



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**LUCIANA ROSA DE SOUZA**

**UMA ANÁLISE DA INTERRELAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS  
DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E AS  
POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR IMPLANTADAS EM  
TRÊS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA – MÉXICO, BRASIL E  
PERU**

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO  
INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP PARA  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NA ÁREA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ESPAÇO E  
MEIO AMBIENTE.

**PROF. DR. WALTER BELIK – ORIENTADOR**

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA  
TESE DEFENDIDA POR LUCIANA ROSA DE SOUZA E  
ORIENTADA PELO PROF. DR. WALTER BELIK.

CAMPINAS, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –  
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

So89a Souza, Luciana Rosa de, 1980-  
Uma análise da interrelação entre os programas de transferência condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implantadas em três países da América Latina – México, Brasil e Peru / Luciana Rosa de Souza. – Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Walter Belik.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.  
1. Políticas públicas. 2. Política alimentar. 3. Programas de sustentação de renda. 4. Renda – Distribuição. I. Belik, Walter, 1955. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

12-006-BIE

Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** An analysis of the interrelationship between conditional cash transfer programs and food security and nutritional policies implemented in three Latin American countries – Mexico, Brazil and Peru

**Palavras-chave em inglês:**

Public policies  
Food policy  
Income transfer programs  
Income distribution

**Área de Concentração:** Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Walter Belik  
Geraldo di Giovanni  
Eduardo Fagnani  
Luiz Fernando de Oriani e Paulillo  
Célia Lessa Kerstenetzky

**Data da defesa:** 07-12-2011

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

# Tese de Doutorado

Aluna: **LUCIANA ROSA DE SOUZA**

**“Uma Análise da interrelação entre os programas de transferência condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implantadas em três países da América Latina – México, Brasil e Peru”**

**Defendida em 07 / 12 / 2011**

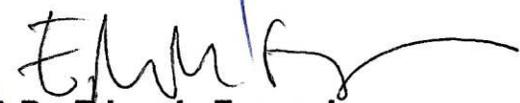
## **COMISSÃO JULGADORA**



**Prof. Dr. Walter Belik**  
Instituto de Economia/UNICAMP



**Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni**  
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof. Dr. Eduardo Fagnani**  
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo**  
UFSCar



**Prof. Dra. Célia Lessa Kerstenetzky**  
UFF



Este trabalho é totalmente dedicado aos meus pais. Ao meu pai que se foi cedo demais e à minha mãe que suportou minha ausência, a saudade e a distância nestes anos de doutorado



## AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é para o prof. Dr. Walter Belik por ter me recebido como orientanda e pela paciência e dedicação com que me atendeu todos estes anos de pesquisa. Este trabalho tem sua participação direta seja na orientação da escrita seja nos aspectos psicológicos que fazem parte de todo processo de construção do conhecimento. Obrigada pela paciência e dedicação.

Geraldo Di Giovanni e Claudio Dedecca agradeço imensamente pelas contribuições que deram durante a banca de qualificação desta tese.

Agradeço também ao Instituto de Economia nas pessoas de Cida, Marinete, Alex, Alberto (já aposentado), enfim, todos os trabalhadores da secretaria de pós-graduação, todos sempre foram solícitos, atenciosos e muito responsáveis no atendimento das demandas dos alunos.

Agradeço imensamente ao prof. Dr. Henrique Dantas Néder pela amizade, dedicação, atenção e carinho.

Aos meus irmãos e minha mãe agradeço por ter compreendido as ausências, os momentos de ansiedade e nervosismo, e, principalmente, pelo afeto e carinho dados a mim. Dedico agradecimento especial ao meu irmão Sílvio que muito me apoiou nesta caminhada profissional.

Agradeço ao Paulo que foi meu “porto seguro” nesta “reta” final do doutorado me dando apoio, carinho, ouvindo minhas lamentações e inseguranças.

À Vera dedico um agradecimento especial já que ela cuidou da minha casa, das minhas roupas, fez comida, enfim, cuidou de tudo para que eu pudesse me dedicar à tese e às minhas atividades.

À Sandra Cardozo, Silmara Cardozo e Soraia Cardozo que me acolheram tão bem aqui em Campinas, e, se transformaram uma família para mim. À Luiza, que com sua inocência de criança me ajudava a “sair do mundo” da tese.

Aos amigos do doutorado, especialmente, a Andrea Leda. Aos amigos que fiz aqui em Campinas, especialmente, a Paula. Aos amigos e colegas da PUC-Campinas, agradeço imensamente a atenção e carinho. Aos amigos de Uberlândia que apesar da distância estiveram emocionalmente presentes nos momentos mais difíceis.

À todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para que esta tese fosse escrita.



“Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias....Tanta gente – dá susto se saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons... De sorte que carece de se escolher: ou a gente se tece de viver no safado comum, ou cuida só de religião só”. João Guimarães Rosa – Grande Sertão Veredas

“Porque na muita sabedoria há muito enfado; e o que aumenta em ciência, aumenta em trabalho” (Eclesiastes, I:18)

## Sumário

LISTA DE TABELAS E QUADROS .....	xii
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUÇÃO .....	1
1. Apresentação .....	1
2. Método para analisar a estrutura dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC).....	4
3. Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional.....	8
4. Estrutura da Tese .....	9
CAPÍTULO I.....	11
POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DE SUA EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS .....	11
1. O papel das políticas sociais no processo de desenvolvimento capitalista.....	12
2. Política Social na América Latina.....	20
3. Consenso de Washington e seus impactos sobre a política de combate à pobreza na América Latina.....	26
4. A emergência dos programas de Transferência de Renda com Condicionalidades .....	31
5. Análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina.....	37
6. Apontamentos finais do Capítulo.....	41
CAPÍTULO II .....	43
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO MÉXICO: UMA ANÁLISE DE SEU PERCURSO HISTÓRICO.....	43
1. Contexto histórico das políticas de combate à pobreza no México .....	44
1.1. Primeira Fase da política social no México: governo de Ernesto Zedillo (1994-2000) .....	44
1.2. Segunda Fase da política social: o Governo de Vicente Fox (2000-2006).....	47
1.3. Terceira Fase da política social mexicana: o Governo do Felipe Calderón (2006-2012) .....	50
2. Progresas/Oportunidades: estrutura do programa.....	51
2.3. Resultados do Progresas-Oportunidades no México .....	63
4. Orçamento do Progresas-Oportunidades .....	67
5. Análise histórica dos programas que compõem a política de Segurança Alimentar e Nutricional no México .....	69
6. Apontamentos finais do Capítulo.....	76

CAPÍTULO III – BRASIL: AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E SUAS PRINCIPAIS (IN)DEFINIÇÕES .....	79
1. Um breve histórico das políticas sociais no Brasil .....	79
2. O surgimento dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades no Brasil .....	81
2.1. .... O percurso entre as Transferências Condicionadas de Renda Municipais até o Bolsa Família .....	82
3. A estrutura do Programa Bolsa Família .....	88
4. Análise dos principais resultados das políticas de Transferências Condicionadas de Renda no Brasil .....	94
5. Características das ferramentas de implementação e controle de condicionalidades do PBF .....	96
6. Evolução orçamentária do Bolsa Família .....	102
7. Política de Segurança Alimentar e Nutricional Brasileira .....	104
8. Apontamentos finais do capítulo.....	110
CAPÍTULO IV – POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO PERU: UMA ANÁLISE DOS SEUS (DES)CAMINHOS .....	113
1. Histórico das políticas sociais no Peru.....	113
1.1. O Panorama da Situação Social e Econômica no Peru .....	114
1.2. Juntos: surgimento, desenho e especificidades .....	115
2. Juntos: seleção, controle e implantação .....	126
2.1. Indicadores de Acompanhamento das Condicionalidades do programa Juntos .....	127
2.3. Orçamento de Juntos .....	129
4. Estratégia Crecer: surgimento e redirecionamento .....	132
5. Características gerais das políticas de SAN no Peru.....	137
6. Apontamentos finais do capítulo.....	144
CAPÍTULO V - ANÁLISE CRÍTICA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS QUE PODEM SER ASSOCIADOS AOS PROGRAMAS DE TRC E ÀS POLÍTICAS DE SAN NO MÉXICO, BRASIL E PERU .....	147
1. Programas de Transferência de Renda: um retrospecto .....	147
2. Relações que podem ser estabelecidas entre programas de Transferência de Renda e as políticas de SAN.....	157
3. As Estratégias de Combate à pobreza: discurso e prática .....	160
4. Apontamentos finais do capítulo.....	166
CONCLUSÕES .....	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177
ANEXOS .....	187

## **LISTA DE TABELAS E QUADROS**

Quadro 1: Resumo do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades

Quadro 2: Resumo do Programa Progres/Oportunidades

Quadro 3: Resumo do Programa Bolsa Família

Quadro 4: Resumo do Programa Juntos

Quadro 5: Resumo dos Programas Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos

### **México**

Tabela 1: Evolução da pobreza no México em percentual entre 1996-2008

Tabela 2: Evolução da Cobertura do programa Oportunidades entre 2000 e 2009

Tabela 3: Orçamento Executado pelo programa Oportunidades (em milhões de pesos e milhões de dólares)

### **Brasil**

Tabela 5: Evolução orçamentária do Bolsa Família entre 2003 e 2010

Tabela 6: Execução Orçamentária dos programas de Transferência de Renda em 2010 no Brasil

### **Peru**

Tabela 7: Evolução do Orçamento Institucional de Juntos: 2005-2008

Tabela 8: Gasto Social Básico do Peru segundo função 2002-2009, dados em milhões de US\$

Tabela 9: Percentual de pessoas em situação de pobreza e indigência no México, Brasil e Peru em 2001, 2008 e 2009

Tabela 10: Evolução do PIB *per capita* (em US\$ correntes) no México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

## **ANEXOS**

Tabela 11: Evolução da Produção de grãos no México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

Tabela 12: Disponibilidade calórica em Kcal *per capita* para México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

Tabela 13: Consumo de alimentos/ano em toneladas para México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

## RESUMO

Nesta tese foram comparadas as políticas de combate à pobreza em três países da América Latina: México, Brasil e Peru. Especificamente, o foco esteve nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). A pesquisa mostrou o percurso teórico e prático vivenciado por estas políticas destacando que os três países apresentaram um ponto em comum na implantação e execução destas ações: a emergência das chamadas “estratégias de combate à pobreza”, criadas no intuito de reduzir a pulverização e fragmentação presente no desenho e execução destas ações. Nos três países foram estudadas as políticas de SAN. No México foi analisado o programa “Progres-Oportunidades” juntamente com as estratégias “Contigo e Vivir Mejor”. No Brasil, o programa “Bolsa Família” e a estratégia “Fome Zero”, incluindo menção ao recém-criado programa “Brasil Sem Miséria”. No Peru foram analisados o programa “Juntos” e a Estratégia “Creceer”.

**Palavras-chave:** políticas públicas, transferencia de renda, programas de transferencia condicionada de renda, políticas de segurança alimentar e nutricional, estratégias de combate à pobreza, América Latina, proteção social, México, Brasil e Peru.

## ABSTRACT

The subject discussed in this thesis focused on the comparative analysis of poverty control policies in three Latin American countries Mexico, Brazil and Peru, specifically in the policies of Food and Nutritional Security (SAN) and Conditional Cash Transfer programs (CCT). Research has shown the way theory and practice experienced by these policies noting that the three countries had a common point in the implementation and execution of actions to against poverty policies that was the emergence of so-called “strategies for overcoming poverty” created in order to reduce spraying and fragmentation present in the design and implementation of these programs. In Mexico we study the “Progres-Oportunidades” and the policies of SAN along with strategies “Vivir Mejor and Contigo”. In Brazil studied the “Bolsa Familia” program and policies of SAN, the Zero Hunger strategy, and analyzing the newly created program “Brasil Sem Miséria” - Brazil Without Poverty. In Peru we analyze the "Juntos", Creceer strategy and SAN policies applied in this country.

**Key-words:** public policies, conditional cash transfer programs, food securities policies, against poverty policies, strategies for overcoming poverty, Latin America, social safety, Mexico, Brazil and Peru.

# INTRODUÇÃO

## 1. Apresentação

O tema discutido nesta tese centrou-se na análise da interrelação entre as políticas de combate à pobreza em três países da América Latina, especificamente, das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). A pergunta que se almeja responder é: como os PTRCs e as políticas de SAN interrelacionam-se na reorientação das ações de combate à pobreza nos três países?

A partir desta pergunta norteadora, definiu-se uma hipótese principal: de que a evolução da estrutura de execução dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades nos três países estudados (México, Brasil e Peru) foi distinta, o que levou a contribuições diferenciadas no que concerne à política de SAN. Além disso, elaborou-se uma hipótese secundária: os PTRCs, que formam a base das ações de combate à pobreza executada nos três países estudados e subsidiam a política social, aparecem, como elementos principais dentro das ações de SAN implementadas nos três países. O objetivo geral definido foi analisar como os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional relacionam-se na reorientação das políticas de combate à pobreza nos países escolhidos.

Além do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) discutir as mudanças na orientação das políticas sociais na América Latina (A.L.) com a incorporação dos PTRCs;
- b) criticar os parâmetros adotados pelas agências internacionais para a definição da pobreza;
- c) compreender as especificidades dos programas de transferência de renda e sua complementaridade com as políticas de segurança alimentar em três países: México, Brasil e Peru, no que diz respeito a estrutura de execução destes programas;
- d) apresentar as deficiências dos programas de transferência de renda na busca pelo objetivo de combater a pobreza.

Para alcançar tais objetivos, faz-se importante, delimitar o objeto de estudo, no qual em nível macro encontram-se as políticas sociais e, dentro deste nível, existem as políticas de combate à pobreza, que compõem uma das ações sociais setoriais, chamadas de assistência social. Esta pesquisa concentra-se em duas ações específicas dentro da política de assistência social componente da política de proteção social do México, Brasil e Peru. As demais políticas sociais setoriais, tais como educação, saúde, geração de emprego e renda, previdência social, dentre outras, não serão analisadas aqui.

O termo Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tornou-se de uso corrente entre os planejadores de políticas de combate à pobreza a partir dos anos 90 do século XX. No entanto, essa expressão já existia desde a II Guerra Mundial, a guerra mostrou que um país poderia dominar o outro se interrompesse o fornecimento de alimentos. Logo, a idéia que permeou o surgimento do conceito de SAN relacionou-se com a questão estratégica que a alimentação tem, especialmente, em momentos de conflitos ou crises internacionais. Este conceito tem integrado o rol de políticas sociais<sup>1</sup> dos países europeus e do Japão a partir do pós II Guerra.

Por isso, o conceito de SAN surgiu aliado à noção de segurança nacional, pois “a soberania de uma nação corre risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficientes” (Betto, 2004, p.21). O conceito apontava para “a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de auto-suficiência por cada país” (Menezes, 1998, p.60). Portanto, a matriz do conceito de segurança alimentar que se discute contemporaneamente nasceu em decorrência da escassez de alimentos vivenciada durante a Primeira Guerra Mundial.

Na Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, o conceito de SAN ressurgiu, e passou a ser definido como:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferências em cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fazem parte das políticas sociais: a política de seguridade social (que no Brasil, guarda relação com o sistema de previdência social); as de combate à pobreza, que se concentram nas políticas de assistência social, juntamente com as de SAN; as políticas de geração de emprego e renda; a política de saúde; a política de educação, dentre outras.

<sup>2</sup> DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 1996, p.3. Disponível no site: <http://www.fao.org/documents/show>, acesso em 12/05/2005.

Foi durante a Cúpula da Food and Agriculture Organization (FAO) de 1996 que o conceito de “segurança alimentar” passou a ser associado com pobreza, conforme explicitado na Declaração de Roma: “para mejorar el acceso a los alimentos es imprescindible erradicar la pobreza” (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996, p.3). Isso porque, ao analisar as vítimas da insegurança alimentar, percebeu-se que, na maioria das vezes, as pessoas que não se alimentam regularmente com equilíbrio nutritivo são justamente aquelas que possuem uma baixa renda.

Após esta conclusão obtida em âmbito internacional, as políticas de combate à pobreza e as de SAN passaram a se inter-relacionar, de modo a fazer com que aquelas integrassem as ações para promoção da SAN e vice-versa. O conceito de segurança alimentar passou a ser associado ao combate à pobreza posto que foi evidenciada a necessidade do “acesso físico e econômico aos alimentos” para a garantia da segurança alimentar, o que pressupõe quatro requisitos: “quantidade adequada, equilíbrio nutritivo, regularidade de oferta e dignidade na forma de obtê-lo” (Belik, 2004, p.33). Assim, um programa essencial (mas, não único) na política de SAN é aquele que faculte o acesso à renda, algo se pretende, na América Latina a partir da implantação dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC).

Encontra-se, portanto, os programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) conformam um aspecto importante para a execução das políticas de SAN. Só para situar a importância destes na América Latina, dados da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL, 2010) apontam que, neste ano, aproximadamente 25% da população latino-americana teve acesso a algum tipo de programa de transferência de renda.

Assim, esta pesquisa analisou a evolução da política social na América Latina, região que passou pela adoção dos PTRCs e de políticas de SAN, e, mais recentemente, adotou “estratégias de combate à pobreza”. Para tanto, recorreu-se ao estudo de países que, na evolução da estrutura de execução das políticas sociais, tivessem implementado tanto os PTRCs como as políticas de SAN. Os três países investigados (México, Brasil e Peru) implantaram ações embasadas teoricamente nos programas de transferência de renda e nas políticas de segurança alimentar e nutricional, e a execução simultânea de ambos levou ao surgimento do conceito de “estratégias de combate à pobreza” que foi criado para integrar diferentes programas de combate à pobreza.

## 2. Método para analisar a estrutura dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC)

Cabe ainda uma pergunta: por que estudar as políticas de combate à pobreza no México, Brasil e Peru, já que existem outros países, na América Latina, que também implantaram os PTRC e as políticas de SAN? Porque os programas implementados nestes países têm características diferentes. Por exemplo, no México, eles são voltados para a superação da pobreza intergerações, portanto, este é um programa cujo desenho visa promover impactos em longo prazo. Por sua vez, o programa peruano, chamado Juntos, tem um desenho que busca a “emancipação da pobreza” no qual a renda transferida é vista como circunstancial; desta forma, o programa tem prazo de vigência determinado e, ao final, espera-se que seus beneficiários, a partir dos incentivos oferecidos pelo governo, tenham alcançado meios para inserção no mercado formal de trabalho. Já o programa brasileiro ainda padece da falta de definição de objetivos claros, mas entende-se aprioristicamente que o programa Bolsa Família tem como característica essencial a adoção da transferência de renda como uma política de proteção social<sup>3</sup>, portanto, como um direito (IPEA, 2010 e Bastagli, 2009). Os três países foram escolhidos buscando observar as diferenças na estrutura de execução dos PTRC e das políticas de SAN para, a partir destas estruturas de execução, analisar os resultados que podem ser imputados aos programas adotados.

Para além da razão vinculada aos PTRCs, foi encontrada mais uma razão relacionada às políticas de SAN, que também são diferentes nos três países. No México, a intervenção de segurança alimentar e nutricional é vinculada ao PTRC efetua a entrega de “kits nutricionais” fortificados (que contêm vitaminas e sais minerais essenciais para a gestação e o desenvolvimento das crianças), entregues no intuito de reduzir a desnutrição infantil. No Brasil, as ações de SAN (não são ligadas diretamente aos PTRC) englobam o acesso aos alimentos e à água potável, além de outras cujo intuito principal é dinamizar a agricultura familiar e local, a qual produz a maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros. Finalmente, as ações de SAN no Peru (relacionadas diretamente ao programa Juntos) abarcam tanto políticas de acesso à água potável e dinamização da agricultura, quanto a entrega de “kits nutricionais”.

Nesta tese, usou-se o método comparativo com uso de:

---

3 O *Bolsa Família*, aparentemente, visa usar a transferência de renda como um programa social gerador de demanda para os demais serviços públicos integrantes da política social: basicamente, educação, saúde e alimentação.

raciocínio comparativo que permite descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais. (Schneider & Schmitt, 1998, p.49)

Esta pesquisa pode ser qualificada como descritiva e explicativa conforme Gonçalves (2005, p.56). A pesquisa descritiva acontece “quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles”, ao passo que a pesquisa explicativa existe quando “o pesquisador procura explicar os porquês das coisas e suas causas, por meio do registro, da análise e da classificação e interpretação dos fenômenos observados”. Não se têm como interferir no desenho e execução das políticas de combate à pobreza no México, Brasil e Peru, por isso, apenas se descreve os fatos, interpretando-os. Para tanto, usou-se a pesquisa bibliográfica para analisar as políticas de SAN e os PTRC nos três países, pois, segundo Gonçalves (2005, p.57), a pesquisa bibliográfica se utiliza de fontes secundárias para analisar e interpretar um objeto. Além disso, recorreu-se a fontes de dados sobre alimentação, as quais estavam disponíveis nos sítios de agências multilaterais, como por exemplo, FAO e Banco Mundial.

A partir do objetivo geral estabelecido nesta tese, que é analisar como os PTRCs e as políticas de SAN interrelacionam-se na reorientação das políticas de combate à pobreza nos países escolhidos, é que foi iniciada a descrição da primeira etapa da metodologia, na qual foi feita uma análise detalhada da estrutura apresentada pelos programas de transferência de renda e da política de segurança alimentar do México, Brasil e Peru, produzindo:

- a) uma descrição do PTRC em seu contexto histórico, político e institucional e a relação entre esse programa e outros que o precederam;
- b) uma apresentação dos elementos empregados na preparação dos PTRCs estudados chamada de ferramenta resumo dos programas de transferência de renda com condicionalidades que engloba a apresentação: a) estrutura formal; b) estrutura substantiva e c) estrutura material do PTRC de cada país.

Segundo Di Giovanni (2009, p.20) a estrutura formal de uma política pública engloba a “teoria” usada como parâmetro para a intervenção pública, as práticas para execução de uma política e os resultados que são esperados a partir da intervenção. Enquanto, a estrutura material mostra dados como fontes de financiamento da política, suporte e custos. Di Giovanni (2009,

p.20) menciona também a estrutura substantiva, a qual analisa os atores e as razões que levaram à demanda pela ação, os interesses representados pela ação e as regras criadas para implantar uma determinada ação de política pública. Na apresentação das informações vinculadas à estrutura substantiva focou-se nas regras criadas para executar os PTRCs analisados em cada país. A única estrutura elementar das políticas públicas analisadas por Di Giovanni (2009) que não será usada para resumir os PTRCs são as estruturas simbólicas, as quais segundo o autor relacionam-se com valores, saberes e linguagens. Entende-se que a estrutura simbólica não guarda relação direta com o tema desenvolvido nesta tese, e, que seria muito difícil encontrar tais informações para cada país.

Com base em Di Giovanni (2009) criou-se um quadro resumo dos PTRCs em cada país estudado. Esta ferramenta quadro resumo dos Programas de Transferência de Renda com Condicionais foi usada para facilitar a comparação entre as estruturas elementares dos PTRCs do México, Brasil e Peru.

Quadro 1: Resumo do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades

<b>Estruturas elementares das políticas públicas</b>	<b>Características do Programa</b>	<b>México</b>	<b>Brasil</b>	<b>Peru</b>
<b>Estrutura formal</b>	Objetivo do programa			
	Ano de criação do programa			
	Meios de implantação			
<b>Estrutura Material</b>	Fonte de Financiamento do programa			
	Numero de beneficiários esperado			
	Número de beneficiários no presente			
	Repasse <sup>4</sup> do Programa (dado mais recente)			
	Valor do benefício			
<b>Estrutura Substantiva</b>	Condicionalidades			
	Regras de seleção para participar do programa			
	Regras para saída do programa			
	Prazo máximo para participar do programa			

O quadro acima foi elaborado com base na leitura de muitos artigos e documentos oficiais disponibilizados por cada um dos países.

A segunda etapa da metodologia englobou a apresentação dos resultados já alcançados pelos programas no México, Brasil e Peru com base na implantação dos PTRC e das políticas de SAN. Para tanto, foram usados dados oficiais produzidos pelos governos e por agências multilaterais (dados secundários viabilizados pela pesquisa bibliográfica).

A tese foi dividida em três níveis analíticos:

- a) Primeiro, teórico-institucional, apresentado no capítulo I analisou a evolução da política social na América Latina e guardou relação com os objetivos específicos, de produzir uma discussão sobre a definição do que se entende por política social e uma discussão os parâmetros adotados pelas agências internacionais para a definição da pobreza; de modo a obter uma perspectiva crítica da evolução da política social na América Latina.
- b) Segundo, que chamamos de teórico-estrutural englobou as discussões sobre as estruturas elementares dos PTRCs e as características básicas das políticas de SAN nos três países

<sup>4</sup> Não foram considerados os custos de administração do programa, apenas o repasse anual realizado para os beneficiários do programa.

estudados, a fim de compreender as especificidades das políticas de combate à pobreza no México, Brasil e Peru, em termos de mecanismos institucionais para implantação e execução destas ações. Este nível analítico foi discutido nos capítulos II, III e IV.

- c) Terceiro e último momento da análise discutiu os resultados que cada um dos países obteve na execução dos programas, abordando os indicadores disponíveis no México, Brasil e Peru que permitiram a comparação dos resultados das políticas de combate à pobreza, tendo por base sua estrutura original e meios de implementação. Este nível analítico pode ser chamado de teórico-formal<sup>5</sup> (o termo formal foi usado para fazer referência às estruturas elementares da política social desenvolvidas por Di Giovanni, 2009).

Foram discutidas, na sessão de análise dos resultados, as relações que podem ser estabelecidas entre os programas de transferência de renda e as políticas de segurança alimentar e nutricional, sobre as quais foram apresentadas conclusões na última parte desta tese. A partir da próxima seção desta introdução, iniciou-se uma definição mais precisa dos indicadores que foram usados na tese para alcançar os objetivos de avaliar os efeitos mais diretos das políticas de SAN nos três países.

A definição de desenho em políticas sociais foi apresentada por Timmermans & Bleiklie (1999, p.3): “policy design can be seen both in terms of process and product”. Assim, para estudar-se o processo que culminou com a estruturação das políticas de combate à pobreza nos três países, optou-se por restringir a atenção aos aspectos históricos, analisando as políticas que precederam as ações de TRC e SAN. Após a apresentação da forma de análise dos PTRCs do México, Brasil e Peru passou-se à apresentação da maneira como foram analisadas as políticas de segurança alimentar e nutricional.

### **3. Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional**

Como dito anteriormente, a justificativa para o estudo dos PTRCs em três países está vinculada com a busca por promover uma análise dos elementos de composição da estrutura de execução dos PTRCs (nível teórico-institucional) avaliando os resultados por eles alcançados

---

<sup>5</sup> O termo teórico-formal faz menção à estrutura formal da política pública desenvolvida por Di Giovanni (2009) quando este autor menciona que a estrutura forma de uma política social engloba a 'teoria', as práticas e os resultados esperados a partir da intervenção via política pública.

(nível teórico-formal). Além disso, foi feita uma descrição analítica e crítica das políticas de SAN implantadas nos três países.

O primeiro país escolhido para estudo foi o México, por ter sido o pioneiro no estabelecimento tanto de um projeto piloto de transferência de renda, quanto de uma política de segurança alimentar e nutricional, mesclando a transferência de renda com ações específicas para promover a segurança alimentar e nutricional. O segundo país escolhido foi o Brasil, o qual iniciou a implantação de políticas de transferência de renda, em alguns municípios, em meados dos anos 90, e não promoveu em suas ações iniciais a complementaridade entre os programas de transferência de renda e medidas específicas para a segurança alimentar e nutricional. O Brasil criou ações específicas para a segurança alimentar após 2003, oito anos depois do início do primeiro programa de transferência de renda em âmbito municipal. Finalmente, estudou-se o caso do Peru, que apenas recentemente passou a implantar políticas nas duas esferas – transferência de renda, criada em 2005, e segurança alimentar, executada a partir de 2007.

Com isso, optou-se por estudar analítica e comparativamente os programas *Progresá* (PTRC e SAN), *Oportunidades* (PTRC e SAN), *Bolsa Família* (PTRC) e políticas de SAN distribuídas em diferentes programas no Brasil e, finalmente, *Juntos* (TRC) e a estratégia *Crececer* (SAN), no Peru. Além destes programas, foi feita uma análise crítica das ações de segurança alimentar e nutricional executadas por estes países, observando as diferenças nos desenhos dos mesmos e procurando relacioná-los com os resultados encontrados por cada país no combate à pobreza.

#### **4. Estrutura da Tese**

Na introdução foi discutida a importância do tema, e, foram definidos os parâmetros da metodologia usada na investigação. No capítulo I foram analisadas as características principais das políticas sociais e das políticas de combate à pobreza implantadas na América Latina. No capítulo II foram apresentadas as características principais das políticas de combate à pobreza (PTRC e SAN) no México. Já no capítulo III foram discutidas as políticas de combate à pobreza (PTRC e SAN) no Brasil, enquanto no capítulo IV foram analisadas as políticas de combate à pobreza (PTRC e SAN) no Peru. No último capítulo (capítulo V) foi feita uma análise crítica dos

principais resultados que podem ser associados aos PTRCs e às políticas de SAN. Finalmente, foram descritas conclusões a partir de toda a pesquisa feita.

## CAPÍTULO I

### **POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DE SUA EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**

Neste capítulo, discutiu-se, o nível teórico-institucional, alguns aspectos históricos que envolvem o papel desempenhado pela política social e a política de combate à pobreza na América Latina. Ressalta-se tal enfoque, mencionado na introdução desta tese como capaz de oferecer um “pano de fundo” para a compreensão do nascimento e consolidação das políticas de SAN e dos PTRCs na A. L.

Vale iniciar esta discussão definindo o que se entende por política social. De acordo com Hudson, Kuhner e Lowe (2008, p.15), as políticas de proteção social podem ser definidas como ações do Estado para cobrir as seguintes contingências, riscos e necessidades: i) desemprego, ii) velhice ou viuvez, iii) doença, iv) deficiência, v) acidente de trabalho ou doenças profissionais, vi) educação dos filhos, vii) maternidade ou paternidade.

Interessante notar que a bibliografia sobre o tema muitas vezes menciona a existência de políticas de combate à pobreza como se as mesmas fizessem parte da política social. Entende-se, no entanto, que se um país tem uma política social e esta funciona bem, a política de combate à pobreza passa a ser residual, já que a primeira cobre as contingências de vulnerabilidade que aparecem ao longo da vida das pessoas. As políticas sociais podem ser divididas em setores, tais como: geração de emprego e renda, saúde, previdência social, educação e assistência social.

Todas as ações analisadas nesta tese circunscrevem-se à política de assistência social, ou seja, os PTRCs e as políticas de SAN são ações definidas com o objetivo de combater a pobreza e, portanto, ações de assistência social. Sabe-se que os três países possuem ministérios específicos para coordenar as políticas de combate à pobreza analisadas nesta tese, mas, defende-se que as ações aqui estudadas estão circunscritas às ações de assistência social.

Entende-se que a política social “can be seen as a positive instrument of change; as an unpredictable, incalculable part of the whole political process” (Titmuss, 1974, p.26). Já os autores Lenhardt & Offe (1984, p.12) afirmam que “a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho

assalariado”. Ou seja, a política social nasceu na sociedade capitalista, e, segundo Lenhardt & Offe (1984), tem como função regulamentar o processo de proletarização.

O objetivo deste capítulo é apresentar um histórico da evolução da política social nos países desenvolvidos e, especialmente, na América Latina. Além disso, este capítulo apresenta uma discussão das ações de combate à pobreza tendo em vista os parâmetros usados pelas agências multilaterais para definir o que se considera como pobreza. O capítulo é composto por cinco subitens, sendo o primeiro dedicado à análise das políticas sociais e seu papel no desenvolvimento econômico, especialmente dos países desenvolvidos. O segundo apresenta a evolução da política social na América Latina, chegando até ao tema da emergência da transferência de renda. O terceiro subitem versou sobre o Consenso de Washington e sua influência nas políticas de combate à pobreza na América Latina. O quarto aspecto analisado discutiu a importância atual dos programas de Transferência de Renda na América Latina. E finalmente, o último subitem versou sobre a emergência das políticas de segurança alimentar e nutricional.

## **1. O papel das políticas sociais no processo de desenvolvimento capitalista**

Acredita-se que a política social, nos termos definidos no tópico anterior, traz consigo ubiquidade<sup>6</sup> (Hudson, Kuhner e Lowe, 2008), pois ela está presente em praticamente todas as preocupações do cotidiano, já que guarda relação com trabalho, educação, saúde, habitação e condições de vida. Considerando a ubiquidade da política social, reforça-se a essencialidade da mesma na sociedade contemporânea, a qual, apesar dos avanços tecnológicos e econômicos, ainda convive com a “persistência de pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas” (Sen, 1999, p.9), que podem ser encontradas em países ricos e, principalmente, nos países pobres.

Nesta perspectiva, as políticas de combate à pobreza apresentam-se como integrantes das políticas sociais (essencialmente das ações setoriais de assistência social) e defende-se que o estudo de suas características em três países da América Latina, pode oferecer um bom espectro das medidas tomadas na região para enfrentar a pobreza.

---

<sup>6</sup> Ubiquidade: fato de estar presente em toda a parte ao mesmo tempo. A palavra vem do francês *ubiquité*. Retirado do site: <http://www.priberam.pt/DLPO/default.aspx?pal=ubiquidade>, acesso em 16/04/2010.

Um dos marcos, em âmbito mundial, para a política social foi o Plano Beveridge, que surgiu no final de 1942, na Inglaterra imersa no cenário de devastação do pós-guerra. O documento “Social Insurance and Allied Services” ficou conhecido com Relatório Beveridge e incluía o Plano de Seguridade Social ou Plano Beveridge. Este plano de 1942 já “traduzia uma visão sobre o sistema de proteção social integrada e universal, centrada no conceito de necessidade (*want*)” (Lavinias & Cavalcanti, 2007, p. 255). O esquema de proteção social proposto por Beveridge concentrava-se na libertação da necessidade e de mais quatro grandes óbices à reconstrução do país: doença, ignorância, miséria e desocupação.

Conforme Hudson, Kuhner & Lowe (2008, p. 15), os cinco pilares do Plano Beveridge foram: a) necessidade (*want*), b) ociosidade<sup>7</sup> (*idleness*), c) miséria (*squalor*), d) ignorância (*ignorance*) e e) doença (*disease*). Considera-se que o conceito moderno de política social<sup>8</sup> surgiu daí, já que “...at the most basic level, the goal of social security can be defined as protecting the income of individuals or families in the face of common contingencies or risks such as old age or unemployment” (Hudson, Kuhner & Lowe, 2008, p. 16). Para corroborar com a perspectiva adotada nesta tese, qual seja, a de que a política social contém a política de combate à pobreza, ressalta-se que “if the chief goal of social security programs is to protect incomes, then we might expect well-functioning system to eliminate poverty” (Hudson, Kuhner & Lowe, 2008, p. 28).

O desenvolvimento das instituições que ofertam serviços<sup>9</sup> de proteção social recebeu impulso de duas fontes (Lenhardt & Offe, 1984, p.31): “a) riscos factuais do processo de industrialização capitalista, b) organização da classe operária que proclama e impõe ao Estado suas exigências”. Ou seja, em algum momento da evolução do sistema capitalista, parece ter ficado evidente que “a concentração de renda e da riqueza seria não apenas injusta do ponto de vista social, mas também disfuncional à eficiência do próprio sistema capitalista” (Lavinias & Cavalcanti, 2007, p.257). Desta forma, buscou-se definir um padrão mínimo de consumo (que, na crise, deveria ser viabilizado pelo Estado) para as pessoas carentes, almejando reinseri-las no mercado e, por meio da renda transferida, dinamizar as economias.

A política social almeja garantir “desde um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de

---

<sup>7</sup> Ociosidade, aqui, pode ser entendida como desocupação, vadiagem.

<sup>8</sup> A despeito de sabermos que Bismarck introduziu o seguro de saúde em 1883, na Alemanha, o seguro de acidentes em 1884 e o seguro de aposentadoria e invalidez em 1889, entendemos que este modelo de “proteção social” é menos universalista, e, portanto, não o consideramos diretamente relacionado com o modelo de Bem Estar Social inaugurado e vivenciado na Europa do pós II Guerra.

<sup>9</sup> A política social é composta pelo conjunto de serviços de proteção social.

acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, p.66). Com isso, a política social faz parte da garantia da cidadania social, que se torna um objetivo a partir do conflito de interesses que prevalece no Estado capitalista. Assim, uma das metas da política social envolve “o estabelecimento de um padrão básico de inclusão social que contenha a idéia de dignidade e de cidadania” (Yasbek, 2004, p.109). Portanto, a natureza progressista da política social dependerá da condução da “luta” entre os integrantes do Estado por maior ou menor cidadania social, econômica e política<sup>10</sup>.

A existência de pessoas pobres foi funcional ao capitalismo, especialmente no início do processo de desenvolvimento capitalista, quando a expropriação da mais-valia dependia da existência da pobreza, de forma a “obrigar” os pobres a trabalharem. Nesta fase, houve o fortalecimento de uma das piores servidões para o ser humano: “a necessidade<sup>11</sup>” (Castel, 1998). Polanyi ao mencionar o surgimento do mercado de trabalho, não deixou de ressaltar a importância da pauperização da classe trabalhadora como meio de obrigar os “homens livres” a trabalhar: “só a fome pode incentivar e incitar ao trabalho” (Polanyi, 1980, p. 70).

Neste contexto, foi atribuída às paróquias a função de “cuidar de seus pobres”, uma vez que não existia um Estado para fazer face às necessidades insatisfeitas destes indivíduos (Castel, 1998). Ou seja, desde os primórdios do sistema capitalista, aqueles que conviviam com a privação demandavam uma “ajuda” para que suas necessidades mínimas pudessem ser atendidas. A discussão contemporânea vinculada ao combate à pobreza nada mais fez do que definir o modelo de ação a ser impresso às “ajudas” para o atendimento das necessidades básicas.

As intervenções estatais orientadas para proteção social dos excluídos da dinâmica capitalista surgiram desde a Lei dos Pobres, estabelecida na Inglaterra e País de Gales, pela primeira vez, em 1534<sup>12</sup>, a qual visava lidar com os pobres, os impotentes ao trabalho e os vadios<sup>13</sup>. Porém, a Lei dos Pobres, que marcou a história da proteção social, foi promulgada em 1834 e alterou o sistema de proteção aos pobres, o qual saiu de uma proteção descentralizada, vinculada às paróquias, para uma ação centralizada em nível nacional, que culminou com a criação de vários asilos para cuidar dos pobres na Inglaterra.

---

<sup>10</sup> Marshall (1964) define cidadania econômica como o direito de participar da evolução econômica da sociedade, e o direito civil básico como o “direito a trabalhar”. Já a cidadania política guarda relação com a possibilidade de participação nas decisões, nas discussões e na “luta” pelas cidadanias social e econômica.

<sup>11</sup> “Necessidade” foi usado por Castel (1995) no sentido das necessidades ontológicas do ser humano, como por exemplo, alimentação, proteção física e afetiva.

<sup>12</sup> Retirado do site: [http://www.institutions.org.uk/poor\\_law\\_unions/the\\_poor\\_law1.htm](http://www.institutions.org.uk/poor_law_unions/the_poor_law1.htm). Acesso: 23/04/2010.

<sup>13</sup> Vale dizer que, no contexto de acumulação primitiva de capital, era importante considerar a vadiagem como crime, haja vista que esta desestimulava os pobres ao trabalho.

Polanyi (1980) ressaltou a importância da Lei dos Pobres (*Poor Law*) na Inglaterra, a qual ajudou a definir quem era pobre e “merecia a ajuda” do Estado, esta lei era direcionada somente àqueles que estivessem sem meios de ofertar sua mão-de-obra no mercado. Vale dizer que Polanyi destacou, em sua obra, que vários autores da época passaram a ver os impostos para os pobres<sup>14</sup> como um seguro contra a revolução. Vê-se, portanto, a funcionalidade da pobreza para o desenvolvimento do mercado de trabalho e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do próprio sistema capitalista.

Assim, a existência de privações foi funcional ao capitalismo, especialmente no início do processo de desenvolvimento capitalista, quando a expropriação da mais-valia dependia da existência da pobreza e de necessidades insatisfeitas para que os pobres se sentissem “motivados” ao trabalho. Nesta fase, houve o fortalecimento de uma das piores servidões para o ser humano: “a necessidade<sup>15</sup>” (Castel, 1998). Polanyi (1980, p. 70).

Para alguns autores, a discussão da teoria do desenvolvimento guarda relação com a política social (Mkandawire, 2005 e Kerstenetzky, 2011) nestes termos, entende-se a política social como essencial para promover o desenvolvimento econômico e social dos diferentes países. O que se entende por desenvolvimento muda de acordo com a definição de diferentes estudiosos do tema, adotou-se a perspectiva de Sen (1993, p.30, *apud* Walker & Unterhalter, 2007): “a person’s ability to do valuable acts or reach valuable states of being; [it] represents the alternative combinations of things a person is able to do or be”. Logo, capacidades (capacitações) são mecanismos que o desenvolvimento deve promover para que as pessoas tenham meios de fazer ou escolher viver de um jeito que lhes gere satisfação. Pela ótica de Sen (1999), a pobreza é vista como “uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda”.

Por esta perspectiva o foco central da intervenção pública, no sentido de promover o desenvolvimento social e econômico, deve ser a promoção da liberdade de escolha para os cidadãos de um determinado Estado, e, principalmente, a garantia de direitos sociais, políticos e econômicos. Portanto, ações de política social que gerem dependência à intervenção estatal podem ser classificadas como promotoras de “mínimos sociais”, mas, não necessariamente fomentam o desenvolvimento humano e social, pois estas ações restringem a capacidade de escolha de “uma vida que se tem alguma razão para valorizar” (Sen, 1999).

---

<sup>14</sup> Arrecadação tributária vinculada às leis de proteção mínima aos pobres.

<sup>15</sup> “Necessidade” foi usado por Castel (1995) no sentido das necessidades ontológicas do ser humano, como por exemplo, alimentação, proteção física e afetiva.

Ainda refletindo sobre a política social, a obra de Sen (1999, p. 105) indicou que a renda deve ser usada apenas como “uma unidade na qual se mede a desigualdade”, e ressaltou também a importância de os formuladores de políticas refletirem sobre a “renda como veículo de redução da desigualdade” e não como capaz de minorar a pobreza, pois “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza” (Sen, 1999, p.109). Ao mencionar meios que, para ele, seriam suficientes para prevenir a fome coletiva, o autor afirmou a necessidade de “criar um nível mínimo de renda e *titularidade*<sup>16</sup> para as pessoas afetadas pelas mudanças econômicas” (Sen, 1999, p.198). Para ele, os intitamentos seriam essenciais para evitar a fome coletiva, posto que eles facultam a posse de algum “recurso”, que pode ser classificado como bens que possibilitem a produção (por exemplo, terra) ou a criação de condições de troca que beneficiem, ou que ao menos não prejudiquem, os mais frágeis na relação social presente na troca.

Ressalta-se que toda a análise dos programas e das políticas de combate à pobreza efetuada por este trabalho foi embasada pela posição teórica de que tais ações almejam a emancipação dos beneficiários, de modo que estes tenham meios para modificar seu padrão de vida. Ou seja, as políticas públicas de combate à pobreza devem promover as “capacitações” e os “intitamentos”, criar meios para que as pessoas possam superar a pobreza, e, devem garantir direitos.

Portanto, o desenho impresso às políticas de combate à pobreza é essencial na criação de “capabilities” e “entitlements”. Apesar da constatação da necessidade de promoção de “capacitações” ou “intitamentos” por parte dos desenhos das políticas de combate à pobreza, organismos multilaterais têm considerado os gastos em seguridade social analisados em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), para comparar os sistemas de proteção social de diferentes países. Assim, poucas têm sido as discussões sobre o caráter emancipador ou não das intervenções das estratégias de combate à pobreza, mas os estudos e comparações guardam relação com percentuais de gastos em proporção ao PIB.

Apesar da crítica acima expressa, usou-se, para uma primeira aproximação a ser considerada na definição dos “padrões” de Sistemas de Proteção Social, o montante de investimentos efetuados em política social por cada país estudado. Assim, segundo classificação

---

<sup>16</sup> O autor define *entitlements* como mercadorias sobre as quais a pessoa pode estabelecer posse. Engloba a propriedade de recursos (dotação); a possibilidade de produção (tecnologia e conhecimento disponível) e condições de troca (que o autor define como um potencial para a troca e determinação de preços relativos dos diferentes produtos).

do Banco Mundial, os gastos em política social definem a importância dada por cada país a este tema. Por esta classificação, países que apresentam gastos entre 10% e 20% do PIB (Produto Interno Bruto) com as políticas sociais são considerados como países de alta renda. Já aqueles que gastam, em média, entre 5% e 10% do PIB com a política social têm sido classificados como países de renda média, e os que gastam entre 1% e 2% são considerados países de renda baixa.

Segundo dados da CEPAL (2009), em 2008 o México gastou 13% do seu PIB na política social, enquanto o Brasil investiu em torno de 17,7% do PIB em políticas sociais (incluindo a previdência social), ao passo que o Peru gastou algo em torno de 10,2%. Assim, considerando a classificação do Banco Mundial, os três países estudados nesta tese poderiam ser classificados como de renda alta (sendo que o Peru ficaria no limiar entre renda média e renda alta<sup>17</sup>). Pondera-se a importância de se considerar o percentual deste gasto social que efetivamente chega aos mais pobres, pois, apesar dos países apresentarem consideráveis percentuais de gastos sociais em relação ao PIB, grande parte destes recursos não chega aos que mais precisam dele.

Após esta contextualização da política social em anos recentes, passou-se a uma retrospectiva histórica do Estado de Bem-Estar Social na Europa, depois foi analisada a evolução da política social nos países em desenvolvimento ou os “laters”, dentre os quais se encontram os países em estudo. O retorno às origens do Estado de Bem-Estar Social nos remete às mudanças seculares associadas com o processo de industrialização e, principalmente, à repartição das formas tradicionais de proteção social e da vida familiar (Pierson, 2003, p.1). O “surgimento” da proteção social guarda relação com os avanços do processo de industrialização que passou a apartar os trabalhadores dos meios de sobrevivência.

O Estado de Bem-Estar Social pode ser caracterizado como uma rede de proteção social, cuja criação e manutenção foram intensificadas no período da grande depressão dos anos 30, e que foi aperfeiçoada durante a fase de bipolarização do Mundo entre países socialistas e capitalistas. Esta forma de intervenção estatal teve como principais inspiradores os economistas John Maynard Keynes e Karl Gunnar Myrdal. É uma forma de intervenção do Estado no funcionamento da economia e da sociedade que ficou datada na história do capitalismo, já que prevaleceu basicamente entre os anos 1930 e 1970, os quais ficaram conhecidos como “anos de ouro do capitalismo”.

---

<sup>17</sup> Os dados foram retirados do documento *Panorama Social da América Latina* (CEPAL, 2009).

Vale destacar que o Estado de Bem-Estar Social que nos interessa estudar teve maior desenvolvimento no século XX. Entre os anos 1909-1923, as inovações na adoção do Estado de Bem-Estar estiveram relacionadas com a proximidade geográfica entre os países europeus e a existência de certo nível de desenvolvimento industrial (Pierson, 2003, p.5). Após 1923, houve maior tendência de que outros países adotassem o Estado de Bem-Estar, mesmo aqueles com baixo nível de desenvolvimento industrial. O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como um modelo de intervenção do Estado na economia de mercado que fortaleceu e expandiu o setor público, além de implantar e gerir os sistemas de proteção social.

Em termos de tipologia dos países em torno do Estado de Bem-Estar Social, uma das principais referências bibliográficas é Esping-Andersen (1990<sup>18</sup>) com sua obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Destaca-se também a obra deste autor intitulada *Social Foundations of Post-Industrial Economies* (1999), a qual atualiza a tipologia realizada em 1990. Em sua análise de 18 países de alta renda, o autor avaliou dados vinculados a pensões, seguro-desemprego e seguro-saúde, e a partir dela, propôs a seguinte categorização do Estado de Bem-Estar Social:

- a) Regime Liberal: oferece baixo nível de proteção de renda, que geralmente não ultrapassa uma provisão básica de seguridade, com baixa redistribuição de renda.
- b) Regime Social Democrático: oferece alto nível de proteção social e a renda é distribuída entre grupos sociais, com o objetivo de gerar uma sociedade mais igualitária.
- c) Regime corporativista-conservador: oferece alto nível de proteção de renda, mas é associado à modesta redistribuição de renda entre as classes sociais (Hudson, Kuhner & Lowe, 2008, p.19).

Conforme Hudson, Kuhner & Lowe<sup>19</sup> (2008, p.26), as metas almejadas a partir das políticas de proteção social diferem entre os regimes. Por exemplo, o regime liberal aposta em uma rede de seguridade social básica, já o modelo Social Democrata enfatiza os benefícios universais com proteção social robusta. O último modelo, chamado corporativista-conservador, promove a existência de um forte sistema de seguridade social, entretanto, o financiamento deste

---

<sup>18</sup> Antes de Esping-Andersen realizar a categorização acima exposta, devemos destacar a categorização feita por Titmus, nos anos 60, e, resumida no texto: AURELIANO, L. E DRAIBE, S. "A Especificidade do Welfare State Brasileiro", in *Economia e Desenvolvimento 3*. Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.

<sup>19</sup> Tradução própria com base no texto original dos autores.

sistema (que é vinculado aos rendimentos) acaba por reduzir os impactos positivos relacionados à redistribuição da renda.

Vale ressaltar que desde os anos 1990, quando a obra de Esping-Andersen foi escrita, até os dias atuais, algumas coisas mudaram nestas três categorias criadas para análise do Estado de Bem-Estar Social. Por exemplo, o regime liberal que tem como ícone exemplo os Estados Unidos, em 2010 aprovou uma nova regulamentação para o setor de saúde do país, que deve ampliar a cobertura do seguro saúde para 30 milhões de americanos nos próximos anos. A aprovação desta “reforma” na saúde foi muito polêmica, devido ao fato do país ser uma sociedade muito conservadora<sup>20</sup> e que defende o liberalismo econômico. Ao mesmo tempo, reflete-se que mesmo o regime Social Democrata, que tem como principais representantes os países escandinavos, e que promove a proteção social mais completa e universalista dentre os três regimes, sofreu modificações ao longo dos 20 anos passados após a publicação da obra de Esping-Andersen.

Os regimes que geravam mais proteção, como o social-democrata e corporativista-conservador, sofreram influências da “onda neoliberal” que esteve presente no Mundo desde o final dos anos 1970 e provocou reduções na cobertura da seguridade social. Por outro lado, recentemente, no cenário da crise internacional de 2008, a humanidade assistiu a uma ampliação da participação do Estado na economia. Nesta circunstância, o regime liberal foi aquele que mais impacto sofreu, uma vez que passou a aceitar e assumir a importância da participação do Estado no direcionamento e regulamentação dos investimentos e na provisão de serviços públicos. Tal movimento foi essencial na ampliação das políticas sociais em vários países afetados pela crise.

Outra classificação para os regimes de Bem Estar Social foi apresentada por Parijs (1997), que também classificou três modelos de referência para o desenho da política social:

- a) Modelo Bismarckiano: baseia-se em um sistema de seguros sociais de caráter obrigatório, que funciona *a posteriori* somente para os cidadãos que realizaram a contribuição, na qualidade de trabalhadores, ao longo de sua vida ativa (exemplo: Alemanha).
- b) Modelo Beveridgeano: sustenta-se na intervenção *ex ante*, recorrendo, portanto, a uma noção de solidariedade mais forte que aquela presente no modelo bismarckiano. Nesse modelo, o interesse coletivo predomina sobre o individual, sem necessidade de contrapartidas ou contribuições prévias (exemplo: Inglaterra).

---

<sup>20</sup> A edição da revista *The Economist* de 27 de março a 02 de abril de 2010 trouxe uma reportagem completa sobre a Health Reform, o título da reportagem foi “Signed, Sealed, Delivered”.

- c) O terceiro modelo para Parijs (1997) foi inspirado no filósofo Thomas Paine e foi denominado paineano. Neste modelo, transfere-se a cada indivíduo, sem qualquer tipo de focalização ou seletividade, uma renda básica de valor uniforme (exemplo: países escandinavos).

Vale ainda destacar duas questões: a primeira é que, a despeito do avanço, em termos de desenho, nos regimes de Estado de Bem-Estar Social Europeus, temos que considerar que estes países passaram séculos dentro do processo de industrialização sem que houvesse uma rede mínima de proteção social (Chang, 2002) e sem o estabelecimento de leis trabalhistas, já que o Estado de Bem-Estar Social é datado historicamente. A segunda questão a ser ressaltada é que o modelo de Estado de Bem Estar Social desenvolvido na Europa pôde servir como orientação para os países de industrialização tardia ou “laters”. Não se deve desconsiderar que o Estado do Bem-Estar Social europeu representou o “ponto alto” de uma longa marcha de direitos que visavam assegurar aos cidadãos direitos sociais importantes em paralelo a seus direitos legais e políticos (Hudson, Kuhner e Lowe, 2008, p.9).

Considera-se ainda que existe uma dupla causalidade entre desenvolvimento econômico e a prevalência dos regimes de Bem-Estar Social. A combinação entre política social e desenvolvimento relaciona-se com a perspectiva do crescimento como gerador do desenvolvimento social *ao mesmo tempo* em que o desenvolvimento social gera o crescimento. Gallegos & Trueba (2006, p.169) fazem referência ao conceito apresentado por Sen (1999), chamado de *growth mediated*, para o primeiro caso, e *support led*, para o segundo. Nos diferentes países do Mundo, ambas as perspectivas - o crescimento gerando o desenvolvimento social e, o desenvolvimento social gerando o crescimento - tem prevalecido no processo de expansão capitalista, dado que estas perspectivas são inseparáveis. A partir do próximo tópico, apresentou-se um panorama histórico da política social na América Latina.

