragilidades iniciais da construção do CadÚnico [...]. Com a articulação entre o MDS e os municípios, o percentual de cadastros válidos no CadÚnico saltou de 31% para 92% entre março de 2005 e outubro de 2006. Por sua vez, em meados de 2006, o Programa atingiu sua meta inicial de atendimento, cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias” (p. 28).

Para os autores (2013b), pode-se observar nesses quase doze anos que, desde a implementação, o Programa passou por um processo de consolidação e de aperfeiçoamento, de maneira especial em duas frentes: o processo de transferência de renda e o acompanhamento de suas condicionalidades. Particularmente em 2006 e 2008, foram adotadas mudanças no desenho do Programa, como a adoção da regra de permanência (que prevê a possibilidade de variação da renda familiar *per capita* acima

do critério de elegibilidade, dentro de um período de dois anos) e a criação do benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ), pago a famílias com membros com idade entre 16 e 17 anos.

Em anos posteriores, de 2009 a 2010, o Programa adotou uma nova perspectiva para elaboração de suas estimativas de atendimento baseada, sobretudo, na compreensão de que a renda dos segmentos menos favorecidos, além de baixa, era também, volátil. Os referidos autores, considerando dados do IBGE (2009), afirmam que por essa perspectiva, as projeções de cobertura deveriam ser “naturalmente ampliadas”. Além disso, incluíram-se informações provenientes de mapas de pobreza do Banco Mundial, um reforço às informações até então restritas ao Censo 2000.

Nesse mesmo período (2009-2010) deu-se início ao processo de revisão dos cadastros das famílias, dados que não eram atualizados há mais de dois anos e que tinham apresentado problemas no processo de sua migração de dados.

Neste período outros avanços institucionais também foram alcançados, como a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços no Âmbito do SUAS pela Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social, que definiu a prioridade do acompanhamento familiar para famílias do Bolsa Família em situação de descumprimento pela rede de assistência social (PAIVA, FALCAO, BARTHOLLO, 2013b, p. 29).

Ao final de 2010, o Programa já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias. Nesse processo, para os autores, também se destaca a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do Programa, além de refletir os compromissos assumidos pelos estados e municípios na sua adesão a ele. Com a gestão do CadÚnico o índice varia entre zero e um; quanto mais próximo de um, melhor a avaliação da gestão desses processos. O IGD possuía duas funções claras: a primeira, acompanhar a qualidade das ações de gestão nos municípios. A segunda, promover o repasse de recursos complementares aos municípios para a execução de projetos que fortaleçam o Programa, por exemplo, otimização de ações de acompanhamento de condicionantes.

Como complemento à iniciativa de luta contra a extrema pobreza, o Governo anunciou a criação do Programa Brasil sem Miséria em junho de 2011, mediante o Decreto 7.492. O objetivo, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, consistia em elevar a renda e as condições de bem-estar das famílias extremamente pobres (até R\$ 70 por pessoa) que ainda não tivessem sido atendidas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades. Segundo o Censo 2010, 16,2 milhões de brasileiros estariam nessa condição.

São diretrizes do Plano Brasil sem Miséria

- I. Garantia dos direitos sociais,
- II. Garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda;
- III. Articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobres, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza, e
- IV. Atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distritais, municipais e com a sociedade (BRASIL SEM MISERIA, Decreto Nº7.92, Artigo 4).

Para que tais diretrizes fossem asseguradas, o Governo implementou a “Busca Ativa”, que consiste na procura minuciosa na área de atuação do Programa, com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas, as famílias em situação de pobreza extrema. Tal busca identificava os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações, para que essa população alvo pudesse acessar os seus direitos.

Para Paiva, Falcão e Bartholo, (2013b), têm-se que considerar também a promoção de programas paralelos que fortalecem o conceito de intersectorialidade entre distintos Ministérios. Iniciativas tais como os projetos Bolsa Verde²⁴ e Fomento às

²⁴ MINISTERIO DE MÉDIO AMBIENTE – Bolsa Verde. O benefício é destinado àqueles que desenvolvem atividades em reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável federais e assentamentos ambientalmente diferenciados da Reforma Agrária. O Programa concede, a cada trimestre, um

Atividades Produtivas Rurais²⁵, lançados pelo Brasil Sem Miséria, tornam-se projetos complementares de interesse, aproveitando já toda a estrutura de pagamento existente.

É importante mencionar que, ainda em 2012, o PBF também passou a contar com um novo benefício, Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), destinado às famílias que continuavam com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. Lançado em 2012, no âmbito da Ação Brasil Carinhoso²⁶, o BSP teve como objetivo garantir renda mínima, inicialmente de R\$ 70,00 (valor alterado para R\$ 77,00 em 2014) por pessoa da família beneficiária do PBF que, mesmo recebendo outros benefícios do Programa (Básico, Variável, Benefício Variável Jovem, entre outros), permaneciam em situação de extrema pobreza. O valor total pago era aquele necessário para que cada pessoa da família tivesse uma renda superior a R\$ 77,00. Ainda em 2012, esse benefício foi ampliado para famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos e, no início de 2013, alcançou às famílias beneficiárias independentemente da presença de crianças. Desta maneira, dos 12,8 milhões de famílias beneficiadas, o número aumentou para 13,8 milhões em 2013. “O benefício médio, no mesmo período, passou de R\$ 95,00 para R\$ 152,00, alcançando R\$ 216,00 nas famílias que recebiam o Benefício de Superação da Extrema Pobreza”. (PAIVA, FALCÃO, BARTHOLO, 2013b, p.40).

benefício de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. O benefício será concedido por dois anos, podendo ser renovado. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>> Acesso em nov. de 2014.

²⁵ MDS - Fomento às Atividades Produtivas Rurais. O programa é de responsabilidade conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A iniciativa inclui, além de um incentivo econômico (que pode chegar a R\$ 2.400,00 pagos em parcelas) o acompanhamento técnico necessário durante o desenvolvimento do projeto produtivo. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/fomento-as-atividades-rurais-produtivas/fomento-brasil-sem-miseria>> Acesso em nov. de 2014.

²⁶ MDS – Brasil Carinhoso. Considerando os índices de vulnerabilidade entre crianças até 15 anos, o programa centra seus esforços na atenção de males que atentam o desenvolvimento na primeira infância. No relacionado a educação, Brasil Carinhoso dá incentivos monetários aos municípios e Distrito Federal para incentivar o aumento de vagas em creches e escolar, com foco nas famílias beneficiadas do PBF. A iniciativa também considera recursos para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemisera/brasil-carinhoso>> Acesso em nov. de 2014.

4.1.3 Beneficiados do PBF: Perfil e processo de inclusão

O foco prioritário do Programa são as famílias extremamente pobres inscritas no CadÚnico, segundo regra de elegibilidade relacionada à renda familiar *per capita* fixada, atualmente, em até R\$ 77,00. Segundo dados atualizados em fevereiro de 2015 (CadÚnico), dos 29.164.446 inscritos, 14.095.333 registram uma renda de até R\$ 77. Embora a administração seja feita pelo MDS, várias outras instituições estão envolvidas, como a Caixa Econômica Federal e as prefeituras municipais, entre outras, o que denota características de descentralização e intersectorialidade do Programa.

No momento da criação do Programa, 3,6 milhões de famílias assumiram o compromisso de realizam exames pré-natal, o acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e o acompanhamento de peso e altura adequados (para crianças de 0 a 6 anos) e a matrícula regular e frequência de no mínimo 85% das aulas no ensino fundamental (para as crianças de 7 a 15 anos). Para os jovens incluídos no Programa, a condicionante consiste em participar de, no mínimo, 75% das aulas do curso em que estão matriculados (no ensino fundamental ou médio).

Com relação a maiores características sobre o perfil dessas famílias, pode-se tomar como referência entrevistas realizadas por Pinzani e Rego (2014), publicadas no Livro Vozes do Bolsa Família. A publicação apresenta relatos de mães de família pobres de diversas localidades do Nordeste brasileiro (região com o maior número de beneficiados) e, indica algumas características que podemos considerar como uma interessante referência. Por exemplo, identifica-se a existência de mães beneficiadas com pouco grau de escolaridade, ou analfabetas.

Ao ser entrevistadas sobre a percepção do Programa, a grande maioria identifica a iniciativa como uma "ajuda do Governo", inexistindo depoimento que fale do Bolsa Família como um direito. Sobre a opinião formada sobre o valor da transferência, quase a totalidade das entrevistadas consideram que o benefício trouxe mudanças positivas, por exemplo, na alimentação, permitindo a ingestão de alimentos básicos como arroz, farinha, feijão, frango ou carne; mas, elas ainda manifestam que a transferência resulta

insuficiente frente às privações da vida diária, considerando que existem chefes de família que registram ingressos de até 25 reais por uma semana de serviço.

Tais limitações são confirmadas tomando como base a análise de Amaral (2014), fazendo referência ao Censo de 2010. Segundo dados oficiais, 11,43 milhões de brasileiros registravam uma renda domiciliar *per capita* de até R\$ 70 reais, por mês, naquele ano; além disso, outros 4.84 milhões apresentavam claros sinais de pelo menos uma necessidade básica insatisfeita (falta de banheiro, esgoto, água, energia elétrica, entre outros). Somando as cifras, chegou-se à conclusão que 16,27 milhões de pessoas estavam em situação de extrema pobreza. Outro dado, 46% desses 16 milhões viviam em áreas rurais. Levando em conta o geográfico, 9,6 milhões do total de extremamente pobres estariam localizados na região Nordeste (52.5% na área rural). O segundo grande grupo estava na região Sudeste com 2,73 milhões (78,7% na área urbana). Em relação à idade, mais da metade dos extremamente pobres teriam menos de 19 anos (60.9%) e quatro em cada dez tinha até 14 anos. Sobre a incidência de alfabetismo, 26% se localizava nos grupos extremamente pobres.

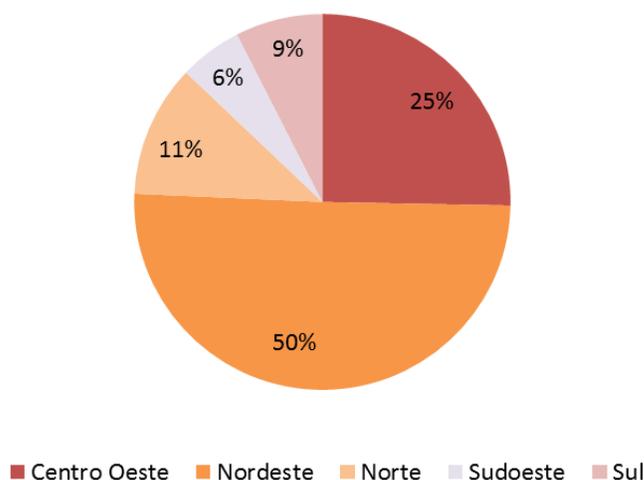
Referente aos serviços, segundo o Censo 2010, apenas 38,1% das famílias beneficiadas possuía acesso simultâneo aos serviços de coleta de lixo (direta ou indireta), escoamento sanitário via rede pública ou fossa séptica, iluminação elétrica e água por rede pública e, mesmo na área urbana, onde tais serviços são mais presentes, apenas 48,9% das famílias beneficiárias acessam ao pacote completo de serviços. A pesquisa também destaca que predominava entre os beneficiários do PBF o sexo feminino e a cor preta ou parda. Chama a atenção a expressividade da população jovem de até 17 anos (48,8% dos beneficiários).

Desde a criação do programa, como apresenta o Portal transparência²⁷, quase o 50% dos recursos sempre foram destinados para a região Nordeste. Em 2007, esta região recebeu 53% dos recursos, seguido do Sudeste com 23%. Uma tendência que se manteve até recentes indicadores (2014) que mostram que o Nordeste obteve 52%,

²⁷PORTAL DE TRANSPARÊNCIA. Programa Bolsa Família do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/>> Acesso em fev. de 2015.

seguido pelo Sudeste com 23%, Norte com 13%, Sul com 6% e Centro-Oeste com 5%. Logicamente, essa distribuição guarda relação com as informações referentes ao perfil socioeconômico dos beneficiários do PBF (2013), no qual, a partir do relatório de informações sociais (MDS/SAGI), constata-se que, do total das famílias beneficiadas no Cadastro Único, em 2013, 50,4% encontrava-se na região Nordeste, seguida da região Centro-Oeste, com 25,3% dos beneficiados, como aparece no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Distribuição geográfica dos beneficiados (2013)



Fonte: Folha de Pagamento PBF (2013) apud. Camargo, Curralero, Licio e Mostafa (2013), p. 162.

No referente aos beneficiados por faixa de renda, em 2013, 72,4% deles, encontravam-se na categoria de extrema pobreza, 20,5% eram pobres e 7,1% entravam na categoria de baixa renda, observando-se que o maior foco de extremamente pobres atendidos pelo Programa localizava-se nas regiões Norte (78,1%) e Nordeste (82,2%). Vale lembrar que, no seu início, o Programa teve como foco os extremamente pobres.

Quanto ao perfil socioeconômico dos beneficiados, o CadÚnico evidencia, conforme Tabela 7, que as regiões Norte e Nordeste são as que concentram o maior número de beneficiados extremamente pobres, 72,4% e 78,1%, respectivamente. A maior concentração de pobres está no Centro-Oeste (32,3%) e no Sul (33,9%). Aproximando-nos mais ao tipo de localidade, a Tabela 8 evidencia que a grande parte

dos beneficiados brasileiros se localiza nas áreas urbanas do país, enquanto, os beneficiários residentes em áreas rurais estão mais concentrados nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 7 – Distribuição de beneficiados PBF por área geográfica 2013 (%)

Faixa de renda	Brasil	Norte	Nordeste	Sudoeste	Sul	Centro-Oeste
Extrema pobreza	72,4	78,1	82,2	59,5	54	56,1
Pobreza	20,5	16,8	12,9	30,8	33,9	32,3
Baixa renda	7,1	5	5	9,7	12,1	11,6

Fonte: CadÚnico (2013) apud Camargo, Currallero, Licio e Mostafa (2013), p. 164.

Tabela 8 – Distribuição por tipo de localidade 2013 (%)

Tipo de localidade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudoeste	Sul	Centro-Oeste
Urbanas	75,3	74	68,1	86,6	79,6	86,6
Rurais	24,6	26	31,9	13,2	20,2	13,4
Sem informação	0,1	0	0	0,2	0,1	0

Fonte: CadÚnico (2013) apud. Camargo, Currallero, Licio e Mostafa (2013), p. 167.

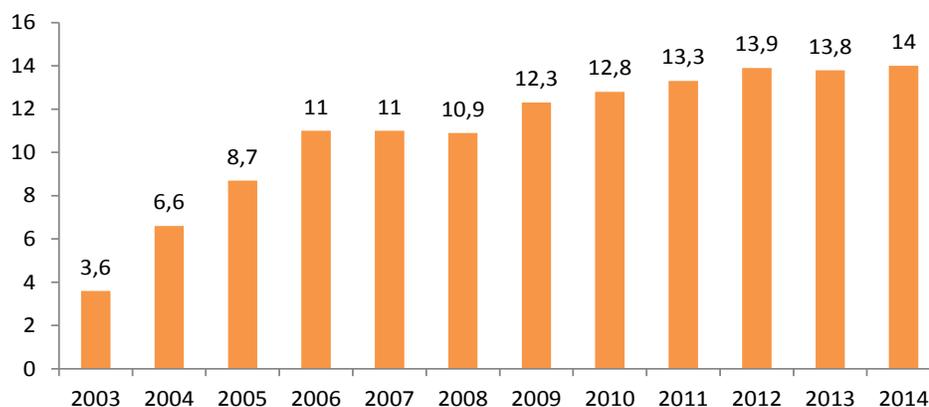
Quanto às características familiares dos beneficiários, Carmargo, Currallero, Licio e Mostafa (2013) destacam que 42,2% dos lares beneficiados têm constituição monoparental feminino, seguido por casal com filhos (37,6%). Este percentual pode indicar estratégias de sobrevivência das famílias mais vulneráveis, na medida em que a renda e a presença do cônjuge no domicílio é, em muitos casos, ausente.

Retomando as análises de Ivo (2011), observa-se que para a autora, a perspectiva de reduzir os indicadores de pobreza a partir da expansão do número de beneficiados, na verdade tem efeito legitimador das ações do governo e impacto simbólico sem gerar mudanças significativas no patamar da desigualdade, considerando as limitações e carências ainda existentes.

4.1.4. Cobertura e Orçamento

Como apresenta o Gráfico 6, no que se refere ao número de beneficiados, nos três primeiros anos de desenvolvimento do Programa, o mesmo alcançou um significativo processo de expansão. No primeiro ano, uma expansão de quase 100%, sendo 25% e 20% entre o segundo e o terceiro ano, respectivamente. Nos anos posteriores (2006 -2007) alcançou-se a meta de 11 milhões de famílias, identificando-se um crescimento, ano a ano, a partir de 2009, porém, mantendo-se de forma regular nos anos seguintes.

Gráfico 6 – Família beneficiadas (Milhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Segundo a PNAD de 2004, nesse mesmo ano o Programa alcançou 48,3% dos domicílios elegíveis, mas ainda não tinha chegado à totalidade de seu público-alvo em 15 estados brasileiros. Adicionalmente, a pesquisa também revelava que os estados da região Nordeste eram aqueles que apresentavam as mais elevadas proporções de domicílios potencialmente beneficiários, seguidos dos estados da região Norte. Isso porque, nessas regiões, além da renda domiciliar *per capita* ser mais baixa, as famílias são mais numerosas. Nos estados do Maranhão, Alagoas, Piauí, Ceará, Paraíba, Roraima, Pernambuco e Bahia, mais de um terço da população pertence ao público alvo do Programa. Por outro lado, os estados da Região Sul, juntamente com São

Paulo e Rio de Janeiro, estão entre aqueles que, relativamente, possuem menos domicílios potencialmente beneficiários (cerca de 10%).

Após os cinco primeiros anos, conforme Ivo (2011), o Nordeste passou de 2,1 milhões para 5,6 milhões de famílias, incluindo 3,5 milhões de novas famílias beneficiadas. O Sudeste foi o segundo colocado, passando de 32 mil famílias em 2003 para 2,8 milhões de famílias em 2008. O fato de o Sudeste estar no segundo lugar se justifica pelo fato de ser uma das regiões mais populosas, onde encontramos grandes regiões metropolitanas, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e também é a segunda em quantidade de pessoas pobres e extremamente pobres do Brasil.

Ivo (2011) complementa que

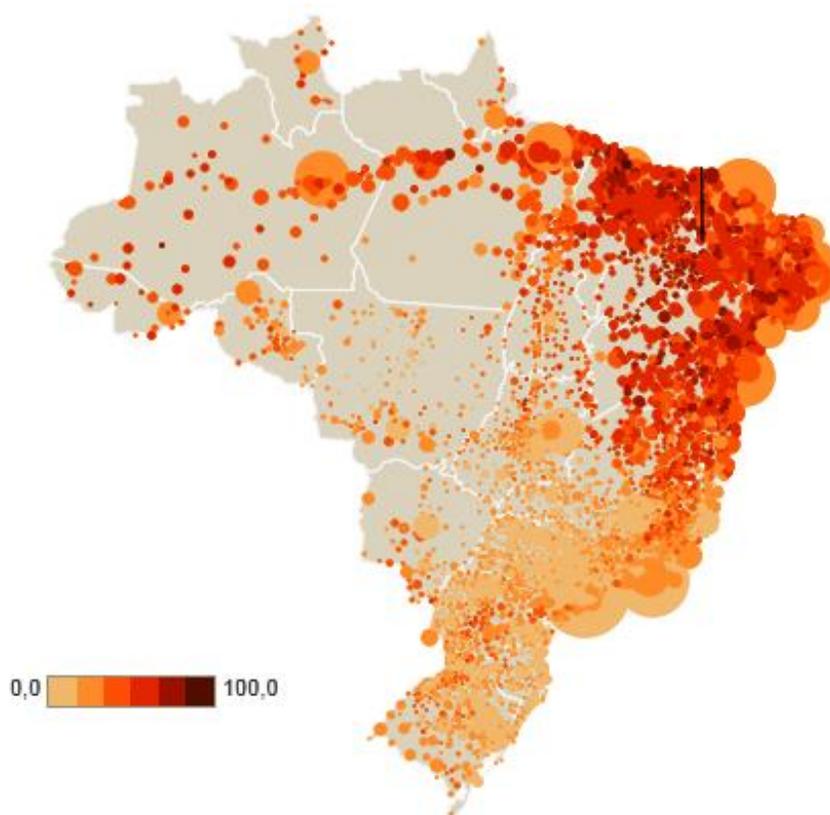
“o impacto do PBF sobre os beneficiários, ao nível de território, mostra que a sua apropriação é distinta, segundo a configuração da economia e a consequente dinâmica dos mercados de trabalho. Enquanto nas regiões metropolitanas, onde prevalece o trabalho assalariado e protegido, o PBF tem caráter complementar, nas regiões rurais ele tem se constituído um mecanismo significativo de acesso à renda” (p. 185).

Em 2013, no décimo aniversário do Programa, segundo dados oficiais, mais de 13 milhões de famílias brasileiras foram beneficiadas por ele. Os recursos financeiros destinados ao programa equivalem a quase R\$ 120 bilhões. Só em 2013, foram mais de R\$ 16,4 bilhões. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os esforços desses dez anos de trabalho teriam retirado 36 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza. Considerando as condicionalidades impostas pelo Programa, observa-se o acompanhamento de saúde de 8,7 milhões de famílias com crianças e gestantes e de 15,7 milhões de crianças e adolescentes (6 a 17 anos) com acompanhamento de frequência escolar.

Nesses 11 anos de Programa (2003-2014), constata-se que o Bolsa Família incorporou mais de 10 milhões de famílias, passando de 3,6 milhões de famílias

beneficiadas em 2003 para 14 milhões em dezembro de 2014²⁸, um incremento de 288%. Uma cobertura equivale a aproximadamente 50 milhões de pessoas incorporadas ao Programa, o que equivale a um quarto da população brasileira coberta. A região Nordeste foi a que mais contemplou beneficiários do PBF, abarcando 7.099.673 de famílias até dezembro de 2014, seguido da região Sudeste com 3.487.940 de famílias, como apresenta a Figura 2.

Figura 2 – População atendida pelo Bolsa Família até 2014 (%)

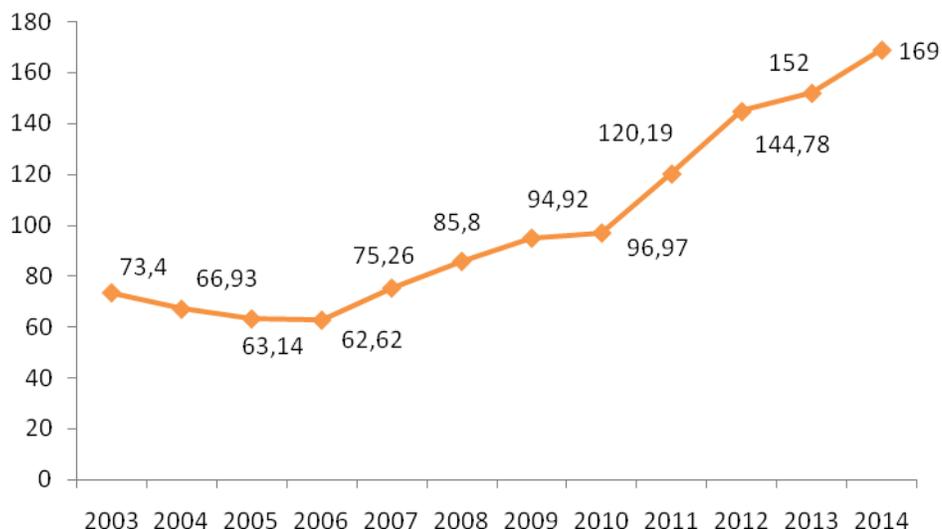


Fonte: Kanno, Soares e Britto, O peso do Bolsa Família na votação da Dilma, *Folha de São Paulo*(6/10/14)

Referente ao valor da transferência, em 2014 o valor médio equivaleu a R\$ 169,03. Fazendo uma relação com o valor realizado em 2003, constata-se que, nestes 11 anos o valor médio da transferência aumentou em 203%, como apresenta o Gráfico 7.

²⁸MDS – Press Release. *Bolsa Família chega a 14 milhões de famílias em dezembro*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/dezembro/bolsa-familia-chega-a-14-milhoes-de-familias-em-dezembro>> Acesso em mar. de 2015.

Gráfico 7 – Valor médio da transferência ano a ano – 2003 a 2014 (Reais)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Nesse ponto não se pode deixar de mencionar as famílias que voluntariamente decidiram desliga-se do Programa. Segundo dados do MDS (2015²⁹), em 11 anos, desde a criação, 3.155.201 famílias saíram voluntariamente do Programa. Nesse mesmo período 3.029.165 famílias tiveram o benefício cancelado, sobretudo por estarem fora do perfil de acesso ao Programa e terem renda acima do limite de R\$ 154 mensais por pessoa. Essas famílias foram identificadas nos processos de monitoramento e controle realizados rotineiramente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Referente ao desligamento voluntário, As famílias beneficiárias do PBF que não mais necessitam receber o benefício e desejam solicitar o desligamento voluntário do programa, deverão procurar o Gestor Municipal e manifestar expressamente sua decisão de se desligar do Programa. Essa manifestação é feita por meio de uma declaração escrita, assinada pelo Responsável da Unidade Familiar (RF). As famílias

²⁹ MDS. Mais de 3,1 milhões de famílias saíram voluntariamente do Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2015/abril/mais-de-3-1-milhoes-de-familias-sairam-voluntariamente-do-bolsa-familia>>. Acesso em maio de 2015.

que têm o benefício do Bolsa Família cancelado podem continuar no Cadastro Único e ter acesso a outros programas do governo para a população de baixa renda, como Minha Casa Minha Vida, desde que estejam dentro das regras de cada um.

No referente ao orçamento destinado ao Programa, Jannuzzi e Pinto (2013) destacam que, na década de 1980, os gastos em políticas sociais eram da ordem de 13% do PIB e, mais recentemente, o país passou a investir um montante de quase 25% do PIB na área social, somados os recursos do Governo Federal, dos estados e dos municípios. Esse investimento é consequência da implementação das ações e direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e da priorização da agenda de combate à pobreza, à desigualdade e às iniquidades que, historicamente, afetaram diversos segmentos populacionais.

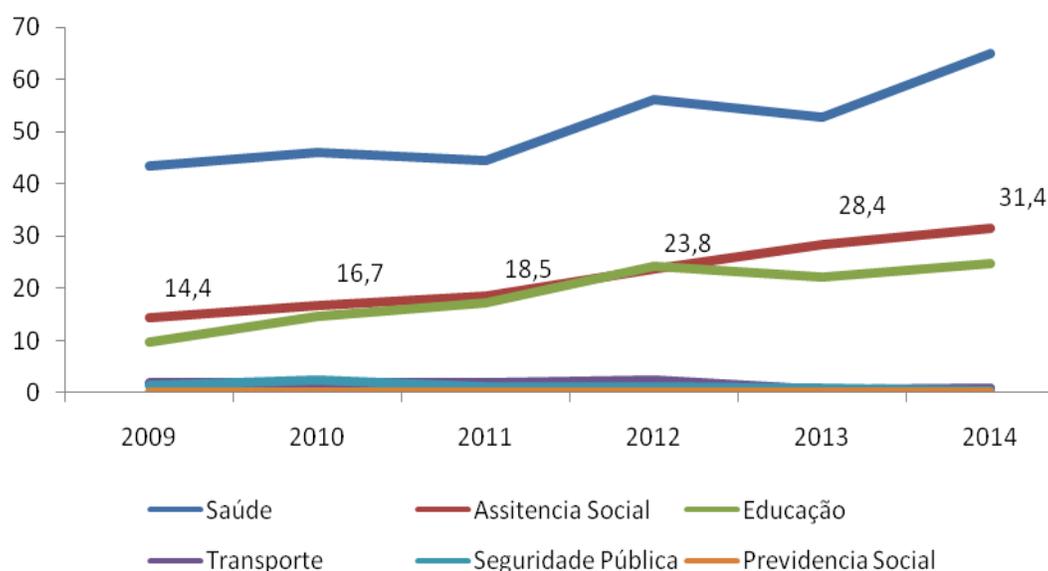
No que se refere ao investimento público, até a criação do PBF, Estrella e Ribeiro (2008) ressaltam que, durante o governo Cardoso, foram gastos R\$ 2,6 bilhões anuais para atender 1,7 milhão de indivíduos. Ao longo das duas gestões do governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento Social divulgou que o valor dos benefícios concedidos passou de R\$570 milhões, em 2003, para R\$ 7.525 milhões em 2006, para atender um total de 11 milhões de famílias. Um valor que, considerando a ampliação de números de beneficiados foi se incrementando em anos posteriores. Como apresenta o Gráfico 8, os gastos destinados à assistência social passaram de 14,4 bilhões em 2009 para 31,4 bilhões em 2014. Fazendo uma comparação, entre os valores da assistência e o total destinado para Bolsa Família, se vê que aproximadamente 80% do recurso é destinado à transferência de renda.

Outro dado de interesse identificado no Gráfico 8, é o valor destinado à política de saúde, que passou 43,5 bilhões de reais em 2009 para 65 bilhões de reais em 2014. Um incremento necessário, mas que ainda não cobre as necessidades básicas para um atendimento público devido, revelando um claro sinal que, segundo cifras do Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 (PNUD), 25% da população manifestam sentir-se satisfeitos com a qualidade dos serviços de saúde. Esse incremento de orçamento

também se deu na Educação, que passou de 9,8 bilhões de reais em 2009 para 24,7 bilhões em 2014; mesmo assim, o valor do último ano é quase 7 bilhões a menos dos gastos destinados a assistência.

Finalmente, outro dado que resulta importante, é a queda do valor destinado à segurança pública, que passou de 1,4 bilhões de reais em 2009 para 0,4 bilhões em 2014. Uma redução alarmante considerando que só 46% da população brasileira se considera segura individualmente (PNUD, 2014).

