

Juntos e Bolsa Família: uma análise comparada a partir de seus desenhos

Luciana Rosa de Souza ¹

Resumo

O objetivo do artigo é comparar dois programas de Transferência de Renda com Condicionalidades, os quais surgiram em momentos diferentes do tempo. O primeiro foi o Bolsa Família, cuja concepção nasceu no Brasil nos anos 1990 (95), ao passo que, o segundo programa analisado foi Juntos, implantado a partir de 2005 no Peru, com inspiração em programas pioneiros. Assim, este artigo visa apreender os avanços e retrocessos presentes no desenho e implementação de ambos com intuito de promover uma análise capaz de facultar a visualização da “aprendizagem” na implementação destes modelos de programas de combate à pobreza, os quais têm ganhado espaço crescente dentre as políticas desta natureza. O artigo foi dividido em três partes, na primeira discutimos o histórico dos dois programas de forma a estabelecer um panorama contemplando o desenho de ambos desde da sua concepção. Assim, na primeira subdivisão do artigo discutimos o Programa Bolsa Família, desde de sua concepção (ainda dentro do escopo do programa Fome Zero), e, em um segundo momento, em uma subdivisão ainda na primeira parte do artigo, apresentamos o nascimento do programa Juntos. Na segunda parte fizemos um retrospecto das informações referentes à implementação de ambos os programas, neste ponto apresentamos os indicadores criados por ambos países para acompanhar a execução dos programas. Em um terceiro momento apresentamos os avanços de Juntos frente o Bolsa Família, e posteriormente, tecemos considerações sobre a pesquisa e descrevemos a “aprendizagem” criada a partir da análise crítica destes programas.

Palavras-chave: Políticas de combate à pobreza; Transferência de renda com condicionalidades; Comparação de políticas; Juntos e Bolsa Família.

Abstract

“Juntos” and “Bolsa Família”: a comparative analysis from their drawings

The objective of the article is to compare two programs of Conditional Cash Transfer, which had had sprouting at different moments of the time. The first one to appear was the Bolsa Família, whose conception was born in Brazil in years 1990 (95), to the step that, as the analyzed program was Juntos, was born in 2005 in Peru, with inspiration in pioneering programs. Thus, this article

(1) Doutora em Economia Aplicada do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: lurosasz@gmail.com.

aims at to apprehend the advances and retrocessions on the drawing and implementation of both with intention to promote an analysis that must authorize the visualization of “ learning” in the implementation of this poverty against program, which has gained increasing space amongst the public politics. The article was divides in three parts, in the first one argues the description of the two programs of form to establish a panorama contemplating the drawing of both since of its conception. Thus, in the first subdivision of the article we argue the Bolsa família Program, since of its conception (still inside of the target of the program Hunger Zero), and, at as a moment, a subdivision still in the first part of the article, we present the Juntos birth of the program. In the second part we made one retrospecto of the referring information to the implementation of both the programs, in this point we show the created pointers by both countries to follow the implementation of the programs. At one third moment we describe the Juntos advances of front the Bolsa família Program, and later, we weave notes on the research and we describe a “ learning” created from the critical analysis of these programs.

Keywords: Policies to combat poverty; Conditional cash transfer; Compared policies “Juntos” and “Bolsa Família”.

Introdução

Os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades têm sido um assunto bastante estudado e discutido dentro do tema combate à pobreza. Estes programas têm sido aplicados em diversos países do Mundo, especialmente na América Latina onde têm integrado as políticas de combate à pobreza e à exclusão social. Entretanto, apesar de existirem resultados positivos demonstrados por pesquisas que evidenciam os impactos destes programas sobre a redução da pobreza ainda persistem questões não respondidas relacionadas ao desenho, execução e resultados fornecidos por eles. Uma das questões ainda em aberto é: o desenho dos programas de transferência de renda implantados em alguns países da América Latina têm produzido resultados consistentes para combater a pobreza e a exclusão social?

No intuito de contribuir com a indagação acima, este artigo teve por objetivo central entender o processo de aprendizagem vigente em dois programas de transferência de renda aplicados na América Latina, Bolsa Família e Juntos. Em vista disso, foi usado o método de estudo comparativo para analisar os dois programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (TRC) que surgiram em momentos diferentes de implantação de ações desta natureza na América Latina. Um estudo comparativo entre políticas de combate à pobreza

é útil para mostrar avanços e retrocessos, ou seja, visa construir uma linha de “aprendizagem” dos programas a partir do desenho e implementação. Em economia o termo linha de “aprendizagem” refere-se a uma representação gráfica da evolução da taxa de aprendizagem (de uma pessoa ou de uma ciência) em relação a determinada atividade ou uso de determinada ferramenta. Entendemos que a comparação do desenho de programas de transferência de renda em diversos países pode produzir um percurso de aprendizagem capaz de auxiliar na implementação e nos resultados obtidos por estas políticas. Neste sentido, o primeiro programa usado como referência para a comparação foi o Bolsa Família cuja concepção surgiu nos anos 1990 (95) no Brasil e fez parte de um conjunto pioneiro de programas de transferência de renda com condicionalidades aplicadas desde então na América Latina. Vale ressaltar que o Bolsa Família nasceu com base na unificação de um conjunto de programas pulverizados de transferência de renda que foram implantados pelo governo federal a partir de 2001.

O segundo programa estudado e comparado foi Juntos, o qual surgiu em 2005 no Peru inspirado em dois programas pioneiros : Oportunidades - mexicano e Bolsa Família – brasileiro (Francke; Mendoza, 2006). O programa Juntos surgiu com os objetivos de reduzir a pobreza e desenvolver o capital humano dos beneficiários (Perova; Vakis, 2009). Um aspecto que deixa o estudo de Juntos muito interessante é o fato de o mesmo ter dado abertura à participação da população na gestão dos recursos, e ter definido tempo máximo de permanência no programa. Nas palavras de Francke e Mendoza (2006) “no desenho de Juntos se estabeleceu deliberadamente uma estrutura diretiva onde o Estado não teve um poder absoluto porque se incorporou uma considerável representação proveniente da sociedade civil”.

Este artigo partiu da hipótese de que o programa Juntos por ter sido implementado mais recentemente pôde aproveitar pontos fracos e fortes presentes no desenho e implementação dos dois programas pioneiros que lhe serviram de inspiração (Oportunidades e Bolsa Família). Assim, esta hipótese será testada por meio do entendimento dos avanços e retrocessos presentes no desenho e implementação de ambos os programas. Para tanto, fizemos um estudo comparativo que permitiu desenhar o percurso de aprendizagem dos termos que embasaram a concepção e implementação desta política de combate à pobreza em ambos países.

O artigo foi dividido em três partes, na primeira discutimos o histórico dos dois programas de forma a estabelecer um panorama contemplando o desenho de ambos. Assim, na primeira subdivisão do artigo discutimos o Programa Bolsa Família (PBF), desde de sua concepção (ainda dentro do escopo do programa Fome Zero), e, em um segundo momento, em uma subdivisão ainda na primeira parte do artigo, apresentamos o nascimento do programa Juntos. Na segunda parte fizemos um retrospecto das informações referentes à implementação de ambos os programas, neste ponto apresentamos os indicadores criados por ambos países para acompanhar a implantação dos programas. Em um terceiro momento mostramos os avanços de Juntos frente ao Bolsa Família, posteriormente, tecemos considerações sobre a pesquisa e descrevemos o percurso de “aprendizagem” criado a partir da análise crítica destes programas.