## **2. Política Social na América Latina**

Começa-se esta seção apresentando o que se entende por países de capitalismo tardio (Cardoso de Melo, 1982) este termo faz referência aos países que tiveram o seu desenvolvimento industrial intensificado entre os anos 1920 e 1930, como a grande maioria dos países da América Latina, especificamente aqueles estudados nesta tese, México, Brasil e Peru. Para Pierson (2003,

p.5), os países de capitalismo tardio tenderam a encarar o Estado de Bem Estar Social como meio de promover o desenvolvimento “por eles mesmos”, posto que havia um pressuposto teórico nos países de capitalismo tardio que o desenvolvimento social iria fomentar o mercado interno alimentando o desenvolvimento econômico.

Além disso, para Pierson (2003, p.6), os países de industrialização tardia criaram um sistema de Bem Estar Social com tendência à intensificação dos encadeamentos tanto no aspecto econômico como no social, pois as políticas desenhadas foram mais ativas (anticíclicas), algo que, segundo Mkandawire (2005), auxiliou estes países a promoverem o “*catching up*” frente aos Estados mais avançados. Nesta circunstância, os países de industrialização tardia passaram a dar importância às políticas sociais e estas se tornaram parte da estratégia de crescimento econômico. Autores como Draibe e Riesco (2009, *apud* Kwon, 2005 e *apud* UNRISD, 2003) chamam a estrutura de políticas sociais na América Latina de “developmentalist welfarism in Latin America”, conceito que poderia ser traduzido como “bem-estar desenvolvimentista”.

Pierson (2003, p. 11) afirma que a América Latina foi a primeira região fora da Europa que desenvolveu instituições próximas às do Estado de Bem-Estar Social. Ressaltando que na região “as definições estatutárias da seguridade social, que datam das primeiras décadas do século XX, são dominadas pela estratégia de seguridade vinculada ao trabalho” (Dixon, 2000). Pondera-se, no entanto, que atualmente, na América Latina, a média de pessoas ocupadas que contribuem para um sistema de seguridade social gira em torno de 38%, de acordo com os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2006, p. 45). Ou seja, mais de 60% da população da região tem sido alijada do direito à política de seguridade social vinculada ao trabalho.

Conforme Mesa-Lago (2003), o primeiro grupo de países a implantar um conjunto de políticas próximas ao modelo de Estado de Bem-Estar Social foi chamado de “pioneiro”, e era composto por Argentina, Uruguai, Chile, Brasil e Costa Rica. Este grupo caracterizou-se por ter desenvolvido as políticas de Bem-Estar entre os anos 1910 e 1920, e por ter criado o sistema de seguridade social e a legislação trabalhista até os anos 1950. Este sistema, entretanto, foi descrito como *altamente estratificado e fragmentado*, ou seja, a maior parte das políticas sociais postas em prática direcionou-se a estratos sociais específicos, e não cobria a maioria da população (Fiori, 2010).

O segundo grupo de países latino-americanos, que criaram seus sistemas de proteção social após os anos 1940, foi chamado de “intermediário” e englobava Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia e Equador. Estes implantaram a proteção social com *baixo índice de desenvolvimento industrial*, em comparação ao grupo pioneiro (Pierson, 2003, p.12). Tal fato permite apontar que, a despeito da existência de um *gérmen* de proteção social, houve um desenvolvimento minimizado em decorrência da fragilidade presente na industrialização destes países. Ressalta-se que dois dos países estudados nesta tese enquadram-se neste grupo intermediário (México e Peru) e apenas um, o Brasil, foi classificado no grupo pioneiro.

Dos grupos identificados por Mesa-Lago (2003), o último foi chamado de “late comers”, representado por República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti. Eles desenvolveram os esquemas de proteção social entre os anos 1950 e 1960, mas não tinham garantido o seguro desemprego até o ano de 2003, quando o texto de Pierson (2003) foi escrito. Entre os *late comers*, a proteção social é composta por programas focalizados, fragmentados, e parciais frente à população-alvo: cobre pequena parte da população economicamente ativa, podendo ser caracterizada com grande número de pessoas pobres, pertencentes ao setor informal da economia.

Pierson (2003) afirmou que, na maior parte dos países da América Latina, os regimes de Bem-Estar caracterizaram-se por altos gastos públicos. Os países de capitalismo tardio desenvolveram suas políticas de proteção social com *baixo índice de poupança interna*, e direcionaram a maior parte dos gastos para a saúde e a educação primária (áreas com mais características progressivas em termos de distribuição de renda). Em comparação ao modelo europeu, as políticas de Bem Estar Social implantadas nos países latino-americanos podem ser consideradas incompletas, por terem sido centradas em saúde e educação, e por não terem promovido a universalização de saneamento básico, energia elétrica, água potável, entre outros serviços públicos que já foram universalizados na Europa há muitos anos.

Conforme Lavinias (2002, p.28) “a trajetória latino-americana é distinta, pois o Estado do Bem Estar, inconcluso e imperfeito, amputado da sua vocação universalista, salvo algumas exceções, deixou nas mãos dos trabalhadores, a quem foi negada tal condição formal, o enfrentamento da pobreza *per se*”. A autora menciona a característica que mais prevalece nos sistemas de proteção social na América Latina: a contribuição via mercado de trabalho formal para se ter acesso aos serviços sociais, o que impossibilitou e ainda impossibilita que as políticas

sociais na região consigam alcançar o padrão europeu em termos de universalização e acesso, já que, em situações de desemprego, amplia-se muito o número de não contribuintes ao mercado formal de trabalho.

Compartilha-se com Pierson (2003) a perspectiva de que a lógica desenvolvimentista de alguns Estados latino-americanos teve impacto na emergência dos diferentes regimes de proteção social na região, ressaltando que este autor considerou relevante a teoria da dependência (análise da dependência do capitalismo latino americano em relação aos países desenvolvidos) e apresentou a importância do processo de substituição de importações para a gênese das políticas de proteção social na região. Ressalta-se ainda que, no Brasil, as primeiras políticas de proteção social datam dos anos 1920, mas, principalmente dos anos 1930, quando o processo de substituição de importações ainda estava começando.

Assim, não se pode desconsiderar a correlação existente entre a gênese de um sistema de proteção social nos países de capitalismo tardio com o processo de substituição de importações<sup>21</sup>; já que as políticas de proteção social na América Latina estiveram reféns da busca pela industrialização, que foi vista como o caminho para superação do subdesenvolvimento. Além disso, há que se considerar que a maioria dos países da América Latina passou por ditaduras, momentos em que as ações de proteção social visavam mais a legitimação do poder do que, propriamente, a criação de uma política social com caráter redistributivo.

Isso quer dizer que a política social criada na América Latina não promovia maior equidade social, segundo Titmuss (1974, p.26): “there are social insurance programmes in some Latin American countries, Brazil in particular, which function as concealed multipliers of inequality – they transfer resources from the poor to the rich”. Apesar da análise feita por Titmuss a respeito da política social brasileira, a Constituição de 1988 estabeleceu novas bases para a política social do país, as quais estiveram vinculadas com a universalização das ações. Nestes termos, enquanto a maioria dos países da A.L. implantava ações de redução do orçamento das políticas sociais, no Brasil era promulgada a Constituição de 1988.

Na América Latina, destaca-se uma fase de crescimento da oposição política e econômica às ações de proteção social, particularmente, após os anos 1970. Em diferentes momentos, entre os anos 70 e 90, os países da região passaram a se enquadrar nos programas de austeridade fiscal

---

<sup>21</sup> O Processo de Substituição de Importações foi uma estratégia usada pelos países de capitalismo tardio para promover suas indústrias nacionais a partir da substituição dos produtos importados pela produção nacional dos mesmos. No caso do Brasil, tal movimento se deu especialmente em contextos de restrição externa, quando a moeda se encontrava desvalorizada.

com intuito de promover a deflação nestas economias, fase que ficou conhecida como “ajuste estrutural” (Boscheti, 2007, p.94). E foi neste contexto que as ações intituladas neoliberais surgiram, as quais passaram a tratar as políticas sociais como perniciosas ao desenvolvimento econômico, já que elas “aumentavam o consumo e diminuíam a poupança da população” (Boscheti, 2007, p.94).

A fase de ajuste estrutural gerou como resultado um processo de forte empobrecimento da maioria da população latino-americana. Em números absolutos, a população pobre<sup>22</sup> na região aumentou significativamente na década de 1990, saiu de 200,2 milhões em 1990 para 211,5 milhões em 1999, ou seja, um crescimento de 5,64 pontos percentuais em nove anos. Em números absolutos, a população pobre teve uma redução singela no ano 2000, em comparação a 1999 (diminuiu de 211,5 milhões para 207,1 milhões, conforme a série apresentada pela CEPAL, 2006), e voltou a crescer nos dois anos seguintes (em 2001, chegou a 213,9 milhões e, em 2002, passou para 221,4 milhões). Os dados correspondentes ao ano de 2003 demonstravam que 226<sup>23</sup> milhões de pessoas encontravam-se em situação de pobreza, o que significava 44,3% da população da América Latina. Das 226 milhões de pessoas pobres, 98 milhões (19,2% da população latino-americana) viviam em situação de extrema pobreza ou indigência. Em 2004, houve redução dos níveis de pobreza e indigência na região, momento em que os dados de pobreza tiveram sua prevalência reduzida para 42,0% da população total da América Latina, chegando a 217,0 milhões de pessoas. Mas, mesmo com esta redução observada nos dados de 2004, o percentual de pobres na região, atualmente, está muito próximo de 40%, algo que se confirmou na previsão da CEPAL (2009) para o percentual de pobreza na América Latina nos próximos anos da série.

O ano de 2008 deve ser uma referência para a análise da evolução da pobreza na região por ter sido um ano de crise financeira internacional. De acordo com dados da CEPAL (2010), no ano de 2009, 33,1% da população latino-americana tinha renda compatível com a classificação de pobreza, sendo que deste percentual, 13,3% tinham renda compatível com a indigência. Outro dado relevante trazido pelo documento da CEPAL é que houve queda de 3% no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da região, entre 2008 e 2010. Com isso, houve ampliação do número de

---

<sup>22</sup> De acordo com parâmetros do Banco Mundial, a definição de população pobre é aquela que tem renda de até US\$1,00 por dia.

<sup>23</sup> Este dado representa um crescimento de 13% entre o dado de 1990 (200,2 milhões de pessoas pobres) e o dado de 2003 (226 milhões de pessoas).

pobres e de indigentes: somente entre 2009 e 2010, o percentual de pessoas em extrema pobreza subiu de 12,9% para 13,3% (CEPAL, 2009, 2010, respectivamente).

Em cenário de prevalência de um grande número de pessoas pobres, destaca-se a perspectiva de Cohn (1995, p.6) de que as políticas de combate à pobreza devem ter duas faces: a de alívio da pobreza, que coaduna com ações emergenciais, programas focalizados e assistencialistas; e a de superação da pobreza, que tem seu foco de ação no horizonte de médio e longo prazo e visa a construção de um novo modelo de crescimento, com equidade social. Conforme o Panorama Social da América Latina (2009), “os novos enfoques de proteção social enfatizaram progressivamente a proteção frente a eventos de redução da renda, pobreza de renda e exclusão social, que colocam as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social” (CEPAL, 2009, p.22), como na crise de 2008, que jogou milhares de pessoas para a situação de pobreza e indigência na região. Segundo este mesmo documento, as “... novas perspectivas também buscam combinar o eixo do combate à pobreza com o de combate à desigualdade e promoção da coesão social, através da articulação e execução de diversos programas sociais, que coordenam os alcances da seguridade social tradicional, a provisão de serviços sociais e a oferta de programas assistenciais” (CEPAL, 2009, p.22).

A despeito do discurso apontado pela CEPAL, as estratégias recentes para a pobreza na América Latina, têm tido os programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRCs) como um componente essencial. Isto porque estes programas, que possuem uma nítida orientação para o combate à miséria e à pobreza extrema, têm implantação rápida e afetam diretamente a renda dos mais pobres, o que, portanto, tende a produzir resultados mais rápidos. Porém, a ênfase maior é na garantia de acesso à renda, ou seja, na transferência de renda para que as pessoas pobres ultrapassem a linha da pobreza ou da indigência.

Ou seja, o discurso da Cepal de que se almeja combater a pobreza por meio do combate à desigualdade não se verifica na realidade, afinal, tais programas apenas transferem renda sem necessariamente afetar o acesso a bens e serviços públicos, os quais poderiam romper com o ciclo vicioso da pobreza, e principalmente, reduzir a desigualdade. Segundo CEPAL (2010, p. 4), neste ano, um em cada cinco latino-americanos e caribenhos (113 milhões de pessoas) receberam transferências monetárias via PTRCs. No próximo tópico, aprofundou-se a discussão a respeito do “ajuste estrutural” mencionado anteriormente, o qual foi viabilizado por meio do Consenso de

Washington, foram analisados os impactos deste movimento sobre as ações de combate à pobreza na A.L.

### **3. Consenso de Washington e seus impactos sobre a política de combate à pobreza na América Latina**

O termo Consenso de Washington foi uma expressão cunhada para fazer referência ao conjunto de medidas de política econômica consensuadas entre as agências norte-americanas e as agências internacionais. Os dez pontos de política econômica aconselhados pelas agências multilaterais para os países em desenvolvimento seguirem foram:

1. Disciplina fiscal;
2. Priorização dos gastos públicos, migrando recursos de áreas politicamente sensíveis para áreas com potencial para melhorar a distribuição de renda (saúde, educação e infra-estrutura);
3. Reforma fiscal, com ampliação da carga tributária;
4. Liberalização do financiamento, indicando a determinação da taxa de juros pelo mercado;
5. Unificação da taxa de câmbio “em níveis” competitivos, para eliminar os sistemas de taxas de câmbio múltiplas e garantir o crescimento das exportações;
6. Liberalização comercial, com redução das tarifas de importação;
7. Extinção das barreiras ao investimento externo direto;
8. Privatização;
9. Desregulamentação dos mercados financeiros e de trabalho;
10. Garantia do direito de propriedade, por meio de melhoria no sistema judiciário (Ferraz, de Paula e Kupfer, 2002, p.547).

Estes foram os pilares do “ajuste estrutural” (Boscheti, 2007) vivido pela América Latina entre os anos 1980 e 1990. O Consenso de Washington foi crucial por estabelecer, em termos práticos, uma concorrência entre as políticas econômicas que deveriam primar pela redução da participação do Estado na economia, e, as políticas sociais, as quais passaram a ser concorrentes, em termos orçamentários e políticos, das políticas econômicas. Ressaltando que a “priorização dos gastos públicos, migrando recursos de áreas politicamente sensíveis para áreas com potencial para melhorar a distribuição de renda (saúde, educação e infra-estrutura)” foi o aspecto do “ajuste estrutural” que mais foi analisado nesta tese. Nestes termos, os sistemas de proteção social na A.L. que estavam sendo estabelecidos passaram a ser desmontados (caso do Brasil) ou completamente destruídos (caso do Chile). Assim, o “ajuste estrutural” estimulou:

O redesenho dos sistemas de proteção social começa em meados da década de 1980 em alguns países do Cone Sul, e na virada dos anos 90 no Brasil e em outros países, perseguindo objetivos comuns: a) descentralização dos programas e políticas; b) maior participação comunitária; c) focalização do público-alvo; d) concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio e e) integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos. Nesse modelo assistencialista focalizado, novas modalidades de proteção social são especificadas, segundo o tipo e o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas (Freitas, 2007, p. 68).

Com isso, a rede de proteção social que deveria ser estabelecida com base em ações universalistas e integradas, passou a ser executada com base em medidas focalizadas e fragmentadas. Logo, a política social passou a ter a focalização como característica essencial, e, foi no bojo deste processo que emergiram tanto os PTRCs como as políticas de SAN. Logo, ambas as ações são partícipes do movimento de focalização da política social e da política de combate à pobreza, movimento este que contribuiu para o aprofundamento da fragmentação das ações sociais na América Latina.

Contribuindo com esta discussão, Kerstenetzky (2006) analisou a concepção de políticas sociais focalizadas, residuais, condicionais e como ação reparatória. Analisou também políticas sociais universais pautadas pelos conceitos de eficiência, “desmercantilização” e residualismo. Assim, esta autora desenvolveu seu estudo a partir de duas categorias analíticas, que geralmente são colocadas como antagônicas: mercado e Estado.

O termo focalização foi apresentado como residualismo e relaciona-se com uma visão de justiça de mercado. Nesta perspectiva, o mercado teria inerentemente uma capacidade integradora para grande parte da população. Neste sentido, a política social seria derivada e dependente da política econômica, já que o mercado é visto como integrador. A focalização e o residualismo rejeitam a presença das desigualdades econômicas e suas raízes históricas. Em termos conceituais, Kerstenetzky (2006) afirma que:

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida” (Kerstenetzky, 2006, p.569).

Em sua análise a respeito das políticas sociais focalizadas e das ações vinculadas a condicionalidades, Kerstenetzky (2006) apresentou uma visão crítica baseada em uma concepção

de justiça de mercado, a qual é a característica essencial do neoliberalismo. As políticas sociais focalizadas, segundo a autora, têm como prerrogativa a defesa da focalização (ações centradas sobre aqueles que realmente mais precisam delas), ou seja, espera-se o aumento da eficiência de uma política social a partir da focalização no problema previamente identificado. Essa percepção relaciona-se a um formato que pressupõe uma situação na qual se atinge o melhor resultado quando os mais necessitados são beneficiados, dentro de um determinado território supostamente homogêneo. No entanto, o termo condicionalidades é identificado por meio do conceito de focalização como ação reparatória (Kerstenetzky, 2006), ou seja, ação que visa reduzir os impactos negativos gerados por processos históricos excludentes que são engendrados nas diferentes sociedades. Assim, a política social passa a ter função de fomentar direitos universais aos grupos sociais historicamente excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social.

A focalização, nesse segundo sentido, pode ser pensada tanto em termos de políticas redistributivas compensatórias (por exemplo, distribuição de bolsas, de bens e serviços para os mais pobres ou os muito pobres), como de políticas redistributivas estruturais (que envolveriam reformas em profundidade, como a reforma agrária e a reforma tributária, ou ainda uma política agressiva de democratização do acesso ao crédito e à educação de qualidade em todos os níveis, incluindo cursos preparatórios, afetando não apenas a pobreza, mas a iniquidade). Enquanto no primeiro caso se estaria resguardando o direito universal à vida, no segundo, seria à efetivação de outros direitos universais — cuja realização seria mais sensível às desigualdades socioeconômicas, como os direitos civis, políticos e sociais — que se estaria atendendo (Kerstenetzky, 2006, p.571).

Nos termos descritos acima pela autora, entende-se que as políticas redistributivas compensatórias afetam as conseqüências da pobreza, e, as políticas redistributivas estruturais geram impactos sobre as causas geradoras e multiplicadoras da pobreza – ciclo vicioso da pobreza- especialmente as desigualdades sociais e econômicas. Ainda continuando na perspectiva trazida por Kerstenetzky (2006) as diferenças entre os conceitos de focalização e de universalização, em termos de uma concepção de justiça de mercado, estariam centradas no tamanho do resíduo, ou seja, no número de pessoas que podem ou devem ser atendidas por uma ação de combate à pobreza. A autora desenvolve quatro cenários “ideais-típicos” ao combinar os dois termos focalização e universalização com as noções de justiça alternativa fina e espessa. Os cenários constituem-se:

- (1) concepção fina de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte-americana;
- (2) concepção fina com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção espessa de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção espessa com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível. (Kerstenetzky, 2006, p.569).

Assim, as propostas deixadas pelo Consenso de Washington sugeriam para os países em desenvolvimento a concepção fina de justiça, a qual enfatiza a focalização, situação na qual o residualismo<sup>24</sup> prevalece. Este foi o caminho seguido pelas políticas sociais em grande parte da América Latina, de modo a que se pudesse assistir a ampliação das dificuldades de adoção de uma política global para enfrentamento da pobreza Yasbek (2004).

Neste contexto, a definição de linhas de pobreza para balizar as intervenções focalizadas foram essenciais, “poverty lines are cut-off points separating the poor from the non-poor. They can be monetary (e.g. a certain level of consumption) or non-monetary (e.g. a certain level of literacy)<sup>25</sup>”. Assim, as definições de linha de pobreza qualificando o pobre como aquele que sobrevive com US\$ 2,00/dia, e a definição de extrema pobreza como aquela pessoa que sobrevive com US\$ 1,00/dia passou a prevalecer no que concerne ao conceito de linha de pobreza relativa<sup>26</sup>.

É importante destacar que entre 1989 (quando foi divulgado o documento conhecido como “Consenso de Washington”) e os anos atuais, a variação cambial vigente em praticamente todas as moedas da América Latina fez com que o poder de compra das linhas de pobreza e indigência/extrema pobreza definidas acima caísse acentuadamente. De modo, a que hoje, tais valores não são suficientes para o mínimo de alimentação. Só para situar a discussão, no México em 2010, US\$1,00/dia equivalia a viver com MXN 12,6 (pesos mexicanos) recurso não suficiente para comprar uma refeição completa, com este recurso seria possível comprar um taco (alimento básico no país), mas, um taco por dia não contém os nutrientes adequados para a sobrevivência.

---

<sup>24</sup> O termo residual o sistema estatal deve intervir apenas se as estruturas familiares e do mercado forem insuficientes (Titmuss, 1969).

<sup>25</sup> Retirado do site:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242879~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367~isCURL:Y~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>, acesso em 19/12/2011.

<sup>26</sup> Segundo documento oficial divulgado pelo Banco Mundial: “**Relative poverty lines:** These are defined in relation to the overall distribution of income or consumption in a country; for example, the poverty line could be set at 50 percent of the country’s mean income or consumption.”. Retirado do site:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242879~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367~isCURL:Y~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>, acesso em 19/12/2011.

No Brasil, em 2010, US\$ 1,00/dia equivalia a viver com R\$ 1,69, recurso insuficiente para comprar uma refeição, com este valor talvez se consiga (a depender da cidade) comprar no Brasil um “salgado de bar”, o que não é uma refeição<sup>27</sup>. No Peru, em 2010, viver com US\$ 1,00/dia equivalia a viver com PEN 2,80 (nuevos soles), só para se ter uma noção do poder de compra da moeda peruana, um Big Mac no Peru em 2010 era adquirido por PEN 9,50, o que equivalia um pouco mais que US\$ 3,00.

As definições de linha de pobreza delineadas pelas agências multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional dentre outras, baseiam-se no conceito de necessidades básicas, “these are anchored in some absolute standard of what households should be able to count on in order to meet their basic needs”<sup>28</sup>. Nesta tese, considera-se o conceito de necessidades básicas, limitado e muito frágil teoricamente (Baldwin, 1990) por isso optou-se por trabalhar com o conceito de privação, definido por Townsend (1979, p.31) quando, ao estudar a pobreza, afirmou que esta pode ser definida objetivamente e aplicada consistentemente como um conceito concernente à privação. Segundo o autor, a definição de pobreza é um julgamento de valor – “poverty like beauty, lies in the eye of the beholder” (Townsend, 1979, p.37) – e a privação é um conceito relativo, pois guarda mais relação com as sensações ou percepções do pobre do que estritamente com a falta de bens, ativos ou renda. Nas palavras de Townsend (1979, p.48): “deprivation to denote feelings of deprivation relative to others and not conditions of deprivation relative to others”.

Nesta tese, o conceito de privações é entendido como mais amplo que o conceito de necessidades insatisfeitas, posto que a privação abarca vários aspectos da pobreza para além da renda, uma vez que o mesmo baseia-se em uma percepção em relação a outros. O autor afirma que: “in the course of history, societies develop rules about the award of welfare payments and services to poor families. These rules can be said to reflect the standard of poverty conventionally acknowledged by these societies” (Townsend, 1979, p. 49). Ou seja, o conceito de privação relaciona-se com percepções que mudam com o passar do tempo.

Questiona-se assim, a validade empírica da linha de pobreza definida pelos organismos multilaterais pelo entendimento que o conceito de uma quantia de US\$/dia para sobreviver não é

---

27 Um Big Mac no Brasil custava em 2010 em torno de US\$ 3,61. No México o Big Mac custava em 2010 em torno de US\$ 2,69.

28 Retirado do site:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242879~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367~isCURL:Y~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>, acesso em 19/12/2011.

suficiente para abarcar a realidade da vida que se vive na maioria das sociedades neste século. Já que o valor US\$/dia não é capaz de considerar o acesso à comunicação, higiene, e, o acesso a serviços sociais básicos como saneamento básico, educação, saúde, moradia, transporte público, dentre outros. Além do mais, os padrões definidos por estes organismos não são suficientes nem ao menos para o mínimo de ingestão calórica diária, índice definido pela FAO. No próximo item desta tese discutiu-se a emergência dos programas de Transferência de Renda com Condicionalidades, os quais estavam implícitos no conjunto de 10 passos sugeridos pelo Consenso de Washington.

#### **4. A emergência dos programas de Transferência de Renda com Condicionalidades**

A rápida difusão dos programas de transferência de renda com condicionalidades na América Latina indica a adesão política, econômica e social, a estes programas. Entretanto, frisa-se que, na região, eles têm adquirido conotação de “panacéia” para a política de combate à pobreza vigente no contexto de queda da participação do Estado na economia (fase de “ajuste estrutural”, já citada anteriormente). Paradoxalmente, ressalta-se que, na circunstância de ampliação do papel do Estado na economia, ocorrida especificamente após a crise de 2008, conhecida como crise *subprime*<sup>29</sup>, alguns países da região optaram por intensificar os programas de transferência de renda. Houve um reacender das perspectivas políticas que defendiam a existência de um Estado ativo e participativo na economia, cenário em que se tem dado uma importância crescente às ações de transferência de renda com condicionalidades como uma política anticíclica. Ou seja, na crise os PTRCs têm sido vistos como uma ação capaz de impulsionar o país para ampliar o PIB em um cenário de tendência de queda desta variável. Porém, ações de política social têm ganhado *status* central na política econômica da região, independentemente da menor ou maior participação do Estado na economia.

Os programas de transferência condicionada de renda têm participado crescentemente das políticas de combate à pobreza na América Latina. Segundo CEPAL (2010), em 2010 aproximadamente 25% da população da região (113 milhões de pessoas) foi beneficiada por

---

<sup>29</sup> A crise de 2008 ficou conhecida como *subprime*, dado que ela teve relação com os títulos de dívidas concedidos a compradores de imóveis americanos, chamados de *subprime*.

políticas de transferência de renda. No Brasil, por exemplo, o Programa Bolsa Família (doravante referido pela sigla PBF) despontou como o maior programa social desse tipo, atendendo em 2010, a 12,8 milhões de famílias, o que correspondia a aproximadamente 25% da população brasileira. No México, o Programa Oportunidades, em 2010 atendia a 5 milhões de famílias; enquanto o programa Juntos, do Peru, atende a 410 mil famílias, o que correspondia a algo em torno de 1,6 milhão de pessoas<sup>30</sup> – para citar apenas estes três programas implantados na região.

A respeito dos programas de transferência de renda com condicionalidades na América Latina, Bastagli (2009, p.2) afirma que eles têm sido usados como elemento central nas estratégias de redução da pobreza na região<sup>31</sup>. Autores como Mkandawire (2005) e Townsend (2004 *apud* Bastagli, 2009, p.4.) afirmam que o desenho dos programas de transferência de renda com condicionalidades tem apontado para a busca por consolidar uma rede mínima de proteção social. Vale destacar que tais programas são formados por três componentes: a transferência monetária, o mecanismo de focalização e as condicionalidades vinculadas, especialmente, à educação e saúde. Conforme Bastagli (2009, p.2): “in sum, CCTs<sup>32</sup> pays a transfer to the poor provide they follow a pre-specified course of action”. Classificando o estilo da rede de proteção social em configuração na América Latina, afirmamos que “prior to the reforms of the 1990s, the Latin American welfare mix could be broadly described as “conservative-informal”, relying on social insurance in terms of formal policy design and, in practical terms, largely depending on informal arrangements” (Barrientos, 2004 *apud* Bastagli, 2009, p.5).

Sabendo que as condicionalidades demandam um comportamento específico dos beneficiários, podemos concluir que o objetivo da política é obter um percurso de resultados orientado pelas condicionalidades estabelecidas. De acordo com Bastagli (2009), almeja-se criar uma ação direcionada para fomentar a demanda por serviços públicos e, assim, consolidar uma rede mínima de proteção social nos países da região.

No que se refere às condicionalidades que compõem o desenho da maioria dos PTRCs implantados na América Latina, vale destacar sua fundamentação na teoria do capital humano, que teve como autores Schultz<sup>33</sup> e Becker<sup>34</sup>. As formulações dessa teoria têm como ponto central

---

30 Retirado do site: <http://www.juntos.gob.pe/expansion-programa.php>, acesso em 06/06/2010.

31 Frase original em inglês: “CCT were adopted by countries across Latin America as central elements of their poverty reduction strategies” (BASTAGLI, 2009, p. 2).

32 A sigla provém do inglês: *Conditional Cash Transfers* (CCT).

33 A teoria foi anunciada por Theodore Schultz, em 1960, e seu “nascimento efetivo” teria ocorrido em 1962, em um suplemento da revista científica americana *Journal of Political Economy*, dedicado ao tema do investimento em seres humanos. A obra mais relevante deste autor, sobre este assunto, é de 1963: *The Economic value of education* (SAUL, 2004).

o impacto da atividade educacional como componente da produção, o qual, segundo esta perspectiva, deveria merecer atenção especial dos planejadores de políticas educacionais, traduzido em intencionalidade, análise rigorosa das taxas de retorno e investigação da produtividade alcançada com os investimentos em educação (Santos, s/d).

O princípio central da teoria do capital humano guarda relação com a proporcionalidade e causalidade estabelecidas entre escolaridade e renda, ou seja, na causalidade mecânica entre patrimônio escolar individual e proventos salariais (Santos, s/d). Assim, como uma política que visa aliviar a pobreza no momento atual (em curto prazo) e combatê-la em longo prazo, a transferência de renda com condicionalidades ganhou *status* importante, já que, com base na teoria do capital humano, as famílias beneficiadas pelos programas teriam seus retornos futuros garantidos graças à maior escolaridade de suas crianças.

Argumentações recentes sobre o papel da transferência de renda afirmam que “most Conditional Cash Transfer requisits have the same dual objectives, combining long run human capital development with short term poverty alleviation”. Ao mesmo tempo, as críticas à transferência de renda afirmam que “important objective of conditional cash transfer programs is the reduction of incidence and depth of poverty” (Davis & Handa, 2006). Ou seja, a disseminação da transferência de renda com condicionalidades considera que a focalização das ações sobre os mais pobres, aliada à exigência de frequência escolar e utilização do sistema público de saúde, tem meios para reduzir a pobreza intergerações. Tais medidas seriam suficientes para melhorar o capital humano, concomitantemente à satisfação dos requisitos fiscais do padrão atual de acumulação.

A concepção descrita por Davis & Handa (2006) participa da perspectiva de combate à fome sugerida pela Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO), a qual defende que políticas para combater a fome precisam ser compostas por “caminhos gêmeos” (*twin track*) que combinem o atendimento emergencial contra a fome com os pré-requisitos de médio e longo prazo para evitar que as pessoas caiam novamente nessa situação<sup>35</sup>:

---

<sup>34</sup> A obra de Becker que mais impacto causou sobre a teoria do capital humano é de 1964, e intitula-se *The Human Capital* (SAUL, 2004).

<sup>35</sup> Cohn (1995) falou das duas faces da política de combate à pobreza: uma emergencial e outra de superação da pobreza; mas a autora fala apenas em pobreza e não em fome, aspecto presente na perspectiva da FAO.

a twin track approach is required combining the promotion of quick-response agricultural response growth, led by small farmers, with targeted programmes to ensure that hungry people who have neither the capacity to produce their own food nor the means buy it can have access to adequate supplies. (FAO, 2003, p.5).

Entende-se que as políticas de transferência de renda seriam suficientes para reduzir a fome e pobreza em curto prazo. Porém, as perspectivas teóricas presentes na estrutura executiva de seus programas (teoria do capital humano), defendem que estes programas teriam meios para superar a pobreza e fome em médio e longo prazo devido às condicionalidades vinculadas à renda transferida.

Outra questão importante a respeito dos programas de transferência de renda na América Latina foi levantada por Van Parijs & Vanderborgth (2006), os quais fizeram um retrospecto da criação dos programas europeus de renda básica e afirmaram que esta é uma saída para o trabalho formal degradante presente nos países em desenvolvimento. Ou seja, para além de facilitar o acesso aos alimentos, a transferência de renda seria um estímulo ao empoderamento dos trabalhadores mais carentes frente aos trabalhos degradantes.

Rawlings & Rubio (2003) realizaram um estudo a respeito dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina, classificando-os em três gerações. A primeira geração (representada por Honduras, México e Nicarágua <sup>36</sup>) caracterizou-se por uma metodologia de avaliação baseada em desenhos experimentais. Não se deve desconsiderar que estes programas pioneiros surgiram em cenário onde prevalecia excessiva focalização das ações de combate à pobreza, ou seja, os beneficiários foram definidos escolhendo-se os mais pobres dentre os pobres, portanto, as regiões geográficas selecionadas foram as áreas rurais deprimidas, localizadas em países subdesenvolvidos. As políticas focalizadas visam atender àqueles que mais necessitam; estas políticas são opostas às universais, que atendem a todos os cidadãos de um determinado país, independentemente da renda ou estrato social a que pertencem.

Conforme Rawlings (2005, p.38) os programas de primeira geração usaram avaliações robustas como elemento essencial para seu desenho e implantação que foi gradual. Ou seja, estes programas dividiram os possíveis beneficiários entre grupo controle (que não recebia os recursos) e grupo de beneficiários. Foram feitas comparações entre os grupos no que se refere à frequência escolar das crianças, uso dos sistemas públicos de saúde, padrão de consumo das famílias, entre

---

<sup>36</sup> No texto de 2005, Rawlings considera Colômbia, Honduras, Nicarágua e México como os países integrantes da primeira geração de políticas de transferência de renda com condicionalidades.

outras informações. O fato de usar avaliações precisas mostra que estes programas almejavam, além da focalização no público-alvo, a geração de resultados claros e mensuráveis que pudessem avaliá-los.

Importante destacar que foram implantados programas municipais de Renda Mínima nos municípios brasileiros de Campinas e Brasília, entre os anos de 1995 e 1998, os quais podem ser considerados pioneiros entre os programas desta natureza, mesmo não participando do conjunto de programas da primeira geração, implantados pelo Banco Mundial na América Latina. Conforme Draibe (2006, p.147), entre 1995 e 1998, o Banco Mundial patrocinou experiências de transferência de renda com condicionalidades em diferentes municípios do mundo, mas os programas municipais brasileiros estiveram na vanguarda destas experiências sem contar com tal patrocínio. Outra especificidade das experiências brasileiras é que as mesmas foram iniciadas em cidades, e não em áreas rurais deprimidas.

Já a segunda geração de PTRCs passou a ser implantada a partir das áreas urbanas do México, Colômbia e Jamaica (Rawllings & Rubio, 2003, p. 24) – países beneficiados pelos programas de primeira geração, com evidências positivas a respeito de seus impactos – paralelamente a uma tendência de expansão deles em curto espaço de tempo.

Finalmente, os autores colocam que deveria haver uma terceira geração de PTRCs, a qual se ocuparia da avaliação da efetividade dos mesmos a partir da conciliação de ações de geração de renda para emancipar os beneficiários. Conforme os autores, “la creación, o fortalecimiento de programas exclusivamente dedicados a la generación de ingreso, asegurando, la vez, la adecuada coordinación de estas iniciativas tanto con los programas Transferencias Condicionadas de Egresos<sup>37</sup> (TCE) como con otras estrategias de disminución de la pobreza” (Rawllings & Rubio, 2003, p.24).

Um aspecto importante levantado por Rawllings (2005, p.52) diz respeito às três questões que as avaliações dos programas de segunda geração precisam responder: a) efetividade das políticas, incluindo impactos de longo prazo que mostrem as sinergias entre os componentes dos programas; b) *tradeoffs* entre o tamanho das transferências e o número de beneficiários; e c) um balanço entre os objetivos das transferências em curto prazo e o objetivo de desenvolvimento humano em longo prazo.

---

<sup>37</sup> Transferencia Condicionada de Egresos (TCE) tem o mesmo significado que Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC).

Importante retomar o arcabouço teórico que justifica os Programas de Transferencia de Renda com Condicionales, o qual afirma que “los PTEC<sup>38</sup> buscan aliviar las condiciones presentes de la extrema pobreza al mismo tiempo que generan una inversión en capital humano y pueden ser analíticamente considerados como el resultado de la interacción entre tres esferas: consumo, inversión y producción” (Cohen & Franco, 2006, p.51). Outros autores, como Fiszbein & Schady (2009, p. 1) afirmam que:

CCTs have been hailed as a way of reducing inequality, especially in the very unequal countries in Latin America; helping households break out of a vicious cycle whereby poverty is transmitted from one generation to another; promoting child health, nutrition, and schooling; and helping countries meet the Millennium Development Goals

Uma das perspectivas para justificar os PTRCs vincula-se à esfera do consumo e tem como pressuposto a questão emergencial, baseando-se no princípio da equidade no acesso a bens e serviços. A esfera do investimento em capital humano engloba a ideia de superação da pobreza intergerações e coloca a educação como um bem de consumo específico e como bem de investimento, pois, “aumenta la productividad do individuo” e “incrementa el ingreso e el producto” (Cohen & Franco, 2006, p.51). E, por fim, a produção é a dimensão que emerge da necessidade de incorporar os beneficiários dos Programas de Transferência de Renda (PTRC) ao mercado formal de trabalho, como um resultado em médio prazo, oriundo da política de transferência de renda.

Entre os aspectos positivos apontados por Francke & Mendoza (2006) a respeito dos Programas de Transferência de Renda com Condicionales, destaca-se a oportunidade de melhorar a focalização sobre a população pobre, com maior eficiência e objetividade nas ações do Estado, já que facilita uma ação mais aberta, direta e cooperativa entre Estado e população. Porém, os aspectos negativos levantados pelos mesmos autores foram: deficiências na definição dos beneficiários, e, certa tendência a uma visão estática da renda familiar, desconsiderando suas flutuações ao longo do tempo. E, finalmente, há o risco de conversão do programa em fonte de perturbação social, já que os critérios que diferenciam os beneficiários dos não beneficiários são muito tênues.

Os dados recentes mostram que “PTRCs constituem uma pequena participação do PIB, em torno de 0,4% em termos absolutos para Brasil e México (os dois maiores programas), e, 0,6 a

---

<sup>38</sup> Programas de Transferencias en Efectivos Condicionadas (Cohen & Franco, 2006:35). A literatura latino-americana sobre transferência de renda com condicionales usa diferentes siglas e termos para designar o mesmo conjunto de políticas. As citações têm sido feitas nos termos expressos pelos autores.

0,8% para os programas médios (Argentina e Equador), e, entre 0,1% a 0,3% nos outros casos” (Lomeli, 2008, p. 477). O Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2010) mostra que, na região, os PTRCs representaram em 2010 apenas 0,4% do PIB, em termos de gastos absolutos com programas desta natureza.

Após este panorama da evolução dos programas de transferência de renda, passou-se à análise da política de Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina, que também tem sido usada para combater a pobreza na região, cujas ações passaram a ser mais evidentes após 2003, embora existam registros das mesmas desde o período entre-guerras. Esta política busca abarcar o aspecto vinculado a médio e longo prazo proposto como indicativo de uma ação de combate à pobreza com resultados a curto e longo prazos.

## **5. Análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina**

Iniciou-se este subitem a partir da questão: por que pobreza e fome se confundem? Para obter esta resposta, recorreu-se a Lavinias (2002, p.29-30) quando esta autora retomou Townsend (1993) e afirmou que existe, na busca de elementos que possam definir o que é pobreza, uma vertente nutricionista, a qual estabelece que “pobre é todo aquele que não se beneficia de um padrão de subsistência mínimo, baseado na ingestão diária de um requerimento calórico dado. Portanto, inicialmente, pobreza e fome são quase sinônimos e se confundem na identificação de quem é pobre”. Esta introdução se faz necessária porque, dentro do conjunto de políticas sociais na América Latina, emergiram os programas de transferência de renda e as políticas de segurança alimentar e nutricional. Este subitem analisa a política de segurança alimentar e nutricional.

O tema Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), usado pioneiramente nos países europeus no início do século XX, ganhou espaço, no Brasil, apenas no debate das políticas públicas dos anos 1980, uma vez que Josué de Castro<sup>39</sup>, a despeito de ter escrito trabalhos sobre a fome, não abordou e nem detalhou o conceito de SAN. A perspectiva de SAN que ganhou espaço na agenda brasileira guardava relação com a oferta de alimentos (Belik, 2010), uma vez que, em 1985, o Ministério da Agricultura do Brasil lançou a Política Nacional de Segurança Alimentar, com base no discurso de combate à fome e à “carestia” ou inflação, assumido pela campanha das “Diretas Já”.

---

<sup>39</sup> Josué de Castro foi um dos inspiradores do surgimento da FAO – Fundação das Organizações das Nações Unidas para Alimentação – e ficou conhecido mundialmente por seus trabalhos retratando a fome no Brasil.

Em 1986, aconteceu a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e a VIII Conferência Nacional de Saúde, ambas promovidas pelo governo em associação com a sociedade civil. Foi na VIII Conferência Nacional de Saúde que se fez a proposição de criação do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual visava garantir o direito à saúde à população brasileira, esta proposição foi aceita pelos constituintes que aprovaram na Constituição de 1988 a criação do SUS. Nesta conferência, não apenas fez-se menção ao conceito de Segurança Alimentar, mas também se propôs a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), nos moldes do SUS, visando garantir o direito à alimentação. No entanto, faz-se relevante lembrar que este não constava como um dos direitos sociais básicos presentes na Constituição de 1988, pois, o direito à alimentação só foi assumido como tal na Constituição de 1988 em 2010, por meio da Proposta de Emenda Constitucional n. 64 (PEC 64).

Pode-se dizer que a proposta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi retomada em 2001, no Brasil, pelo Instituto Cidadania. Esta perspectiva esteve presente no cenário internacional desde o pós-II Guerra, e seu ressurgimento no debate sobre as políticas sociais ocorreu no cenário de “ajuste estrutural” (aplicação das regras sugeridas pelo Consenso de Washington) e depressão profunda que atingiu mais veementemente as áreas rurais mais deprimidas da América Latina.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, colocou a questão da fome no centro do debate da política social na região. Com isso, ultrapassando a simples implantação de programas de transferência de renda com condicionalidades, vivenciada no Brasil a partir de 2001, surgiu a proposta do Programa Fome Zero, que visava complementar estas políticas criando um arcabouço de proteção social, assegurando desde o fator renda (acesso aos alimentos) até o fator produção (oferta de alimentos), ao mesmo tempo em que objetivava a dinamização local a partir da agricultura familiar (especialmente das áreas rurais deprimidas).

Segundo Gallegos & Trueba (2006, p. 165), o conceito de Segurança Alimentar não é apenas o objetivo do desenvolvimento, mas sua deficiência é a causa principal da ausência de desenvolvimento em muitos países. A partir desta constatação, o combate à fome passou a ser o centro das políticas de combate à pobreza, que são capazes, ao criar efeitos de encadeamento locais, de promover tanto o acesso aos alimentos, como a ampliação em sua oferta, e, principalmente, a inserção produtiva dos beneficiários dos programas.

Assim, vale mencionar as duas vertentes argumentativas que propõem meios para garantir a segurança alimentar e nutricional. A primeira defende a distribuição de alimentos *in natura*, sob o argumento de que, assim, garante-se maior consumo alimentar e evita-se desorientação da ação em relação ao seu objetivo. Já a segunda apregoa a distribuição de renda monetária, apontando as seguintes críticas à primeira vertente: “a) os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem-estar das famílias; b) o incentivo à fraude com o intuito de romper os constrangimentos impostos pela forma do benefício; c) os *trade-offs* entre benefício *in natura* e altos custos administrativos; e d) o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos identificados como indigentes” (Lavinias *et alli*, 2000, p.5).

Uma política pública, para promover o conceito de segurança alimentar e nutricional, segundo Ford (2004), deve: estimular a produtividade na agricultura, enfrentar a vulnerabilidade e o risco da produção agrícola, assegurar padrões de inocuidade e qualidade nutritiva dos alimentos, desafiar as desigualdades sociais que dificultam o acesso aos alimentos, proteger os direitos dos grupos vulneráveis, desenvolver sistemas de vida sustentáveis e melhorar as capacidades humanas.

O autor relaciona uma série de preceitos que fazem parte dos objetivos de uma política social bem desenhada, com pouca fragmentação e baixa pulverização das ações. Entretanto, pondera-se que, ao mencionar as questões da vulnerabilidade, risco e expansão das capacidades humanas, Ford propõe um espaço para a emancipação social, o que permite concluir que a proposta inclui um modelo de proteção social diferente daquele proposto pelo Estado de Bem-Estar Social. Isso porque este definia direitos com base em obrigações realizadas pelos trabalhadores ao longo de sua vida produtiva, enquanto o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional apontado por Ford indica um benefício que independe de obrigações anteriores, e que pode, ao longo do tempo, promover a superação da pobreza a partir da dinamização local. Por outro lado, mais recentemente, quando se fala em SAN, está sendo discutido o direito humano à alimentação adequada.

Ainda considerando a perspectiva de Ford (2004), quando este aponta os enfoques conceituais da SAN, o primeiro item levantado foi a preocupação com a escassez de alimentos (e a proposta foi colocar a política de abastecimento como um eixo da política pública), seguido do item acesso aos alimentos. Este aspecto é aquele que mais aproxima a adoção da transferência de

renda com condicionalidades de uma ação essencial na promoção da segurança alimentar e nutricional, uma vez que a mesma facilita o acesso aos alimentos. Outro elemento apontado como conceitual é o estado nutricional e uso biológico adequado dos alimentos. O autor acrescenta a importância da reforma agrária para reduzir a vulnerabilidade e o risco de fome e, por fim, considera como essencial a garantia de meios de subsistência às pessoas carentes. Podem-se relacionar os meios de subsistência ao conceito de intitamentos descrito por Sen (1999).

Os quatro enfoques conceituais citados colocam a segurança alimentar como sinônimo de disponibilidade de alimentos, com o acesso a eles garantido e estável ao longo do tempo. Trueba (2006, p. 70) define: “existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen acceso físico mediante libre disposición o acceso económico mediante compra, vía precios, de un conjunto de alimentos en cantidad suficiente y calidad adecuada”. A definição expressa pelo autor é a mesma adotada na Cúpula Mundial de Alimentação (reunião organizada pela FAO em 1996), com a ressalva de que a menção à compra dos alimentos remete à renda como forma de garantir o acesso a estes, e, portanto, nos permite afirmar, por esta perspectiva, que os programas de transferência de renda são ações imprescindíveis para promover o acesso aos alimentos.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que servirá de base para selecionar e analisar tanto as políticas como os indicadores de SAN é: "existe Segurança Alimentar quando todas as pessoas em todos os momentos têm acesso a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para manter uma vida saudável e ativa" (Cúpula Mundial de Alimentação, 1996).

A partir do conceito acima, entende-se que a segurança alimentar engloba quatro aspectos: disponibilidade, estabilidade na oferta, acesso e utilização dos alimentos. Assim, os índices selecionados abarcaram os quatro aspectos da segurança alimentar e nutricional: oferta, acesso, uso e disponibilidade dos alimentos. A análise crítica das políticas de SAN implantadas na América Latina, também foi centrada nos quatro aspectos definidos acima.

Grande parte dos autores que analisaram as políticas de transferência de renda indica que não é recomendável entendê-las como a solução (“panacéia”) para a política social na América Latina, pois, “os recursos disponíveis para as transferências não teriam potencial para eliminar nem a indigência, muito menos a pobreza” (Rocha, 2006, p.14). No que concerne à questão alimentar, a dimensão mais importante da pobreza, Belik (2007) defende que os programas de transferência de renda têm impacto na redução da pobreza, mas não são suficientes para reduzir a

fome, ação que, para o autor, demanda programas vinculados à educação alimentar e uso adequado dos alimentos. Afinal, é preciso considerar que “poverty is a cause of hunger, but it is equally true that hungry people will always be poor” (Pingali, Stamoulis & Stringer, 2006).

Alguns autores defendem a necessidade de criação de opções produtivas, programas de trabalho temporário ou de acesso a microcrédito e oportunidades microempresariais para complementar ou ao menos dar um caráter transitório aos programas de transferência de renda com condicionalidades (Silva, 2008). Enfim, o debate sobre a pertinência ou não da transferência de renda com condicionalidades como única política de combate à pobreza está presente na literatura e na *práxis* política atual. Defende-se a necessidade destes programas para a redução da pobreza, mas, entende-se que a superação desta requer ações complementares à transferência de renda, e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional podem desempenhar este papel, a depender do desenho impresso em ambas as ações. Assume-se que as políticas de SAN têm meios de promover a dinamização local, o que pode facilitar a inserção produtiva dos beneficiários dos programas de Transferência de Renda, auxiliando, portanto, a torná-los ações temporárias e esperando-se obter resultados via emancipação de seus beneficiários.

## **6. Apontamentos finais do Capítulo**

Este capítulo introdutório teve por objetivo apresentar a discussão que envolve a política social, especialmente, identificar os programas de combate à pobreza como parte inseparável dela. Além disso, apresentou-se o panorama histórico de surgimento dos programas de Transferência de Renda com Condicionalidades e das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. As duas ações, PTRC e SAN, estiveram presentes nas políticas recentes de combate à pobreza na América Latina, e, especificamente, nos três países escolhidos para estudo nesta tese. Além disso, analisou-se criticamente a influência do Consenso de Washington ou “ajuste estrutural” sobre a evolução das ações de combate à pobreza nos três países estudados.

Finalmente, resgatou-se o debate a respeito da questão dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional e sua importância no atendimento das ações que complementam os programas de transferência de renda com condicionalidades no objetivo de minimizar a pobreza em longo prazo. Assim, entende-se que a proposta de política social a partir da lógica *twin-track* (dupla consequência no combate à pobreza), criada pela FAO, defende que, para que as ações de transferência de renda com condicionalidades alcancem impactos de médio e longo prazo, são

necessárias medidas para complementar estes programas, e tais medidas transcendem a questão das condicionalidades em saúde e educação presentes nos PTRCs. Logo, entende-se que esta complementação pode ser viabilizada pela política de SAN.

Na próxima parte da tese, serão analisadas as estruturas de execução dos PTRCs e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional em cada um dos países estudados. Esta discussão fez-se essencial para que o estabelecimento dos avanços e retrocessos que puderam ser observados em cada um dos três países no combate à pobreza, a partir dos desenhos impressos aos PTRC e às políticas de SAN.

## **CAPÍTULO II**

### **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO MÉXICO: UMA ANÁLISE DE SEU PERCURSO HISTÓRICO**

Neste e nos dois próximos capítulos, analisou-se criticamente os desenhos dos programas de TRC e das políticas de SAN nos três países estudados. Destaca-se que este capítulo contemplou o nível analítico chamado na introdução de teórico-estrutural, o qual apresentou a estrutura elementar dos programas de TRC e das políticas de SAN. Fez-se também uma análise histórica e institucional da implantação do programa Progres/Oportunidades. No último subitem fez-se a descrição e análise crítica das políticas de SAN implantadas no México ao longo dos últimos 20 anos. A análise foi estabelecida com base nos mecanismos institucionais para implantação e execução dos programas de TRC e das políticas de SAN.

O interesse de estudar a política social no México surgiu a partir da gestão de Ernesto Zedillo, entre os anos 1994 e 2000, momento em que o Progres (Programa de Educación, Salud y Alimentación) foi estabelecido como política de combate à pobreza extrema (residente em áreas rurais) do país. Posteriormente, na gestão de Vicent Fox, entre 2000 e 2006, foi importante a criação do programa Oportunidades e da estratégia Contigo. Finalmente, analisou-se criticamente a política de combate à pobreza no México atual, a partir do estudo da gestão de Felipe Calderón (o qual assumiu a presidência em 2006 e deve seguir até 2012), que criou a estratégia Vivir Mejor e o programa Oportunidades para Vivir Mejor. Assim, a análise do caso mexicano esteve circunscrita ao período entre 1994-2010. O capítulo foi dividido em quatro grandes eixos de discussão: o primeiro trouxe o contexto histórico das políticas de combate à pobreza no México; o segundo discutiu a transferência de renda como integrante da política social e de combate à pobreza no país e suas especificidades; o terceiro analisou os principais resultados que podem ser relacionados com a política de transferência de renda no país; e o quarto discutiu criticamente os programas que compõem a política de segurança alimentar e nutricional no país. No final do capítulo foi apresentada uma síntese da discussão.

## **1. Contexto histórico das políticas de combate à pobreza no México**

As políticas mexicanas de combate à pobreza que precederam o Progres-Oportunidades podem ser caracterizadas como pulverizadas, de forma que “em meados dos anos 1990 o governo do México tinha quinze programas de subsídio alimentar: quatro eram generalizados e onze eram focalizados” (Levy, 2008, p.5). Além de pulverizadas, as políticas de combate à pobreza poderiam ser classificadas como ineficientes, pois, a despeito dos diversos programas implantados na década de 1990, os dados indicavam que 24% de todas as famílias mexicanas viviam em pobreza extrema (Levy, 2008, p.4). Devido à pulverização e à ineficiência citados, as ações de combate à pobreza no México passaram a ser criticadas pela opinião pública. Além disso, pesquisas cujos “resultados sugeriam que os ganhos de bem-estar geral poderiam ser obtidos a partir da combinação de subsídios ao invés da entrega de alimentos em espécie, e, intervenções nas áreas de saúde e educação” (Levy, 2008, p.12) fizeram com que existissem pressões importantes para uma mudança no direcionamento da política de combate à pobreza no país. No próximo tópico, estudou-se detalhadamente a política social mexicana no período entre 1994-2010, fase que mais interessa ser estudada nesta tese.