Gráfico 8: Transferência de Governo Central por função de governo (2009-2014) R\$ Bilhões

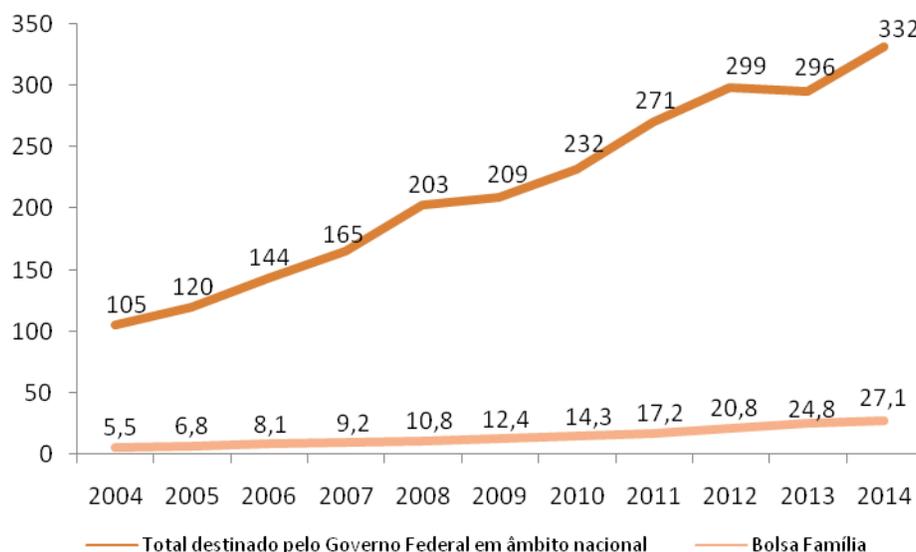


Fonte: Portal de transparência³⁰

Mesmo que a transferência de renda possa hoje significar um valor maior que ao destinado a políticas como educação, por exemplo, o valor representou em 2014 a porcentagem de 8,1% do total de recursos no âmbito nacional (Gráfico 9). Fazendo uma distribuição por regiões, em 2014, 52% dos recursos do PBF foram destinados para a região Nordeste, 23% para região Sudeste, 13% para região Norte, 6% para o Sul e 5% para o Centro-Oeste.

³⁰PORTAL DE TRANSPARENCIA – Transferências por função. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/transferenciasporfuncao/> Acesso em mar. de 2015.

Gráfico 9 – Recursos destinados: total âmbito nacional vs. Bolsa Família (2004-2014) R\$ Bilhões



Fonte: Portal de transparência

Comparando esse valor ao que representa do PIB brasileiro, ainda que a economia de país, desde 2010, se posicione como a sétima economia mundial (em 2011 alcançou a posição 6), vemos que mesmo tendo uma maior participação no valor do PIB (ano a ano), o recurso não representa ainda nem 0,5 do valor do PIB brasileiro (Tabela 9).

Tabela 9 Equivalente do Bolsa Família considerando o PIB

Ano	% PIB
2003	0,03
2004	0,2
2005	0,27
2006	0,32
2007	0,34
2008	0,35
2009	0,38
2010	0,38
2011	0,42
2012	0,44
2013	0,46
2014	0,49

Fonte: Orçamento Geral da União, Ministério de Fazenda e MDS

Mesmo que os dados demonstrem maiores recursos para temas sociais, existem temas delicados no referente ao gasto de dinheiro público. No cenário atual, de auge do capitalismo contemporâneo, o fundo público ocupa uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo primordial na esfera da acumulação produtiva como fonte de recursos para investimentos, mediante subsídios ou desonerações tributárias, reduzindo também a base tributária da renda do capital, com financiamento integral ou parcial dos seus meios de produção. Uma realidade que atenta contra o financiamento adequado no relacionado às políticas sociais. Para Salvador (2012), isso fica evidente, por exemplo, ao observar-se a LOA 2012. Esta especifica que, dos R\$ 2,257 (dois trilhões, duzentos e cinquenta e sete bilhões de reais) deste orçamento, R\$ 655,49 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública. Sendo assim, o Orçamento Geral da União, exceto o refinanciamento, equivale a R\$ 1,6 trilhão, e deste total, R\$ 535,79 bilhões são destinados a políticas da seguridade social. Do total de R\$ 1.464,99 bilhões do orçamento fiscal e da seguridade social, R\$ 365,45 bilhões são destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, ou seja, $\frac{1}{4}$ do orçamento público brasileiro é comprometido com a esfera financeira da economia.

Salvador especifica,

No período 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do PIB produzido em 2009 para o capital financeiro. De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2010), com esses recursos seria possível custear o Programa Bolsa Família durante 108 anos (mantido fixo o valor do benefício do programa de 2009). Ou, ainda, seria possível o governo federal custear a educação durante 40 anos, se mantido o mesmo valor gasto em 2009. (SALVADOR, 2012, p.8)

Ainda sobre gastos dos fundos públicos, segundo dados levantados por Bancillon (2014), por exemplo, no último ano, mas especificamente, entre janeiro e setembro de 2014, os gastos do setor público já tinham superado a capacidade do governo. Nesse período, o desembolso com encargos financeiros chegou a R\$ 209,1 bilhões registrando só de juros um valor equivalente a oito vezes do orçamento anual do Bolsa Família.

A dinheirama representa oito vezes o orçamento anual do Bolsa Família, de R\$ 25 bilhões, e corresponde a 5,53% do Produto Interno Bruto (PIB), nível normalmente visto em países em crise. Como os gastos públicos com obras e despesas da máquina estatal têm aumentado a um ritmo maior do que a

arrecadação tributária, significa dizer que tão cedo o governo não conseguirá saldar o principal da dívida, mas apenas parte dos juros. (BANCILLON, 2014, online).

Trata-se de um cenário de cuidado a longo prazo, ao que também deve-se somar, os recursos destinados ao pagamento da dívida. Segundo, Hessel e Perrone (2014), tomando como referência dados do Banco Central, a dívida passou de US\$ 351,9 bilhões, em 2010, para US\$ 523,7 bilhões em junho de 2014, valor que supera os US\$ 379 bilhões das reservas do país. O aumento, no período, foi de 48%, resultado que coloca ao país na terceira colocação na lista dos países com maior número de dívida, Estados Unidos localizasse no primeiro lugar e Espanha no segundo.

4.1.5. Processo de acompanhamento das famílias

Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e o acompanhamento familiar, o Governo criou o Índice de Gestão Descentralizada – IGD em 2009, uma ferramenta de medição dos níveis de eficiência do PBF. O pensamento que fundamentou a criação do índice foi a inclusão e orientação para famílias com dificuldades de cumprir os requisitos, para que possam buscar orientação com o gestor do PBF.

A ideia do MDS foi apresentar uma ferramenta como um indicador dos parâmetros de qualidade da gestão do PBF, e, além disso, refletisse os compromissos assumidos pelos municípios relacionados ao Cadastro Único e ao cumprimento das condicionalidades. O índice varia entre zero e um. Quanto mais próximo de um, melhor a avaliação da gestão desses processos. Com base nesses parâmetros, o MDS faz o repasse dos recursos. Para Gomes, Vasconcellos, Sobrinho e Jesus (2013), o IGD se apresenta como instrumento de aperfeiçoamento da qualidade de gestão do PBF, parâmetro que foi regulamentado e incluído na Lei Nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, normativa que disponibiliza apoio financeiro da União a entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais.

Os objetivos da ferramenta seriam (MDS, 2012, p.7)

- Gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar e à agenda de saúde;
- Gestão de benefícios;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social (beneficiárias do PBF e do Programa Cartão Alimentação – PCA), realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação;
- Identificação e cadastramento de novas famílias e atualização e revisão dos dados do Cadastro Único referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado;
- Implementação de programas complementares com atuação no apoio ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, desenvolvidos de acordo com sua demanda e perfil, especialmente nas áreas de:
 - Alfabetização e educação de jovens e adultos;
 - Capacitação profissional;
 - Geração de trabalho e renda;
 - Educação financeira;
 - Acesso ao microcrédito produtivo orientado;
 - Desenvolvimento comunitário e territorial;
- Atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, requisitadas pelo MDS;
- Gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços sócio assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)
- Apoio técnico e operacional às Instâncias de Controle Social (ICS).

O MDS tem a responsabilidade, ainda, da gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, que desempenha importante papel na gestão e operação do Programa Bolsa Família, não apenas como agente pagador, mas também, no controle da base de informações na qual se baseia todo o Programa. Por sua vez, os municípios são responsáveis pela gestão local do Programa, alimentando o

banco de dados do CadÚnico, indicando o gestor do PBF local que constitui e apoia a Instância de Controle Social (ICS), além da identificação e cadastramento das famílias.

Como é especificado no Manual IDG-M (MDS, 2012), os recursos são repassados aos municípios e ao Distrito Federal diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), respectivamente. Os municípios e o DF possuem autonomia para escolher entre as ações voltadas para o PBF e o Cadastro Único, nas quais os recursos devem ser aplicados, sejam elas no sentido de acompanhar o cumprimento das condicionalidades; administrar os benefícios; acompanhar famílias beneficiárias; e cadastrar e atualizar dados do Cadastro Único.

A prestação de contas desses recursos deve ser registrada pelo gestor no Suas Web³¹. Nessa mesma plataforma, o Conselho de Assistência Social apresenta o resultado de sua apreciação sobre essas contas.

Tais como:

- Educação. A frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para todas as crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade, e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos de idade beneficiários do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) que compõe o benefício das famílias.
- Saúde. Acompanhamento do crescimento e a vacinação de crianças menores de sete anos e a assistência pré-natal e pós-parto de gestantes e nutrízes.

Depois de cinco anos de lançamento do PBF, segundo o Relatório de Condicionalidade do Bolsa Família - I Semestre 2010 (MDS, 2010), do número de famílias pertencentes ao Programa em maio de 2010, (12,5 milhões), 11,3 milhões (89,7%) se enquadravam em um ou nos dois perfis (educação e saúde).

³¹ MDS - SuasWeb. O Suasweb é o sistema de funcionalidades específico para a gestão do SUAS, e compreende informações sobre o Plano de Ação (planejamento das ações co-financiadas), o Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira (prestação de contas), consultas sobre dados financeiros (contas correntes, saldos e repasses) e consultas referentes à base cadastral dos beneficiários do BPC (benefício de prestação continuada).

No relacionado ao acompanhamento de alunos de 6 - 15 anos, o número de estudantes acompanhados subiu de 12,6 milhões em 2009 para 13,1 milhões em 2010. Desse grupo, calcula-se que 97,7% cumpriram com a condicionalidade de educação no primeiro semestre de 2010. Relacionado a alunos de 16 e 17 anos, considerando as médias dos primeiros semestres de 2009 e 2010, verifica-se a manutenção do percentual de acompanhamento (76,7% e 76,8%, respectivamente). Já entrando no campo da saúde, no primeiro semestre de 2010, 10 milhões de famílias integraram o perfil para acompanhamento, desse total, 6,8 milhões tiveram acompanhamento integral de saúde, o que corresponde a 67,5% do total de famílias.

Tomando como base os relatórios de Informações Sociais do MDS, em dezembro de 2014³², existiam 29.164.446 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 88.339.340 pessoas cadastradas.

A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda *per capita* mensal declarada aponta que:

- 14.095.333 possuíam renda per capita familiar de até R\$77,00;
- 5.325.302 com renda per capita familiar entre R\$77,00 e R\$ 154,00;
- 5.781.661 com renda per capita familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo;
- 3.962.150 acima de meio salário mínimo.

No que se refere aos dados relativos ao acompanhamento do PBF, em finais de 2014, o acompanhamento da frequência escolar atingiu o percentual de 93,6%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. Para os jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ), o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 83,7%. Já o acompanhamento da saúde das famílias, atingiu 75,2 % das famílias consideradas para acompanhamento da área de saúde.

³²MDS. Bolsa Família e Cadastro Único. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>> Acesso em mar. de 2015.

Para Soares e Sátyro (2009), houve mudança clara de postura por parte do Governo brasileiro quanto à cobrança das contrapartidas exigidas às famílias. Até setembro de 2006, não havia cobrança efetiva, cenário que mudou com a implementação do IGD.

A isso também se deve somar os avanços que trouxeram consigo a criação do Plano Brasil sem Miséria em 2011, no qual se considerou uma nova versão do sistema do Cadastro Único (Versão 7), que foi colocada em funcionamento, de maneira escalonada, nos municípios brasileiros. À época do lançamento do Brasil sem Miséria, o processo de migração para o novo sistema ainda estava em andamento. A partir do final de 2011, a maior parte dos municípios brasileiros passou a operar o Cadastro Único na nova versão, aprimorada e completamente online.

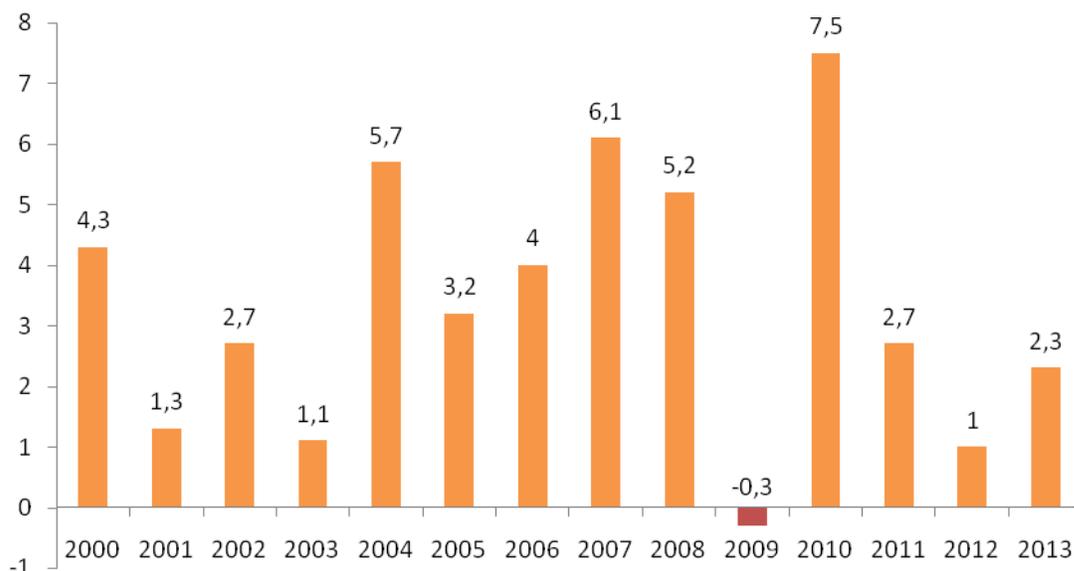
4.1.6. Indicadores

4.1.6.1 Redução da pobreza

Com a unificação dos programas de transferência existentes até 2003, o Brasil daria início a uma nova estratégia em escala maior para tratar o alto índice de pobreza no país. A ideia era que:

“O Programa estimulará uma nova cultura institucional, implantando um inédito modelo de gestão, que incidirá positivamente no enfrentamento da pobreza e na melhoria da qualidade do gasto social”. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, E.M. n°- 47 /C.CIVIL-PR, 2003).

O país começou o novo milênio com um contexto econômico favorável, considerando as variações anuais do PIB no período de 2000 a 2010, e mesmo com oscilações, logrou ser superior às duas décadas anteriores. Um resultado atribuído a uma série de fatores, com destaque para a conjuntura internacional favorável (boom de matérias primas que beneficiou à economia exportadora brasileira), até a crise de 2008-2009, mas com um período de recuperação em anos seguintes, como apresenta o Gráfico 10.

Gráfico 10 – Variação anual do PIB (2000-2013)

Fonte: IBGE (2014, p. 152)

Segundo Soares e Satyro (2009), desde 2001, e com maior ênfase depois de 2003, a desigualdade de renda familiar *per capita* caiu de forma contínua e substancial no Brasil, revelando que pode estar relacionado ao aumento da renda e maior acesso ao mercado de trabalho. Esse aumento da renda dos mais pobres, observado ao longo dos anos 2000, como afirmam relatórios oficiais, seria um efeito reconhecido dos benefícios decorrentes de várias diretrizes aplicadas com maior força no mandato de Luiz Ignácio Lula da Silva, mediante o aumento real do valor do salário mínimo, avanços educacionais e o impulso a políticas de transferência de renda, iniciativas voltadas para a redução dos índices de pobreza e desigualdade.

Para o IPEA (2013), existe uma relação entre a cobertura do Programa e o impacto relacionado aos índices de pobreza e desigualdade:

O Programa Bolsa Família foi responsável por 15% a 20% da redução da desigualdade de renda no Brasil. Colaborou também para a queda na

desigualdade entre estados e regiões do país (15%). A política de transferência de renda ainda impulsionou a diminuição na taxa de extrema pobreza (entre 2001 e 2011, passou de 8% para 4,7% da população brasileira). (IPEA, 2013, online).

Segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM (IPEA; SPI/MP, 2014), no que se relaciona à primeira meta, que trata de reduzir em 50% a pobreza registrada em 1990 (25,5% da população que vive com igual o menos de UD\$1,25), no caso do Brasil, essa meta foi alcançada já em 2012, quando 3,5% da população brasileira estava nessa categoria. De acordo com o referido Relatório “o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta A do ODM I, ao reduzir a pobreza extrema não à metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990: de 25,5% para 3,5% em 2012” (p. 17), linha nacional de pobreza extrema, instituída pelo Plano Brasil sem Miséria, em 2011, como aquela em que as famílias vivem com renda inferior a 70 reais por pessoa.

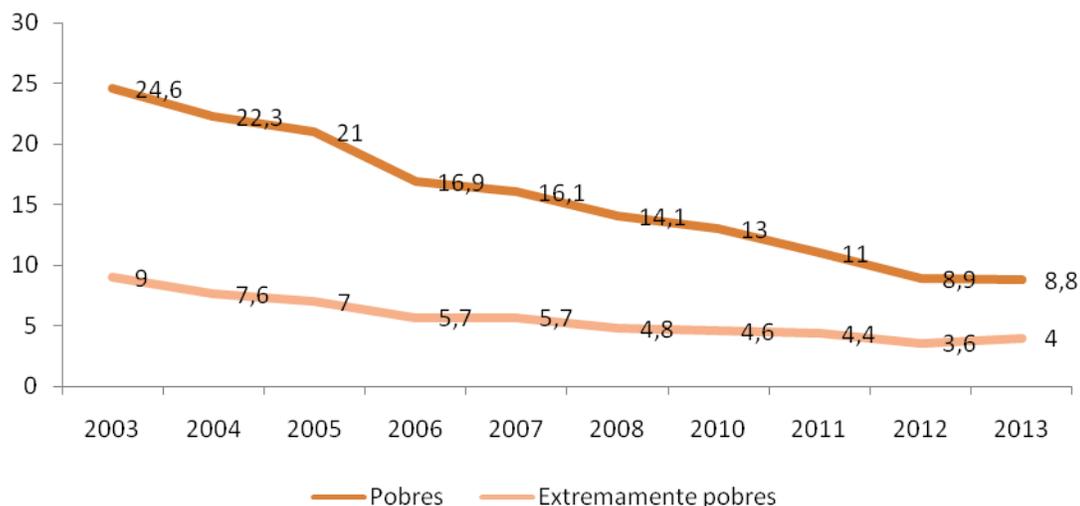
Em um país com o histórico, as dimensões e a população do Brasil, o cumprimento da meta A do ODM I, muito antes de 2015, não foi obra do acaso. Resultou, entre outras coisas, do uso de tecnologias sociais inovadoras como o Bolsa Família e o Cadastro Único para Programas Sociais. A maturação dessas tecnologias ao longo da última década proporcionou ao Brasil uma plataforma sólida sobre a qual foi possível construir novas iniciativas voltadas à população mais pobre (IPEA; SPI/MP, 2014, p.19).

Observa-se que os indicadores de redução da pobreza, são também, associados à transferência monetária do PBF, que no período de 10 anos teve o valor médio do benefício alterado de 73,40 reais, em 2003, para 169 reais em 2014, ou seja, um pouco mais que o dobro do valor inicial. Como apresenta o Gráfico 11, com base em dados do PNAD 2013, entre 2003 e 2013 a extrema pobreza apresentou uma queda de 5% alcançando a 4% da população. Uma tendência similar observa-se nas cifras dos pobres, que cai de 24,6%, em 2003, a 8,8% em 2013. Para Teresa Campello³³, atual Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, essa "queda sistemática e consistente está relacionada à política de valorização do salário mínimo, à baixa taxa

³³ MDS - PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. *Teresa Campello: extrema pobreza mantém trajetória de queda*. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/noticias/ultimas-noticias/2014/novembro/teresa-campello-extrema-pobreza-mantem-trajetoria-de-queda>> Acesso em jan. de 2015.

de desemprego e do aumento real de 84% que o valor médio do Bolsa Família teve desde 2011" (MDS – Plano Brasil sem Miséria, 2014, online).

Gráfico 11 – Pobres e extremamente pobres (%) 2003 -2013

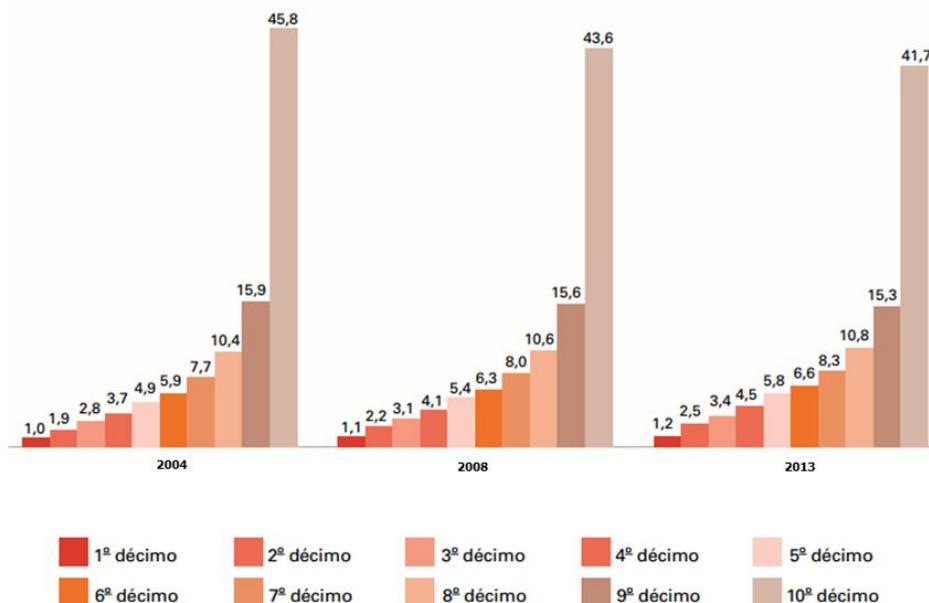


Fonte: IBGE/PNAD 2013 apud MDS (site Plano Brasil sem Miséria)³⁴

O detalhe é que, mesmo com esses argumentos, tomando como base dados tributários entre 2006 e 2012, por exemplo, a concentração de renda entre os mais ricos resulta evidente. Segundo Medeiros, Souza e Castro (2014), nesse período (2006-2012), 1% dos mais ricos do país apropriaram-se de pouco menos de 25% da renda total. Abrindo um pouco mais essa amostra, calcula-se que em 2006, 5% dos mais ricos apresentavam 40% da renda total, número que subiu para 44% em 2009. Em outras palavras, mesmo transferindo um recurso mínimo para os mais pobres, isso não conseguiu equilibrar a balança da desigualdade, porque os ricos ficaram ainda mais ricos nos últimos anos. Uma realidade que demonstra que aos mais pobres não foi assegurado a mesma participação no crescimento econômico do Brasil. Este é um importante aspecto a considerar, tendo em vista que a desigualdade social é uma ameaça ao desenvolvimento humano, especialmente porque é um reflexo da desigualdade de oportunidades, como afirma o PNUD (2014).

Nessa mesma linha, e tomando como base a teoria dos décimos, na qual, em uma sociedade perfeitamente igualitária, cada décimo (10% das pessoas com rendimentos) teria 10% da soma desses rendimentos, verifica-se que: no Brasil, em 2013 (IBGE 2014), as pessoas com os 10% menores rendimentos concentravam apenas 1,2% da renda total. Fazendo uma relação com o período decorrido, desde a criação do PBF, observa-se, como apresenta o Gráfico 12, que os décimos mais pobres do Brasil, o primeiro e o segundo, registraram em nove anos, um incremento de 0,2% e 0,6%, respectivamente, no referente à concentração de renda. Logicamente, esses grupos não concentram exclusivamente os beneficiados do PBF, mas a maioria deles poderia ser incluída nesse universo, pelo fato que a população alvo do Programa estar entre esses décimos. É verdade que o Gráfico 12 também mostra avanços mínimos, considerando o crescimento de setores médios e a menor participação de setores altos, mas, pode-se concluir que ainda é longo o caminho com vistas ao combate mais intenso da desigualdade social.

Gráfico 12 – Distribuição do rendimento familiar *per capita* por décimos de rendimentos (2004-2013)



Fonte: IBGE (2014, p.153)

O índice de Gini também se torna uma fonte de interesse, uma vez que, por meio dele, é possível se confirmar, de modo geral, que entre 2004 e 2013, o valor médio de distribuição de renda no país apresenta uma diminuição de 0,054, um resultado considerado destacado, mas que, em detalhe, demonstra que as políticas implementadas ainda registram um avanço médio no Nordeste e no Norte, regiões historicamente reconhecidas pela concentração de pobres no país.

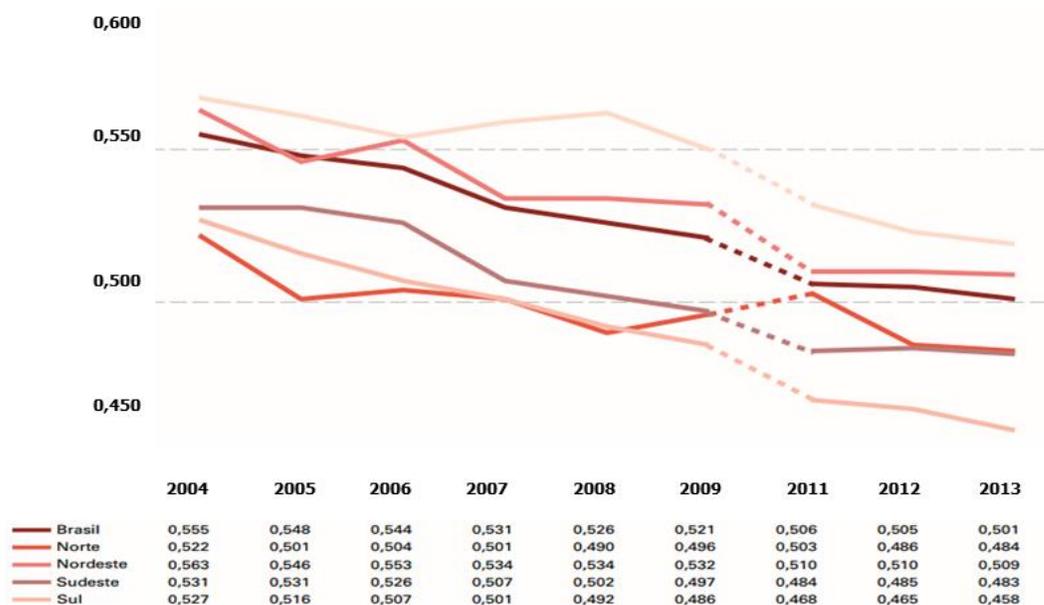
Como apresenta o Gráfico 13, em 2013, o índice de Gini, que diz respeito à distribuição de renda em uma sociedade, para o Brasil era de 0,501. Nas duas regiões destacadas, os coeficientes observados foram de, respectivamente, 0,509 e 0,484. No relacionado a resultados no combate à pobreza, a PNAD 2013 destaca que 17% da população brasileira ainda se encontram na categoria de pobre e 6% da de extremamente pobre.

Segundo a PNAD 2013, tal expansão guarda relação com os resultados alcançados em relação à diminuição da desigualdade de rendimentos considerando o Índice de Gini. De modo geral, a distribuição da renda ficou relativamente estável em relação aos anos anteriores.

Segundo o mesmo relatório, todas as categorias de emprego apresentaram um aumento de renda: no entanto, identifica-se um maior crescimento entre trabalhadores sem carteira (10,2%). Ainda assim a formalização de trabalhadores subiu 3,6% em relação a 2012.

Apesar de o percentual de pessoas que ganham até um salário mínimo ter ficado em 25,2% em 2013, a desigualdade diminuiu porque a taxa dos que ganham de cinco a 20 salários mínimos passou de 7,6% para 7,3% e os que recebem mais de 20 salários mínimos permaneceu em 0,7% (PNAD 2013).