1 Panorama histórico do Bolsa Família e Juntos

Este primeiro momento do artigo será usado para apresentar o histórico dos dois programas em cada país. Esta parte do estudo faz-se essencial para auxiliar na análise comparativa dos mesmos que será realizada posteriormente.

1.1 Bolsa Família e seu percurso histórico

Iniciamos o estudo sobre a implantação dos programas de Transferência de renda no Brasil a partir das experiências municipais (locais), as quais despontaram em 1995. Para esta parte inicial usamos o texto de Draibe (2006) que apresentou o histórico da implantação das políticas de transferência de renda no Brasil.

Em 1995 foram iniciadas as experiências pioneiras nas cidades de Campinas e do Distrito Federal, com transferência de recursos às famílias que garantissem a frequência escolar de suas crianças; este primeiro momento das experiências brasileiras coincidiu com a fase de implantação dos programas pilotos feita no México pelo Banco Mundial. Ressaltamos que no caso brasileiro não houve uso de recursos externos aos municípios². Ao passo que os programas

(2) As experiências brasileiras nos anos 90 não recorreram a recursos orçamentários federais e nem estaduais, menos ainda recursos oriundos de agências de fomento externos.

pilotos implementados no México contaram com 100% dos recursos oriundos do Banco Mundial. Em 1996 foi criado o Programa Bolsa Escola do município de Belo Horizonte³.

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) foi inaugurado pelo governo federal, somente a partir deste programa é que o governo federal passou a financiar experiências de TRC no país. Este programa foi focalizado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante⁴ tendo o governo federal como responsável pelo seu orçamento e sua execução.

Como uma “evolução” do PETI, mas, agora não restrito ao combate ao 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, almejou transferir recursos para manter as crianças frequentando a escola. Ainda em 2001, ano de recessão no país, foi criado mais um programa de transferência de renda chamado de Bolsa Alimentação (BAL), este foi vinculado ao Ministério da Saúde e tinha como objetivo melhorar os aspectos nutricionais dos beneficiários facilitando o acesso aos alimentos por meio da renda transferida.

Em 2002, com acirramento da crise internacional, especialmente após a ampliação do preço do petróleo e 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 de até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento”.

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

(4) O trabalho infantil degradante pode ser caracterizado como formas de uso da mão-de-obra infantil em situações nas quais as crianças ficam em risco de saúde ou social. Exemplos de trabalho infantil degradante são: crianças trabalhando em olarias, ou carvoarias, crianças usadas para o tráfico de drogas, dentre outros.

Com o novo presidente da república, em 2003 foi criado o programa Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada “Fome Zero”. O Cartão Alimentação era gerido pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), visou facilitar o acesso aos alimentos, usando especificamente um recurso que deveria ser direcionado exclusivamente para a compra de alimentos. O intuito deste expediente usado no cartão alimentação era internalizar a renda nos municípios mais pobres para dinamizá-los economicamente.

Ainda em 2003 (outubro) foi criado por Medida Provisória (n. 132/03) o Programa Bolsa Família (PBF). A criação do Bolsa Família visou unificar todos os programas de transferência de renda acima descritos, com exceção do PETI, todos os demais, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, e, Cartão Alimentação. Em 2004 foi Promulgada a Lei da Renda Básica de Cidadania – Lei n. 10.835, de 2004, e, no mesmo ano foi convertida em Lei a Medida Provisória que criou o PBF, lei n. 10.836, de 2004. Alguns autores como Suplicy (2006) e Lo Vuolo (2004) defendem que a evolução do Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, ocorrerá com a implantação da Renda Básica de Cidadania. A Renda Básica de Cidadania é uma proposta de universalização da transferência de renda, ou seja, todos os brasileiros terão direito a uma renda, independentemente do cumprimento de qualquer condicionalidade.

A criação do PBF almejou minimizar a fragmentação e pulverização das ações do governo federal, por meio da unificação de quatro programas que tendiam a partilhar 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)⁵. De acordo com Silva, Yasbek e 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

(5) O Bolsa Escola pagava R\$15,00/criança, para as famílias com renda per capita menor que R\$90,00 (em 2001, R\$90,00 era um valor significativo). O auxílio-gás pagava R\$15,00/família para famílias com renda per capita de ½ salário mínimo. O programa Bolsa Alimentação pagava entre R\$15,00 e R\$45,00, dependendo do número de pessoas na família, condicionando o benefício à existência de mulheres grávidas ou lactantes e crianças. O cartão alimentação foi criado em 2003 e, entregava R\$ 50,00/família com renda per capita menor que R\$ 70,00. (Fontes diversas de informação).

destinados a programas dessa natureza”. Conforme documento do Ministério do Desenvolvimento Social, o PBF se articula em torno de três dimensões:

- “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”.⁶

Atualmente o PBF está configurado por um benefício voltado às famílias (com ou sem filhos) na extrema pobreza com renda mensal de até R\$ 70,00⁷ por pessoa. E as famílias pobres com renda mensal de até R\$ 140,00, 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, o primeiro chamado de benefício básico repassa R\$ 70,00 para famílias extremamente pobres. O segundo benefício variável cujo valor é R\$ 32,00 sendo direcionado às famílias que tenham gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, porém, o benefício variável tem um limite máximo de três auxílios por família, logo o valor máximo do auxílio variável é de R\$ 96,00. E por fim, o último benefício, o qual é variável e vinculado ao adolescente (foi implementado em 2007) repassa R\$ 38,00 às famílias que possuam adolescentes entre 16 e 17 anos, com limite de 2 benefícios por família (ou seja, R\$ 76,00). O Bolsa-Família passou a entregar os benefícios a partir do mês de outubro de 2003.

(6) Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/. Acesso em: 2 mar. 2009.

(7) Retirado de: <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%20em%202011>. Acesso em: 13 mar. 2011. Não concordamos com o corte de pobreza feito pelo PBF, uma vez que R\$70,00 hoje em dia representa apenas 13% do valor do salário mínimo, fato que torna subestimado o número de pobres extremos e pobres (recorte de R\$140,00). Se a linha da pobreza definida pelo MDS fosse de ½ salário mínimo per capita para os pobres extremos e 1 salário mínimo per capita para definir os pobres o número de pobres e pobres extremos seria bem maior do que o que foi constatado pelo governo (16 milhões de famílias).

O maior benefício possível para uma família beneficiária do PBF é R\$ 312,00, para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes, dentre famílias pobres extremas. Já dentre as famílias cuja renda per capita for maior que R\$ 70,00 e menor R\$ 140,00, os benefícios nas situações em que hajam três crianças e dois adolescentes, ou seja, o benefício máximo será de R\$ 172,00.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são:

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- **Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS⁸, 2009)

Conforme informações disponíveis no site do 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). Assim, existe uma fiscalização do cumprimento das condicionalidades, e, existe um rol de punições para casos de descumprimento. Segundo o MDS, os efeitos punitivos do descumprimento das condicionalidades são gradativos e podem chegar à suspensão dos benefícios, caso o descumprimento seja repetido por cinco vezes. A gradação das punições é a seguinte⁹:

- no primeiro descumprimento a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;
- no segundo descumprimento a família terá uma sanção e o benefício será bloqueado por 30 dias, mas recebe acumulado no mês seguinte;
- no terceiro descumprimento, o benefício da família será suspenso por 60 dias;

(8) Retirado de: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades. Acesso em: 9 set. 2009.