### **1.1. Primeira Fase da política social no México: governo de Ernesto Zedillo<sup>40</sup> (1994-2000)**

Durante os primeiros três anos da administração de Zedillo, houve uma controvérsia interna ao governo, cuja discussão central esteve focada na política de combate à pobreza e suas características. Houve um grupo crítico e propositor no que concerne à política de combate à pobreza, que foi chamado de reformador social e argumentava pela necessidade de manutenção de uma política social universal<sup>41</sup>. O outro, chamado de tecnocrata, defendia a implantação de políticas focalizadas para aliviar a pobreza, argumentando a favor das políticas focalizadas com base nas teorias de incremento do capital humano para impulsionar os indivíduos a superarem o

---

<sup>40</sup> Em 1994, Ernesto Zedillo foi eleito presidente do México e, em dezembro deste mesmo ano, teve início uma crise econômica bastante grave no país. As políticas de combate à pobreza passaram a ser requisitadas como meio de arrefecer os efeitos da crise econômica. Entre 1994 e 1995, o cenário de crise econômica foi intensificado: o PIB caiu mais de 6% em um ano, algo que não acontecia há mais de 5 décadas. Esta crise econômica criou uma motivação a mais para a mudança na orientação das ações de combate à pobreza.

<sup>41</sup> Política social universal é um termo que indica que a política social é um direito de todos os cidadãos, independentemente da renda.

ciclo vicioso da pobreza (Silva, 2008, p.4). O segundo grupo foi vitorioso: formulou e implantou, na época, a política de combate à pobreza no México.

A respeito do governo de Zedillo, Jimenez Garcia (2005)<sup>42</sup> afirma que ele iniciou mas deixou inconclusa a reforma social neoliberal que sucedeu a reforma econômica neoliberal promovida no governo de Salinas (1988-1994). Esta crítica tecida por Jimenez Garcia (2005) sustenta que o crescimento do Progresa “se dio a costa de las reducciones en otros renglones de la política social”, já que, entre 1998 e 1999, houve uma queda de 6% no orçamento da educação, 7% no orçamento da saúde e 10% no orçamento das políticas de alimentação - ou seja, a queda nos orçamentos destes setores teria custeado mais de um terço do crescimento verificado no orçamento do programa.

Segundo Levy (2006, p.15), a base da política social mexicana durante e após a crise de 1995 esteve centrada sobre “uma nova abordagem que requeria a realocação orçamentária para os programas de combate à pobreza; reorganização do aparato administrativo dedicado ao alívio à pobreza; nova ênfase na avaliação e mensuração dos resultados dos programas e desenvolvimento de uma nova relação política entre governo federal e famílias beneficiárias”. Na perspectiva apresentada pelo autor, percebe-se que houve a busca pela racionalização dos recursos direcionados às políticas de combate à pobreza durante o governo de Zedillo.

Em 1995, foi implantado o projeto piloto do Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progresa, que foi iniciado no estado de Campeche e cobriu 31.000 famílias, cujos impactos foram avaliados por analistas externos antes da implantação do programa (Levy, 2008; Scott, 1999). O objetivo do Progresa, focalizado nas áreas rurais deprimidas do México, era enfrentar a pobreza por meio de uma estratégia que englobava aspectos vinculados à educação, à saúde e à alimentação.

Conforme documento oficial do governo mexicano<sup>43</sup>, em sua primeira etapa, o Progresa atuou nos nove estados que tinham os piores índices de pobreza do país. De acordo com Fiszbein & Schady (2009, p.3), o “Progresa iniciou-se em 1997 com aproximadamente 300.000 famílias beneficiárias, mas, atualmente cobre 5 milhões de famílias”. Vale destacar que o texto de Levy (2008) menciona o projeto piloto do Progresa e os registros do governo mexicano apontam para a inauguração do programa em 1997 (atendendo 300.000 famílias em 6.344 localidades, com um

---

<sup>42</sup> Texto retirado do site: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm>, acesso em 03/08/2010.

<sup>43</sup> Retirado do site: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>, acesso em 07/03/2010.

orçamento de U\$ 58,8 milhões<sup>44</sup>). Com base nas informações anteriores supõe-se que o piloto foi executado e avaliado entre 1995 e 1996.

A literatura a respeito dos programas de transferência de renda com condicionalidades tem apontado o Progres-Oportunidades como um caso importante por representar a vanguarda de políticas deste tipo: “the program started early, its evolution has been carried out thoughtfully and it has been successful”(Fiszbein & Schady, 2009, p. 6). Os pesquisadores sobre o assunto evidenciam que este programa estabeleceu uma inovação na política social mexicana ao substituir subsídios ao consumo das famílias pobres por transferências condicionadas de renda, as quais contribuíram para a mudança de comportamento em termos de educação, saúde e nutrição (Fiszbein & Schady, 2009, p. 35).

Assim, considera-se que o Progres esteve na vanguarda dos demais programas de transferência de renda que emergiram como um programa de Estado para o combate à pobreza na América Latina. Vale ressaltar que a experiência com o piloto do Progres foi muito importante para a redefinição dos critérios de focalização do programa (Levy, 2006, p.35), além de ter contribuído para que o governo tivesse tempo de adaptá-lo instrumentalmente, de modo a resolver algumas questões operacionais observadas no projeto piloto.

O redesenho do programa a partir da avaliação feita pelo piloto ocorreu durante o ano de 1996 e, de acordo com Levy (2006, p.35), foram identificados os seguintes pontos a serem modificados: a) má divulgação do programa, seus requisitos e o sistema de metas para inserção de beneficiários seriam feitos gradualmente; b) o esforço de coleta de dados que estava sendo realizado pelo piloto poderia ser estendido com poucos custos adicionais e grandes benefícios potenciais. Ressalta-se que havia no México, à época da implantação do programa, uma situação econômica desfavorável caracterizada por aperto fiscal decorrente da crise de 1995/1996, logo, quanto menos despesas o programa gerasse melhor seria em termos políticos e econômicos.

O piloto orientou que o programa a ser implantado deveria sustentar-se em pesquisas qualitativas e quantitativas, a partir de grupos para análise estatística, que foram definidos como grupo de controle e grupo de tratamento. Entre outubro de 1997 e novembro de 1999, foram beneficiadas regularmente 24.000 famílias em 506 localidades. O desenho original do programa colocou que as três dimensões de intervenção – educação, saúde e alimentação – seriam interrelacionadas e, portanto, não poderiam ser separadas em avaliações do programa.

---

<sup>44</sup> LEVY, 2006.

Levi (2008) considerou o Progresa como um programa pioneiro de segurança alimentar focado nas regiões rurais pobres do país, cuja base de ação centrou-se na transferência de renda com condicionalidades e na distribuição de “kits nutricionais”, com o objetivo de melhorar a educação, ampliar o uso dos aparelhos de saúde e promover melhora nutricional dos beneficiários.

Conforme o documento *Progresa - Programa de Educación, Salud y Alimentación Más Oportunidades para las familias pobres* (SEDESOL, 1999, p.9):

Progresa busca remover los obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada. En esencia, se busca asegurar que estas familias tengan a su alcance oportunidades genuinas de satisfacer las necesidades básicas que representan la educación, la salud y la alimentación para el desarrollo de sus miembros y el bienestar familiar.

Progresa teve suas atividades iniciadas em 08 de agosto de 1997 e ampliou sua cobertura por etapas. Ao final deste ano, haviam sido incorporadas 400 mil famílias ao programa, em mais de 10 mil localidades de 466 municípios, em 12 estados. Em 1998, o programa abrangia 1,9 milhões de famílias em 30 estados. Ao final do ano de 1999, atendia a 2,3 milhões de famílias e operava em 31 estados da república mexicana, abarcando aproximadamente 49 mil localidades altamente marginalizadas em quase 2 mil municípios<sup>45</sup> (SEDESOL, 1999, p.10). A seguir, analisou-se criticamente a segunda fase de implementação de políticas de combate à pobreza no México, entre 2000 e 2006.

## **1.2. Segunda Fase da política social: o Governo de Vicent Fox (2000-2006)**

No ano 2000, Vicent Fox foi eleito presidente em um contexto de mudança política no Estado Mexicano<sup>46</sup>, no qual a discussão central estava vinculada ao tipo de política de combate à pobreza que poderia ser implantada. Entre 2000 e 2002, o Progresa continuou sendo executado, mas, em 2002, seu nome foi mudado para Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades (referido simplesmente como Oportunidades). A mudança de nome relacionou-se diretamente

---

<sup>45</sup> Vale ressaltar que o México tem 2.438 municípios espalhados em 31 Estados. Portanto, em 1999, o programa chegou a todos os Estados e alcançou 82% dos municípios do país.

<sup>46</sup> O ano 2000 foi um marco na história política mexicana, já que o Partido Revolucionário Institucional (PRI) deixou de governar o país após 70 anos no poder. Em seu lugar, o Partido Nacional Revolucionário (PNR) passou a governar o país após os anos 2000.

com a busca de forma a identificá-lo com o governo de Vicent Fox. Ao mesmo tempo, complementando o Progres, que foi um programa direcionado apenas às áreas rurais pobres do México, Oportunidades passou a ser implantado em áreas semiurbanas e urbanas e ampliou sua extensão para atender jovens que estudassem até o último ano do ensino de segundo grau (Silva, 2008, p.5).

Ao mesmo tempo, em 2001, foi criado, no México, um Comitê Técnico para Medidas de Pobreza, o qual passou a incluir três categorias baseadas no nível de renda da população: a pobreza nutricional ou pobreza alimentar, a pobreza de capacidades e a pobreza de patrimônio.

Conforme foi expresso no Plano Nacional de Desenvolvimento:

Se han definido tres niveles de pobreza, el nivel más profundo se denomina *pobreza alimentaria*. Se considera que las personas y los hogares viven en esta condición cuando aún si asignaran todo el ingreso que perciben para cubrir sus necesidades de alimentación, éste es insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa. Estas familias, por tanto, no cuentan siquiera con los recursos mínimos para la adquisición de los alimentos necesarios para su subsistencia, tampoco para desarrollar sus capacidades o cubrir cualquier necesidad adicional como vestido o vivienda. Se considera que las personas y los hogares viven en condiciones de *pobreza de capacidades* cuando sus ingresos son insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación [...] *pobreza de patrimonio* la que enfrentan las personas y los hogares cuando sus ingresos no son suficientes para satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. (SEDESOL, 2003a, p. 15); (SEDESOL, 2003b, p.21).

Segundo Silva (2008, p.6), o programa Oportunidades sustenta-se no apoio focalizado às famílias que estão vivendo em extrema pobreza (nutricional) e promove o acesso destas aos sistemas de saúde e educação, com objetivo de construir capital humano para romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Ou seja, o foco do Oportunidades centrou-se na pobreza nutricional e de capacidades. Vale ressaltar que, para a SEDESOL “la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas”. (SEDESOL, 2003b, p.7)

Por outro lado, pode-se dizer que as avaliações do governo mexicano a respeito do impacto do programa mostraram que os beneficiários foram vinculados mais facilmente às ações promovidas pelo governo federal para incrementar sua autossuficiência, tais como “programas de vivienda, esquemas de crédito y ahorro, apoyo a sus proyectos productivos, acceso a sistemas de protección social, entre otros” (SEDESOL, 2003b, p. 6).

Conforme documento do governo, Oportunidades está combatendo o que Amartya Sen denomina “el núcleo irreductible de pobreza absoluta”, que se crea cuando las personas se ven privadas, entre otras, de la capacidad para educarse, para evitar contraer enfermedades prevenibles y para alimentarse o nutrirse” (SEDESOL, 2003b, p. 7).

Para alcançar a redução da pobreza absoluta, o programa Oportunidades recorreu às seguintes inovações operativas:

- a) Procurou substituir os subsídios alimentares específicos ou generalizados (através de descontos nos preços, controles de preços, distribuição em espécie de produtos alimentares, etc) pelas transferências de renda em dinheiro dando às famílias beneficiárias total liberdade nas suas decisões de gastos;
- b) Condiçãoou o recebimento de transferências de dinheiro com padrões específicos de comportamento das famílias beneficiárias;
- c) Associou aos benefícios pacotes nutricionais e de saúde e benefícios educacionais para explorar as suas complementaridades;
- d) Adotou uma abordagem de ciclo de vida para evitar a dependência ao programa no longo prazo;
- e) Incluiu avaliações das operações do programa e os impactos no âmbito da concepção do programa;
- f) Aplicou diretrizes rigorosas de seleção dos beneficiários;
- g) Entregou os benefícios diretamente aos beneficiários, sem intermediários. (Levy, 2006, p.16).

Com base nestas características operacionais, o programa buscou afetar o objetivo essencial estabelecido, qual seja, minimizar “el núcleo irreductible de pobreza absoluta”. Assim, “ao final de 2005, Progres-Oportunidades cobria 5 milhões de famílias, o que representava 24% da população mexicana, e praticamente todas as famílias que viviam em extrema pobreza. O programa estava operando em mais de 86.000 localidades em 31 estados do país, com orçamento de U\$ 2,8 bilhões” (Levy, 2006, p.2).

Segundo Levy (2006, p. 19), Progres-Oportunidades não foi desenhado para ser a estratégia de redução da pobreza no México, e sim fazia parte de um amplo redesenho da política de combate à pobreza, “que foi lançado em associação a outras medidas para formar uma estratégia integrada para combater a pobreza”. Portanto, Progres-Oportunidades era apenas uma ação, um programa dentre vários outros cujo objetivo era, articuladamente, combater a pobreza<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> De acordo com o autor:

“...this strategy consists of a three-pronged approach that includes programs to enhance the human capital of the poor; to increase their income-earning opportunities through temporary employment, credit and rural development programs, and the like; and to improve the physical infrastructure in poor regions through housing, road-building, electrification, and water management projects, among others”. (Levy, 2006, p.19).

Embora centrado no fomento à demanda por serviços públicos de saúde e educação, Levy (2006) afirmou que Progres-Oportunidades não afetaria diretamente o crescimento do Produto Interno Bruto e, portanto, não poderia por si mesmo erradicar a pobreza. Os resultados esperados do programa seriam o aumento gradual do nível educacional e do uso de aparelhos públicos de saúde para melhorar a qualidade da força de trabalho e, em longo prazo, aumentar sua produtividade.

Na percepção de Levy (2006, p.20), para erradicar a pobreza no México, Progres-Oportunidades deveria ser reforçado pelo sucesso dos outros componentes de uma estratégia de redução da pobreza, além de ser acompanhado pelo reforço de políticas macro e microeconômicas (a respeito de preços e estabilidade fiscal, incentivos ao investimento, inovação e criação de emprego, etc), ações que têm uma influência mais direta sobre o crescimento do Produto Interno Bruto. A perspectiva presente é que um único programa não pode resolver um problema (a pobreza) que tem múltiplas causas.

Ainda dentro desta perspectiva de que a pobreza possui múltiplas faces, destaca-se um ponto de inflexão para a execução de políticas sociais pulverizadas e desarticuladas que prevaleciam no país: a criação, em 2001, da Estratégia Contigo. Após esta discussão apresenta-se a análise das políticas implantadas por Felipe Calderón, entre 2006-2012.

### **1.3. Terceira Fase da política social mexicana: o Governo do Felipe Calderón (2006-2012)**

A análise da última fase da política social no México sustentou-se no estudo do documento que expôs a estratégia Vivir Mejor – política social del gobierno federal – 2007-2012. Pode-se concluir que este governo não se propôs a modificar o desenho do Progres-Oportunidades, mas centrou sua ação apenas na criação da Estratégia Vivir Mejor.

O documento governamental mostra preocupação com o desenvolvimento humano sustentável, entendido como “un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras” (SEDESOL, 2007, p. 7). Segundo o documento oficial em análise, a estratégia Vivir Mejor concentra todas as ações do governo (canalizando-as ao mesmo objetivo

de promover o desenvolvimento humano sustentável), evita a dispersão das ações e faculta um maior proveito dos recursos investidos (SEDESOL, 2007, p. 7).

Ao inserir a discussão de desenvolvimento sustentável, o governo de Calderón almejou criar uma identidade própria dentre os programas implantados pelos governos anteriores para o combate à pobreza no México. Entretanto, critica-se que a análise detalhada de Vivir Mejor não evidenciou nenhuma novidade em relação às propostas das gestões anteriores, ou seja, a despeito da proposta de desenvolvimento sustentável constar no texto governamental, a prática não mostrou nenhuma inovação, em termos de política social, que fizesse diferença na gestão dos recursos naturais do país.

## **2. Progres/Oportunidades: estrutura do programa**

A estrutura dos programas foi analisada a partir da leitura de autores que os avaliaram. Iniciou-se a discussão trazendo a visão de Santiago Levy (2006, p. 21), idealizador do Progres; segundo ele, o Progres-Oportunidades destinou-se a quebrar o ciclo vicioso da pobreza extrema nos domicílios rurais e urbanos do México. Já a definição da Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL, 2006, p.7) afirma que:

el Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Entretanto, é preciso destacar que o México, embasado na perspectiva de que um programa isolado não consegue solucionar problemas que têm múltiplas causas, criou as estratégias Contigo<sup>48</sup> e Vivir Mejor. Segundo documento oficial, Oportunidades assumiu o enfoque da Estratégia Contigo, que parte do reconhecimento de que a política social para superar a pobreza deve ser integral e inclusiva “y debe prevenir y atender las causas de la pobreza por encima de los efectos de la misma” (SEDESOL, 2003b, p.12).

---

<sup>48</sup> A estratégia Contigo foi criada a partir de 2001, dentro do novo espectro de política social do México, criado na gestão 2000-2006.

Não obstante a criação da estratégia Contigo e sua relação com o programa Oportunidades, vale ressaltar que foi mantida a base da proposta presente no Progres, qual seja, a promoção da proteção social em três frentes: nutrição, saúde e educação. De acordo com Levy<sup>49</sup> (2006, p.21) os objetivos principais da política de combate à pobreza (engloba Progres e Estratégia Contigo) no México eram:

- a) Melhorar a saúde e o estado nutricional das famílias pobres, em particular dos seus membros mais vulneráveis: crianças menores de cinco anos de idade e mulheres grávidas e lactantes;
- b) Contribuir para a realização da educação primária, secundária e universitária das crianças e dos jovens;
- c) Integrar intervenções em educação, saúde e nutrição, de modo que o desempenho escolar dos filhos não seja afetado por doença ou desnutrição, ou por necessidade de trabalhar, dentro ou fora de casa;
- d) Redistribuir renda às famílias em extrema pobreza, aumentando a sua segurança de ter um nível mínimo de consumo;
- e) Incentivar a responsabilidade e participação ativa dos pais e todos os membros da família na melhoria da educação de seus filhos e sua própria educação, a saúde e o estado nutricional, dando-lhes informações suficientes sobre estas questões e total liberdade em relação às suas decisões sobre o tamanho da família, educação e padrões de gastos.

Esta análise aponta que, apesar da mudança do nome Progres para Oportunidades e da criação da estratégia Contigo, com intuito claro de criar um “guarda-chuva” de proteção social, a base da política de combate à pobreza no México permaneceu a mesma (atuação em três frentes: nutrição, educação e saúde), com uma gama de programas pulverizados, fragmentados e desarticulados.

Corroborando com nossa afirmação anterior, Levy (2006, p.22) afirmou que “Progres-Oportunidades tem três componentes associados e complementares: nutrição, educação e saúde”. O montante de benefícios distribuídos depende da composição da família (tanto do número de membros como da idade e do gênero de cada um) e exige o cumprimento de um conjunto de condições para cada componente da família.

---

<sup>49</sup> Tradução própria com base no texto: “— improve the health and nutritional status of poor households, particularly of their more vulnerable members: children under the age of five and pregnant and nursing women; — contribute to children’s and young people’s completion of their primary, secondary, and high school education; — integrate education, health, and nutrition interventions, so that children’s school performance is not affected by ill health or malnourishment or by the need to work, either inside or outside the home ;— redistribute income to families in extreme poverty, increasing their certainty of having a minimum level of consumption ;— encourage the responsibility and active participation of parents and all members of the family in improving their own and their children’s education, health, and nutritional status by giving them sufficient information on these issues and complete freedom with regard to their decisions about family size, children’s education, and spending patterns” (Levy, 2006, p. 21).

Já outros estudiosos do programa Oportunidades afirmam que existem cinco componentes, os quais estão estreitamente relacionados entre si.

El componente educativo y el componente patrimonial de Oportunidades procuran que los menores y los jóvenes completen su educación básica y media superior. El componente del adulto mayor otorga un apoyo monetario a todos los miembros de las familias beneficiarias de 70 años de edad o más, para que mejoren sus condiciones de vida. Los otros dos componentes de Oportunidades: salud y alimentación, contribuyen a proporcionar acceso a la atención médica con énfasis en la prevención y a mejorar la calidad de la dieta de las familias beneficiarias (Neufeld *et alli*, s/d, p. 3).

Assim, estes autores estabeleceram que Oportunidades possui cinco frentes de intervenção: educação, patrimônio educacional, benefícios para adultos maiores de 70 anos, saúde e alimentação. Já para Levy (2006, p. 22), o programa foi estabelecido com base em três componentes principais. O primeiro é o de nutrição, o qual engloba tanto a transferência de renda como a doação de suplementos alimentares na forma de benefícios. O complemento nutricional (que fornece 20% das kilocalorias e 100% dos micronutrientes que as crianças/mulheres grávidas precisam) é fornecido para gestantes, crianças entre quatro meses e dois anos de vida, e crianças mal nutridas entre três e cinco anos. Porém, o recebimento da transferência de renda em associação com o complemento nutricional demanda que ocorram visitas médicas regulares.

O segundo é o de saúde, que envolve intervenções básicas feitas por meio de clínicas. Este componente trabalha com base em quatro estratégias específicas: proporcionar de maneira gratuita o “Paquete Basico de Servicios de Salud” (Pacote Básico de Serviços de Saúde), conforme idade, sexo e evento de vida de cada pessoa; prevenir a desnutrição infantil desde a gestação, mediante a entrega de suplementos alimentícios viabilizados pelo Pacote Básico de Saúde; estimular o autocuidado com a saúde, nas famílias e na comunidade, mediante a educação em saúde, nutrição e higiene; e reforçar a oferta de serviços de saúde para satisfazer a demanda adicional criada após a vigência do programa (Márquez & Castaños, 2006, p.18).

O terceiro componente é a intervenção em educação, que abarca três elementos: (a) frequência escolar dos alunos em 85% das aulas; (b) recebimento de um valor em transferência, como “prêmio”, por todas as crianças que terminarem o ensino médio; e c) subsídios para a oferta de serviços públicos de educação (Levy, 2006, p.23). Márquez & Castaños (2006, p.16) afirmam que o Oportunidades distribui bolsas educativas para cada uma das crianças e jovens (menores de 18 anos), integrantes das famílias beneficiárias, que estejam inscritos em níveis escolares

compreendidos entre a terceira série primária e terceira série secundária em escolas formais. As bolsas para o ensino médio são direcionadas para jovens entre 14 e 21 anos.

A respeito do valor dos benefícios repassados, o total em dinheiro da renda transferida fica em torno de US\$35/mês por família. Este montante representa 25% da renda média da população rural pobre (medida na ausência do programa), e entre 15 e 20% da renda familiar dos pobres urbanos (Levy, 2006, p.23).

No que concerne à distribuição dos recursos por componente de intervenção, as transferências do componente educação representam 50% do total repassado, o componente nutricional representa 36% em recursos monetários, adicionado de 4% em complementos alimentares, e 10% ficam para os serviços oferecidos em clínicas de saúde. As transferências em dinheiro para nutrição e educação são pagas conjuntamente, uma vez a cada dois meses (Levy, 2006, p.23).

De acordo com González de la Rocha<sup>50</sup> (2010, p.141), uma família com bolsistas no ensino primário e secundário pode receber até 1.095<sup>51</sup> pesos mexicanos (MXN) por mês (destes, 180 pesos concedidos como apoio alimentar e até 915<sup>52</sup> MXN concedidos como bolsa). Já os grupos domésticos com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório podem receber até 1.855<sup>53</sup> MXN por mês (sendo 180 concedidos como apoio alimentar e 1.675 por meio de bolsa). As transferências são feitas via sistema bancário e são realizadas bimestralmente. Segundo González de La Rocha, entre 2004 e 2005, o número total de bolsistas foi de 5.157.151 alunos, e no ciclo 2005-2006, houve um ligeiro aumento, chegando a 5.298.756 alunos.

Levy (2006) e Márquez & Castaños (2006) afirmam que os três componentes de intervenção, se implantados isoladamente, acabam se distanciando da conceituação de combate à pobreza e desenvolvimento social integral almejado pelo governo mexicano. Entretanto, estes

---

<sup>50</sup> Texto original em espanhol: “Una familia con becarios en primaria y en secundaria puede actualmente recibir hasta 1,095 pesos por mes (180 por concepto de apoyo alimentario y hasta 915 por concepto de becas). Por otra parte, los grupos domésticos con becarios en primaria, secundaria y preparatoria (en cualquier combinación pero con estudiantes en este último nivel) pueden recibir hasta 1,855 pesos por mes (180 de apoyo para la alimentación y hasta 1,675 pesos por becas). En el ciclo escolar 2004-2005, el número total de becarios fue de poco más de cinco millones (5,157,151) y en el ciclo 2005-2006 aumentó ligeramente (5,298,756)” (González de la Rocha, 2010, p.141).

<sup>51</sup> O montante de 1.095 pesos (MXN) corresponde a US\$ 86,90, usando a cotação a dólares constantes para o ano 2010 que de acordo com o site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Oficial+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Mexico.foi](http://search.worldbank.org/quickview?name=Oficial+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Mexico.foi) de US\$ 1,00 = 12,6 pesos mexicanos (MXN).

<sup>52</sup> O valor de 180 pesos (MXN) corresponde a US\$ 14,29 e o valor de 915 pesos (MXN) corresponde a US\$ 72,62. Com base na cotação US\$ 1 = MXN 12,6.

<sup>53</sup> O montante 1.855 pesos (MXN) corresponde a US\$ 147,22, ao passo que 180 pesos (MXN) são iguais a US\$ 14,29, e 1675 pesos (MXN) equivale a US\$ 132,94, pela cotação a dólares correntes para 2010.

autores assinalam que a iniciativa de implantar políticas com os três componentes pode gerar “menores custos económicos y mayores beneficios sociales” (Márquez & Castaños, 2006, p.13). Entende-se que a iniciativa ainda mantém a fragmentação das políticas de combate à pobreza, posto que só unifica e integra três carências presentes na condição de pobreza, educação, saúde e nutrição, que, sozinhas são incapazes de promover a emancipação social almejada por uma intervenção orientada à redução da pobreza.

Existe ainda um componente lançado em 2003<sup>54</sup>, o programa Jovens con Oportunidades, o qual “visa permitir que os jovens, no curto prazo, tenham acesso a uma conta poupança e um primeiro apoio para continuar se desenvolvendo em alguma das quatro vertentes definidas pela estratégia Contigo, quais sejam, ampliação de suas capacitações, acesso a opções produtivas, início de um patrimônio ou ser inserido em um sistema de proteção social” (SEDESOL, 2003b, p.39).

Os benefícios<sup>55</sup> do programa Jovens con Oportunidades são: i) apoio monetário com objetivo de estimular os bolsistas à conclusão do nível médio antes dos 22 anos de idade e, ii) apoio monetário em dinheiro, no valor de aproximadamente 4.000 pesos ou US\$ 317,46, para o bolsista que terminar o nível médio. Este recurso, de acordo com o governo, poderá ser usado para ampliar seu nível educacional ou para iniciar alguma atividade empreendedora.

Os dados apresentados por Levy (2006) afirmam que, no final de 2005, Progres-Oportunidades ofereceu assistência nutricional a 2,1 milhões de crianças menores de cinco anos e a um milhão de mulheres grávidas. Além disso, foi ofertada uma média de 7,8 consultas médicas por família/ano. Cerca de 5,3 milhões de crianças e jovens entre o terceiro ano da escola primária e o ensino médio receberam bolsas de estudo; este dado implica que 18,4% das crianças mexicanas foram atendidas com bolsas de estudos.

Ainda segundo o documento SEDESOL (2003b, p.6):

---

54 O componente Jóvenes con Oportunidades foi lançado em 2003 complementando a Estrategia Contigo.

55 Retirado do site: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/que\\_es\\_jovenes\\_oport](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/que_es_jovenes_oport), acesso em 03/08/2010. “Es el Componente del Programa Oportunidades que brinda un apoyo monetario, con objeto de estimular a los becarios para que concluyan la Educación Media Superior antes de cumplir los 22 años (Bachillerato o Preparatoria). El becario que termina su Educación Media Superior, obtiene un apoyo monetario en efectivo de aproximadamente \$4,000 pesos, los cuales recibe a través del envío de una Remesa (Retiró único en Ventanilla)”. O valor de 4.000 pesos (MXN) corresponde a US\$ 344,83, na data de 25/04/2011, conforme cotação do Banco Central do Brasil. Nesta data 1 peso MXN = US\$ 11,60.

en una tercera dimensión, debemos destacar que Oportunidades forma parte de una política social que está construyendo un nuevo modelo de relación con la sociedad, donde las personas, las familias y las comunidades se están transformando en los auténticos agentes de su propio desarrollo.

Mais uma vez, o governo mexicano recorreu à perspectiva de Amartya Sen – transformar os beneficiários da política de combate à pobreza em agentes de seu próprio desenvolvimento. Mas, pondera-se que o montante de US\$ 317 não parece ser suficiente para fomentar a criação de intitulentos e capacitações aos jovens beneficiários; para isso, uma intervenção mais direta e vinculada à inserção destes jovens nos circuitos de produção e consumo parece ter mais condições de ser efetiva.

O documento governamental afirma que Oportunidades contribui para a conquista de quatro objetivos traçados no Programa Nacional de Desenvolvimento Social: a) reduzir a pobreza extrema; b) gerar igualdade de oportunidades para os grupos mais pobres e vulneráveis; c) apoiar o desenvolvimento de capacidades nas pessoas em condição de pobreza; e d) fortalecer o tecido social, fomentando a participação e o desenvolvimento comunitário<sup>56</sup>.

Para definição do público-alvo do programa, foi usado o Processo Geral para Operação do Programa Oportunidades, sendo que o processo que identifica as famílias beneficiárias consta de duas etapas: “a) inclusión de zonas de atención determinadas por el CONAPO (Consejo Nacional de Población); b) Identificación de familias a través de una encuesta socioeconómica en el hogar” (Márquez & Castaños, 2006, p.15).

Conforme González de la Rocha (2010, p.141):

El método de selección de las familias rurales se realiza a través de la aplicación de una encuesta a la totalidad de los hogares de las localidades (ENCASEH, o Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares) para determinar qué hogares se ubican por debajo del umbral de incorporación, definido por un puntaje construido por análisis discriminante.

Os documentos oficiais apontam para a identificação e seleção dos beneficiários do programa Oportunidades perseguindo três passos:

---

<sup>56</sup> Conforme perspectiva expressa no Programa Institucional Oportunidades 2002-2006 (SEDESOL, 2003b, p.9):

“a través de la estrategia Contigo, busca impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos desde diversos frentes. Esto se traduce, por una parte, en la coordinación de esfuerzos entre distintas secretarías y entidades de la república federal; y por la otra, en llevar a la práctica de manera integral y articulada, un conjunto de programas y mecanismos de tipo social y económico desde el Estado y con la corresponsabilidad de la sociedad”.

- a) Seleção de áreas geográficas de atenção: fase em que se dá preferência para aquelas áreas com níveis mais altos de marginalidade e concentração de pobreza, onde a profundidade da pobreza é maior; e áreas geográficas que não possuam acesso a serviços de educação e saúde, de acordo com as seguintes prioridades: localidades rurais, urbanas e zonas metropolitanas;
- b) Identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas: esta identificação é viabilizada por meio da coleta de informações sobre as características socioeconômicas de cada uma das famílias e avaliação destas informações através de uma metodologia de pontos, que permite determinar quais famílias são elegíveis para o programa a partir de um procedimento objetivo, transparente e homogêneo para todo o país, baseado em metodologia estatística que considera as múltiplas dimensões das condições socioeconômicas das famílias;
- c) Participação das famílias: que, uma vez identificadas, decidem se aceitam ser incorporadas para receber os benefícios de Oportunidades e se se comprometem a cumprir com as corresponsabilidades do programa (SEDESOL, 2003b, p.37).

Dentre as regras arroladas para identificação dos beneficiários do programa Oportunidades, a mais relevante é o compromisso estabelecido entre Estado e beneficiários, ou seja, foi criado um acordo de corresponsabilidades entre Estado, beneficiários e sociedade, o qual é essencial para o bom funcionamento do programa.

No que concerne à descentralização na definição dos beneficiários do programa, existem os Comitês de Promoção da Comunidade (CPC)<sup>57</sup>, os quais são compostos por membros nomeados pelo conjunto de beneficiários. O objetivo dos Comitês é estabelecer uma melhor relação entre as famílias beneficiárias, os que ofertam os serviços de saúde e educação e a Coordenação Nacional do Programa Oportunidades.

Uma questão importante a considerar na estrutura do Programa Oportunidades é que, ao completar três anos que uma família tem sido beneficiária, desde que esta tenha cumprido com suas responsabilidades, a Coordenação Nacional do programa exigirá que ela se sujeite a um

---

<sup>57</sup> Conforme Márquez & Castaños, 2006, p.15:

“Los Comites de Promoción Comunitária contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional; a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del programa”.

processo de recertificação, que consiste na avaliação de suas condições socioeconômicas. Este processo segue as seguintes etapas:

1. las familias son informadas sobre el proceso de recertificación;
2. las familias se les aplica la encuesta de recertificación, confirmando su participación en el proceso;
3. se realiza el levantamiento de la encuesta de recertificación;
4. se evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias;
5. se informa a las familias, el resultado de la recertificación (Márquez & Castaños, 2006, p.19).

Tal avaliação feita pela pesquisa de recertificação aponta quais famílias continuam ou não como beneficiárias, o que consta no Cadastro Ativo de Beneficiários (Padrón Activo de Beneficiarios), no qual as famílias poderão permanecer “siempre que no sean sujetas del procedimiento para la suspensión de los beneficios del Programa” (Márquez & Castaños, 2006, p.20).

Além disso, não se pode deixar de mencionar o chamado Esquema de Apoio Diferenciado (Esquema Diferenciado de Apoyos), o qual é direcionado às famílias que já tenham cumprido quatro anos, contados a partir de sua incorporação ao programa, nas áreas urbanas, ou seis anos, nas áreas rurais e semiurbanas que estejam situadas nos setores de atenção (Márquez & Castaños, 2006, p.20). Após cumprir três anos no Esquema de Apoio Diferenciado, tais famílias são retiradas do Cadastro Ativo de Beneficiários e, portanto, excluídas do programa.

Com base nos dados retirados do texto de Márquez & Castaños (2006), entende-se que, para as famílias que residem em áreas urbanas, o prazo para participar do programa Oportunidades é de 7 anos; já nas áreas rurais e semiurbanas, as famílias são retiradas do programa após 9 anos de participação. Porém, as famílias que permanecerem na condição de pobreza de capacidades continuarão recebendo os benefícios por tempo indeterminado, enquanto permanecerem nesta condição. Vale recordar que, para o governo mexicano, pobreza de capacidades existe quando as rendas das famílias são insuficientes para cobrir suas necessidades básicas de alimentação, saúde e educação.

Pela estrutura apresentada no Oportunidades, entende-se que o programa almeja combater a pobreza de capacidades, uma vez que somente as famílias que permanecerem nela é que poderão continuar no programa por tempo superior a 7 anos, para áreas urbanas, e 9 anos, para áreas semiurbanas ou rurais. Com isso, fica implícita a idéia de que o programa não visou superar a pobreza de patrimônio, a qual existe quando as famílias não têm renda suficiente para satisfazer suas necessidades de saúde, educação, habitação, vestuário e transporte. Entende-se que, na

pobreza de patrimônio, a responsabilidade estatal no desenvolvimento das famílias é maior, dado que sua erradicação demanda intervenções na oferta de uma gama de serviços públicos essenciais, especialmente vinculadas aos setores de infraestrutura (habitação e transporte).

Um ponto de inflexão na política de combate à pobreza do México ocorreu após a divulgação da obra de Santiago Levy (2008), intitulada *Good Intentions, Bad Outcomes - Social Policy, Informality, and Economic Growth in México*. Nesta obra, Levy fez uma revisão crítica das políticas implantadas no México após o sucesso obtido com Progresa e Oportunidades, na qual afirmou que existe um risco de que a busca pela superação da pobreza entre gerações se transforme em um programa permanente.

O próprio autor afirmou que o objetivo dele, com esta obra, não era enfraquecer a política social do país, mas melhorá-la. Para ele, o aprofundamento de sua análise do Progresa-Oportunidades mostrou que, apesar do programa focar no combate à pobreza intergerações, este não foi capaz de ampliar a produtividade dos trabalhadores pobres (justamente aqueles que foram beneficiados pelo programa) no mercado de trabalho (Levy, 2008, p. 4). Para o autor, Progresa-Oportunidades acaba reproduzindo a pobreza: “social policy therefore fails where it is needed most and, despite Progresa-Oportunidades, contributes to trapping the poor in poverty” (Levy, 2008, p. 8).

Confirmando a auto-crítica realizada por Levy (2008), González de La Rocha, Paredes & Sánchez (2008) em um estudo avaliativo do Progresa-Oportunidades afirmam que os beneficiários do Progresa-Oportunidades, quando são mais educados tendem a migrar para os Estados Unidos, e, aqueles que não migram para os EUA, migram internamente, mudando para cidades mais desenvolvidas. Nas palavras das autoras:

The better-educated ones leave to live and work in the United States, followed by those who migrate to the cities and the tourism “development centers” in other states. The less schooled ones (those who interrupted their educational trajectory during primary school or in the early years of *junior high school*) are the ones who stay to live and work in their home communities (González de La Rocha, Paredes & Sánchez, 2008, p.9).

A impressão deixada é que, após esta conclusão exposta por Levy em sua obra, houve uma busca (ao menos na retórica), por parte dos formuladores da política de combate à pobreza mexicana, de ampliar as capacitações dos pobres para que os mesmos pudessem superar a condição de pobreza. Não é à toa que documentos como SEDESOL (2003b, p.12) afirmam que

“Oportunidades constituye uno de los principales esfuerzos de la estrategia de desarrollo social y humano del actual Gobierno Federal. En la tarea de potenciar las capacidades básicas de las familias en pobreza de capacidades”; ou como SEDESOL (2007, p.7), que afirma que a política social “impulsa un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”. Para sumarizar a discussão apresentada neste tópico, apresenta-se um quadro que sintetiza a discussão do desenho do programa Progresas-Oportunidades.

Quadro 2: Resumo do Programa Progres/Oportunidades

Estruturas elementares das políticas públicas	Características do Programa	Progres-Oportunidades
<b>Estrutura formal</b>	<b>Objetivo do programa</b>	<p>“ apoiar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación”</p> <p>- “contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (SEDESOL, 2003).</p>
	<b>Ano de criação do programa</b>	<p>1997 – Progres, programa direcionado para as áreas rurais deprimidas do México; 2002 – Oportunidades: programa direcionado para as áreas urbanas deprimidas do México.</p>
	<b>Meios de implantação</b>	<p>- Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em 1995, que beneficiou 31.000 famílias.</p> <p>- Implantação do programa a partir de 1997, em 1997 o programa beneficiou 400 mil famílias em mais de 10 mil localidades de 466 municípios em 12 estados do país.</p>
	<b>Valor do Benefício</b>	<p>- Famílias com bolsista no ensino primário e secundário pode receber MXN 1.095 por mês (sendo 180 pesos concedidos como apoio alimentar e até 915 pesos concedidos como bolsa) = US\$ 86,90;</p> <p>- Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até MXN 1855 por mês (sendo 180 pesos concedidos como apoio alimentar e 1.675 por meio de bolsa) = US\$ 147,22.</p>
<b>Estrutura Material</b>		
	<b>Fonte de Financiamento do programa</b>	<p>- Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995);</p> <p>- Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México.</p>
	<b>Numero de beneficiários esperado</b>	2009 – 5.363.543 famílias
	<b>Número de beneficiários no presente</b>	2009 – 5.209.359 famílias

	<b>Repasse<sup>58</sup> do Programa (dado mais recente)</b>	2009 – 45.424,57 milhões de pesos mexicanos ou US\$ 3,605 milhões <sup>59</sup>
<b>Estrutura Substantiva</b>	<b>Condicionalidades</b>	- Educação – frequência escolar de crianças menores de 17 anos; - Saúde – uso dos aparelhos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil; - Alimentação – uso do “kit” nutricional.
	<b>Regras de seleção para participar do programa</b>	Feitas em três níveis: seleção de áreas geográficas de atenção; identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas, e, participação das famílias para decidirem se aceitam ou não participar do programa.
	<b>Regras para saída do programa</b>	Processo de recertificação: após três anos como beneficiária do programa cada família passa por um processo de avaliação de suas condições socioeconômicas.
	<b>Prazo Máximo para os beneficiários participarem do programa</b>	- Áreas urbanas = máximo de 7 anos; - Áreas rurais/semi urbanas = máximo de 9 anos; - Famílias que permanecem na pobreza de capacidades = não há prazo definido.

Elaboração própria com base em artigos e livros escritos sobre o programa.

<sup>58</sup> Não se considera o custo de administração do programa, apenas o total de repasses realizados aos beneficiários do programa.

<sup>59</sup> De acordo com dado retirado do site: [http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+%3Cem%3Erate%3C%2Fem%3E+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+rate+Mexico](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+%3Cem%3Erate%3C%2Fem%3E+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+rate+Mexico), acesso em 03/01/2012, a taxa de câmbio constante para 2010 foi de 12,6 pesos mexicanos/dólar.

O quadro acima mostrou um resumo da estrutura básica que constituiu o programa Progresa-Oportunidades, e, foi um instrumento essencial para sintetizar diferentes aspectos discutidos neste subitem.

### **2.3. Resultados do Progresa-Oportunidades no México**

A respeito do caso mexicano, cabem duas observações importantes: a primeira é que a estrutura, implantação e acompanhamento do programa neste país sofreu grande influência dos teóricos vinculados ao Banco Mundial. A segunda é que as lógicas de racionalidade nos gastos e intensa preocupação com os resultados dos programas foram centrais na formulação do Progresa-Oportunidades.

Destaca-se que os dados resultantes de avaliações de impacto do programa Oportunidades mostraram uma redução de 10% no número de pessoas abaixo da linha de pobreza, e redução de 30% na profundidade da pobreza<sup>60</sup>; já o índice de severidade<sup>61</sup> desta foi reduzido em 45% (Silva, 2008, p.11). Para além dos dados gerais que podem ser vinculados ao Progresa-Oportunidades, analisa-se também os mecanismos de controle criados para implementar o programa e os dados sobre a evolução de seu orçamento ao longo do tempo.

Nos primeiros estágios do programa, foram estabelecidas três estruturas para monitoramento das operações e dos resultados: a primeira, chamada de Sistemas de Datos Personales de Oportunidades foi estabelecida em 1998 e produziu 64 indicadores de monitoramento e gestão bimestral. A segunda foi chamada de Pontos de Sentinela, e foi implantada em 2000 para produzir, com pesquisas semestrais, informações sobre a percepção da qualidade do serviço por parte do público beneficiário. E por fim, a última estrutura usou os recursos de pesquisadores externos para monitoramento e gestão dos dados no intuito de avaliar o funcionamento do programa (Fiszbein & Schady, 2009, p.94).

As avaliações iniciais do Progresa – antecessor do Oportunidades – olhavam para os impactos em curto prazo sobre saúde, consumo, nutrição e escolaridade, bem como para a focalização da política sobre os mais pobres. Segundo Levy (2006, p.42), gradualmente as avaliações deste programa passaram a observar mais as ações que englobavam resultados em médio prazo, como os verificados sobre as áreas rurais. De maneira que os impactos do programa Progresa-Oportunidades sobre nutrição e saúde, analisados com base em estimativas, apontaram que, nos dois primeiros anos de vigência do

---

<sup>60</sup> O termo “profundidade da pobreza” ou “hiato da pobreza” analisa o número de pessoas que são pobres e a distância entre a renda destes pobres e a renda definida pela linha de pobreza.

<sup>61</sup> Já a “severidade da pobreza” é definida matematicamente como o hiato da pobreza dividido pela população total do país.

programa, houve um acréscimo de 30% na procura da população rural pelos serviços de saúde e, segundo as pesquisas, estes dados chegaram a 50%, dependendo da idade do grupo pesquisado (Levy, 2006, p. 49).

Analisando o aspecto levantado no parágrafo anterior González de La Rocha, Paredes & Sánches (2008, p.8) afirmam que:

Besides the market, the State plays an important role in structuring opportunities. The *Oportunidades* Program has intervened in the relations held between individuals (and families) and the structure of opportunities, not only by increasing monetary resources of beneficiary families, enabling them to have access to a broader range of goods and services, but also by promoting an unprecedented increase in their demand of public services by conditioning them to use (regularly) health and education services.

Em termos de nutrição, as visitas para monitoramento do *status* nutricional aumentaram entre 30 e 60% para as crianças até dois anos de idade, e entre 25 e 45% para crianças entre três e cinco anos de idade (Levy, 2006, p.49). Os indicadores de desnutrição como peso/idade e altura/idade, dentre as crianças beneficiárias do programa, mostraram um impacto muito significativo na redução da desnutrição infantil, especialmente a desnutrição severa (Levy, 2006, p.53).

Segundo Levy (2008, p.55), foram encontrados dois problemas no Progreso-Oportunidades em termos de impacto sobre a nutrição infantil: o primeiro foi o baixo impacto de suas ações sobre a redução de anemia, pois o suplemento alimentar doado às crianças beneficiárias do programa não permitia a absorção necessária de ferro; o segundo foi a persistente deficiência na distribuição e consumo do suplemento nutricional direcionado às crianças (uma das características do desenho do programa).

No quesito educação, a demanda pelo sistema escolar público indicou entre 0,74 e 1,07 pontos percentuais de melhora da aprendizagem dos meninos na escola primária. Enquanto o mesmo dado, para as meninas que participaram do programa, mostrou um impacto positivo entre 0,96 e 1,45 pontos percentuais (Levy, 2008, p.59). No nível secundário, os impactos encontrados por pesquisadores apontaram para um aumento de 11% na frequência escolar feminina contra um aumento de 7,5% na frequência escolar de meninos residentes em áreas rurais, durante os dois primeiros anos do programa.

Já González de La Rocha, Paredes & Sánches (2008, p.11) ao realizarem uma avaliação do programa afirmaram que:

At the beginning of the *Oportunidades* Program in marginalized rural communities, the intergenerational schooling mobility increased by two years. That is, advancement went from three years to five years. Intergenerational schooling mobility represents an increase or rise in the schooling levels of the children with respect to their parents.

Abaixo foram apresentados dados sobre a evolução da pobreza após a implementação do Progres-Oportunidades.

Tabela 1: Evolução da pobreza no México em percentual entre 1996-2008:

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	Varição 1996-2008
Pobreza alimentar	37,4	33,3	24,1	20	17,4	13,8	18,2	-19,2
Pobreza de capacidades	46,9	41,7	31,8	26,9	24,7	20,7	25,2	-21,8
Pobreza de patrimônio	69	63,7	50	50	47,2	42,6	47,4	-21,6

Fonte: Estimaciones del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), 2009, con base en las ENIGH (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (1996-2008).

Os dados da tabela mostram uma queda relativamente maior, de aproximadamente 2%, na pobreza de capacidades e na de patrimônio, em comparação à alimentar. Progres-Oportunidades, em decorrência de sua estrutura de execução, afeta mais diretamente os tipos de pobreza alimentar e de capacidades; no entanto, os dados mostraram impactos um pouco mais significativos sobre a pobreza de patrimônio. Há que se destacar o ano de 2008 como um ano de reversão na tendência de queda do índice de pobreza (em todos os índices), de modo que, neste ano, houve aumento no percentual das pobrezas: alimentar, de capacidades e de patrimônio. Tal fato deveu-se à crise internacional de 2008 e ao aumento no preço internacional dos alimentos, eventos que contribuíram para jogar milhares de pessoas na condição de pobreza e na situação de fome.

Ainda no que se refere à variação da pobreza entre 1996 e 2008, no México:

En primer lugar, si se quitaran todas las transferencias de los programas sociales más importantes en México (Oportunidades, Adultos Mayores y PROCAMPO<sup>62</sup>), la pobreza alimentaria aumentaría en un 13.5 por ciento, el equivalente de 2.6 millones adicionales de pobres alimentarios. En segundo lugar, y aunque la hipotética desaparición de PROCAMPO y Adultos Mayores<sup>63</sup> también contribuiría al aumento de la pobreza con un 1.6 y un 2.1 por ciento respectivamente, la desaparición de las transferencias de Oportunidades significaría un 9.6 por ciento más de pobres alimentarios (CONEVAL, 2009 *apud* González de la Rocha, 2010, p.137).

Os dados acima mostram a importância dos programas de transferência para o combate à pobreza no México e destacam o papel do programa Progres-Oportunidades na diminuição do índice da pobreza alimentar no país.

<sup>62</sup> Procampo era um programa voltado para a pobreza alimentar e visava facilitar o acesso aos alimentos.

<sup>63</sup> Adultos e Mayores é um programa de transferência de renda para adultos ou idosos que apresentem dificuldades em ter acesso aos alimentos.

Na tabela abaixo, mostrou-se a evolução da cobertura do programa Oportunidades, o qual saiu de uma população atendida de 2 milhões, 476 mil e 430 pessoas, em 2000, para 5 milhões, 209 mil e 359 pessoas, em 2009.

Tabela 2: Evolução da Cobertura do programa Oportunidades entre 2000 e 2009<sup>64</sup>

Año	População Potencial	Público-alvo	População Atendida
2000	Sem dados	2.560.000	2.476.430
2001	Sem dados	3.240.000	3.116.042
2002	5.432.412	4.240.000	4.240.000
2003	5.209.359	4.240.000	4.240.000
2004	5.209.359	5.000.000	5.000.000
2005	5.209.359	5.000.000	5.000.000
2006	5.209.359	5.000.000	5.000.000
2007	5.209.359	5.000.000	5.000.000
2008	5.363.543	5.000.000	5.049.206
2009	5.363.543	5.000.000	5.209.359

Fonte: Informe de la Evaluación de Desempeño 2009-2010. CONEVAL, 2010.

Com base nos dados da tabela acima, ficam questões. A primeira delas é: por que a população objetivo nunca alcançou o tamanho da população potencial (que em 2002 foi de 5 milhões, 432 mil e 412 pessoas)? A segunda guarda relação com o crescimento da população potencial entre 2007 e 2008, momento em que a população potencial aumentou em 154 mil 184 pessoas. Esta questão pode ser respondida com base na crise de 2008, que em seus desdobramentos aumentou<sup>65</sup> o número de pobres no país.

Outro questionamento a destacar é que a população atendida nunca foi igual à população potencial, a qual deve corresponder ao total de pessoas em situação de pobreza alimentar (indigência) e/ou de capacidades (sem acesso à educação e saúde). Após a apresentação destes números vinculados ao Progres- Oportunidades, foi analisada a evolução do orçamento do Progres- Oportunidades.

<sup>64</sup> Fonte: Informe de la Evaluación de Desempeño 2009-2010. CONEVAL, 2010.

<sup>65</sup> Panorama Social da América Latina (2011) mostrou que a pobreza no México aumentou em 2 p.p. entre 2009 e 2010.

## 4. Orçamento do Progresa-Oportunidades

Para iniciar a apresentação dos dados orçamentários da política de transferência de renda no México, afirmamos que, segundo a Cepal (Panorama Social da América Latina, 2010), os Programas de Transferência de Renda na região representam 0,4% do PIB. Lomeli (2008, p.477) reforça os dados da Cepal afirmando que, em termos absolutos, há uma pequena participação dos programas de transferência de renda, algo em torno de 0,4%, em relação ao PIB, para os dois maiores programas da América Latina, implantados no México e no Brasil.

Nestes termos, a despeito dos programas cobrirem cifras de milhões de pessoas<sup>66</sup>, eles representam uma despesa muito baixa, indicando que as transferências *per capita* são pequenas. Fato que nos permite afirmar que os recursos não são suficientes para permitir que as pessoas saiam da pobreza, e quando são suficientes para que as pessoas deixem de ser pobres, não contemplam os três tipos de pobreza (alimentar, capacidades e patrimônio) que o próprio governo mexicano elencou como norteadoras de sua intervenção. Longo, conclui-se que estes programas conseguem atenuar a pobreza, no entanto, são insuficientes para superá-la.

A seguir, apresentou-se o orçamento do programa Oportunidades em milhões de pesos mexicanos. Percebe-se que, em 2008, houve um aumento na execução orçamentária do programa, que ocorreu devido à crise (*subprime*) na qual o Mundo foi imerso naquele ano. Além da *subprime*, neste mesmo ano, acirrou-se também a crise provocada pela alta no preço dos alimentos, fato que por si só justifica o aumento no orçamento do Oportunidades, dado que este programa almeja afetar principalmente a pobreza alimentar.

---

<sup>66</sup> No México, em 2010, o programa Progresa-Oportunidades cobriu cerca de 5.209.359 famílias (Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010), algo em torno de 20 milhões de pessoas indiretamente beneficiadas. Já o programa brasileiro cobre pouco mais de 12 milhões de famílias.

Tabela 3: Orçamento Executado pelo programa Oportunidades  
(em milhões de pesos e milhões de dólares<sup>67</sup>)

Ano	Executado em pesos mexicanos (MXN)	Executado em US\$ constantes
2003	21084,06	1.673,34
2004	24084,28	1.911,45
2005	28859,85	2.290,46
2006	32468,19	2.576,84
2007	35685,90	2.832,21
2008	41133,83	3.264,69
2009	45424,57	3.605,12

Fonte: Informe de la Evaluación de Desempeño 2009-2010. CONEVAL, 2010.