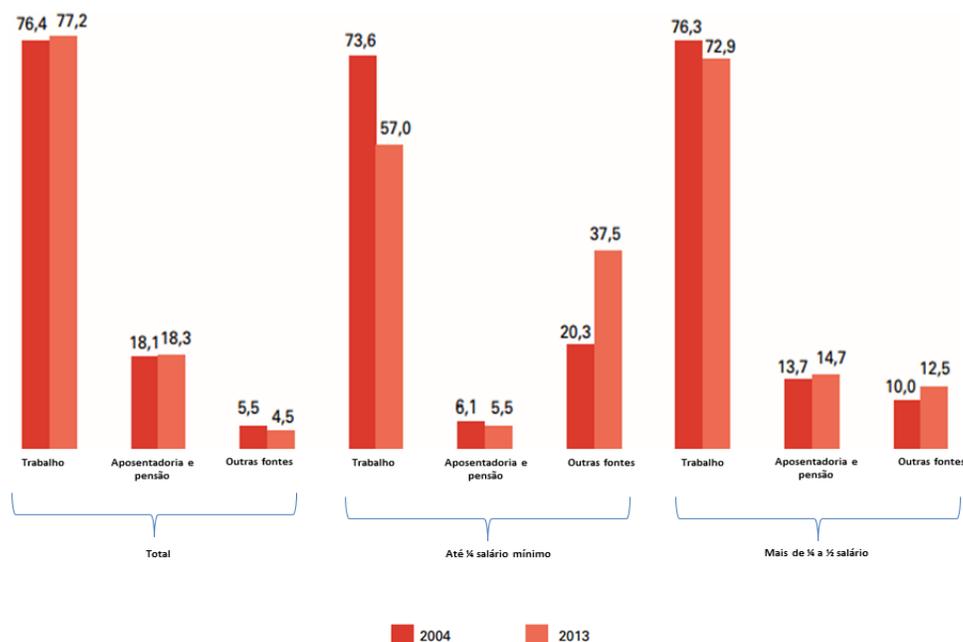
Gráfico 13 – Índice Gini da distribuição de rendimentos mensais de pessoas de 15 anos ou mais idade – Por regiões (2004-2013)



Fonte: IBGE, (2014, p. 152)

Fazendo referência a beneficiados e não beneficiados de programas de transferência de renda, e considerando a origem dos recursos, de modo geral, no Brasil, entre 2004 e 2013, o trabalho, com quase 80%, é a principal fonte de ingresso dos brasileiros, como apresenta o Gráfico 14. “Outras fontes”, onde se inclui transferências sociais, títulos, entre outros, passou de 5,4% a 4,5%.

Gráfico 14 – Distribuição percentual dos rendimentos (%) 2004-2013



Fonte: IBGE (2014, p.155)

No entanto, de acordo com análise do IBGE (2014, p. 154), focando-nos em grupos mais vulneráveis, observa-se que em 2013, a renda oriunda de “outras fontes” foi significativa para as famílias que recebem até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, correspondente a 37,5% e, para as famílias com rendimento entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o percentual foi de 12,5%. Assim, é evidente o espaço que foi ganhando a transferência monetária aos mais pobres.

A queda que apresenta os ingressos do trabalho nesses grupos, não significa que a transferência aos mais pobres incentive o ócio, considerando a seguinte lógica: Primeiro, $\frac{1}{4}$ de um salário mínimo (valor aproximado da transferência média de 2013) não substitui o valor monetário de um mês de trabalho. Então, falar que as pessoas (chefes de família) abandonam as suas responsabilidades para viver de transferência não tem fundamento. Segundo, deve-se considerar também que mães de família pobres optem por abrir mão de ingressos mínimos, por exemplo, trabalhando na rua, para acompanhar mais de perto a criação dos filhos recebendo o benefício do Estado. Finalmente, também se deve considerar, até certo ponto, o grau de desinformação de

alguns beneficiados que decidem não declarar ingressos adicionais por medo de perder o benefício.

Mesmo que se fale de indicadores que demonstrem que, mediante uma transferência de recursos se entrega “aliviando” a situação dos extremamente pobres e pobres brasileiros, a satisfação de necessidades básicas apresentam desafios a serem considerados. O Censo 2010 especifica que 17,1% da população ainda não tem acesso a abastecimento de água e, na região Norte, o número chega quase a 50%. Do total de brasileiros, 13% não contam com coleta de lixo; o agravante é que esse número para 25% no Norte e Nordeste. Adicionalmente, ainda que 97,8% dos brasileiros tenham acesso à eletricidade, o setor rural ainda apresenta desafios, já que quase 40% dos habitantes rurais no Norte e 10% da população rural do Nordeste e Centro-Oeste não tem acesso a este recurso. Se o Programa considera os grupos mais vulneráveis, poderíamos afirmar que, um importante grupo de beneficiados ainda padecem no seu cotidiano com a privação de serviços tão essenciais. Água, saneamento básico e coleta de lixo, por citar alguns serviços, tornam-se fundamentais para garantir saúde e isso ainda não fica evidente.

Trazendo novamente a autores como Ranis (2013) e Griffin (2001), falar de real desenvolvimento vai além de incentivos econômicos, estando mais relacionado com aumento de capacidades, só nessa linha poderia se falar de esforços direcionados para promover a igualdade e bem-estar. Desde a visão do direito social na fala de Pison (1998), desde a perspectiva das necessidades, poderemos dotar essas pessoas de liberdade, igualdade e dignidade, uma tarefa ainda pendente no contexto brasileiro. Logicamente, poderia se falar que, nesses doze anos de Programa, o acesso à renda pelos mais pobres foi fundamental para gerar mudanças nos índices de pobres. Abriu-se a porta para um consumo limitado com o objetivo de satisfazer vagamente necessidades que o Estado não conseguia cobrir.

Considerando os desafios que apresenta o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 (PNUD), o documento destaca que o desemprego juvenil alcança 15,4%

dos jovens e a taxa de desemprego de maiores de 25 anos é de 31,6%, isto devido à falta de acesso a oportunidades e à baixa qualidade de ensino que os estudantes pobres recebem. Em pouco mais de uma década, vê-se o Programa, basicamente, como um apoio emergencial exitoso, mas esse discurso resulta insuficiente. Logicamente, não se pode mudar décadas de exclusão social em doze anos de programa, mas pode-se ter uma visão das tarefas para o futuro e, a garantia por igualdade nos serviços e oportunidades de acesso, é uma delas.

4.1.6.2 Saúde e Nutrição

O primeiro direito que todo cidadão possui antes de nascer é o direito à vida, é por isso que o Estado tem a obrigação de ser o primeiro defensor, oferecendo as garantias para que a criança e a mãe consigam superar satisfatoriamente o período de gestação e o nascimento. Se este se realiza em boas condições, seria o primeiro e primordial passo, referente à saúde e bem-estar, a ser cumprido no processo que significa oferecer a esse ser as condições para um real desenvolvimento humano.

No Brasil, o combate à mortalidade infantil e cuidado pré-natal esteve na agenda social ganhando um maior protagonismo e urgência após serem incluídos nas metas dos Objetivos do Milênio: reduzir a mortalidade infantil e melhorar a saúde materna, objetivos IV e V com diversas metas estabelecidas. Obviamente, esses temas foram contemplados entre as prioridades do PBF, por meio do acompanhamento médico – como condicionalidade – durante o período de gestação e nos primeiros anos de vida das crianças.

Após mais de 11 anos da implementação do programa de transferência brasileiro e com escassos meses para cumprir o prazo em dezembro 2015 (ODM), o Governo apresenta avanços neste tema. Segundo o último relatório de acompanhamento dos Objetivos do Milênio - Brasil (IPEA; SPI/MP, 2014), o país já teria alcançado a meta de redução da mortalidade infantil passando de 53,7 óbitos em 1990 a 17,7 por cada mil nascidos vivos em 2011. Paralelamente, apesar da queda na mortalidade materna apresentar números positivos, a meta de redução a três quartos do nível propostos, em

1990, não será alcançada, não só no Brasil, como também, em todo o mundo. No caso brasileiro a taxa caiu em 55%, passando de 141 para 64 óbitos por cada 100 mil nascimentos nesse mesmo período (p. 78). Referente ao acompanhamento no período da gestação, ou seja, a garantia de acesso público à saúde sexual e reprodutiva, o mesmo relatório destaca que, em 2011, 99% dos partos foram realizados em hospitais ou outros estabelecimentos de saúde e que 90% das gestantes brasileiras fizeram, no mínimo, quatro consultas pré-natais.

Fazendo uma relação com os indicadores existentes no ano em que teve início o PBF, segundo o Relatório Desenvolvimento Humano 2003 (PNUD), o Brasil já mostrava avanços no combate à mortalidade infantil e materna, em comparação com resultados apresentados em relatórios da década de 1990. Em 2003 o país registrava uma taxa de mortalidade materna de 260 mulheres (por cada 100 mil crianças nascidas vivas). Do universo de partos, 88% eram atendidos por técnicos de saúde. Também sobre uma amostra total, a esperança de vida ao nascer chegava a 68,1%. Referente à taxa de mortalidade de menores de cinco anos, o número chegava a 36 (por cada 100 mil nascidos vivos).

Também, referente ao ano da criação do PBF, do total de crianças vivas, 9% nasciam com insuficiência de peso e 6% chegavam aos cinco anos com baixo peso. Relacionado à capacidade profissional, por cada 100 mil habitantes, o Brasil registrava 158 médicos disponíveis. Finalmente, as despesas com saúde pública nesse ano representavam 3,4% do PIB.

Com a implementação do PBF, e considerando a prioridade que ganhou o cuidado materno-infantil, com o passar dos anos e a expansão do Programa, os indicadores positivos foram ganhando espaço. Como parte dos compromissos, o Bolsa Família incluiu acompanhamento na vacinação, a vigilância nutricional de crianças menores de sete anos e assistência ao pré-natal de gestantes, como contrapartidas para recebimento do benefício. Segundo dados levantados por Magalhães, Jaime e Lima (2013), para evidenciar melhoras no monitoramento, o qual se tornou uma prioridade, o Governo Federal pactuou uma meta nacional de 73% de

acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF. O ciclo de acompanhamento de saúde seria semestral, sendo depois divulgadas aos municípios as listas das famílias com perfil saúde (aquelas constituídas por crianças menores de sete anos e mulheres para a identificação das gestantes). Trata-se de um processo evolutivo e progressivo, ficando evidente que, desde 2005 até final de 2012 mais de 70% de crianças beneficiadas conseguiram ser monitoradas mediante a coleta de dados sobre acompanhamento médico e cumprimento do calendário de vacinação.

Os referidos autores ressaltam que, desde a primeira vigência de acompanhamento do PBF, em 2005, até a segunda vigência em 2012, o número de famílias a serem acompanhadas pela saúde passou de 5,5 milhões para aproximadamente 11,8 milhões. A esse dado deve-se considerar também o trabalho, resultados e avanços de saúde do Bolsa Família, onde se destaca da primeira à segunda vigência de acompanhamento de condicionalidade, ou seja, de 2005 a 2013, que o número de famílias a serem acompanhadas passou de 5,5 milhões para 11,9 milhões, um aumento de 116%, da mesma forma que também ampliou-se o número de famílias acompanhadas, passando de 334 mil famílias em 2005 a 8,6 milhões em 2013.

Considerando aspectos demográficos, a região Nordeste apresenta o maior número de famílias com perfil de acompanhamento de saúde no país (quase seis milhões). Do total de famílias beneficiárias do PBF acompanhadas, 52% residem nessa região (pouco mais de 4,5 milhões). Referente ao acompanhamento de cada região, o Nordeste e o Norte apresentam as maiores coberturas de acompanhamento, 76,38% e 73,80% respectivamente, valores superiores à média nacional (73,44%).

Considerando informações divulgadas pelo MDS, em 2012, na Segunda Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF II) sobre desnutrição em crianças, verificou-se uma redução da prevalência de desnutrição crônica entre 2005 e 2009 e, comparando essas tendências em função do benefício, observou-se que o predomínio de desnutrição crônica entre as crianças beneficiadas, diminuiu de 15% para 10% em quatro anos; redução semelhante registra-se entre as crianças de

domicílios não beneficiários. A AIBF II também focou-se no cumprimento do calendário de vacinação. A proporção de crianças com até seis anos de idade que nunca receberam nenhuma vacina caiu de 21% para 18% entre 2005 e 2009. Observa-se também maior regularidade na vacinação contra difteria, tétano e coqueluche (a chamada tríplice bacteriana – DTP) e contra poliomielite. A DTP foi mais frequente entre as famílias beneficiárias do PBF. Por sua vez, a proporção de crianças beneficiárias que receberam a terceira dose da pólio, no período apropriado, foi maior que a proporção de crianças de famílias não beneficiárias.

O relatório também ressalta que mulheres grávidas beneficiárias do Programa também se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal. O peso ao nascer das crianças de mães beneficiárias do PBF é superior ao das crianças de mães não beneficiárias (3,26 kg e 3,22 kg, respectivamente). Conclui-se que, em 2009, as grávidas beneficiárias do programa apresentaram 1,6 visitas de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Finalmente, entre 2005 e 2009, o número de gestantes beneficiárias do PBF que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para 5%, queda significativamente maior que a observada entre não beneficiárias.

Fazendo referência a outros trabalhos, o artigo Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Mortalidade em Crianças, de Rasella, Aquino, Santos, Paes-Sousa e Barreto (2013), enfatizam que o PBF tem desempenhado um papel significativo na redução da mortalidade infantil demonstrando-se na redução substancial das taxas de hospitalização em menores de cinco anos (por complicações) e o aumento da cobertura vacinal e das consultas pré-natais. Trata-se de avanços, considerando que índices de desnutrição infantil por falta de acompanhamento aumenta o risco de morte, especialmente por diarreia e sarampo.

O partido de Governo³⁵ também destaca o aporte do PBF. Comprova-se a redução da mortalidade infantil causada por desnutrição em 58% das crianças. Adicionalmente, apenas 5,5% dos filhos dos beneficiários do PBF apresentaram baixo peso ao nascer, contra 6,5% dos filhos de não beneficiários. Finalmente, as crianças

³⁵ Escola nacional de formação PT. Texto Plano Brasil Sem Miséria e Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/node/1108>> Acesso em dez. de 2014.

menores de cinco anos, beneficiadas pelo Programa, tiveram 26% mais chances de atingir a altura ideal para a idade do que os filhos de não beneficiários.

Outro aspecto que ganha destaque para Jannuzzi e Pinto (2013) relacionado à nutrição, é que, de fato, nas famílias beneficiárias demonstra-se maior cuidado em termos de segurança alimentar. Evidencia-se um aumento no consumo de alimentos balanceados, principalmente, cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, feijão e açúcar. Logicamente, o aporte total não permite a aquisição de uma cesta básica completa, mas ajuda a incluir na dieta das crianças, alimentos que antes elas não tinham acesso por falta de recursos.

Referente aos desafios que ainda precisam de cuidado especial, para Magalhães, Jaime, Lima (2013), ao analisar os dados do estado nutricional de crianças beneficiárias do PBF, ainda observa-se que a baixa estatura e o excesso de peso configuram importantes problemas a serem enfrentados. Em 2011, cerca de 14,5% das crianças que tiveram o estado nutricional avaliado no acompanhamento de saúde apresentaram baixa estatura, enquanto que 16,4% apresentaram excesso de peso. Como aspecto positivo das crianças acompanhadas, cerca de 99,2%, encontravam-se com calendário de vacinação em dia e 81% tiveram estado nutricional avaliado. Mesmo assim, o Programa é apontado como contribuinte na redução de 19,4% da mortalidade infantil em crianças de até cinco anos, 46% da mortalidade por diarreia e 58% por desnutrição. Além disso, ajudam a aproximar a população mais carente dos serviços de saúde, porém, com mais de 11 anos em vigência e com os índices de redução de pobreza, não se pode deixar de lado a perspectiva de ampliação da atenção às famílias necessitadas que fazem parte do universo PBF.

Outro aspecto de interesse reflete o mito de que o Bolsa Família fomentaria o nascimento de mais crianças com o objetivo de elevar o valor da transferência para as famílias, e isso não aplica. Está comprovado que a queda da fecundidade começou na segunda metade da década de 1960 e continuou ininterruptamente nas décadas seguintes. Centrando-nos no novo milênio, em 2005 a fecundidade das mulheres

brasileiras chegou ao nível de reposição (2,1 filhos por mulher) e continuou caindo. Tomando como base dados da PNAD 2013, entre os anos 2003 e 2013, o número de filhos de até 14 anos caiu 10,7% no país. Desse total, considerando só as famílias 20% mais pobres, a queda foi de 15,7%. Fazendo um cálculo por número de filhos, pode-se determinar que as mães brasileiras em 2013, tiveram, em média, 1,6 filho até 14 anos. Entre aquelas, separando o 20% das mais pobres do Nordeste brasileiro, a média foi de dois filhos (quando era de 2,5 no início do século).

Em conclusão, considerando o pouco valor que oferece o PBF, tomando como base o valor por cada filho a mais, fica claro que o benefício (R\$) é menor ao gasto real que demandaria sustentar uma nova criança. Logicamente, ainda que a fecundidade mais elevada esteja entre a população pobre (beneficiada e não beneficiada), aqui haveria que se considerar que se trabalha em campanhas de conscientização junto a grupos nos quais ainda se encontra uma baixa escolarização, limitado acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva e limitadas perspectivas profissionais e educacionais. Fatores reais, mas que não guardam relação com a intenção de ter mais filhos para obter uma maior transferência de renda do Estado.

No Brasil, conforme dados já ressaltados, houve uma diminuição acentuada da desnutrição infantil na última década, principalmente entre as famílias pobres. A contribuição é uma ajuda para que crianças beneficiadas sejam mais propensas a ter uma alimentação mais “nutrida”, o que aconteceu também com crianças pobres sem benefício. Podemos concluir sobre este ponto que, de primeira mão, os resultados apresentados até agora por pesquisadores, organismos internacionais, Governo brasileiro e gestores do PBF, mostram que o Programa cumpre sua missão e que os sistemas de acompanhamento foram aperfeiçoando-se com o passar dos anos. Logicamente, o tempo também demonstra que seria inconcluso, para o desenvolvimento do país, que se restringisse aos objetivos que foram propostos em 2003, quando o PBF foi criado.

Outro aspecto a considerar no âmbito da família é aquele que, apesar do foco em relação à saúde estar em crianças mais novas, não se pode deixar de lado a ideia

de que uma família é constituída por todo um grupo de cidadãos e todos os seus integrantes tem o direito de acesso a serviços de saúde adequados. Esses serviços devem vir acompanhados de garantias referentes ao acesso da população a serviços de qualidade e atendimento eficaz mediante atenção especializada segundo a idade e as necessidades do cidadão. Frente às análises que redundam na importância do PBF na redução de diversos indicadores sociais, faz-se necessário problematizar tais avanços com o nível de satisfação dos brasileiros com os serviços de saúde, tendo em vista, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 (PNUD), que mais de 50% da população mostra-se insatisfeita com os serviços de saúde.

4.1.6.3 Educação

O artigo 208 da Constituição de 1988, ao tratar do dever do Estado com a educação, especifica que uma das garantias, diz respeito à educação básica obrigatória e gratuita, dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. (CONSTITUIÇÃO 1988, Art. 208).

Segundo o relatório do Desenvolvimento Humano de 2003 (IPNUD), o Brasil enfrentava desafios para cumprimento do Segundo Objetivo do Milênio, o de universalizar a educação primária, ou seja, de garantir que todas as crianças, de ambos os sexos, tivessem recebido educação de qualidade e concluído o ensino básico. Em 2003, segundo o referido Relatório, com base em dados de 2001, a taxa de escolaridade primária chegava a 97% da população brasileira, porcentagem que diminuía para 71%, quando se analisava a etapa secundária. Os dados se alteraram quando se relacionavam à taxa de alfabetização entre pessoas maiores de 15 anos, alcançando a 87,3% da população no país. Ao reduzir a margem da amostra (entre 15 e 24 anos), a porcentagem de alfabetizados alcançava 95,5% da população. Finalmente, identificou que os esforços relacionados ao financiamento da política de educação representavam menos de 5% (4,7%) do PIB.

Logicamente, ao PBF ter como objetivo os mais desfavorecidos, o acompanhamento no referente ao tema da educação virou uma prioridade com uma atenção especial, lembrando que os pobres e extremamente pobres têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, adolescentes e jovens tenham acesso à escola e que nela permaneçam até a conclusão da educação básica. Isso ocorre, muitas vezes, em razão da falta de infraestrutura escolar acessível aos mais necessitados, da inserção precoce no mercado de trabalho (formal ou informal) e até por desconhecimento dos pais, sobre a importância da educação e da escolarização.

Segundo Craveiro e Ximenes (2013), o acompanhamento da frequência escolar é uma prioridade entre estudantes de 6 a 17 anos de idade beneficiários do PBF, por isso avaliam que o sistema de acompanhamento deveria ser mais minucioso. Trata-se de uma ação que envolve a coleta, o processamento e o acompanhamento bimestral da frequência escolar. Uma ação articulada entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além da participação efetiva de todas as Unidades da Federação e dos municípios brasileiros.

A rede nacional de acompanhamento da frequência escolar inclui os 5.570 municípios brasileiros, com a participação aproximada de 30 mil operadores do Sistema Presença (MEC). A missão é acompanhar as informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes, que representa um terço das matrículas nos sistemas públicos de educação. No caso de descumprimento (da frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentar e superar tais motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações em situação de risco. Segundo os autores, identifica-se que, nas 170 mil escolas monitoradas, existe, pelos menos, um estudante beneficiado do programa (p.110).

Referente aos resultados que esta condicionalidade apresenta, considerando os dados da Segunda Pesquisa de Avaliação de Impacto do PBF (AIBF II), a frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos, pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, foi

19,9% maior em comparação com famílias não beneficiárias. A progressão de ano das crianças cobertas pelo Programa foi 6% maior em relação às crianças da mesma faixa etária não beneficiada, significando que ajudaram a diminuir o número de horas dedicadas ao trabalho doméstico entre crianças e adolescentes de 5 a 17 anos (decréscimo de 4,5 horas no geral e de 5 horas para os meninos).

Ainda sobre este ponto, segundo informações do partido de governo³⁶, em 2014, desde a sua criação, o PBF reduziu em 8,7% o trabalho infantil e 15,4 milhões de estudantes têm frequência acompanhada. Adicionalmente, 95% dos beneficiários do Programa em idade escolar (14,5 milhões de crianças e adolescentes) cumpriram a exigência de frequência escolar, alcançando uma taxa de aprovação, no ensino fundamental, em 2011, de 84%. No ensino médio, a taxa de aprovação dos alunos beneficiados pelo Programa foi de 79,9%, superando a média nacional que é de 75,2%.

Para os autores, Craveiro e Ximenes (2013, p. 114), tomando como base o relatório Impacto do Programa Bolsa Família sobre Frequência Escolar, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011), a condicionalidade da educação contribui para diversos aspectos, entre os quais, a redução de: 36% a porcentagem de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola, passando de 8,4% para 5,4%; 40% da parcela de crianças de 6 a 10 anos de idade fora da escola; e redução de 30% para as faixas etárias de 11 a 16 anos. Finalmente, também contribuiu na redução de 40% da proporção de meninos de 6 a 16 anos de idade que não frequentavam a escola e de 30% no caso das meninas.

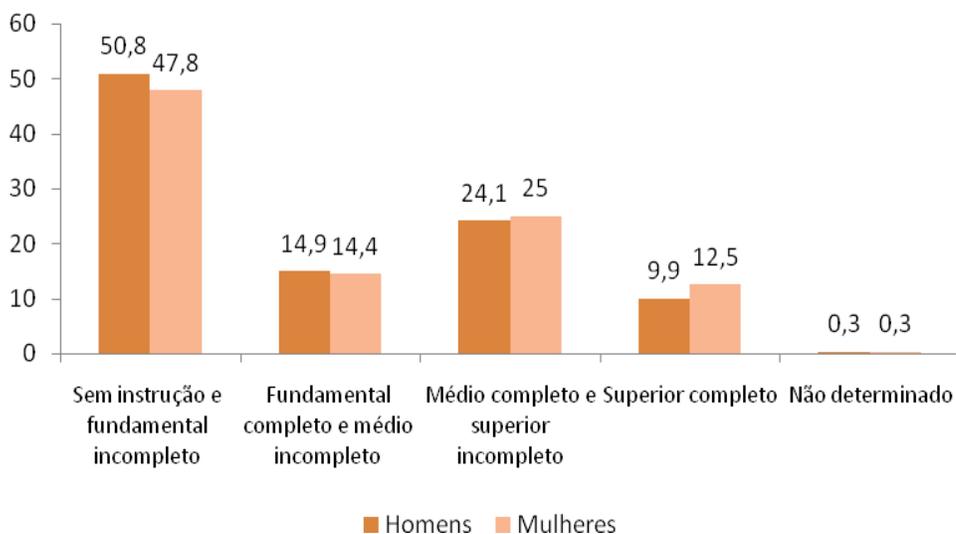
No referente ao abandono escolar, o Censo Escolar da Educação Básica de 2012, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, demonstra que a taxa de evasão nos primeiros anos do ensino fundamental é de apenas 1,5% dos estudantes beneficiados pelo Programa, número menor ao registrado por estudantes não beneficiados (1,8%), e isso pode ser consequência do incentivo que a condicionalidade traduz. O detalhe é que esse número apresenta uma queda nos últimos anos do ensino fundamental, registrando um abandono de 4,4% no

³⁶ Escola nacional de formação PT. Texto Plano Brasil Sem Miséria e Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/node/1108>> Acesso em dez. de 2014.

caso de alunos beneficiados. Essa tendência também se manifesta em estudantes não beneficiados, na proporção de 4,8%. Nas regiões Norte e Nordeste a incidência é maior que a média do país, constituindo uma realidade em ambos os grupos, beneficiados e não beneficiados, que pode ser influenciada pela prioridade de entrar no mercado de trabalho, com o avanço dos anos, ou o abandono por baixo rendimento. Prova disso é que, segundo o Censo 2010 (IBGE), só 10,8% da população brasileira concluiu um curso superior. No referente à condição de pessoas maiores de 25 anos, o Censo revela que 49,3% dessa população continuam sem instrução e com ensino fundamental incompleto e, 14,7%, com ensino fundamental completo e médio incompleto.

Trazendo novamente dados do AIBF II, a taxa de aprovação do ensino fundamental é de 88,7% nos primeiros anos, no caso de beneficiados do PBF, e de 95,8% nos demais alunos. No entanto, esse mesmo indicador apresenta uma queda, passando a 80,8% no caso de beneficiados e 83,8% para os demais estudantes, no período 2005-2009. No caso de estudantes beneficiários do PBF, a maior dificuldade na aprendizagem está relacionada ao ambiente de convivência, que revela um histórico de má alimentação, falta de condições para estudo e acompanhamento (nas casas e escolas), horas dedicadas a trabalho, limitações culturais nas famílias (o que impulsaria uma maior dedicação a outras atividades). Sobre essa realidade, isso fica evidenciado nos depoimentos colhidos por Pinzani e Rego (2013). Quando os pesquisadores entrevistam as mães pobres, a maioria do Nordeste, sobre a educação das crianças, os depoimentos expressam, devido ao limitado conhecimento, a compreensão quanto à obrigação de “ter que ir para escola”, mas em sua maioria, as mães não falam sobre a importância do estudo no futuro ou sobre o trabalho de acompanhamento em casa. E isso, não é por falta de interesse pelos filhos, mas pelas limitações para entender a importância dos conteúdos ensinados em sala de aula. Como complemento desse dado, ressalta-se o baixo grau de instrução de parcela significativa da população na referida faixa etária, uma vez que, em torno de 50% não concluiu o ensino fundamental (Gráfico 15), de acordo com dados do Censo 2010.

Gráfico 15 – Distribuição de pessoas de 25 anos ou mais de idade, por sexo segundo o nível de instrução - 2010 (%)



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010 – Educação e deslocamento, p. 61

Voltando aos indicadores relacionados aos primeiros anos de idade, verifica-se que, de modo geral, a condicionalidade do PBF mostra avanços (matrícula e participação dos pobres nas escolas); no entanto, apresentam claros desafios frente às deficiências no processo de acompanhamento, tendo em vista que, ainda apresenta fatores de risco que podem atentar contra as etapas da aprendizagem e, em consequência, como essas crianças poderiam aproveitar os conhecimentos adquiridos no futuro. Um dos principais fatores de risco para a permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola tem sido o baixo desempenho escolar, que se traduz em repetência e, por consequência, em elevadas taxas de distorção idade-série. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2013 (IBGE), a taxa de pessoas com 16 anos completos e com ensino fundamental concluído é de apenas 43% entre os mais pobres. Ou seja, menos da metade dos jovens de 16 anos, de famílias em situação de pobreza, conseguem terminar o ensino fundamental até essa idade, o que demonstra que ainda é necessário um grande esforço, não só pelo acesso e permanência, mas também pelo sucesso escolar.

Logicamente houve avanços. Segundo dados apresentados no Censo Demográfico 2010 (IBGE), fazendo uma comparação com os últimos dez anos, de 2000 para 2010, houve um expressivo crescimento na frequência à escola ou em creche das crianças de até cinco anos de idade, passando de 9,4% para 23,5%. O grupo etário de 0 a 3 anos, passou de 51,4% para 80,1%. No relacionado a crianças na faixa etária de 6 a 14 anos, em 2010, 96,7% frequentavam a escola. Assim, em 2010, havia, aproximadamente, 966 mil crianças e adolescentes desses grupos etários que não estavam frequentando a escola no país. O percentual de mulheres que não frequentavam a escola, de 6 a 14 anos de idade, ficou em 3,1%, enquanto que esse indicador para o contingente masculino foi de 3,5%. Na área rural, a parcela do grupo etário de 6 a 14 anos que não frequentava a escola atingia 5,0% e, em área urbana, 2,9%. A região Norte foi a que apresentou o mais elevado percentual de pessoas que não frequentavam a escola na faixa etária de 6 a 14 anos, tanto na área urbana como na rural.

Aqui também é importante mencionar os indicadores apresentados pelo último relatório de acompanhamento ODM Brasil (IPEA; SPI/MP, 2014), no qual se destaca que a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos no ensino fundamental cresceu de 81,2% para 97,7%, no período de 1990 a 2012. Adicionalmente, 81% dos alunos com 12 anos, em 2012, estavam cursando o sétimo ou o sexto ano. Finalmente, a percentagem de jovens de 15 a 24 anos, com pelo menos seis anos de estudo completos, passou de 59,9% em 1990 para 84% em 2012 (p.38).

No relacionado a dados do último Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014), cuja referência é de 2012, informa que 90,4% dos brasileiros maiores de 15 anos são alfabetizados. Entre 15 e 24 anos o número se eleva a 97,5% (p.199). Adicionalmente, destaca-se que somente 5,8% do PIB do país é direcionado à educação. Como dados complementares que não aparecem no relatório 2014, no entanto, no documento relativo ao ano de 2013, destaca-se que mesmo que a matrícula para o primeiro e o segundo grau alcancem números tão elevados, a de deserção geral alcança 24,3% dos estudantes. Finalmente, 53% da população afirma estar satisfeita com a qualidade da educação no Brasil.