(9) Retirado de: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/advertencias-e-sancoes>. Acesso em: 21 maio 2010.

- no quarto registro, o benefício da família será suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos, as parcelas não serão geradas e a família fica sem receber o benefício;
- no quinto registro de descumprimento a família poderá ter o benefício cancelado.

Segundo informação obtida no site do MDS, entre agosto de 2006 e janeiro de 2008 foram cancelados apenas 4,45%¹⁰ dos benefícios que receberam a primeira advertência. Vale destacar que o desenho do programa Bolsa Família está direcionado para duas questões primordiais. A primeira é o atendimento emergencial via transferência de recursos monetários, e, a segunda guarda relação com as condicionalidades que visam melhorar a escolaridade no intuito de reduzir a pobreza das famílias beneficiárias no longo prazo.

A concepção descrita acima participa da perspectiva de combate à fome proposta pela Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO), a qual defende que as políticas para combater a fome¹¹ precisam ser compostas por uma “dupla” ou *twin track* que combine o atendimento emergencial contra fome, e, os pré-requisitos de médio e longo prazo para evitar que as pessoas caiam novamente na situação de fome (FAO, 2003). Ou seja, existe uma intervenção emergencial e de curto prazo que visa aplacar a fome, e, existe uma intervenção estrutural que engloba ações de médio e longo prazo para reduzir a tendência de retorno à situação de fome. Assim, argumentamos que a transferência de renda é uma ação emergencial que demanda medidas estruturais para evitar que as pessoas voltem novamente a sofrer fome.

Por outro lado, precisamos considerar que o desenho das políticas de transferência de renda com condicionalidades têm apontado para a consolidação de uma rede mínima de proteção social (Bastagli, 2009, p.4). Vale destacar que estas políticas são formadas por três componentes: a transferência monetária, o mecanismo de focalização e as condicionalidades vinculadas, especialmente, à educação e saúde. Conforme Bastagli (2009, p.2) “em resumo, PTRCs transferem

(10) Segundo o documento do MDS, entre agosto de 2006 e janeiro de 2008 foram aplicadas 2.092.394 advertências, sendo que destas, tornaram-se cancelamento do benefício 93.231.

(11) Entendemos que a fome é a expressão imediata e mais forte da pobreza, por isso, apesar de discutirmos os programas de Transferência de Renda com Condicionalidades como um programa de combate à pobreza, fazemos menção às ações de combate à fome.

renda para que os pobres sigam um curso pré especificado de ação”¹². No caso do PBF fica bem estabelecido qual seria o curso de ação esperado pelo programa de transferência de renda, qual seja, reduzir a pobreza no curto prazo (aspecto emergencial), e, por meio do uso dos aparelhos públicos de saúde e educação reduzir a pobreza no longo prazo. O uso dos aparelhos públicos de saúde e educação aparecem aqui como a face estrutural que acompanha a transferência de renda.

Ressaltamos que em 2008 emergiu a interface do PBF com programas conduzidos pelas três esferas de governo, a fim de ampliar as oportunidades sócio-econômicas abertas às famílias atendidas. Estes programas buscam criar meios para inserção dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho. Os chamados programas complementares não fazem parte do Bolsa Família, mas a ele se articulam e abrangem iniciativas como programas de alfabetização de adultos, disponibilização de microcrédito e outras alternativas de geração de trabalho e renda.

Entendemos que a interface do PBF com outros programas de governo indica uma preocupação emergente com a criação de “portas de saída” do PBF, ou seja, criação de meios para que os beneficiários possam ser emancipados em relação ao programa e consigam sobreviver sem depender do mesmo. Ressaltando que a perspectiva de “portas de saída” do programa não havia aparecido na proposta original do PBF, e, que esta foi sendo incorporada ao programa na medida em que atores que se opõe ao programa passaram a criticá-lo dizendo que o programa “não ensina a pescar, apenas dá o peixe”. Após traçar o panorama histórico do PBF, descreveremos o panorama histórico do surgimento do Juntos, o programa peruano.

1.2. Programa Juntos: contexto político e econômico de sua criação

O Peru tem apresentado crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) ao longo dos últimos anos, especificamente após 2001. No período entre 2005 e 2007, por exemplo, o país apresentou taxas de crescimento do PIB bastante

(12) Tradução livre a partir do texto original: “*in sum, CCTspays a transfer to the poor provide they follow a pre-specified course of action*”. CCT e PTRC são siglas que em português significam Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades.

altas, em 2005 o PIB cresceu 6,4% em relação a 2004; em 2006 o PIB cresceu 7,6% em comparação com 2005; ao passo que em 2007 o PIB cresceu 8,9% em comparação a 2006. Recentemente, este país apresentou uma redução dos níveis de pobreza extrema e de pobreza¹³, saindo de uma situação em que 24,4% da população peruana encontrava-se em situação de pobreza extrema em 2001 para um nível de pobreza extrema de 16,1% em 2006¹⁴. Para facilitar a análise passaremos a um breve retrospecto da política social no Peru pós 1976.

O período 1976-79, foi a fase em que o Peru experimentou uma profunda crise econômica que jogou milhares de famílias na pobreza, foram “implantadas” as primeiras ações de distribuição de alimentos no país. Segundo Francke e Mendoza (2006, p. 392) foi durante estes anos que “diante da inoperância e ausência de Estado, que se organizaram centros de restaurantes populares em Lima e nas principais cidades do país¹⁵”.

Os anos 80 no Peru 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 restaurantes populares tornaram-se elementos vitais para a subsistência de um grande número de peruanos (Francke; Mendoza, 2006, p. 392). Na segunda metade dos anos 80, uma gama de programas e ações alimentares foi expandida e intensificada, tais como expansão dos restaurantes populares, entrega de cestas de alimentos e de kits nutricionais, entretanto, estes programas padeceram de críticas de manipulação política. Observando este percurso das ações alimentares no Peru podemos perceber que as medidas tomadas em face à crise tiveram caráter emergencial.

Já nos anos 90 foram intensificadas as denúncias de uso dos programas sociais com fins políticos. Foi neste contexto que surgiu o Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FOCONDES) criado em 1992. Conforme

(13) Pobreza extrema conforme definição do Banco Mundial refere-se aos indivíduos que sobrevivem com menos de U\$1,00 por dia. Enquanto a pobreza, refere-se aos indivíduos que sobrevivem com recursos entre U\$1 e U\$2 ao dia.

(14) Fonte: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 IV) 1997-2006. Retirado do documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, Secretaría Técnica. Disponível em: www.crecer.gob.pe. Acesso em: 10 fev. 2008.

(15) Tradução livre com base no texto original: “*frente a la inoperancia y ausencia del Estado, que se organizaron cientos de comedores populares en Lima y en las principales ciudades del país*”.

Francke e Mendoza (2006, p. 393) FOCONDES foi visto como “a instituição ideal para encarnar o conceito de ‘fundo de investimento social’ que poderia canalizar e distribuir benefícios e compensações aos setores pobres da população¹⁶”.

O Estado peruano a despeito do crescimento econômico vigoroso vivido nos últimos anos apresentava, em 2005, metade da população vivendo em condições de pobreza. O país vinha de um “acúmulo” de experiências de políticas e programas nas áreas sociais, que apesar de ter produzido alguns resultados positivos poderia ser caracterizado como geograficamente localizado e por possuir um tempo determinado de existência. Foi neste contexto, de resultados insuficientes e incertos das políticas sociais e de luta contra a pobreza que surgiu o programa Juntos (Francke; Mendoza, 2006). O Programa Nacional de Superación de la Pobreza – conhecido como Juntos – foi lançado em 2005 e teve em seu planejamento o intuito claro de superar as dificuldades de execução e implementação de políticas de combate à pobreza no Perú.