Os dados da tabela acima mostram que, em 2008, houve ampliação de 9,54% no orçamento executado pelo Oportunidades, sendo que o valor de dispêndios com o programa foi cerca de 15% maior que o orçamento executado em 2007. Assim, o dispêndio monetário vinculado às transferências de renda no México é baixo em comparação com o PIB total do país (parâmetro internacional), Lomeli (2009) afirma que estes dispêndios ficaram em torno de 0,4% do PIB do México.

Com isso, a análise dos dados orçamentários mostraram que, embora o montante de recursos direcionados à política de transferência de renda no México seja pequeno em comparação ao total dos gastos públicos do país, houve queda de aproximadamente 20% na pobreza (conforme a tabela 1). Ressaltam-se dois aspectos, o primeiro é a crítica tecida a linha de pobreza adotada como referência (US\$ 1,00/dia para extrema pobreza e US\$ 2,00/dia para a pobreza) a qual se faz insuficiente para o mínimo de alimentação no país; o segundo aspecto é que existem outros fatores que ajudam explicar a queda da pobreza no México, dentre eles destacamos o crescimento do PIB e a valorização cambial, eventos que afetam diretamente a pobreza.

<sup>67</sup> De acordo com dado retirado do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+%3Cem%3Erate%3C%2Fem%3E+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+rate+Mexico](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+%3Cem%3Erate%3C%2Fem%3E+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+rate+Mexico), acesso em 03/01/2012, a taxa de câmbio constante para o ano 2010 foi de 12,6 pesos mexicanos/dólar.

## 5. Análise histórica dos programas que compõem a política de Segurança Alimentar e Nutricional no México

Neste tópico, retoma-se a perspectiva de Ford (2004), explicitada no capítulo anterior, a qual aponta os enfoques conceituais definidores da SAN. Em suma, a política de SAN do México foi analisada no período entre 1994 e 2010, com base em quatro pilares: disponibilidade ao longo do tempo, oferta e uso dos alimentos, além do acesso a eles.

Inicia-se o texto relembando que, nos anos 1990, o governo mexicano executava 15 programas de subsídio alimentar: destes, onze eram focalizados nas áreas urbanas e rurais, e quatro não tinham mecanismos de focalização explícitos<sup>68</sup> (Fiszbein & Schady, 2009, p. 35, *apud* Levy and Rodriguez, 2004; Levy, 2006). Assim, a experiência indicava que “food subsidies were an inefficient way to redistribute welfare to the rural poor, who often lived in small, hard-to-access communities” (Fiszbein & Schady, 2009, p. 35).

As ações de política social no México, conforme documento *La política social del gobierno de México 1995-2000* (SEDESOL, 2001a), foram divididas em seis âmbitos de intervenção. O primeiro esteve voltado ao desenvolvimento de capital humano: educação, saúde e alimentação. O segundo voltou-se à geração de emprego e oportunidades de rendas. O terceiro relacionou-se com fomento ao capital básico e comunitário para garantir às famílias mexicanas em condições de marginalidade o acesso a habitações dignas e decentes, além de equipar a comunidade com infraestrutura básica. O quarto concentrou-se em promover atenção imediata a grupos altamente vulneráveis, ou seja, que enfrentem condições extremas de risco social e econômico. O quinto englobou o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional e urbano. Este âmbito visou articular política de habitação, desenvolvimento regional e superação da pobreza para transformar os padrões de crescimento urbano, elevando a qualidade de vida dos mexicanos em um marco de sustentabilidade ambiental. O sexto e último aspecto voltou-se ao estímulo à participação social que almeja incorporar as energias e recursos da sociedade mexicana em tarefas de desenvolvimento social e combate à pobreza.

A análise foi iniciada a partir da dimensão desenvolvimento do capital humano, por meio da crítica aos programas Progresá, Diconsa, Liconsa e Fidelist - Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla. Apesar das ações direcionadas à segurança alimentar observadas nas políticas mexicanas, percebeu-se certa confusão entre o conceito de segurança alimentar e medidas para combater a desnutrição infantil.

---

<sup>68</sup> Tradução própria a partir da versão original em inglês.

O Programa de Abastecimento Rural Diconsa, o primeiro a ser analisado, tem mais de 30 anos de vigência no México. Diconsa é uma empresa estatal baseada na organização e participação comunitária<sup>69</sup>, cuja parte majoritária pertence à secretaria de Desenvolvimento Social e que opera a política de abastecimento alimentar nas áreas rurais carentes do México. Seu objetivo é contribuir para a superação da pobreza nutricional, mediante o abastecimento de produtos alimentares em regiões rurais com alto ou muito alto nível de marginalização.

O programa, que conta com participação popular organizada, visa<sup>70</sup> garantir o abastecimento de produtos básicos e complementares não perecíveis a preços competitivos, em qualidade e oferta suficiente, para satisfazer a demanda da população em extrema pobreza que se localiza em regiões rurais com alta taxa de marginalização e de difícil acesso (SEDESOL, 2001a, p.22). Centra-se, portanto, em locais que não possuem fontes alternativas de abastecimento e que tenham população com mais de 500 e menos de 4.000 habitantes.

Com este programa de abastecimento rural, o governo mexicano atende as necessidades de abastecimento de produtos básicos à população em situação de pobreza nas regiões marginalizadas do país. Os objetivos do programa de abastecimento rural são<sup>71</sup>:(i) Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que habita en localidades rurales. (ii) Abastecer localidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios de calidad en forma económica, eficiente y oportuna.

Entre as metas do programa estão: i) converter as feiras comunitárias em centros de serviços e melhorar a qualidade dos que são oferecidos; ii) fortalecer o programa de compras diretas de produtores regionais e, iii) consolidar a participação comunitária no abastecimento. Como resultados oficiais, observou-se que a cobertura do Diconsa abarca 2.288 cidades, o que corresponde a 95% dos municípios do país. Os principais resultados do programa, entre 1995 e 2000, foram: a) aumento de 58% no total de vendas anuais para produtos como milho, farinha de milho, açúcar, feijão, arroz e leite subsidiado; b) aumento significativo, no mesmo período, do total de vendas de produtos como atum, sardinha, azeite, pasta para sopa, café solúvel, leite em pó e outros mantimentos (SEDESOL, 2001a, p. 23).

A segunda ação de segurança alimentar analisada foi o Programa de abastecimento social de Leite (Liconsa), cujo objetivo é<sup>72</sup> transferir uma renda às famílias com crianças menores de 12 anos que se encontram em condição de pobreza extrema, mediante o abastecimento de leite a preço subsidiado.

---

<sup>69</sup> Retirado do site: <http://diconsa.gob.mx/index.php/quienessomos.html>, acesso em 05/08/2010.

<sup>70</sup> O verbo está no presente do indicativo porque este programa existe até hoje no país.

<sup>71</sup> Retirado do site: <http://diconsa.gob.mx/index.php/programabastorural.html>, acesso em 05/08/2010.

<sup>72</sup> Este programa existe até hoje e faz parte das ações do SEDESOL.

O público-alvo são as crianças em condições de pobreza, pertencentes a famílias com carência de habitação, baixos níveis de escolaridade e renda, e acesso limitado a serviços de educação e saúde. Em 2000, a meta deste programa foi atender a 4,2 milhões de pessoas. O funcionamento do Liconsa é associado à não vigência do Progres, ou seja, as famílias (ou localidades) não podem ser atendidas pelos dois programas simultaneamente. Portanto, o Liconsa não é complementar ao Progres, uma vez que descarta as regiões em que este opera “con el fin de evitar la duplicación del subsidio” (SEDESOL, 2001a, p. 27). A cobertura média anual do Programa de Abastecimento Social de Leite, no período 1995-1999, foi de 4 milhões, 871 mil e 630 beneficiários (SEDESOL, 2001a, p.28).

Vale ressaltar que, a gestão 2006-2012 manteve (mantém) o Liconsa, que tem sob sua responsabilidade todo o processo de aquisição e distribuição de leite fresco e em pó. Originado na gestão 1995-2000, o programa esteve presente no Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 e no Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006. Através dos pontos de atenção autorizados pelo governo, o Liconsa permite que o leite chegue até a população beneficiária fortificado com vitaminas e minerais de alta qualidade (na forma líquida e em pó), apoiando a nutrição e alimentação de famílias em condição de pobreza que habitam áreas urbanas, semi-urbanas e rurais das 32 entidades federativas do país. Os beneficiários do programa são meninos e meninas de seis meses a 12 anos de idade, mulheres adolescentes entre 13 e 15 anos, mulheres em período de gestação, aleitamento materno ou entre 45 e 59 anos, enfermos crônicos, pessoas maiores de 12 anos com incapacidades e adultos com 60 anos ou mais (SEDESOL, 2004, p. 3).

Outra ação essencial que visou facilitar o acesso aos alimentos para a população mexicana foi a política Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist), que entregou às famílias em pobreza extrema, habitantes de áreas marginalizadas em zonas urbanas e semi-urbanas, uma transferência de renda mediante a entrega de um kilograma diário de tortillas<sup>73</sup>. Em 2000, a meta do programa foi beneficiar 1,2 milhões de famílias. Segundo o documento do governo mexicano, as tortillas chegam a representar 46% da energia consumida diariamente por uma família (SEDESOL, 2001a, p.30).

Assim, entende-se que estes três programas analisados, que englobam a ação de desenvolvimento do capital humano, têm como ponto fulcral facilitar o acesso aos alimentos. Diconsa pode atuar na disponibilidade dos alimentos, já que o programa pode gerar estímulos ao aumento da oferta destes nas regiões em que o programa foi estabelecido, além de promover a dinamização da agricultura local.

---

<sup>73</sup> A tortilla é um alimento típico da população mexicana.

No que se refere ao segundo âmbito da intervenção da política social no México, qual seja, as ações que foram direcionadas ao emprego e oportunidades de rendas, seus programas componentes foram: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes), Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), Programa de Crédito a la Palabra, Programa de Empleo Temporal. O Fonaes visou fomentar a capacidade produtiva para populações campesinas, indígenas e urbanas que viviam em condições de pobreza extrema (SEDESOL, 2001a, p. 42). O Fonart almejou estimular a capacidade produtiva de artesãos, incentivando a arte popular e a preservação da identidade regional/nacional, enquanto o Fonaes visa fomentar a economia solidária como fonte de emancipação social e econômica das famílias.

O Programa Crédito a la Palabra (microfinanças) objetivava apoiar, com financiamento, os produtores agrícolas temporários de baixa renda, com propriedades de menos de 20 hectares, sem acesso a crédito e residentes em áreas prioritárias<sup>74</sup>, incentivando, com isso, a produção de alimentos básicos e a diversificação dos cultivos (SEDESOL, 2001a, p.54). O Crédito a la Palabra foi um programa que guardou relação direta com a ampliação da disponibilidade de alimentos, ao passo que as ações Fonaes e Fonart almejavam emancipar as famílias beneficiárias, a partir do fomento ao artesanato local e à economia solidária. Finalmente, o Programa de Empleo Temporal visou ampliar as opções de renda para a população maior de 16 anos que vivia em pobreza extrema em áreas rurais, nos períodos de menor demanda de mão-de-obra nas lavouras. As ações criadas foram orientadas fundamentalmente para gerar fontes transitórias de renda a esta população (composta por produtores rurais, trabalhadores diaristas com ou sem terra, homens e mulheres que habitassem as áreas rurais das regiões prioritárias e de atenção imediata) e para a construção de infraestrutura social básica e produtiva que aumentasse a rentabilidade dos ativos dos beneficiários do programa (SEDESOL, 2001a, p.63).

As ações de geração de emprego e oportunidades de renda são as que mais contribuem para a emancipação social e econômica das famílias em extrema pobreza. Elas fomentam a ampliação da disponibilidade de alimentos, já que parte da renda gerada pode ser vinculada à pequena produção familiar.

O terceiro aspecto de intervenção da política social do México foi o estímulo ao capital comunitário para garantir, às famílias mexicanas em condições de marginalidade, o acesso a habitações dignas e decentes, além de equipar as comunidades com infraestrutura básica. Os programas que almejam ofertar habitações foram: Acción de los organismos promotores de vivienda (Fonhapo,

---

<sup>74</sup> Regiões pobres com altos índices de marginalização.

Infonavit, Fovi); Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh); Programa de Incorporación de Suelo Social<sup>75</sup>; Fondo de Infraestructura Social Municipal (Ramo 33); Acciones de fortalecimiento institucional de los municipios para la operación de los programas. Entende-se que todos estes programas podem ser essenciais para melhorar as condições de vida da população em extrema pobreza, e que podem auxiliar na promoção da segurança alimentar e nutricional a partir da oferta de saneamento básico e água potável a todos os beneficiários. Considera-se também a necessidade destes programas para promover o desenvolvimento territorial nas regiões onde eles foram aplicados.

O item número quatro da política de segurança alimentar mexicana englobou a atenção imediata a grupos altamente vulneráveis, ou seja, que enfrentem condições extremas de risco social e econômico. Fazem parte desta ação: Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer; Programas de Atención a Grupos Indígenas (INI); Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (Pronjag); Atención a Población en Zonas Áridas (Conaza-FIDA); Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos; Programa Fondos Compensatorios (Región de las Cañadas, Chiapas). Os programas acima citados são essenciais para facilitar o acesso aos alimentos e para ampliar sua oferta. Além disso, destaca-se aqueles orientados para a redução da desigualdade de gênero, como o Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, e a importância do desenvolvimento econômico e social de áreas deprimidas. Assim, ressalta-se que, além dos aspectos da SAN analisados nos programas acima, eles têm potencial para fomentar dimensões emancipatórias no enfrentamento da desigualdade de gênero.

O quinto eixo da política social do México, entre 1995 e 2000, englobou o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional e urbano. Esta ação almejou articular a política de habitação, desenvolvimento regional e superação da pobreza para transformar os padrões de crescimento urbano e elevar a qualidade de vida dos mexicanos em um marco de desenvolvimento sustentável. As medidas tomadas a partir dos programas de desenvolvimento territorial, regional e urbano são essenciais para redução da pobreza extrema e para a emancipação dos beneficiários. Entretanto, não se vislumbrou a relação direta destas ações com as dimensões de SAN anteriormente apresentadas.

O último aspecto da política de segurança alimentar mexicana que cabe consideração foi o estímulo à participação social que almejou incorporar as energias e recursos da sociedade mexicana em tarefas de desenvolvimento social e combate à pobreza. Estas são ações, embora importantes na

---

<sup>75</sup> Este programa visa fomentar a utilização de terrenos baldios que contem com serviços de infraestrutura e equipamento, mediante a criação de bolsas de solo que sejam suficientes para captar a oferta destes terrenos (La política social del gobierno de México, 1995-2000, 2001, p.87).

democratização da estrutura que embasa as políticas de combate à pobreza, não guardam relação direta com as dimensões de SAN.

Além dos programas que vigoraram na fase 1995-2000, destacam-se os programas mais recentes surgidos na gestão 2006-2012, entre eles, o Programa de Apoio Alimentar (PAL), o qual apareceu como parte da estratégia Vivir Mejor – portanto, integrante da atual política de segurança alimentar do México (desde 2006). O objetivo do PAL é atender a todos os domicílios em condição de pobreza alimentar e aqueles que superaram esta condição de pobreza, mas apresentam condições socioeconômicas insuficientes para investir na capacitação de seus integrantes em matéria de educação, nutrição e saúde. Um dos critérios principais do programa é que os domicílios, para participarem do PAL, não podem ser atendidos pelo programa Oportunidades<sup>76</sup>.

O Programa de Apoio Alimentar oferece i) apoio monetário para contribuir com uma alimentação e nutrição melhores; ii) apoio monetário às famílias beneficiárias com filhos entre 0 e 9 anos de idade para fortalecer seu desenvolvimento; iii) complementos nutricionais para crianças maiores de 6 meses e menores de 2 anos, assim como para mulheres grávidas ou em período de aleitamento materno; iv) oferta de leite fortificado para as crianças entre 2 e 5 anos. (SEDESOL, 2007).

Para obter o auxílio do PAL, as famílias beneficiárias precisam estar em situação de pobreza alimentar e sua permanência no programa depende do cumprimento de obrigações, entre elas, obter a Cartilha Nacional de Saúde para cada um dos integrantes da família, os quais deverão ir, ao menos uma vez por semestre, até a unidade de saúde mais próxima de sua residência, para receber atendimento preventivo.

O mecanismo de focalização para identificar as famílias elegíveis ao PAL e garantir sua permanência no programa se baseia em uma estimativa de renda a partir de um conjunto de variáveis socioeconômicas e demográficas dos domicílios. A incorporação ou reincorporação destes domicílios ao programa se define com base em sua condição de pobreza através de sua renda estimada, dando atenção prioritária aos domicílios em situação de pobreza alimentar. A metodologia de focalização é adequada ao grau de correspondência entre os critérios atuais e aqueles emitidos pelo CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Uma vez seleccionadas as famílias, o programa aplica os seguintes critérios de prioridades<sup>77</sup>: primeiramente, são atendidos os domicílios em condição de pobreza alimentar; em segundo, aqueles com integrantes de até 9 anos de idade; e, no último nível de prioridade, os domicílios com mulheres em idade reprodutiva.

---

<sup>76</sup> Retirado do site: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/poblacion\\_objetivo\\_pal](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/poblacion_objetivo_pal), acesso em 03/08/2010.

<sup>77</sup> Retirado do site: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/requisitos\\_para\\_acceder\\_al\\_programa\\_pal](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/requisitos_para_acceder_al_programa_pal), acesso em 03/08/2010.

A política de segurança alimentar implantada recentemente no México baseia-se na cobertura das famílias que não foram atendidas pelo programa Progres-Oportunidades, o que permite concluir que tal política de segurança alimentar priorizou os erros de inclusão presentes no Progres-Oportunidades, sem necessariamente considerar os quatro aspectos da segurança alimentar (oferta, disponibilidade, uso dos e acesso aos alimentos). A frase citada na sequência corrobora com nossa afirmação anterior: “el Programa de Apoyo Alimentario otorga beneficios en especie o en efectivo a familias en localidades apartadas no cubiertas por Oportunidades y la Red de Abasto Rural de Diconsa” (SEDESOL, 2007, p. 28).

Outro programa importante na estratégia Vivir Mejor, em termos de segurança alimentar e nutricional, é o Programa Alimentar para as Áreas de Atenção Prioritária (Programa Alimentario para Zonas de Atención Prioritaria). Por meio desta ação, o governo pretende assegurar que, nos municípios mais distantes do país, se atenda a todas as pessoas pobres que atualmente não estejam sujeitas ao apoio de outros programas (Sedesol, 2007, p. 28). Cabe, mais uma vez, a crítica de utilização de um programa de ajuda alimentar para corrigir erros de inclusão do programa Progres-Oportunidades.

O Programa Alimentar para as Áreas de Atenção Prioritária almeja reduzir as dificuldades de acesso aos alimentos através de uma política de desenvolvimento territorial de municípios e localidades com maior marginalização e atraso do país, focando:

- El incremento de la calidad de vida de las personas a través del mejoramiento de su vivienda, disminuyendo los pisos de tierra y brindando acceso a servicio sanitario.
- El incremento del capital físico a través de la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica y de comunicaciones que permita el acceso de la población a los servicios y bienes públicos (SEDESOL, 2007, p. 28).

Destaca-se que apesar da importância das ações de fomento ao desenvolvimento territorial, estas não guardam relação direta com as dimensões acesso aos alimentos, bem como oferta, disponibilidade e uso adequado deles. A análise da política de segurança alimentar e nutricional no México pode ser terminada observando que existe certa confusão execução da política de SAN neste país, a qual vincula as ações de acesso aos alimentos aos programas para redução da desnutrição infantil. Tais medidas podem ser claramente visualizadas na estrutura do programa Progres-Oportunidades. Com isso, considera-se que, a despeito da importância das políticas adotadas, fica a impressão de que a meta de redução da desnutrição infantil se sobrepõe ao desenvolvimento articulado das quatro dimensões de SAN anteriormente citadas.

## 6. Apontamentos finais do Capítulo

Neste capítulo, foram analisadas as políticas de transferência de renda aplicadas no México após 1997. Neste contexto, ressaltou-se a importância do Progresá, criado sob três pilares – educação, saúde e nutrição – no ano de 1997 e vigente até os dias de hoje - direcionado à população extremamente pobre das áreas rurais marginalizadas do país. Oportunidades foi criado em 2002 como um avanço do programa Progresá em direção às áreas urbanas e semiurbanas do país.

Para complementar os programas Progresá e Oportunidades, o governo mexicano da gestão 2000-2006 criou a estratégia Contigo, a qual visou ser um guarda-chuva para as ações de combate à pobreza no país. Ao passo que a gestão 2006-2012 criou a estratégia Vivir Mejor e a versão Oportunidades para Vivir Mejor como uma inovação ao Oportunidades, orientando sua elegibilidade aos jovens.

Os impactos do Progresá-Oportunidades sobre a redução da pobreza foram significativos (tabela 1), assim como os impactos sobre a nutrição infantil, a educação e o uso dos serviços de saúde. Conforme foi destacado no texto, houve tendência de maior uso dos aparelhos públicos de saúde dentre os beneficiários do Oportunidades em relação aos não beneficiários González de La Rocha, Paredes & Sánchez (2008). Destacou-se que 2008 foi um ano de inflexão da tendência de queda nas taxas de pobreza, posto que, neste ano, houve crescimento significativo no número de pobres (5% em média para cada tipo de pobreza – tabela 3). As causas do crescimento da pobreza guardam relação com o aumento no preço dos alimentos em 2008 e crise financeira internacional conhecida como *subprime*.

Em termos orçamentários, conclui-se que há uma pequena participação dos programas de transferência de renda no total do orçamento público do México, o que provavelmente impediu que a cobertura do programa atendesse ao total da população potencial e, ao mesmo tempo, fez com que as transferências financeiras permanecessem pequenas e insuficientes para promover a superação da pobreza. Conclui-se que, entre 1996 e 2010, houve queda nos níveis de pobreza no México, mas, há muitas explicações para esta queda para além das ações de transferência de renda, tais como o crescimento do PIB e a valorização do peso mexicano, ambas observadas no período em análise.

No que se refere às ações direcionadas à segurança alimentar e nutricional no país, afirma-se que ao longo do período em estudo, as mesmas foram pulverizadas e sem sincronia, de maneira prevaleceram diferentes ações para facilitar o acesso aos alimentos, aliadas a algumas ações direcionadas à oferta e, em menor número, medidas orientadas para o uso dos alimentos.

Outro aspecto a ser destacado é a aparente confusão entre política de segurança alimentar e nutricional e de combate à desnutrição infantil ou à pobreza. Esta confusão apareceu quando foi

estudada a estrutura das ações de segurança alimentar no México. Os programas mais recentes de SAN aplicados no país tenderam, preponderantemente, a cobrir os erros de inclusão presente no programa Oportunidades.

A análise crítica da estrutura das políticas de combate à pobreza no México deixou algumas perguntas: por que o país possui tantos programas pulverizados para compor a política de SAN? A estratégia Vivir Mejor foi capaz de coordenar os diferentes programas integrantes da política de segurança alimentar no México?

A impressão registrada, que ajuda a responder à primeira questão, é que existe um problema institucional neste país, que faculta a cada secretaria ter seu próprio programa. No que se refere à segunda questão, no site da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDESOL aparecem textos e análises apontando que Vivir Mejor não tem sido capaz de coordenar eficientemente os diferentes programas de combate à pobreza no México.



## CAPÍTULO III

### BRASIL: AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E SUAS PRINCIPAIS (IN)DEFINIÇÕES

Este capítulo visa avançar na discussão sobre a estrutura dos PTRCs e das políticas de SAN, correspondendo nível teórico-estrutural descrito na metodologia. No capítulo anterior analisou-se o caso do México: neste focou-se no estudo do Brasil, analisando os objetivos específicos desta tese: (a) compreender as especificidades dos mecanismos institucionais criados para implantar as ações de combate à pobreza (PTRC e SAN), e (b) apresentar as deficiências dos programas de transferência de renda na busca pelo objetivo de combater a pobreza..

O capítulo foi iniciado pela evolução das políticas sociais no Brasil, este histórico centrou-se no surgimento dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Depois, analisou-se o Bolsa Família a partir da discussão de sua estrutura e institucionalidade, e, finalmente, discutiram-se os principais resultados do programa. Ao final do capítulo, fizeram-se apontamentos para sintetizar o que foi analisado.

#### 1. Um breve histórico das políticas sociais no Brasil

Fagnani (2005) em sua análise a respeito deste tema afirmou que no período de ditadura militar (1964-1984) houve uma "modernização conservadora"<sup>78</sup> no âmbito da política social brasileira. Fagnani (2005) defendeu que a modernização institucional e financeira vivenciada pelo Brasil no período 1964-1984 facultou a expansão da oferta de bens e serviços que atenderam, sobretudo às camadas sociais de renda média e alta, daí o uso do termo “modernização conservadora” para a política social. Seus argumentos sustentam-se no fato de que os frutos da política social pós-64 estiveram direcionados às classes médias e altas o que gerou perversidade na distribuição de renda, concentrando-a entre estas classes sociais e, conseqüentemente alijando a população mais pobre dos benefícios gerados pelas políticas sociais. A este respeito Titmuss (1974, p.26) afirmou que “there are social

---

78 Pires & Ramos (2009) afirmam que “o termo modernização conservadora foi elaborado por Barrington Moore Junior para retratar o caso específico de desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão, os quais realizaram revoluções burguesas vindas de cima”. Este termo passou a ser usado no Brasil por Alberto de Passos Guimarães no ano de 1977 e refere-se ao processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, que alijou a reforma agrária do processo de desenvolvimento (PIRES, M.J.R & RAMOS, P). O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. In: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 40, n. 3, jul.-set./2009.

insurance programmes in some Latin American countries, Brazil in particular, which function as concealed multipliers of inequality – they transfer resources from the poor to the rich”.

Fagnani (2005) colocou a Constituição de 1988, como elemento central da política social, pois esta desenhou pela primeira vez no país o embrião de um Estado de Bem Estar Social. Jaccoud, Hadjab & Chaibub (2009, p. 218) afirmam que “1988 representa um marco central para analisar a evolução da proteção social no Brasil”. Segundo os autores, a nova Constituição propunha a garantia de renda no campo da Seguridade Social, a qual foi lastreada nas políticas contributivas, “assentadas na técnica do seguro social, e por programas assistenciais, de natureza não contributiva e seletiva, dirigida a um público geralmente definido sob condições de renda”.

Entretanto, a análise apresentada Fagnani (2005) mostrou que, a despeito da Constituição de 1988 ter representado avanços nos aspectos político e social a partir da definição de direitos sociais, determinantes de ordem econômica prevaleceram (desde o início dos anos 1990) e impuseram uma “contra-marcha” aos avanços presentes na Carta Magna. Dentre estes determinantes de ordem econômica o autor enumera a incompatibilidade entre a política macroeconômica adotada, especialmente após o Plano Real, e uma estratégia universalizante na política social. Neste contexto, Fagnani (2005) ressaltou que a política social possível de ser aplicada centrou-se na focalização das ações, ou seja, priorizar as classes sociais que mais necessitavam.

Nesta circunstância, a focalização das ações passou a formar a base da política social, e, as medidas de combate à pobreza vinculadas à transferência de renda emergiram. Foi neste contexto que tanto as políticas de transferência de renda com condicionalidades como as ações vinculadas à segurança alimentar e nutricional se desenvolveram. Assim, as políticas em estudo tiveram sua implantação vinculada à estratégia de focalização da política social no Brasil, com a criação de políticas direcionadas especificamente aos mais pobres.

Não obstante a política de segurança alimentar ter sido definida como uma política social básica na Constituição de 1988 composta pelas políticas salarial, previdenciária, de abastecimento alimentar, de saúde e de educação. A execução da política de segurança alimentar, nos anos 90, converteu-se em “caridade”, fugindo completamente do conceito de direito impresso às políticas sociais pela Constituição, devido à retirada, por parte do governo neste período, da capacidade de ação das instituições vinculadas à alimentação.

Segundo Fagnani, (2005) a proposta para reformar o sistema de abastecimento alimentar englobava a redefinição da política agrária e agrícola do país, de modo a priorizar a produção para o mercado interno. O Brasil é um dos poucos países do Mundo que não fez reforma agrária, o que resultou em um processo de aumento no preço dos alimentos decorrente da excessiva concentração da

propriedade da terra. Nesta circunstância, emergiu, nos anos 1990, o movimento “Ação da Cidadania contra a fome e a miséria e pela Vida”, que surgiu após a divulgação do Mapa da Fome, em 1993. Este cenário de ampliação do empobrecimento da população brasileira foi simultâneo à adoção de políticas macroeconômicas recessivas aplicadas para controlar a inflação.

Assim, no início dos anos 1990, o tema segurança alimentar e nutricional retornou ao debate acerca das políticas sociais e medidas de combate à pobreza no Brasil. Em paralelo a isso, foram implantadas políticas de transferência de renda a partir de 1995, nos municípios de Campinas (SP) e Distrito Federal, o que ocorreu posteriormente em outros municípios<sup>79</sup>. Como pode-se perceber o nascimento das políticas de transferência de renda no Brasil se deu a partir de ações municipais.

Nestes termos tanto as ações de transferência de renda como as de segurança alimentar foram adotadas de forma focalizada, em cenário de crise econômica e social no Brasil. Ambas as ações destoavam das propostas universalizantes presentes na Constituição de 1988. Este capítulo tem sua análise centrada nas políticas de combate à pobreza que surgiram em cenário de restrição fiscal, crise macroeconômica e social, o qual inviabilizou, em parte, a implantação daquelas políticas mais progressistas<sup>80</sup> presentes na Constituição de 1988 e estimulou a criação e execução de políticas focalizadas para combater a pobreza. O próximo item tem como foco os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades implementados no Brasil a partir dos anos 90.

## **2. O surgimento dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades no Brasil**

Um fato que representou um marco para a política social e para a política de combate à pobreza no país foi a unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades após outubro de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família (doravante PBF).

A unificação dos programas de transferência de renda relacionou-se com a política de segurança alimentar e nutricional, a qual apontou a necessidade dos PTRCs para facultar o acesso das pessoas aos alimentos. Conforme a estrutura original do Programa Fome Zero, descrito pelo Instituto Cidadania (2001), a transferência de renda era uma ação que visava facilitar o acesso aos alimentos. Assim, um

---

<sup>79</sup> Conforme Soares e Satyro (2010, p.28, apud LAVINAS, 1998): “nos anos 1997 e 1998, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José dos Campos, São Luís, Tocantins e Vitória criaram algum tipo de PTRC”.

<sup>80</sup> As políticas progressistas são aquelas que têm caráter não transitório e primam pela universalidade e equidade na oferta de serviços públicos.

dos maiores programas de transferência de renda do Mundo surgiu tanto a partir de experiências municipais viabilizadas nos anos 1990, como a partir do objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional no país. Ressalvando o papel da Constituição de 1988 no desenvolvimento e consolidação do Bolsa Família, “pode-se afirmar que a consolidação de um pilar de garantia de renda após a Constituição culminou com a criação do PBF” (Jaccoud, Hadjab & Chaibub, 2009, p. 218). No próximo subitem, fez-se uma retrospectiva histórica dos programas de transferência de renda que auxiliaram no desenho do PBF.

## **2.1. O percurso entre as Transferências Condicionadas de Renda Municipais até o Bolsa Família**

Este estudo começa com a análise da implantação dos programas de transferência de renda no Brasil a partir das experiências municipais (locais) iniciadas em 1995. Conforme Draibe (2006), o histórico de execução dos programas de transferência de renda no Brasil seguiu a cronologia apresentada a seguir.

O ano de 1996 foi um marco para a experiência de transferência de renda no Brasil, pois foi neste ano que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), focalizado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante, foi inaugurado pelo governo federal, responsável por seu orçamento e execução. Somente a partir deste programa é que o governo federal passou a financiar experiências de transferência de renda no país.

Em 1997, foi aprovada a lei<sup>81</sup> que autorizou o governo federal a conceder apoio financeiro em 50% dos gastos para os municípios que instituíssem alguma modalidade de programa de renda associado a ações socioeducativas. “Esta lei estabelecia que os municípios favorecidos, nos cinco primeiros anos, seriam aqueles que possuísem receita tributária por habitante inferior à média estadual e renda familiar por habitante inferior à média familiar por habitante do estado” (Jaccoud, Hadjab & Chaibub, 2009, p.214). Após o quinto ano de vigência da lei, todos os municípios poderiam ser beneficiados.

Como uma “evolução” do PETI, porém, não restrito às crianças em situação de trabalho infantil, em 1998 foi criado o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima foi um embrião do Bolsa Escola (BES), implementado a partir de 2001, e que visou transferir recursos para manter as

---

81 Lei nº 9.533 não se trata da lei que criou o Fundo de Combate à Pobreza, a qual data de 2001, e, é complementar àquela que regulamentou os artigos 79, 80 e 81 da Constituição Federal.

crianças freqüentando a escola. Ainda em 2001, ano de recessão no país, foi criado mais um programa de transferência de renda chamado Bolsa Alimentação (BAL), vinculado ao Ministério da Saúde (sob comando de José Serra) e que tinha como objetivo melhorar os aspectos nutricionais dos beneficiários, facilitando o acesso aos alimentos por meio da renda transferida.

Em 2002, com o recrudescimento da crise internacional, especialmente após a ampliação do preço do petróleo e do gás de cozinha, o governo criou um programa chamado Auxílio-Gás, que foi gerido pelo Ministério de Minas e Energia. Segundo Draibe (2006, p. 234): “o Auxílio Gás não era um programa de transferência condicionada, mas um benefício financeiro às famílias com renda familiar *per capita* mensal até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento”.

Com o novo presidente da República, em 2003, foi criado o Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada “Fome Zero” gerido pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA<sup>82</sup>). O programa visou facilitar o acesso aos alimentos, porém, transferindo um recurso que deveria ser direcionado exclusivamente para a compra destes, expediente cujo intuito era internalizar a renda nos municípios mais pobres para dinamizá-los economicamente.

O Programa Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003 por medida provisória posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004. Sua criação almejou minimizar a fragmentação e pulverização das ações do governo federal referentes aos PTRCs no país, por meio da unificação de quatro programas que partilhavam as mesmas características e o mesmo público-alvo: Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Cartão-Alimentação (MESA). De acordo com Silva, Yasbek & Giovani (2004, p.137), o Bolsa Família pode ser considerado inovador em relação aos programas que unificou, por “se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza”.

A progressiva expansão do PBF nos últimos cinco anos<sup>83</sup> contribuiu para consolidar a transferência de renda não contributiva como um eixo efetivo da proteção social brasileira, apesar de não ser oficialmente reconhecido como parte da Assistência Social e ser operado por uma gestão própria e independente. Vale destacar que o PBF:

---

<sup>82</sup> O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) foi criado em 2003 e visava implantar a política de segurança alimentar e nutricional no país a partir de medidas que fossem transversais aos ministérios e aos governos federal, estaduais e municipais. Assim, a criação do MESA almejava dar consistência à transversalidade desta política.

<sup>83</sup> Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2010, o número de famílias beneficiárias foi de 12,8 milhões.

de um lado, é um benefício não contributivo situado no âmbito da segurança de renda que, como já citado, é uma das seguranças a serem garantidas pela Política Nacional de Assistência Social. De outro, tem como meta a cobertura universal no grupo beneficiário e que sua regulamentação não conflita com os demais princípios constitucionais organizadores da Seguridade Social (Jaccoud, Hadjab & Chaibub, 2009, p. 216).

Porém, “em que pese ser um benefício assistencial, o Programa Bolsa Família não pode ser identificado a um direito social<sup>84</sup>” (Jaccoud, Hadjab & Chaibub, 2009, p. 216), porque não foi incorporado à Constituição de 1988 como um direito a ser garantido pelo Estado. Sendo assim, ele não tem uma fonte de financiamento que possa ser mantida ao longo do tempo, portanto, e sua existência depende da decisão do executivo em direcionar recursos orçamentários ao programa.

Atualmente, o PBF está configurado como um benefício voltado às famílias na extrema pobreza, com ou sem filhos, com renda mensal de até R\$ 70,00<sup>8586</sup> por pessoa. E as famílias pobres de até R\$ 140,00 por pessoa, desde que sejam compostas por gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.

São três os tipos de benefícios aos quais as famílias podem ter acesso: (i) o básico que repassa<sup>87</sup> R\$ 70,00 para famílias extremamente pobres; (ii) o variável, cujo valor é R\$ 32,00 direcionado às famílias que tenham gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, com um limite máximo de três auxílios por família, ou seja, de R\$ 96,00; por fim (iii) o benefício variável vinculado ao adolescente (criado em 2007), que repassa R\$ 38,00 às famílias que possuam adolescentes entre 16 e 17 anos, com limite de 2 benefícios por família (ou seja, de R\$ 76,00).

De acordo com as transferências para beneficiários qualificados como pobres extremos ou miseráveis com filhos (renda *per capita* menor que R\$70,00), o maior benefício possível de ser recebido é R\$ 242,00 para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes. Já entre as famílias assim compostas e cuja renda *per capita* seja maior que R\$ 70,00 e menor que R\$ 140,00 (qualificadas como famílias pobres), o benefício máximo é de R\$ 172,00. Ou seja, para as famílias qualificadas

---

<sup>84</sup> Faz-se uma crítica aqueles que enxergam o PBF como uma política que visa promover o Direito Humano à Alimentação. Como o PBF não é um direito garantido por lei, ele não pode ser um programa usado para promover esse direito, o qual é garantido pela Constituição Federal.

<sup>85</sup> Retirado do site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas), acesso em 09/09/2009.

<sup>86</sup> O valor de R\$ 70,00, em 2003, era equivalente a meio salário mínimo; na época, havia uma discussão no governo para definir a linha de pobreza, e, a principal proposta era de que a mesma deveria ser estabelecida em meio salário mínimo. Mas, até o momento o MDS não definiu uma linha de pobreza oficial. E continua usando R\$ 70,00 como corte para definir os pobres e miseráveis, sendo que hoje no Brasil R\$ 70,00 equivale a 13% do valor do salário mínimo de 2011, que hoje é R\$ 545,00. Isso significa dizer que a linha de corte de R\$70,00 para definir a extrema pobreza subestima o número de miseráveis no país, assim como o corte de R\$ 140,00 subestima o número de pobres.

<sup>87</sup> Este dado já considera o reajuste ocorrido em 01/03/2011. Os dados foram retirados do site: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/fevereiro/governo-concede-ganho-real-ao-bolsa-familia-para-atacar-extrema-pobreza/?searchterm=reajuste%20do%20Bolsa%20Familia>, acesso em 10/03/2011.

como pobres o valor do repasse máximo de recursos representa 71% do valor máximo transferido para famílias com renda *per capita* de até R\$ 70,00, ou seja, famílias extremamente pobres.

Em termos de exercício dos direitos em saúde e educação, o PBF define como contrapartidas a serem realizadas pelos membros das famílias atendidas: (i) para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal; (ii) para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação; (iii) para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos, frequência escolar mensal mínima de 85% dos dias letivos; e (iv) para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mensal mínima de 75% dos dias letivos (Bartholo & Dutra, 2008).

Conforme informações disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social, MDS, “o objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias” (MDS, 2009<sup>88</sup>). Tal acompanhamento é feito separadamente pelos Ministérios da Saúde e da Educação, os quais repassam os dados para o Ministério do Desenvolvimento Social, que faz o acompanhamento por meio do Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades (Sicon) (MDS, 2010, p. 26).

O acompanhamento das condicionalidades se dá a partir de quatro passos, no primeiro faz-se a notificação aos beneficiários de que eles deixaram de cumprir as condicionalidades. No segundo momento executa-se o bloqueio do benefício, em seguida processa-se a suspensão do benefício. Após a suspensão do benefício são enviadas duas notificações justificando a suspensão deste, e, finalmente no último passo o benefício é cancelado (Bastagli, 2009). Os beneficiários que foram excluídos do programa podem se inscreverem novamente após seis meses do desligamento.

Em 2008, emergiu uma interface do PBF com ações conduzidas pelas três esferas de governo, a fim de ampliar as oportunidades socioeconômicas por meio de programas complementares que buscavam criar formas de “superação da pobreza” para os beneficiários. Os chamados programas complementares não fazem parte do Bolsa Família, mas se articulam a ele e abrangem iniciativas que vão desde programas de alfabetização de adultos, disponibilização de microcrédito até outras alternativas para geração de trabalho e renda. Entende-se que esta interface com outros programas de governo indica uma preocupação emergente com a criação de “portas de saída<sup>89</sup>” do PBF.

Conforme o MDS, os programas complementares:

---

<sup>88</sup> Retirado do site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas), acesso em 09/09/2009.

<sup>89</sup> Este termo indica a busca por emancipação econômica e social das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família nos termos definidos no capítulo I desta tese.

são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades<sup>90</sup> das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as famílias beneficiárias do PBF. O objetivo destes programas é contribuir para a superação da situação de pobreza e vulnerabilidade social em que estas famílias se encontram. Segundo o MDS, o objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. A articulação dos programas complementares com o PBF contribui para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social. Mas, para que essas ações sejam mais efetivas, é necessário considerar a realidade local e as especificidades da população a ser atendida (MDS, 2009).

Uma discussão pertinente refere-se à questão das políticas para superação ou emancipação da pobreza, tema essencial para facultar às pessoas à adoção de “portas de saída” da pobreza. Segundo os estudiosos Cotta e Paiva (2010, p. 63):

...o desafio é transformar os programas de transferência de renda na “porta de entrada” desses segmentos no sistema de proteção social brasileiro. Em vez de apontar aos pobres a porta de saída, o desafio é fazer que eles acessem os benefícios e serviços a que têm direito e permaneçam usufruindo deles o tempo que for necessário.

Apesar de almejar a transversalidade entre ministérios e entre estados e municípios<sup>91</sup>, até 2008, o PBF não havia esquematizado um rol de ações para complementar a transferência de renda apenas as condicionalidades vinculadas à saúde e à educação faziam parte do escopo do programa. Logo, havia preocupação com o acesso imediato ao consumo e com o investimento em capital humano em longo prazo, mas, inexistia uma ação voltada para a inserção dos beneficiários no sistema produtivo.

Outro aspecto a destacar é a consideração do PBF como elemento de coesão dos programas de proteção e promoção social<sup>92</sup>. Vale ressaltar que as ações complementares ao PBF surgiram a partir do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, proveniente do Decreto nº 6393 de 12/03/2008, o qual criou convênios com estados e pretendeu promover a cooperação com outros Ministérios, Universidades Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Segundo material divulgado pela imprensa do MDS, “uma das prioridades é promover a inclusão produtiva<sup>93</sup> dos beneficiários do Programa Bolsa Família<sup>94</sup>” perspectiva expressa também pela frase de seu ministro: “temos de incluir os pobres cada vez mais, ampliar as portas de entrada dos pobres para a vida, para o trabalho e a educação. Estamos agora na fase das ações complementares ao Bolsa Família” (MDS Jornal, 2009).

---

<sup>90</sup> Entendemos que o documento do governo, ao mencionar capacidades, faz referência ao conceito desenvolvido por Amartya Sen (2001), o qual definiu capacidades – *capabilities*, como os meios que as pessoas pobres têm para se desenvolver autonomamente e escolher uma forma de vida que lhes traga satisfação.

<sup>91</sup> Até 2008 o Programa Bolsa Família estava ligado à Casa Civil o que visava promover a transversalidade.

<sup>92</sup> “MDS e Prefeituras: Integração que fortalece a rede de proteção social”, in *MDS Jornal. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, fevereiro 2009, edição especial nº.3..

<sup>93</sup> Consideramos que o termo “inclusão produtiva”, presente no documento do MDS, seria o mesmo que “portas de saída da pobreza”, conceito descrito como superação da pobreza.

<sup>94</sup> “Inclusão e Oportunidade”, in *Jornal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, nº 12, fevereiro de 2009.

Existe, no debate sobre os programas de transferência de renda, certo consenso a respeito de sua importância para erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais. Entretanto, existem três vertentes diferentes questionando seu papel nas políticas de redução da pobreza. A primeira delas defende que as políticas de transferência de renda devem ser universais<sup>95</sup> e garantidas como direito de todos os cidadãos sem qualquer tipo de focalização. Esta é a perspectiva presente na Constituição de 1988 e que deixa em aberta a possibilidade do Brasil implantar um sistema de proteção social amplo, coordenado e universal (Fagnani, 2005).

A segunda vertente entende que as políticas de transferência de renda (mesmo políticas públicas, no sentido mais amplo) são importantes para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, mas devem ser residuais<sup>96</sup>. A partir desta perspectiva, as ações devem ser focalizadas e se dirigir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência. Tal concepção não se restringe à transferência de renda, e entende que a atuação do Estado em áreas como saúde, educação, assistência social, entre outras, também deve ser residual, com a oferta de “kits” ou “pacotes básicos” de serviços para os extremamente pobres, e soluções de mercado para outros segmentos sociais. Esta é a concepção presente no Consenso de Washington apresentado no capítulo I.

A terceira vertente avalia as políticas para redução da pobreza e da desigualdade como uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres, tratando-os de maneira diferenciada de forma a reduzir desigualdades prévias e, no futuro, promover a igualdade (Cunha, s/d). Esta última vertente apresenta a visão do governo brasileiro a respeito das políticas por ele mesmo executadas, e, a defesa da focalização das ações realizadas pelas políticas de governo é feita por meio da afirmação de que focalizar “é aplicar critérios de priorização e inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas”.

Como foi dito anteriormente a vertente defendida nesta tese é aquela que prima pelas políticas universais e que, portanto, podem potencializar todos os direitos e garantias estabelecidos no formato de lei e promulgados pela Constituição de 1988. Com isso, as perspectivas teóricas que apontem para focalização de ações são questionadas e analisadas com ressalvas.

Conforme documento do Ministério do Desenvolvimento Social, o PBF se articula em torno de três dimensões:

---

<sup>95</sup> Ou seja, todas as pessoas devem ter direito ao acesso à renda transferida pelo governo.

<sup>96</sup> Ou seja, devem ser direcionadas apenas para o combate à pobreza e primar pela focalização das ações sob os grupos que necessitam da política.

- a) promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda à família;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e fornecimento de registro civil e demais documentos.<sup>97</sup>

Fixando atenção às informações acima expostas apreende-se que o principal resultado esperado após a implantação do PBF seria a inserção das famílias beneficiárias no mercado produtivo, a partir da articulação de ações que englobam o alívio imediato à pobreza, o reforço ao uso dos aparelhos públicos de saúde e educação e, por fim, a coordenação de programas complementares. Entretanto, vale lembrar que a inserção dos adultos no mercado de trabalho não aparecia como um dos objetivos do programa de transferência de renda, mas como meta das políticas de segurança alimentar e nutricional, as quais visam garantir o acesso constante aos alimentos, o qual geralmente ocorre em situações em que há geração de trabalho e renda.

Draibe (2006, p. 154) coloca como o duplo objetivo do BF: “(a) reduzir a pobreza e a desigualdade atuais através da entrega de renda direta às famílias; (b) reduzir a pobreza e a desigualdade futuras, ao proporcionar incentivos e condições para que se levem a cabo investimentos em capital humano pelas famílias, e, facilitar a ligação entre as famílias carentes e os serviços sociais complementares”. Na acepção da autora não há menção à inserção produtiva dos beneficiários, concepção que foi sendo construída ao longo do tempo a partir das críticas que o programa foi sofrendo.

### **3. A estrutura do Programa Bolsa Família**

Na definição da estrutura do Programa Bolsa Família vale destacar que o mesmo era uma das ações no desenho de outro programa, o Fome Zero (PFZ). Sendo assim, foi a partir de objetivos definidos anteriormente pelo PFZ e da unificação das políticas de transferência de renda implantadas entre os anos 2001 e 2003, que se estruturou o PBF. Ainda que o objetivo a ser alcançado fosse aventado como o combate à fome e à pobreza, a avaliação do programa e os meios para implantá-lo estavam circunscritos aos modelos implantados anteriormente pelos programas que foram unificados no PBF. De acordo com Cotta & Paiva (2010, p. 57) o fato de o Bolsa Família ter se originado a partir

---

<sup>97</sup> Disponível no site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/), acesso em 02/03/2009.

de programas pré-existentes o caracterizou como “uma intervenção marcada pela dependência da trajetória”<sup>98</sup>.

Dentro do organograma do MDS existe a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que é o órgão responsável pelo Bolsa Família e pela criação de normas para execução do programa, definição dos valores dos benefícios, estabelecimento de diálogo com os municípios, definição e acompanhamento das contrapartidas entre outras atividades. A SENARC propõe também o orçamento anual do PBF, além de definir as quotas por municípios, estabelecer parcerias com estados e outros órgãos do governo federal e fazer avaliações regulares do programa. “Em suma, a SENARC tem regência do PBF e toma todas as principais decisões relativas ao programa” (IPEA, 2010, p.570).

O órgão operador e pagador do PBF é a Caixa Econômica Federal (CEF), cujas atribuições são: (a) o recebimento de informações levantadas pelos municípios para composição do Cadastro Único; (b) processamento das informações e cálculo da renda familiar *per capita* conforme critérios estabelecidos pela SENARC; (c) cálculo do quanto cada família deve receber; (d) emissão dos cartões magnéticos para pagamento; (e) efetivação do pagamento mensalmente (IPEA, 2010, p.570).

No PBF os municípios se responsabilizam pela identificação das famílias elegíveis mediante o recolhimento de informações que compõem o Cadastro Único. “isto quer dizer que, em última instância, são os agentes municipais quem decidem quem será ou não potencial beneficiário do PBF, na medida em que toda a informação que a CEF processa ou a SENARC analisa é coletada pelo agente municipal” (IPEA, 2010, p.574).

O fato do PBF ter surgido a partir da junção de diferentes programas não permitiu a coleta de informações da situação anterior à implementação dos mesmos; sendo assim, a avaliação *ex ante* do Bolsa Família esteve comprometida desde o surgimento do programa. Em termos de avaliação *ex cursus*, faz-se referência a pesquisas encomendadas pelo MDS, como a definição da linha de base realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR) - Primeiros resultados da análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (2007) , a pesquisa do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008) – Repercussões do Programa Bolsa Família sobre a Segurança Alimentar e Nutricional dos Beneficiários, e, o texto para discussão n. 1283 (Medeiros, Britto & Soares, 2007).

A avaliação *ex post* deve ocorrer com o público que foi beneficiado pelo PBF, analisando seu padrão de consumo e renda. Assim, seria pertinente pesquisar se os beneficiários que participaram das políticas complementares ao PBF tiveram meios de não mais depender do benefício sem correr risco de

---

<sup>98</sup> O conceito “dependência de trajetória” (*path dependence*) faz referência a situações em que as escolhas de políticas anteriores têm grande influência no desenho da nova intervenção. Segundo os autores, este conceito foi retirado de PIERSON (2000).

voltar à pobreza e à fome, entretanto, não temos notícia deste tipo de pesquisa de impactos do programa.

Para proceder a uma análise deste programa partiu-se do que se considera o problema diagnosticado pelo PFZ e que o PBF tentou atacar, qual seja, a fome e a pobreza. Desta maneira, o resultado que se esperava a partir do Bolsa Família era minimizar a fome e amenizar os efeitos maléficos da pobreza sobre os beneficiários do programa. Conforme disposto em texto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), “o PBF integra a estratégia Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome”<sup>99</sup>.

Cabe destacar que o benefício do PBF não é um direito. “Ao contrário, encontra-se explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias”. Isso porque a lei que criou o Bolsa Família declara que “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (Brasil, 2004 *apud* IPEA, 2010, p.570).

Os principais resultados esperados a partir das ações que configuram o PBF englobam o alívio imediato à pobreza, reforço ao uso dos aparelhos públicos de saúde e educação e, por fim, a coordenação do programa com os programas complementares, os quais almejam inserir as famílias beneficiárias nos mercados de produção e consumo.

Uma questão essencial a ser discutida relaciona-se com as características que o Bolsa Família poderia ter, considerando os três tipos de características que um programa de transferência de renda pode ter. A primeira é a busca por superação da pobreza intergerações, que foi o primeiro argumento para defender os programas de transferência de renda vinculados à educação surgidos no país<sup>100</sup>. A segunda é a busca por emancipação da pobreza<sup>101</sup>, na qual a renda é vista como circunstancial, ou seja, temporária até o beneficiário obter inserção no mercado de trabalho formal. E por fim, a última característica é a adoção da transferência de renda como uma política de proteção social<sup>102</sup>, portanto, como um direito (IPEA, 2010) e (Bastagli, 2009). Entende-se que “hoje, o PBF é um programa ainda híbrido cuja natureza não é clara e em médio prazo terá de sofrer alguma modificação de desenho e assumir-se como uma coisa ou outra” (IPEA, 2010, p.587).

---

<sup>99</sup> Disponível no site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/), acesso em: 02/03/2009.

<sup>100</sup> Nesta tese entende-se que o programa Progres/Oportunidades colocou ênfase nesta característica.

<sup>101</sup> Entende-se que o desenho do programa peruano Juntos tem como característica essencial a busca pela emancipação da pobreza.

<sup>102</sup> O Bolsa Família padece de uma definição de suas características e objetivos, mas, aparentemente, este programa almeja usar a transferência de renda como um programa de proteção social gerador de demanda para os demais serviços públicos que participam da política social, basicamente, educação e saúde.

O PBF não parece ter claro o seu objetivo do Bolsa Família, pois ele apareceu vinculado a uma lei de universalização da renda, mas exige contrapartidas de educação e saúde. Defende-se que a contrapartida de educação não é suficiente para superar a pobreza intergerações, dado que a qualidade do ensino é baixa e insuficiente para promover a inserção dos beneficiários do programa no mercado de trabalho. No que se refere ao uso dos aparelhos públicos de saúde, a oferta destes serviços não é capaz de atender toda a demanda estimulada a partir das condicionalidades criadas pelo PBF. Em paralelo a tudo isso, o PBF possui ações complementares para facultar a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho.