Por mais que AIBF II conclua que o Brasil tenha efeitos socialmente positivos, tanto na escolaridade como no trabalho infantil, e que crianças beneficiárias do PBF apresentam progressos escolares, ainda falta muito por ser feito. Os desafios para a universalização da educação obrigatória são muitos e complexos. Requerem, por parte do Estado brasileiro, a construção de políticas orgânicas e um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários.

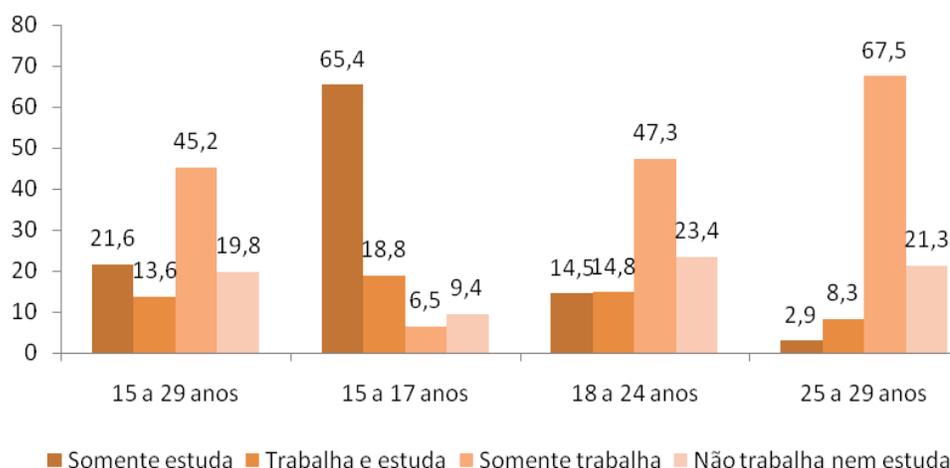
Importante também considerar o padrão nacional de qualidade e a política de formação e de valorização dos profissionais da educação para atenderem ao dispositivo constitucional que prevê a formação de cidadãos que consigam responder às exigências e aos desafios da vida adulta. Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica projetado para 2013, conforme matéria divulgada pela imprensa³⁷, mostrou que o Ensino Médio piorou em 13 estados. De cada 100 estudantes, 25 abandonam os estudos. O Ideb, calculado com base em notas de provas de alunos, ficou em 3,7, portanto, abaixo da meta de 3,9 considerando a rede pública e a particular. Segundo os especialistas, um dos problemas é o currículo que os alunos são levados a estudar. É muito conteúdo para memorizar com pouco efeito prático, o que torna o estudo pouco interessante.

Como dado adicional, segundo o Relatório de Monitoramento Global Educação para Todos (Unesco, 2014), o Brasil conseguiu atingir as metas de educação primária universal, mas ainda precisa avançar para melhorar a qualidade do ensino e diminuir os índices de analfabetismo. O grande problema que se identifica é a qualidade da educação, especialmente em relação ao aprendizado. O aluno está na sala de aula, mas não aprende, ocasionando que 22% deles saiam da escola sem capacidades elementares de leitura. Adicionalmente, 39% não têm conhecimentos básicos de matemática.

³⁷ O GLOBO. *Ideb fica abaixo da meta no ensino médio e no ciclo final do fundamental*. (5/9/14). Disponível: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/09/ideb-fica-abaixo-de-meta-no-ciclo-final-do-ensino-fundamental-e-no-medio.html>> Acesso em dez. de 2014.

Os indicadores destacados indicam para o Fórum Econômico Mundial³⁸ - WEF (2013), que o Brasil está mais perto dos piores exemplos do mundo. Em seu Relatório de Capital Humano, o WEF colocou o país na 88ª posição de um total de 122 países, quando se trata de educação. Aqui, também devemos ressaltar o PNAD 2012 (IBGE), no qual destaca o número de crianças e jovens dedicados ao ócio nas diferentes idades. Como apresenta o Gráfico 16, chama a atenção que quase 20% de jovens, entre 15 e 29 anos de idade, não desempenhem nenhuma atividade produtiva.

**Gráfico 16 -
Distribuição de jovens de 15 a 29 anos de idade por tipo de atividade de referencia - 2012 (%)**



Fonte: IBGE- PNAD 2012 apud. Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013 (Gráfico 1.8 do relatório)

Trazendo novamente os aportes de Cechinni e Madariaga (2011) e tomando como base a experiência na região, os programas de transferência permitiram se chegar a grupos historicamente afastados da proteção social. Na região pode-se falar de uma porta de entrada ao sistema de proteção social, por meio dessas iniciativas, promovendo a utilização de serviços. Contudo, tais serviços ainda não oferecem os

³⁸ PRATES, Marcos. Educação brasileira fica entre 35 piores em ranking global. *Examen.com*.(2/10/13). Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/educacao-brasileira-fica-entre-35-piores-em-ranking-global>> Acesso em dez de 2014.

padrões de qualidade necessários para ter um impacto em indicadores finais de capital humano.

Nesse contexto, retomando a Calderón (2007) e considerando os aspectos a melhorar do atual sistema educativo, pode-se reafirmar que ser cidadão implica estar incluído em uma rede de relações que lhe permitam ter voz e acesso à oportunidade de mudar sua vida para melhor. A ideia é formar parte de uma coletividade tendo uma participação ativa neste contexto social e cultural, o que permitirá seu desenvolvimento como cidadão, conseguindo transformar suas necessidades em demandas institucionais e em pautas de ação e desenvolvimento. Ou seja, um cenário que só se consegue com real acesso ao conhecimento (isso implica conhecer desde cedo seus direitos) e com a garantia de receber uma real educação de qualidade. De maneira contrária, os esforços ficarão na escala do residual, sem chance de mudanças no futuro.

Após a revisão dos indicadores, pode-se identificar que a atual política social não tem a pretensão de erradicar a pobreza, direcionando-se, prioritariamente, só aos mais necessitados e indigentes. O minimalismo dessa proposta, que pode ser observado nos Objetivos do Milênio e nas condicionalidades do programa de transferência brasileiro, propõe atenção e recursos exclusivamente aos mais pobres como solução imediata às privações econômicas e sociais. O que se pode observar quase chegando ao cumprimento do prazo 2015? Que mesmo que se enfatizem ganhos, debilmente (vagamente) ratificam direitos sociais essenciais. Há uma visão minimalista, e, considerando o tema de estudo (programas de transferência de renda), observa-se que essas iniciativas não se conjugam com mudanças estruturais, o que dificulta identificar transformações reais. Considerando os dados que este trabalho apresenta, por exemplo, se o programa brasileiro estivesse ligado a uma real reforma educativa ou agrária, para citar dois exemplos, e estivesse articulado a transformações estruturais, poderia se apresentar mudanças positivas no futuro. Pode-se concluir que, mesmo com objetivos ambiciosos, essa iniciativa termina substituindo grandes transformações colocando-se mais na categoria de assistencialista e emergencial, ocasionando uma preocupante repressão das classes.

CAPITULO V

PROGRAMA JUNTOS

5.1. Experiencia Peruana – Programa Juntos

5.1.1. O nascimento deste conceito no Peru

No caso peruano, o termo programas de transferência de renda começou a fazer parte do planejamento governamental também no início do novo milênio. Mas vale lembrar que no Peru, o Programa Juntos começou em 2005, por meio de um projeto piloto na localidade de Chuschi (departamento de Ayacucho), um dos distritos mais pobres do país, localizado na região montanhosa (3,141m) e afetado pela guerra civil da década de 1980 e começo de 1990. Uma localidade, onde no período inicial do Programa, dos 612 mil habitantes registrados, 78,6% eram identificados como pobres, segundo o INEI.

No período que antecedeu a década de 1990, as iniciativas sociais mais representativas no País guardavam um perfil mais paternalista e de ajuda imediata, sem perspectiva de se tornarem programas, cujo objetivo pudesse assumir características de agentes de mudanças. As ações sociais relacionadas à segurança alimentar se realizavam nesse período diretamente por meio do setor da saúde com foco na mãe, na criança e na alimentação escolar; com importante apoio da cooperação internacional por meio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas - PMA e da Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento- USAID. Pode-se observar que neste período as ações alimentares no Peru foram tomadas em face à crise, assumindo caráter emergencial.

A partir de 1990, o financiamento passou a ser prioritariamente estatal (quase 90%) e, em 1992, as iniciativas passaram a ser implementadas diretamente pelo *Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social*- MIMDES (hoje conhecido como *Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables* -MIMP), especificamente, mediante o

Programa Nacional de Assistencia Alimentaria (PRONAA), que administra a maior parte dos programas dessa natureza no Peru, tais como: o *Programa de Alimentação Escolar* (PAE)³⁹ e *Comedores Populares*⁴⁰, cujas ações têm o objetivo de elevar o nível alimentício e nutricional da população em extrema pobreza, com atendimento prioritário a grupos vulneráveis como: crianças, grávidas, lactantes e pessoas atingidas por situações de emergência temporal. Tais iniciativas são marcadas pelo caráter paternalista, que dificilmente conseguiria mudar as cifras de desnutrição e pobreza extrema. A isso, temos que somar o fato de que, nesse período, se incrementaram as denúncias que vinculavam os projetos sociais a estratégias de promoção do governo da época, de Alberto Fujimori (1990-2001), caracterizadas pela persuasão e manipulação com objetivos claramente políticos.

Para a Cepal (2005), essas ações seriam limitadas frente à problemática, devido à baixa coordenação entre setores populares, debilidade institucional ligada ao centralismo, nula participação dos governos locais e “escassos resultados” justificados pelo reajuste econômico dessa década. Basta levar em consideração, à época, fins de 1990, a pesquisa *Hambre y Desigualdade de Países Andinos*, apresentado pela Cepal em 2004, a qual identifica que 22% da população peruana encontrava-se na categoria de extremamente pobre, 11% dos peruanos entravam na categoria de subnutridos e 788 mil crianças apresentavam menor peso que o necessário para a idade delas.

Após os compromissos sociais internacionais assumidos no ano 2000, o governo de Alejandro Toledo (2001-2006), presidente à época, adotou, em 2002, o início de um processo de descentralização político-administrativo, que se concretizou a partir do momento em que o Governo Central começou a transferir aos governos locais e regionais funções, competências e programas que até então estavam nas mãos do

³⁹ O *Programa de Alimentación Escolar* (PAE): Se desenvolve durante o período escolar e tem como finalidade incrementar o conteúdo calórico e protéico dos estudantes para melhorar o rendimento e diminuir as faltas escolares. O programa se desenvolve nos centros educativos dos distritos mais pobres e com elevados índices de desnutrição, a partir da oferta de Café da Manhã (para crianças de 6 a 12 anos de idade), almoços escolares e alimentos em *Centros de Educação Inicial* (CEI).

⁴⁰ O programa de *Comedores Populares* tem como objetivo abastecer de alimentos mediante a entrega de rações a comedores populares em âmbito nacional. Os comedores estão conformados por mães de família que oferecem um serviço a baixo custo e que operam de maneira focalizada segundo o Mapa de Pobreza do FONCODES e o *Censo de Peso e Talla do Ministerio de Educação*.

Poder Executivo. Para Bermudez Valdivia (2008), essa ação responde a um diagnóstico de que o Estado peruano não estava cumprindo uma função central na promoção de bem-estar e melhores serviços à população. Aqui também deve-se ressaltar que, considerando o crescimento populacional que o país vinha registrando, era preciso um reforço local para o devido acompanhamento dos projetos e também para trabalhar em um sistema menos centralizado em Lima.

Uma das primeiras iniciativas do Governo foi a decisão de atender à problemática da segurança alimentar com a criação da *Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria*, em novembro de 2002. Esse órgão teve a responsabilidade de coordenar, avaliar e priorizar as políticas e medidas multisetoriais orientadas para a garantia da segurança alimentar da população e dos grupos vulneráveis. A Comissão seria dirigida pela *Presidencia de Consejo de Ministro* - PCM e dela faziam parte os Ministérios de Agricultura, Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, instituições que iniciaram um trabalho em parceria com os governos locais e regionais.

Referente ao problema da desnutrição, esta aparece como prioridade no “*Acuerdo Nacional*”⁴¹, que destaca as políticas a serem atendidas pelo Estado peruano, e afirma:

Comprometemo-nos a estabelecer uma política de segurança alimentar que permita a disponibilidade e o acesso da população a alimentos suficientes e de qualidade, para garantir uma vida ativa e saudável dentro da concepção de desenvolvimento humano integral⁴². (ACUERDO NACIONAL, 2002, p.29).

Como antecedente ao Programa Juntos, e como plataforma do que depois seria o programa de transferência de renda, em 2005, o governo anunciou a criação da Estratégia CRECER, como uma política social de segurança alimentar, quando também foi estabelecida como meta, a ser realizada até o ano 2011, a diminuição da pobreza em 20% e a redução, em 9%, da prevalência de desnutrição crônica entre crianças

⁴¹ACUERDO NACIONAL. Estabelecido pelo governo em 2002 como ponto de convergência das principais forças políticas e sociais com o objetivo de buscar o consenso de objetivos e propostas sobre a ação do Estado. A partir do referido Acordo foram estabelecidos diversos princípios para políticas sociais, os quais, segundo Francke e Mendoza (2006), podem ser relacionados a Juntos.

⁴²ACUERDO NACIONAL – Texto original: Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

menores de cinco anos. Para alcançar tais propósitos, a política social objetivou promover uma reforma nos programas sociais, realizar uma gestão por resultados e fomentar um fundo de desenvolvimento pela igualdade social. Esse projeto tinha diversas linhas de ação, entre as quais, o Programa Juntos.

O *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos*, seria o primeiro programa de transferência monetária condicionada, identificado como parte da política social de luta contra a pobreza e um dos programas mais representativos do país. “Juntos” foi criado em 7 de abril de 2005, mediante o Decreto Supremo 032–2005–PCM, cujas fontes de financiamento apoiam-se nos recursos do Tesouro Público, doações, cooperação técnica internacional e outras fontes; e sua estrutura operativa, ficou sob a responsabilidade da *Presidencia del Consejo de Ministros* (PCM). Conforme o referido Decreto,

O Programa Nacional de Apoyo Directo aos Mais Pobres tem como objetivo realizar transferências diretas em dinheiro às famílias mais pobres da população, rural e urbana. O Programa outorgará às famílias beneficiadas, com a sua participação e compromisso voluntário, serviços de saúde e educação orientados a garantir a saúde preventiva materno-infantil e a escolaridade sem êxodo⁴³. (Artigo I, Decreto Supremo 032–2005).

O Decreto destaca a importância de uma ação em conjunto, mediante um Conselho Diretivo entre os Ministérios da Saúde, Trabalho, Desenvolvimento Social e autoridades locais. Destaca também que, como equipe de supervisão e transparência, sejam designados representantes da Presidência da República, dos governos locais, do setor privado e da Igreja Católica. Posteriormente, e ainda no mesmo ano, esse instrumento legal foi complementado pelo Decreto Supremo N. 062-2005-PCM, 08 de agosto 2005, que introduz modificações na sua estrutura organizacional, incorporando, em seu Conselho Diretivo, representações de diversos setores, tais como: *Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas– CONFIEP*; *Confederación General de Trabajadores del Perú– CGTP*; *Centro de Investigación, Promoción Social y Desarrollo– ANC*; *Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social–*

⁴³Decreto Supremo 032–2005 – Texto original: El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres tiene por finalidad ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa otorgará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción

CONADES e Caritas do Peru. Adicionalmente, na equipe de transparência, inclui-se um representante da *Mesa de Concertación para La Lucha contra la Pobreza*⁴⁴.

Quase sete anos após a criação de Juntos, por meio da lei Nº 29792, de 20 outubro de 2011, foi criado o *Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social* – MIDIS, que, entre outras responsabilidades, passou a assumir, também, o Programa Juntos, transferindo-se, assim, da *Presidencia Del Consejo de Ministros*, com o objetivo de alcançar uma maior proximidade com outras iniciativas sociais e, assim, um trabalho mais articulado com outros programas.

Voltando ao lançamento de “Juntos”, em 7 de setembro de 2005, o mesmo foi apresentado pelo Presidente da época, Alejandro Toledo (2001-2006), em praça pública de Chuschi, quando falou o seguinte discurso:

"Dentro do Peru encontramos muitos peruanos que vivem mas que não existem, que tem coração e alma, mas não formam parte do Peru formal. Muitas mulheres e homens que não tem nem carteira de identidade e tampouco certidão de nascimento" (...) "Por meio do Juntos, estamos tratando de aumentar a dignidade dos mais pobres. Vamos promover programas mais produtivos, vamos desenvolver as capacidades das mulheres para que possam produzir mais e melhor"⁴⁵. (*Alejandro Toledo, Discurso de lançamento, Chuschi, 7 de Setembro 2005*)⁴⁶.

Trata-se de um discurso alentador e integrador, em um ano que o Peru registrou crescimento de 6,8% em seu PIB, resultado, em grande parte, do bom preço internacional dos minerais na época, que representava 65% das exportações e 15% dos investimentos estrangeiros diretos. A isso, também se deve somar os bons números registrados em outros setores da economia local, como extração de gás

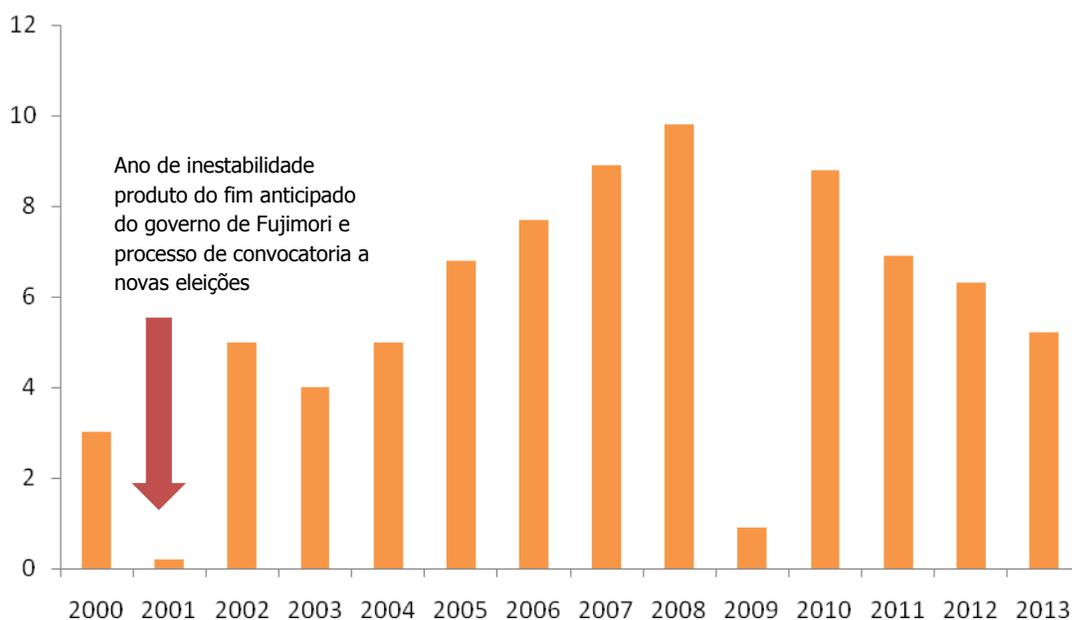
⁴⁴La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), creada el 18 de enero del 2001 mediante D.S.01-2001-PROMUDEH (modificado y complementado por el D.S. 014-2001-PROMUDEH del mes de julio de ese año). Es un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distrito del Perú. De allí su carácter inédito en el país.

⁴⁵Discurso Alejandro Toledo – Texto original: En el Perú profundo hemos encontrado muchos peruanos que caminan pero que no existen, que tienen corazón y alma pero no forman parte del Perú formal. Muchas mujeres y hombres que no tienen identidad ni partida de nacimiento". (...) "A través de Juntos, estamos tratando de levantar la dignidad de los más pobres. Vamos a entrar a programas más productivos, vamos a desarrollar las capacidades de las mujeres para que puedan producir más y mejor.

⁴⁶JORNAL PERU 21: *Toledo inaugura programa Juntos y asegura su transparencia*. Disponível em: <<http://peru21.pe/noticia/38894/toledo-inaugura-programa-juntos-asegura-su-transparencia>> Acesso em ago. de 2014.

natural, pesca, agroindústria e o aporte do setor de construção. Todos esses fatores levaram a um bom desenvolvimento da economia na primeira década do primeiro milênio, como apresenta o Gráfico 17.

Gráfico 17 – PIB peruano (%)



Fonte: INEI⁴⁷

⁴⁷INEI. Principales indicadores macroeconómicos. Producto Bruto Interno Total y por Habitante 1994-2013 (Valores a precios corrientes). Disponível em: <<http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>> Acesso em nov. de 2014.

Quanto aos indicadores sociais, naquela época, segundo o documento “*Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006*”, elaborado pelo *Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI* (2007), a pobreza, em 2005, alcançava 48,7% da população, aproximadamente 13 milhões de peruanos, sendo que 36,8% desse total residia na zona urbana e 70,9% na rural. Considerando a localização geográfica, a região andina e a amazônica concentrava o maior número de pobres: 65,6% e 60,3% respectivamente. Em outras palavras, nas zonas rurais, 7 de cada 10 peruanos entravam na categoria de pobres. O curioso é que das três regiões naturais peruanas (costa, serra e selva), a serra e a Amazônia ocupam mais de 75% do território nacional, concentrando 47% da população total. A maior parte da população peruana, na sua maioria urbana, localiza-se no litoral, especificamente em Lima, cidade que alberga aproximadamente 10 milhões de habitantes, o que representa quase 30% da população peruana.

Figura3: División geográfica peruana



Sobre dados de extrema pobreza, no mesmo relatório (2007), fazendo referência a dados de 2005, 17,4% da população peruana encontrava-se nessa condição, equivalendo aproximadamente, a 4,5 milhões de peruanos. Desse total, 5,3% se encontrava na área urbana e 35,7% na rural. Referente à área geográfica, 34,1% morava nas montanhas e 25,5% na selva peruana.

Os indicadores referentes à infância também mostravam cifras alarmantes. Segundo ao Ministério de Saúde peruano⁴⁸ (2010), tomando como base os resultados da *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*, em 2005, a desnutrição crônica de crianças com menos de 5 anos de idade alcançava 22,9% das crianças peruanas.

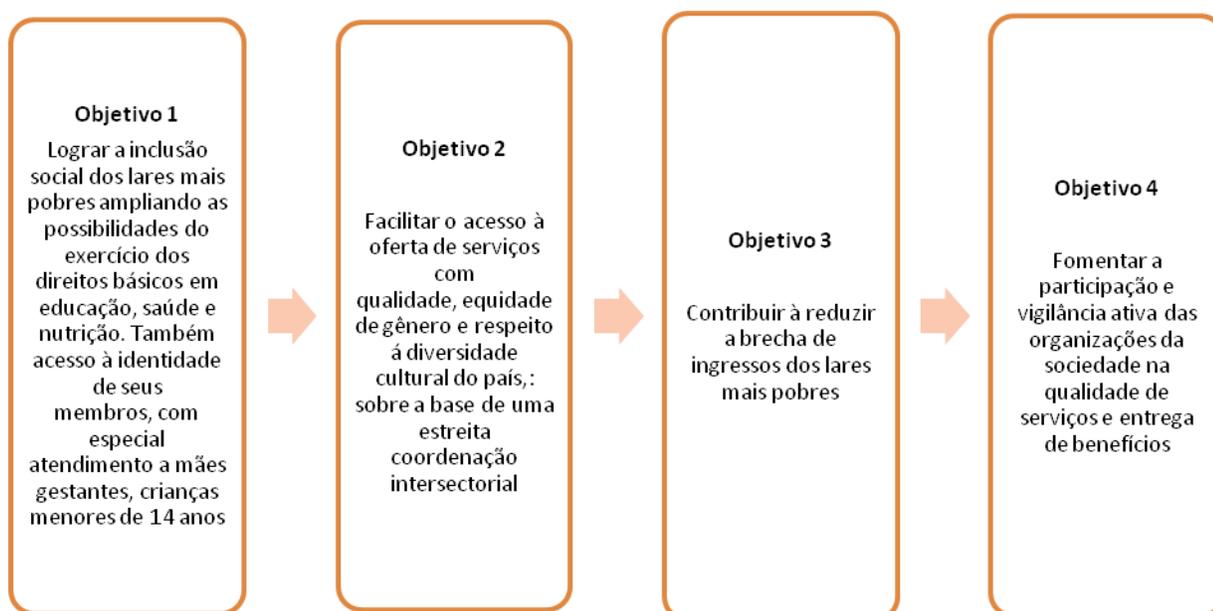
⁴⁸MINISTERIO DE SALUD. *Desnutrición crónica infantil y sus determinantes de riesgo. Foro Nacional Prioridades de Intervención para Disminuir la Desnutrición Crónica en 100 Distritos del Perú con Mayor Número de Niños Desnutridos*, Março de 2010. Disponível em: <http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/prec_invt_cenan/Presentacion%20Desnutrici%C3%B3n%20Determinantes.pdf> Acesso em jan. de 2014.

Também, em 2005, o IDH realizado pelo PNUD, nesse ano, registra o Peru na posição de número 79, com o IDH equivalente a 0,762.

5.1.2. Processo de expansão e inclusão de beneficiados

A estratégia de Juntos se baseia em quatro objetivos, como apresenta o Gráfico 18.

Gráfico 18 - Objetivos estratégicos de Juntos



F

Fonte: Site Juntos

O critério de seleção incorpora as mulheres gestantes ou com crianças até os 14 anos de idade. O ingresso dos distritos (estados) ao Programa se dá a partir do cumprimento de quatro variáveis estabelecidas pelo *Ministério de Economía e Finanzas* - MEF: distritos expostos à violência, pobreza extrema, pobreza por necessidades básicas insatisfeitas e desnutrição infantil crônica. Segundo os administradores do Programa, o mesmo consiste em uma iniciativa do governo que promove o respeito

pelos direitos fundamentais e a promoção de oportunidades e capacidades econômicas.

As famílias selecionadas recebem o aporte de maneira condicionada à utilização de serviços de saúde, nutrição, educação e identidade. O valor é igual para todos os beneficiados independentemente do tamanho da família. Em outras palavras, mesmo que seja uma família de quatro, cinco ou mais integrantes, o valor do benefício é o mesmo (*S/.200 nuevos soles* cada dois meses, aproximadamente 63 dólares americanos).

O “Juntos”, por estar centrado nas crianças, aborda especificamente os efeitos da pobreza na população infantil, promovendo investimentos e uma maior atenção das famílias na infância. As mães assinam um acordo estabelecido pelo Estado, sendo as mesmas verificadas trimestralmente pelo Programa. Se a mãe não cumprir suas obrigações, a transferência do dinheiro é suspensa por três meses. Se a falta persistir, a suspensão se dá de modo permanente.

Para o *Ministerio de Economía* peruano (2008), devem ser considerados três elementos centrais para o desenvolvimento correto e eficaz do Programa: primeiro, a adequada identificação dos lares pobres e da população alvo; segundo, um adequado sistema de acompanhamento; e, terceiro, um sistema de entrega de incentivos eficientes. Para os administradores de “Juntos”, o projeto tem critérios de focalização bem definidos que permitem a devida identificação e a ampliação do Programa em áreas vulneráveis, tanto do ponto de vista geográfico quanto individual, mecanismos que são definidos por entidades independentes do Programa: o *Ministerio de Economía y Finanzas* - MEF para focalização geográfica e *Instituto Nacional de Estadística e Informática* - INEI focalização individual.

5.1.3. Focalização Geográfica

Como primeiro passo para implementar o Programa, o MEF definiu a relação dos distritos prioritários, considerando as carências da população, no âmbito distrital, a partir da utilização do Índice de Pobreza Distrital, baseado nos seguintes indicadores:

- Porcentagem de lares com duas ou mais necessidades básicas insatisfeitas (NBI), baseado em dados do *Instituto Nacional de Estadística e Informática* - INEI do Censo de 1993.
- Margem da pobreza total do *Mapa de la Pobreza Del Perú* (MEF 2000 utilizada no 2005).
- Desnutrição crônica infantil de crianças de 6 a 9 anos do *II Censo Escolar de Peso y Talla* de 1999.
- Porcentagem de distritos afetados pela violência política e social (CPAV) do *Censo do Programa de Apoyo al Repoblamiento* (PAR).

A partir dos referidos indicadores, em outubro de 2005, foram definidos os 70 distritos para o programa piloto de “Juntos”, cuja totalidade desses povoados encontrava-se na serra peruana. O acordo inicial do Conselho Diretivo foi que a ação tivesse início a partir das zonas afetadas pela violência social.

Por motivo de custos logísticos e facilidades de implementação, determinou-se que o âmbito de ação do Programa fosse menos disperso. Com esse critério na primeira etapa foram inseridos 70 municípios de quatro estados localizados na serra (próximos entre um e outro): *Apurímac, Ayacucho, Huancavelica e Huanuco*, todos na serra peruana. Em novembro do mesmo ano, o Conselho determinou incorporar 40 novos distritos dos mesmos estados, alinhados ao critério pobreza extrema.

5.1.4 Focalização Individual

Para a pré-seleção dos lares, estabeleceram-se os seguintes procedimentos: primeiro, a aplicação do registro socioeconômico a todos os lares dos distritos definidos

na focalização geográfica, considerando a seleção das famílias e, segundo, seleção de lares considerando a pontuação de carência:

- Aplicação de cadastro socioeconômico. O INEI cadastra todos os lares dos distritos selecionados (censo) aplicando a ficha socioeconômica de “Juntos”. Esse documento guarda semelhança com o do *Sistema de Focalización de Hogares Beneficiados de Programas Sociales*⁴⁹ (SISFOH). Com os resultados desse cadastro, considera-se unicamente as famílias com filhos de até 14 anos ou mães grávidas.
- Seleção de lares segundo pontuação de carência. Após a primeira seleção por idade de filhos e presença de gestantes, os lares pré-selecionados são identificados mediante pontuações alcançadas a partir de parâmetros do INEI, que outorga uma pontuação de pobreza.