Até a criação de Juntos, o Perú viveu um percurso de implantação de diferentes programas sociais. Oficialmente, Juntos teve sua origem em abril de 2005, mediante promulgação de Decreto Supremo da Presidência do Conselho de Ministros, entretanto, “sua verdadeira gênese remonta de vários anos atrás, quando dentro e fora do país foram assinados acordos e manifestos no campo do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza que influenciaram direta ou indiretamente na posterior criação de Juntos¹⁷” (Francke; Mendoza, 2006, p. 394).

Antes da implantação do programa, em 2004, foi feita uma pesquisa domiciliar em nível nacional com doze subamostras distribuídas ao longo de 12 meses do ano. Esta pesquisa permitiu “ter inferências em âmbito nacional, urbano nacional, rural nacional, dos 24 departamentos do país (cada um como domínio de estudo) e sete áreas geográficas: costa urbana, costa rural, serra urbana, selva urbana, selva rural e a área metropolitana de Lima e Callao. A pesquisa cobriu

(16) Tradução livre por parte da autora. Texto original: “*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*”.

(17) Tradução livre da autora. Texto original: “*su verdadera génesis puede remontarse varios años atrás, cuando dentro y fuera del país se dieron acuerdos y manifiestos en el campo del desarrollo social y la lucha contra la pobreza que influyeron directa o indirectamente en la posterior creación de Juntos*”.

19.591 domicílios em âmbito nacional¹⁸” (Cancho Diez, 2006, p. 23). Ou seja, esta pesquisa de 2004 serviu como base de dados (ou linha de base) para informação a respeito dos beneficiários no momento anterior à intervenção operada por Juntos (dados *ex ante*).

Conforme Cancho Diez (2006, p. 5) Juntos “entrega uma transferência direta de 100 soles mensais (ao redor de US\$ 30,00) aos domicílios beneficiários, os quais em troca firmam um “Convênio de Participação” em que estão detalhados os compromissos de participação que os membros do domicílio voluntariamente aceitaram¹⁹”. Este “Convênio de Participação” inclui uma 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 é determinado o montante pago por Juntos aos beneficiários.

O primeiro momento de implementação de Juntos (entre 2005 e 2007) se deu a partir de uma experiência piloto em 110 distritos quando o programa atingiu 37.000 domicílios. Em 2008, Juntos atendeu 638 distritos e cobriu em torno de 420 mil domicílios. O governo peruano divulgou documento afirmando que “desde de 2007 não se tem produzido nenhuma expansão até novos distritos” (Plan Operativo Institucional, 2009, p. 8). Ainda assim, segundo o documento do governo peruano a previsão era que em 2009 Juntos chegasse a atender 469 mil domicílios dentro dos 638 distritos. Em termos orçamentários, o gasto com Juntos cresceu de 116 milhões de soles em 2005 para 344 milhões de soles em 2008 (Perova; Vakis, 2009, p. 1), e, conforme o documento Plan Operativo Institucional (2009) divulgado pelo governo peruano, Juntos em 2009 dispendeu 512 milhões de soles em benefícios.

(18) Tradução livre da autora. Texto original: “*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*”

(19) Tradução livre da autora. Texto original: “*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*”

Finalmente, é preciso considerar como objetivo de Juntos a busca por: (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; Mendoza²⁰, 2006, p. 395).

O desenho do programa Juntos não foi gestado do zero, pois, esteve sustentado na revisão e análise de programas anteriores de transferências condicionadas de renda na América Latina. De maneira que, os gestores peruanos buscaram minorar as deficiências nos programas já consolidados, e, fomentar os aspectos positivos das mesmas. Como deficiências dos programas que antecederam Juntos podemos citar o aumento na demanda por serviços públicos gerada pelos programas não foi seguida pelo aumento e melhora na oferta destes serviços, os critérios de focalização do benefício também foram pontos de deficiência. Como aspectos positivos das mesmas podemos enumerar os impactos obtidos no uso dos aparelhos de saúde e educação, e, os impactos no que concerne ao consumo dos beneficiários.

Francke e Mendoza (2006) dizem que Juntos foi inspirado nos programas Oportunidades e Bolsa Família, inclusive afirmam que o governo assinou ata de intenções para promover a cooperação entre os dois países na execução do programa. Os mesmos autores afirmam que outros programas também influenciaram o desenho de Juntos entre eles Familias en Acción (Colombia), Puente-Chile Solidario (Chile) y Superémonos (Costa Rica).

As inovações no desenho de Juntos conforme Francke e Mendoza (2006, p.401) foram:

- a) no desenho de Juntos estabeleceu-se deliberadamente uma estrutura diretiva onde o Estado não teve poder absoluto, por que se incorporou uma considerável representação – com poderes efetivos – proveniente da sociedade civil.
- b) Juntos tem incorporado desde sua gênese uma instância interna – o comitê de vigilância e transparência – especificamente dedicada a supervisionar o funcionamento correto do Programa e no qual o Estado

(20) Tradução própria do documento em espanhol para o português.

está em minoria absoluta, pois, o grosso de seus integrantes corresponde a setores da sociedade civil.

c) terceiro e importante elemento que se considerou no desenho de Juntos foi o estabelecimento de controles estritos sobre o destino dos recursos, para prevenir que estes se concentrassem em rubricas administrativas e operativas do Programa e prejudicassem o direcionamento de recursos aos beneficiários.

d) quarto elemento inovador, em comparação a outras experiências similares, é que Juntos transfere parte de seus recursos orçamentários aos ministérios sociais (Saúde, Educação, Mulher e Desenvolvimento Social) com a finalidade de que estes ministérios melhorem e ampliem a oferta de seus serviços nas áreas de intervenção de Juntos, e alcancem as famílias selecionadas.

e) é interessante notar que na seleção das áreas para as ações de Juntos incluiu-se um critério fundamental, o grau de afetação destas áreas pelo fenômeno da violência política que aconteceu no Perú durante os anos oitenta e noventa, e existe por isso uma conexão entre Juntos e o plano integral de reparação às vítimas da violência política, proposto pela Comissão da Verdade e Reconciliação.

Dentre as inovações citadas acima, destacamos o direcionamento de recursos orçamentários aos ministérios sociais vinculados com as condicionalidades exigidas pelo programa, assim, o objetivo do programa era melhorar tanto a demanda por serviços de saúde e educação como ampliar e melhorar a oferta dos mesmos. O desenho e implementação do programa seguiu uma perspectiva multisetorial²¹ com caráter transversal, ou seja, perpassou todos os níveis de governo em sua implementação a partir da articulação promovida pela Estratégia Crecer.