Fica a questão: qual caminho o Bolsa Família irá seguir? Segundo o IPEA (2010, p. 588), “no nosso país, os dois paradigmas que duelam por supremacia são o modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades e o modelo de proteção social”, isso porque no Brasil é rejeitada a perspectiva presente no modelo mexicano, a qual exige permanência muito longa no programa associada à cobrança pesada de contrapartidas. Assim, pudemos perceber que o Bolsa Família teve um desenho condicionado pelos programas anteriores que o constituíram, e, a despeito de existir um marco institucional e político que o regulamentou vale ressaltar que ele ainda padece de definições mais claras no que concerne aos seus objetivos centrais.

Após a discussão da estrutura do programa, apresentou-se um quadro que resume as características centrais do Bolsa Família, ressaltando que este visa apresentar sinteticamente os objetivos de um programa social.

Quadro 3: Resumo do Programa Bolsa Família

<b>Estruturas elementares das políticas públicas</b>	<b>Características do Programa</b>	<b>Bolsa Família</b>
<b>Estrutura formal</b>	<b>Objetivo do programa</b>	a) promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família; b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações; c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a pobreza e vulnerabilidade; d) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; e) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; f) combater a pobreza; g) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.
	<b>Ano de criação do programa</b>	2003 – outubro deste ano foi efetuada a unificação de todos os programas de transferência de renda (bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação).
	<b>Meios de implantação</b>	- Iniciou-se a partir dos beneficiários dos programas Bolsa-escola, auxílio-gas, bolsa alimentação e cartão alimentação; - Criou o CadÚnico – Cadastro Único – um cadastro unificado que identifica as famílias em situação de pobreza e indigência.
	<b>Valor do Benefício</b>	- Famílias extremamente pobres (renda per capita menor que R\$ 70,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00 ou US\$ 142 <sup>103</sup> ; - Famílias pobres (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 172,00 ou US\$ 101,52.

103 Com base na Paridade Poder de Compra do US\$ em relação ao R\$ em 2010, cujo índice foi 1,6942 (fonte Banco Mundial). Retirado do site: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), acesso em 02/01/2012.

<b>Estrutura Material</b>	<b>Fonte de Financiamento do programa</b>	- recursos do governo Federal do Brasil, desde os programas Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação.
	<b>Numero de beneficiários esperado</b>	- Estima-se que o país tenha 16 milhões de pessoas na pobreza em 2010 <sup>104</sup> .
	<b>Número de beneficiários no presente</b>	- Em torno de 13 milhões de famílias
	<b>Valor do repasse<sup>105</sup> do Programa (dado mais recente)</b>	- dezembro de 2010: R\$ 14 bilhões ou US\$ 7,78 <sup>106</sup> milhões.
<b>Estrutura Substantiva</b>	<b>Condicionalidades</b>	i) para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal; ii) para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação, iii) para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos frequência escolar mínima de 85% dos dias letivos, e, iv) para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos.
	<b>Regras de seleção para participar do programa</b>	- Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 70,00 <sup>107</sup> por mês.
	<b>Regras para saída do programa</b>	- Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados; - Cruzamento de informações com as fontes de renda formais como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC), restante da seguridade social, e, na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). - Indicadores: Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para validar o Cadastro Único a partir de cada município, e, Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF) que é um indicador escalar de pobreza.
	<b>Prazo Máximo para as famílias participarem do Programa</b>	- não há prazo máximo de permanência no programa desde de que os beneficiários se mantenham dentro do critério de elegibilidade, e, cumpram as condicionalidades exigidas pelo programa.

Elaboração própria com base em artigos e livros escritos sobre o programa.

<sup>104</sup> De acordo com o site: <http://www.brasilsemisericia.gov.br/apresentacao-2/>, acesso em 02/01/2012.

<sup>105</sup> Não foi analisado o custo de gestão do programa, o dado refere-se apenas ao montante total de recursos repassados aos beneficiários.

<sup>106</sup> A transformação do dado em dólares correntes se deu com base no dado retirado do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil), acesso em 03/01/2011. Neste site a relação entre real e dólar para o ano de 2010 foi de R\$1,80/US\$.

<sup>107</sup> O que equivale a U\$ 41,32 por mês ou U\$ 1,38 por dia.

Após o quadro síntese acima exposto, passou-se à análise dos principais resultados que podem ser associados aos PTRCs no Brasil.

#### **4. Análise dos principais resultados das políticas de Transferências Condicionadas de Renda no Brasil**

A pesquisa de avaliação de impacto feita em 2007 apresentou resultados interessantes no que se refere ao erro de exclusão e ao *targeting* de inclusão, como por exemplo: a focalização é excelente quando a linha de corte é próxima da linha de indigência ou de miséria absoluta (R\$ 50,00<sup>108</sup> *per capita*), “por outro lado, por esta linha de corte ser muito baixa, há muitos pobres não-miseráveis incluídos no programa e o erro de inclusão<sup>109</sup> é também bastante alto (61%)” (MDS - Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, 2007, p.10).

O documento de avaliação de 2007 afirma que a literatura internacional usa um indicador que mostra a relação “entre a porcentagem do gasto social que vai para os *decís* mais pobres da população e a porcentagem mais pobre da população”. Segundo estas publicações, um bom indicador de focalização tem o número 2 para o quarto decil, que informa “que 80% do gasto do programa é gasto com os 40% de domicílios mais pobres”. A avaliação mostrou que o Programa Bolsa Família apresentou 2,1 de focalização para este indicador quando a distribuição de renda foi medida pelo consumo domiciliar total apontou que o indicador de focalização de até 20% para os domicílios mais pobres teve como resultado o número 3,5, o que significa que 70% do gasto total do PBF concentrou-se nos 20% de famílias mais pobres. Este resultado indica “uma melhor focalização do programa nos beneficiários abaixo da linha de extrema pobreza ou indigência” (MDS - Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, 2007, p.10).

No que tange ao uso da renda pelos beneficiários, temos que destacar primeiramente que seu gasto total seja superior à média do Brasil, “sendo que a maior proporção deste é destinada para o consumo de alimentos<sup>110</sup> (R\$ 388,22/ano). Entre as famílias em situação de pobreza, observa-se que as beneficiárias do programa apresentam gastos superiores com alimentos

---

<sup>108</sup> Nota-se que o corte de renda anterior era de R\$ 50,00/per capita. Mudou para R\$ 70,00/per capita em 2007.

<sup>109</sup> Erro de inclusão refere-se aos beneficiários que recebem o benefício, mas não deveriam receber por possuírem renda superior à renda de corte adotada pelo programa.

<sup>110</sup> A pesquisa não apresentou detalhamento dos alimentos que têm sido comprados com os recursos do Bolsa Família, e também não fez comparação entre a propensão marginal a consumir dos beneficiários do Bolsa Família *versus* a dos não beneficiários com mesmo nível de renda.

(R\$278,12/ano) e itens de educação. Destacam-se, fortemente, os impactos positivos sobre os gastos com vestuário infantil (R\$23,79/ano)” (MDS - Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, 2007, p. 11).

Existe ainda a discussão relacionada com o impacto das políticas de transferência de renda sobre a formação de capital humano. Há uma hipótese presente que supõe que as famílias custeiam a escolaridade dos descendentes com a expectativa de que haverá aumento da produtividade futura do estudante. Assim, existe uma concepção hipotética de que a decisão de estudar “seria afetada pelo equilíbrio entre os custos de oportunidade correntes e os ganhos produtivos futuros antecipados, a partir do alcance de um nível de escolaridade adicional” (MDS - Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, 2007, p.13). Partindo desta hipótese, as famílias pobres teriam mais restrições para investir na escolaridade de suas crianças em um nível socialmente desejável devido às limitações de crédito e informação. Uma das frentes de atuação do Bolsa Família seria compensar estas limitações, via transferência de recursos públicos diretamente às famílias pobres, de maneira que as ações vinculadas ao programa auxiliassem na ampliação da demanda por educação, fato que seria complementar às intervenções na oferta deste serviço.

Em termos de impactos do PBF, estes se relacionam mais com a intensidade da pobreza do que com a proporção de pobres (Draibe, 2006, p.168), pois, conforme a avaliação de impactos mostrou, o programa é mais focalizado sobre o público em extrema pobreza. O acesso à escola e a frequência escolar são altos para os beneficiários do programa: segundo dados do MDS, 95,6% dos alunos beneficiados cumprem a condição de assistir a 85% das aulas. Vários estudos mostram que o Programa tem apresentado resultados importantes<sup>111</sup>:

1. O benefício efetivo chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei, ou seja, há uma boa focalização;
2. Contribuição significativa para a redução da pobreza extrema e da desigualdade;
3. Melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

Lavinas (2009) mostrou que o PBF tem apresentado erros de inclusão e erros de exclusão, além de criticar o sistema de “cotas” de “bolsas” por município, o que segundo ela contribui para que muitas famílias que estejam dentro dos critérios de elegibilidade não sejam beneficiadas simplesmente porque acabaram as “cotas” de um determinado município pobre.

---

<sup>111</sup> Disponível pelo site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados), acesso em 02/03/2009.

Em termos de redução da pobreza extrema e da desigualdade no país Barros *et alli* (2006, p.144) afirmam que a maior parte da queda na desigualdade esteve relacionada com “fatores vinculados tanto ao mercado de trabalho como ao desenvolvimento de redes efetivas de proteção social”.

No que concerne à questão da melhora na situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias destaca-se que a pesquisa IBASE (2008) mostrou a prevalência de situações de insegurança alimentar moderada e grave em 54% dos beneficiários do Bolsa Família. Tal dado questiona um dos resultados acima apontados. Após a crítica aos principais resultados já alcançados pelo Bolsa Família, analisou-se as ferramentas de implementação e controle do programa.

## **5. Características das ferramentas de implantação e controle de condicionalidades do PBF**

Antes de falar das ferramentas de controle do PBF, reforça-se que no caso brasileiro, Estados e municípios passaram a ter um papel importante na gestão das ações de política social, a despeito de serem praticadas em um país federativo.

os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos, com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O nível federal passou a transferir para os estados, e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais. (Vaitsman, Rodrigues & Paes-Sousa, 2006, p. 13)

Este percurso de descentralização da gestão do PBF iniciou-se em 2004, mas efetivou-se em 2005, ano em que foi estabelecida a portaria<sup>112</sup>, a qual definiu a necessidade de indicação de uma Instância de Controle Social (ICS) para acompanhamento do PBF. As atribuições da ICS<sup>113</sup>, cuja criação passou a ser uma condição indispensável para a adesão dos municípios ao programa, são: i) Observar se as famílias pobres e extremamente pobres do município foram cadastradas e se existe alguma rotina de atualização dos dados; ii) verificar se as famílias cadastradas com perfil para inclusão no Bolsa Família foram beneficiadas pelo Programa e acompanhar, por meio

---

<sup>112</sup> Portaria nº 246 de 20 de maio de 2005. Disponível no site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle\\_social/o-que-e](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/o-que-e), acesso em 26/03/2010.

<sup>113</sup> Fonte: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle\\_social/atribuicoes-da-ics](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/atribuicoes-da-ics), acesso em 26/03/2010.

do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), os atos de gestão de benefícios realizados pelo município; iii) verificar se o poder público local oferece serviços adequados de educação e saúde para o cumprimento das condicionalidades e se as famílias têm acesso a tais serviços; iv) identificar e estimular a integração e a oferta de políticas e programas que favoreçam a emancipação dos beneficiários do Bolsa Família; e; v) subsidiar a fiscalização realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Rede Pública de Fiscalização em todos os procedimentos relacionados à gestão do Programa.

Em termos de composição, a ICS deve ser composta por representantes de entidades ou organizações da sociedade civil e dos conselhos municipais, líderes comunitários, beneficiários do Programa, e profissionais atuantes nas diferentes políticas setoriais do município. As escolhas dos representantes do ICS devem ser desvinculadas das políticas e dos dirigentes públicos locais.

Segundo o MDS (2010, p.13) “por meio de um controle social atuante é possível avançar na construção conjunta de uma nova cultura política que incentive a consciência cidadã e traga resultados concretos para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa”. Esta é a prerrogativa que justifica a criação das Instâncias de Controle Social (ICS).

Vale destacar que na esfera federal foram designadas diferentes instituições com responsabilidades sobre a gestão do Programa Bolsa Família, e as mesmas assumiram funções diversas neste acompanhamento, tais como:

- Conselho Gestor Interministerial cuja função seria deliberar sobre o desenho e aplicação do programa além de atuar na coordenação política com os demais entes da federação;
- A Secretaria Executiva (MDS) coordena a operação do Programa, principalmente no que se refere ao padrão de beneficiários, o pagamento dos benefícios, o monitoramento e a avaliação;
- Os Ministérios da Saúde, Educação, Segurança Alimentar e Assistência Social respondem pela regulação das condições e utilizam sua estrutura descentralizada para verificar seu cumprimento;
- A Caixa Econômica Federal é o organismo operador do padrão de beneficiários (Cadastro Único) e o agente pagador dos benefícios de acordo com as orientações da Secretaria Executiva (Draibe, 2006, p. 153).

Vaitsman, Rodrigues & Paes-Sousa (2006, p.13) afirmam que “a implementação descentralizada dos programas do MDS pressupõe sua articulação ou mesmo integração ao nível da família, da comunidade e do território”, enquanto a definição de “monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos

programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (Vaitsman, Rodrigues & Paes-Sousa, 2006, p.19), e deve ser parte integrante da estrutura de um programa ou projeto social.

Segundo Draibe (2006, p.157), as situações que justificam a perda do benefício do PBF são:

- a) comprovação de trabalho infantil nos termos da legislação aplicável;
- b) descumprimento das condicionalidades que acarretam a suspensão ou o cancelamento dos benefícios;
- c) comprovação de fraude ou o beneficiário ter informado dados incorretos para registro;
- d) o beneficiário se desligue voluntariamente ou devido a decisão judicial;
- e) alteração na condição social da família que justifique a inelegibilidade.

O benefício do Bolsa Família é concedido, em princípio, por um período de dois anos. Nesta concessão estão previstas visitas a cada dois anos dos agentes municipais aos domicílios beneficiários, de modo que o cadastro seja atualizado para que se verifique se suas condições de vida mudaram ou permaneceram constantes ao longo dos dois anos. Entretanto, na prática, nem todos os municípios têm agilidade para realizar as visitas bianuais, de maneira a existirem famílias beneficiárias que não recebem visitas do agente social há muito tempo. Para além das visitas periódicas, há a verificação do *status* das famílias, o qual é baseado no cruzamento de dados obtidos por meio de fontes de rendas formais como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e do restante da seguridade social, e na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). As duas primeiras fontes visam assegurar que o beneficiário do PBF não recebeu nenhum benefício previdenciário e a terceira fonte averigua se algum membro da família passou a ser empregado no mercado formal (IPEA, 2010, p.572).

Caso alguém na família passe a receber benefício previdenciário, assistencial ou salário no setor formal, e este eleve a renda *per capita* da família acima dos limites do PBF, “tanto a própria família quanto o município no qual ela reside são informados da nova situação. Um mês após o envio de dois comunicados, o benefício é bloqueado” (IPEA, 2010, p.572).

Os indicadores para o Bolsa Família foram desenvolvidos para mostrar:

- a) validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende medir;
- b) confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
- c) sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende captar em relação a pessoas ou fenômenos;
- d) desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
- e) periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado (Vaitsman, Rodrigues & Paes-Sousa, 2006, p.28).

Vale dizer que o MDS criou dois índices para avaliar e acompanhar os resultados do PBF: o primeiro foi o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é o principal mecanismo de repasse de recursos às prefeituras<sup>114</sup> ele mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família, com variação de 0 a 1, e é capaz de avaliar também a execução dos compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (portaria GM/MDS nº 246/05).

O IGD leva em consideração as informações registradas no sistema de quatro indicadores, com base na estimativa de famílias pobres: cadastro válido, atualização cadastral, percentual de acompanhamento da frequência escolar e do uso do sistema de saúde. O indicador é atualizado mensalmente e os valores gerados são repassados às Prefeituras para investimentos nas ações de gestão do Bolsa Família (MDS, 2009b). Conforme Fiszbein & Schady (2009, p. 92):

In Brazil, the Bolsa Familia program depends to a great extent on work done the municipalities. After an initial problem with the quality and timeliness of such work, the Bolsa implemented its “index of decentralized management” (Índice de desenvolvimento descentralizado) which captures the quality of functions performed by municipalities on the households registry, the monitoring of conditions, and all municipalities' social controls for the program.

O IGD do município é calculado com base em quatro variáveis, cada uma com peso de 25% do seu valor total:

- a) Taxa de cobertura de cadastros: indica a quantidade de famílias com cadastro válido (com todas as informações obrigatórias corretamente preenchidas e com a informação do número do CPF ou do título eleitoral do Responsável pela Unidade Familiar e de algum documento para os demais membros da família), em relação à estimativa de famílias de baixa renda do município, com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo;
- b) Taxa de atualização de cadastros: indica a quantidade de famílias que tiveram seus dados cadastrais atualizados nos 24 meses anteriores à última atualização, ou inclusão da família no CadÚnico, em relação à estimativa de famílias de baixa renda do município, com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo;

---

<sup>114</sup> Foi criado pela portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006. Retirado do site: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados\\_e\\_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/), acesso em 15/09/2009.

- c) Taxa de crianças com informações de frequência escolar: indica a quantidade de crianças e adolescentes com informações de frequência escolar acompanhadas pelo Sistema de Frequência Escolar do MEC, em relação ao total de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade que pertencem às famílias beneficiárias no município;
- d) Taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde: indica a quantidade de famílias com registro de informações de acompanhamento de saúde no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), em relação ao total de famílias beneficiárias do Bolsa Família para acompanhamento na saúde (crianças de 0 a 6 anos, mulheres grávidas ou amamentando)<sup>115</sup>.

O valor dos recursos transferidos mensalmente a cada município resulta da multiplicação de seu IGD pelo valor de referência R\$ 2,50; este índice gerado é multiplicado pelo número de beneficiários do Bolsa Família no município, ou seja, municípios que tenham IGD igual a “1” recebem R\$ 2,50 por família beneficiária. Além disso, com intuito de favorecer os pequenos municípios, o IGD é calculado em dobro em municípios pequenos com até 200 famílias beneficiárias. Ressaltando que quanto maior o valor do IGD, maior será o volume de recursos transferidos para o município. Há uma escala<sup>116</sup> criada pelo MDS para avaliar a gestão do cadastro efetuada por cada município com base no IGD, a qual coloca que se o índice for menor que 0,4, o desempenho do município é ruim; se for 0,6 é fraco; se for 0,8 é bom e se for 1,0 é excelente.

Os recursos repassados aos municípios por meio do IGD são feitos por transferência Fundo a Fundo, ou seja, são repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). O dinheiro é depositado em uma conta aberta especialmente para fins de execução das atividades vinculadas à gestão do PBF.

Os recursos do IGD devem ser aplicados nas seguintes atividades<sup>117</sup>:

---

<sup>115</sup> Disponível em [http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos\\_bfa/IGD.pdf](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/IGD.pdf), acesso em 09/11/2009.

<sup>116</sup> Retirado do site: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), acesso em: 15/09/2010.

<sup>117</sup> De acordo com Portaria n°. 148/2006, artigo 2°. Disponível em [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados\\_e\\_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/), acesso em 29/10/2009.

1. Gestão de condicionalidades e gestão de benefícios;
2. Acompanhamento das famílias beneficiárias;
3. Cadastramento de novas famílias;
4. Atualização e revisão das informações contidas na base de dados do CadÚnico;
5. Implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de:
  - a) alfabetização e educação de jovens e adultos;
  - b) capacitação profissional;
  - c) geração de trabalho e renda;
  - d) acesso ao microcrédito produtivo orientado; e,
  - e) desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras.

O IGD é referência para fiscalização do Bolsa Família nas unidades municipais, para gestão dos benefícios do programa também em âmbito municipal e, por fim, para as ações complementares referenciadas anteriormente.

O segundo índice criado pelo MDS para abarcar as especificidades de dados sobre a unidade de análise “família” (Barros *et alli*, 2003) foi o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), o qual é um indicador sintético “no mesmo espírito do IDH, calculável no nível de cada família, podendo ser facilmente agregado para qualquer grupo demográfico e que permite acomodar qualquer número de indicadores, dimensões e sistemas de pesos”.

Primeiramente, o IDF reúne as informações temáticas sobre as famílias e gera um índice de desenvolvimento sintético para cada uma (Barros *et alli*, 2003, p.6); depois passa-se a considerar “seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores, utilizando um sistema neutro de pesos, análogo ao utilizado para construir o IDH” (Cobo & Sabóia, 2006, p.5). Além disso, o IDF é um indicador escalar<sup>118</sup> de pobreza que se justifica por ser essencial para avaliar o cumprimento de metas e o impacto de programas sociais e sua focalização (Barros *et alli*, 2003, p. 4 e 6).

O MDS afirma que o IDF faz “uma radiografia sobre as carências de 17,4 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais - base de dados usada pelo Bolsa Família e por outros programas do Governo Federal”. Este indicador, criado pelo MDS em parceria com o Ipea, foi disponibilizado para todos os municípios e pode ser usado para definir políticas focalizadas neste grupo populacional (MDS, 2009a).

As seis dimensões das condições de vida abarcadas pelo IDF são:

---

<sup>118</sup> Conversão da pobreza em suas múltiplas dimensões em escalares para facilitar a ordenação (BARROS *et alli*, 2003, p. 8).

a) ausência de vulnerabilidade; b) acesso ao conhecimento; c) acesso ao trabalho; d) disponibilidade de recursos; e) desenvolvimento infantil; e f) condições habitacionais. Dessa forma, todas as dimensões mais básicas das condições de vida, com exceção das condições de saúde, puderam ser incluídas (Barros *et alli*, 2003, p.8).

Este índice varia de zero a um, e cria um mapa de seis dimensões das vulnerabilidades das famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários. Por meio das Instâncias de Controle Social (ICS) e dos índices de avaliação e monitoramento desenvolvidos (IGD e IDF), o MDS tem buscado garantir o controle do PBF por meio de avaliações e monitoramento regulares. No próximo subitem analisou-se a evolução orçamentária do Bolsa Família.

## 6. Evolução orçamentária do Programa Bolsa Família

Nesta parte do capítulo, o estudo foi orientado para análise e interpretação dos dados orçamentários apresentados pelo MDS nos últimos anos. O PBF possui orçamento proveniente inteiramente do governo federal do Brasil, sem contar com apoio financeiro de nenhum organismo internacional. Abaixo foi demonstrada a execução orçamentária da política de transferência de renda durante o período 2003-2010.

Tabela 5: Evolução orçamentária do Bolsa Família entre 2003 e 2010

Tempo	Valor Nominal	deflator IPCA -anual	Valor deflacionado (2010)
	R\$		R\$
2003	570.144.695,00	2.174,68	816.543.155,56
2004	3.791.787.498,00	2.318,15	5.094.391.404,18
2005	5.691.670.161,00	2.477,39	7.155.403.254,59
2006	7.524.662.822,00	2.550,36	10.438.471.742,37
2007	8.965.499.608,00	2.675,02	9.877.564.941,83
2008	10.606.500.193,00	2.826,92	9.877.564.941,83
2009	12.454.715.899,00	2.965,10	13.082.275.019,46

Fonte: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/dezembro/bolsa-familia-atinge-100-das-familias-com-direito-ao-beneficio/?searchterm=or%C3%A7amento%20bolsa%20familia%20de%202003%20a%202010>, acesso em 11/02/2011.

Por meio dos dados acima conclui-se que o valor gasto com o Bolsa Família em 2003 representou 4% do valor gasto neste programa em 2010, ou seja, o valor gasto com o BF em 2003 foi 23,60 vezes menor que o valor gasto em 2010. Considera-se como referência os dispêndios do programa em 2004, já que ele iniciou-se em outubro de 2003 e, portanto, o orçamento deste ano foi menor devido ao reduzido tempo de vigência do programa. O orçamento de 2004 representou 28% do orçamento de 2010.

A taxa real média de crescimento dos dispêndios com o PBF foi 35,05% entre 2003 e 2010. Vale lembrar que, como o Bolsa Família se iniciou em outubro de 2003, o orçamento deste ano foi infinitamente menor do que um orçamento anual normal do programa. Por isso, fez-se o cálculo da taxa real média de crescimento do orçamento do PBF entre os anos 2004 e 2010, afinal, 2004 foi o primeiro ano da série em que o orçamento do programa esteve presente nos 12 meses do ano. Com isso, a taxa de crescimento média do orçamento do PBF foi de 15,62% ao ano, entre 2004 e 2010. Abaixo apresentamos uma tabela que mostra a execução orçamentária do BF em 2010.

Tabela 6: Execução Orçamentária dos programas de Transferência de Renda em 2010 no Brasil

<b>Programa</b>	<b>Famílias</b>	<b>Repasse até dez./2010</b>	<b>Repasse em dólares constantes 2010<sup>119</sup></b>
Bolsa Família	12.778.220	R\$ 14, 372 bilhões	US\$ 7,98 bilhões

Fonte:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwGjYWMubWdpL2FzY29tL2dlcmFyL2luGV4LnBocA=&def=v>, acesso em 08/01/2011.

A tabela acima mostrou que, em 2010, foram investidos R\$ 14,3 bilhões em programas de transferência de renda, no entanto, tais cifras não incluem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que são programas integrantes das políticas de Assistência Social, operacionalizados pelo Ministério da Previdência Social. Juntos o BPC e a RMV têm 3.302.270<sup>120</sup> beneficiários. Vale destacar também que existe divergência no próprio MDS entre os valores gastos com o PBF em 2010, já que na tabela apresentada anteriormente (tabela 5) o gasto com o BF mostrou-se menor em R\$ 920.505.565,00, o que representa um

<sup>119</sup> Fonte da taxa de câmbio constante para o ano 2010, quando US\$ 1,00 = R\$ 1,8:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil), acesso em 03/01/2011.

<sup>120</sup> Fonte: Documento *Trajatória da Política de Assistência Social no Brasil de 2003 a 2010*. Disponível no site: [www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/arquivos/reuniao-snas.../file](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/arquivos/reuniao-snas.../file), acesso em 11/08/2011.

crescimento de 6,84% em relação ao valor apresentado na tabela 6. O próximo subitem foi dedicado à política de SAN no país.

## **7. Política de Segurança Alimentar e Nutricional Brasileira**

A política de SAN, no Brasil, teve no programa Fome Zero um importante impulso para sua organização e articulação. Antes de 2003, existiam muitas ações para facilitar o acesso aos alimentos, as quais eram circunscritas a situações emergenciais e que não tinham nenhum tipo de articulação entre si; as políticas de SAN ficavam restritas à entrega de alimentos e eram centralizadas na pasta de assistência social. Esta política pode ser caracterizada por programas dispersos, cada um com um público beneficiário específico. Recordamos que em 1993 foi regulamentada a lei n. 8.742, que criou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual na prática estabeleceu que a assistência social é um direito dos cidadãos brasileiros e um dever do Estado. Considerando que as diretrizes para as ações da assistência social foram definidas na Constituição de 1988, na realidade a LOAS veio complementar a Carta Magna estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos das ações na área da assistência social, determinando que a LOAS fosse organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil.

A despeito do breve histórico acima, é importante ressaltar a dificuldade encontrada para a criação de uma estrutura articulada de ações voltadas à política de segurança alimentar e nutricional. Estudiosos afirmam que “na realidade, não se tem claro o desenho da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. A experiência internacional nessa área é restrita, dada a dificuldade de utilização desse conceito que é multisetorial e multidimensional” (Salcedo, 2005; Takagi & Belik, 2007).

Em termos da questão institucional vinculada aos programas de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003 o responsável por implementar as políticas de SAN era o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). A partir de 2004<sup>121</sup>, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que passou a planejar e executar os PTRCs e a política de SAN, sendo que as ações de transferência de renda ficaram centralizadas na SENARC (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania) e as ações de SAN ficaram concentradas na SESAN (Secretaria

---

<sup>121</sup> O MDS foi criado pela Medida Provisória n. 163, em 23 de janeiro de 2004.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Considera-se que a mudança do MESA para o MDS manteve intacta a estrutura básica da política de segurança alimentar e, portanto, não promoveu inovação em sua implementação.

Não obstante a crítica de que não existiram inovações nas ações de segurança alimentar e nutricional no Brasil, pondera-se que, após a adoção do Fome Zero como uma estratégia que balizaria toda a política social do governo, as medidas de segurança alimentar passaram a ser coordenadas pela SESAN-MDS, e foram desenvolvidas várias ações com o intuito de promover a SAN em diferentes ministérios do governo, entre eles, Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Saúde (MS).

Conforme documentos oficiais, o MDS tem como “missão institucional formular e implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, com objetivo principal de “garantir aos cidadãos o acesso à comida e água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando as diversidades culturais”. A SESAN:

desenvolve ações estruturantes e emergenciais de combate à fome por meio de programas e projetos de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional e outros voltados a populações específicas, como indígenas e quilombolas, contribuindo assim ao conjunto de estratégias do Fome Zero<sup>122</sup>.

Quando o MDS faz menção às ações estruturantes, está se referindo às medidas de inclusão produtiva, uma vez que estas objetivam garantir renda aos beneficiários da política em médio e longo prazo. As políticas estruturantes<sup>123</sup> de acordo com Instituto Cidadania (2001) englobam geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária e Bolsa Escola/Renda Mínima. Finalmente, as ações de inclusão socioprodutiva, voltadas à geração de trabalho e renda e à inserção socioeconômica, vêm permitindo autonomia e emancipação das famílias<sup>124</sup>.

A afirmação abaixo expressa claramente a situação da política de SAN no país segundo o IPEA (2010, p.240):

---

<sup>122</sup> Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/?searchterm=sesan>, acesso em 07/04/2009.

<sup>123</sup> “Também são desenvolvidas ações estruturantes que geram emprego e renda, possibilitando a autonomia socioeconômica das famílias”, frase da reportagem “Ministério investiu R\$13 bilhões em ações que vão além do combate à fome”, 13/07/2006, in [http://www.mds.gov.br/noticias\\_antigas/noticia45.htm?searchterm=a%C3%A7%C3%B5es%20estruturantes](http://www.mds.gov.br/noticias_antigas/noticia45.htm?searchterm=a%C3%A7%C3%B5es%20estruturantes).

<sup>124</sup> Retirado do site <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan/?searchterm=sesan>, acesso em 07/04/2009.

À exceção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – que é garantido pela Constituição e atende atualmente aproximadamente 35,5 milhões de alunos por ano – e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – que é executado por meio de uma parceria interministerial –, as demais ações federais de SAN encontram-se pulverizadas entre vários ministérios, muitas das quais focam em públicos-alvos extremamente reduzidos ou possuem um orçamento tímido.

Ainda a respeito desta discussão, vale destacar que a “existência da Losan – e do Sisan – não é, por si só, suficiente para garantir a efetivação do direito à alimentação, conforme preconiza a atual Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (IPEA, 2010, p.239). O termo LOSAN é a sigla para Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, criada em 15 de setembro de 2006 (Lei nº 11.346) a partir da qual se possibilitou a implantação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O objetivo do SISAN é facultar que “o poder público, com a participação da sociedade civil organizada” formule e implemente “políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (Lei nº. 11.346, 1º parágrafo).

Conforme o IPEA (2010, p.241):

SAN, por meio dos dispositivos legais que entraram em vigor após 2003, vem se consagrando como uma política de Estado. Contudo, ainda há um longo caminho pela frente até que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional esteja efetivamente em funcionamento, de acordo com os princípios e as diretrizes, ambos expressos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Por outro lado, a análise de outras políticas implantadas ao longo do tempo no país sugere que, enquanto não for garantido o *status* de direito constitucional e não houver uma base de financiamento legal para assegurar a adesão dos municípios às políticas de SAN, estas correm o risco de “ficar aquém do esperado tanto pelo governo quanto pela sociedade civil” (IPEA, 2010, p.242). No intuito de torná-las um direito constitucional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) estabeleceu como meta a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 47, a qual foi aprovada em 03/02/2010<sup>125</sup> e incluiu no artigo 6º Constituição de 1988 o direito humano à alimentação adequada e saudável.

Ao ser aprovada, a PEC nº 47 tornou-se um instrumento valioso na conquista do Direito Humano à Alimentação no país, já que uma das premissas que pautam a Losan é o “direito a estar

---

<sup>125</sup> “PEC 47 é aprovada em 2º turno e alimentação vira direito constitucional”. In: Direitos Constitucionais - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos. Disponível no site: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br>, acesso em 28/09/2010.

livre da fome e da má-nutrição” e o “direito a uma alimentação adequada”. Ressalvamos que o Brasil se comprometeu com a ONU, juntamente com mais 187 países, a implantar o Direito Humano à Alimentação Adequada em seu território de maneira progressiva, através de um instrumento chamado de diretrizes voluntárias (IPEA, 2010, p. 242).

A pesquisa teórica sobre o caso do Brasil mostrou que a facilidade de implementação de um programa de transferência de renda se sobrepôs à dificuldade de implantação da política de segurança alimentar e nutricional<sup>126</sup>, dando ao programa de transferência de maior importância dentro da política social brasileira (Lavinias, 2009).

Os dados encontrados em pesquisas sobre a relação entre a transferência de renda e a segurança alimentar apontam que 87% das famílias beneficiárias do PBF direcionam o recurso do benefício prioritariamente para a alimentação mostrando que houve ampliação do acesso aos alimentos entre as famílias com insegurança alimentar grave. Os dados também indicaram que 96,3% dos beneficiários do PBF têm acesso aos alimentos via mercado local, 33,4% por meio da alimentação escolar, e outros 21% plantam ou criam animais para uso alimentar (IBASE, 2008). As famílias beneficiadas pelo PBF gastam, em média, R\$ 200 mensais com alimentação, o que representa 56% da renda familiar total. Um aspecto importante destacado pela pesquisa IBASE é que quanto mais pobre a família maior tende a ser o gasto com alimentação a partir do recurso transferido pelo PBF, porém, esta constatação nos parece muito óbvia. Além disso, a pesquisa IBASE merece a crítica por não ter descrito com quais tipos de alimentos os beneficiários do Bolsa Família têm feito seus gastos.

A seguir passou-se para a descrição das diversas ações que compõem a atual política de segurança alimentar e nutricional, cujos, pontos centrais foram definidos como “produção e abastecimento; o acesso à alimentação; e a promoção da saúde e nutrição” (IPEA, 2008b, p.62). Entrem os programas no âmbito do MDS, destacam-se:

- a) Programa Acesso à Alimentação, que “reúne um conjunto de ações voltadas para populações em situação de insegurança alimentar, visando garantir o acesso à alimentação digna, regular e adequada” (IPEA, 2008b, p.63). Este programa se divide em diversas frentes, como a construção de *cisternas para armazenamento de água*,

---

<sup>126</sup> Ver SOUZA, Luciana Rosa de. *Uma Análise Preliminar do Programa Fome Zero como uma política social de desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado defendida em 24 de abril de 2006 na Universidade Federal de Uberlândia. Souza também demonstrou que a dificuldade de implementação da política de segurança alimentar *vis a vis* a facilidade de implementação de uma ação da política de SAN no Brasil, qual seja, a política de transferência de renda, facultou à segunda uma implementação mais rápida, fácil e com maior cobertura do público-alvo.

visando ampliar o acesso à água potável às populações de baixa renda do semiárido. Ainda dentro do mesmo programa, dirigido pela SESAN, encontra-se o *apoio à agricultura urbana*, a partir do qual são destinados recursos financeiros aos agricultores urbanos e periurbanos, auxiliando-os na produção de alimentos saudáveis para o autoconsumo e para o abastecimento alimentar de consumidores.

- b) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) “operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com recursos do MDS e MDA” (IPEA, 2008b, p.63). Conforme Jaccoud, Hadjab & Chaibub (2009), o PAA tornou-se um ícone da política de SAN implantada de forma articulada e intersetorial.
- c) Programa Alimentação Saudável (PAS), do qual duas ações merecem destaque: *i) monitoramento da situação nutricional da população brasileira*, e *ii) prevenção e controle das carências nutricionais*. Ressaltamos que o Ministério da Educação tem participação significativa, em termos orçamentários, nas ações de segurança alimentar, mas isso se deve basicamente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ainda detalhando as ações do MDS<sup>127</sup> no que concerne à segurança alimentar e nutricional, existem ainda mais três intervenções: uma delas é chamada Rede de Equipamentos, a outra guarda relação com acesso à água e, a terceira relaciona-se com a aquisição de alimentos e abastecimento da rede. Há ainda um aspecto vinculado ao desenvolvimento territorial e atendimento especializado aos povos e comunidades tradicionais.

O objetivo primordial da intervenção chamada Rede de Equipamentos é propiciar o acesso aos alimentos por meio de ações como restaurantes, feiras e mercados populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e educação alimentar e nutricional. Os restaurantes populares oferecem equipamentos de alimentação e nutrição instalados em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, para preparar refeições saudáveis que devem ser vendidas a preços acessíveis.

A ação Cozinha Comunitária fornece equipamentos de alimentação e nutrição instalados em regiões socialmente vulneráveis, para preparar refeições saudáveis que são distribuídas ou vendidas a preços acessíveis. O Banco de Alimentos oferta tais equipamentos (instalados em centros urbanos com mais 100 mil habitantes) para arrecadar, selecionar, processar e distribuir alimentos saudáveis. As feiras e mercados populares são ações que visam estimular a comercialização e o consumo de alimentos, destacando que há uma diferença entre Feira Popular

---

<sup>127</sup> Retirado do site: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>, acesso em 06/10/2010.

que promove a venda de produtos agrícolas, e o Mercado Popular, que comercializa itens básicos. Já as ações de acesso à água composta pela construção de cisternas, devem ofertar água de qualidade a milhares de famílias rurais de baixa renda do semiárido brasileiro durante os longos períodos de estiagem.

Uma questão essencial que aparece na discussão da política de SAN relaciona-se com a fragmentação das ações e as dificuldades de coordenação das mesmas. Assim, a “Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) integra a estrutura do MDS, mas executa apenas uma pequena parte dos recursos federais na área”. Outros ministérios executam as ações de maior peso “como é o caso do PNAE<sup>128</sup>, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), geridos respectivamente, pelos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde” (IPEA, 2008a, p.58). As ações de maior peso em termos de políticas de SAN são aquelas que abrangem um público-alvo maior, como os programas citados acima. Fica a impressão de que a pulverização das ações tem gerado externalidades negativas em termos de implantação e resultados das políticas de SAN no Brasil.

Ponderando os argumentos a favor da transferência de renda como ação mais importante na promoção da segurança alimentar e nutricional, os dados da pesquisa do IBASE (2008) foram importantes ao apontar que:

Apesar do aumento declarado no consumo de alimentos, parcela significativa dos(as) beneficiários(as) (**21%**, representando 2,3 milhões de famílias) encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (fome entre adultos e/ou crianças da família); outros **34%** (ou 3,8 milhões de famílias) estão em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos na família). Apresentam insegurança alimentar leve, onde não há falta de alimentos, mas preocupação em relação ao consumo no futuro, **28%** (ou 3,1 milhões de famílias), e **17%** (ou 1,9 milhão de famílias) estão em situação de segurança alimentar e nutricional.

Vale ressaltar que esta pesquisa baseou-se na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), a qual mede a percepção da insegurança alimentar entre as pessoas pobres. Ou seja, ainda que os dados mostrem que o Bolsa Família tem contribuído para elevar o consumo de alimentos para 74%<sup>129</sup> da população participante do programa (IPEA, 2008b, p.65), tal

---

<sup>128</sup> A respeito do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil e outros países da América Latina ver: Belik, W. & Souza, L.R. Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 33, jul/dez. 2009.

<sup>129</sup> A pesquisa IBASE - Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Documento Síntese (2008) menciona que o consumo de alimentos aumentou em 87%.

movimento ainda não foi capaz de erradicar a insegurança alimentar grave e moderada, situações em que o risco de fome é maior. Isto se explica pelo fato de que o Bolsa Família atende uma única dimensão da SAN, qual seja, o acesso aos alimentos. Além desta, existem outras três dimensões (oferta, disponibilidade e uso dos alimentos), cujo atendimento por ações e programas faz-se crucial para a redução da insegurança alimentar e nutricional. Vale destacar que o Brasil possui várias políticas que podem ser consideradas como de fomento à oferta de alimentos, entre elas o Pronaf, que é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entretanto, neste item do capítulo, a análise ficou centrada nas ações implementadas pela SESAN-MDS.

## **8. Apontamentos finais do capítulo**

As reflexões oriundas do estudo das políticas de combate à pobreza no Brasil contribuíram para a percepção de que os programas de transferência de renda com condicionalidades são importantes dentro de uma estratégia que visa a emancipação da pobreza, entretanto, a emancipação da pobreza demanda ações mais complexas que englobam oferta de trabalho, educação de qualidade, acesso aos sistemas de saúde, transporte, moradia entre outras ações.

Esta análise procurou mostrar que o fato do PBF ter sido criado a partir da unificação de programas anteriores de transferência de renda lhe fez possuir características ímpares não verificadas em outros programas da mesma natureza aplicados na América Latina. Ou seja, o PBF padece de “dependência de trajetória”, uma vez que sua criação esteve vinculada à unificação de diferentes programas que possuíam estruturas diferentes. Esta “dependência de trajetória” ajuda a explicar porque não é claro o objetivo principal de sua intervenção, isto é, a questão que fica é: o PBF é um programa que busca a inserção dos beneficiários no sistema de proteção social do país ou ele é um programa que almeja a emancipação da pobreza?

O Decreto n. 5.209 de 17/09/2004, que, em seu artigo 4º, definiu que são objetivos do Programa Bolsa Família:

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

Pela definição do Decreto-Lei acima citado o PBF teve como seu segundo objetivo “promover a segurança alimentar e nutricional”. Eis aí uma questão que merece ponderações, uma vez que se atribuiu a um programa que faz parte de uma estratégia de segurança alimentar – Fome Zero – a responsabilidade de promover a segurança alimentar e nutricional no país. Algo muito ambicioso e que não deveria ser cobrado de um programa apenas, mas de um conjunto de programas com objetivo de promover a SAN.

O estudo também permitiu a apreensão de que os principais resultados do PBF são vinculados à sua capacidade de focalizar no público-alvo e aos dados relacionados com as condicionalidades. Porém, foram apresentadas críticas a estes resultados, as quais mostram que ainda persistem erros de inclusão e erros de exclusão no PBF, especialmente devido às “cotas” de “bolsas” definidas por município. Em termos orçamentários, assistiu-se a um crescimento médio anual de 15,62% ao ano no orçamento do PBF entre os anos 2004 e 2010.

No que se refere ao Brasil, a análise da política de SAN mostrou que o Bolsa Família tem um papel relevante no que concerne ao acesso aos alimentos e ao aumento no consumo destes. Entretanto, conforme IPEA (2008b), o programa ainda não foi capaz de erradicar a insegurança alimentar grave e moderada situações em que o risco de fome é maior. Ademais, algumas ações de SAN localizadas no MDS visam ampliar a oferta de alimentos, outras visam criar condições favoráveis para produção, e promover o acesso à água. O Brasil possui várias ações de SAN executadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), as quais são importantes no fomento à oferta e disponibilidade de alimentos e que não foram analisadas nesta tese.

Em 2011, mais especificamente no dia 02/06, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, cujo objetivo é agir para que o Estado chegue até as pessoas que se encontram em extrema pobreza. De acordo com o governo<sup>130</sup> o programa desenvolveu uma nova estratégia de intervenção chamada de “Busca Ativa”, e, por meio desta estratégia, o programa está montando

---

<sup>130</sup> Disponível no site: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao-2/>, acesso em 09/06/2011.

um Mapa da Pobreza no Brasil. Entende-se que esta ação visa atingir as famílias que não tem sido beneficiadas pelo Bolsa Família, e, visa interferir a favor das famílias que, mesmo tendo sido beneficiadas não têm conseguido ultrapassar a linha de extrema pobreza definida pelo programa, qual seja, obter uma renda *per capita* de R\$ 70,00 mensais. Ao mesmo tempo, o site do Plano Brasil Sem Miséria deixa entender que o programa também influenciará nas oportunidades de trabalho e renda existentes no país. Critica-se o recorte de renda usado, no Plano Brasil Sem Miséria, para definir a extrema pobreza ter sido de R\$ 70,00, o qual subestima a pobreza extrema. Assim, se com o corte de renda de R\$ 70,00/per capita por mês, o programa estima que existem 16 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema (miséria absoluta), se fosse usada uma renda de corte de meio salário mínimo<sup>131</sup> (R\$ 272,50), certamente este número seria infinitamente maior.

---

<sup>131</sup> A linha de corte para extrema pobreza ser de meio salário mínimo no Brasil faz sentido, uma vez que com a valorização cambial e com o crescimento econômico os preços dos itens básicos têm subido veementemente, e, o salário mínimo é uma referência nacional para a cesta de bens e serviços.

## CAPÍTULO IV

### POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO PERU: UMA ANÁLISE DOS SEUS (DES)CAMINHOS

O objetivo deste capítulo é compreender as especificidades, em termos de mecanismos institucionais, criadas pelo Peru para implantar os PTRC e políticas de SAN, bem como apresentar as características do programa Juntos e da política de segurança alimentar, atendendo ao nível de análise teórico-estrutural proposto na metodologia.

Busca-se compreender as especificidades das estruturas de execução e mecanismos institucionais criados para programar as ações de combate à pobreza (PTRC e SAN) e apresentar os principais resultados que podem ser relacionados com estas ações no Peru. Para tanto, o capítulo foi dividido em três partes: a) na primeira, foi feito um levantamento bibliográfico do contexto de surgimento do Programa Juntos no país; b) na segunda, fez-se uma análise do desenho do programa Juntos e da política de Segurança Alimentar – Estratégia Crecer, entre outros programas; c) na última parte, realizou-se uma síntese dos principais programas que compõem a política de SAN. Nos apontamentos finais do capítulo, teceu-se uma síntese analítica e crítica de toda a discussão apresentada.

#### 1. Histórico das políticas sociais no Peru

O Estado peruano, a despeito do crescimento econômico vigoroso que tem vivido nos últimos anos<sup>132</sup>, apresentava, em 2005, metade da população vivendo na pobreza. O país vinha de um “acúmulo” de experiências em políticas sociais, as quais, apesar de terem produzido alguns resultados positivos, poderiam ser caracterizadas como geograficamente localizadas e por possuírem um prazo determinado de vigência (geralmente, a gestão de um presidente). Foi neste contexto de resultados insuficientes e incertos das políticas de luta contra a pobreza que surgiu o programa Juntos (Francke & Mendoza, 2006). O Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres (PNADP), que doravante será chamado de Junto e teve, em seu surgimento, o intuito claro

---

<sup>132</sup> Em 2004 o PIB peruano foi 6,25% maior que o de 2003. Em 2005, o PIB peruano cresceu 9,8% em relação ao de 2004; no ano de 2006, o crescimento em relação a 2005 foi 7,14%. O PIB peruano cresceu 10% no ano de 2006, ao passo que, em 2008, em relação a 2007, o crescimento do produto foi de 15,15%. Informação disponível no site: [http://www.indexmundi.com/pt/Perú/produo\\_interno\\_bruto\\_%28pib%29\\_per\\_capita.html](http://www.indexmundi.com/pt/Perú/produo_interno_bruto_%28pib%29_per_capita.html).

de superar as dificuldades vivenciadas na execução e implantação das políticas de combate à pobreza no Peru.

O debate a respeito dos desenhos das políticas de transferência de renda com condicionalidades tem evoluído na América Latina, é importante que se apreenda como os países latino-americanos têm assimilado este debate na *práxis* política. Parte deste capítulo visa atender a este objetivo, pois se entendeu que o Peru seguiu percurso interessante *vis-à-vis* aquele realizado por alguns países latino-americanos, uma vez que, neste país, o desenho da política de combate à pobreza saiu de uma proposta que contemplava a transferência de renda com condicionalidades (Programa Juntos) para incorporar a implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional (Estratégia Crecer).

Outra questão que tornou interessante o estudo do caso peruano foi o fato de suas políticas terem sido criadas mais recentemente, o que facultou uma aprendizagem a partir do acúmulo de experiências observadas em outros países/políticas, fato que pode ter gerado impactos diferenciados no desenho e implantação do programa Juntos e da Estratégia Crecer.

## **1.1. O Panorama da Situação Social e Econômica no Peru**

Os anos entre 1976-79 representaram uma fase em que o Peru experimentou uma profunda crise econômica que jogou milhares de famílias na pobreza; nesta circunstância, foram implantadas as primeiras ações de distribuição de alimentos. Segundo Francke & Mendoza (2006, p.392), foi durante estes anos, “frente a la inoperancia y ausencia del Estado, que se organizaron cientos de comedores populares en Lima y en las principais ciudades del país”.

Já os anos 80 foram marcados pelo agravamento da pobreza decorrente das sucessivas crises econômicas e do surgimento da “guerra subversiva”, de forma que, sob estas condições adversas, os “comedores populares<sup>133</sup>” tornaram-se elementos vitais para a subsistência de um grande número de peruanos (Francke & Mendoza, 2006, p.392). Na segunda metade dos anos 80, expandiu-se e intensificou-se uma gama de programas alimentares, apesar das críticas decorrentes de seu uso para manipulação política. Observando este percurso das ações alimentares no Peru, podemos perceber que as medidas tomadas para fazer face à crise tiveram caráter emergencial, priorizando a garantia do acesso aos alimentos.

---

<sup>133</sup> Criados e ampliados durante o governo de Fujimori.

Nos anos 90, intensificaram-se as denúncias de uso dos programas sociais com fins políticos, ou seja, sua criação e implantação em momentos imediatamente anteriores às eleições para angariar votos ao partido da situação, como aconteceu no período em que o presidente era Alberto Fujimori. Neste contexto, surgiu o Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que foi criado em 1992. Conforme as palavras de Francke & Mendoza (2006, p.393), o FONCODES foi visto como “la institución ideal para encarnar el concepto de ‘fondo de inversión social’ que pudiera canalizar y distribuir beneficios y compensaciones a los sectores pobres de la población”.

Entretanto, durante o governo de Toledo, entre os anos 2001 e 2006, a estratégia de redução da pobreza do país dependia basicamente do efeito positivo decorrente do crescimento econômico (López, 2004, p. 97), de maneira que o gasto social no Peru, na década de 2000, ficou em torno de 5,6% do PIB, sem apresentar crescimento. Segundo López (2004, p. 98), os gastos pró-pobres no país estiveram em um nível muito baixo, fase em que eles representaram apenas 1% do PIB, e o autor afirma que o gasto social continuava sendo reduzido.

Mesmo após o surgimento do FONCODES, ainda era comum a ampliação dos gastos sociais em períodos pré-eleitorais. Como decorrência destas situações, elementos inovadores de gestão descentralizada passaram a ser demandados na busca por transparência e eficiência do gasto social e, principalmente, perenidade na política de combate à pobreza do país.

## **1.2. Juntos: surgimento, desenho e especificidades**

Antes de se iniciar a apresentação do desenho de Juntos, assinala-se que, em 2004, previamente ao lançamento do programa, foi feita uma pesquisa domiciliar em nível nacional, com doze subamostras distribuídas ao longo de 12 meses do ano. Esta pesquisa permitiu:

Tener inferencias en el ámbito nacional, urbano nacional, rural nacional, los 24 departamentos del país (cada uno como dominio de estudio) y siete áreas geográficas: costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana, selva rural y el área metropolitana de Lima y Callao. La encuesta cubrió 19,591 hogares a nivel nacional (Cancho Diez, 2008, p. 23).

A pesquisa mencionada mostrou que, na Lima Metropolitana, 11% dos meninos em idade escolar trabalhavam e este percentual crescia à medida que eram considerados aqueles com idade para frequentar o ensino secundário, fase em que o percentual chegava a 16% (Cancho Diez,

2006, p.11). Ou seja, a pesquisa mostrou que havia trabalho infantil na capital peruana, e que alguma intervenção precisaria ser feita para romper com o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.

Um segundo fator essencial na criação de Juntos foi o conjunto de manifestos surgidos a partir do Pacto Nacional (doravante Acordo Nacional) de 2002, proposto pelo presidente Alan Garcia. O Acordo Nacional foi uma entidade estabelecida pela Presidência da República no intuito de discutir, buscar consensos e propostas para atuação do Estado no setor social. De forma que “el Acuerdo Nacional ha emitido una serie de principios rectores para las políticas públicas, que pueden ser relacionados a Juntos” (Francke & Mendoza, 2006, p. 394).

Assim, a pesquisa mencionada e a criação do Acordo Nacional (2002) ajudaram a dar materialidade ao Programa Nacional de Apoio Direto aos mais Pobres – Juntos, criado mediante um decreto Supremo n. 023-2005-PCM<sup>134</sup>, em 07 de abril de 2005, o qual estabeleceu sua finalidade, fontes de financiamento e estrutura de operações. Segundo ST-CIAS (2010, p.81), Juntos tem por objetivo:

Promover el ejercicio de los derechos fundamentales de la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión. Sus beneficiarios son los hogares que cuentan entre sus miembros a niñas y niños hasta los 14 años de edad y que se encuentran bajo la tutela de madres gestantes, padres viudos, personas de la tercera edad o apoderados.

Além da pesquisa realizada em 2004, autores afirmam que as inspirações para a criação de Juntos remontam há anos anteriores, quando dentro e fora do país foram estabelecidos acordos no campo do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza, os quais influenciaram direta e indiretamente na criação de Juntos (Francke & Mendoza, 2006, p. 394). Segundo Perova & Vakis (2009), Juntos despontou com os objetivos de reduzir a pobreza e construir capital humano.

Finalmente, ressalta-se, a influência sobre a estrutura de Juntos do Plano Nacional de Superação da Pobreza (2002)<sup>135</sup> que teve como orientações centrais: (i) desenvolvimento pleno das capacidades humanas e respeito pelos direitos fundamentais; (ii) promoção de oportunidades e capacidades econômicas para os setores mais necessitados da população; (iii) estabelecimento e fortalecimento de redes de proteção social (Francke & Mendoza<sup>136</sup>, 2006, p. 395).

---

<sup>134</sup> PCM significa Presidência do Conselho de Ministros.