Após a identificação dos lares pré-selecionados, o Programa envia a relação de lares ao *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* – RENIEC, para que se proceda com a avaliação das informações sobre os possíveis beneficiados. Finalizado esse processo, a informação é encaminhada às sedes regionais, onde o Coordenador Geral e os promotores, em contato com autoridades locais, organizam assembleias de validação comunal. Isso faz com que a própria população realize o filtro final. Nessas assembleias participam autoridades e representantes das comunidades, como prefeitos, representantes da *Mesa de Concentración para la Lucha contra a Pobreza* e a população de modo geral. Após a revisão, fica concluída a relação final de beneficiários. Esse se torna o momento mais delicado, porque famílias não beneficiadas indicam que a escolha final fica nas mãos de dirigentes que podem favorecer determinadas famílias.

Uma condição para a entrada definitiva no Programa é que a representante do lar tenha seu documento de identidade em bom estado, incluindo também, as crianças

⁴⁹ El SISFOH se encarga de dictar las normas técnicas, métodos y procedimientos que regulan la focalización de hogares, lo que incluye, progresivamente, mecanismos de actualización permanente de los padrones de potenciales usuarios de los programas sociales.

menores de 15 anos. Logo após esse processo, é realizada a abertura da conta bancária em nome da beneficiária, no *Banco de la Nación* (banco público).

Para Castañeda e Lindert (2005) torna-se delicado, considerando que se trata de processos tão sensíveis (como a identificação de beneficiados), que aconteçam situações de erro, considerando, por exemplo, parâmetros até certo ponto subjetivos. Isso pode criar situações de rechaço por parte dos grupos que não foram considerados nesse processo. Uma atmosfera negativa entre beneficiados e não beneficiados, mais ainda, considerando que em muitas comunidades quase a totalidade de habitantes poderiam entrar na mesma categoria de excluídos sociais.

No caso peruano, para o Banco Mundial, Juntos (2009), apresenta-se como a iniciativa de melhor focalização direcionada aos pobres do Peru, e como um pilar da rede de proteção social, reconhecido como um dos programas mais emblemáticos do país. O ideal seria flexibilizar os mecanismos em função das características demográficas e socioeconômicas, permitindo o atendimento universal em distritos de pouca população e com altos índices de pobreza extrema e desnutrição crônica.

5.1.5. Perfil das famílias beneficiadas

Segundo o *“Estudo etnográfico sobre la implementación y los efectos sociocultural es del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú”* (Correa Aste e Roopnaraine, 2014), quase 75% das comunidades beneficiárias de Juntos estão localizadas nas montanhas no Peru, comunidades que se localizam entre os 2,865 a 3,667m de altitude, onde a principal atividade é a agricultura. Além disso, a maioria dessas localidades apresenta uma característica em comum: escassez de água, o que impede garantir uma completa satisfação de necessidades básicas, melhorias na produtividade agrícola e desenvolvimento para a criação de gado.

Esse mesmo estudo mostra que as carências sociais são comuns, identificando-se proporções similares de desnutrição crônica em crianças, apresentando índices, de médio a baixo (0,48 – 0,54), o que se traduz em baixa esperança de vida,

desenvolvimento limitado e ingresso familiar escasso, caracterizando um resultado abaixo da média nacional (0,70).

Referente ao tamanho das famílias beneficiadas pelo Programa Juntos, segundo o relatório *“Efectos del programa juntos en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco”*, preparado pelos administradores do Programa Juntos em 2011, em média uma família beneficiada têm entre 5 e 6 filhos (60% dos lares); considerando o valor das transferências do Programa Juntos é padrão para todas as famílias (S/. 200.00 nuevos soles bimensais desde 2011), em outras palavras, o número de filhos não define o valor do incentivo.

Nesse mesmo estudo elaborado por Segovia Meza, a pedido da Coordenação do Programa Juntos, evidenciou-se que as famílias beneficiadas, na sua maioria, extremamente pobre, não possuíam condições adequadas para o preparo dos alimentos, registrando-se, na maioria dos casos, famílias que cozinhavam os alimentos no chão ou em fogões a lenha em ambientes fechados, sem os procedimentos e mecanismos básicos para a eliminação da fumaça produzida, portadora de toxinas e muitas vezes sendo aspiradas no dia a dia pelos habitantes das casas. Outra característica que chamou atenção foi o fato de que, sendo pessoas residentes em áreas agrícolas, não havia uma grande presença de hortas nas casas, devido às limitações para a obtenção de água, além de não se registrar conexões de esgoto nas moradias.

Os beneficiados das áreas rurais, segundo esta mesma pesquisa, também mostravam interesse pela criação de animais de pequeno porte, como porquinhos das índias, galinhas e pelo cultivo de alimentos em hortas. Em menor proporção, manifestaram o interesse pela venda de artesanato e tecidos, para o qual seria importante passar por um processo de capacitação para irem além do consumo próprio. E, como já mencionado, há a necessidade de melhoria do acesso à água para impulsionar projetos que promovam a agricultura e criação sistemática de animais nas comunidades.

Quanto à saúde, percebe-se a prevalência da assistência como uma ação reativa por vários motivos: desconhecimento da importância do acompanhamento médico, longas distâncias entre algumas comunidades e centros de saúde (que além de esforço físico pode demandar custos para o transporte) ou descontentamento com a qualidade do atendimento.

Sobre as mudanças no comportamento e o uso da renda recebida, Segovia Meza (2011) ressalta que as famílias beneficiadas ainda vivenciam privações que vão além das relacionadas às condicionalidades do Programa. Destaca, também, a pouca compreensão, por parte de grupos de beneficiados, sobre os objetivos do Programa como, por exemplo, de não entenderem claramente o segundo objetivo, o qual significa “promover capital humano para as seguintes gerações” (p.39). Sobre esse ponto, de acordo com o referido autor, os beneficiados entrevistados manifestam preocupação por cumprir as condicionalidades em saúde e educação; no entanto, ainda não se percebe uma clara interiorização da importância, por exemplo, do acesso a uma boa educação e saúde como agentes de mudança, pensando no futuro.

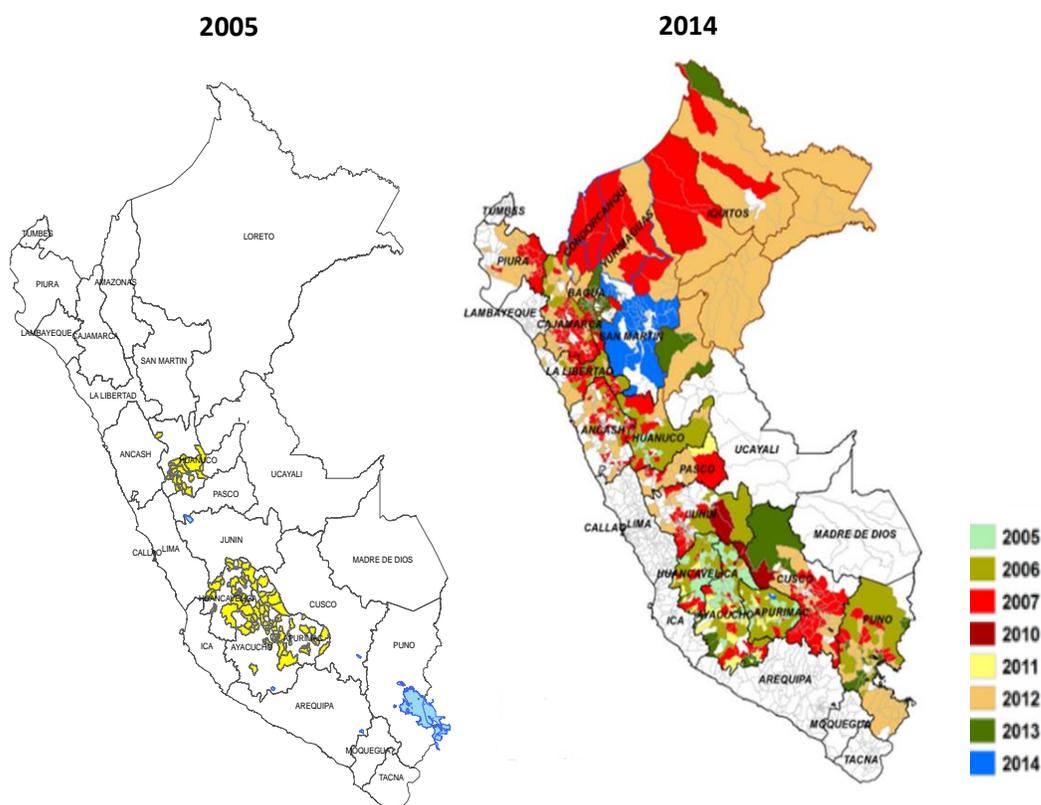
Referente à utilização do incentivo monetário, o autor ressalta, segundo depoimentos recolhidos, que 100% das mães beneficiárias afirmaram que priorizam o uso do recurso para melhorar a educação das crianças e para a compra de alimentos e 98% declararam que utilizam o recurso para melhorar a saúde das crianças (p.51). Adicionalmente, 84% das beneficiárias consultadas manifestaram que o seu estado de ânimo melhorou após o ingresso no Programa e 15% declararam que o seu estado de ânimo é igual. Quando perguntados sobre as mudanças que identificavam nas suas vidas após sua inclusão no Programa Juntos, 15,4% identificavam mudanças positivas referentes a temas relacionados com a educação dos filhos, 13,3% destacaram maior ordem nas suas comunidades e 12,6% associam o Programa a temas vinculados à saúde. Na nossa interpretação, os baixos números destes indicadores poderiam estar associados à percepção existente sobre a baixa qualidade dos serviços de saúde e educação nas escolas. Uma limitada qualidade dos serviços faz com que os entrevistados ainda se autoqualifiquem como pobres por residir em comunidades rurais

e por enfrentarem situação de carência, por exemplo, considerando os serviços e a falta de oportunidades para seu desenvolvimento.

5.1.6. Cobertura e orçamento

Como revela a Figura 4, a expansão geográfica de “Juntos” centrou-se basicamente em departamentos (estados) da serra central entre 2005 e 2006. Já em 2007 começou a incluir comunidades da selva peruana expandindo-se com mais força em municípios do litoral e outros da Amazônia. Cabe indicar que, até hoje, o Programa não está presente na capital do país, onde, segundo o INEI 2013, 14,5% da população é pobre e 0,6% está na categoria de extremamente pobre. O Programa “Juntos” quase não tem presença em *Ucayali* e nem em *Madre de Dios*, departamentos limítrofes com o Brasil que mencionamos no início deste capítulo.

Figura 4 – Expansão do Programa (2005 a 2014)



Fonte: MIDIS, Juntos (página web)

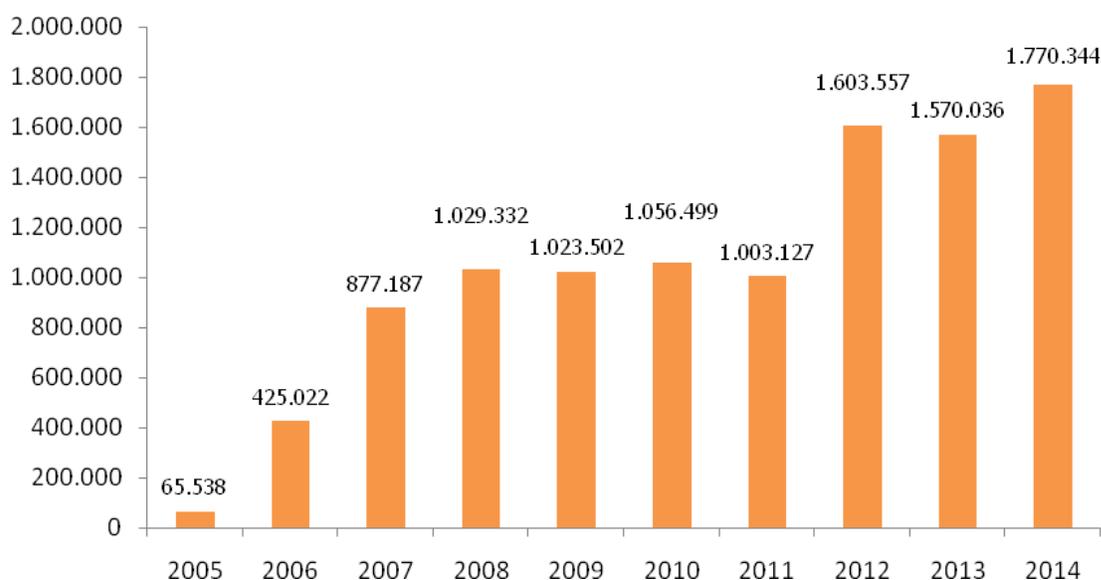
Segundo informações contidas no site de “Juntos”⁵⁰, a cobertura geográfica, iniciada em setembro de 2005, contemplou programas pilotos em 70 distritos, de três departamentos (estados) e poucos meses após, termina esse ano com 110 distritos e 37.345 famílias beneficiadas (Figura 4). Em dois anos de criação, “Juntos” ampliou sua presença para 14 departamentos, *Apurimac, Ayacucho, Huancayo, La Libertad, Ancash, Junín, Cajamarca, Puno, Cusco, Piura, Pasco, Loreto e Amazonas*. Cada um deles focou-se em distritos extremamente pobres. Segundo estatísticas oficiais, essa cobertura representava 625 distritos; 336.555 lares e aproximadamente 1.700.000 peruanos beneficiados. Até 30 de junho de 2008, o Programa tinha-se expandido para 638 distritos, alcançando 453.823 famílias.

Para os gestores do “Juntos”, o fortalecimento do Programa permitiu incrementar em 20 vezes o atendimento de famílias pobres rurais nos seis primeiros anos, passando de 22.550 lares, em 2005, para 471.030 em 2011. Geograficamente, o Programa chegou a estar presente, até dezembro de 2012, em 1097 distritos, 140 províncias e 14 departamentos.

Como revela o Gráfico 19, nesse ano observa-se um claro crescimento do número de beneficiados em razão da expansão do Programa para estados do litoral e da selva peruana, um deles, *Loreto*, que é um dos três estados limítrofe com o Brasil. Nesse ano decidiu-se incluir famílias com jovens de até 19 anos, modificando o critério utilizado até 2011, quando o Programa só contemplava famílias com jovens de até 14 anos.

Em 2011, contudo, a queda de cobertura do Programa guarda relação com a otimização de programas de acompanhamento, que permitiu suspender o benefício de famílias que não vinham cumprindo as condições estabelecidas.

⁵⁰ MIDIS - JUNTOS. Cobertura geográfica. Disponível em: <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/usuarios/cobertura-geografica>> Acesso em jan. de 2015.

Gráfico 19 – Número de beneficiados Juntos (2005 a 2014)

Fonte: MIDIS, Juntos (página web)

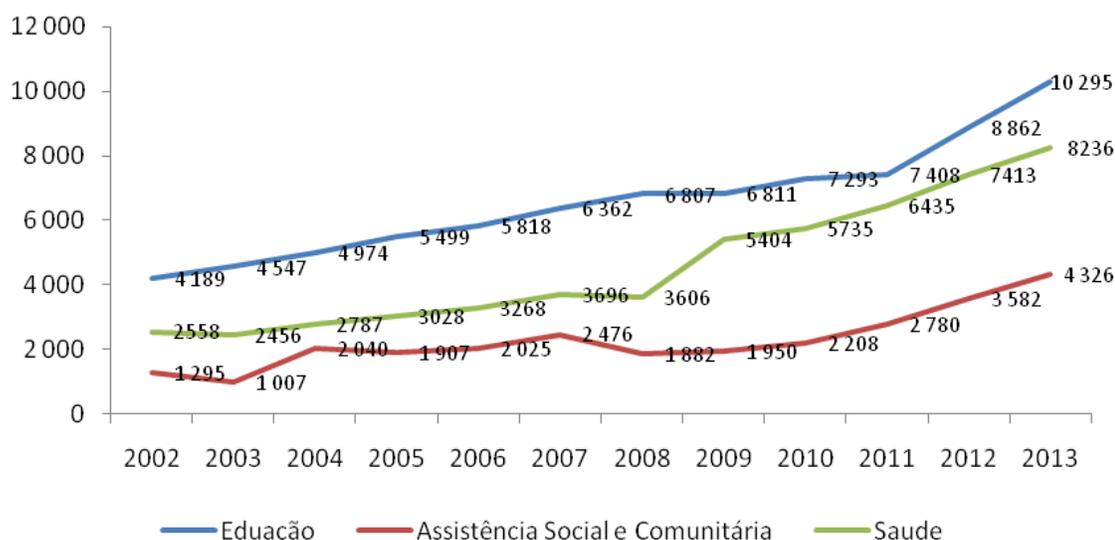
Apresentando os resultados por área geográfica, como já mencionado, o Programa, nos últimos anos, deu prioridade às áreas com maiores índices de pobreza: a serra e a Amazônia peruana, lugares que também registram elevados índices de pobreza rural.

Até dezembro de 2014 o “Juntos” logrou afiliar 149,587 novas famílias, totalizando 833,836 lares afiliados (um total de 1.788,730 peruanos beneficiados), o que corresponde, nesse ano, a aproximadamente S/.865 milhões de *nuevos soles* ou aproximadamente 274 milhões de dólares americanos, aplicados com beneficiados que cumpriram com seus compromissos. Esse foi um trabalho realizado pelo Programa em conjunto com 55,710 instituições educativas e 5,610 estabelecimentos de saúde nos departamentos onde Juntos está presente⁵¹.

⁵¹JUNTOS – Press Release. *Programa Juntos afilió a 149 mil nuevos hogares durante el 2014* (8/1/15). Disponível em: <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/noticias/917-programa-juntos-afilio-a-149-mil-nuevos-hogares-durante-el-2014>> Acesso em jan. de 2015.

No relacionado ao orçamento, fazendo uma relação com outras políticas sociais, como apresenta o Gráfico 20, vê-se como Educação, Assistência e Saúde apresentaram um aumento orçamentário na última década.

Gráfico 20: Gasto social em programas prioritários (S/. Milhões)



Fonte: Site INEI⁵² - Os valores não incluem gastos administrativos

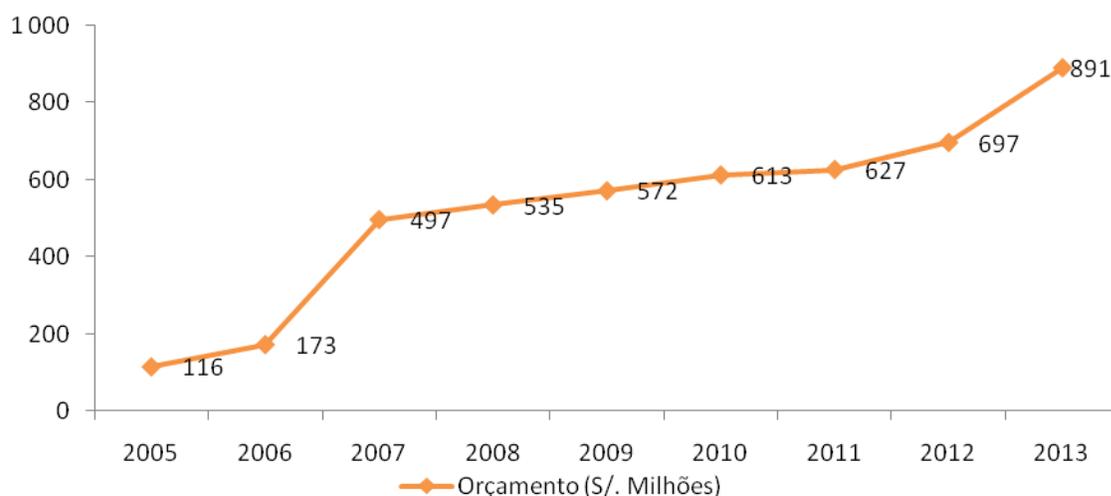
Contudo registrando esse aumento contínuo em 12 anos, que na educação representa um aumento de quase 150%, na saúde 200% e na assistência pouco mais de 200%, as cifras ainda representam um valor reduzido em comparação com o PIB do país. Tomando como base o valor do PBI de 2013 (S/. 541 bilhões de *nuevos soles*, aproximadamente 171 bilhões de dólares americanos – MEF⁵³), os gastos em educação representam só 1,8% do valor do PIB. No caso da saúde e assistência, os valores equivalem a 1,4% e 0,7%, respectivamente.

⁵² INEI – Disponível em: <<http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>> Acesso em nov. de 2014.

⁵³ MEF - Proyecciones Macroeconómicas - Principales indicadores macroeconómicos. Disponível em: <http://www.mef.gov.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2268%3Aproyecciones-macroeconomicas&catid=264%3Aproyecciones-macroeconomicas&Itemid=100932&lang=es> Acesso em mar. de 2015.

Como demonstra o Gráfico 21, o aumento do orçamento do Programa guarda relação com o incremento no número de beneficiados, mas ainda, como apresenta a Tabela 10, continua sendo um valor minúsculo em comparação ao PIB (0,16 em 2013).

Gráfico 21 – Orçamento Juntos (2005 – 2013)



Fonte: Site INEI⁵⁴

Tabela 10 – Orçamento de Juntos em comparação com PIB

Ano	Valor do PIB (Milhões S/.)	Orçamento Juntos (Milhões S/.)	Juntos % PBI
2005	250.749	116	0,04
2006	290.271	173	0,05
2007	319.693	497	0,15
2008	352.719	535	0,15
2009	362.847	572	0,15
2010	415.491	613	0,14
2011	471.658	627	0,13
2012	508.542	697	0,13
2013	542.116	891	0,16

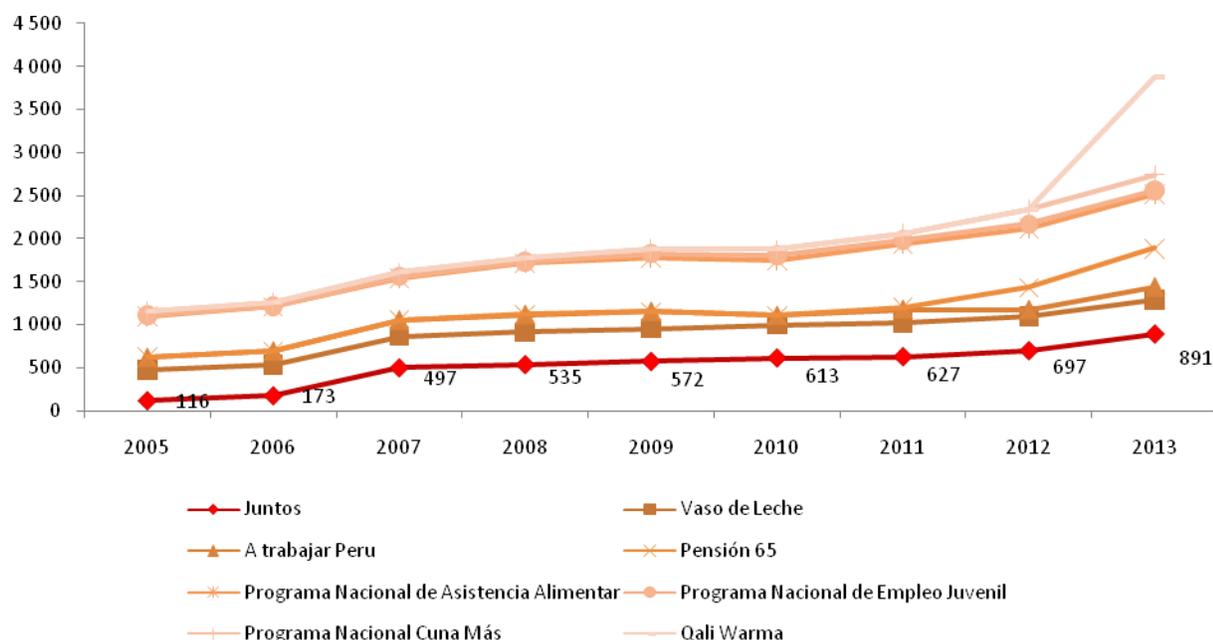
Fonte: Site INEI e MEF⁵⁵

⁵⁴INEI – Gasto en Programas Sociales - Presupuesto ejecutado por el Gobierno General en programas de reducción de la pobreza, pobreza extrema y programas de inclusión social, 2004 – 2013. Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>> Acesso em nov. de 2014.

⁵⁵MEF: Proyecciones macroeconómicas -

O financiamento do Programa Juntos está sob a responsabilidade do *Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social* - MIDIS, cujo orçamento também contempla outros Programas sociais de redução da pobreza, pobreza extrema e programas de inclusão social. Tomando como referência os orçamentos dos programas mais representativos desse grupo de ações, vemos claramente que o programa de transferência de renda peruano se apresenta como o programa mais barato entre os demais direcionados ao combate à pobreza (Gráfico 22).

Gráfico 22 – Orçamento de programas peruanos de combate à pobreza e à pobreza extrema (Milhões de Soles) – 2005 a 2013



Fonte: Site INEI

Producto Bruto Interno Total y por Habitante 1994-2013 (Valores a precios corrientes). Disponível em: <<http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>>. INEI: *Pobreza e gasto social - Presupuesto ejecutado por el gobierno central en programas de reducción de la pobreza y pobreza extrema*. Disponível em: <<http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>>.

INEI: *Producto Bruto Interno por departamentos 2007-2013 - Cuadros estadísticos del PBI - PERU* - Disponível em: <http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1189/index.html> Acesso em mar. de 2015.

Observa-se também que esses outros programas não guardam relação com temas vinculados ao atendimento médico e à educação, mas sim com iniciativas que poderiam ser consideradas um complemento do Programa Juntos:

- **A Trabajar Peru:** Iniciativa promovida pelo Ministério do Trabalho que oferece trabalhos temporários a grupos pobres e extremamente pobres. Os projetos são vinculados às obras públicas.
- **Programa Nacional de Assistência Alimentar (PRONAA).** Executa ações de assistência, apoio e segurança alimentar em grupos vulneráveis. A ideia é fazer um trabalho de acompanhamento para detectar sinais de desnutrição em crianças.
- **Cuna más:** Creches direcionadas a famílias humildes que recebem crianças de até 36 meses para o cuidado diurno.
- **Vaso de leche:** Programa de entrega de cafés da manhã para crianças pobres em escolas e restaurantes populares.
- **Pensión 65:** Constitui o programa de transferência de renda implementado no Peru em 2011. Está direcionado a idosos maiores de 65 anos extremamente pobres. O valor da transferência de renda é de S/. 125 nuevos soles (US\$ 50 dólares).
- **Programa Nacional de Empleo Juvenil:** Promove o ingresso de jovens no mercado de trabalho mediante capacitações na área técnica. Podem participar desse programa jovens pobres, entre 15 e 29 anos. Os cursos oferecidos estão relacionados com as áreas de construção, comércio, transporte, agropecuário e serviços.
- **Qali Warma:** Projeto de entrega de alimentos nas escolas de comunidades pobres.

5.1.7. Acompanhamento

Após o processo de afiliação, que inclui a identificação dos lares com a ferramenta SISFOH e a confirmação *in situ* que a família identificada precisa do incentivo, realiza-se a formalização da afiliação e, posteriormente, do processo de pagamento.

No que diz respeito à verificação de cumprimento de condições, o Programa, por meio de administradores locais, realiza visitas para a coleta de informação das instituições educativas e estabelecimentos de saúde públicos para conferir o cumprimento do cronograma de consultas médicas e de assistência nas escolas.

Em 2012, segundo informação do Juntos (2014), 30.925 instituições educativas e 47,119 médicas eram visitadas por beneficiados do Programa e formavam parte da rede de acompanhamento de Juntos. No caso das instituições educativas, este número elevou-se para 42.185 em 2013 e 49.640 em 2014. Referente aos estabelecimentos de saúde, o número passou de 4.934 em 2013 para 5.098 em 2014.

Segundo dados do mesmo relatório, a taxa de verificação de cumprimento de condicionantes foi de 95% na área da educação e 95% em saúde. Em 2013 as porcentagens se elevaram para 98,7% e 99,6%, respectivamente.

Para alcançar esse nível de acompanhamento, a cada três meses, é emitido um relatório sobre o cumprimento das condicionantes para que seja viabilizado o pagamento. Os promotores têm prazo para enviar os formulários de cumprimento de condicionalidades até o dia 20 do terceiro mês. Nas duas semanas seguintes o sistema se encarrega do processamento da informação e emite a relação dos beneficiários que terão direito ao próximo pagamento (dia 6 do mês correspondente ao pagamento, relembrando que agora a transferência ocorre a cada dois meses).

Logicamente, esse processo de acompanhamento apresentou aspectos a serem melhorados desde os primeiros anos em que o Programa foi implementado. Segundo o documento *“Nota técnica sobre o Programa Juntos”*, elaborado pelo *Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2008)*, a condicionalidade mais importante está vinculada à categoria de Controle de Crescimento y Desenvolvimento (CRED) de crianças menores de três anos, porém, deficiências na implementação e na etapa de

cadastro, resultaram num número menor de crianças registradas do que o universo real. Isso fez com que crianças que nasceram após o processo de ingresso ao Programa não fossem incluídas como beneficiárias. O segundo aspecto identificado estava no processo de acompanhamento. O mesmo Relatório identificou que auditores externos cometeram erros referentes ao grau de cumprimento das condicionantes, e conseqüentemente, na transferência do benefício a famílias que não deveriam recebê-lo por não cumprimento das obrigações.