Ressaltamos que Juntos passou a integrar a Estratégia Crecer, a qual foi implantada pelo governo peruano em 2007 tendo como referência um patamar de 20% da população peruana considerada pobre e com nível de desnutrição infantil crônica de 24,6%. Crecer surgiu no Perú como uma política de segurança

(21) Multisetorial refere-se a uma política que seja capaz de abarcar os diferentes setores da sociedade civil e Estado, além das ações perpassarem os diferentes ministérios como saúde, educação, agricultura, emprego e renda, dentre outros. Ou seja, as ações de segurança alimentar e nutricional demandam intervenções que abarquem tanto a participação da sociedade civil e do Estado nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

alimentar²² cujo objetivo principal perseguido era reduzir a desnutrição infantil crônica. De acordo com o documento oficial do governo peruano²³ escrito por ocasião do lançamento da Estratégia Crecer, a política social deveria pautar-se por justiça social com inclusão produtiva.

Na Estratégia Crecer foi estabelecida como meta, até o ano 2011, a diminuição da pobreza em 20% e redução em 9% da prevalência de desnutrição infantil crônica entre crianças menores de 5 anos. Para alcançar tais objetivos a política de combate à pobreza promoveu uma reforma nos programas sociais, realizou uma gestão por resultados e, fomentou um fundo de desenvolvimento pela igualdade social. Como neste artigo focamos apenas no estudo do programa Juntos não analisamos detalhes do desenho da Estratégia Crecer.

Segundo Francke e Mendoza (2006, p.403) o programa Juntos pode ser definido como um programa de transferência de renda de terceira geração, ou seja, associa o benefício à prestação de compromissos que selam um esquema de responsabilidade entre família e Estado. Para os autores os programas de primeira geração transferiam recursos sem exigir contrapartidas ou condicionalidades, ao passo que os programas de segunda geração estão limitados à inserção da família em circuitos econômicos e de segurança alimentar. Na definição dos autores:

...o subsídio monetário de Juntos não é gratuito e nem incondicional...já que está condicionado ao cumprimento de uma série de compromissos verificáveis de participação em uma série de programas sociais em saúde, nutrição, educação e desenvolvimento cidadão, que apontam para o fortalecimento do desenvolvimento humano, assim como a restituição e consolidação dos direitos básicos²⁴ (Francke; Mendoza, 2006, p. 403).

Ressaltamos que autores como Rawlings e Rubio (2003, 2005) classificaram os Programas de Transferência Condicionada de Renda em três gerações. A primeira geração de programas, segundo os autores, caracterizou-se por uma metodologia de avaliação baseada em desenhos experimentais, sendo os países Honduras, México e Nicarágua os primeiros representantes desta primeira

(22) 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.

(23) Documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS.

(24) Tradução livre.

geração²⁵. Não desconsideramos que os programas integrantes da primeira geração atuaram mais especificamente em áreas rurais deprimidas. Já a segunda geração de Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC) foi implementada a partir das áreas urbanas do México, Colômbia e Jamaica (Rawlings; Rubio, 2003, p. 24). Os programas que compõe a segunda geração de PTRC contaram com o benefício da experiência vivenciada nos programas de primeira geração com evidências positivas a respeito dos impactos das políticas, paralelamente a uma tendência de expansão dos programas em curto espaço de tempo. Finalmente, os autores afirmam que deveria haver uma terceira geração de programas, a qual se ocuparia da avaliação da efetividade dos mesmos a partir da conciliação de ações de geração de renda para emancipar os beneficiários.

O programa Juntos se sustenta sobre os seguintes eixos de intervenção (Francke; Mendoza, 2006, p. 403):

1. Seu objeto de ação são as famílias em situação de extrema pobreza e em situação de exclusão social.
2. A unidade beneficiário não é um indivíduo isolado, e sim o domicílio;
3. Os domicílios beneficiários têm que contar entre seus membros, *necessariamente*, com crianças menores de 14 anos ou mulheres grávidas.
4. A mãe de família é quem representa o domicílio frente ao Estado e nesta qualidade é quem deve garantir que entre seus membros exista, necessariamente, crianças menores de 14 anos ou mulheres grávidas.
5. A entrega do incentivo está obrigatoriamente condicionada ao cumprimento por parte do domicílio, de uma *série de compromissos* específicos em saúde, educação, nutrição e identidade em favor de seus filhos.
6. Juntos não têm uma natureza excludente, mas caráter complementar e funcional a respeito dos demais programas que atendem temas sociais específicos (educação, nutrição, saúde etc), pois, coordena a participação dos beneficiários nos componentes dos programas referenciados.
7. O Programa tem um sentido de temporalidade já que a permanência como domicílio beneficiário com plenos direitos ocorre por um prazo de quatro anos, e como beneficiário com direitos progressivamente diminuídos por um máximo de mais quatro anos (Tradução livre).

(25) No texto de 2005 os autores consideram Colômbia, Honduras, Nicarágua e México como os países integrantes da primeira geração de políticas de transferência de renda com condicionalidades.

Além do rol de critérios para seleção e funcionamento do programa, acima descritos, um dos objetivos que aparecem com destaque na análise de Francke; Mendoza (2006, p. 404) diz que Juntos almeja “...também permitir aos beneficiários acessar médio ou longo prazo um nível superior de renda e bem-estar que seja auto-sustentável²⁶”. Esta é a perspectiva que defendemos neste artigo como aquela que tende a criar meios de emancipação aos beneficiários, e, chamamos esta perspectiva de “portas de saída” da pobreza e do programa. Neste sentido, entendemos que uma das inovações mais prementes de Juntos foi incorporar esta concepção em seu desenho.

Neste aspecto do artigo retomamos Amartya Sen em sua obra – Desenvolvimento como Liberdade – e ressaltamos que partilhamos da perspectiva defendida por Amartya Sen (1999) que vê o desenvolvimento como a expansão de liberdades fundamentais da vida humana, e, para tanto, entendemos que as políticas sociais devem promover a expansão de capacidades²⁷ (*capabilities*). Logo, capacidades 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.

Ou seja, o foco central da intervenção pública no sentido de promover o desenvolvimento social e econômico deve ser a promoção de liberdades de escolha para os cidadãos de um determinado país. Portanto, ações de política social que gerem dependência à intervenção estatal podem ser classificadas como promotoras de “mínimos sociais”²⁸, mas, não necessariamente fomentam o desenvolvimento humano e social. Isso porque estas ações restringem a capacidade de escolha de “uma vida que se tem alguma razão para valorizar” (Sen, 1999). Com base nestes termos defendemos a essencialidade das políticas de combate à pobreza para a “emancipação” dos beneficiários, ou seja, os beneficiários focalizados por estes programas precisam ser vistos como “ativamente envolvidos – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como

(26) Tradução livre com base no original: “*también a permitir a los beneficiarios acceder en el mediano o largo plazos a un nivel superior de ingresos y bienestar que sea autosostenible*”.

(27) Recentemente existem autores traduzindo *capabilities* como capacitações, no sentido de contemplar as habilidades das pessoas em promover mudanças em suas vidas.

(28) Inserção dos beneficiários no mercado de consumo.

beneficiários passivos dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, 1999, p. 71).

No próximo item passaremos à análise dos pontos de contato positivos entre Bolsa Família e Juntos, estes são importantes para analisarmos os aspectos em que Juntos se aproxima do programa brasileiro.

2 Pontos coincidentes entre Bolsa Família e Juntos

Precisamos considerar que ambos os programas tendem a fortalecer a oferta de serviços públicos básicos como saúde e educação, porém, somente no desenho de Juntos é que aparece a destinação de recursos para melhorar a oferta dos serviços de saúde e de educação. Alguns autores como Bastagli (2009) defendem que este fortalecimento da oferta de serviços públicos tende a estimular a criação de um amplo rol de políticas sociais para “complementar” a ação de transferência de renda.