<sup>135</sup> O Plano Nacional de Superação da Pobreza agregava várias políticas, entre elas estava Juntos ou Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres.

<sup>136</sup> Tradução própria do documento em espanhol para o português.

A implantação de Juntos contou com um plano piloto que teve duração de 4 meses (entre setembro e dezembro de 2005), quando foi feita intervenção em 70 distritos iniciais e, posteriormente, em 40 distritos adicionais dos departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huncavelica e Huánuco, perfazendo um total de 110 distritos (Cancho Diez, 2006, p.4). O piloto foi essencial para definir o modelo de intervenção e a melhor forma para selecionar os beneficiários do programa.

A intervenção de Juntos foi orientada a “familias en situación de pobreza extrema que cuenten con niños menores de 14 años o madres gestantes”. Juntos “entrega una transferencia directa de 100 soles mensuales (alrededor de 30 dólares americanos) a los hogares beneficiarios, quienes a cambio firman un “Convenio de participación” en el que están detallados los compromisos de participación que los miembros del hogar voluntariamente han aceptado” (Cancho Diez, 2008, p. 5). Este Convênio de participação inclui frequência escolar mínima para crianças entre 6 e 14 anos, participação em programas para famílias com filhos menores de 3 anos e controles pré e pós-natal para gestantes. O acompanhamento dos compromissos é feito trimestralmente e, a partir do nível de participação nas atividades, o montante de recursos é transferido aos beneficiários.

De acordo com informe produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2006, o programa Juntos fez parte de um projeto mais amplo de esforço para combater a pobreza no Peru. Conforme este documento:

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “Juntos” , se suma a otras iniciativas concretas desplegadas durante los últimos años con el objetivo de eliminar el vínculo intergeneracional de la pobreza. En el diseño del Programa “Juntos” se han incorporado cinco principios: (i) búsqueda de equidad social, (ii) corresponsabilidad, (iii) integralidad, (iv) transparencia y (v) evaluación de impacto (PNUD, 2006, p.11).

Juntos surgiu como possibilidade para direcionar e distribuir recursos às famílias em situação de extrema pobreza via transferência de renda com condicionalidades. Este programa teve a Declaração do Milênio das Nações Unidas como estímulo para sua execução e, conseqüentemente, a meta estabelecida era alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Assim, tanto em âmbito externo como internamente ocorreram motivações vinculadas a acordos e manifestações no campo do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza (Francke & Mendoza, 2006), os quais foram imprescindíveis para que o governo peruano fosse pressionado a implantar uma política eficiente para combater a pobreza.

Os princípios orientadores de Juntos foram: redução da pobreza, promoção da igualdade de oportunidades, acesso universal à educação e serviços de saúde, garantia de segurança alimentar e combate à desnutrição, além de oferecer proteção e tratamento preferencial às crianças e adolescentes. Pelos princípios acima descritos, infere-se que a criação de Juntos teve como pretensão criar um conjunto articulado de políticas de combate à pobreza no Peru.

Existe divergência entre a leitura do desenho de Juntos apresentada por Fiszbein & Schady (2009) e por Francke & Mendoza (2006) com a leitura do desenho apresentada pela Secretaria Técnica de La Comisión de Assuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, doravante chamada ST-CIAS. No documento da ST-CIAS (2010a, p. 81), o objetivo de Juntos é “promover o exercício dos direitos fundamentais da população mais vulnerável e, em situação de extrema pobreza, risco e exclusão”<sup>137</sup>. Nas visões de Fiszbein & Schady (2009) e Francke & Mendoza (2006), o objetivo de Juntos é combater a pobreza extrema por meio da renda transferida.

O desenho do programa Juntos não foi gestado do zero, posto que se configurou a partir da revisão e análise de programas de transferência condicionada de renda implantados na América Latina. De forma a evitar erros e deficiências dos programas inspiradores, e ao mesmo tempo, potencializar pontos fortes das experiências já vividas. Francke & Mendoza (2006, p. 397) dizem que o desenho de Juntos foi baseado nos programas Oportunidades e Bolsa Família, e que o governo assinou ata de intenções para promover a cooperação entre os dois países na execução do programa peruano. Os mesmos autores ressaltam que outros programas também influenciaram os objetivos de Juntos, entre eles, Familias en Acción (Colômbia), Puente-Chile Solidario (Chile) e Superémonos (Costa Rica).

Vale destacar que, embora exista uma influência de outros programas sobre a criação de Juntos, este não padece do mesmo problema discutido no capítulo anterior, referente ao Brasil, em que mostrou-se que o Bolsa Família carece objetivos definidos. Isso porque o programa brasileiro teve seu surgimento, percurso de implantação e execução moldados pelos programas que o antecederam e originaram. Em Juntos, a influência para o desenho do programa foi externa e não houve programa que o precedeu na política de combate à pobreza do Peru.

O surgimento do programa Juntos não esteve circunscrito à situação de crise, ao contrário, teve sua emergência vinculada ao crescimento econômico sustentado do Produto Interno Bruto

---

<sup>137</sup> Tradução do texto original em espanhol: “es promover el ejercicio de los derechos fundamentales de la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión”.

do país, já mencionado no início deste capítulo<sup>138</sup>. Porém, o crescimento econômico verificado no Peru não tem tido caráter inclusivo e extensivo, já que tem se concentrado em alguns setores específicos da economia, como o financeiro, o da mineração, o de exportação e importação e da construção civil, de forma a beneficiar as classes sociais vinculadas aos setores modernos e formais da economia peruana (Francke & Mendoza, 2006). Assim, as populações mais carentes, que formam as classes sociais ligadas aos setores informais da economia peruana, têm sido alijadas do processo de crescimento do PIB, e são exatamente as que concentram as vítimas da desnutrição infantil e da fome.

O Informe do PNUD (2006, p.11) afirma que:

“Juntos” es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas a las familias más pobres. Específicamente se dirige a los niños de 0-3 años, a las madres gestantes y familias con hijos e hijas hasta los 14 años, de las áreas con mayores índices de pobreza extrema en el país. El Programa también tiene como objetivo prioritario facilitar la “existencia civil” de las personas en las áreas en las que opera. Por el lado de la oferta, el Programa financia la mejora de los servicios de salud, nutrición y educación, para garantizar el acceso y uso de estos servicios a sus beneficiarios.

Com base na afirmação acima e na conclusão de que o crescimento do produto verificado nos últimos anos no Peru foi um processo excludente, informa-se que um dos objetivos de Juntos foi estabelecer uma abordagem multisetorial, no intuito de trazer transversalidade às ações, para articular e abarcar diferentes níveis e âmbitos do governo para além do Estado, e incorporar a sociedade civil, visando otimizar a atenção aos beneficiários. Para isso, o programa instituiu metas: em curto prazo, atenuar a pobreza extrema; em longo prazo, desenvolver as capacidades humanas para prevenir a transmissão intergeracional da pobreza.

No aspecto institucional, o fato de “Juntos”<sup>139</sup> não estar alojado em um Ministério específico gera uma vantagem, mas também cria a necessidade de consolidação de um espaço para a gestão do programa. Conforme documento do PNUD, “ya que al ser percibido como un Programa de Gobierno, se favorecen comportamientos de colaboración interministerial” – ou seja, trata-se de um programa que não tem a coordenação de um ministério específico, mas é coordenado por um Conselho Diretivo “*sui generis*”, o qual foi “integrado por órganos

---

<sup>138</sup> A afirmação de Francke & Mendoza (2006, p. 396): “en Perú, la pobreza extrema suele ir acompañada de la exclusión; tiene una dimensión crónica, no aguda; una dimensión endémica, no episódica; por lo que las brechas que separan los pobres del bienestar parecen adquirir carácter autoperpetuante y autoreplicante, que difícilmente podrán superarse espontáneamente con ton solo algunos años de bonanza económica”, mostra que existe uma situação na qual a pobreza não é influenciada pelo crescimento econômico. Neste contexto, a demanda por políticas inclusivas aparece com muita força.

<sup>139</sup> A Presidência do Conselho de Ministros é responsável pela execução e foi responsável pela implantação de Juntos.

gubernamentales y no gubernamentales, lo que constituye una fortaleza donde la presencia de las instituciones no gubernamentales refuerza y legítima el Programa” (PNUD, 2006, p.12)

Já as desvantagens de Juntos não estar alojado em um ministério relacionam-se com as dificuldades de coordenação de ações, dado que é uma política que perpassa todos os níveis de governo e as decisões do Conselho Diretivo são baseadas no consenso entre seus integrantes (PNUD, 2006, p.12). A operacionalização de Juntos estaria submetida a um comando único, o mesmo que opera de forma complexa e descentralizada através das coordenações regionais. Por este modelo, Juntos estaria estabelecendo estruturas locais de comunicação e coordenação entre os atores sociais (PNUD, 2006). Vale destacar que o Estado peruano não é composto por uma federação<sup>140</sup>, fato que facilitou a execução do programa.

A estrutura operativa de Juntos segue a seguinte lógica (PNUD, 2006, p.22):

- Consejo Directivo: representa a alta direção política do programa e é presidido por um representante da Presidência da República, além do Ministro da Educação, Ministro da Saúde, Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social, Ministério de Economia e Finanças.
- Comitê Nacional de Supervisão e Transparência: composto pelo Presidente da República, representantes das igrejas, um representante do setor privado, um representante dos governos regionais, um representante dos governos locais e um representante da Mesa de Concertação ou Conciliação para a Luta contra a Pobreza.
- Âmbito regional: nomeia-se um coordenador regional, coordenadores e promotores distritais e promotores comunais.

A atuação em âmbito regional dos coordenadores e promotores é essencial no desenho de Juntos, pois é ela quem faz o programa ser inovador em termos de gestão. Conforme PNUD (2006, p.22), “las promotoras comunales funcionan como eslabones importantes de la cadena establecida para la implementación del Programa. Ellas ejecutan el Programa más próximo a las

---

<sup>140</sup> O Estado peruano divide-se em 25 regiões, desconsiderando-se a província de Lima. As 25 regiões estão divididas em 194 províncias. As 195 províncias (incluindo a província de Lima) estão subdivididas 1.833 distritos, sendo que províncias e distritos são submetidas diretamente ao governo federal. Vale lembrar que a palavra *provincia* tem origem no latim *pro-* ("em nome de") e *vincere* ("vencer/dominar/controlar"), portanto, para os romanos, a província era um território sujeito à jurisdição de um magistrado, que o controlava em nome do governo central. Logo, o governo central do Peru é quem controla as províncias, e, portanto, estas não são iguais aos Estados Brasileiros que podem ser governados por partidos políticos diferentes do governo federal. Já os distritos são uma divisão administrativa gerenciada por um governo local. Os distritos variam muito em tamanho, abrangendo regiões inteiras, ou condados, vários municípios, ou subdivisões de municípios.

familias. Son mujeres con liderazgo en sus comunidades; ellas contribuyen con la circulación de la información entre las diferentes instancias del Programa y los beneficiarios”.

Francke & Mendoza (2006, p. 402), reforzando o importante papel desempenhado pelos laços institucionais criados por Juntos onde as “promotoras” desempenham importante papel, afirmam:

Así, desde su misma concepción, el desarrollo de Juntos ha ido acompañado del fortalecimiento de los lazos interinstitucionales con diversos organismos. Esto es de particular importancia si se considera que Juntos tiene un carácter complementario, por lo que para lograr las metas de cobertura y avances sociales resulta indispensable que los programas relacionados intervengan de manera sustancial y sostenida en proveer apoyo técnico, ofrecer servicios sociales a la población y facilitar recursos y mecanismos para las intervenciones de Juntos.

As inovações na estrutura organizativa de Juntos foram:

- a) diseño de Juntos se estableció deliberadamente una estructura directiva donde el Estado no tuviera absoluto poder, por lo que se incorporó una considerable representación –con poderes efectivos– proveniente de la sociedad civil.
- b) Juntos ha incorporado desde su misma génesis una instancia interna – el Comité de Vigilancia y Transparencia – específicamente dedicada a supervisar el correcto funcionamiento del Programa y en donde el Estado está en absoluta minoría, pues el grueso de sus integrantes corresponde a sectores de la sociedad civil.
- c) tercer e importante elemento que se ha considerado en el diseño de Juntos es el establecimiento de estrictos controles sobre el destino de los recursos, a fin de prevenir que éstos se concentren en los rubros administrativos y operativos del Programa y perjudiquen la asignación de recursos a los beneficiarios.
- d) cuarto elemento innovador, frente a otras experiencias similares, es que Juntos transfiere parte importante de sus recursos presupuestarios a los ministerios sociales (Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) con la finalidad de que estos ministerios mejoren y amplíen la oferta de sus servicios en las zonas de intervención de Juntos, y alcancen a las familias seleccionadas.
- e) es interesante anotar que en la selección de las zonas para las acciones de Juntos se ha incluido como un criterio fundamental el grado de afectación de dichas zonas por el fenómeno de la violencia política que azotó a Perú durante los años ochenta y noventa, y existe por ello conexión entre Juntos y el plan integral de reparaciones a las víctimas de la violencia política, propuesto por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (Francke & Mendoza, 2006, p. 398/399).

De acordo com Francke & Mendoza (2006, p.403), Juntos pode ser definido como um programa de transferência de renda de terceira geração, porque associa o benefício à prestação de compromissos que selam um esquema de responsabilidade Família-Estado:

El subsidio monetario de Juntos no es gratuito ni incondicional (...) sino que está supeditado al cumplimiento de una serie de *compromisos verificables* de participación en una serie de programas sociales en salud, nutrición, educación y desarrollo ciudadano, que apuntan a fortalecer el desarrollo humano, así como la restitución y consolidación de los derechos básicos.

Para os autores, os programas de primeira geração transferiam recursos sem condicionalidades, ao passo que os programas de segunda geração estão limitados à inserção da família em circuitos econômicos e de segurança alimentar. Assim, Juntos se sustenta sobre os seguintes eixos (Francke & Mendoza, 2006, p. 404):

1. Su objetivo de acción son las familias en situación de extrema pobreza y en condiciones de *exclusión social*.
2. La unidad beneficiaria no es un individuo aislado, sino el hogar;
3. Los hogares beneficiarios tienen que contar entre sus miembros, *necesariamente*, a niños menores de 14 años o madres que estén en periodo de gestación.
4. La *madre de familia* es quien representa al hogar frente al Estado y en esa calidad es quien tienen que contar entre sus miembros, *necesariamente*, a niños menores de 14 años o madres que estén en periodo de gestación.
5. La entrega del incentivo está obligatoriamente condicionada al cumplimiento por parte del hogar, de *una serie de compromisos* específicos en salud, educación, nutrición e identidad en favor de sus hijos. Juntos no tiene una naturaleza excluyente, sino carácter *complementario* y funcional respecto de los demás programas que atienden temas sociales específicos (educación, nutrición, salud, etc) pues coordina la participación de los beneficiarios en los componentes de dichos programas.
6. El Programa tiene un sentido de *temporalidad* ya que la permanencia como hogar beneficiario con plenos derechos es por un máximo de cuatro años, y como beneficiario con derechos progresivamente recortados por un máximo de cuatro años más.

O texto ST/CIAS (2010a) mostrou mudança na orientação na política de combate à pobreza do Peru entre 2005 e 2010. Em 2005, Juntos era o principal programa de combate à pobreza no país. Em 2010, após a unificação, na estratégia Crecer, de 15 programas de combate à pobreza (que englobam 7 ministérios e mais a Presidência do Conselho de Ministros) Juntos passou a ser um entre 15 programas, e, nesta circunstância, seus objetivos tornaram-se mais tímidos. Neste movimento, Juntos passou do objetivo de combate à pobreza para a meta de transferir renda, visando facilitar o acesso aos alimentos.

Na verdade, a timidez de objetivos aqui citada nada mais é do que a constatação de que o primeiro objetivo definido para Juntos – combater a pobreza – foi muito pretensioso. Por outro lado, a mudança de objetivo aliada à sua associação com outros programas de combate à pobreza evidenciam a percepção por parte dos gestores das políticas de combate à pobreza no Peru de que um programa sozinho, não é capaz de resolver o problema da pobreza, o qual possui múltiplas causas.

Para além do rol de critérios de seleção e funcionamento do programa acima descrito, um dos objetivos que aparece com destaque na análise de Francke & Mendoza (2006, p.404) afirma que Juntos visa “también a permitir a los beneficiarios acceder en el mediano o largo plazos a un nivel superior de ingresos y bienestar que sea autosostenible”. Seria difícil alcançar um objetivo tão ambicioso como este a partir, unicamente, de um programa de transferência de renda; assim, conclui-se que a unificação das políticas de combate à pobreza no Peru visa superar o ciclo vicioso da pobreza.

Em termos financeiros, o programa é constituído por uma unidade executora da Presidência do Conselho de Ministros sendo financiado com recursos públicos, doações, cooperação internacional e outras fontes de financiamento (PNUD, 2006, p.11). O valor transferido por família é 100 soles mensais (cerca de US\$ 30,00 em 2005).

No entanto, a despeito de todas as inovações de gestão presentes no desenho do programa Juntos, tais como presença das promotoras e critérios de seletividade que englobam muitas variáveis, por exemplo, os dados de desnutrição crônica e mortalidade infantil permaneceram altos no Peru, mesmo após a implantação deste programa. Assim, com a eleição do novo presidente Alan García, em 2006, novas ações na política social peruana passaram a ser indicadas. Abaixo foi apresentado a estrutura de execução do Programa Juntos para sintetizar a discussão realizada.

Quadro 3 : Resumo do Programa Juntos

<b>Estruturas elementares das políticas públicas</b>	<b>Características do Programa</b>	<b>Juntos</b>
<b>Estrutura formal</b>	<b>Objetivo do programa</b>	Seu objetivo é promover o exercício dos direitos fundamentais da população em situação de maior vulnerabilidade, em situação de extrema pobreza, risco e exclusão.
	<b>Ano de criação do programa</b>	2005
	<b>Meios de implantação</b>	- Plano Piloto de 4 meses (entre setembro e dezembro de 2005), quando foi feita uma intervenção em 40 distritos adicionais dos departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huncavelica e Huánuco, chegando a um total de 110 distritos.
<b>Estrutura Material</b>	<b>Fonte de Financiamento do programa</b>	Híbrida com participação do governo do Peru e participação de agências multilaterais como Banco Mundial, Unicef, PNUD <sup>141</sup> .
	<b>Numero de beneficiários esperado</b>	Não consta em documentos oficiais do governo peruano
	<b>Número de beneficiários no presente</b>	490.563 domicílios em situação de extrema pobreza e de pobreza. São atendidas 1.047.381 crianças e 8.751 gestantes.
	<b>Repasse anual do Programa (dado mais recente)</b>	2008: 607.358.864 milhões de Nuevos Soles ou U\$ 216.900 <sup>142</sup> milhões.
	<b>Valor do Benefício</b>	100 nuevos soles por mês (em torno de U\$ 35 em 2010)

<sup>141</sup> Fonte: PNUD, 2006.

<sup>142</sup> A transformação foi feita com base na informação retirada do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Peru](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Peru), acesso em 03/01/2012. De acordo com o Banco Mundial a relação nuevos soles/dólar constante para 2010 foi de 2,80 nuevos soles/dólar.

<b>Estrutura Substantiva</b>	<b>Condicionalidades</b>	- Recurso transferido independe do número de crianças no domicílio; - O Benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação, identificação das crianças. - As condicionalidades são avaliadas a cada três meses.
	<b>Regras de seleção para participar do programa</b>	seleciona-se o distrito que vai receber a política; selecionam-se os domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos escolhidos; validação dos beneficiários a partir da participação comunitária.
	<b>Regras para saída do programa</b>	Após quatro anos os beneficiários são recadastrados e aqueles que tiverem um patamar de renda acima do limite definido pelo programa são convidados a se retirarem de Juntos. Se as condições de pobreza persistirem, eles podem permanecer no programa por mais quatro anos, entretanto, o valor do benefício será reduzido gradativamente.
	<b>Prazo Máximo para as famílias participarem do Programa</b>	Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente cortados por um máximo de quatro anos mais.

Elaboração própria com base em artigos e livros escritos sobre o programa.

A seguir, foram detalhados os meios para implantação e as ferramentas de controle do programa Juntos.

## **2. Juntos: seleção, controle e implantação**

O Peru desenvolveu um processo específico de seleção dos beneficiários de Juntos, que englobou três estágios: no primeiro, selecionou-se o distrito que iria receber a política; no segundo, selecionaram-se os domicílios que seriam beneficiados dentro dos distritos escolhidos; e, finalmente, no terceiro, fez-se a validação dos beneficiários selecionados a partir da participação comunitária (Perova & Vakis, 2009, p.3).

Vale lembrar que a seleção dos beneficiários usou o Mapa da Pobreza do Ministério de Economia e Finanças (MEF), a partir do qual foram aplicadas variáveis que mostraram áreas afetadas por violência, Necessidades Básicas Insatisfeitas (N.B.I.), hiato de pobreza, pobreza extrema e desnutrição infantil crônica (PNUD, 2006, p. 12). Após esta primeira seleção, tendo como base o Mapa de Pobreza:

“Juntos” con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)<sup>143</sup> realiza un barrido censal en los distritos seleccionados para identificar los potenciales beneficiarios que son depurados a partir de un algoritmo del INEI. Luego Juntos traslada dicha información a Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para que realice la verificación de datos, y sobre la base de esta información se realizan las Asambleas de Validación Comunal que culminan en un acuerdo de compromiso entre la representante del hogar beneficiario y “Juntos” (PNUD, 2006, p.12).

Outro aspecto a destacar é que as definições de seletividade presentes na estrutura de implantação de Juntos mostram um processo de focalização individual ou em nível domiciliar, uma vez que localizados geograficamente os domicílios mais pobres e, portanto, aqueles que devem ter acesso ao programa. Uma crítica pode ser levantada a este modelo, já que “el proceso de focalización individual de JUNTOS conllevó a una subcobertura en los distritos intervenidos” (ST-CIAS, 2010, p.162).

Além dos critérios de seletividade para “escolher os mais pobres dentre os pobres”, no Peru, uma característica essencial de Juntos é que o recurso transferido independe do número de crianças na família (Fiszbein & Schady, 2009), característica que o difere do Bolsa Família, por

---

<sup>143</sup> INEI quer dizer Instituto Nacional de Estadística e Informática do Perú.

exemplo. A vantagem deste critério de seletividade é o fato de não estimular as famílias a terem mais filhos para, com isso, receberem benefícios mais altos ou por mais tempo. Porém, tem a desvantagem de que, sem a transferência vinculada às crianças, não<sup>144</sup> existem incentivos para que as famílias acompanhem as condicionalidades relacionadas à saúde, tais como vacinação, controle do crescimento e desenvolvimento da criança (ST-CIAS, 2010, p.162).

Em termos de cobertura, Juntos saiu de um primeiro momento, em que a cobertura foi de 110 distritos, quando o programa atendia a 37.000 famílias em 2005, para em 2008 atender aproximadamente 450.000 famílias, cobrindo 638 distritos (Fiszbein & Schady, 2009). Depreende-se a partir da afirmação acima, que a implantação de Juntos foi gradual, desde sua criação em 2005 até 2009<sup>145</sup>, quando o programa atendeu 422.491 mil domicílios<sup>146</sup>. No próximo tópico, foram analisados os indicadores de acompanhamento das condicionalidades do programa.

## **2.1. Indicadores de Acompanhamento das Condicionalidades do programa Juntos**

No Peru é a Presidência do Conselho de Ministros a responsável por acompanhar os programas sociais, entre eles estão Juntos e a Estratégia Crecer. Vale lembrar que Juntos compõe as políticas de combate à pobreza em áreas rurais e urbanas do Peru, via entrega direta de 100<sup>147</sup> soles mensais (o que em 2010 equivale a US\$ 35,71), gerando o compromisso dos beneficiários de participar de atividades e visitas periódicas nas áreas de Saúde, Nutrição, Educação e Cidadania. A verificação das condicionalidades é feita a cada três meses.

A Presidência do Conselho de Ministros criou a Ventanilla Unica Social, com o objetivo de melhorar a eficiência, a eficácia, a equidade e a transparência no uso dos recursos públicos direcionados aos serviços sociais básicos (ST-CIAS, 2007, p.15). A lógica que passou a

---

<sup>144</sup> “En la medida en que el monto de la transferencia condicionada no depende del número de integrantes de la familia, no existen incentivos para que dichos menores sean llevados a establecimientos de salud, reciban vacunas o se controle su crecimiento y desarrollo” (ST-CIAS, 2010, p.162).

<sup>145</sup> O balanço de 2010, apresentado pelo programa Juntos no [http://www.juntos.gob.pe/?page\\_id=3159](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3159) (acesso em 22/06/2011) afirma que o programa beneficiou 490.563 domicílios em situação de extrema pobreza e de pobreza, compostos por 1.047.381 crianças e 8.751 gestantes.

<sup>146</sup> Dado retirado da apresentação Improving the Impact of the Perú CCT (Conditional Cash Transfer) on Nutrition, feita por Milagro Núñez Riviera, em junho de 2009, no Cairo.

<sup>147</sup> Em documento oficial do governo peruano, intitulado Improving the impact of Perú CCT on Nutrition, datado de junho de 2009, aparece que o valor transferido por Juntos era de 100 nuevos soles, o que representava US\$ 32,00 em 2009. Retirado do site: [info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?251779](http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?251779), acesso em 05/04/2011.

prevalecer no governo peruano foi a gestão por resultados, a qual fixa metas e define o sucesso ou fracasso na execução de um programa com base no alcance ou não das metas estabelecidas.

No que concerne aos instrumentos para medir a focalização, vale destacar o papel do SISFOH, que é um sistema de informação para fornecer dados sobre as características socioeconômicas das famílias, os quais são consolidados em um Padrón General de Hogares (PGH). Segundo o documento do governo, “el propósito del SISFOH es contribuir mejorar la eficacia de los programas sociales a través de la focalización de los beneficiarios” (ST-CIAS, 2007). O SISFOH administra as informações do Cadastro Geral de Domicílios tanto para a zona urbana como para a zona rural, e coordena, no âmbito do programa Juntos, “el empadronamiento de hogares rurales y el algoritmo de focalización en el ámbito rural” (ST-CIAS, 2007, p.12).

O Cadastro Geral de Domicílios (P. G. H.) é uma base de dados que contém, de maneira estruturada e sistematizada, as informações sobre os beneficiários atuais e potenciais dos programas sociais, e tem sua base no SISFOH, o qual se sustenta sobre três instrumentos:

- Ficha Unica Social – meio de reconhecimento das características socioeconômicas dos lares<sup>148</sup>;
- Algoritmo que permite transformar as características dos lares de maneira que as famílias mais “pobres” sejam identificadas com valores menores, e, as famílias mais ricas com valores maiores;
- Os níveis de corte do índice de pobreza mediante o qual se estabelece os níveis de pobreza nos domicílios<sup>149</sup> (níveis SISFOH); (ST-CIAS, 2007, p.14).

Conforme o documento divulgado pelo governo peruano, a Ventanilla Unica Social tem por objetivo apoiar o desenvolvimento das ferramentas de avaliação, que são: linha de base, monitoramento, avaliação pela perspectiva dos beneficiários e avaliação intermediária (ST-CIAS, 2007, p. 17). Já a Instância de Articulação e Coordenação da estratégia Crecer deve usar a Ventanilla Unica Social para o processo de avaliação, mas o intuito, neste caso, é colher informações sobre a visão dos beneficiários acerca do programa (ST/CIAS, 2007, p. 20).

A avaliação dos programas, conforme o documento do governo peruano, consiste em medição sistematizada dos resultados alcançados, baseando-se em quatro grupos de indicadores (ST/CIAS, 2007, p. 21):

---

<sup>148</sup> Traduziu-se a palavra hogar (espanhol) por lar (português).

<sup>149</sup> Tradução própria do espanhol para o português.

- a) Indicadores de processo – estritamente relacionados com a execução da intervenção e informação do desempenho;
- b) Indicadores de produto: informam a oferta de bens e/ou serviços fornecidos (qualidade, características das prestações dos serviços e custos unitários);
- c) Indicadores de cobertura: informam o alcance das metas de cobertura do programa, usando variáveis que refletem o uso efetivo deste e o acesso aos benefícios.
- d) Indicadores de Resultado e Impacto: indicam os resultados já alcançados pelos programas e seus impactos sobre as variáveis problemáticas que justificaram sua origem.

Além disso, existem os indicadores de gestão, os quais se relacionam com os indicadores de Vigilância Social, que, para cada um dos programas sociais, são:

1. Índice de Vigilancia de la Gestión (IVG), que resume la calificación de la población sobre la forma en que fue, o viene siendo ejecutado el Programa Social en la comunidad.
2. Índice de vigilancia de la Eficiencia (IVE), que resume la opinión de la población sobre el nivel y calidad de los factores y recursos empleados en la ejecución de los Programas Sociales.
3. Índice de vigilancia de la transparencia (IVT), que evalúa la accesibilidad, utilidad y oportunidad de la información que brindan los programas sociales a la población.
4. Índice de satisfacción (IVS), que evalúa los beneficios del programa, el trato de los funcionarios de las instituciones ejecutoras, la atención que brindan los proveedores de los servicios, la forma en que recogen sus sugerencias y la rendición de cuentas. Incorpora asimismo, el concepto que tiene la población sobre las organizaciones sociales de base que han asumido una corresponsabilidad en la ejecución. (ST/CIAS, 2007, p. 32).

Os indicadores de Vigilância Social almejam averiguar as visões e percepções do público beneficiário sobre o programa. Após a apresentação dos principais meios de acompanhamento e avaliação desenvolvidos na execução de Juntos, passou-se ao estudo da evolução do orçamento do programa.

### **2.3. Orçamento de Juntos**

Esta parte do capítulo volta-se para a análise do orçamento do programa Juntos. Considera-se que a gestão orçamentária do governo peruano lastreia-se na gestão por resultados, cujos objetivos centrais são “reconocer la cobertura actual así como el déficit existente. Identificar los procesos claves que permitan asegurar la cobertura y cerrar el déficit. Establecer metas físicas (cuantitativas/cualitativas), indicadores de proceso e indicadores de resultado. Asignar los recursos por meta física establecida”<sup>150</sup>. Abaixo, apresentamos a evolução do gasto com Juntos entre 2005 e 2008 (dado mais recente que foi encontrado).

---

<sup>150</sup> Retirado do site: <http://www.crecer.gob.pe/crecer.php?var=4>, acesso em 22/09/2009.

Tabela 9: Evolução do Orçamento Institucional de Juntos: 2005-2008<sup>151</sup>

Ano	PIM em PEN <sup>152</sup>	Dados do PIM em US\$
2005	120.000.000	42.857,14
2006	320.000.000	114.285,71
2007	532.740.458	190.264,29
2008	607.358.864	216.913,57

Fonte: ST/CIAS, 2010a. PIM – Presupuesto Institucional Modificado.

A análise dos dados orçamentários de Juntos permite afirmar que houve um crescimento de 75,89% no orçamento nominal<sup>153</sup> médio<sup>154</sup> ao longo dos anos retratados na tabela acima. Entre 2006 e 2008, a taxa média de crescimento do orçamento dispendido ficou em torno de 68%. O cálculo foi feito entre 2006 e 2008 porque, como o programa Juntos foi criado em 2005, os dados do orçamento deste ano não correspondem a doze meses, diferentemente dos dados orçamentários entre 2006 e 2008, os quais são referentes a 12 meses.

Perova & Vakis afirmam que o orçamento de Juntos em 2008 foi de 344 milhões de soles, valor muito diferente do apresentado oficialmente pelo governo. Segundo estes autores, “em termos de orçamento, as despesas com Juntos cresceram de 116 milhões de soles em 2005 para 344 milhões de soles em 2008” (Perova & Vakis, 2009, p.1). Porém, há uma observação importante a destacar, pois, conforme apresentação realizada por Riviera (2009), integrante do governo peruano, o orçamento de Juntos em 2008 foi de 607 milhões de soles, valor que corresponde à informação para 2008 do Orçamento Institucional Modificado (PIM), apresentado na tabela acima. Abaixo segue a apresentação do gasto social do governo peruano por função.

<sup>151</sup> Dados calculados com base na cotação constate da moeda nuevos soles em relação ao dólar para o ano de 2010, retirado do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Peru](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Peru), acesso em 03/01/2012. De acordo com esta informação US\$1 = PEN 2,8.

<sup>152</sup> PEN é a sigla da moeda peruana, os nuevos soles.

<sup>153</sup> Não encontramos fontes de informação com dados sobre a inflação no Peru e isso dificultou o cálculo da taxa de crescimento em termos reais.

<sup>154</sup> Este cálculo foi feito com base em uma regressão logística, pois almejava-se obter o crescimento médio anual do orçamento.

Tabela 10: Gasto Social básico segundo função 2002-2009, dados em milhões de US\$<sup>155</sup>

Anos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Protección y previsión social (proteção e previdência social)	1.612,8	1.968,4	2.116,8	2.531,2	2.710,4	3.931,2	2.489,2	4.566,8
Salud y saneamiento (saúde e saneamento)	3.990	3.567,2	4.085,2	4.992,4	6.560,4	9.915,6	11.387,6	14.890,4
Total*	12.726	13.260,8	65.783,2	653.317,6	39.200	22.806	23.612,4	34.258

Fonte: Ministerio de economía y finanzas.- Dirección general de asuntos económicos y sociales, retirado do site: [www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp](http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp)<sup>156</sup>, acesso em 31/01/2011.

\* O governo peruano disponibilizou os dados acima e percebe-se que faltaram rubricas, o que justifica o fato do total somado ser diferente da soma das duas rubricas apresentadas.

Na tabela acima, que mostra os gastos sociais segundo função, Juntos e os programas de combate à pobreza se localizam na rubrica proteção e previdência social. O comportamento desta rubrica foi ascendente, com exceção de 2008. Considerando os dados apresentados, que são nominais, cresceu em média 13,15% ao ano, entre 2002 e 2009, o que representou um orçamento que cresceu 2,83 vezes no período. Enquanto a rubrica saúde e saneamento (que contempla parte dos programas que complementam Juntos) cresceu cerca de 5 vezes no período, o que pode indicar um empenho do governo em ampliar a oferta de serviços nestas áreas.

Observa-se também que os gastos sociais totais variaram muito, sendo que os anos 2004 e 2005 tiveram os maiores gastos da série. Coincidentemente, 2004 foi um ano de eleições no Peru, a variação dos gastos observada corrobora com informações apresentadas no início do capítulo, por autores que afirmavam que a política de combate à pobreza no país padece da falta de critérios orçamentários claros e, por isso, nos anos eleitorais, os gastos com este tipo de ação aumentam consideravelmente.

<sup>155</sup> Dados calculados com base na cotação constate da moeda nuevos soles em relação ao dólar para o ano de 2010, retirado do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Oficial+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Peru](http://search.worldbank.org/quickview?name=Oficial+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Peru), acesso em 03/01/2012. De acordo com esta informação US\$1 = PEN 2,8.

<sup>156</sup> Consta no item Desarrollo social, opção Gasto social básico según función 2002-2009.

#### 4. Estratégia Crecer: surgimento e redirecionamento

De acordo com o histórico das ações sociais do governo, um primeiro passo para a implantação de um “Comando Conjunto de Lucha Contra la Pobreza” foi dado em novembro de 2006, a partir de uma proposta do Presidente da República de reduzir a pobreza em 30% nos anos seguintes. O segundo passo foi dado em 2007, quando os governos regionais assinaram a “Ata de Lima para redução da desnutrição infantil” em suas jurisdições e, finalmente, em 01 de julho de 2007, via Decreto Supremo<sup>157</sup>, foi aprovada a Estratégia Nacional Crecer<sup>158</sup>:

Mediante el Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, se aprobó el Plan de Reforma de Programas Sociales, cuyo principal resultado fue la reducción de 82 a sólo 26, los programas sociales de lucha contra la pobreza. Este plan tiene un enfoque integral de largo plazo, que incluye la reorganización y reorientación de los programas sociales, la implementación de gestión por resultados para la asignación presupuestal y la mejora en los procesos de focalización (ST/CIAS, 2010a, p. 12).

O site oficial do governo peruano<sup>159</sup> apresenta a estratégia Crecer como uma intervenção articulada para a superação da pobreza e desnutrição infantil crônica. Riviera (2009)<sup>160</sup> definiu Crecer como a estratégia do governo peruano para coordenar diferentes programas de forma interinstitucional, com intuito de combater a desnutrição infantil crônica. Esta mesma autora, que fez uma apresentação como representante do governo peruano, afirma no documento que “Juntos is at the core of the Crecer strategy”.

A estratégia, segundo o documento, surgiu a partir de uma análise que evidenciou a dificuldade dos programas de combate à pobreza, implantados nos últimos 11 anos no Peru, em reduzir a desnutrição infantil crônica. Assim, o desafio colocado pela estratégia Crecer foi superar de forma “articulada y multisectorial la desnutrición crónica generada por múltiples causas” (ST/CIAS, 2010a, p. 12). Por isso, a estratégia Crecer surgiu como um conjunto de ações envolvendo vários setores, sustentadas nos princípios de democratização, descentralização, transparência e participação da sociedade civil ou das comunidades organizadas.

---

<sup>157</sup> Decreto Supremo n. 055-2007-PCM (Presidência do Conselho de Ministros).

<sup>158</sup> O Boletim n. 182, publicado pelo MDS em 2009, menciona a visita do ministro Patrus Ananias ao Peru, e afirma a intenção do governo peruano em unificar diferentes programas sociais dentro da Estratégia Crecer, ação semelhante à realizada pelo Brasil em torno da Estratégia Fome Zero. Este boletim foi acessado pelo link: <file:///tmp/182.html>, acesso em 07/01/2011.

<sup>159</sup> Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=1>, acesso em 24/09/2010.

<sup>160</sup> Documento *Improving the impact of the Perú CCT on nutrition*, de autoria de Milagro Nunez Riviera, junho., 2009, cuja apresentação foi feita na cidade do Cairo.

Foi definido como objetivo da estratégia Crecer:

Disminuir la pobreza en 30 puntos porcentuales y em 9 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, con prioridad en menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y pobreza, bajo el enfoque de derechos, protección del capital humano, desarrollo social y corresponsabilidad<sup>161</sup>.

Interessante notar que o objetivo da estratégia Crecer relaciona-se com meta de redução da desnutrição infantil, a qual, nos documentos oficiais do governo, apareceu como principal problema a ser enfrentado. Mas, ao mesmo tempo, o texto fala em reduzir a pobreza, ou seja, ambas ações fazem parte da Estratégia Crecer, porém, o combate à pobreza é uma ação mais difícil e complexa que a redução dos índices de desnutrição infantil. Outra observação a destacar é que a meta de redução da pobreza apareceu como superior à meta de redução da desnutrição infantil, o que sugere que, para o governo peruano, o combate à pobreza parece ser mais fácil de ser persseguido que o combate à desnutrição infantil. Com isso, entende-se que a estratégia Crecer misturou duas metas para problemas diferentes, que, portanto, demandam ações diferentes.

Os resultados que o governo peruano pretendeu alcançar a partir desta política foram:

1. Mejorar las prácticas alimentarias y nutricionales en base a los productos regionales.
2. Acceso a la identidad de la población objetivo.
3. Familias, comunidades y municipios saludables (ej: cocinas mejoradas, letrinas, etc.).
4. Incrementar el número de madres alfabetas.
5. Incrementar el número de niños y niñas menores de 5 años de edad y madres gestantes con atención integral en salud, alimentación y nutrición.
6. Incrementar el número de niñas y niños con crecimiento normal.
7. Ampliar la cobertura del servicio de agua y saneamiento<sup>162</sup>.

Na análise dos resultados esperados a partir da estratégia Crecer, vislumbrou-se que eles vinculam-se mais à questão da alimentação e nutrição, e menos ao combate aos fatores que reproduzem a pobreza. Dos sete resultados esperados, enumerados na citação acima, cinco deles estão direta ou indiretamente relacionados com a desnutrição infantil, e apenas dois (fornecer documento de identificação para os peruanos fazerem e aumentar o número de mães alfabetizadas) são ações que podem ser indiretamente vinculadas ao combate à pobreza.

A Estratégia Crecer trouxe um desenho<sup>163</sup> de política cujo propósito foi “asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad y contribuir a

---

<sup>161</sup> Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=1>, acesso em 24/09/2010.

<sup>162</sup> Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

lograr una inserción efectiva de las familias y productores en los mercados, contribuyendo a la reducción de la pobreza y al empleo sostenible” (ST-CIAS, 2007). Para implementá-la, o governo peruano implantou a gestão por resultados, via planificação e execução de uma intervenção articulada, com otimização de recursos para potencializar os resultados esperados na redução da pobreza e da desnutrição infantil crônica.

A estratégia Crecer contou com três eixos de intervenção: o primeiro visou promover o desenvolvimento de capacidades humanas e respeito aos direitos fundamentais, o segundo almejou a promoção de oportunidades e capacidades econômicas, e o terceiro e último almejou o estabelecimento de uma rede de proteção social (Sotomayor, 2008, p.12).

Crecer surgiu como um marco da luta contra a pobreza no Peru: “es una Estrategia Nacional de intervención articulada de las entidades públicas, entidades privadas y de la cooperación internacional que directa o indirectamente estén vinculadas a la lucha contra la desnutrición crónica infantil” (Sotomayor, 2008, p. 12). Suas diretrizes são: educação e práticas saudáveis, alimentação e nutrição adequada; acesso a serviços básicos, moradias melhoradas e saúde integral. Para este fim, o programa recomenda a articulação vertical entre os governos nacional, regional e local.

Estas diretrizes apontam para um percurso de combate à pobreza relacionado com o acesso a serviços básicos como saneamento, energia elétrica, água potável, entre outros, que são essenciais para que a alimentação seja bem aproveitada biologicamente pelas pessoas, afinal, apenas o acesso aos alimentos não é suficiente para garantir uma alimentação saudável. Em termos da execução da política de SAN, indica-se que a articulação vertical entre os diferentes níveis de governo, proposta na estratégia Crecer, é essencial na busca por implantar uma política eficiente de combate à pobreza.

Os ministérios que coordenam a estratégia Crecer apresentaram um documento chamado Ventanilla Unica Social, o qual trouxe uma série de informações a respeito das novas diretrizes para os programas sociais. Uma das primeiras frases que aparecem no documento reforça a necessidade de articulação na oferta de serviços públicos essenciais: “el problema de la desarticulación de la oferta de servicios sociales no son exclusivos del Perú” (ST/CIAS, 2007, p. 2). Esta frase expressa uma questão essencial na estrutura e execução das políticas de combate à pobreza na América Latina, a falta de articulação entre diferentes programas.

---

<sup>163</sup> Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

O documento coloca que o objetivo definido pela Estratégia Crecer de diminuição<sup>164</sup> da pobreza entre 30% e 50%, em quatro anos, associado a uma redução de 9% na desnutrição infantil crônica, depende da definição de custos, mecanismos e processos para ser efetivada a contento (ST/CIAS, 2007, p.2). O documento reforçou a necessidade de criação de um mecanismo articulador intersetorial, e colocou a estratégia Crecer como “la demostración de este espíritu articulador en los diferentes niveles de gobierno” (ST/CIAS, 2007, p.2). Fica clara, portanto, a lógica de orientação da Estratégia Crecer, qual seja, articular diferentes níveis de governo.

A concepção presente na Estratégia Crecer é a transição do conceito de gasto social para o de investimento social, que, conforme o governo peruano, é “aquella asignación de recursos que permita generar capacidades humanas y desarrollo de potencialidades institucionales, sociales y económicas en cada territorio, para disminuir prioritariamente la Pobreza y la Desnutrición Crónica Infantil”<sup>165</sup>. Assim, o documento do governo explicita sua perspectiva de combate à pobreza, a qual muito se aproxima da busca por emancipação da pobreza a partir da dinamização econômica e social local.

Portanto, o objetivo da estratégia Crecer é o desenvolvimento das capacidades humanas como uma alternativa de investimento social capaz de gerar emancipação às famílias beneficiárias e, com este propósito, a gestão por resultados<sup>166</sup> aparece como uma contribuição inegável, pelo fato de requerer “la utilización de información que permita optimizar el planeamiento estratégico, la gerencia de riesgos, monitoreo y evaluación de resultados, apoyándose en herramientas prácticas como 'Presupuesto por Resultados’”<sup>167</sup>.

O modelo de gestão da Estratégia Crecer, proposto pelo governo peruano, visa dividir as responsabilidades sociais com todas as entidades envolvidas e que atuam diretamente com os beneficiários, de maneira a criar consciência na população beneficiária da importância do exercício de seus direitos fundamentais<sup>168</sup>. Além disso, uma inovação na gestão desta estratégia e

---

<sup>164</sup> Tradução própria a partir do documento original divulgado pelo ministério no site: <http://www.cias.gob.pe/ventanilla.php>, acesso em 20/05/2009.

<sup>165</sup> Retirado do site: <http://www.creecer.gob.pe/creecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

<sup>166</sup> A gestão por resultados usa o orçamento por resultados para monitorar, controlar e avaliar os resultados dos programas de combate à pobreza implementados.

<sup>167</sup> Retirado do site: <http://www.creecer.gob.pe/creecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

<sup>168</sup> Modelo de corresponsabilidade social en el que participen todas las entidades involucradas en forma articulada e interactúen con los beneficiarios; logrando crear conciencia en la población objetivo respecto de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, comprometiéndose y participando de manera activa, en mejorar sus capacidades humanas como parte fundamental del desarrollo social.

no programa Juntos foi a busca pela organização e estímulo às redes sociais que visam fomentar o 'empoderamento' dos cidadãos, “bajo un enfoque territorial que incorpore usos y costumbres comunales, a traves de espacios interactivos y de articulación con las autoridades locales” (ST/CIAS, 2007, p. 5).

Um aspecto essencial para que a estratégia Crecer consiga alcançar seu objetivo de reduzir a pobreza e desnutrição infantil crônica é o reconhecimento de que os problemas de insegurança alimentar enfrentados pelo Peru não estão circunscritos à disponibilidade de alimentos, mas guardam relação direta com o acesso a eles, seja por insuficiência de renda seja por uso inadequado (Cavassa & Vázquez-Caisedo, 2007, p.7). Informações retiradas de fontes oficiais do governo peruano nos permitem concluir que a alta prevalência da desnutrição infantil crônica no Peru, mesmo após a implantação do programa Juntos, relaciona-se com a necessidade de uma intervenção mais direcionada à alimentação e uso adequado dos alimentos, que tem sido perseguida pela Estratégia Crecer. Com isso, encontra-se uma resposta ao por que da criação desta estratégia, se Juntos e outros programas de segurança alimentar e nutricional já tinham sido implantados. As evidências apontam que, mesmo na vigência de Juntos e de uma gama de programas de segurança alimentar, o país ainda encontrava dificuldade para reduzir os índices de desnutrição infantil crônica pelo fato destes programas terem ação desarticulada e pulverizada, e a proposta de Crescer, em 2010, direcionava-se para a articulação e unificação das ações de combate à desnutrição infantil.

Porém, em 2010, os dados apontavam que, a despeito da existência de Juntos e de Crecer, o Peru permanecia apresentando altas taxas de desnutrição infantil crônica e de pobreza. Tal situação pode ser explicada no fato de ambas as políticas não terem sido articuladas e organizadas suficientemente para criar meios efetivos para a redução da desnutrição infantil e especialmente da pobreza.

Devido à incompleta articulação e organização das políticas de combate à pobreza no Peru, percebe-se, a partir de documentos oficiais do governo, uma mudança no eixo orientador da Estratégia Crecer. Entre 2007 e 2010, ocorreram nesta estratégia mudanças essenciais que merecem destaque, pois, de um direcionamento voltado para a redução de índices de desnutrição infantil, passou a orientar-se para a unificação de todos os programas de combate à pobreza no Peru. Assim, ST/CIAS (2010a) lançou o documento *Marcos Lógicos de los Programas Sociales*

*de la estrategia Nacional Crecer*<sup>169</sup>, em que foram descritos todos os marcos lógicos dos programas que passariam a compor a estratégia Crecer.

Em 2010, a Estratégia Crecer despontou como unificadora de ações que envolviam seis ministérios e a Presidência do Conselho de Ministros, articulando 15 programas de combate à pobreza, entre eles, destacamos o AgroRural e o Juntos. Todo estes programas estavam pulverizados em sete ministérios: Ministério da Agricultura (AgroRural), Ministerio da Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Trabajo y promoción del empleo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Presidencia del Consejo de Ministros (programa Juntos), Ministerio de Educación e Ministerio de Salud.

Após esta exposição, que pretendeu mostrar a mudança de enfoque verificada na Estratégia Crecer (desde sua origem, quando esta pretendia erradicar a pobreza e a desnutrição infantil, até os dias recentes, quando ela promoveu a unificação de 15 programas), assinala-se que, a despeito da criação da Estratégia Crecer para promover a segurança alimentar e nutricional e reduzir os índices de desnutrição infantil, a execução do programa de transferência de renda e da Estratégia Crecer, no Peru, mostrou que o maior problema presente em sua política de combate à pobreza guarda relação com a desarticulação dos programas, razão da mudança de enfoque observada nesta estratégia.

## **5. Características gerais das políticas de SAN no Peru**

O Estado peruano expressou sua decisão de implantar políticas de segurança alimentar e nutricional desde 2002, com a criação da Comissão Multisetorial de Segurança Alimentar, que teve curta vigência, mas formulou uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA). Dentre os objetivos da ENSA, encontravam-se a integração de ações e políticas setoriais com enfoque integral, considerando aspectos como disponibilidade, estabilidade na oferta e uso dos alimentos, bem como o acesso a eles (Martinez, 2005).

Conforme Alcázar (2007, p. 186), “a pesar de que en el gasto social la participación de los recursos correspondientes a los programas alimentarios total es pequeña (4% en promedio entre el año 2000 y el 2004), la proporción que estos representan en el conjunto de programas sociales es bastante significativa (alrededor de 55% en el mismo periodo)”. E o mais relevante a notar é

---

<sup>169</sup> Retirado do site: [http://www.cias.gob.pe/sinameis\\_publicaciones.php](http://www.cias.gob.pe/sinameis_publicaciones.php), acesso em 07/01/2011.

que, a despeito do gasto social em torno de 4% ao ano, entre 2000 e 2004, as pesquisas que avaliaram o impacto dos programas de alimentação não encontraram resultados significativos para o cumprimento dos objetivos traçados (Alcázar, 2007, p.185).

Com isso, entende-se que, apesar de existirem gastos estatais com programas de alimentação, os mesmos não foram suficientes para superar as dificuldades verificadas para a redução da desnutrição infantil crônica. Segundo Alcázar (2007, p.190), “se puede decir que el importante gasto en programas alimentarios registrado durante los últimos años no se ha visto correspondido con una mejora sistemática en indicadores como nivel de pobreza, déficit calórico o desnutrición”.

Vale dizer que, antes de 2005, foi constatado que, no Peru, “en el grupo de programas sociales alimentarios y nutricionales existen veintisiete programas que se ejecutan de manera descoordinada, y con objetivos a menudo yuxtapuestos que se pueden resumir en: reducción de la desnutrición, alivio de la pobreza y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables” (Alcázar, 2007, p. 191). Ou seja, existia e ainda existe um problema de coordenação, articulação e execução dos programas de alimentação e nutrição no país.

Neste cenário, mesmo com a presença da política de segurança alimentar<sup>170</sup> aproximadamente 20% da população era considerada pobre e o nível de desnutrição infantil crônica prevalecente era de 24,6%. Conforme documento oficial do governo peruano<sup>171</sup>, a política social deveria pautar-se por justiça social com inclusão produtiva. Foi estabelecida como meta, até o ano de 2011, a diminuição da pobreza em 20% e redução em 9% da prevalência de desnutrição crônica entre crianças menores de 5 anos. Para alcançar tais objetivos, a política de SAN promoveu uma reforma nos programas sociais, implementou um modelo de política social denominado estratégia CRECER, realizou uma gestão por resultados e fomentou um fundo de desenvolvimento pela igualdade social.

A descrição inicia-se a partir do programa Vaso de Leche, o qual teve início em 1989, a partir da iniciativa do prefeito de Lima<sup>172</sup>, e ostenta o título de maior programa alimentar do país, representando, em termos orçamentários, algo em torno de 40% dos recursos direcionados aos programas alimentares.

---

<sup>170</sup> Antes da criação da estratégia CRECER, o governo peruano implementou o programa Juntos – transferência de renda com condicionalidades – o qual passou a integrar as ações do CRECER.

<sup>171</sup> Documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS.

<sup>172</sup> Apesar da iniciativa ter sido iniciada em Lima, ainda nos anos 1980, as informações fornecidas pelo governo peruano nos permite afirmar que o programa existiu até 2010.

Segundo Alcázar, Vaso de Leche é um programa que visa elevar o nível nutricional e melhorar a qualidade de vida da população mais pobre. A lei assinala que o público-alvo são as crianças de até seis anos, gestantes e lactantes e, caso haja recursos disponíveis, o programa deve atender crianças de 7 a 13 anos, adultos maiores e tuberculosos; “la ley<sup>173</sup> establece, además, que se deberá distribuir una ración diaria de 250 mililitros de leche o algún alimento equivalente preparado” (Alcázar, 2007, p. 194, 195).

Os governos locais são responsáveis pela execução do programa, de maneira autônoma, ainda que sujeitos a regulações específicas (Alcázar, 2007, p.195). Outro aspecto essencial a ressaltar é que o programa Vaso de Leche é executado por clubes ou comitês organizados por mães beneficiárias do programa, que se encarregam de recolher o produto, prepará-lo e distribuí-lo. Segundo pesquisadores (Alcázar, 2007), este movimento tem sido muito importante para ampliar a mobilização social pró-alimentação no país.

A despeito dos benefícios apresentados acima, Vaso de Leche não tem cumprido com seus objetivos e tem enfrentado sérios problemas de focalização, já que um alto percentual de recursos direcionados ao programa tem se perdido sem chegar aos beneficiários, devido a ineficiências, falta de informação e corrupção em diferentes níveis (Alcázar, 2007, p.195).