Por exemplo, na condicionante CRED, que implica levar a criança, no mínimo, duas vezes por trimestre ao centro de saúde para os controles pertinentes, se identificou que, no segundo trimestre de 2008, a quantidade de crianças atendidas foi sobrestimada em cinco vezes. Em outras palavras, de cada seis crianças que o Programa “Juntos” reportava ter cumprido a condicionante, apenas uma, aproximadamente, a teria realizado efetivamente. A resposta diante desse fato foi que, além de um preenchimento errado, muitos auditores locais justificaram o erro devido a “prazos muito curtos” que o Programa Juntos tinha para avaliar os relatórios entregues. Para esses auditores, o dia de entrega de relatórios de acompanhamento (20 de cada mês, naquele então) ficava muito próximo ao dia de pagamento do benefício do mês seguinte (dia 6, quando a transferência era mensal), tempo escasso para a avaliação de cada caso. Esse foi um dos motivos que levaram a um ajuste do Programa, mudando o sistema de S/.100.00 *nuevos soles* cada mês para S/.200.00 *nuevos soles* cada dois meses no final de 2008.

Do ponto de vista cronológico, identifica-se que o primeiro ano foi marcado como o ano do processo de implementação, no qual se trabalhou na recompilação das informações dos primeiros beneficiados, e no processo de gestão para a identificação de novas famílias. Adicionalmente, o Programa elaborou, com o apoio de ONGs e organismos internacionais, diversas pesquisas para identificar o ponto de partida, tomando como referência a expressão dos indicadores sociais. Já no ano 2006, foi aprovado e colocado em prática o Manual de Estrutura Operativa, com o objetivo de padronizar os processos nos distritos e municípios onde Juntos estava presente. Para tanto, foram realizadas diversas jornadas de capacitação dos fiscais locais. Em 2007 teve início o processo de ampliação da cobertura, com vista à expansão do Programa,

trabalho que foi até 2008 e identificou sérios problemas de cadastramento e acompanhamento.

Nesse mesmo ano, 2008, se poderia indicar que o Programa Juntos entrava em uma etapa madura com um redesenho (basicamente no processo de acompanhamento) e se apresentaram novas regras operacionais que começaram a ser aplicadas em 2009. Nesse período também surgiu, como destacam Perova e Vakis (2011), a necessidade de incorporar um sistema de avaliação sistemática, que permitisse evidenciar os impactos do Programa Juntos; e, diante disso, entre 2008 e 2009, o Banco Mundial proporcionou assistência técnica ao Governo Peruano, com o objetivo de produzir evidências que demonstrassem se o Programa Juntos estava produzindo o impacto esperado, algo colocado em prática nos anos posteriores. Todavia, mesmo assim, ainda hoje há dificuldades no processo de obtenção de dados referentes a avanços e cumprimento de condicionantes, pela falta desse histórico. Os atuais relatórios de acompanhamento são um problema, já que alguns ainda incluem, dentro da amostra a ser analisada, grupos de beneficiados e não beneficiados para comprovar o cumprimento de uma condicionante.

5.1.8. Indicadores

5.1.8.1. Redução da pobreza

No caso peruano, os combates à pobreza e à desigualdade sempre se apresentaram como objetivos principais na agenda de governo de todo novo mandatário, seja mediante políticas econômicas para a promoção do emprego (estável ou temporal), seja mediante iniciativas de governos locais (produto das atividades extrativas) ou programas de assistência social.

O Peru tem apresentado um aumento na taxa de crescimento do PIB ao longo dos últimos anos, especificamente desde 2001, algo que ficou ainda mais evidente desde 2005, quando alcançou 6,8%, 7,7% no ano seguinte e 8,9 em 2007, atingindo o percentual mais elevado do novo milênio em 2008 (9,8%).

Paralelamente, segundo o INEI (2014), a pobreza monetária impactava quase 60% dos peruanos em 2000, passando para 55,6% em 2005, 30,8% em 2010 e, 23,9% em 2013 (7.284 milhões de pessoas). Verificando-se, portanto, uma redução dos indicadores ao longo do período de treze anos na proporção de 37%. Por regiões naturais (costa, serra e selva), considerando os dados do INEI 2013, a pobreza afetou 34,7% da população que vive na serra, principalmente na área rural (52,9%), 31,2% da população que vive na selva (selva rural 42,6%), e 15,7% da que vive na costa (rural 29% e 12,8% de Lima Metropolitana).

A extrema pobreza também registrou uma queda entre os anos 2000, 2005, 2010 e 2013, alcançando valores de 18%, 15,8%, 7,6% e 4,7%, respectivamente. Sobre o resultado do último ano, 2013, esse valor equivale a 1.432.300 milhões de pessoas, cuja renda *per capita* é inferior ao custo da cesta básica de alimentos. Trata-se de uma cifra considerada positiva pelos analistas, já que entre 2012 e 2013, a pobreza extrema diminuiu em 1,3%, o equivalente a 375.821 mil pessoas. Contudo, um dado que ainda é preocupante, diz respeito aos índices de analfabetismo. Segundo a pesquisa “*Evolución de la Pobreza Monetaria 2008-2013*” (INEI, 2014, p. 58), em 2013, 14% da população pobre de mais de 15 anos não sabia ler nem escrever.

Para os analistas, essa queda nos indicadores de pobreza guarda relação com dois fatores: o crescimento econômico facilitou a geração de mais emprego, mas o mesmo não veio acompanhado de empregos formais; e o desemprego urbano, que segundo a mesma fonte, passou de 7,4% em 2004 para 5,3% em 2010 e para 4,8% em 2013. Um dado interessante é que de acordo com a pesquisa “*Producción y Empleo Informal en Perú*”⁵⁶ (INEI, 2014), do total de empregos no país, 74,3% estão na categoria de informais, uma das taxas mais altas na América Latina. O segundo fato está associado às iniciativas sociais, em que o Programa Juntos ganha destaque, posicionando-se hoje como o programa social mais importante do país, considerando que, em décadas anteriores, o Peru não se caracterizava por promover projetos de combate à pobreza com esse grau de organização e trabalho intersetorial.

⁵⁶ INEI. Datos provienen de la nueva serie de Cuentas Nacionales con año base 2007 y de la Encuesta Nacional de Hogares del periodo 2007-2012 (INEI, 2014, p. 137). Disponível em: <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/index.html> Acesso em nov. de 2014.

Se considerarmos as condições de vida no período de criação do Programa, em 2005, constatamos, a partir do relatório Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005), que 18,1% da população vivia com menos de um dólar/dia, pessoas concentradas basicamente na área rural das montanhas, onde pelo menos 62% da população carecia de uma necessidade básica.

Ainda que não exista uma pesquisa que documente claramente os impactos das transferências monetárias, existem evidências que o Programa apresenta mudanças significativas nas famílias beneficiadas. É importante especificar que os relatórios de acompanhamento do Programa baseiam seus resultados em metas que tomam como parâmetros, a cobertura (maior número de beneficiados ano a ano), a ampliação geográfica (mais municípios participantes) e as condicionantes (assistência nas escolas e visitas médicas periódicas). Porém, os relatórios oficiais não fazem uma relação com o impacto na economia familiar nem análises sobre indicadores de pobreza monetária. O baixo valor da transferência pode ser um fator.

Como Perora e Renos (2009) evidenciam, o valor da transferência representa 15% do gasto total de uma família. Se levarmos em consideração dados de ENDES⁵⁷ (INEI, 2011), uma família peruana pobre tem em média 4,8 membros, o que equivale, aproximadamente, a USD 6,9 dólares, por mês, por cada membro. Monetariamente, essa contribuição não gera mudanças, só representa uma “ajuda mínima” para o acesso a produtos e um impulso para a utilização de alguns serviços básicos como, por exemplo, saúde e educação.

Segundo representantes do Programa Juntos (2014), entre os beneficiados registram-se melhorias na saúde, na educação e na infraestrutura dos lares peruanos, como por exemplo, melhores processos para preparação de alimentos (migrando de fogões a lenha improvisados para fogões com sistemas mais adequados), hortas e latrinas. No entanto, identificam-se barreiras do lado da oferta de serviços. O impacto do Programa ainda precisa trabalhar muitos aspectos, como, por exemplo, no referente à interiorização da importância de corretos processos alimentícios e nutricionais.

⁵⁷ENDES – Encuesta Demográfica y Salud Familiar. Pesquisa elaborada pelo INEI. A última edição foi elaborada em 2011.

Comprova-se que resulta mais difícil trabalhar esses conceitos em lares onde os pais têm baixo nível de instrução, resultando ser um desafio maior para as famílias de antepassado indígena ou mães sem nenhum grau de instrução, segundo Escobal e Benites (2012).

Considerando as metas do OMD 2015, o terceiro relatório de acompanhamento do Peru (*Presidencia del Consejo de Ministros*, 2013), aborda que o desafio de reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza foi alcançado entre 2006-2007, passando de 23,6% para 6% da população. Por sua parte, a redução da meta relacionada ao número de pobres foi cumprida entre 2011 e 2012, considerando que a pobreza passou de 54,4% para 25,8%, algo que, como mencionamos, pode ser atribuído ao crescimento econômico e à promoção de emprego (p.21).

Ao falar de pobreza, constatam-se ainda realidades de cuidado, basicamente, nos primeiros anos de vida, na população infantil e adolescente. Lares pobres estão associados a situações de riscos específicos, tais como: desnutrição, abandono escolar e falta de acesso a serviços médicos. Segundo dados do INEI (2014), em 2013, a pobreza afetou 35,5% das crianças menores de cinco anos de idade; 33,6% de crianças entre 5 e 9 anos de idade; 33,9% de meninos entre 10 e 14 anos e 24,8% de adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos. O estudo também destaca o aumento em 6% da assistência à educação inicial de crianças pobres, passando de 60.2% em 2012 a 66.2% em 2013, como também, o incremento à assistência escolar de crianças não pobres em 2.4% (de 76,8% a 79.2%). Tal cenário demonstra que se tem trabalho pela frente, mais ainda considerando, que segundo o Índice de Desenvolvimento Humano 2014 (PNUD, 2014), 46,3% da população pobre trabalha em empregos precários e só 37% dos peruanos manifestam estar satisfeitos com as políticas de combate à pobreza.

A essa realidade, acrescentamos que, segundo estatísticas do INEI (2013), relacionadas à população e à moradia, 23,7% dos lares peruanos não tem conexão de água dentro de suas casas e ainda 8% não têm acesso à energia elétrica. A isso, temos que somar que 13% utilizam exclusivamente lenha para preparação de alimentos, uma vez que o gás ou outro tipo de combustível resulta inacessível. Levando em

consideração que o Programa Juntos tem como foco os extremamente pobres, podemos concluir que um importante número de famílias beneficiadas do Programa faz parte dos indicadores recentemente mencionados.

Como forma de concluir esse ponto, observa-se que não seria preciso atribuir ao Programa a responsabilidade de ser um dos principais instrumentos para o combate da pobreza no país. A pobreza monetária não é combatida com esse recurso e, considerando as limitações que as famílias pobres enfrentam, em relação à satisfação de necessidades, ainda se tem um longo trabalho a fazer.

Trazendo novamente os aportes de Cechinni e Madariaga (2011), mesmo que os PTR tentem promover o capital humano fomentando o acesso a serviços para um alívio imediato da pobreza existente, ao levar isso ao âmbito das necessidades básicas, vemos que a insatisfação por carências na vida diária ainda é evidente entre os beneficiados pelo Programa Juntos, pois, além de enfrentarem as dificuldades de viver, por exemplo, em lugares com uma geografia acidentada, eles também carecem de serviços básicos e essenciais que geram, além de desconforto, insegurança e sentimento de exclusão que os impede de se sentirem capazes de ter participação social ativa, crítica e exitosa.

5.1.8.2 Nutrição e saúde

Saúde, nos primeiros anos de vida e atendimento a mães gestantes, é um desafio presente na agenda social peruana. No ano de 2005, o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005) revelava que só 59% dos partos no Peru eram realizados por profissionais especializados. A taxa de mortalidade infantil por cada mil menores de cinco anos era equivalente a 34 crianças. Fazendo uma análise sobre a situação vivenciada pelos segmentos mais pobres, verifica-se que a taxa de mortalidade infantil, de 20% da população mais pobre, era equivalente a 63,5 vidas por cada mil crianças, e, tratando-se de menores de cinco anos, esse número chegava a 92,6 por mil nascidos.

Quando se leva em consideração o peso e a altura, verifica-se (PNUD, 2005) que do total de recém-nascidos, 11% deles vinham ao mundo com pouco peso. Nos primeiros anos de vida, 7% das crianças com menos de cinco anos apresentavam peso inferior ao previsto para a idade, enquanto que a defasagem na altura impactava 25% dos menores. Já sobre a vacinação contra a tuberculose e sarampo, estas eram aplicadas em 94% e 95% dos infantes, respectivamente.

Para analisar os avanços relacionados às metas do Milênio, previstas para serem alcançadas em 2015, segundo dados do Informe de acompanhamento OMD Peru (PCM, 2013, p. 46-47), no ano 2000, 5,2% das crianças com menos de cinco anos apresentavam sinais de desnutrição, taxa que aumentava para 28,7% quando se tratava de desnutrição crônica. Segundo o mesmo relatório, tomando como base cifras de 2011, o país teria registrado indicadores alentadores com 4,1% de crianças dentro do quadro de desnutridos e 19,5% na categoria de desnutridos crônicos, porcentagens próximas à meta de 2015, que espera reduzir esses indicadores a 4,4% e 18,7%, respectivamente.

A desnutrição crônica entre crianças com menos de cinco anos, de modo geral, caiu de 28,2%, em 2005, para 23,8%, em 2011. Segundo o INEI⁵⁸, na área urbana o índice caiu de 15,6, em 2007, para 10,3%, em 2013. A área rural ainda constitui um desafio, considerando que os indicadores passaram de 45,7% para 32,3%, entre esses anos (2007-2013). No referente à taxa de pessoas com déficit calórico, os números não apresentam uma grande diferença, registrando a taxa de 30% em 2008 que descende para 27,7% em 2011. Uma cifra que novamente incrementou-se em 2012, alcançando 34,7% no primeiro trimestre de 2012, uma das possíveis causas, apresentadas no Relatório, foi o aumento dos preços dos alimentos entre 2007 e 2010. Sobre esse tema, em 2012, o valor estimado de uma cesta básica foi de *S/. 151.00 nuevos soles* (US\$ 50 dólares aproximadamente) por pessoa (p. 21), lembrando que a transferência mensal, por família, equivale a *S/.100.00 nuevos soles*(aproximadamente 33 dólares americanos).

⁵⁸INEI. Estadísticas sociales - Tasa de desnutrición crónica de niños(as) menores de 5 años, según ámbitos geográficos. Disponível em: <<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>> Acesso em nov. de 2014.

Quanto à mortalidade infantil, o Relatório (2013, p. 112) revela que o país mostrou avanços significativos entre as crianças nos primeiros anos de vida e na infância. No ano 2000 reportava-se 47 mortes por cada mil nascidos, número que passou para 27, em 2008, e 21, em 2012. Entre as causas que favoreceram essa queda está o crescimento econômico dos últimos anos e a diminuição da pobreza, na qual os programas de combate à pobreza, entre eles, o Juntos, cumpriram um importante papel. Finalmente, com relação à saúde materna, o país estará próximo de alcançar a 4ª meta OMD (reduzir a mortalidade em $\frac{3}{4}$ partes). Em 2012, registrou-se 93 falecimentos por cada mil nascidos vivos, no ano 2000 o número foi 185, enquanto a meta é chegar a 66,3 (p.138).

Aproximando-nos mais da área de influência do Programa Juntos, constatamos que os primeiros trabalhos sobre avaliação de indicadores nutricionais começaram a realiza-se entre os anos 2007 e 2010, passados três e cinco anos após as primeiras transferências de renda. A análise elaborada por Jaramillo e Sanchez (2012), levando em consideração crianças beneficiadas e não beneficiadas do Programa entre esses anos, destaca que em 2008 a porcentagem de desnutrição crônica extrema era maior entre crianças afiliadas ao Programa Juntos em comparação com as não afiliadas (22,9% versus 17,1%), considerando-se alguns fatores como, por exemplo, o fato de Programa ainda estar na sua primeira etapa de implementação, e também, o histórico de anos de limitações que esses lares apresentavam antes do começo do Programa Juntos. Neste ponto deve-se considerar que a desnutrição não é uma problemática que se resolve em um curto prazo, considerando os fatores culturais e de acompanhamento.

Em 2010 o cenário mudou, quando o percentual se alterou de 22,9% para 15,5% para crianças beneficiadas pelo Programa. Resulta interessante especificar que essa redução também se registra entre os não beneficiados, em razão dos maiores ingressos atribuídos a maiores oportunidades de emprego (trabalhos temporários e grande parte no setor informal) que chefes de família tiveram acesso. O Programa pode ter favorecido principalmente àquelas crianças situadas na escala mais baixa da distribuição do estado nutricional, ajudando a superar a desnutrição crônica extrema, mas não necessariamente a desnutrição crônica moderada. Para Alcazar (apud

Escobal e Benites Alcazar, 2012), as deficiências na oferta de serviços em áreas onde o Programa Juntos opera são chaves para explicar o baixo impacto do Programa em variáveis importantes.

Fazendo referência aos dados relacionados aos condicionantes na área da saúde, segundo o Relatório *Juntos en Cifras 2005-2014* (Juntos, 2014), as crianças, menores de 36 meses, com controles de saúde em dia passou de 24%, em âmbito nacional, para 50,5%, entre 2007 e 2013 (p. 67). Na área rural, espaço que concentra um importante grupo de beneficiados, o valor aumentou de 24%, em 2007, para 58.1%, em 2013. Em relação a controles durante a gravidez (seis ou mais controles pré-natais), o mesmo relatório também identifica um aumento no número de mulheres que cumprem com essa ação. De modo geral, entre os anos 2005 e 2013, o número de controles completos passou de 72,7% para 87,3% (p.71). Tomando como base unicamente a área rural em 2013, observa-se que o número caiu para 82,1%. A selva rural se apresenta com o desafio maior, com somente 75.4% das mulheres grávidas realizando controles completos em 2013. Como pode ser observado, esse Relatório toma como base um universo geral que inclui grupos beneficiados e não beneficiados.

Considerando dados que apresentam mudanças na dieta diária dos beneficiados, pesquisas qualitativas em duas comunidades de *Ayacucho* (incluídas no Programa desde 2005), elaboradas por Correa y Roopnaraine (2014), demonstram que as famílias beneficiadas pelo Programa Juntos, que consomem hoje uma dieta rica em proteínas, também assistem com maior frequência aos serviços de saúde preventivos investem em melhorias em suas casas e na compra de animais de pequeno porte. Na maioria das comunidades e distritos identificou-se uma maior coordenação comunitária com programas assistenciais pré-existentes, como, por exemplo, *Vaso de Leche*, café da manhã nas escolas e clubes de mães (preparo de alimentos em conjunto, com orçamento do Estado, para alimentar moradores de determinado bairro). Entre os resultados principais também destacam-se os impactos positivos observados com maior clareza entre crianças que não têm antepassado indígena ou aquelas mães com maior educação.

Considerando os dados levantados por Segovia Meza, em 2011, no caso do Programa Juntos, identifica-se que as compras mais frequentes são feitas em feiras populares e que, do total do benefício entre os consultados, 22,4% é gasto em roupas; 19,4% em frutas e/ou legumes e 17,3% em outro tipo de alimentos. Eles também destacaram o maior gasto em serviço de transporte (15%), principalmente para deslocamento nos dias em que é necessário ir de suas comunidades até os pontos de pagamento da transferência.

Os hábitos de consumo começaram a mudar, segundo o mesmo Relatório, podendo ser constatado que, entre os alimentos mais procurados pelos beneficiados entrevistados, foi registrado um incremento no consumo de produtos enlatados ou embutidos já que são não perecíveis. As populações beneficiadas manifestaram consumir mais produtos derivados de animais menores (galinhas, porquinhos da índia, entre outros) tais como ovos, leite e queijo. Também manifestaram interesse por alimentos de maior valor protéico (carnes, peixe, ovos e derivados do leite), no entanto, a conservação de alimentos frescos em locais ainda com acesso limitado à energia elétrica (ou sem geladeira em casa) é um obstáculo para a melhor planificação do consumo destes tipos de alimentos.

Em relação, novamente, à demanda por serviços de saúde, tomando como base pesquisas de satisfação da atenção médica, o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014) apresenta um grande desafio, uma vez que só 37% (p.227) da população acha satisfatória a qualidade do atendimento em estabelecimentos públicos.

Definitivamente, é importante promover a utilização de serviços de saúde, mas, mesmo que os relatórios apresentem uma maior procura por atendimentos médicos no período da gravidez e nos primeiros anos de vida (tanto em lares beneficiados quanto em não beneficiados), vemos que o acompanhamento fica limitado para outros grupos que também são prioritários, por exemplo, crianças pobres mais velhas, as quais também ficam expostas, considerando as necessidades e limitações que enfrentam no seu dia a dia.

Como segundo ponto, considerando os dados expostos e a análise feita por Perova e Vakis (2011), observamos que se anuncia uma oferta de serviços de saúde, mas que, na verdade, ainda é limitada frente à real demanda por parte das diversas faixas etárias. Os centros de saúde visitados pelos beneficiários do Programa Juntos não tem insumos adequados e suficientes, configurando um fator que pode contribuir para o baixo nível de satisfação dos serviços de saúde públicos. Esse é um aspecto preocupante que não só envolve infraestrutura hospitalar, mas também atendimento, ainda mais quando se fala de pacientes com limitações de conhecimento que precisam de uma atenção especial.

5.1.8.3. Educação

A implementação do Programa Juntos traria consigo um desafio importante dentre dos serviços públicos: maior acesso à educação, com maior ênfase na área rural e lugares afastados. No ano 2005, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005), a taxa de analfabetismo era de 12,3% entre a população adulta, alcançando 3,2% dos jovens entre 15 e 24 anos. Os indicadores relacionados à matrícula, na etapa primária, alcançavam quase 100% da população, porém, registrando uma queda de 31% quanto à educação no segundo grau. O gasto público destinado aos esforços na área educacional representava 3% do PBI do país, dos quais, 42,6% eram destinados à educação pré-escolar e primária e, 27,7% à educação secundária (p.255).

Perova e Valkis (2009), no seu trabalho *Impactos del Programa Juntos em Perú*, ressaltam que o Programa Juntos teve um leve impacto global na matrícula em escolas no Peru rural. No trabalho, identifica-se um significativo impacto do Programa no número de matrículas nos primeiros anos de ensino fundamental, observando-se um efeito positivo entre crianças de sete anos, a maioria, crianças beneficiadas pelo Programa Juntos. No entanto, o impacto passa a ter resultados menores e moderados quanto à assistência às escolas.

Isso demonstra que, se no primeiro momento identifica-se a educação como aspecto importante para o desenvolvimento (por isso o bom indicador referente às matrículas), ressalta-se a importância do papel dos chefes de família, à medida que priorizem atividades paralelas no dia a dia de seus filhos, como trabalho doméstico ou trabalho na roça. É necessário interiorizar e trabalhar na compreensão de que a permanência na escola vai além do cumprimento de um condicionante, mas, sim, como um direito constitucional que deve ser garantido (no referente a acesso e qualidade) pelo Estado.

Segundo o Relatório *Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013* (MIDIS, 2013), a porcentagem de crianças em etapa pré-escolar inscritas nos serviços educativos subiu de 61,9% (2010) para 64%, em 2012. O número de crianças de seis anos beneficiadas que cursam a primeira série passou de 82,7%, em 2010, para 84,4%, em 2012. Quanto à taxa de deserção em crianças e adolescentes no primeiro grau, houve registro de uma leve queda, passando de 11,8% (2010) a 10,3% (2012). A deserção no segundo grau manteve-se igual: 5,1%. Mesmo que esses dados se apresentem como alentadores nos primeiros anos de estudo, os desafios aparecem em anos posteriores.

Trazendo dados mais recentes, como, por exemplo, indicadores apresentados no último relatório de acompanhamento dos Objetivos do Milênio – Peru (PCM, 2013), em relação aos objetivos em comum com o Programa de transferência peruano, o país apresenta um avanço destacado a fim de assegurar acesso completo à educação primária, que atualmente alcança a 96% da população em idade escolar. Destacamos também os indicadores apresentados no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 (PNUD, 2014), onde em comparação com o relatório 2005, ocorre redução (-2,6%) da taxa de analfabetos em idade adulta, mas alcança ainda 10% e -0,6% na de jovens entre 15 e 24 anos, que constitui ainda 2,6% dessa população. No referente a dados mais próximos aos beneficiados nessa categoria (educação), registra-se um alcance de 77% de matrículas nas etapas pré-escolar e quase 100% de matrículas na etapa primária. No relacionado às matrículas no segundo grau, hoje há cobertura de quase 91% das crianças e adolescentes.

Segundo *Juntos en cifras 2004-2014* (2014), que engloba dados de crianças beneficiadas e não beneficiadas do Programa (tomando como base a *Encuesta Nacional de Hogares* do INEI), registrou-se um aumento de crianças, em âmbito nacional, que concluíram a educação primária, entre os anos de 2005 e 2013, de 76,5% para 84,8% entre adolescentes de 12 e 14 anos, e de 92,4% para 96,9% entre jovens de 15 e 19 anos (entre 2005 e 2013). Focando-nos na área rural, nos mesmos anos, os indicadores passam de 62,1% para 73,4%, entre adolescentes de 12 a 14 anos, e de 89,3% - 93,9% entre jovens entre 15 e 19 anos. A análise também apresenta um dado interessante sobre os extremamente pobres, população objeto do Programa. Mesmo que não se apresente dados do ano de 2005, o documento demonstra que ainda existe muito que trabalhar nesse grupo, considerando que, em 2013, só 62,9% dos extremamente pobres, entre 12 e 14 anos, tinham a educação primária concluída, número que se eleva a 87.1% entre jovens de 15 a 19 anos (p.62).

A educação secundária apresenta cifras ainda mais frágeis, mesmo que em nível nacional, em 2013, 69,2% dos jovens entre 17 e 19 anos conseguiram concluir essa etapa (entre adultos de 20 a 24 anos o número alcançava 82%), na área rural, em 2013, só 47,9% dos jovens entre 17 e 19 anos alcançam esse grau (o número chegava a 61,6% entre os 20 e 24 anos). Esses são percentuais similares que também se apresentam entre os extremamente pobres do Peru: 47,7% (entre 17 e 19 anos) e 60.7% (até os 24 anos) (p.64).

Entrando no cenário de localidades onde o Programa está presente, municípios afastados na serra e selva peruana, o idioma é outro tema importante para a pesquisa em povoados indígenas, como recordam Correa e Roopnaraine (2014). Identifica-se que ainda grande parte dessa população pobre utiliza o quéchua com língua materna. Isso contribui para criar brechas entre as crianças que falam o idioma espanhol e aquelas que falam línguas indígenas, ocasionando dificuldades em matéria de avanços escolares relacionados à conclusão de um grau. No ensino básico, as aulas são dadas em espanhol ou no idioma indígena do local. No entanto, o problema se dá no ensino médio, já que na maioria dessas escolas, as aulas se dão unicamente em espanhol, um sério problema, já que o censo escolar de 2008 revelou que a cobertura da Educação

Intercultural Bilíngue (EIB) só alcançava a 37% dos alunos indígenas matriculados no Peru. A isso temos que somar que existem comunidades indígenas no Peru onde as crianças devem percorrer longas distâncias para chegar aos centros educativos.

No que diz respeito à opinião dos docentes, a presença do Programa Juntos despertou o maior interesse dos pais por ter uma presença mais constante das crianças nas escolas. Docentes entrevistados manifestam que antes da chegada do Programa Juntos, alguns pais preferiam ter as crianças em atividades agrícolas ou em casa. No entanto, a maioria de professores consultados ainda relaciona essa mudança de atitude dos pais com o temor de perder o benefício, mas, também não existe um indicador que afirme ou rechace essa possibilidade, segundo aquele estudo.

Outra problemática que impede um bom desenvolvimento nas escolas é a infraestrutura encontrada nas comunidades, que evidenciam uma série de carências. Exemplos, destacados pelos autores, ilustram a existência de espaços insuficientes para aulas em comunidades andinas e silvícolas: poucos banheiros, falta de água tratada e acesso irregular à energia elétrica. Levando isso a um caso específico, o estudo destaca a realidade do distrito *Sarhaua*, onde foi identificado que a escola em construção carecia de instalações elétricas (p. 54). Na mesma região, várias das comunidades contavam com computadores, mas não os utilizavam por falta de eletricidade ou professores capacitados. Outra escola, localizada em *Betania* (serra peruana), contava com sala de informática com 14 computadores para toda escola. O detalhe é que o gerador de energia só tinha capacidade de ativar dois computadores, os quais deviam ser utilizados por 20 a 30 alunos por aula (2014).

A docência também é outro tema considerado na pesquisa de Correa e Roopnaraine (2014). Nela, identificam-se dois tipos de professores em povoados indígenas, beneficiados e não beneficiados pelo Programa Juntos: os nomeados e os contratados. Segundo a pesquisa, os docentes nomeados costumam ser percebidos como “problemáticos”, já que ao ter um trabalho estável, nem sempre respondem às solicitações ou críticas das comunidades. Os docentes contratados, por sua vez, geralmente pedem para serem transferidos para áreas urbanas, tão logo completem um ano, (p. 54). Outro problema identificado é a dificuldade de efetuarem uma substituição

quando uma vaga fica livre, o que em comunidades afastadas pode levar um tempo prolongado. Tais situações revelam que a ausência de recursos humanos suficientes e qualificados e de condições físicas ideais compromete a garantia do direito à educação. A situação de docentes no processo de interação com os alunos também apresenta muitos contrastes, pois, de um lado, têm aqueles que tentam aprender o idioma nativo e, de outro, a grande maioria não tem domínio das línguas locais, e isso dificulta a comunicação com alunos e pais de família.

Outra dificuldade identificada em povoados extremamente pobres, a maioria afiliados Programa Juntos, são os custos monetários para a manutenção dos filhos na escola, pois, ainda que as escolas sejam públicas e gratuitas, os moradores entrevistados manifestam uma crescente demanda de materiais escolares, uniformes e outras contribuições, reportando-se a investimentos de até *S/.300.00 nuevos soles* (US\$116 dólares) ao ano por cada filho (p. 59). Para os pais, essa mudança está associada à presença do Programa Juntos, tendo em vista que os docentes têm conhecimento do recebimento da transferência monetária pelas famílias.