Este artigo defende que tanto Bolsa Família como Juntos têm como características positivas esta tendência de fomentar a oferta de serviços públicos. Consideramos também como ações coincidentes o fato de ambos os programas terem obtido resultados relevantes em termos de redução da pobreza. Porém, retomamos a frase de Francke e Mendoza (2006, p.403) “Juntos não tem uma natureza excludente, mas um caráter complementar e funcional a respeito dos demais programas que atendem temas sociais específicos (educação, nutrição, saúde etc) pois coordena a participação dos beneficiários nos componentes destes programas²⁹”. Assim, entendemos que a ação dos programas de transferência de renda deve complementar os serviços públicos de saúde e educação a partir do estímulo à demanda por estes serviços.

Um aspecto que aproxima ambos programas relaciona-se com a unidade beneficiária, quando o Bolsa Família definiu a família como unidade beneficiária da intervenção, ele colocou o recurso transferido como um direito de um grupo de

(29) Tradução livre do original: “*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*”

pessoas, e, não como um direito individual. Segundo (Francke; Mendoza, 2006, p. 403) em Juntos “a unidade não é um indivíduo isolado, mas, o domicílio”. Mais uma vez Juntos, apresentou semelhanças em relação ao PBF, ao considerar relevante a transferência de recursos como um direito do domicílio e não como um direito individual. Ao mesmo tempo, ao definir o direito como vinculado ao domicílio excluiu-se a discussão do que seria a definição de “família”, algo que se faz presente no PBF.

Outro aspecto em que ambas ações são coincidentes é o fato de ser a mãe de família a representante do domicílio perante o Estado. No Brasil, as mulheres foram escolhidas para receber e orientar o gasto vinculado ao benefício após uma pesquisa indicar que elas geralmente gastam os recursos do PBF com bens que beneficiam toda a família (como alimentos, roupas, calçados). Em Juntos “a mãe de família é quem representa o domicílio frente ao Estado” (Francke; Mendoza, 2006, p. 403).

Tanto Juntos como Bolsa Família fazem exigência das condicionalidades como um critério para permanência no programa. Assim, os benefícios estão condicionados a uma série de responsabilidades da família (PBF) ou domicílio (Juntos) para com ações nas áreas de saúde, educação, nutrição e cuidados em relação às crianças. Ressalva seja feita que as mulheres ficaram responsáveis por prestar contas das condicionalidades para os gestores dos programas. No caso do Brasil, as condicionalidades estão mais vinculadas à saúde e educação, ao passo que no Peru existe a obrigatoriedade de que os beneficiários frequentem cursos de orientação nutricional, uma vez que neste país aos dados de desnutrição infantil são bastante elevados.

Em termos de critérios de elegibilidade, ambos os programas usam o expediente de focalizar em domicílios ou famílias pobres ou extremos pobres, nos quais existam crianças menores de 14 anos de idade. No caso do Brasil, em 2008, o benefício foi ampliado para as famílias com adolescentes de até 17 anos. No caso de Juntos, as gestantes também têm direito aos benefícios mesmo que não tenham nenhum filho, isso porque um dos objetivos deste programa é reduzir a desnutrição e mortalidade infantil.

Estes foram os principais pontos de coincidência entre as duas ações de combate à pobreza analisadas. Passaremos para o estudo dos pontos nos quais o desenho de Juntos superou o desenho do Bolsa Família.

3 Percurso de “aprendizagem” de Juntos

Para compararmos os desenhos dos programas, e mostrar o percurso de aprendizagem, usaremos os seguintes critérios:

a) Planejamento do programa, ou seja, observaremos se foram usadas ferramentas para a avaliação da situação dos beneficiários antes da intervenção efetuada pelo programa – avaliação *ex ante*.

b) Critério de focalização no público-alvo, quais foram os critérios usados para delimitar o público-alvo das ações.

c) Execução do programa, quais foram os mecanismos desenvolvidos para acompanhar as condicionalidades do programa.

d) Critérios definidores da “saída” do programa, avaliamos se ambos os programas têm critérios para saída do programa, tais como prazo de permanência no programa, e, ações estatais capazes de propiciar a retirada do benefício.

Definimos, portanto, o percurso de aprendizagem do programa Juntos em relação ao Bolsa Família a partir dos critérios acima expostos. Em termos da avaliação *ex ante*, ou seja, aquela pesquisa que verifica a situação dos beneficiários antes da intervenção da política, existem autores que afirmam que “Juntos não incorporou em seu desenho inicial uma sistemática para evolução do impacto do programa” (Perova; Vakis, 2009, p. 1). Entretanto, Cancho Diez (2006, p. 23) colocou relevância à pesquisa realizada em 2004, a qual cobriu nacionalmente 19.591 domicílios, este autor não deixa claro se esta pesquisa foi usada como uma “linha de base” antes da intervenção operada por Juntos. O MDS encomendou uma pesquisa chamada Linha de Base, mas, a mesma só foi divulgada em 2007, portanto, a pesquisa colheu dados três anos após a criação do programa Bolsa Família. Destacamos que apareceu em dois momentos (Plan Operativo Institucional 2010, 2009) e Aramburú (2009) a demanda para que Juntos faça um estudo de linha de base em 2010 para a avaliação de sua efetividade, assim, há indícios claros de que a pesquisa feita em 2004 pelo governo peruano não foi

usada como avaliação *ex ante* de Juntos. Ou seja, tanto PBF como Juntos não tiveram uma avaliação *ex ante* consistente.

No que tange à focalização do público-alvo, Juntos usou critérios para seleção dos beneficiários com base em três estágios: a) a seleção dos distritos elegíveis, b) seleção dos domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos elegidos anteriormente, e, por fim, c) validação pela comunidade da lista de beneficiários (Perova; Vakis, 2009, p. 3). Já o Bolsa Família, em seu primeiro estágio já tinha um grupo de beneficiários elegíveis, dado que a unificação dos programas de transferência de renda trouxe os beneficiários que já participavam dos PTRCs criados anteriormente. Após este primeiro momento, os critérios definidos para o acesso ao benefício estiveram centrados na renda de até R\$ 70,00 mensais per capita para as famílias em situação de pobreza extrema, e, renda de até R\$ 140,00 per capita para as famílias consideradas pobres. No entanto, as famílias pobres precisam ter um dos seguintes componentes para serem elegíveis: gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 17 anos.

Juntos desenvolveu a validação da lista de beneficiários pela comunidade, tal fato a nosso entender, deu ao programa um caráter mais democrático e participativo, ao mesmo tempo que envolveu a comunidade beneficiária na formulação e execução do programa. No PBF, existe uma validação da lista de beneficiários do Bolsa Família a partir da Instância de Controle Social (ICS). Porém, o que diferencia o PBF de Juntos é o fato do Bolsa Família não ter definido regiões elegíveis quando de sua criação, ou seja, todos os municípios do país tiveram acesso ao programa algo não verificado em Juntos dado que o programa concentrou-se primeiramente em áreas de alta marginalidade.

Em termos da execução do programa e acompanhamento das condicionalidades, para melhor implantação e fiscalização dos recursos, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) criou o Índice de Gestão Descentralizada que é o principal mecanismo de repasse de recursos às prefeituras a partir do desempenho das mesmas. O IGD foi criado pela portaria GM/MDS³⁰ n. 148, de 27 de abril de 2006, este índice o IGD varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 melhor. Este índice é capaz de abarcar também a execução dos

(30) Retirado de: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/. Acesso em: 15 set. 2009.

compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (portaria GM/MDS n. 246/05). O IGD leva em consideração as informações registradas nos sistemas 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 na gestão do Bolsa Família (MDS, 2009b).