Os Restaurantes Populares (ou no espanhol Comedores Populares) foram o segundo programa analisado, os quais foram criados para fazer face à fome em áreas com alta incidência de pobreza extrema no Peru. O objetivo deste programa é elevar o nível nutricional dos grupos mais vulneráveis e ofertar segurança alimentar à população em extrema pobreza. No país inteiro, existem em torno de 15.000 restaurantes populares, dos quais cerca de 5.000 localizam-se em Lima, mas, este programa possui sérios problemas de focalização e de seletividade.

Atualmente<sup>174</sup>, o programa é executado pelos governos locais (distritais), os quais fornecem diariamente parte dos alimentos. O cardápio de referência para os Comedores Populares contém (dados *per capita*): 150 gramas de cereais, 50 gramas de ensopado, 20 gramas de peixe e 10 gramas de gorduras; além de verduras, carnes e frutas. O combustível para transportar os alimentos é fornecido pelo próprio Comedor, o qual obtém renda a partir das receitas oriundas da venda de parte das refeições.

---

<sup>173</sup> A lei que criou o programa Vaso de Leche.

<sup>174</sup> Fonte: <http://peru.nutrinet.org/programas-sociales-de-apoyo/comedores-populares>, acesso em 22/06/2011.

Os Comedores Populares são organizados em grupos de vinte a quarenta mães que se reúnem para preparar e distribuir cardápios alimentares (Alcázar, 2007, p.197). Um estudo de Blondet e Tribelli (2004, *apud* Alcázar, 2007, p.197), baseado em uma pesquisa aplicada em 670 comedores de Lima, mostrou que eles produzem em média 102 refeições/dia, sendo que 61% destas são direcionadas às sócias que pagam pelas refeições, 18% são vendidas a pessoas que não fazem parte do comedor (pessoas do bairro ou circulantes), 14% se destinam às sócias que cozinham e apenas 9% são designadas aos “casos sociais”, ou seja, às pessoas que não têm condições financeiras para pagar pela alimentação.

Apesar das críticas sobre os restaurantes populares, eles têm desempenhado importante papel na formação de capital social e tem sido essencial para criar uma rede de produção (baixo custo) de comidas balanceadas, que permite “que mientras unas socias cocinan colectivamente otras vayan a trabajar sabiendo que sus niños recibirán un plato de comida” (Alcázar, 2007, p.198).

Já o Programa Desayunos Escolares tem sido usado para estimular a frequência escolar e a melhoria da aprendizagem dos alunos, além de contribuir para a redução da fome em curto prazo. Este programa, no Peru, “distribuye a los niños que asisten a las escuelas públicas una ración de alimentos, consistente generalmente en una galleta fortificada y un producto lácteo (hay algunas variaciones). Si bien el contenido de cada ración es alto en términos nutricionales, hay problemas de aceptación por parte de los beneficiarios” (Alcázar, 2007, p. 198). Este programa representa 23% dos gastos totais em programas de alimentação no país; em relação a seus impactos, embora pesquisas sejam unânimes em constatar um aumento da frequência escolar, não existem estudos conclusivos que apontem se houve melhora nutricional dos alunos beneficiários e, menos ainda, que indiquem avanços no nível de aprendizagem.

Os programas de nutrição infantil constituem um conjunto importante para ser analisado, pois, são caracterizados por se orientarem para enfrentar a desnutrição infantil. São eles: Programa Comedores Infantis, Programa Wawa Wasi, Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO) e Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR). A respeito dos dois últimos, apesar de terem o objetivo de melhorar as condições de nutrição dos beneficiários, ambos possuem problemas consideráveis de execução.

O Programa de Complementação Alimentar para Grupos em Maior Risco (PACFO) almeja prevenir a desnutrição infantil em crianças com idade entre seis e trinta e seis meses, residentes nas regiões com maiores taxas de desnutrição infantil do país. Este programa é operado pelo PRONAA (Programa Nacional de Assistência Alimentar) e representa cerca de 6,8% dos gastos em programas alimentares.

Também operados pelo PRONAA, o Programa de Alimentação e Nutrição de Famílias em Alto Risco (PANFAR) e o Comedores Infantiles almejam melhorar a nutrição de crianças. O PANFAR direciona-se à população em situação de extrema pobreza (representando em torno de 1,1% dos gastos com alimentação). Os comedores infantiles são direcionados para crianças menores de seis anos (constituindo 1,9% dos gastos em programas alimentares). Já o programa Almuerzos Escolares pretende complementar a alimentação do público escolar em regiões com alta taxa de desnutrição infantil e pobreza extrema (totalizando algo em torno de 2,9% dos gastos em programas nesta área). O programa Wawa Wasi visa promover o cuidado com a saúde, o bem estar e o desenvolvimento de crianças pobres, com idade entre seis e trinta e seis meses. Dirigido pelo MIMDES (Ministerio de la Mujer e Desarrollo Social), representa 5,7% do total de gastos com programas alimentares.

Além destes programas, há ainda um Centro de Educación Inicial – Programa No Estandarizado de Educación Inicial (PRONOEI), que visa melhorar o nível nutricional da população e o aproveitamento dos alimentos a partir de cursos sobre nutrição, voltados para crianças em idade pré-escolar e escolar, prioritariamente em áreas com altas taxas de desnutrição infantil e pobreza extrema. Constitui 3,5% dos gastos em programas de alimentação e é administrado pelo PRONAA, assim como o programa PANTBC, que oferta atenção alimentar para grupos especiais afetados por tuberculose em áreas de extrema pobreza, representando cerca de 0,9% dos gastos.

Existe ainda um programa voltado para situações emergenciais, o qual oferta apoio alimentar para as vítimas de desastres naturais, sinistros ou qualquer catástrofe natural. Seu público-alvo são pessoas pobres afetadas por desastres. Coordenado pelo PRONAA, este programa representa 1,4% dos gastos em programas alimentares.

O Peru ainda conta com o Programa Alimentos por Trabajo, cujo público alvo são os membros de famílias rurais e periurbanas em situação de pobreza extrema, ele promove trabalho

comunitário não remunerado na execução de obras públicas, em troca da doação de alimentos como compensação pela oferta de mão-de-obra.

E finalmente, há o programa Hogares y Albergues, o qual visa atender crianças e adolescentes em risco moral e de saúde, provendo refeições para crianças abandonadas que vivem em domicílios, albergues ou centros de reabilitação social de menores.

Entretanto, sobre a criação do PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria) em 2002, destaca-se que:

lamentablemente, el proceso no estuvo acompañado del traspaso de capacidades técnicas a la institución receptora y además se vio interrumpido por el inicio del proceso de descentralización, por cambios de autoridades en el Ministerio, y por presiones políticas de representantes de beneficiarios y lobbies de los productores de alimentos para mantener el statu quo. Así, estos esfuerzos se limitaron a una “mudanza” de programas y no a una real integración de estos (Alcázar, 2007, p. 194).

Apesar da descrição dos programas alimentares no Peru, a revisão bibliográfica permitiu constatar que eles padecem de sérios problemas de focalização, já que “75% de los niños que asisten a la escuela primaria del quintil más pobre no acceden al Programa Desayunos Escolares y 40% de los niños de entre 0 y 6 años del mismo quintil no acceden al Programa Vaso de Leche” (Alcázar, 2007, p. 193). Além disso, os mesmos centram sua ação no acesso aos alimentos, desconsiderando a disponibilidade e uso destes, razão que justifica o fato de a revisão bibliográfica sobre o impacto destes programas ter concluído que:

no es esperable un efecto nutricional como resultado de esta intervención. Más aún: independientemente del diseño nutricional adecuado o no del programa, la “fuga” de recursos en la cadena de distribución y el hecho de que el beneficiario no reciba la totalidad de los alimentos que le son asignados influyen sobre los resultados esperados, y es una característica que se podría reproducir en otros programas alimentarios” (Alcázar, 2007, p.196).

A respeito dos impactos sobre a oferta de alimentos, destaca-se que a partir do Decreto Legislativo n° 997 foi criado o Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural – Agro Rural, “con la finalidad de promover el desarrollo agrario rural, a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales en el ámbito agrario en territorios de menor grado de desarrollo económico, aprobados conforme a la normatividad vigente” (Sotomayor, 2008, p. 7).

De acordo com o documento governamental a respeito do Agro Rural<sup>175</sup>, a missão do programa é ser um “braço” do Ministério da Agricultura (MINAG), especializado em combater a pobreza rural através do fomento a estratégias, atividades e mecanismos que permitam melhorar as rendas e a qualidade de vida das famílias rurais<sup>176</sup>. O programa Agro Rural foi criado para ser a instância líder e articuladora dos programas de fomento rural produtivo, estimulando consensos associados a decisões locais em favor do Desenvolvimento Econômico Territorial Inclusivo<sup>177</sup>.

Segundo Sotomayor (2008, p.7) a criação do programa Agro Rural esteve circunscrita a um processo mais amplo da política social e agrícola do país, que buscou reorganizar o setor agrícola com o objetivo de facilitar a implantação do Acordo de Promoção Comercial Peru-Estados Unidos e ampliar a competitividade econômica do Peru.

A criação do programa Agro Rural significou a fusão de oito programas vinculados ao desenvolvimento rural e agrícola até então implantados no país<sup>178</sup>. Aparentemente, o Agro Rural visa intervir na dimensão disponibilidade e oferta de alimentos, mas não se teve meios para avaliar seus impactos porque o governo peruano não disponibilizou nenhum documento que contivesse dados a respeito. Assim, a descrição do conjunto de programas alimentares que formavam e ainda formam a política de segurança alimentar do governo peruano nos permite afirmar que os altos índices de desnutrição infantil relacionam-se diretamente com a pulverização/fragmentação das ações e com a incapacidade das mesmas em promover uma intervenção articulada<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> Disponibilizado no site: <http://www.agrorural.gob.pe/index.php/nosotros/que-es-agrorural.html>, acesso em 29/09/2009.

<sup>176</sup> Tradução do texto original em espanhol: “**MISIÓN:** AGRORURAL es el brazo del MINAG especializado en combatir la pobreza rural, impulsando estrategias, actividades y mecanismos que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales”.

<sup>177</sup> Tradução do texto original em espanhol: “**VISIÓN:** El Programa AGRO RURAL será la instancia líder y articuladora de los programas de fomento productivo rural, impulsando consensos en alianza con decisores locales a favor del Desarrollo Económico Territorial Inclusivo”.

<sup>178</sup> São eles: Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), Proyecto Sierra Sur, Proyecto Sierra Norte, Proyecto Corredor Puno Cuzco, Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), Programa ALIADOS, Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER), Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Proveniente Aves Marinas (PROABONOS).

<sup>179</sup> Ainda existem vários programas, cuja descrição ficaria exaustiva; com isso, colocamos em nota de rodapé alguns deles. O Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (doravante chamaremos de PRONAMACHCS) tem mais de 25 anos de operação e é financiado pelo Banco do Japão para Cooperação Internacional (Japan Bank for International Cooperation – JBIC) e pelo Tesouro peruano da nação, o qual provê infraestrutura às comunidades andinas, com base em uma lógica de manejo de bacias hidrográficas voltadas para conservação de solos, reflorestamento, apoio produtivo e preservação do curso das águas. Em 2006, este programa recebeu um aporte de US\$ 137 milhões (SOTOMAYOR, 2008, p.12-13). O Proyecto Sierra Sur foi financiado, desde 2005, pelo governo peruano e pelo Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), e contempla três tipos de serviços prestados aos usuários, tais como manejo de recursos naturais, fortalecimento de mercados locais e gestão do conhecimento e ativos culturais. O orçamento previsto foi de US\$ 17,2 milhões, sendo que 93% deste foi proveniente do FIDA. O Proyecto Sierra Norte também foi financiado pelo FIDA e contempla três tipos de serviços: manejo de recursos naturais e valorização de ativos físicos, desenvolvimento de iniciativas empresariais e fortalecimento de ativos financeiros, além do fortalecimento do desenvolvimento territorial e gestão do conhecimento. O orçamento previsto foi de

## 6. Apontamentos finais do capítulo

Este capítulo termina com a apresentação de alguns resultados encontrados em pesquisas que visavam avaliar o impacto do programa Juntos, e que mostraram, por exemplo, que o gasto *per capita* mensal com alimentos cresceu dentre os beneficiários do programa. Na média, a transferência de Juntos representa 13% do total de consumo mensal dos domicílios beneficiados. Conforme Perova & Vakis (2009), “the results shows that per capita monthly spending almost in every food category... as breads and cereals, butter and oils, vegetables, fruit, grains, sugar and tubers”. As pesquisas têm sugerido que Juntos tem impacto significativo no aumento do bem-estar, reduzindo, especificamente, a profundidade e severidade da pobreza (Perova & Vakis, 2009).

Os poucos, mas existentes números positivos, no que se refere à nutrição infantil, podem ser explicados, primeiramente, pelo trabalho das *promotoras*<sup>180</sup>, o qual mudou as preferências nutricionais dos beneficiários do programa; além disso, vale destacar a obrigatoriedade, dada pelo programa, à participação em campanhas de saúde. Paralelamente, as mudanças observadas no consumo de produtos com mais poder nutritivo por parte das famílias podem relacionar-se unicamente com o aumento da renda oriundo da transferência viabilizada pelo governo. Finalmente, muitos beneficiários do programa acreditam que o gasto dos recursos oriundos da transferência precisa ser direcionado para a compra de alimentos (Perova & Vakis, 2009).

Os resultados gerais de Juntos indicam maior uso dos serviços de saúde por parte de crianças com menos de cinco anos e mulheres em idade fértil (Perova & Vakis, 2009). O programa apresenta impactos positivos vinculados à saúde: além de um aumento na utilização deste serviço, observou-se melhora na dieta<sup>181</sup> (Perova & Vakis, 2009).

No que concerne ao tema educação, os autores concluíram que Juntos teve um baixo impacto sobre o número de alunos matriculados e o abandono escolar (permanência na escola) e que os principais impactos concentraram-se nos pontos de transmissão, definidos como a entrada

---

US\$ 21,7 milhões (SOTOMAYOR, 2008, p.12-13). O Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER) é um programa de assistência técnica financiado pelo BID, que é orientado para agricultores campestres de médio porte e, portanto, mais vinculados ao mercado. Localiza-se geograficamente nas zonas costeiras e tem um orçamento previsto de US\$ 25 milhões, com início de operação em 2006 (SOTOMAYOR, 2008, p.12-13).

<sup>180</sup> As promotoras são pessoas da própria comunidade, que fazem parte da estrutura operativa de Juntos apresentada no item dedicado ao estudo deste programa.

<sup>181</sup> Texto original em inglês: “Juntos shows a number of positive impacts on health inputs: an increase in service utilization and improvement in diets”.

na escola primária e transição do ensino primário ao secundário. No entanto, Juntos pode ser associado a um impacto limitado sobre o número de alunos matriculados e a permanência na escola (Perova & Vakis, 2009).

No que concerne à pobreza, Perova & Vakis (2009) afirmam que houve uma diminuição global nos indicadores de pobreza (hiato, gravidade e extrema pobreza) e que as famílias beneficiárias de Juntos, por mais de um ano, apresentam indicadores de bem-estar significativamente melhores em comparação às famílias que foram beneficiárias do programa por menos de um ano.

A síntese dos resultados mostra que Juntos afeta a pobreza, e que os resultados são mais fortes em relação às crianças e mulheres grávidas no que se refere à nutrição e uso dos aparelhos públicos de saúde. Entretanto, a observação dos resultados apresentados e da estrutura de execução do programa, mostrou que seus aspectos mais audaciosos (como, por exemplo, a superação ou emancipação da pobreza) não ofereceram resultados mensuráveis até agora.

O capítulo foi iniciado com uma retrospectiva histórica do Peru, na qual foi constatada que este país teve (e tem tido) altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), as quais não significaram inclusão das camadas mais carentes da população, já que os setores mais dinâmicos no crescimento do PIB são os setores modernos, os quais não incluem as famílias mais pobres do país. Por outro lado, visualizou-se também que as ações de combate à pobreza no Peru, durante muitos anos, ficaram reféns dos movimentos eleitorais e padeceram de objetivos e metas claras.

Ao estudar o programa de Transferência de Renda no Peru (Juntos), percebeu-se que a mesma possui um desenho diferenciado, já que se beneficiou de análises e estudos das experiências pioneiras. Mas, um ponto essencial no caso peruano é o fato de a política de segurança alimentar e nutricional e o programa transferência de renda com condicionalidades terem sido implementados conjuntamente, dentro de uma estratégia de combate à pobreza estabelecida em termos nacionais, a estratégia Crecer.

A Estratégia Crecer, que tinha como princípios orientadores, em 2007, o desenvolvimento de capacidades humanas, incremento aos ativos familiares e geração de emprego e renda, além do estabelecimento de uma rede de proteção social orientada aos grupos em vulnerabilidade e risco. Houve uma mudança na orientação e direcionamento da estratégia Crecer, a qual foi expressa no documento da ST-CIAS (2010). Assim, Crecer saiu de uma orientação para reduzir a desnutrição infantil crônica, para um foco na unificação dos programas de combate à pobreza. Com isso, esta

estratégia unificou ações de seis ministérios diferentes e da Presidência do Conselho de Ministro, o que, na prática, representou a unificação de 15 programas diferentes.

O percurso peruano de condução da política de combate à pobreza mostrou que, ao buscar a unificação das ações via Crecer, o governo acenou com o entendimento da pobreza como multidimensional. No que concerne ao desenho da política de SAN, as ações ainda são muito pulverizadas e desarticuladas, no entanto, destacamos o papel essencial desempenhado pelas “articuladoras”. Além disso, o programa Agro Rural integrou vários programas para ampliar a oferta de alimentos. Por outro lado, verificou-se que alguns programas indicam uma abertura para a emancipação da pobreza, a qual pode ser visualizada por meio dos objetivos expostos nos programas Agro Rural, Construyendo Perú e ProJoven.

Destaca-se a importância da Estratégia Crecer, no que se refere à unificação das políticas de combate à pobreza no Peru, e ressalta-se a importância do programa Agro Rural, em termos de unificação das políticas agrícolas do país. O movimento de unificação de diversas ações em um único ministério ou em um único programa (articulador) mostra a percepção de que a pobreza tem múltiplas causas, as quais, para serem atacadas, requerem a articulação de múltiplos programas.

## **CAPÍTULO V**

### **ANÁLISE CRÍTICA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS QUE PODEM SER ASSOCIADOS AOS PROGRAMAS DE TRC E ÀS POLÍTICAS DE SAN NO MÉXICO, BRASIL E PERU**

Neste capítulo, foram apresentados os principais resultados que podem ser associados aos Programas de Transferência de Renda com Condicionais (PTRC) e às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos três países estudados nesta tese. Com isso, atende-se a estrutura analítica teórico-formal proposta na metodologia desta tese, a qual visava apresentar e discutir os principais resultados, no que concerne ao direcionamento das políticas de combate à pobreza.

Este capítulo foi estruturado em três subitens: no primeiro, foi feita uma síntese dos principais resultados dos PTRCs no México, Brasil e Peru. No segundo, subitem foi feita uma análise das relações que podem ser estabelecidas entre os PTRCs e as políticas de SAN nos três países. E no último subitem foi feita uma discussão sobre a emergência das “estratégias de combate à pobreza” nos três países em estudo. E finalmente, apontou-se considerações sobre as discussões realizadas no capítulo.

#### **1. Programas de Transferência de Renda: um retrospecto**

Segundo Lomeli (2008) e outras pesquisas realizadas por órgãos como Cepal, Banco Mundial dentre outros, os PTRCs na América Latina são bem focalizados e os gastos com estes programas representam algo em torno de 0,4% do PIB (Lomelli, 2008; Cepal, 2009). Os PTRCs têm alguma relação com a queda da pobreza na América Latina nos últimos anos e são importantes para alcançar a redução da desigualdade social na região. No entanto, não podemos desconsiderar que estes programas atingem o aspecto da pobreza vinculado ao acesso à renda, não sendo suficientes para responder a outras privações vinculadas à pobreza.

A respeito desta discussão, documento World Bank (2011, p.15) afirma que:

Labor market income is the most important driver for poverty reduction for both the poor and extreme poor, accounting for around 55 percent on average of the reduction of poverty in recent years, while non-labor income, which includes public and private transfers, accounted for 20 percent.

Apesar de, em 2010, terem sido beneficiados pelos PTRCs algo em torno de 25% da população da América Latina (Cepal, 2010). Só no Brasil foram 12,9 milhões de famílias beneficiadas neste ano, o que representa em torno de 48<sup>182</sup> milhões de pessoas indiretamente beneficiadas pelo programa, ou seja, 25% da população brasileira. No México, foram 5,2 milhões de beneficiários em 2009, enquanto, no Peru foram cerca de 500 mil os domicílios beneficiados pelo PTRC em 2008. Os PTRCs atendem milhões<sup>183</sup> de pessoas, tanto nos três países estudados como na América Latina, já que esta é composta por 20 países, e, dentre estes, 17 países implementaram, até 2008, algum tipo de programa de transferência de renda<sup>184</sup>. No entanto, a afirmação do Banco Mundial mostra que a despeito do tamanho em número de beneficiários, dos programas, a pobreza tem caído muito mais em decorrência de modificações no mercado de trabalho e pelo crescimento do Produto Interno Bruto.

O Progres-Oportunidade teve impacto no combate à pobreza no país, a ponto desta ter caído 20% entre os anos 1996 e 2008 (ver tabela 1 do capítulo II). O destaque ficou para 2008, ano de inflexão na tendência de queda nas taxas de pobreza, posto que neste ano houve crescimento significativo (5% em média para cada tipo de pobreza – tabela 3) no número de pobres. O crescimento nas taxas de pobreza guarda relação com o aumento no preço dos alimentos e a crise financeira internacional (conhecida como *subprime*). Assim, pode-se concluir que após 2008 a população mexicana está mais vulnerável à insegurança alimentar e nutricional.

Progres-Oportunidades gerou resultados sobre nutrição infantil, a educação e o uso dos serviços de saúde, pois, houve tendência de maior uso dos aparelhos públicos de saúde entre os beneficiários deste programa em relação aos não beneficiários. Ainda considerando o programa Progres-Oportunidades, em termos orçamentários constatou-se uma pequena participação das políticas de transferência de renda no total do orçamento público do México (tabela 3), o que explica o fato da cobertura do programa não atender ao total da população potencial (tabela 2), ao mesmo tempo em que se pode concluir que as transferências financeiras mostraram-se pequenas e

---

<sup>182</sup> O IBGE considera que cada família no Brasil tem em média quatro integrantes.

<sup>183</sup> Conforme os dados levantados por esta pesquisa, os três programas estudados atendem a 18,6 milhões de pessoas.

<sup>184</sup> FONSECA, Ana M. M.. *Transferencias Condicionadas, estrategias de combate al hambre y la desnutricion en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO, 2009. v. 1. 107 p.

insuficientes para promover a superação da pobreza. Esta conclusão sustentou-se no aumento das taxas de pobreza no México após 2008.

A população atendida em 2009 pelo programa foi 5 milhões e 200 mil pessoas. Documento recente do governo mexicano, disponibilizado no *site* da Secretaria de Desarrollo Social – SEDESOL<sup>185</sup> – afirma que um terço da população mexicana<sup>186</sup> recebe apoio via Oportunidades ou via Programa de Apoio Alimentar (PAL). O orçamento do Progres-Oportunidades, em 2009, foi de US\$ 3,7 milhões.

A estrutura do Progres-Oportunidades engloba ações vinculadas à saúde, educação e entrega de um “kit nutricional” para cada família beneficiária do programa. Segundo informações fornecidas via SEDESOL, houve um incremento no orçamento do Oportunidades e do Programa de Apoio Alimentar (PAL) no valor de 14 milhões de pesos<sup>187</sup> em 2011, o que significou apoio adicional a 6 milhões e 500 mil famílias (SEDESOL, 2010).

O programa brasileiro (PBF) outro PTRC estudado nesta tese pode ser considerado bem focalizado (CEDEPLAR & SAGI, 2007) e que a maior parte do gasto da renda transferida tem sido direcionado para a compra de itens alimentícios (IBASE, 2008). Com isso, estudos apontam que o PBF contribui de forma significativa para a redução da pobreza extrema e da desigualdade, auxiliando na melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias (CEDEPLAR & SAGI, 2007). O MDS direcionou Bolsa Família em 2010 o montante de US\$ 5,13 milhões<sup>188</sup>.

O programa Juntos, outro PTRC que foi implantado no Peru a partir de 2005, visava combater a pobreza e a desnutrição infantil por meio da transferência de renda. Os resultados apresentados por este programa apontaram que o gasto *per capita* mensal com alimentos cresceu entre o público beneficiário do programa e que, na média, a transferência de Juntos representava

---

<sup>185</sup> Retirado do site:

[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Content%3A145&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Content%3A145&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Category%3A1), acesso em 27/09/2011.

<sup>186</sup> A população estimada do México para 2010 foi de 112.468.855 pessoas, de acordo com o site: <http://www.global21.com.br/guiadoexportador/mexico.asp>, acesso em 28/09/2011. Com esta estimativa, e de acordo com a informação de que 1/3 dos mexicanos teve acesso ao Oportunidades ou Programa de Apoio Alimentar, concluímos que o número estimado de beneficiários foi 37.489.618 pessoas.

<sup>187</sup> O que representava em 2010 R\$ 14.372.702.865,00. Taxa de conversão usada foi US\$ 1,00 = R\$ 2,80, conforme informação retirada do site: [http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2F%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2F%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil), acesso em: 02/01/2012.

<sup>188</sup> Usando a cotação do dólar em 31/12/2010 o montante direcionado para o Bolsa Família representava US\$ 8.650.438.077,03.

13% do total de consumo mensal dos domicílios beneficiados (Perova & Vakis, 2009). Pesquisas têm sugerido que o programa tem impacto significativo na redução da pobreza e aumento do bem-estar, reduzindo, especificamente, a profundidade e severidade da pobreza (Perova & Vakis, 2009). O orçamento do programa em 2008 foi de US\$ 218.649.191,04, com o qual atendeu a 490.563 domicílios compostos por 1.047.381 crianças e 8.751 gestantes. Segundo Perova & Vakis (2009) os principais resultados de Juntos relacionam-se com o atendimento a mulheres e crianças, algo que já era esperado dado que sua execução orientou-se mais para o combate à desnutrição e à mortalidade infantil.

A despeito dos PTRCs no México, Brasil e Peru atingirem em torno de 18,6 milhões de beneficiários, os percentuais de pessoas em situação de pobreza e indigência ainda são consideráveis nos três países, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 9: Percentual de pessoas em situação de pobreza e indigência no México, Brasil e Peru em 2001, 2008 e 2009

País	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência
México	39,4 (2001)	12,6 (2001)	34,8 (2008)	11,2 (2008)	36,3 (2010)	13,3 (2010)
Brasil	37,5 (2001)	13,2 (2001)	25,8 (2008)	7,3 (2008)	24,9 (2009)	7,0 (2009)
Peru	54,7 (2001)	24,4 (2001)	36,2 (2008)	12,6 (2008)	31,3 (2010)	9,8 (2010)

Fonte: Panorama Social da América Latina, Cepal, 2010, p.13. E Panorama Social da América Latina, Cepal, 2011, p.13

Em 2009, o Brasil apresentou 24,9% de sua população em situação de pobreza, enquanto o Peru apresentou 34,8% de sua população em situação de pobreza, ou seja, mesmo com os PTRCs a pobreza apresentou altos índices de prevalência nestes países. Houve queda na taxa de pobreza no Peru entre 2009 e 2010, a taxa de pobreza caiu de 34,8% para 31,3% enquanto a taxa de pobreza extrema caiu de 11,2% em 2009 para 9,8% em 2010.

O México, por exemplo, que implanta PTRCs desde 1995 (ou seja, há 16 anos), em 2008 apresentou 34,8% de sua população em situação de pobreza. E o mais surpreendente foi observar que entre 2009 e 2010 a taxa de pobreza neste país cresceu, saindo de 34,8% para 36,3%, ao passo que a taxa de indigência passou de 11,2% para 13,3%. Parece não ser exagerada a interpretação de que os PTRCs no México, Brasil e Peru não foram (e não têm sido) suficientes

para fazer com que os pobres ultrapassassem a linha da pobreza<sup>189</sup>, nem para que os indigentes superem a linha de indigência<sup>190</sup>, de modo que seus percentuais, nestes países continuam elevados.

Com isso, apesar de observar-se a importância dos PTRCs na América Latina, ressalta-se as limitações destes programas, tanto para a superação da pobreza em longo prazo como para a criação de direitos sociais e econômicos ou para a redução da desigualdade. Para atingir esses objetivos, eles precisariam estar articulados a uma rede de proteção social que oferecesse serviços públicos gratuitos e de qualidade, nos setores de educação, saúde, saneamento básico, transporte, habitação, emprego e renda, enfim, as políticas sociais já mencionadas nesta tese. Sem esta articulação entre os PTRCs e a proteção social, estes programas assumem suas características essenciais: intervenção limitada, fragmentada e insuficiente para enfrentar um problema multifacetário como a pobreza e a indigência.

No próximo subitem tratamos das interlocuções existentes entre os programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRCs) e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Para complementar o estudo realizado, abaixo foi apresentado um quadro síntese que contém as características essenciais dos PTRCs do México, Brasil e Peru.

---

<sup>189</sup> De acordo com o Banco Mundial, a linha de pobreza é de US\$ 2,00/dia *per capita*.

<sup>190</sup> De acordo com o Banco Mundial, a linha de indigência é de US\$ 1,00/dia *per capita*.

Quadro 5: Resumo dos Programas Progres-a-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos

Estruturas elementares das políticas públicas	Características do Programa	México	Brasil	Peru
Estrutura formal	Objetivo do programa	<p>“ apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación”</p> <p>- “contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (SEDESOL, 2003).</p>	<p>a) promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família;</p> <p>b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações;</p> <p>c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a pobreza e vulnerabilidade;</p> <p>d) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;</p> <p>e) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza;</p> <p>f) combater a pobreza;</p> <p>g) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.</p>	<p>Seu objetivo é promover o exercício dos direitos fundamentais da população em situação de maior vulnerabilidade, em situação de extrema pobreza, risco e exclusão.</p>
	Ano de criação do programa	<p>1997 – Progres-a, programa direcionado para as áreas rurais deprimidas do México;</p> <p>2002 – Oportunidades: programa direcionado para as áreas urbanas deprimidas do México.</p>	<p>2003 – outubro deste ano foi efetuada a unificação de todos os programas de transferência de renda (bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação).</p>	<p>2005</p>

	<b>Meios de implantação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em 1995, que beneficiou 31.000 famílias.</li> <li>- Implantação do programa a partir de 1997, em 1997 o programa beneficiou 400 mil famílias em mais de 10 mil localidades de 466 municípios em 12 estados do país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciou-se a partir dos beneficiários dos programas Bolsa-escola, auxílio-gas, bolsa alimentação e cartão alimentação;</li> <li>- Criou o CadÚnico – Cadastro Único – um cadastro unificado que identifica as famílias em situação de pobreza e indigência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Piloto de 4 meses (entre setembro e dezembro de 2005), quando foi feita uma intervenção em 40 distritos adicionais dos departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huncavelica e Huánuco, chegando a um total de 110 distritos.</li> </ul>
<b>Estrutura Material</b>				
	<b>Fonte de Financiamento do programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995);</li> <li>- Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recursos do governo Federal do Brasil, desde os programas Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação.</li> </ul>	Híbrida com participação do governo do Peru e participação de agências multilaterais como Banco Mundial, Unicef, PNUD <sup>191</sup> .
	<b>Numero de beneficiários esperado</b>	2009 – 5.363.543 famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estima-se que o país tenha 16 milhões de pessoas na pobreza em 2010<sup>192</sup>.</li> </ul>	Não consta em documentos oficiais do governo peruano
	<b>Número de beneficiários no presente</b>	2009 – 5.209.359 famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em torno de 13 milhões de famílias</li> </ul>	490.563 domicílios em situação de extrema pobreza e de pobreza. São atendidas 1.047.381 crianças e 8.751 gestantes.

<sup>191</sup> Fonte: PNUD, 2006.

<sup>192</sup> De acordo com o site: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/apresentacao-2/>, acesso em 02/01/2012.

	<b>Valor do repasse<sup>193</sup> do Programa (dado mais recente)</b>	2009 – 45.424,57 milhões de pesos mexicanos ou US\$ 3,605 milhões <sup>194</sup>	- dezembro de 2010: R\$ 14 bilhões ou US\$ 7,78 <sup>195</sup> milhões.	2008: 607.358.864 milhões de Nuevos Soles ou US\$ 216.900 <sup>196</sup> milhões.
	<b>Valor do benefício</b>	- Famílias com bolsista no ensino primário e secundário pode receber MXN 1.095 por mês (sendo 180 pesos concedidos como apoio alimentar e até 915 pesos concedidos como bolsa) = US\$ 86,90; - Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até MXN 1855 por mês (sendo 180 pesos concedidos como apoio alimentar e 1.675 por meio de bolsa) = US\$ 147,22.	- Famílias extremamente pobres (renda per capita menor que R\$ 70,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00 (em torno de U\$ 142 <sup>197</sup> ); - Famílias pobres (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 172,00 (em torno de U\$ 101,52).	100 nuevos soles por mês (em torno de U\$ 35 em 2010)

<sup>193</sup> Sem considerar os custos de administração do programa. Considera-se apenas os valores totais repassados aos beneficiários.

<sup>194</sup> De acordo com dado retirado do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+%3Cem%3Erate%3C%2Fem%3E+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+rate+Mexico](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+%3Cem%3Erate%3C%2Fem%3E+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+rate+Mexico), acesso em 03/01/2012, a taxa de câmbio constante para o ano 2010 foi de 12,6 pesos mexicanos/dólar.

<sup>195</sup> A transformação do dado em dólares correntes se deu com base no dado retirado do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Brazil), acesso em 03/01/2011. Neste site a relação entre real e dólar para o ano de 2010 foi de R\$1,80/US\$.

<sup>196</sup> A transformação foi feita com base na informação retirada do site:

[http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube\\_no=2&qterm=exchange+currency+Peru](http://search.worldbank.org/quickview?name=Official+%3Cem%3Eexchange%3C%2Fem%3E+rate+%28LCU+per+US%24%2C+period+average%29&id=PA.NUS.FCRF&type=Indicators&cube_no=2&qterm=exchange+currency+Peru), acesso em 03/01/2012. De acordo com o Banco Mundial a relação nuevos soles/dólar constante para 2010 foi de 2,80 nuevos soles/dólar.

<sup>197</sup> Com base na Paridade Poder de Compra do US\$ em relação ao R\$ em 2010, cujo índice foi 1,6942 (fonte Banco Mundial). Retirado do site:

[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), acesso em 02/01/2012.

<b>Estrutura Substantiva</b>	<b>Condicionalidades</b>	- Educação – frequência escolar de crianças menores de 17 anos; - Saúde – uso dos aparelhos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil; - Alimentação – uso do “kit” nutricional.	i) para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal; ii) para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação, iii) para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos frequência escolar mínima de 85% dos dias letivos, e, iv) para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos.	- Recurso transferido independente do número de crianças no domicílio; - O Benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação, identificação das crianças.
	<b>Regras de seleção para participar do programa</b>	Feitas em três níveis: seleção de áreas geográficas de atenção; identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas, e, participação das famílias para decidirem se aceitam ou não participar do programa.	- Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 70,00 <sup>198</sup> por mês.	f) - seleciona-se o distrito que vai receber a política; g) - selecionam-se os domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos escolhidos; h) - validação dos beneficiários a partir da participação comunitária.
	<b>Regras para saída do programa</b>	Processo de recertificação: após três anos como beneficiária do programa cada família passa por um processo de avaliação de suas condições socioeconômicas.	- Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados; - Cruzamento de informações com as fontes de renda formais como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC), restante da seguridade social, e, na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). - Indicadores: Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para validar o Cadastro Único a partir de cada município, e, Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF) que é um indicador escalar de pobreza.	Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente cortados por um máximo de quatro anos mais.

<sup>198</sup> O que equivale a US\$ 41,32 por mês ou US\$ 1,38 por dia.

	<p><b>Prazo Máximo para as famílias participarem do Programa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas urbanas = máximo de 7 anos;</li> <li>- Áreas rurais/semi urbanas = máximo de 9 anos;</li> <li>- Famílias que permanecem na pobreza de capacidades = não há prazo definido.</li> </ul>	<p>- não há prazo máximo de permanência no programa desde de que os beneficiários se mantenham dentro do critério de elegibilidade, e, cumpram as condicionalidades exigidas pelo programa.</p>	<p>Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente cortados por um máximo de quatro anos mais.</p>
--	--	--	---	---

Elaborado a partir de dados compilados com base em vários textos.

No quadro acima foram elencadas as características mais importantes dos Programas Progresa-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos. Estas características foram organizadas a partir de três óticas de análise das 'estruturas elementares' destes programas, quais sejam, estrutura formal, material e substantiva. Cada uma das estruturas apresentou um conjunto de aspectos. A estrutura formal mostrou quais são os objetivos do programas, o ano que o programa começou e os meios de implantação deles. Já a estrutura material apresentou informações como a fonte de financiamento do programa, o número esperado e presente do benefício, o valor do repasse total de recursos aos beneficiários do programa e o valor do benefício. Enquanto a estrutura substantiva mostrou quais são as condicionalidades de cada programa, quais as regras para seleção dos beneficiários, regras para saída do programa e o prazo máximo de participação em cada programa. Com base neste quadro síntese terminou-se a crítica aos PTRCs no México, Brasil e Peru.

## **2. Relações que podem ser estabelecidas entre programas de Transferência de Renda e as políticas de SAN**

Foram detalhados os principais aspectos da política de segurança alimentar de cada um dos países analisados nos capítulos II, III e IV, a partir da orientação das quatro dimensões da segurança alimentar definidos na Conferência das Nações Unidas para Alimentação de 1996: oferta, disponibilidade, uso dos alimentos e acesso a eles.

Os dados apresentados nas tabelas em anexo mostram que nenhum dos três países teve problema com a oferta de alimentos entre os anos 1990 e 2008, ao contrário, em todos eles têm crescido a oferta de alimentos e sua disponibilidade calórica. Na realidade, os dois principais problemas existentes, no que concerne à segurança alimentar nos três países, são o acesso aos alimentos e o uso destes.

Nos três países, fica evidente um problema de distribuição de alimentos que se relaciona com o acesso a eles e que permite a existência de um alto PIB *per capita* em países ou regiões onde há incidência de insegurança alimentar e nutricional<sup>199</sup>. Por outro lado, as únicas possibilidades para as pessoas terem acesso aos alimentos são: a compra (em mercados) ou plantando-os e colhendo-os (autoconsumo). Sabe-se que existem dificuldades na posse de terra devido a problemas de concentração e má distribuição da posse da terra e, conseqüentemente, no plantio para autoconsumo. Assim, por simplificação, considerou-se que a variável que mais representa as formas de acesso aos alimentos é a

---

<sup>199</sup> Insegurança Alimentar e Nutricional, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional (EBIA), é uma situação na qual está presente a percepção ou o risco da fome.

renda e, por isso, abaixo foi demonstrada a tabela que mostra a evolução do PIB *per capita* para México, Brasil e Peru entre os anos 1990 e 2009.

Tabela 10: Evolução do PIB *per capita* (em US\$ correntes) no México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

ANO	Renda <i>per capita</i> (US\$)		
	MÉXICO	BRASIL	PERU
1990	3.156,58	3.088,52	1.207,49
1991	3.708,48	2.678,79	1.554,80
1992	4.209,94	2.528,19	1.592,77
1993	4.584,18	2.793,97	1.508,81
1994	4.709,60	3.429,68	1.909,70
1995	3.145,52	4.755,65	2.241,72
1996	3.596,27	5.115,14	2.293,09
1997	4.274,42	5.227,73	2.389,23
1998	4.422,15	4.988,28	2.251,87
1999	4.982,19	3.418,45	2.011,44
2000	5.934,98	3.701,47	2.049,30
2001	6.284,14	3.133,62	2.043,83
2002	6.490,60	2.814,94	2.121,14
2003	6.932,48	3.043,28	2.261,15
2004	7.445,17	3.610,07	2.536,61
2005	8.235,08	4.741,03	2.851,89
2006	9.139,62	5.787,24	3.275,97
2007	9.741,43	7.184,84	3.770,54
2008	10.248,66	8.535,69	4.477,25
2009	8.143,83	8.114,12	4.345,43

Fonte: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>, acesso em 10/12/2010.

Conforme a tabela acima, a taxa média anual de crescimento do PIB *per capita*, entre 1990 e 2008, no México, foi de 6,09%; no Brasil, foi de 4,31%; ao passo que, no Peru, foi de 5,39% ao ano entre 1990 e 2008. Apesar do crescimento observado no PIB *per capita* de cada país, não podemos dizer que eles estão livres da fome e da insegurança alimentar, já que pesquisas (IBASE, 2008) apontaram que, mesmo entre os beneficiários do Bolsa Família, um programa típico de PTRC, havia insegurança alimentar, caracterizada pela percepção ou receio de que os alimentos não fossem suficientes para a família toda se alimentar entre o recebimento de renda de um mês e o do mês seguinte.

O aspecto do acesso à renda é essencial no que concerne às políticas de SAN e sua interface com os PTRCs, no entanto, considera-se também o uso dos alimentos como um dado essencial para a compreensão das várias nuances da segurança alimentar. México e Brasil, por exemplo, fizeram a

transição nutricional rumo à alimentação rica em gorduras e açúcares, logo, a prevalência de sobrepeso<sup>200</sup> na população destes dois países tem sido crescente ao longo dos últimos anos, com tendência de crescimento futuro.

Os dados de prevalência de sobrepeso ou obesidade mostram que: no México, no ano 2000, 23,6%<sup>201</sup> da população estava em sobrepeso<sup>202</sup> ou era obesa; no Brasil, em 2003, havia uma prevalência de obesidade em 11,10% da população; no Peru, o ano 2000, 16,30% da população tinha uma das características (sobrepeso ou obesidade). No Brasil, entre 2008 e 2009, foi realizada pelo IBGE<sup>203</sup> uma pesquisa sobre a prevalência de sobrepeso na população, que constatou que esta tem aumentado significativamente e, caso a progressão de aumento siga o ritmo que tem prevalecido nos últimos anos, a obesidade pode se tornar um problema de saúde pública no Brasil dentro de 10 anos<sup>204</sup>.

O padrão alimentar seguido pelas populações do México e do Brasil é muito próximo ao padrão alimentar da sociedade americana, o qual tem como pilares o uso de alimentos industrializados ricos em açúcares e gorduras, que contribuem para o ganho de peso da população. Quanto ao Peru, não se tem muitos meios para fazer inferências a respeito do uso dos alimentos. No entanto, no capítulo IV, foi mostrado que a desnutrição infantil neste país tem caído graças ao trabalho das “promotoras”, que são agentes sociais que ensinam as mães peruanas a consumirem alimentos mais nutritivos e a oferecê-los às crianças (Perova & Vakis, 2009).

As reflexões deste subtópico terminam apontando que, das quatro dimensões da segurança alimentar e nutricional, as duas que mais contribuem para a manutenção dos dados de pobreza na América Latina são o acesso aos alimentos e uso destes. Os três países analisados não encontram dificuldades nas dimensões oferta e disponibilidade de alimentos para a promoção da segurança alimentar e nutricional aos seus cidadãos, logo, os desafios concentram-se nas primeiras dimensões citadas. No último subitem antes dos apontamentos finais deste capítulo, tratou-se da emergência do conceito de “Estratégias de Combate à Pobreza” e sua relação com os PTRCs e as políticas de SAN.

---

<sup>200</sup> A Revista da FAPESP, n. 182, abril de 2011, disponível no site: <http://revistapesquisa.fapesp.br/?art=4389&bd=1&pg=1&lg=>, afirma que “A mutação que uma equipe internacional de pesquisadores encontrou em 29 populações indígenas americanas, em especial do México e da América Central, aumenta a reserva de energia das células e, em tempos de calorias fartas, favorece o desenvolvimento dos problemas de saúde que mais crescem no mundo: a obesidade, o diabetes e os danos cardiovasculares, que matam 17 milhões de pessoas por ano”.

<sup>201</sup> Retirado do site: <http://apps.who.int/bm/index.jsp>, acesso em 10/12/2010.

<sup>202</sup> De acordo com definições internacionais, sobrepeso é caracterizado em pessoas que têm o Índice de Massa Corporal (IMC) entre 25 a 29,9, e obesidade ocorre quando as pessoas têm IMC maior que 30.

<sup>203</sup> Retirado do site: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1699&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1699&id_pagina=1), acesso em 03/09/2011.

<sup>204</sup> Com base no site: <http://veja.abril.com.br/noticia/saude/pesquisa-do-ibge-mostra-que-obesidade-e-epidemia-no-brasil>, acesso em 03/09/2011.

### 3. As Estratégias de Combate à pobreza: discurso e prática

Este subitem (um momento de síntese, pois já foi discutido os desenhos dos PTRCs e também debateu-se alguns resultados da política de SAN implementada nos três países) tem por objetivo discutir o papel das estratégias, surgidas a partir de 2001<sup>205</sup>, no desenho e implantação das políticas de combate à pobreza, bem como desenhar um panorama atual dessas políticas no Brasil, México e Peru. E, finalmente, o estudo da realidade da política de combate à pobreza nos três países mostrou que a criação destas “estratégias” fez-se presente como uma busca por superar a fragmentação e pulverização das ações no combate à pobreza, o que, no fundo, significa combater a fragmentação e pulverização na própria estrutura da política de proteção social destes países.

A unificação das políticas de combate à pobreza, que tem sido chamada oficialmente pelos governos dos países de “estratégias”, passou a ser a nova característica das ações para o combate à pobreza nos três países. Pondera-se que, apesar do novo nome, a busca por políticas unificadas, não-fragmentadas, articuladas e com objetivos bem delimitados fez parte da preocupação dos formuladores das políticas de combate à pobreza desde seu surgimento. Aliás, tais características encontram-se em toda política de proteção social implementada durante o Estado de Bem-Estar Social vivenciado na Europa.

Afirma-se que, nos três países, o que está subentendido na implantação das “estratégias” é a noção de que a pobreza é um fenômeno multidimensional ou multifacetário, que demanda ações coordenadas e articuladas com objetivo de superá-la em longo prazo. A leitura crítica dos documentos recentes divulgados por México, Brasil e Peru criou a percepção de que a “nova onda” na América Latina é a unificação das políticas de combate à pobreza.

Esta análise crítica permite supor que a adoção das “estratégias” relaciona-se mais com a busca pela racionalização do gasto público e focalização das ações sobre a pobreza e miserabilidade, do que com uma meta de aprimoramento das ações para erradicar a pobreza, para que estas pudessem ser articuladas e integradas. Não se trata de oposição à racionalização do gasto público (que, defende-se como essencial) mas, rechaça-se qualquer tentativa de usá-la como justificativa para reduzir os orçamentos da proteção social. Por outro lado, entende-se também que a política de combate à pobreza tende a ser focalizada, já que direciona-se geralmente aos pobres e miseráveis. Como já foi destacado no capítulo I, países nos quais a política de proteção social é eficiente, não-fragmentada e bem articulada, a pobreza e miséria são fenômenos temporários. Nestes casos, as ações contra a pobreza são

---

<sup>205</sup> A primeira estratégia de combate à pobreza que se teve notícia foi a estratégia Contigo, criada em 2002, dentro do “novo” espectro de política social do México naquele momento.

residuais e focalizadas já que o problema é friccional, mas, este não é o caso dos países estudados nesta tese.

Considerou-se como “estratégias de combate à pobreza” as seguintes ações: no México Estratégia Contigo (2002) e Estratégia Vivir Mejor (2007); no Brasil Estratégia Fome Zero (2005) e Programa Brasil Sem Miséria (2011); no Peru, Estratégia Crecer, nas versões de 2007 e de 2010. Todas as ações acima referenciadas almejam minimizar a fragmentação e pulverização presentes no desenho dos PTRCs e da política de SAN. Ao mesmo tempo, algumas destas “estratégias” têm por meta superar a pobreza, ou seja, tornar os pobres não dependentes da ajuda do Estado em longo prazo.

A estratégia Contigo, por exemplo, diz que uma forma para evitar a dependência dos beneficiários em relação aos programas de combate à pobreza seria identificar os principais fatores subjacentes ao processo de geração de renda (Székely, 2003, p.10), o qual, segundo o autor, tem quatro pilares sustentadores:

- i) El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona.
- ii) Las oportunidades que enfrenta la persona para utilizar sus activos productivamente.
- iii) El valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y
- iv) Las transferencias y legados que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen.

Esta perspectiva presente em “Contigo” mostra o reconhecimento da posse de ativos geradores de renda como um pilar essencial para superar a pobreza. Considerando outro aspecto segundo Levy (2006, p. 19), Progresa-Oportunidades não foi desenhado para ser uma estratégia de redução da pobreza no México. Na verdade, o programa fazia parte de um amplo redesenho da política de combate à pobreza “que foi lançado em associação a outras medidas para formar uma estratégia integrada para combater a pobreza”.

Assim, ficou claro que, desde o surgimento da Estratégia Contigo, esteve presente na perspectiva dos formuladores da política de combate à pobreza mexicana a constatação de que um programa isolado não conseguiria solucionar um problema que têm múltiplas causas. De maneira que, em 2002, de acordo com documento oficial, Oportunidades assumiu o enfoque da Estratégia Contigo, que partiu do reconhecimento de que a política social, para superar a pobreza, deve promover a integração e a inclusão, prevenindo as causas da pobreza e intervindo sobre elas primeiramente, e sobre seus efeitos posteriormente (SEDESOL, 2003, p.12).

Analisando os pontos de convergência no percurso das ações de combate à pobreza entre os três países analisados nesta tese, constatou-se que a primeira estratégia, cronologicamente foi Contigo (México, 2001), que buscou pela primeira vez integrar em uma única estratégia federal a participação

de 11 secretarias de Estado<sup>206</sup>. Contigo representou um ponto de inflexão para a execução de ações pulverizadas e desarticuladas que prevaleciam no país, e se desenvolveu com a seguinte orientação:

- Proveer protección social (reconocimiento de grupos en vulnerabilidad extrema, previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos). Ejemplos: Seguro Popular.
- Ampliar capacidades (educación, salud, nutrición y capacitación). Ejemplo: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Generar oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso a créditos y generación de empleo). Ejemplo: Programa Microrregiones.
- Formación de patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad). Ejemplo: Programa de Vivienda Progresiva "Tu Casa". (SEDESOL, 2001b, p.11)

Conforme divulgado pelo governo, foi a primeira vez que, no México, emergiu uma política cujo intuito principal de intervenção seria promover a articulação e integração de diferentes ações de combate à pobreza. Documentos oficiais do governo afirmam que “...la complejidad del problema social hace necesario fijar prioridades de la acción pública en un horizonte de largo plazo que dé congruencia a las decisiones e iniciativas que se adopten en el corto plazo” (SEDESOL, 2001b, p.14).

A Estratégia Contigo pode ter sido vista pelos formuladores da política de combate à pobreza no México como um “guarda-chuva” de proteção social cuja sustentação foi o programa Progres-Oportunidades. Os documentos oficiais colocam Oportunidades como eixo central para a sinergia de operações que almejam alcançar os objetivos da política de desenvolvimento social. Conforme informação disponibilizada no site do governo mexicano<sup>207</sup>, Contigo é o nome da nova política social do México, a qual agrupa todos os programas sociais do atual governo; não é um programa, e, sim uma estratégia regida pela visão do desenvolvimento social que prima pela busca por superar as causas da pobreza e contém objetivos claros e linhas concretas de ação.

Contigo foi uma estratégia válida entre 2001 e 2006. A partir de 2007, emergiu a Estratégia Vivir Mejor, que foi definida como a busca por ampliação de capacidades para as populações pobres e miseráveis. Segundo documento oficial, a estratégia Vivir Mejor concentra todas as ações do governo, canalizando-as ao mesmo objetivo de promover o Desenvolvimento Humano Sustentável, evita a dispersão das ações e faculta um maior proveito dos recursos investidos (SEDESOL, 2007 p. 7). Com base nesta afirmação, percebe-se como a unificação de ações foi pensada para facultar “um maior proveito dos recursos investidos”.

Já no Brasil, a partir de 2003, a fome despontou como ponto central de intervenção no âmbito social, de maneira que:

---

<sup>206</sup> Retirado do site: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=2&pagina=2>, acesso em 08/01/2011.

<sup>207</sup> Retirado do site: <http://www.contigo.gob.mx/index.php?idseccion=6>, acesso em 31/07/2010. Tradução própria.

Para imprimir uma maior coordenação na área social, o governo criou a Câmara de Políticas Sociais, em fevereiro de 2003. A proposta da Câmara, composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula, era evitar sobreposições e buscar um planejamento conjunto que trouxesse maior efetividade para a área. Na prática, o principal resultado da Câmara foi a proposição da unificação dos programas de transferência de renda que, após 6 meses de debate, originou a proposta do Bolsa Família (Takagi & Belik, 2007).

Esta mesma Câmara de Políticas Sociais concluiu por apresentar o Fome Zero não mais como um programa de governo, mas como uma estratégia para articular um conjunto de ações governamentais nas diferentes esferas da federação, com intuito de promover a segurança alimentar e nutricional (Takagi & Belik, 2007). Assim, de uma política com desenho orientado para a segurança alimentar e nutricional, chegou-se a uma intervenção centrada na unificação dos programas de transferência de renda.

Assim, a partir de junho de 2005, o Fome Zero passou a ser definido como uma “estratégia” orientada para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), com o objetivo de articular várias ações para garantir acesso aos alimentos “às pessoas com dificuldade de acesso” a eles. Segundo Cotta & Paiva (2010, p.89), “o foco principal da estratégia era a promoção da segurança alimentar e nutricional, mas também se salientava sua contribuição para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome”. Segundo o governo brasileiro, o ponto positivo mais relevante desta estratégia foi permitir a vinculação entre a política de SAN e a necessidade de repensar a ação do Estado no combate à pobreza<sup>208</sup>.