A qualidade do ensino e as exigências por parte dos professores são fatores importantes, para Correa e Roopnaraine (p. 59). Nela, os autores identificaram casos que nos primeiros anos do ensino primário, os alunos não recebem o acompanhamento e a exigência esperada em sala de aula, tornando-se comum que os mesmos passem de ano sem ter comprovado os conhecimentos necessários para o próximo ano letivo. Essa realidade faz com que os primeiros anos de ensino não sejam devidamente sólidos, ocasionando problemas e dificuldades maiores quando os alunos enfrentam a passagem do ensino fundamental para o médio, e contribuindo para que crianças e jovens repitam o quinto e sexto ano por baixo nível de compreensão de leitura e matemática. Isso poderia ocasionar um efeito dominó, já que alguns pais, aos constatarem a reprovação de seus filhos, os retiram da escola como uma forma de castigo e, assim, as crianças voltam à vida e ao trabalho no campo.

A possibilidade de uma vida melhor também é associada à ampliação dos estudos. O sonho de ter uma educação superior é manifesto. No entanto, na maioria dos povoados com índices moderados de pobreza, ainda considera-se inacessível,

levando em conta os custos (matrícula e abonos mensais) e, também, pelo fato de que a maioria de institutos e universidades (público e privadas) estarem localizados em cidades maiores, o que demanda investimento em transporte, moradia e alimentação. Nesse contexto, o serviço militar torna-se uma opção atrativa para muitos jovens ao término do ensino médio.

Fazendo uma análise de quanto representa os gastos em educação pública, o Relatório OMD 2014 (PNUD) destaca que representa 2,6% do PIB do país, uma queda de 0,4% em comparação a 2005. Finalmente, sobre os índices de satisfação relacionados à qualidade da educação, o número se apresenta como um desafio: 53%.

Outro detalhe que ainda preocupa é o rendimento escolar que se observa entre beneficiados e não beneficiados. Segundo o ranking PISA 2012⁵⁹, informe elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Peru ocupa o último lugar de 65 países na pesquisa que avalia compressão de leitura, nível de matemáticas e ciências em estudantes até 15 anos. O grande desafio que enfrenta o país é a garantia de uma educação de qualidade.

Claramente vemos, tanto na saúde como na educação, carências evidentes que não são atendidas nem pelas autoridades locais, nem pelo Governo Central. Os relatórios apresentam como sucesso o fato de promover visitas a estabelecimentos médicos ou matrículas no caso de escolas, mas o que é que esses cidadãos encontram ao entrar nesses estabelecimentos? Sentem-se seguros? Sentem que o Estado está cumprindo seu papel? Logicamente, não. O que aprofunda o sentimento de impotência e desconsolo.

Trazendo novamente a Gustin (1999), a satisfação ou não satisfação de necessidades básicas essenciais afetam positivamente ou negativamente a plenitude de uma pessoa ou de um grupo. No caso da qualidade dos serviços apresentados no caso peruano, vemos que não se promove uma real autonomia e que a dependência estará presente no futuro, considerando que não se está dotando os mais necessitados

⁵⁹ OECD- PISA 2012. Indicadores Peru. Disponível em:

<<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=PER&treshold=10&topic=PI>> Acesso em dez de 2014.

de bases para um real conhecimento. Como Pison (1998) explica, só com um verdadeiro envolvimento das autoridades, com propósito real de aplicar e defender os direitos sociais das populações menos privilegiadas e mais carentes da atenção do Estado, prevalecerão conceitos que permitirão oferecer liberdade de escolhas, igualdade de oportunidades e dignidade humana.

Claramente, não se visualiza inovações relacionadas a uma real distribuição da renda, do capital para o trabalho, nem uma melhora na condição de vida da classe trabalhadora nem da mais carente. O que vemos com a experiência peruana, o Programa Juntos, é uma estratégia diferente, mas que ainda não ratifica a conquista de direitos mediante políticas universais.

CONCLUSÕES

A primeira reflexão, após o exposto neste trabalho, é que esta pesquisa não tenta classificar que programa é melhor que outro. Mesmo porque o propósito deste exercício é apresentar como uma mesma iniciativa foi aplicada em duas nações, considerando que cada um desses países guardam realidades diferentes e específicas, que vão desde características geográficas, étnicas, antecedentes históricos e particularidades relativas à organização dos poderes do Estado. É possível evidenciar que os problemas sociais são os mesmos: pobreza, exclusão, ignorância, carências nos serviços públicos, entre outros, mas a ideia aqui é mostrar a evolução dos PTR em ambos os casos e apresentar os avanços até hoje, pontos que consideramos de melhoria e uma visão do que seriam os próximos passos, lembrando que os dois programas já tem aproximadamente uma década de história.

O problema da pobreza na América Latina forma parte da história da região desde a época da colonização e sempre esteve na agenda política como prioridade social, desde que as duas nações, o Brasil e o Peru, se tornaram repúblicas independentes, faz quase duzentos anos. A falta de um sistema de bem-estar devidamente constituído e com políticas como direitos de cidadania levaram a que a proteção social seja tratada, em grande parte da sua história, apoiada em um modelo paternalista e assistencialista que impediu o desenvolvimento de políticas sociais sólidas e com uma perspectiva clara para o futuro. A isso devemos o caminho percorrido e os desafios que os países latino-americanos tiveram que enfrentar no último século: instabilidade econômica, ditaduras, guerras civis, recessão absoluta e, finalmente, a retoma de lineamentos liberais na década de 1990, em um contexto de cada vez mais frequentes períodos de crises do sistema capitalista.

Como foi mencionado, em um cenário de crises do capitalismo, o Estado assume a função de protetor do capital dando prioridade às políticas de resguardo a fim de salvaguardar os ciclos de produção e minorar as consequências do capital financeiro hoje globalizado. Uma realidade onde a presença de um verdadeiro Estado Social fica debilitada, o que leva a dois cenários: o primeiro, por falta de um devido

acompanhamento, a população mais pobre fica exposta às consequências econômicas e o segundo, onde o Estado tira da sua agenda a execução de políticas universais sólidas, diminuindo os recursos destinados a iniciativas sociais mais efetivas.

A chegada do novo milênio marcou o começo de um ciclo. A comunidade internacional colocou como prioridade a luta contra os índices de pobreza extrema mediante o impulso de medidas focalizadas, tentando padronizar as iniciativas prevendo a possibilidade de revoltas sociais diante de décadas de esquecimento social. Uma mudança de estratégia que ficou plasmada na homologação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e, como mencionamos, sem deixar de lado a perspectiva focalizada. Os recursos não deveriam atentar contra as obrigações internacionais dos países, por exemplo, o pagamento da dívida.

Hoje se fala sobre a importância de mercados globalizados eficientes para um real crescimento, um discurso incompleto porque para falar de fortalecimento coletivo se deve considerar a luta contra as desigualdades. Então, nesta década de constante crescimento, quanto se avançou nessa direção? Não muito, considerando que, mesmo com economias mais sólidas, a desigualdade é latente.

É verdade que quase todos os países da região demonstram ter melhorado seus níveis de desenvolvimento humano nos últimos anos, em grande parte, pelo crescimento econômico registrado, mas não podemos esquecer que é um cenário de relativa incerteza devido às crises econômicas cada vez mais frequentes. Uma situação preocupante, considerando os desafios da América Latina para o futuro. Como já se previa, por exemplo, o principal parceiro comercial da região, a China, entrou em um processo de desaceleração, o que atenta contra o preço das matérias primas na nossa região. Como Christine Lagarde, diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), declarou a meados de abril de 2015, "acabou o tempo de vacas gordas". A questão que se apresenta é se a economia latina está preparada para esse cenário? Sob uma perspectiva social, existe um plano de contingência pensado nos mais necessitados? Os pobres serão novamente os prejudicados com a possibilidade do aumento do desemprego e a impossibilidade de ter uma política social adequada?

Mesmo que no discurso internacional se fale da necessidade de alcançar melhores índices de desenvolvimento, que marcariam as bases para o combate da desigualdade social, vemos que esse ideal tem um longo caminho pela frente, considerando os verdadeiros avanços referentes ao combate dessa problemática, por exemplo, depois da crise econômica mundial de 2008-2009, a escala dos preços dos alimentos e a recessão freou a diminuição de pessoas que passavam fome no mundo. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, tomando como base os dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), ainda foram 842 milhões de pessoas que passaram fome no mundo em 2012. Um resultado que revela a falta de adequação dos esforços globais para eliminar a fome mediante iniciativas de proteção direcionadas a esses grupos. Lastimosamente, os caminhos do capitalismo contemporâneo são sinônimos disso: crise e grupos vulneráveis ainda mais fracos.

Vemos que o real avanço para alcançar um verdadeiro desenvolvimento humano não é só questão de ampliação das opções fundamentais, isso pode ser considerado o primeiro passo de um longo processo de reivindicações. Só se poderá falar de um real desenvolvimento quando ficar evidente a possibilidade de receber, por exemplo, uma educação universal de qualidade, onde se considere, além de conhecimentos, o verdadeiro ensinamento dos deveres e direitos de todo cidadão. Isso é um dever do Estado. Só mediante esse processo de aprendizado, que permita garantir o acesso a um grau de conhecimentos, o cidadão terá a segurança de possuir as bases sólidas para ir atrás dos seus sonhos e aspirações. Como mencionava Garrido (2013), só com educação poderá se falar de um real desenvolvimento, esse seria o resultado de um trabalho na procura de uma sociedade verdadeiramente igualitária. Hoje, considerando as limitações e os indicadores educativos em países como o Brasil e o Peru, esse ainda cenário resulta distante.

Entrando, em relação ao tema de pesquisa, os programas de transferências de renda já formavam parte das políticas em países da Europa, tornando-se uma novidade na América Latina, no final da década de 1990. A ideologia disseminada pelos organismos internacionais consiste em colocar sobre um mesmo guarda-chuva, a intenção de combate às principais situações sociais e a possibilidade de reafirmar os

conceitos de independência e empoderamento, mediante a livre utilização de um recurso mínimo. A possibilidade de acesso a uma renda básica deve ser classificada como um avanço. Como enfatiza Lavina (2014), as transferências monetárias têm dado a tônica no processo de reconfiguração dos sistemas de proteção social da região, mas isso ainda pode ser classificado como os primeiros passos de um longo caminho. Primeiro, se tomarmos em consideração o valor dos benefícios, esses ainda estão distante de ressarcir as consequências de décadas de exclusão. Segundo, os mesmos não entram na categoria de direito universal já que, devido a seus lineamentos focalizados, deixa de lado grupos que também precisam da atenção do Estado. A isso, soma-se que os próprios beneficiados não identificam o incentivo como um dever do Estado, classificando-o como uma mera “ajuda”.

Os programas de transferência também trazem a discussão da real satisfação de necessidades. A implementação dessa iniciativa, como mencionamos, pode ser classificada como um avanço, e considerando os antecedentes de combate à pobreza em países como o Brasil e o Peru, isso é inegável. Contudo, o fato de mostrar interesse por um monitoramento de indicadores essenciais, como, cuidado durante o período de gestação, acompanhamento pós-parto, atendimento e cuidados nos primeiros momentos de vida, vacinas, acesso à educação básica, entre outros, são as bases de uma concepção que tem como fundamento assegurar a “sobrevivência” nos primeiros anos de vida. Algo que a população extremamente pobre conseguiu ver melhorado mediante o acompanhamento que esse tipo de programa demonstrou alcançar. No relacionado ao aporte da transferência, fica evidente que impulsionam ao consumo imediato de alimentos e abre a possibilidade do acesso a bens mínimos, mas não se pode falar de diminuição de desigualdades nesse contexto.

Abordando a análise de ambos os programas, ao apresentar os objetivos e responsabilidades de cada um deles, fica evidente que, tomando como base os relatórios de acompanhamento e comparando os condicionantes e metas, para os promotores destas iniciativas, os dois programas são classificados como exitosos, pois, levam em consideração os resultados qualitativos evidentes, quais sejam: acompanhamento de quase 80% dos beneficiados, quase 100% de matrículas nas escolas, diminuição da mortalidade infantil, maior utilização de serviços de saúde, entre

outros. Pode-se considerar tais conquistas como um avanço? Obviamente, mais ainda considerando os antecedentes dessas iniciativas. A reflexão é que, no que diz respeito às metas alcançadas com os PTR, os mesmos não podem ser classificados como agentes geradores de mudanças, tendo em vista: a baixa qualidade do ensino, os esforços ainda moderados para garantias de emprego digno e a falta de garantia de direitos sociais. Por exemplo, ao ler relatos de mães beneficiadas dos respectivos Programas, por mais que se dê ênfase ao empoderamento da mulher, fica evidente o grau de ignorância e impotência diante das necessidades do dia a dia, as quais estão claramente pendentes. Como identificamos, desigualdade social não deve ser relacionada apenas com a renda, já que, o acesso a um recurso econômico, ainda mais com essas características, resulta insuficiente para superá-la.

Programas de transferência de renda, como Bolsa Família e Juntos, hoje se posicionam como as iniciativas sociais mais representativas no que se refere às políticas sociais de cada país: têm respaldo e legitimidade popular, amplia a exposição mediática de seus governantes, têm aceitação por parte dos beneficiados e têm resultados (considerando as metas quantitativas estabelecidas). Esses são indicadores que devem ser considerados como portas de acesso para a implementação de outras políticas, a fim de garantir amplo desenvolvimento de medidas nas áreas de: educação, trabalho, acesso a serviços de saúde universal, políticas de proteção, considerando as mudanças ambientais existentes (lembrando que muitos destes beneficiados dependem da agricultura), entre outros. Após quase esses dez anos de história nos dois países, os programas já devem entrar em um novo ciclo.

No âmbito da transferência de renda, neste período, logrou-se aproximar à população que necessitava de cuidados básicos. Uma mãe extremamente pobre teve a possibilidade de acesso a uma renda mínima, de ter mais poder de decisão dentro de casa, de incluir na sua rotina o acompanhamento médico periódico e oferecer a seus filhos a oportunidade de frequentar de maneira contínua a escola. Podemos classificar esses indicadores como os primeiros passos em direção a uma sociedade mais igualitária? A resposta pode ser afirmativa, se a considerarmos como primeiros avanços em quase uma década de história de transferência. Logicamente, um período de

amadurecimento requer novos compromissos. Por exemplo, ainda se identifica um vazio no que se refere ao cuidado dos beneficiados com o passar dos anos.

Sobre este último ponto, sabemos que essas crianças pobres tiveram um apoio que facilitou o acesso a determinados alimentos e garantiu a possibilidade de participar da vida educativa. Contudo, o que pode estar acontecendo atualmente com esses beneficiados que estão próximos de entrar na vida adulta? Quais são suas expectativas quanto ao futuro, considerando que, mesmo tendo concluído o segundo grau, suas bases de conhecimento são frágeis, considerando a limitada qualidade do ensino público? Pode-se garantir que esses jovens estão preparados para assumir desafios que lhes permitam entrar no mercado de trabalho formal? Como primeiro passo, conforme mencionado, é necessária uma reforma da educação pública, brasileira e peruana, mais ainda, se consideramos a profunda crise (de conteúdo, de infraestrutura e compromisso dos docentes e governantes) pela qual atravessam.

No que diz respeito à pobreza, como se mostrou no último capítulo, os índices no Brasil e no Peru registraram uma importante queda na última década. Para diversos autores e, também para a CEPAL (2012), o fator determinante na redução da pobreza na América Latina na década passada foi o crescimento econômico e maiores oportunidades de emprego. Segundo a CEPAL, novas oportunidades no mercado de trabalho explicam $\frac{3}{4}$ do recuo da pobreza na região. Assim, os programas de transferência de renda seriam um apoio nas áreas ainda pouco integradas aos mercados, onde prevalece um modo de reprodução social fortemente marcado pela subsistência. Uma renda mínima pode ter contribuído em setores chaves, mas, não é classificada como fator fundamental. O acesso a emprego continua sendo a chave para uma mudança positiva nos padrões de vida, o detalhe é que esse emprego deve vir acompanhado de garantias. Algo que, por exemplo, no Peru continua sendo uma tarefa pendente considerando que quase 70% da população estão na categoria de “emprego informal”. Em outras palavras, sem garantias, sem benefícios e sem estabilidade. O pleno emprego deveria ser o objeto das políticas públicas para as sociedades de qualquer nível de desenvolvimento.

Como vemos, o compromisso deve estar focado em uma verdadeira abertura ao conhecimento, que fortaleça a proteção social e que garanta o emprego digno, só assim estariam sólidas as bases para gerar as mudanças a longo prazo para todo cidadão, ou seja, para alcançar a prestação universal de serviços sociais. Só assim será possível aumentar as competências sociais e reduzir a vulnerabilidade estrutural. Também pode ser um estímulo para a igualdade de oportunidades e resultados. As políticas universais também promovem a solidariedade social, evitando assim os inconvenientes da focalização, como por exemplo, a segmentação da qualidade dos serviços, o que impossibilita chegar à totalidade das pessoas vulneráveis.

Outro aspecto que deve ganhar destaque no futuro é o tema relacionado ao meio ambiente e aos planos de contingência considerando as mudanças climáticas. Sabemos que um importante grupo de beneficiados tem como renda complementar (ou principal) o trabalho no campo, de subsistência, como a criação de animais ou pesca. Com as mudanças que países como o Brasil e o Peru vêm vivenciando, hoje tais famílias já sentem as consequências devido a maiores períodos de seca, falta de água, entre outros. Será que podemos afirmar que o Brasil e o Peru têm programas sólidos de contingência? Lastimosamente, não. Claramente, um panorama que colocaria em perigo os relativos avanços alcançados nos últimos anos. A maneira de conclusão, a menos que os grupos e as pessoas mais vulneráveis recebam atendimento com políticas direcionadas a todos os aspectos do desenvolvimento humano, o perigo de estancamento é latente. Sem políticas e instituições, nacionais e mundiais, conscientes nessa realidade, a agenda de desenvolvimento pós 2015 seguirá sendo insuficiente para fazer frente à complexidade e à magnitude dos desafios futuros.

Como Van Parijs apud Pinzani e Rego (2013) destaca, a liberdade real é formada por três componentes: segurança, domínio de si e oportunidades. A presença ou ausência de algum desses fatores influencia as chances de sucesso. Pode-se falar que a transferência e os serviços que ela difunde garantem alguns desses componentes hoje? Tal afirmação ainda é prematura. Não se pode falar de uma real autonomia desses grupos ao se considerar o grau de dependência dos beneficiados.

Definitivamente, a política social não deve ser comparada a meros atos de caridade pública. Ela deve ser um instrumento para promover autonomia e criar um senso de comunidade, fortalecendo o conceito de cidadania. Fazendo uma relação com a transferência, esses programas devem ser vistos como ações básicas que formam parte de um conjunto de iniciativas com o objetivo de promover a autonomia dos beneficiados, mas, para isso, o trabalho em programas alternativos e complementares são fundamentais, o que ainda hoje não está tão evidente.

Em parágrafos anteriores falamos que, quantitativamente, os Programas Bolsa Família e Juntos apresentam resultados destacados e reconhecidos como, por exemplo, nos relatórios de acompanhamentos aos beneficiados, logros que também são destaque em relatórios como avanços dos Objetivos do Milênio ou relatórios de Desenvolvimento Humano. Logicamente, uma política nova apresenta pontos de melhoria ou aspectos a serem corrigidos, e os Programas Bolsa Família e Juntos não foram exceção. Ambos os programas apresentaram problemas no período de migração, no caso do Bolsa Família, e identificação, no caso de Juntos. Relacionado a esse último, existiram denúncias referentes a erros no processo de seleção de novos beneficiados, recordando que no caso peruano existe um procedimento que é uma avaliação comunal. Com o fortalecimento de ferramentas como CadÚnico ou SISFOH, hoje se fala que a situação estaria controlada, mas não podemos deixar de mencionar que isso poderia ser evitado com uma política mais aberta e menos seletiva. No caso do Bolsa Família, já se vê uma abertura, considerando que agora está não só se considerando lares extremamente pobres. No caso peruano, ainda é uma tarefa pendente, já que o recurso tem como foco somente os extremamente pobres.

Outro ponto a ser considerado, os indicadores esquivam duas discussões fundamentais: desigualdade e inequidades internas nos países, pois, apesar dos aparentes avanços econômicos, as reduções das mesmas ainda constituem um enorme desafio. Analisando o desenvolvimento desses programas e os mecanismos de identificação dos beneficiados, pode-se concluir que os projetos universais tornam-se cada vez mais necessários na medida em que a globalização e a economia informal fazem com que a insegurança econômica esteja mais presente e os desastres socioeconômicos se multipliquem.

No caso do Programa Juntos, identificamos outro aspecto delicado, o do valor do benefício. Como Pevoka e Vakis (2011) identificam, o valor do Programa Juntos é um dos mais baixos da região. Ao ser um valor único e considerando que as famílias pobres apresentam, no mínimo, quatro membros, faz com que o valor do benefício seja insignificante. Por exemplo, levando em consideração que S/.100 *nuevos soles* equivalem US\$ 33 dólares, um representante de uma família de quatro integrantes poderia ter acesso a bens no valor de US\$8,25 dólares ao mês. Então, pode se falar de uma real transferência de recursos neste caso? Não. No caso peruano, pode se falar de uma promoção para o uso de serviços, como parte das condicionantes, mas que ainda estão longe de seus objetivos considerando as dificuldades mencionadas em cada ponto, centradas basicamente na qualidade dos serviços. É evidente que o caso peruano, justo este ano comemorando seu décimo aniversário, precisa reavaliar a viabilidade de seus objetivos ao curto e longo prazo para viabilizar seu cumprimento.

Respondendo a nossa pergunta de partida e reafirmando o mencionado na hipótese deste trabalho, o posicionamento alcançado por esses programas é de ampla exposição e aprovação, tanto por parte de organismos internacionais, que vêm nos programas uma ação mais articulada, como dos beneficiados, que vem no benefício uma “ajuda” que também os aproximou de serviços fundamentais.

No caso brasileiro, vemos um programa de referência na região que, logo na primeira etapa de adaptação e aperfeiçoamento, apresenta um nível de organização tanto com municípios quanto com outras políticas relacionadas para o desenvolvimento adequado próprio do projeto. Porém, há dificuldades para a ampliação do número de beneficiados devido a processos de acompanhamento e supervisão de condicionantes. O programa também apresenta maior clareza, no que diz respeito a progressos e evolução periódica própria do processo de acompanhamento das condicionalidades.

No caso peruano, podemos indicar que não chegou a um momento de amadurecimento ideal. Primeiro, começando pelo valor da transferência que está longe de “reduzir a brecha de ingressos dos lares pobres” (terceiro objetivo do programa); Segundo, ainda não se vê um nexo claro que ajude a promover uma emancipação no futuro, já que o Programa basicamente se associa a outras políticas assistenciais (Vaso

de leche, almoços populares) ou iniciativas que só promovem trabalhos temporários e sem estabilidade (*Programa A Trabaja Perú*). Finalmente, também, observando o levantamento realizado, não se identifica relatórios oficiais que demonstrem, nesses dez anos, a evolução na vida dos beneficiados, o que dificulta uma avaliação sobre impacto. A maioria das análises tomam como indicadores de êxito só um maior número de beneficiados ou maior número de inscrição em escolas ou em estabelecimentos de saúde, logicamente, o número aumentou porque mais pessoas entram no programa, mas isso não se evidencia resultados como produto de acompanhamento.

Finalmente, e como já tínhamos mencionado, não se pode falar de inclusão social ou participação social sem educação de qualidade e informação. Não se pode gerar mudanças entre limitações, serviços básicos ineficientes, desigualdade de oportunidades e desconhecimento de direitos. E isso é o que ainda se observa na realidade dos pobres brasileiros e peruanos. Observamos que internacionalmente se fala de desenvolvimento, mas vemos que isso ainda não aplica para os grupos carentes.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA BRASIL: *Ban Ki-moon pede liderança forte à Bolívia para agenda sustentável pós-2015*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-06/ban-ki-moon-pede-lideranca-forte-bolivia-para-agenda-sustentavel-pos>> Acesso em jul. de 2014.

ALVES, Waldon Volpicel. *Uma Breve História das Crises Econômicas*. São Paulo: Blogbooks, 2011.

AMARAL, Aline. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago e VIEIRA DA COSTA, Patrícia. *O Brasil sem Miséria*, Brasília: MDS, 2014, p.97-128. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/Livro_BSM/livro_o_brasil_sem_miseria-1-1.pdf.pagespeed.ce.TrXt-Lzg6k.pdf> Acesso em mar. de 2015.

ARAMBURÚ, Carlos. *El Programa Juntos. Resultados y Retos*. Informe recopilatorio. Lima, Juntos, 2009.

ARRIBA GONZÁLEZ, Ana e PÉREZ ERANSUS, Begoña. La Última Red de protección Social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Revista Política y Sociedad*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, v.44, n.2, 2007, p.115-133. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230115A/22267>> Acesso em dez. de 2013.

BANCILLON, Deco. Brasil paga, só de juros, oito vezes o orçamento anual do Bolsa Família. *Correio Braziliense*, 14 de nov. de 2014. Disponível em: <http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/11/04/internas_economia,455867/brasil-paga-so-de-juros-oito-vezes-o-orcamento-anual-do-bolsa-familia.shtml> Acesso em mar. de 2015.

BANCO MUNDIAL. *Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta em los niños*, 2009. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/02/12/conditional-cash-transfers-paying-people-to-invest-in-children>> Acesso em abr. de 2014.

BARBA SOLANO, Carlos. Régimes de bienestar y reforma social en México. *Serie Políticas Sociales 92*. Cepal. Santiago de Chile, 2004.

BARROS, Pedro e HITNER, Verena. A economia política do Perú: da ruptura interrompida aos dilemas contemporâneos. *Revista Oikos*. Rio de Janeiro, v.9, n.2, p.143-164, 2010.

BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta. Estado Actual de la Reforma del Estado Peruano. *Revista Chacarera*. Lima, n.36, p.8-11, jan. 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/cmp-flora-tristan/20120824124659/estado36.pdf>> Acesso em jul. de 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina Célia (Orgs). *Capitalismo em Crise: política social e direitos*. São Paulo: Editora Cortez, 2010, p.64-85.

_____. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara e MIOTO, Regina Célia (Orgs). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p.112-128.

BRAGE, Luis. *Las necesidades sociales. Teorías y conceptos básicos*. Madri: Editorial Sintesis, 1999.

BRASIL – BANCO CENTRAL. *Glossário*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=72&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>> Acesso em abr. de 2014.

_____. CAIXA ECONÓMICA. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>> Acesso em abr. de 2014.

_____. CAIXA ECONÓMICA. *MDS repassou R\$ 522 milhões para apoiar gestão do Bolsa Família em 2013*. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=39>> Acesso em mar. de 2015.

_____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. *Artigo 196*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em out de 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. *Artigo 203*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em out de 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. *Artigo 204*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em out de 2014.

_____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. *Artigo 288*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10650040/artigo-208-da-constituicao-federal-de-1988>> Acesso em out. de 2014.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de avaliação da execução de programas de Governo nº 7 - Programa Bolsa Família - Transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza*. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2427_%20relatorio_bolsa_familia_10012013.pdf> Acesso em abr. de 2014.

_____. GOVERNO FEDERAL. *Comunidade Ativa*. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/10006002830.pdf>> Acesso em abr. de 2015.

_____. IBGE. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em dez. de 2014.

_____. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2001/comment2001.shtm>> Acesso em dez. de 2014.

_____. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD 2003*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>> Acesso em dez. de 2014.

_____. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD 2004*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/>> Acesso em dez. de 2014.

_____. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD 2013*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_reponderadas.shtm> Acesso em nov. de 2014.

_____. IBGE. *Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica*, n.34. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/SIS_2014.pdf> Acesso em dez. de 2014.

_____. IPEA. *Livro avalia conquistas e desafios do Bolsa Família*, 29 de out. de 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20391> Acesso nov. de 2014.

_____. ITAMARATY. *Comunidade Solidaria*. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat3.pdf>> Acesso em abr. de 2015.

_____.MDS. *Avaliação de Impacto do programa Bolsa Família - 2a rodada (AIBF II)*. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodelImpactoProgramaBolsaFamiliall.pdf>> Acesso em nov. de 2014.

_____.MDS. *Bolsa Família chega a 14 milhões de famílias em dezembro*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/dezembro/bolsa-familia-chega-a-14-milhoes-de-familias-em-dezembro>> Acesso em mar. de 2015.

_____.MDS. *Bolsa Família e Cadastro Único*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>> Acesso em mar. de 2015.

_____.MDS. *Brasil Carinhoso*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>> Acesso em nov. de 2014.

_____.MDS. *Fomento às Atividades Produtivas Rurais*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/fomento-as-atividades-rurais-produtivas/fomento-brasil-sem-miseria>> Acesso em nov. de 2014.

_____.MDS. *Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20do%20IGDM%202012.pdf/view>> Acesso em mar. de 2015.

_____.MDS. *Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família - 1º semestre de 2010*, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/relatorio-de-condicionalidades-2013-1b0-semester-de-2010/Relatorio%20Condicionalidades%2025%2001%202011%20_2_.pdf/download> Acesso em mar. de 2015.

_____.MDS; SAGI. *Relatório de Informações Sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>> Anexo em mar. de 2015.

_____. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Bolsa Verde*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>> Acesso em nov. de 2014.

_____. PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. *Tereza Campello: extrema pobreza mantém trajetória de queda*. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/ultimas-noticias/2014/novembro/tereza-campello-extrema-pobreza-mantem-trajetoria-de-queda>> Acesso em jan. de 2015.

_____. PORTAL DE TRANSPARENCIA – Transferências por função. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/transferenciasporfuncao/>> Acesso em mar. de 2015.

_____. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. E.M. nº- 47 /C.CIVIL-PR Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm> Acesso em jan. de 2015.