Para avaliar o impacto do PBF sobre as famílias foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento das Famílias conhecido por IDF. Este índice agrega as informações temáticas sobre as famílias e gera um indicador de desenvolvimento sintético para cada família (Barros et al., 2003, p.6). Justificou-se o uso de um indicador sintético, pois, ele seria essencial para avaliar o cumprimento de metas, avaliação do impacto de programas sociais e focalização (Barros et al., 2003, p. 4). O governo, a respeito do IDF, afirma que ele 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” (MDS, 2009a). O indicador pode ser utilizado para definir políticas focalizadas nesse grupo populacional sendo capaz de identificar as necessidades específicas deste grupo de beneficiários.

No que concerne aos mecanismos de acompanhamento das condicionalidades e de impactos dos programas, em Juntos a avaliação do programa de acordo com o documento do governo peruano, consiste em medição sistematizada dos resultados alcançados baseando-se em quatro grupos de indicadores:

- a) Indicadores de processo: estritamente relacionados com a execução da intervenção, e, informam o desempenho;
- b) Indicadores de produto: informam a respeito da 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 do programa 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 foram a razão da origem do programa (Ventanilla Unica Social, 2007, p. 21).

Com base nas informações acima, podemos perceber claramente a preocupação do governo peruano com a gestão do programa, o que é um importante avanço no que se refere ao desenho de políticas de combate à pobreza. Outro aspecto a ressaltar são os indicadores de produto, os quais avaliam a oferta de bens e serviços nas áreas de saúde, educação e nutrição. Além disso, existem os indicadores de gestão, os quais guardam relação com a Vigilância Social³¹, são eles:

a) Índice de Vigilância da Gestão (IVG): resume a qualificação dada pela população sobre a forma em que foi ou vem sendo executado o Programa Social na comunidade.

b) Índice de Vigilância da Eficiência (IVE): resume a opinião da população sobre o nível e qualidade dos fatores e recursos empregados na execução dos Programas Sociais.

c) Índice de Vigilância da Transparência (IVT): avalia a acessibilidade, utilidade e oportunidade das informações que os programas sociais oferecem à população.

d) Índice de Satisfação (IVS): avalia os benefícios do programa, o tratamento dos funcionários das instituições executora para com os beneficiários, a atenção oferecida pelos provedores de serviços, a forma como reconhecem suas sugestões e a prestação de contas. Incorpora o conceito que a população têm sobre as organizações sociais de base que assumiram a corresponsabilidade na execução do programa (Ventanilla Unica Social, 2007, p. 21).

Os documentos produzidos pelo governo peruano não nos permite analisar os índices em termos de valores, dado que estes índices não foram divulgados. Mas, consideramos como uma superação em relação ao PBF o fato da avaliação de Juntos preocupar-se com o “sentimento” que os beneficiários têm em relação ao programa como mostram os índices IVG, IVE e IVS. Outro aspecto interessante é o fato de Juntos em seu desenho apresentar preocupação com a questão da transparência na gestão dos recursos (IVT).

(31) Tradução livre.

Um aspecto a ser considerado no desenho de Juntos é que o pagamento dos benefícios não está condicionado ao número de crianças das famílias (Fiszbein; Schady, 2009). Ou seja, Juntos paga os benefícios por domicílio e não por número de crianças, algo completamente diferente do que se assiste no PBF que paga por criança até o máximo de três crianças. Esta é uma questão que devemos refletir, pois, no desenho de Juntos as famílias numerosas obtêm um montante de recursos para gastar menor que as famílias menores, ou seja, as famílias mais numerosas são penalizadas pelo programa. Por outro lado, o desenho de Juntos ao desconsiderar o número de crianças/família buscou evitar que houvesse ampliação no número de mulheres grávidas com intuito de permitir com que o domicílio permanecesse no programa por mais tempo, crítica sofrida pelo desenho e execução do PBF.

Finalmente, uma diferença entre Juntos e PBF é o fato de Juntos ter definido um tempo máximo para a permanência no programa, conforme (Francke; Mendoza, 2006, p. 403) “o programa tem um sentido de *temporalidade* já que a permanência como domicílio beneficiário com direitos plenos ocorre por um máximo de quatro anos, e, como beneficiário com direitos progressivamente reduzidos por um máximo de quatro anos mais”. Assim, em Juntos um domicílio beneficiário pode ser atendido pelo programa por no máximo oito anos, logo, em oito anos seria preciso que o Estado peruano criasse mecanismos sociais para emancipar os beneficiários.

Esta questão da *temporalidade* merece uma reflexão, pois, consideramos a existência de um tempo máximo para permanecer no programa algo inovador justamente por que nesta circunstância os beneficiários têm como cobrar do Estado ações que lhes facultem a superação da pobreza. Por outro lado, corre-se o risco do Estado não produzir ações emancipadoras ou produzi-las de forma insuficiente e mesmo assim, os beneficiários serem obrigados a deixar o programa. Ou seja, para que a restrição do tempo de permanência no programa surtisse o efeito esperado, qual seja, emancipar os beneficiários o Estado peruano necessariamente teria que promover uma intervenção bem sucedida de superação da pobreza. Caso contrário, a limitação de tempo para receber os benefícios do programa pode fazer com que os beneficiários retornem à condição de pobreza e privação, algo não previsto e não esperado pelo programa.

Retomamos a discussão das “portas de saída da pobreza”, neste ponto da análise faz-se necessário citar Amartya Sen (1999) que vê o desenvolvimento como a expansão de liberdades fundamentais da vida humana. Entendemos, portanto, que as políticas de combate à pobreza devem promover a expansão de capacitações (*capabilities*), conceito que pode ser definido como “capacidade de uma pessoa para fazer atos de valor ou alcançar estados valiosos do ser; representa as combinações alternativas de coisas que uma pessoa é capaz de fazer ou ser” (Sen, 1993, p. 30 apud Walker; Unterhalter, 2007). Logo, capacitações são mecanismos que as políticas de combate à pobreza devem promover para que os beneficiários efetivamente tenham meios para a superação da pobreza no longo prazo.

Assim, definimos uma política de combate à pobreza como emancipadora por englobar a situação de que os beneficiados pela política sejam vistos como “pessoas ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” Sen (1999, p. 71). É a esta perspectiva teórica a que fazemos referência quando mencionamos políticas de combate à pobreza emancipatórias, ou seja, aquelas que permitem às pessoas se tornarem agentes de mudanças em suas próprias vidas.

Trabalhamos o conceito de “portas de saída” da pobreza, qual seja, a criação de meios para que as pessoas sejam capazes de promoverem mudanças em suas próprias vidas. Assim, temos que Juntos ao estabelecer prazo máximo de permanência no programa, fez com que o governo peruano fosse condicionado a criar um rol de ações para emancipar os beneficiários, dessa forma o Estado passou a ser um dos responsáveis pela superação da condição de pobreza no país. Com isso, entendemos que o programa Juntos ao criar “portas de saída” da pobreza para seus beneficiários contribuiu para o desenho de políticas de combate a pobreza na América Latina. Entretanto, é necessário que se faça uma pesquisa detalhada para mostrar se estas “portas de saída” foram efetivamente criadas, e, este estudo ainda não existe. Os documentos oficiais do governo peruano nos permite concluir que ao menos em termos de discurso existe uma busca por “portas de saída” da pobreza, mas, não sabemos e nem temos meios de saber se estas efetivamente foram criadas.