Destaque também a “nova” estratégia que emergiu no Brasil em 2011, o programa Brasil Sem Miséria, lançado em junho deste ano e que tem por meta retirar da miséria 16,2 milhões<sup>209</sup> de pessoas em todo o Brasil. O programa, segundo o documento, considera a multidimensionalidade da pobreza: “a insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único. Fatores sociais, geográficos e biológicos multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo”<sup>210</sup>.

O Programa pretende atuar em três eixos de intervenção: o primeiro visa garantir renda, através do programa Bolsa Família (ainda em 2011) para atender a 13,1 milhões de famílias, além da utilização do Cadastro Único das políticas sociais (CadUnico); o segundo visa facilitar o acesso a serviços públicos, aumentando sua oferta nas áreas de saúde, educação, habitação, assistência social,

---

<sup>208</sup> Retirado do site: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>, acesso em 09/01/2011.

<sup>209</sup> Retirado do documento: Plano Brasil Sem Miséria. Retirado do site: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>, acesso em 22/09/2011.

<sup>210</sup> Retirado do documento: Plano Brasil Sem Miséria. Retirado do site: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>, acesso em 22/09/2011.

documentação, apoio à população em situação de rua, segurança alimentar, luz; e o terceiro abarca a inclusão produtiva, com ações na zona rural e nas áreas urbanas.

No que concerne à questão da segurança alimentar, o documento faz referência às cozinhas comunitárias e às feiras de alimentos, mas não há menção à dimensão de uso destes. No tema educação, o documento exalta as iniciativas Brasil Alfabetizado e o programa Mais Educação. Ou seja, a importância, em termos de saúde pública, do fomento à educação alimentar parece ter passado despercebido nas ações de SAN propostas no Plano Brasil Sem Miséria.

No que concerne ao aspecto da inserção produtiva, a meta é “aumentar a produção no campo e gerar ocupação e renda na cidade”, ou seja, há uma intervenção voltada ao atendimento das necessidades dos miseráveis que vivem nas cidades, e, outra voltada aos que vivem no campo onde as ações visam oferecer meios para que os produtores consigam ampliar suas produções via acesso à água potável, energia elétrica, assistência técnica, e também medidas que objetivam ampliar o acesso a mercados, ou seja, apoio para a comercialização da agricultura familiar. Nas cidades, os objetivos do programa são fomentar o microempreendedorismo e a qualificação da mão de obra.

O programa Brasil Sem Miséria almeja concentrar as ações de diferentes programas de combate à pobreza, com intuito claro de reduzir a pulverização e fragmentação destas ações, bem como almeja dar eficiência às diferentes intervenções de combate à pobreza, na expectativa que se possa superar a miséria no Brasil. Ou seja, defende-se que este programa é também uma estratégia de combate à pobreza implantada na gestão da presidente Dilma Rousseff para complementar a estratégia Fome Zero, que vigorava no governo anterior. É relevante destacar que o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria é a população miserável que, mesmo recebendo a transferência de renda oriunda do Bolsa Família, ainda encontra dificuldades para sobreviver, para se alimentar e obter renda.

Por outro lado, o Plano tem uma dimensão voltada para a inserção produtiva destes extremo pobres e pobres que têm sido beneficiados pelo Bolsa Família desde 2003. No capítulo III, quando foram apresentadas as especificidades do Bolsa Família, percebeu-se que este era um programa que padecia de direcionamento, seja para torná-lo um direito (o que tende a reduzir as contrapartidas exigidas), seja para torná-lo um programa capaz de promover a inserção produtiva dos beneficiários. O Plano Brasil Sem Miséria parece dar o contorno ao Bolsa Família para a promoção da inserção produtiva, e, ao mesmo tempo, pode ampliar a oferta de serviços públicos.

A Estratégia Crecer, implantada no Peru a partir de 2007, que foi definida e desenhada para combater a desnutrição infantil crônica um problema grave no país, e reduzir a pobreza. Segundo Sotomayor (2008, p.12), Crecer “es una Estrategia Nacional de intervención articulada de las entidades

públicas, entidades privadas y de la cooperación internacional que directa o indirectamente estén vinculadas a la lucha contra la desnutrición crónica infantil”.

O caso peruano merece atenção especial, pois a análise de documentos oficiais do governo mostrou uma mudança no eixo orientador da Estratégia Crecer, fazendo com que a mesma saísse de um direcionamento voltado para a redução de índices de desnutrição infantil crônica e se voltasse para a unificação de todos os programas de combate à pobreza no Peru (ST/CIAS, 2010a).

O mais importante é lembrar que Crecer surgiu para reduzir a desnutrição infantil, e, após três anos com este objetivo, foi modificada, em uma clara busca por reduzir a fragmentação e pulverização das ações, já que, após os três anos iniciais de vigência da estratégia, os dados de desnutrição infantil permaneciam altos.

Em síntese, a estratégia Contigo (2001) almejou o combate à pobreza, buscando a integração e coordenação dos programas nesta área. A Estratégia Fome Zero (2005) pretendia assegurar o direito humano à alimentação adequada, com base nas políticas de SAN. Enquanto a estratégia Crecer (2007) buscou combater a desnutrição infantil crônica com base na unificação de diferentes programas. A estratégia Vivir Mejor focou na racionalização do gasto público, usando o conceito de desenvolvimento sustentável como mote para a intervenção. Ao passo que o Plano Brasil Sem Miséria apresentou como meta promover a inserção produtiva das famílias em extrema pobreza, por meio da criação de uma rede de serviços públicos com várias ações articuladas.

O estudo das políticas sociais nos três países em análise permite afirmar que a unificação das ações de combate à pobreza, chamadas aqui de “estratégias”, passou a ser característica recorrente destas políticas nos três países analisados. Pondera-se que, apesar do novo nome – estratégias – a busca por políticas unificadas, não-fragmentadas, articuladas e com objetivos bem delimitados fez parte da preocupação dos formuladores das políticas de proteção social desde de que as mesmas surgiram. Portanto, “estratégias” é um nome novo dado para perseguir objetivos antigos.

Por outro lado, partiu-se do pressuposto que a busca por integração e articulação das políticas de combate à pobreza relaciona-se diretamente com a racionalização do gasto público e, principalmente, com a focalização<sup>211</sup> das ações sobre o público-alvo. Além disso, a análise das estratégias como ações que têm sido implementadas para combater a pobreza permite afirmar que, nos três países, houve entendimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional ou multifacetário,

---

<sup>211</sup> Entende-se que a política de combate à pobreza, por definição, é focalizada no público pobre ou miserável, e que as políticas sociais compostas por política de emprego e renda, transporte, saúde, educação, saneamento básico e assistência social são ações que deveriam ser universalizadas.

que demanda ações coordenadas e articuladas com objetivo único de enfrentar as causas da pobreza e não apenas seus efeitos.

Ao mesmo tempo em que se critica o possível uso das “estratégias” para reduzir os orçamentos das ações de combate à pobreza, fica-se otimista ao observar que aparece nos documentos oficiais dos três governos a preocupação com a unificação de ações para atacar um problema multifacetário como a pobreza. Somente o tempo poderá trazer os reais contornos destas “estratégias”, no que concerne à execução da política de combate à pobreza, na qual, até o momento, observou-se que foi apenas uma mudança de direcionamento no desenho, ao menos no discurso.

#### **4. Apontamentos finais do capítulo**

Neste capítulo, foi feita a síntese dos principais resultados vinculados aos PTRCs e pode-se concluir que estes devem ser integrantes de ações que sejam articuladas com a oferta de serviços públicos. Conforme defende Bastagli (2009), os PTRCs tem sido essenciais para a construção de uma rede de proteção social na América Latina. Porém, critica-se o uso destes programas como “panacéia” para a política social da região, dado que sua influência é limitada, seja no alívio à pobreza, seja na sua superação.

Quando foram analisadas as relações que podem ser estabelecidas entre a política de SAN e os PTRCs, pode-se observar que a segurança alimentar não é garantida no México, Brasil e Peru, por razões vinculadas ao acesso e uso dos alimentos e não por problemas na oferta e disponibilidade destes (ver tabelas em anexo). Nestes termos, os PTRCs podem auxiliar os países na promoção do acesso aos alimentos, mas a segurança alimentar, em si, depende das outras três dimensões, as quais demandam ações específicas.

O estudo crítico da emergência das Estratégias, nos três países, permitiu concluir que, ao menos no que concerne ao discurso, a “nova onda” é a unificação das políticas de combate à pobreza. Ou seja, está implícita na criação das estratégias, a busca por reduzir a fragmentação e a pulverização das ações nesta área.

Por outro lado, o “pano de fundo” deste discurso trouxe a busca pela racionalização dos gastos públicos e obtenção de mais resultados por meio da política de combate à pobreza. Os documentos governamentais, especialmente do México e do Peru, apresentam indícios de que os países almejam a superação da pobreza em longo prazo, ou seja, a unificação das ações para combatê-la visa superar seu ciclo vicioso intervindo em suas causas e não apenas em seus efeitos. Se houver

sucesso na execução das estratégias de combate à pobreza, os três países estariam enfrentando diretamente as causas mais profundas da pobreza.



## CONCLUSÕES

As hipóteses que foram estabelecidas para a construção desta pesquisa supunham que a evolução dos desenhos dos PTRCs no México, Brasil e Peru fossem distintos, o que levaria a contribuições diferenciadas no que concerne à política de SAN. A hipótese secundária dizia que os PTRCs formariam a base da política de combate à pobreza implementada nos três países estudados, e que estes programas seriam elementos principais no desenho e implantação da política de SAN, a qual seria subsidiária da política social e comporia a política de combate à pobreza.

A primeira hipótese foi atestada ao longo dos capítulos II, III e IV, quando discutiu-se os desenhos dos PTRCs e descreveu-se os programas de SAN implantados por cada país. A partir desta primeira hipótese, pode-se perceber que o desenho destes programas no México, Brasil e Peru deixavam “lacunas” no combate à pobreza, as quais facultaram a percepção de que era urgente a criação de uma política que unificasse as ações de combate à pobreza nos três países.

O programa Progresa-Oportunidades, no México, implementava ações vinculadas à educação, saúde e alimentação, ao passo que, no Brasil, a estratégia Fome Zero surgiu para promover a SAN a partir de diversas ações como construção de cisternas, fomento ao comércio agrícola para pequenos agricultores, dentre outras, e o PTRC era um programa subsidiário da política de SAN<sup>212</sup>. Enquanto o Peru executou seu PTRC (Juntos) antes de implantar a política de SAN (estratégia Crecer).

A estrutura do programa de transferência de renda de cada país foi diferente. No México, ele visava construir “capital humano” e aliava ações de segurança alimentar, por meio da entrega de “kits” nutricionais e estímulo ao uso dos aparelhos públicos de educação e saúde. Já no Brasil, o Bolsa Família surgiu da unificação de diferentes PTRCs, os quais tinham desenho específico; portanto, classificou-se o Bolsa Família como um programa que possui *path dependence* (dependência de trajetória). Seus objetivos oscilam entre ser uma “porta de entrada” para a população mais pobre acessar os direitos de educação e saúde e ser um programa de superação da pobreza. Ao passo que no Peru, Juntos foi um PTRC criado para superar a pobreza, com limitações de prazo para que os beneficiários participassem do programa.

Apesar dos PTRCs terem desenhos e objetivos diferentes, os quais nem sempre ficaram muito claros, eles influenciaram a política de SAN nos três países, de modo que pode-se observar a emergência das “estratégias” de combate à pobreza, cujo intuito essencial era unificar as ações nesta

---

<sup>212</sup> Souza, Luciana Rosa de. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) em 2006, com título: *Uma Análise Preliminar do Programa Fome Zero como uma Política Social de Desenvolvimento*.

área, o que inclui as políticas de SAN. Assim, pode-se dizer que a primeira hipótese foi comprovada por meio da leitura crítica e analítica dos documentos oficiais dos governos do México, Brasil e Peru, cuja conclusão apontou para uma busca de unificação das ações por parte destes governos.

A segunda hipótese levantada dizia que os PTRCs delinham a base das políticas de combate à pobreza implantada por cada um dos países, também discutida nos capítulos II, III, IV e V, sendo que, neste último, afirma-se que houve a emergência de “estratégias”, as quais buscam unificar as ações. Defende-se que tais estratégias surgiram a partir da observação, por parte dos formuladores de políticas de combate à pobreza, que esta é multifacetária e, por isso, exige múltiplas ações para ser erradicada e superada.

Além das hipóteses levantadas nesta tese, atendeu-se aos objetivos inicialmente propostos por meio deste estudo: i) discutir as mudanças na orientação das políticas sociais na América Latina (A.L.) com a incorporação dos PTRCs; ii) discutir os parâmetros adotados pelas agências internacionais para a definição da pobreza; iii) compreender as especificidades dos programas de transferência de renda e sua complementaridade com as políticas de segurança alimentar em três países: México, Brasil e Peru, no que diz respeito ao desenho destes programas; iv) apresentar as deficiências dos programas de transferência de renda na busca pelo objetivo de combater a pobreza.

No que concerne às principais conclusões obtidas por meio deste estudo, afirma-se que os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades são importantes para reduzir a pobreza em curto prazo, mas não são suficientes para superá-la. Ou seja, quando se trata de analisar estes programas, faz-se presente a dicotomia amenizar a pobreza ou superá-la. Para o primeiro objetivo, os PTRC têm gerado impactos consideráveis, mas são incapazes de promover o segundo objetivo, ou seja, erradicar as causas mais profundas da pobreza, mesmo que sua estrutura de execução esteja vinculada às condicionalidades de educação e saúde. Entende-se que para erradicar a pobreza, há que se desenvolver programas e políticas mais completas para responder a uma questão que tem múltiplas faces. Inclusive, defende-se que a superação da pobreza na América Latina ocorrerá apenas quando os sistemas de proteção social de seus países puderem cobrir mais pessoas e possuírem características de maior universalidade e unificação das ações<sup>213</sup>.

Os PTRCs existem desde 1995, (no Brasil, e 1997, no México), ou seja, há basicamente 16 anos, e mesmo assim, os três países em análise apresentam altos índices de pobreza e de indigência. O Brasil, em 2009, apresentou 24,9% de sua população na situação de pobreza (Cepal, 2010), sendo que, deste percentual, 7% estavam em situação de indigência. No Peru em 2009, 34,8% da população era

---

<sup>213</sup> Esta conclusão está baseada na obra de vários autores, dentre eles: Silva, Gomes e Castañeda (2009), Dedecca (vários estudos), Fagnani (2005), Giovanni (2009), Fonseca (2009).

pobre e, deste número, 11,5% eram classificados como indigentes. No México a taxa de pobreza aumentou entre 2009 e 2010 (Cepal, 2010). Ou seja, após 16 anos de vigência dos PTRCs e das políticas de SAN, a pobreza persiste com percentuais significativos nestes países.

Além dos dados acima sobre a redução da pobreza nos três países e na América Latina como um todo, faz-se necessário destacar que as quedas nos níveis de pobreza e indigência devem ser analisadas por outras variáveis vinculadas à conjuntura macroeconômica, as quais influenciam diretamente no padrão de vida dos mais pobres. A primeira questão essencial para entender a evolução da pobreza no México, Brasil, Peru e na América Latina é a relação entre sua redução e períodos de crescimento econômico, com maior geração de emprego e renda. Ou seja, parte da queda percentual da pobreza deve ser atribuída à maior formalização no mercado de trabalho e mais empregos. Corroborando com esta afirmação World Bank (2011, p.10) afirmou que “the strong connection between growth and poverty reduction that had helped to reduce poverty sharply in the mid-2000s resumed between 2009 and 2010”.

Além disso, os países da América Latina têm passado recentemente por momentos de maior valorização da moeda local, o que tende a baratear o custo de vida e o preço dos alimentos, afetando, assim, o padrão de vida destas populações. Com isso, parte da queda observada nos dados de pobreza nos três países relaciona-se com crescimento do PIB<sup>214</sup> valorização da moeda e melhora nas remunerações do mercado de trabalho destes países. A respeito da melhora na remuneração do mercado de trabalho na América Latina, World Bank (2011, p.7) afirmou que “disaggregating changes in household income reveals that rising labor incomes were the most important factor behind poverty reduction”

Não se trata de fazer oposição aos programas de transferência de renda com condicionalidades e menos ainda às políticas de SAN, mas, sim, criticar a tentativa de torná-los a “panacéia” para a política social na América Latina e para o combate à pobreza. Tais programas são essenciais quando cumprem o papel de promover a “entrada” dos pobres e indigentes no acesso a um conjunto de políticas sociais integradas de um país. Ou seja, defende-se que os PTRCs devem ser coadjuvantes, ao invés de se tornarem o “quase-tudo da política social” (Lavinias, 2007), como tem sido feito nos países em estudo, especialmente no Brasil e México.

Observou-se com este estudo que, nos três países, os problemas para maior e melhor efetividade da política de combate à pobreza relacionam-se com a falta de articulação dos PTRCs e das políticas de SAN com as demais ações que compõem a política social, tais como as políticas de emprego e renda,

---

<sup>214</sup> Estudos do IPEA (2010) e autores como Hoffman (2010) mostram que 60% da melhoria no índice de Gini, observada no Brasil, tem relação com o aumento do número de pessoas trabalhando com carteira assinada.

habitação, saúde, educação, previdência e assistência social dentre outras. Além disso, destaca-se a dificuldade na perenidade dos programas e ações de combate à pobreza, uma vez que um dos padrões observados nos três países foi o fato de ocorrerem mudanças nos nomes e objetivos dos programas conforme mudam os governos. Tanto assim, que existem várias Estratégias no México por exemplo, e, no Brasil também. O Peru tem programas mais recentes e por isso não apresentou grandes mudanças, mas, em termos de políticas de segurança alimentar e nutricional o país apresentou novos programas à medida que mudava o presidente do país.

Analisando os pontos de convergência entre os três países analisados nesta tese, foi mostrado que a primeira Estratégia a surgir foi Contigo (México, 2001); a segunda, Fome Zero, adotada pelo Brasil em 2005<sup>215</sup>; a última, Crecer, pelo Peru, em 2007. O México, inclusive, apresentou também a estratégia Vivir Mejor, em 2007, e o Brasil, lançou o Plano Brasil Sem Miséria em 2011. Todas estas estratégias almejam promover a integração/unificação das políticas de combate à pobreza nos países em análise.

Nesta tese, a discussão foi iniciada pelo panorama da evolução da política social na Europa – desenvolvimento do *Welfare State* – e pela análise crítica da evolução da política social na América Latina. Através desta retrospectiva pode-se perceber que a política social, na América Latina, teve como características principais a fragmentação, pulverização, focalização das ações e baixa cobertura da população. Foi no contexto de uma política social frágil e com dificuldades de implantação que surgiram os PTRCs, contexto de ajuste estrutural, ou seja, de queda nos gastos públicos e, portanto, redução do orçamento para a política social.

No capítulo II, analisou-se o programa Progres-Oportunidades, implantado no México a partir de 1997 e foram descritos os programas que compõem a política de Segurança Alimentar e Nutricional deste país. Pode-se perceber claramente que muitos destes programas foram criados para atender ao público elegível à participação do Progres-Oportunidades, mas que não foi beneficiado por ele. Ou seja, muitos programas vinculados à alimentação surgiram para corrigir erros de inclusão do Progres-Oportunidades. Observou-se também que Progres-Oportunidades baseou-se em três pilares: educação, saúde e alimentação, e, que há entrega de “kits” nutricionais para os beneficiários. O objetivo maior do programa é desenvolver “capital humano”, ou seja, aumentar o nível de escolaridade dos beneficiários para que os mesmos consigam por si só a inserção produtiva.

No capítulo III, foi analisado o caso brasileiro, Bolsa Família, o qual atendeu 12,9 milhões de famílias em 2010. Apreendeu-se que o desenho deste programa não contemplou a entrega de “kits”

---

<sup>215</sup> Conforme Grupo de Trabalho Fome Zero -GTZ-, 2005 p.89, esta informação foi retirada de Cotta & Paiva, 2010, p.89.

nutricionais<sup>216</sup>, a despeito de considerar as condicionalidades de educação e saúde. A política de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil é composta por vários programas com ações dispersas em vários ministérios, entretanto, tais ações possuem orçamentos inferiores ao do Bolsa Família. Outro aspecto que observado foi que existia, em 2010, uma dificuldade de definição dos objetivos do programa, posto que, oficialmente, havia indicação de que um dos objetivos do PBF era promover a segurança alimentar e nutricional, mas, este programa só pode afetar o acesso aos alimentos, sem afetar as outras três dimensões da SAN. Por outro lado, havia um questionamento, dentro do próprio governo, se o programa deveria tornar-se um direito, e, assim, deixar de cobrar as condicionalidades; ou se deveria tornar-se uma fonte de fomento da inserção produtiva dos beneficiários. No capítulo V, considerou-se a criação do Plano Brasil Sem Miséria como meio de dar um objetivo mais claro ao Bolsa Família, qual seja, promover a inserção produtiva sem deixar de oferecer o acesso a serviços públicos.

No capítulo IV, foi analisado o caso do Peru a partir do programa Juntos e da estratégia Crecer. Juntos foi descrito como o primeiro programa que visa promover a superação da pobreza a partir da inserção produtiva dos beneficiários, a qual deve ser viabilizada pelo Estado peruano. Juntos estabelece um prazo para permanência dos beneficiários, mas não traz discussão das responsabilidades do Estado na inserção produtiva deles quando retirados do programa. Crecer surgiu em 2007 para combater a desnutrição infantil, mas em 2010, teve seu objetivo mudado para a unificação das políticas de combate à pobreza do país; foram integrados 15 programas, de 7 ministérios diferentes e da Presidência do Conselho de Ministros. Além desta discussão, foram descritos os programas que compõem a política de SAN do Peru e concluiu-se que eles atuam apenas para os não beneficiários de Juntos, ou seja, atendem aos seus erros de inclusão.

No capítulo V, analisou-se o papel desempenhado pelas estratégias de combate à pobreza no direcionamento destas políticas, em anos recentes, nos três países. A unificação das ações tem sido o mote descrito pelos órgãos oficiais dos governos do México, Brasil e Peru. No entanto, considera-se que esta unificação é relacionada diretamente com a busca por maior eficiência no gasto orientado para o combate à pobreza. Não se questiona a necessidade de obtenção de maior eficiência no gasto público, no entanto, rechaça-se qualquer tentativa de usar a unificação dos programas de combate à pobreza para fazê-lo, já que a leitura dos documentos oficiais deixa em aberto essa possibilidade.

Por outro lado, percebeu-se quão importante é a perspectiva teórica implícita na busca pela unificação das ações, uma vez que a pobreza tem múltiplas causas que só podem ser superadas a partir

---

<sup>216</sup> Por “entrega de kits nutricionais”, entendemos a distribuição de alimentos fortificados, sendo que esta é associada aos pagamentos dos PTRCs, como nos casos do México e Peru.

de intervenções coordenadas em várias frentes, tais como ações para promover a inserção produtiva e oferta de serviços públicos essenciais, que devem ser direitos sociais, políticos e econômicos.

Apesar da comprovação das hipóteses e do cumprimento dos objetivos levantados por esta tese, consideramo-la limitada pelo recorte temático; sendo assim, muitos outros estudos podem e devem ser realizados para contemplar aspectos que este não foi capaz de abranger. Um dos aspectos não trabalhados nesta pesquisa foi a análise do papel dos atores e movimentos sociais para a emergência e o desenho dos PTRCs, das políticas de SAN e das “estratégias de combate à pobreza”.

Um outro estudo interessante, que pode ser feito a partir das análises apontadas nesta tese, é um exame mais amplo e profundo das políticas de combate à pobreza na América Latina, pautado na busca por três aspectos observados nesta tese: a estrutura de execução dos PTRCs, a caracterização das políticas de SAN e a presença ou não de documentos que defendam ou indiquem a implantação de “estratégias de combate à pobreza”.

Também merece observação e estudos futuros a análise da emergência das estratégias como um evento conjuntural ou não. Deve se perguntar se as “estratégias” teriam sido criadas apenas para reduzir gastos ou se elas trazem em si mesmas a perspectiva de unificação das ações de combate à pobreza. Esses questionamentos podem iluminar pesquisas interessantes e esclarecedoras sobre a política de combate à pobreza na América Latina. Enfim, como o surgimento das estratégias é um evento muito recente nos três países, este é um assunto que deve ser observado ao longo do tempo para que conclusões mais robustas possam ser obtidas.

Além disso, um assunto que esta tese apenas tangencia, sem aprofundar na discussão, é a definição das linhas de pobreza e os próprios dados da evolução desta ao longo dos anos. Parte da queda da pobreza observada nos três países analisados se deve ao crescimento econômico, aumento da formalização no mercado de trabalho, entre outros aspectos conjunturais para além dos PTRCs (World Bank, 2011). Além disso, considerando que o México apresenta um padrão diferente para definir a pobreza (baseado nos recortes pobreza patrimonial, pobreza de capacidades e pobreza alimentar), um estudo muito interessante seria padronizar os dados de Brasil e Peru a partir da definição dos recortes mexicanos para a pobreza.

Outra discussão importante e essencial é a análise crítica da evolução da política social como um todo (e não apenas a de combate à pobreza) dos três países e da América Latina inteira, bem como os impactos dos PTRCs sobre a superação da pobreza, mas esta análise deveria considerar séries históricas de dados.

Não foi possível pesquisar mais profundamente, nesta tese, por não termos fontes de financiamento para pesquisa de campo, a execução da retirada dos beneficiários de Juntos, após quatro

anos no programa. Seria interessante comparar como estes beneficiários ficaram após a “saída” do programa em relação a como estavam antes de “entrar” no programa, analisando o papel do Estado no processo de “superação” da pobreza por parte desta população. Enfim, uma boa pesquisa empírica poderia ser feita para analisar a estrutura de execução de Juntos-Crecer no Peru.

Nesta tese, debruçou-se em um aspecto muito tímido da realidade da política de combate à pobreza no México, Brasil e Peru, e termina-se indicando que o plano teórico de análise dos documentos governamentais evidencia um acerto dos governos ao proporem as estratégias. No entanto, na prática, este discurso tem sido muito mais vinculado à racionalização dos gastos públicos em sua pior ênfase, qual seja, a do corte orçamentário das políticas de combate à pobreza. Ressalta-se, por fim, a dificuldade dos governos na unificação das ações de combate à pobreza, dado que, mesmo após a implantação das estratégias, ainda se tem assistido à pulverização das ações nesta área, nos três países.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALCÁZAR, L.** ¿Por Qué no funcionan los Programas Alimentarios y Nutricionales en el Perú? Riesgos y Oportunidades pra su reforma. In: Grade (ed.), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2007, edition 1, volume 1, chapter 5, pp. 185-234. Disponível no site: [www.grade.org.pe/download/pubs/InvPolitDesarr-5.pdf](http://www.grade.org.pe/download/pubs/InvPolitDesarr-5.pdf), acesso em 10/09/2010.

**AURELIANO, L. & DRAIBE, S.** “A Especificidade do Welfare State Brasileiro”, in *Economia e Desenvolvimento 3*. Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.

**BALDWIN, P.** *Introduction: Welfare, Redistribution and Solidarity*. In: *The Politics of Social Solidarity – Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge University Press, 1990, Cambridge, pp. 1-54.

**BARROS, R. P.; CARVALHO, M. & FRANCO, S.** O Índice de Desenvolvimento da Família – Texto para discussão IPEA n 986, Rio de Janeiro, 2003.

**BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. & MENDONÇA, R.** Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. In: *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 117–147, junho 2006.

**BARTHOLO, L. & DUTRA, R.R.** La Efectividad de las Redes de Protección Social: El rol de los Sistemas Integrados de Información Social. Estudio de caso: Brasil. 2008.

**BASTAGLI, F.** From social safety net to social policy? The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. Working Paper n. 60, dez./2009, CASE – Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.

**BELIK, W.** Repensando las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición em América Latina. In: *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. São Paulo, Editora Hucitec, 2004, pp.9 -29.

\_\_\_\_\_. Projeto Fome Zero: o desenho de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil. In: *Fome Zero: uma história brasileira – volume I*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria*. In: Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-7, 2007.

**BETTO, F.** A Fome como Questão Política. In: *Fome Zero – Textos Fundamentais*,. BETTO, Frei (org.). São Paulo, Editora Garamond, 2004, pp. 21-32.

**BOSCHETI, I.** Seguridad social na América Latina após o dilúvio neoliberal. In: IBASE, 2007, Observatório da Cidadania, pp. 91-98. Disponível no site: [www.ibase.org.br/userimages/seguridade1.pdf](http://www.ibase.org.br/userimages/seguridade1.pdf), acesso em 14/03/2009.

**CAMACHO, H.; CÁMARA, L.; CASCANTE, R. & SAINZ, H.** El Enfoque del marco lógico: *10 casos prácticos Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Fundação CIDEAL e Acciones de desarrollo y cooperación, 2001, Madrid.

**CANCHO DIEZ, C.** *Buscando alternativas para la superación de la pobreza: Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú – Informe Final Grade – Grupo de Análisis para el Desarrollo* (2006).

\_\_\_\_\_. *Buscando alternativas para la superación de la pobreza: Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú – Revista: Economía y Sociedad*, n. 67, CIES, abril/2008.

**CARDOSO DE MELO, J.M.** Capitalismo tardio, Editora Brasiliense, 1982, São Paulo.

**CASTEL, R.** As metamorfoses da questão social – Uma Crônica do salário. Petrópolis, Ed. Vozes, 1998.

**CAVASSA, A. & VAZQUÉZ-CAISEDÓ, G.** Informe sobre los progresos y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación em Perú. Lima, Prosalus Y Asociación ARARIWA, 2007.

**CEDEPLAR & SAGI.** AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – Sumário Executivo. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar/UFMG, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. Retirado do site: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

**CHANG, H.J.** Chutando a escada – a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo, Editora Unesp, 2002.

**COBO, B. & SABÓIA, A.L.** *Uma contribuição para a discussão sobre a construção de Indicadores para implementação e acompanhamento de Políticas Públicas*. In: Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu –MG – Brasil, de 18 a 22 de Setembro de 2006.

**COHEN, E. & FRANCO, R. .** *Los Programas de Transferencias con corresponsabilidad en America Latina. Similitudes y Diferencias*. In: Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006, pp. 23-84.

**COHN, A.** Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas n. 12, jun/dez. 1995.

**COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (2006).** La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: Cepal. Retirado do site: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>, acesso em 06/01/2010.

\_\_\_\_\_. Panorama social de América Latina. Santiago, 2007 Retirado do site: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>, acesso em 06/01/2010.

\_\_\_\_\_. Panorama Social de America Latina, Santiago, 2010.  
Retirado do site: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>, acesso em 06/01/2010.

**COMITE PERUANO DE APOYO AL LLAMADO MUNDIAL A LA ACCIÓN CONTRA LA POBREZA.** Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú: Informe sobre la situación. Lima, julio/2007.

**COTTA, T.C. & PAIVA, L.H.** O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: Bolsa Família - 2003-2010: avanços e desafios, v.2. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs). Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2010.

**COUTO, B. R.** Direitos sociais: sua construção na sociedade contemporânea. In: \_\_\_\_\_. O Direito Social e Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004, p. 33-69.

**CUNHA, R.** A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família, disponível: [http://www.ipc-ndp.org/doc\\_africa\\_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO\\_ROSANICUNHA.pdf](http://www.ipc-ndp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf), acesso em 30/01/2009 [2008].

**DAVIS, B. & HANDA, S.** . *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and Caribbean*. ESA Working paper n. 06/07, 2006. Disponível no site: [www.fao.org/es/esa](http://www.fao.org/es/esa).

**DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL. 1996.** Disponível no site: <http://www.fao.org/documentos/show> , data de acesso: 12/05/2005.

**DI GIOVANNI, G.** As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. In: Caderno de Pesquisa NEPP n. 82, 2009. Disponível no site: [www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15](http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15); acesso em 08/08/2011.

**DIXON, J.** Sistemas de Seguridade Social na América Latina: uma avaliação ordinal. In: Revista OPINIÃO PÚBLICA, 2000, v.VI, n. 2, pp.263-281.

**DRAIBE, S & RIESCO, M.** *Social Policy and Development in Latin America: The Long View*. In: Social Policy & Administration issn 0144-5596, DOI: 10.1111/j.1467-9515.2009.00666.x, v. 43, n. 4, August 2009, pp. 328-346.

**DRAIBE, S.** *Bolsa-Escola y Bolsa-Familia*. In: *Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana*. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006, pp. 139-176.

**ESPING-ANDERSEN, G.** *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.  
\_\_\_\_\_. *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford. Oxford University Press, 1999.

**FAGNANI, E.** Política Social no Brasil entre 19964-2002: entre a caridade e a cidadania. Tese defendida no Insituto de Economia em 19/08/2005. Disponível: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000364931>.

**FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.** Anti-Hunger Programme: A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action, 2003.

**FERRAZ, J.C.; DE PAULA, G.M. & KUPFER, D.** Política Industrial. In: *Economia Industrial – Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Editora Campus, 2002.

**FIORI, J.L.** *Estados de Bem Estar Social – padrões e crises*. 2010. Disponível no site: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos), acesso em 10 de agosto de 2011.

**FISZBEIN, A. & SCHADY, N.** Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty, World Bank Report, 2009.

**FONSECA, A. M. M.** “Avaliação de Políticas Sociais. O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente”. In: Seminário Internacional Gasto Público Rural, Programas de Desarrollo Rural y Políticas Sociales. RLCFAO, Santiago, 21-22 de febrero de 2005.

**FONSECA, A. M. M.** Transferencias Condicionadas, estrategias de combate al hambre y la desnutricion en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO, 2009. v. 1. 107 p.

**FORD, D.** Enfoques Conceptuales y Sistemas de Información sobre Seguridad Alimentaria. In: *POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EM AMÉRICA LATINA*. São Paulo, Editora Hucitec, 2004, pp.29-49.

**FRANCKE, P. & MENDOZA, A.** Cap. IX – Peru: Programa Juntos, In: *Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana*. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006, pp. 391-432.

**FREITAS. R. C.** O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. Ver. Katal. Florianópolis v. 10, p. 65-74 jan./jun. 2007.

**GALLEGOS, A. A. & TRUEBA, I. .** Incidencia de la Seguridad Alimentaria en el desarrollo. In: *El fin del Hambre en 2025 – un desafio para nuestra generación*. Madri, Grupo Mundi-Prensa,2006.

**GAMARRA, R. G. & STUDZINSKI, K. S.** Gestión Pública e Seguridad Alimentaria no Peru. In: *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina*, 2005. Disponible: [www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org), acesso em 23/01/2008.

**GODOY, L.** Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil. In: *Série Políticas Sociales*, n. 99. CEPAL, Santiago, 2004.

**GONÇALVES, H.A.** Manual de Metodologia da Pesquisa Científica. Avercamp Editora, 2005, São Paulo.

**GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.** Pobreza, Progresos y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo. In: Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios volume II*. Brasília:Ipea, 2010.

**GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.; PAREDES, P.B. & SÁNCHEZ, G.L.** Life After Oportunidades: Impact of the Program Ten Years Later. Centro de Investigaciones y Estudios superiores em antropologia social – Occidente Technical Working Document – final version – numeral 12, 2008.

**GOUGH, I.** Global Capital, Human Needs and Social Policies.Selected Essays: 1994-99. Cap. I. London: Palgrave, 2000.

**GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. & TAKAGI, M.** Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil. In: *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Cimaadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, Buenos Aires.

**HERNANDES, D.; LÉON, J. G. & VÁZQUEZ, G.** Progres - Programa de Educación, Salud y Alimentación Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación- Primeros Avances, 1999.

**HOFFMANN, R.** Determinantes da Insegurança alimentar no Brasil: Análise dos Dados da PNAD de 2004. 2008, NEPA - UNICAMP – v.15 n.1.

**HUDSON, J.; KUHNER, S. & LOWE, S.** The Short Guide to Social Policy. Bristol, University of Bristol Press, 2008.

**HUNT, D.** *The Basic Needs Paradigm*. In: *Economic Theories of Development – an analysis of Competing Paradigms*. Londres, Ed. Great Britain, 1989, pp.259-291.

**IBASE.** Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Documento Síntese. 2008.

**IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Edição especial n.13, 2007a.

**IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Edição n.14, fev. 2007b.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Edição n.15, mar./2008.2008a.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Edição n.16, nov./ 2008. 2008b.

\_\_\_\_\_. Comunicados do IPEA, n. 59: Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados, 22 de julho de 2010.

**JACCOUD, L.; HADJAB, P.D.E & CHAIBUB, J. R.** Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA, Políticas Sociais, cap. 4. 2009.

**JIMENEZ GARCIA, R..** Balanço del Sestenio de Zedillo. 2005. Disponível: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm>, acesso em 03/08/2010.

**KERSTENETZKY, C.L.** Políticas Sociais: focalização ou universalização? In: *Textos para Discussão no 180*. RJ.: Universidade Federal Fluminense, 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, vol. 26, no 4 (104), p. 564-574, outubro-dezembro/2006.

\_\_\_\_\_. Welfare State e Desenvolvimento. In: *Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento – CEDE –2011 Texto para discussão n. 52*.

**LAVINAS, L.** Transferência de Renda: o “quase-tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In: Sicsú, J. (organizador). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007, pp.51-68.

**LAVINAS, L; MANÃO, D; GARCIA, E.H.; BITTAR, M; BAHIA, M & BEZERRA, R.A.** Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto para Discussão IPEA n.748, ISSN 1415-4765 Rio de Janeiro, julho de 2000.

**LAVINAS, L. & CAVALCANTI, A.** O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: É POSSÍVEL INCLUIR SEM UNIVERSALIZAR? In: Carta Social e do Trabalho, n. 7 – set./dez. 2007. pp. 248-290

**LAVINAS, L. & VARZANO, R.** . *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 534 – IPEA. **1997**.

**LAVINAS, L.** Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. In Revista Econômica, v. 4, n. 1, p. 25-59, junho 2002 - Impressa em outubro 2003

**LAVINAS, L.** Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa-escola. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22, GT Estrutura Social e Desigualdade, Caxambu, MG. *Anais ANPOCS*. São Paulo, SP: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1998.

**LAVINAS, L.** Programas Focalizados de Transferência de Renda: ensinamentos do Bolsa-Família no Brasil. In: Anais do XXVIII Congresso Latin America Studies Association - LASA, Rio de Janeiro, jun./2009.

**LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. O.** . Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, **2000**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 3, p. 447-477.

**LAVINAS, L.; BITTAR, M.; MANAO, D.** Impacto do Bolsa-Escola na focalização do gasto social. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, GT Estrutura Social e Desigualdade, 2000, Petrópolis, RJ.

**LENHARDT, G. & OFFE, C.** Capítulo I - Teoria do Estado e Política Social. In: Offe, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1984.

**LEVY, S.** Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008.

**LEVY, S.** Progress Against Poverty sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program. Brookings Institution Press, Washington, DC, 2006.

**LOMELI, E. V.** Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their contributions and limitations. In: The Annual Review of Sociology, 2008, 10.1146/annurev.soc.34.040507.134537, pp. 475-499.

**LÓPEZ, J.R.C.** A Mas Disciplina Fiscal Menos Pobreza: Revision del Gasto Público en Perú. 2004, Bogotá. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**MÁRQUEZ, J. R.J. & CASTAÑOS, C.A.M.** Una Análisis del Programa Oportunidades en el Estado del Mexico. Série Marginación y Pobreza – Cuadernos para el Desarrollo Social. 2006. Disponível no site: [http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/cieps\\_doc\\_des8oport.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/cieps_doc_des8oport.pdf), acesso em 10/01/2011.

**MARSHALL, T.H.** Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967, pp. 57 a 114.

**MARTINEZ, R.** Hambre y desiguald en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Série Políticas sociais, n. 112, 2005.

MDS Jornal. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fevereiro 2009a – n.12 – Inclusão e Oportunidade.**

MDS Jornal. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fevereiro 2009a – n.12 – Inclusão e Oportunidade.**

MDS Jornal. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fevereiro 2009b – edição especial n.3 -MDS e Prefeituras: Integração que fortalece a rede de proteção social.**

MDS Jornal. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fevereiro 2009b – edição especial n.3 -MDS e Prefeituras: Integração que fortalece a rede de proteção social.**

**MDS.** Atuação das Instâncias de Controle Social. In: Bolsa Família - 2003-2010: avanços e desafios, v.2. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs), 2010.

**MEDEIROS, M.; BRITTO, T & SOARES, F.** Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate. In: IPEA, texto para discussão, n.1283, Brasília, junho de 2007.

**MENEZES, F.** *O Conceito de Segurança Alimentar.* In: *As Faces da Pobreza no Brasil – Programa de Trabalho.* Rio de Janeiro, ActionAid Brasil, 1998, p.59-112.

**MESA-LAGO, C.** A reforma estrutural dos Benefícios de Seguridade Social na América Latina: Modelos, Características, Resultados e Lições. In: Coelho, V. S. P. (org). A reforma da Previdência Social na América Latina. FGV Editora, 2003.

**MINISTÉRIO DA SAÚDE (2005).** Guia alimentar para a população brasileira. Disponível no site: [dtr2001.saude.gov.br/editora/produtos/livros/pdf/05\\_1109\\_M.pdf](http://dtr2001.saude.gov.br/editora/produtos/livros/pdf/05_1109_M.pdf), acesso em 06/09/2011.

**MKANDAWIRE, T.** Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Social Policy and Development Programme Paper Number 23, United Nations Research Institute for Social Development December, 2005.

**NEUFELD, L.; GARCÍA-GUERRA, A; LEROY, J.; LÓPEZ, M. L. F.; GAXIOLA, A N. F.; RIVERA-DOMMARCO, J. A (mimeo).** Impacto del Programa Oportunidades em Nutrición y Alimentación en Zonas Urbanas de México. Instituto Nacional de Saúde Pública, Dirección de Epidemiología de la Nutrición. Disponível no site: [www.sedesol.gob.mx/archivos/.../evaluacion\\_inpacto\\_nutricion.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/.../evaluacion_inpacto_nutricion.pdf).

**PEROVA, E. & VAKIS, R.** Welfare impacts od the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation. The World Bank, 2009.

**PIERSON, C.** 'Late Industrialisers' and the Development of the Welfare State. Background paper for the project 'Social Policy in a Development Context' United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2003, Palais des Nations, Genève, Switzerland.

**PINGALI, P.; STAMOULIS, K.; & STRINGER, R.** *Erradicating extreme poverty and hunger: towards a coherent policy agenda.* ESA working paper, 2006, n. 06-01. Disponível no site: [www.fao.org/es/esa](http://www.fao.org/es/esa).

**PIRES, M.J.R & RAMOS, P.** O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. In: Revista Econômica do Nordeste, v. 40, n. 3, jul.-set./2009.

**POLANYI, K.** A Grande Transformação. Campus, 1980, Rio de Janeiro.

**RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M.** *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.* In: Cuadernos de Desarrollo humano, 2003, n. 10, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).

**RAWLLINGS, L.B.** A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs, 2005. World Bank Research Observer, v. 20(1), pp. 29-55.

**ROCHA, L.E.V.; MOREIRA, R.B. & SANTOS, G.** Índice de Desenvolvimento da Família (IDF): uma análise para as microrregiões e grupos demográficos do Estado de Minas Gerais. 2008. Disponível no site: [http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/D08A114.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A114.pdf)

**ROCHA, S.** Alguns Aspectos Relativos à Evolução 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil. 2006. Disponível: <http://www.centrodametropole.org.br/seminarios/SRocha.pdf>.

**SALCEDO, S.** El marco teórico de la Seguridad alimentaria. In: *Políticas de Seguridad Alimentaria nos países de la Comunidad Andina.* Santiago do Chile: FAO – RLC, 2005.

**SANTOS, A F. T. (mimeo).** Teoria do Capital Intelectual e Teoria do Capital Humano: Estado, Capital e Trabalho na Política Educacional em dois Momentos do Processo de Acumulação Retirado do site: [www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf) , acesso em: 09/04/2010.

**SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J.** O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, v. 9. Porto Alegre: 1998, p. 49-87

**SCOTT, J.S.** Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa): México. Estudio RIMISP-FAO, 1999. Retirado do site: [www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1723](http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1723) - Chile , acesso em 22/06/2011.

**SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISSION DE ASSUNTOS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS – ST/CIAS.** Ventanilla Unica Social: Propuesta de Manual de Operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer, 2007. Governo do Peru: <http://www.crecer.gob.pe/crecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico de los Actuales Sistemas y/o Instrumentos de Monitoreo y Evaluación de 15 programas sociales, Lima. Disponível no site: [http://www.cias.gob.pe/sinameis\\_publicaciones.php](http://www.cias.gob.pe/sinameis_publicaciones.php), acesso em 07/01/2010. 2010b.

\_\_\_\_\_ . Marcos Lógicos de los Programas Sociales de la Estrategia Nacional Crecer, Lima. Disponível no site: [http://www.cias.gob.pe/sinameis\\_publicaciones.php](http://www.cias.gob.pe/sinameis_publicaciones.php), acesso em 07/01/2010. 2010a.

**SEDESOL.** Progresá - Programa de Educación, Salud y Alimentación Más oportunidades para las familias pobres. 1999.

**SEDESOL.** La política social del gobierno de México 1995-2000. Disponível no site: [www.sedesol.gob.mx/.../La Política social del Gobierno de Mexico 1995-2000xx.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/.../La_Politica_social_del_Gobierno_de_Mexico_1995-2000xx.pdf), acesso em 03/08/2010. (2001a).

**SEDESOL.** *Manual Micro Regiones. Programa de Abasto Social de Leche Liconsa. Sedesol, 2004. Retirado do site: [www.liconsa.gob.mx](http://www.liconsa.gob.mx).*

**SEDESOL.** *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Plano Nacional del Desarrollo, 2002-2006, Sedesol, 2003 – 1ª edição.*

**SEDESOL.** *Superación de la Pobreza: una tarea Contigo. Programa Nacional del Desarrollo Social 2001-2006. Plano Nacional de Desarrollo (PND, 2001-2006), Sedesol, 2001, 1ª edição, 2001b.*

**SEDESOL.** *Vivir Mejor – política social del gobierno federal. 2007, Disponível no site: [www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir\\_mejor.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf), acesso em 03/08/2010.*

**SEDESOL.** *Síntesis Informativa. 2010. Disponível em: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Síntesis Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.L.swb%23swbpress\\_Content%3A145&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Síntesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Content%3A145&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Category%3A1). Acesso em: 15/08/2010.*

**SEN, A.** *Desenvolvimento como Liberdade.* São Paulo, Cia das Letras, 1999.

**SILVA, M. O.; YASBEK, M. C; De Giovani, G.** A Política Social Brasileira no Século XXI – a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Editora Cortez: 2004.

**SILVA, P.** Mission (Im)possible? Getting CCTs to Break the Intergenerational Poverty Cycle. Lessons from Mexico and El Salvador. GTZ, 2008.

**SOARES, S.; OSÓRIO, R; SOARES, F, MEDEIROS, M & ZEPEDA, E. (2007).** Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts Upon Inequality. disponível: [www.undp-povertycentre.org\pub\ipcworkingPaper35.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/pub\ipcworkingPaper35.pdf)

**SOJO, A.** *La Trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales.* In: Revista de La CEPAL, 2007, n. 91.

**SOTOMAYOR, O. E.** Diseño del modelo de Gestión y del Esquema de Operación del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural – Agro Rural. Ministerio de Agricultura, República del Perú. Informe de Consultoría, 2008.

**SZÉKELY, M.** *Estrategia Contigo.* Documento presentado en la Conferencia Internacional Mejores Prácticas de Política Social, 2003, Sedesol y Banco Mundial

**TAKAGI, M. & BELIK, W.** A Implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: Antonio César Ortega e Niemeyer Almeida Filho. (Orgs.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. 1 ed. Campinas: Alínea, 2007, v. 1, p. 187-208.

**TIMMERMANS, A. & BEIKLIE, I.** Institutional Conditions for Policy Design: Types of Arenas and Rules of the Game. In: ECPR Joint Sessions of Workshops Mannheim, 26-31 March 1999.

**TITMUSS, R.M.** Cap. II – What is social policy?. In: Titmuss, R.M. Social Policy an introduction. Londres, Editora George Allen & Unwin Ltda, 1974.

**TOWNSEND, P.** Capítulo I – Introduction: Concepts of Poverty and Deprivation. In: Townsend, P. Poverty in the United Kindom: a survey of household resources and standards. University of California, 1979.

**TRUEBA, I.** *El Hambre*. In: El fin del Hambre en 2025: un desafío para nuestra generación. Madrid, Artes Graficas Cuesta, 2006, pp. 31-125.

**VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.W.S. & PAES-SOUSA, R.** O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil .UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Policy Papers, 2006, n. 17

**VAN PARIJS, P. & VANDERBORGHT, Y.** *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

**VAN PARIJS, P.** O que é uma sociedade justa? Introdução à prática da filosofia política. São Paulo: Ática, 1997. 280p. (Série Temas, 54);.

**VILLATORO, P.** *Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina*. In: Revista de la CEPAL, 2005, n. 86. Disponible no site: [www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/22219/P22219.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/22219/P22219.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt)

**WALKER, M. & UNTERHALTER, E.** Amartya Sen Capabilities approach and social justice in Education. Editora: PALGRAVE MACMILLAN, 2007.

**WORLD BANK.** *On the Edge of Uncertainty: poverty reduction in Latin America and the Caribbean during the Great Recession and beyond*. Document of World Bank, 2011. Available: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html>, acesso em 13/01/2012.

**YASBEK, M. C.** O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo Perspectiva*. [online]. abr./jun. 2004, vol.18, no.2 p.104-112. Disponível na World Wide Web: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8392004000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392004000200011&lng=pt&nrm=iso). ISSN 0102-8839.

## ANEXOS

Tabela 11 : Evolução da Produção de grãos no México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

<b>Produção de Grãos (Kilograma líquida/per capita)</b>			
<b>ANO</b>	<b>México</b>	<b>Brasil</b>	<b>Perú</b>
1990	107	76	59
1991	97	86	53
1992	108	100	48
1993	98	96	60
1994	103	100	76
1995	101	106	64
1996	108	94	68
1997	102	91	76
1998	104	82	81
1999	96	97	98
2000	97	92	98
2001	105	109	103
2002	96	97	105
2003	103	124	105
2004	105	121	90
2005	94	106	111
2006	103	107	107
2007	109	122	109
2008	114	139	122
2009	100	125	129

Fonte: <http://faostat.fao.org/site/609/DesktopDefault.aspx?PageID=609#ancor>, acesso 10/12/2010.

México: a taxa de crescimento média anual da produção de grãos foi de 0,07% no período em análise – Por meio de regressão logística.

Brasil: taxa média de crescimento anual na produção de grãos foi de 2,04%

Peru: a taxa média de crescimento anual da produção de grãos foi 4,73%.

Tabela 12: Disponibilidade calórica em Kcal *per capita* para México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

Disponibilidade calórica - energia			
Ano	MÉXICO	BRASIL	Perú
1990	3065,75	2722,61	2019,13
1991	3093,96	2780,23	2175,87
1992	3109,06	2773,91	2137,9
1993	3123,97	2777,62	2146,44
1994	3121,94	2821,95	2201,5
1995	3090,35	2816,23	2197,3
1996	3118,59	2846,22	2263,13
1997	3094,44	2859,41	2322,12
1998	3100,44	2858,36	2261,78
1999	3112,4	2870,8	2276,37
2000	3171,7	2884,84	2366,65
2001	3224,21	2896,13	2320,78
2002	3246,8	2930,63	2335,14
2003	3256,64	3069,07	2281,51
2004	3258,08	3083,5	2316,78
2005	3223,35	3082,08	2402,69
2006	3245,19	3102,53	2417,02
2007	3266,31	3112,51	2457,04
2008	s/d	s/d	s/d
2009	s/d	s/d	s/d

Fonte: <http://faostat.fao.org/site/609/DesktopDefault.aspx?PageID=609#ancor>, acesso em 10/12/2010.

México: taxa média de crescimento da disponibilidade calórica de 0,38% no período analisado.

Brasil: a taxa média de crescimento anual da disponibilidade calórica *per capita* foi de 0,78%.

Peru: a taxa média de crescimento anual da disponibilidade calórica foi de 0,046%

Tabela 13: Consumo de alimentos<sup>217</sup>/ano em toneladas para México, Brasil e Peru entre 1990 e 2009

ANO	Consumo de alimentos/ano toneladas		
	MX	BR	PE
1990	32.160.896	38.248.352	3.169.193
1991	30.256.403	40.903.585	3.344.419
1992	32.366.903	47.698.284	3.755.260
1993	34.839.028	48.130.204	4.116.970
1994	33.108.204	51.100.968	4.459.479
1995	32.146.598	51.904.415	4.334.653
1996	36.774.343	53.029.762	4.632.061
1997	35.771.864	51.044.886	4.716.803
1998	41.537.481	50.043.414	5.204.448
1999	39.116.705	52.089.155	5.222.918
2000	40.963.767	52.940.580	5.266.088
2001	44.360.273	56.736.335	5.496.219
2002	45.701.509	53.116.165	5.572.222
2003	48.495.294	57.463.411	5.478.028
2004	49.757.656	59.968.947	5.693.000
2005	47.256.440	59.712.893	6.285.863
2006	51.378.149	61.007.438	6.381.395
2007	50.220.703	64.118.174	6.692.747
2008	s/d	s/d	s/d
2009	s/d	s/d	s/d

Fonte: site <http://faostat.fao.org>, acesso em: 10/12/2010

México: taxa média de crescimento foi de 3,308% ao ano entre 1990 e 2007

Brasil: taxa média de crescimento do consumo de alimentos foi de 2,27% ao ano entre 1990 e 2007.

Peru: a taxa média de crescimento do consumo de alimentos foi 3,94% ao ano entre 1990 e 2007.

217 O site da FAO coloca estes alimentos como “productos cultivos equivalente primario-cerealez, excepto cerveza”, ou seja, são produtos primários basicamente constituídos por cereais, com exceção de cerveja.