_____. MINISTERIO DE FAZENDA - *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2013*. Disponível em <http://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/informativo_economico/2014/2014_09/emprego_renda/IE%202014%2009%2019%20PNAD.pdf> Acesso em jan. de 2015.

_____. DECRETO LEI Nº 8.232. Regulamentação Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/118220502/decreto-8232-14>> Acesso em dez. de 2014.

_____. IPEA, SPI/MP (Coord.). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Relatório Nacional de Acompanhamento Brasil 2014. Brasília: IPEA, MP, SPI, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf> Acesso em out. de 2014.

_____. LEI Nº 10.219/2001 - *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências* - 11 de abr. de 2001.

_____. LEI Nº 10.835. -*Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências* - 8 de jan. de 2004.

_____. Medida Provisória Nº 2.140-1 - *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências* – 13 de fev. de 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 21, n.1, p. 3-24, abr. 1991. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>> Acesso em nov. de 2014.

BRODERSOHN, Víctor. Focalización de programas de superación de la pobreza. *Proyecto Iberoamericano de estudios superiores*. Montevideo: Instituto Interamericana del Niño y Adolescentes e Unicef, 1999. Disponível em: <http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/UT3_Lectura%203.pdf> Acesso em nov. de 2012.

BUENO, Clodoaldo. El ciclo de reformas neoliberales en América Latina y sus efectos en las relaciones internacionales. In: LLAIRÓ, María de Monserrat e PALACIO, Priscila. (Orgs). *Los dilemas de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires. 2012.

BUSTELO, Pablo. *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*. Madrid, 2003. Disponível em:

<<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.htm>> Acesso em abr de 2014.

CALDERÓN, Fernando. Ciudadanía y Desarrollo Humano. In: CALDERÓN, Fernando (Org). *Ciudadanía y Desarrollo Humano*. PNUD. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007. Disponível em: <<http://www.bivica.org/upload/ciudadania-desarrollo-humano.pdf>> Acesso em jan. 2014.

CAMARGO, Camilia; CURRALERO, Claudia; LICIO, Elaine e MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiados do Programa Bolsa Família: O que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013^a, p. 157-178. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso em dez. de 2014.

CASTAÑEDA, Tarsicio e LINDERT, Kathy. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States*. Paper 0526. Washington: Banco Mundial, 2005. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/28/000011823_20050628161528/Rendered/PDF/327560ENGLISH0SP0526.pdf> Acesso em jul. de 2014.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n.112, p.613-636. 2012.

CECHINNI, Simone e MADARIAGA, Aldo. *Programas de Transferencia Condicionada. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal. 2011. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1> Acesso em jul. de 2014.

CEPAL, OEA e OIT. *Protección social y generación de empleo. Análisis de experiencia derivadas de programas de transferencia con corresponsabilidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

_____. *Crecimiento da América Latina e do Caribe aumentará 2,2% em 2015*. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/comunicados/comunicado-imprensa-balance>> Acesso em dez de 2014.

_____. Focalización y Pobreza. *Cuaderno N 71*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1995. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27965>> Acesso em abr. de 2012.

_____. Hambre y desigualdade en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *Serie Políticas*

Sociales, n. 112. Santiago de Chile: Cepal, 2005. Disponível em: <<http://www.unicef.org/lac/hambreydesigualdad.pdf>> Acesso em dez. 2012.

_____. *Panorama Social da América Latina 2006 – Documento informativo*. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/1225-panorama-social-de-america-latina-2006>> Acesso em dez. de 2013.

_____. *Panorama Social da América Latina 2009 – Documento informativo*. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37859/PSP2009-Sintesis-lanzamiento.pdf>> Acesso em dez. de 2013.

_____. *Panorama Social da América Latina 2012 – Documento informativo*. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1247-panorama-social-da-america-latina-2012-documento-informativo>> Acesso em dez. de 2013.

CORREA ASTE, Norma e ROOPNARAINÉ, Terry. *Pueblos Indígenas y Programas de Transferencia Condicionada*. Lima: IFPRI, PUCP e BID, 2014. Disponível em <<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2013/11/Correa-Roopnaraine.pdf>> Acesso em jul. de 2014.

CRAVEIRO, Celia; BRANDÃO, Alvarenga e XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: Desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família. Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 109-124. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso em dez. de 2014.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. *El Estado de bienestar social em América Latina*. Fundación Carolina: Madri, 2009.

DANCOURT, Oscar. Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú. *Revista Cepal*. Santiago de Chile, n.67, p. 49-70, abr. 1999.

ECHART, Enara e PUERTO, Luis Miguel. Los objetivos de desarrollo del milenio: ¿una nueva agenda de desarrollo? *Revista Espanhola de Desarrollo y Cooperación - Objetivos del milenio: misión (im)posible*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Madri, n.17, p. 9-27, 2006.

ESCOBAL, Javier e BENITES, Sara. Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. *Boletín de políticas públicas sobre infancia*. Lima, Niños del Milenio, 2012. Disponível em: <<http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/Ni%C3%B1os%20del%20Milenio%20y%20Juntos%200610.pdf>> Acesso em oct. de 2014.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO PT. *Texto Plano Brasil Sem Miséria e Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/node/1108>> Acesso em dez. de 2014.

ESTRELLA, Juliana e RIBEIRO, Leandro. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: Uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n.42, p.625-641, mai-jun 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a09v42n3.pdf>> Acesso em dez de 2014.

FERNÁNDEZ, Daniel. *La crisis de deuda latinoamericana de los 80 y la crisis de deuda europea actual. Qué lecciones se pueden extraer*. Disponível em: <<http://economy.blogs.ie.edu/archives/2012/10/la-crisis-de-deuda-latinoamericana-de-los-80-y-la-crisis-de-deuda-europea-actual-que-lecciones-se-pueden-extraer.php>> Acesso em nov. de 2013.

FERRONATO, Jorge. Cambiade Época en América Latina. In: LLAIRÓ, Maria de Monserrat e PALACIO, Priscila. (Orgs). *Los dilemas de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2012.

FIGUEROA, Adolfo. Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú. In: GANUZA, Enrique; TAYLOR, Lance e MORLEY, Samuel (Orgs). *Política macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe*. Madri: Mundi-Prensa Libros, 1998, p. 713-739.

FILGUEIRA, Fernando. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, *Políticas Sociales – Serie 135*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6141/S0700407_es.pdf?sequence=1> Acesso em fev. de 2014.

FILGUEIRA, Fernando. *El desarrollo Maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/filgue/>> Acesso em fev. de 2014.

FILGUEIRA, Fernando; ERRANDONEA, Fernando e KAZTMAN, Ruben. *Las metas del Milenio y sus enemigos. Las metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Madri: Fundación Carolina, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz. *Neoliberalismo e Crise na América Latina: o caso do Brasil*. CLACSO. Buenos Aires, 2003.

FISZBEIN, Ariel e SCHADY, Norbert. *Conditional Cash Trasfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, Banco Mundial, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf> Acesso em fev. de 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Jovens estão estudando mais antes de entrar no mercado de trabalho*, 21 de set. de 2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/imprescindivel/dia/gd210901.htm>. Acesso em mai. de 2014.

FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana e, KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 308-334. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol02.pdf> Acesso em ago. de 2014.

GARCIA BENDEZÚ, Luis. Mayoría de menores de edad trabajadores no reciben paga, Lima: *El Comercio*, 16 de jun. de 2014. Disponível em: <http://elcomercio.pe/lima/seguridad/mayoria-menores-edad-trabajadores-no-reciben-paga-noticia-1735716> Acesso em out. de 2014.

GARCIA DE BRITO, Erico Henrique e MENDES, Aquilas. *Os impasses da política econômica brasileira nos anos 90*, 2003. Disponível em: http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_04/garcia.htm Revisado em fev. de 2014.

GARRIDO, Isabel. Cómo consolar el derecho humano al desarrollo. In: GARRIDO, Isabel (Org). *El derecho humano al desarrollo*. Madri: Tecnos, 2013, p.95-111.

GOMES, Fabrício; VANCONCELLOS, Ana Maria A; SOBRINHO, Mário V.; JESUS, Lorena S. Programa Bolsa Família: Analisando o Índice de Gestão Descentralizada em saúde e educação. In: *Anais. IV Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade*, v. 4, n. 1 (2013). UNAMA, p. 270-283. Disponível em: <http://www.unama.br/seer/index.php/coloquio/article/view/120> Acesso em dez de 2014.

GONZALES DE OLARTE, Efraín. *Una economía bajo violencia: Perú, 1980 - 1990*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1991. Disponível em: <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt40.pdf> Acesso em fev. de 2014.

GONZÁLEZ REYES, Alfredo. ¿A quién le importa la desigualdad? *Blog Humanum - PNUD*. Disponível em: <http://www.revistahumanum.org/blog/a-quien-le-importa-la-desigualdad/#more-2010> Acesso em fev. de 2014.

GOUGH, Ian. *Economía política del Estado de Bienestar*. Madri: Blume Ediciones, 1982.

GRIFFIN, Keith. Desarrollo Humano: Origen, Evolución e Impacto. In: IBARRA GÜELL, Pedro e UNCETA, Koldo (Orgs). *Ensayos sobre desarrollo Humano*. Barcelona: Editora Hegoa, 2001, p. 13-23. Disponível em: <http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Desarrollo%20Humano.%20Origen,%20Evoluci%23U00f3n,%20Impacto.pdf> Acesso em dez. de 2013.

GUSTIN, Miracy. *Das necessidades humanas aos direitos. Ensaio de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HARVEY, David. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Editorial IAEN, 2014. Disponível em: <<http://www.cpalsocial.org/documentos/73.pdf>> Acesso em mar. de 2015.

HARVEY, David. *O Enigma do Capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HESSEL, Rosana e PORRONE, Célia. Dívida externa do Brasil cresce 48% e vai a US\$ 523,7 bilhões. *Correio Braziliense* (16/08/14). Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/08/16/internas_economia,442650/divida-externa-do-brasil-cresce-48-e-vai-a-us-523-7-bilhoes.shtml> Acesso em mar. de 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf> Acesso em nov. de 2014.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMIA - IPE. *Empleo e informalidad: régimen laboral de ley de mypes debe ser permanente y extendida* (2007). Disponível em: <<http://ipe.org.pe/comentario-diario/17-7-2007/empleo-e-informalidad-r%C3%A9gimen-laboral-de-ley-de-mypes-debe-ser>> Acesso em mai. de 2014.

IVO, Anete e SILVA, Alessandra. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada- BPC*, 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/alessandranuarqueProgramasdeTransferenciadeRendanoBrasil.pdf>> Acesso em mai. de 2014.

IVO, Anette, Bolsa Família: caminhos de formação da coesão social ou segmentação da pobreza? In: BARBA SOLANO, Carlos e COHEM, Néstor. (Orgs.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2011, p. 171-194.

JANNUZZI, Paulo e PINTO, Alexandro. Síntese dos principais achados da Pesquisa de avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013^a, p. 157-178. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso em dez. de 2014.

JARAMILLO, Miguel e SÁNCHEZ, Alan. El impacto del programa Juntos sobre la nutrición temprana. *Revista Estudios Económicos*, n.23, p.53-66, jun. de 2012. Disponível em: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/23/ree-23-sanchez-jaramillo.pdf>> Acesso em nov. de 2014

JIMENEZ, Felix. El modelo neoliberal peruano: limites, consecuencias sociales y perspectivas. *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires, Clasco, 2000, p.145-169. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003020549/8cap07.pdf>> Acesso em dez. de 2013.

KANNO, Mario; SOARES, Marcelo e BRITTO, Patrícia. O peso do Bolsa Família na votação da Dilma. *Folha de São Paulo*. São Paulo: 6 de out. de 2014, versão online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/10/117416-o-peso-do-bolsa-familia-na-votacao-de-dilma.shtml>> Acesso em dez. de 2014.

LAKATOS, E MARCONI, M de A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2001.

LA PRIMERA. *Perú es el país con mayor desigualdad*, 3 de nov. de 2012. Disponível em: <http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/peru-es-el-pais-con-mayor-desigualdad_123818.html> Acesso em dez. de 2014.

LAVINAS, Lena. Bolsa Família: avanços e limites. Entrevista. *EcoDebate*, 2010. Disponible: <<http://www.ecodebate.com.br/2010/09/30/bolsa-familia-avancos-e-limites-entrevista-com-lena-lavinas/>> Acesso em fev. de 2014.

_____. Mínimos monetários em lugar de proteção social. Desigualdade e Proteção Social na América Latina. *Revista Política Social e Desenvolvimento*. 8. São Paulo, 2014, p. 18-27. Disponível em: <<https://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/11/revista-08.pdf>> Acesso em nov. de 2014.

LEITE, Izildo. Cidades desiguais e reprodução das desigualdades na contemporaneidade capitalistas. *Textos & Contextos*. Porto Alegre, v. 10, n. 2, 2011, p. 288-301. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/view/10221/7334>> Acesso em fev. de 2014.

LIMA, Ana Maria Cavalcante. O desempenho do setor saúde no acompanhamento das condicionalidades do programa bolsa família. In: SOUZA, M. F.; XIMENES, D. A; JAIME, P. C. (Orgs.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n.17, 2014. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p.23-37. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2017_revisadoB.pdf> Acesso em out. de 2014.

LIMA, André. A lei geral de acumulação capitalista e as crises cíclicas. *XXXVII Encontro Nacional de Economia da ANPEC. Foz de Iguaçu, 2009*. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-7f1bc3aca1037b79e93ec6e0e8bd9ce2.pdf>> Acesso em abr. de 2014.

MAGALHÃES, Helvécio; JAIME, Patrícia e LIMA, Ana Maria. O Papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: Histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família. Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 93-108.

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso dez. de 2014.

MARSHALL, Thomas. *Cidadania e Classe Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. *Aranhando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Clacso- CROP, 2008.

_____. *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madri: Fundación Carolina, 2007.

MEDREIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro e CASTRO, Fábio. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares 2006-2012. Brasília: UNB, 2014. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2479685> Acesso em mar. de 2015.

MENEZES, Francisco e SANTARELLI, Mariana. *Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil*, Rio de Janeiro: Ibase, 2013. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>> Acesso em mar. de 2015.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio*, New York, 2000. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf> Acesso em jul. de 2014.

_____. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. New York, 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso em abr. de 2014.

_____. *Seguimento dos resultados da Cumbre do Milênio*. Disponível em: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.4>> Acesso em nov. de 2014.

NASCIMENTO, Aline e REIS, Carlos. Os Programas de Transferência Condicionada de renda na América Latina: Especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista de Políticas Públicas*. São Luis, v 13, n. 2 p.183-193, 2009. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/29/1>> Acesso em fev. de 2013.

NEGRI, Barjas. A política de saúde no Brasil nos anos 90: Avanços e limites. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/a_politica_de_saude.pdf> Acesso em abr. de 2014.

NERI, Marcelo, CAMARGO, José Márcio e REIS, Maurício. *Mercado de Trabalho nos anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações*. Rio de Janeiro. IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0743.pdf> Acesso em abr. de 2014.

NETTO, Jose Paulo. Crise do capital e consequências societárias. *Serviço Social & Sociedade*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000300002&script=sci_arttext> Acesso em abr. de 2014.

OCAMPO, José Antonio. *Economia y mercado de trabajo en América Latina*. Biarritz: Foro de Biarritz, 2010. Disponível em: <<http://www.globalaging.org/pension/world/2011/economy%20and%20job.pdf>> Acesso em jan. de 2014.

OEA. *Protocolo de San Salvador*, 1998. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm> Acesso em abr. de 2014.

OECD - PISA 2012. Indicadores Peru. Disponível em: <<http://gpseioducan.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=PER&treshold=10&topic=PI>> Acesso em dez de 2014.

OIT. *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012*. Ginebra: OIT, 2013. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_221514.pdf> Acesso em mai. De 2014.

_____. *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*. Lima, 2006. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_186248.pdf> Acesso em fev. de 2014.

_____. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014-2015*. Ginebra, 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245157.pdf> Acesso em abr. de 2014.

OLIVEIRA DOS SANTOS, Sebastião. *As Políticas Educacionais e a Reforma do Estado no Brasil*: 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal Fluminense.

ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena*, 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>> Acesso em abr. de 2014.

PAIVA, Luís Henrique, FALCÃO, Tiago e BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *One Paper*, n.228. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Brasília: PNUD, 2013a. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager228.pdf>> Acesso em nov. de 2014.

_____. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013b, p. 25-46. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso em dez. de 2014.

PEARSON. *Report 2012*. Londres: Pearson, 2012. Disponível em: <<http://thelearningcurve.pearson.com/reports/the-learning-curve-report-2012/executive-summary>> Acesso em jul. de 2014

PERU 21. *Toledo inaugura programa Juntos y asegura su transparencia*, Lima, página web, 7 de set. de 2005 Disponível em: <<http://peru21.pe/noticia/38894/toledo-inaugura-programa-juntos-asegura-su-transparencia>> Acesso em ago. de 2014.

PEREIRA, Potyara A. Políticas Sociais: Focalização X Universalização. Politizando. *Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social*, n. 1. Brasília, NEPPoS, 2009.

_____. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pelo PNAS e pelo SUAS. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan-jun 2007. Disponível: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6982/1/ARTIGO_AssistenciaSocialConstituicao.pdf> Acesso dez. de 2014.

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

_____. *Porque Também Sou Contra a Focalização das Políticas Sociais*. Brasília, 2003. Disponível em: http://neppos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf Acesso em Junho 2015.

PEROVA, Elizaveta e RENOS Vakis. *Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. BM, 2009. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Evaluacion_Cuasi-Experimental1.pdf> Acesso em jul. de 2013.

_____. *Más tiempo en el Programa, Mejores resultados: Duración e Impactos del Programa JUNTOS en el Perú*. Juntos; Banco Mundial, 2011. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/JuntosIE-2011.pdf> Acesso em mar. de 2015.

PERU - *Acuerdo Nacional*. Lima: PCM, 2002. Disponible em: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2002_0140.pdf> Acceso em jul. 2014.

_____. *Decreto Ley 29792*. Disponible em: <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Ley_29792_CreacionMIDIS.pdf> Acceso em nov. de 2014.

_____. *Decreto Supremo 032-2005-PCM*. Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres. Disponible em: <http://www.juntos.gob.pe/docs/n_origen/DS-032-2005-PCM.pdf> Acceso em ago. de 2014.

_____. *Decreto Supremo 062-2005-PCM*. Modifican D.S. N° 032-2005-PCM mediante el cual se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres que se denominará "JUNTOS". Acceso em nov. de 2014.

_____. INEI - Presupuesto ejecutado por el gobierno general en programas de reducción de la pobreza, pobreza extrema y programas de inclusión social, 2004 – 2013. Disponible em: <<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>> Acceso em nov. de 2014.

_____. INEI. Censo Poblacional 1993. Disponible em: <<http://censos.inei.gob.pe/bcoCuadros/bancocuadro.asp?p=14>> Acceso em abr. de 2014.

_____. INEI. *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013*. Disponible em: <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1151/index.html> Acceso em jul. de 2014,

_____. INEI. *Encuesta Demográfica y Salud Familiar 2011*. Disponible em: <<http://proyectos.inei.gob.pe/endes/2011/>> Acceso em mar. de 2015.

_____. INEI. *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2013*. Lima, INEI, 2014a. Disponible em: <<http://www.inei.gob.pe/cifras-de-pobreza/>> Acceso em jul. de 2014.

_____. INEI. *Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006*. Lima: INEI, 2007. Disponible em: <<http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/7008.pdf>> Acceso em jul. de 2014.

_____. INEI. Población con al menos una necesidad básica insatisfecha, según ámbitos geográficos. *Estadísticas Sociales – Pobreza y Gasto Social, 2013*. Disponible em: <<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>> Acceso em dez. de 2014.

_____. INEI. *Producción y Empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012*. Lima, INEI, 2014b. Disponible em: <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/index.html> Acceso em jan. de 2015.

_____. INEI. *Producto Bruto Interno por departamentos 2007-2013 - Cuadros estadísticos del PBI - PERU* - Disponível em: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1189/index.html. Acesso em mar. de 2015.

_____. JUNTOS – Press Release. *Programa Juntos afilió a 149 mil nuevos hogares durante el 2014* (8/1/15). Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/noticias/917-programa-juntos-afilio-a-149-mil-nuevos-hogares-durante-el-2014>> Acesso em jan. de 2015.

_____. JUNTOS. *Juntos en cifras 2005 - 2014*. Lima: Juntos, 2014. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/Juntos%20en%20cifras%202005-2014.pdf>> Acesso em mar. de 2015.

_____. MEF. *Nota técnica sobre programa Juntos*. Lima: MEF, 2008. Disponível em: http://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Nota_tecnica_sobre_JUNTOS.pdf > Acesso em jul. de 2014.

_____. MEF. *Proyecciones Macroeconómicas - Principales indicadores macroeconómicos*. Disponível em: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2268%3Aproyecciones-macroeconomicas&catid=264%3Aproyecciones-macroeconomicas&Itemid=100932&lang=es> Acesso em mar. de 2015.

_____. MEF. *Nota técnica sobre el programa JUNTOS*. Lima, MEF, 2008. Disponível em: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Nota_tecnica_sobre_JUNTOS.pdf> Acesso em out de 2014.

_____. MINISTERIO DE SALUD. *Desnutrición crónica infantil y sus determinantes de riesgo. Foro Nacional Prioridades de Intervención para Disminuir la Desnutrición Crónica en 100 Distritos del Perú con Mayor Número de Niños Desnutridos*, Março de 2010. Disponível em: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/prec_invt_cenan/Presentacion%20Desnutrici%C3%B3n%20Determinantes.pdf> Acesso em jan. de 2014.

_____. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS; Sistema de Naciones Unidas en Peru. *Peru: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Perú 2013*. Lima, 2013. Disponível em: <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/IODM-2013.pdf>> Acesso em nov. de 2014.

PETRERA, Margarita e CORDERO, Luis. El aseguramiento público en salud y la elección del proveedor. In: WEBB, Richard e VENTOCILLA, Moisés (Orgs) *Pobreza y Economía Social, Análisis de una encuesta*. Lima: Instituto Cuanto, 1999, p. 213-227.

PINZANI, Alessandro e REGO, Walquiria. *Vozes do Bolsa Família*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PISON, José. *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Universidade de la Rioja – Tecnos, 1998.

PNUD. *Human Development Report 1997*. New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf> Acesso em dez. de 2013.

_____. *Informe Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf> Acesso em abr. de 2014.

_____. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014. Podemos Erradicar la Pobreza 2015*. Nueva York: Naciones Unidas, 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>> Acesso em abr. de 2014.

_____. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2000. Direitos humanos e desenvolvimento humano - pela liberdade e solidariedade*. Nueva York: Oxford University, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr_2000_en.pdf> Acesso em dez. de 2013.

_____. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2003. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Nueva York: Oxford University, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2003-portuguese.pdf>> Acesso em jul. de 2014.

_____. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2005. Cooperação Internacional Numa Encruzilhada*. Nueva York: Oxford University, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2005> Acesso em dez. de 2013.

_____. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2010. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*. Nueva York: Oxford University, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/PNUD_HDR_2010.pdf> Acesso em dez. de 2013.

_____. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2013. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Nueva York: Oxford University, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2013_portuguese.pdf> Acesso em nov. de 2014.

_____. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano 2014. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resilência*. Nueva York: Oxford

University, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>> Acesso em nov. de 2014.

PRATES, Marcos. Educação brasileira fica entre 35 piores em ranking global. *Examen.com*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/educacao-brasileira-fica-entre-35-piores-em-ranking-global>> Acesso em dez de 2014.

RANIS, Gustavo. Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista Cepal* 72. Santiago de Chile: Cepal 2000. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10848/078007024_es.pdf?sequence=1> Acesso em dez. de 2013.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; SANTOS, Carlos; PAES-SOUSA, Rômulo e BARRETO, Maurício. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, p. 247-262. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408> Acesso em dez. de 2014.

REY, José Luis. Los desafíos del desarrollo a comienzos del siglo XXI. In: GARRIDO, Isabel (Org). *El derecho humano al desarrollo*. Madri: Tecnos, 2013, p. 75-94.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 20, 2011, p. 113- 139. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05>> Acesso em nov. de 2013.

_____. Os Novos Programas de Transferencia de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: PAES DE BARROS, Ricardo, NATHAN FOGUEL, Miguel e ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007, v.2, p. 131-147.

SALAMA, Pierre. Abertura e pobreza: qual abertura? *Revista de Políticas Públicas*, v.9 n.1, p.189-125. Maranhão, Univeridade de Maranhão. Disponível em: <http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=69> Acesso em jan. de 2015.

_____. Apertura y Pobreza: qué clase de apertura? *Revista Comercio Exterior*. México DF, v. 56, n. 1, p. 20-32, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.revistacomercioexterior.com/rce/magazines/86/2/Salama.pdf>> Acesso em nov. de 2014.

_____. Com esta crise, os pobres se tornaram menos vulneráveis? In: COELHO, Maria Francisca; TAPAJÓS, Luziele Maria. e RODRIGUES, Monica. (Orgs.). *Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: MDS e UNESCO, 2010, p. 295-314.

_____. Pobreza: Luz no fim do túnel? In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira, RAIZER, Eugênia Célia Raizer (Orgs). *A questão social as Políticas no contexto latino-americano*.

Vitória - ES: Editora da Universidade Federal do Espírito Santo, 2013, p. 15-40. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br>> Acesso em nov. de 2014.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Revista Servicio Social*, Londrina, v.14, n.2, p.04-22, jun de 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>> Acesso em mar. de 2015.

SANTARSIERO, Luis Hernán. Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales. *Enfoques*, Libertador San Martín, v.23, n.1, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-27212011000100003> Acesso em dez. de 2012.

SEGOVIA MEZA, Gualberto. *Estudio de evaluación: Efectos del Programa JUNTOS en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las Regiones Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco: Lima*, Juntos, 2011. Disponível em: <<http://www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/LIBRO15.pdf>> Acesso em jul. de 2014.

SELA. *El financiamiento externo y la deuda externa de América Latina y el Caribe en el año 2000, 2001*. Disponível em: <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2005/11/T023600000733-0-La_deuda_externa.htm> Acesso em abr. de 2014.

SILVA, Ivan. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista Cepal* 85, 2005, p.81-100. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/11001-desarrollo-economico-local-y-competitividad-territorial-en-america-latina>> Acesso em abr. de 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: Superação ou regulação? *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v.9, n.1, p 2005. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/165/1/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDA%20E%20A%20POBREZA%20NO%20BRASIL.pdf>> Acesso em oct. de 2014.

_____. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. *Revista Pensar BH*. Belo Horizonte, abril-junho, 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/162/1/A%20trajetoria%20dos%20programas%20de%20transferencia%20de%20renda%20e%20seus%20desafios%20atuais.pdf>> Acesso em jan. de 2015.

SINGER, Paul. A América Latina na crise mundial. *Estudos Avançados*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200008&script=sci_arttext> Acesso em jan de 2014.

SKOUAS, Emmanuel e LOPEZ – ACEVEDO, Gladys. *Determinantes de las Desigualdades Regionales de Bienestar al Interior de los Países de América Latina*. México: Banco Mundial, 2009. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/487950v10E SW0017B01PUBLIC100Vol1esp.pdf>> Acesso em jun. de 2014.

SOARES, Laura. Globalização e o papel do estado na proteção da vida. *II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária*. Caldas Novas: ABRASCO, 2004. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2004/221104_conferencia.pdf> Acesso em abr de 2014.

_____. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: SANDER, Emir (Org.). *El ajuste estructural em América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 171-186. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sader/sader.html>> Acesso em dez de 2013.

SOARES, Sergie e SÁTYRO, Natalia. *O programa Bolsa Família: Desenho institucional impacto e possibilidades futuras*. IPEA. Textos para Discussão 1424. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980> Acesso em Agosto 2014

SOUZA, M. F., XIMENES, D. A; JAIME, P. C. (Orgs.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 17, 2014. <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2017_revisadoB.pdf> Acesso em ago. de 2014.

STANDING, Guy. Transferências de Renda Condicionadas: Porque focalização e condicionalidades podem falhar. *Centro Internacional de la Pobreza*. Brasília: PNUD, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager47.pdf>> Acesso em jan. de 2013.

STEIN, Rosa Helena, Desarrollo y gestión de la pobreza: los mínimos sociales en América Latina. In: *Actas dellV Congreso Red Española de Política Social (REPS): Las políticas sociales entre crisis y post-crisis, 6 y 7 junio, 2013, Universidad de Alcalá-Madrid, p. 1258-1272. (ISBN:978-84-616-7693-4) Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/hpzto77agdc0cq5/actas.pdf>> Acesso em jul. de 2014.*

_____. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: Recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Centro de pesquisa é pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília. Tese, 2005.

_____. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C.T. (orgs.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

_____. La Protección social en América Latina. Precaridad y Cohesión Social. Madrid: Fundación Foessa, 2014. Disponível em: <<http://www.solidarios.org.es/wp-content/uploads/foessa-precariedad-cohesion-social.pdf>> Acesso em jan. de 2015.

_____. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. *Revista Ser Social*. Brasília, n 18, p.79-126, 2006.

TANAKA, Martin e TRIVELLI, Carolina. *Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - IEP, 2002. Disponível em: <<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt121.pdf>> Acesso em dez. de 2013.

TAVARES, Laura. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: SADER, UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global Educação para Todos*, 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654por.pdf>> Acesso em dez. de 2014.

TELLES, Vera. Direitos sociais: afinal do que se trata?. *Revista USP*. São Paulo, 1998, N.37 p.34 – 45. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/37/04-vera.pdf>> Acesso em mai. de 2015.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista Cepal – Número especial em português*, 2010, p. 127-141. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39540/RVPVillatoro.pdf>> Acesso em dez. de 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012. Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil*. Flacso Brasil, 2012. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf> Acesso em abr. de 2014.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.2, Abr/Jun 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200011&script=sci_arttext> Acesso em mar. de 2015.

ZIMMERNMANN, Clóvis. Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre primeiro ano de implementação. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 41, Out 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/041/41czimmermann.htm>> Acesso em mar. de 2015.