O Bolsa Família não define prazo máximo e nem mínimo para permanência no programa, logo, uma família uma vez beneficiária, caso não haja modificação nos padrões de renda, pode continuar beneficiária por tempo indeterminado. Assim, por um lado entendemos que Juntos supera PBF ao buscar responsabilizar o Estado pela emancipação social e econômica dos beneficiários do programa. Por outro lado, entendemos que caso a ação do Estado no sentido de promover a emancipação social dos beneficiários não ocorra, ou, seja frágil os mesmos terão seus benefícios retirados e provavelmente voltarão à condição anterior à participação no programa, qual seja, à situação de pobreza ou extrema pobreza.

E ao mesmo tempo entendemos que a dupla de intervenção demandada pela proposta *twin-track* apresentada por organismos multilaterais pode ser mais efetivamente implementada considerando que haja um tempo de permanência definido no programa de transferência de renda, tempo este que deve ser suficiente para o programa promover as dimensões estruturais demandadas pelas intervenções de combate à pobreza. Entendemos que as ações estruturais precisarão ser mais efetivas caso os gestores dos programas de transferência de renda se vejam estimulados à “retirar” os beneficiários do programa.

4 Considerações sobre a análise comparativa

Iniciamos nossas considerações finais afirmando que o Programa Bolsa Família padece de “dependência de trajetória” (Pierson, 2003), uma vez que sua criação esteve vinculada à unificação de programas que possuíam desenhos diferentes. Esta “dependência de trajetória” ajuda a explicar porque o programa ainda não tem claro qual é o objetivo principal de sua intervenção. Ou seja, a questão que fica é o PBF é um programa que almeja a inserção dos beneficiários no sistema de proteção social do país ou ele é um programa que almeja a emancipação da pobreza? Com isso, consideramos que apesar dos desenhos diferentes entre PBF e Juntos, o desenho do PBF ainda requer definição de objetivos.

Os resultados de pesquisas a respeito dos impactos do programa Juntos mostraram que o gasto per capita mensal com alimentos cresceu entre os beneficiários do programa. E na média, a transferência de Juntos representa 13% do total de consumo mensal dos domicílios beneficiados (Perova; Vakis,

2009). Conforme Aramburú (2009) este aumento de renda permite reduzir o valor monetário entre o consumo e a linha de pobreza em 5%. Ainda segundo Perova e Vakis (2009)³² “os resultados mostraram que a renda é gasta mensalmente com diferentes categorias de alimentos...como pães e cereais, manteiga e óleos, vegetais, frutas, grãos, açúcar e tubérculos”. As pesquisas têm sugerido que Juntos tem impacto significativo na redução da pobreza e aumento do bem-estar, especificamente, Juntos reduz a profundidade da pobreza e severidade da pobreza (Perova; Vakis, 2009).

Já no que se refere ao Bolsa Família, afirmamos que ele atendeu, em 2010, 12,9 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Vários estudos mostram que o Programa já apresenta resultados importantes³³:

- o PBF está bem focalizado, ou seja, efetivamente chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei;
- o Programa contribui de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade;
- o Programa contribui para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

O primeiro passo no percurso de “aprendizagem” de Juntos foi abarcar a participação da sociedade civil na definição dos beneficiários do programa, e, ao mesmo avaliar as impressões destes beneficiários nas pesquisas sobre o programa (ver índices descritos na página 84). Além disso, ressaltamos o segundo passo dado por Juntos que foi a preocupação com a gestão do programa representado pelos indicadores de processo, produto, cobertura e resultados.

O terceiro e mais importante percurso de “aprendizagem” apresentado por Juntos foi o estabelecimento de um prazo máximo de permanência no programa, com isso, foi demandado do Estado peruano o fomento à emancipação social, econômica e política dos beneficiários, nos termos já definidos neste artigo. Com isso, o Estado passou a ser co-responsável pela emancipação dos beneficiários, o que rompe com os desenhos de políticas de combate à pobreza que tornavam a emancipação social, econômica e política dos beneficiários

(32) Tradução livre: “*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*”.

(33) Retirado de: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados. Acesso em: 21 maio 2010.

como responsabilidade dos próprios beneficiários, situação em que o Estado não aparecia como co-responsável.

Estabelecemos o percurso de “aprendizagem” no desenho de Juntos em relação ao PBF, e afirmamos a importância de uma revisão no desenho do PBF que faculte a este programa uma definição mais clara de objetivos, ou seja, o PBF será um programa de proteção social tendo portanto, orçamento próprio e um caráter de perenidade dentre as políticas de combate à pobreza. Ou o PBF será um programa de emancipação da pobreza, e, portanto, deverá ter um prazo máximo de permanência para os beneficiários, a partir deste prazo os mesmos devem ter obtido do Estado meios para superar a pobreza. Destacamos nossa posição de que os programas de emancipação da pobreza exigem maior responsabilidade dos Estados na gestão e implantação dos mesmos, o que pode reduzir o uso dos programas de combate à pobreza para obter benefícios eleitorais.

Referências bibliográficas

- ARAMBURÚ, C. E. *Informe compilatorio: el Programa Juntos, resultados y retos*. 2009. Disponível em: http://www.juntos.gob.pe/evaluacion_externa.php. Acesso em: 24 jun. 2010.
- BARROS, R. P. et al. *O Índice de Desenvolvimento da Família*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 986).
- 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*. CASE – Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, Dec. 2009. (Working Paper, n. 60).
- 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.
- DRAIBE, S. *Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia*. In: TRANSFERENCIAS con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006. p. 139-176.

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.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. *World Bank Report*, 2009.

FRANCKE, P.; MENDOZA, A. Cap. IX – Peru: Programa Juntos. In: TRANSFERENCIAS con corresponsabilidad. una mirada latinoamericana. Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), 2006. p. 391-432.

LO VUOLO, R. M. Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en America Latina. In: CONGRESS OF B.I.E.N., 10, Barcelona, 18-21 Sept. 2004.

MDS. *Jornal Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, n. 12 – Inclusão e oportunidade. Fev. 2009a.

MDS. *Jornal Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, edição especial n. 3 – MDS e Prefeituras: Integração que fortalece a rede de proteção social. Fev. 2009b.

PEROVA, E.; VAKIS, R. *Welfare impacts of 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) Palais des Nations, Genève, Switzerland, 2003.

PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2010. *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres*. 2009. Disponível em: http://www.juntos.gob.pe/transparencia_plan_operativo.php. Acesso em: 24 jun. 2010.

RAWLLINGS, L. B.; RUBIO, G. M. Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), n. 10, 2003

_____; _____. Evaluating the impact of conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer*, v. 20, n. 1, 2005.

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.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família – 2003-2010: avanços e desafios*. 2010, v. 1.

SUPLICY, E. *Renda Básica de Cidadania*. LPM Editores, 2006.

VENTANILLA UNICA SOCIAL. *Propuesta de manual de operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer*. Governo do Peru, 2007. Disponível em: <http://www.creecer.gob.pe/crecer.php?var=2>. Acesso em: 22 set. 2009.

WALKER, M.; UNTERHALTER, E. *Amartya Sen capabilities approach and social justice in education*. London: Palgrave Macmillan, 2007.