

“Por trás do véu”: o papel dos Programas de Transferência de Renda com Condicionais para a mudança nos esquemas antipobreza em México, Brasil e Peru

Luciana Rosa de Souza*

Resumo

Este artigo discute as políticas antipobreza no México, Brasil e Peru, especificamente, o uso dos Programas de Transferência de Renda com Condicionais como um articulador dos esquemas antipobreza. Muitos países da América Latina vêm implementando algum tipo de programa de transferência de renda em anos recentes. Apesar da diferença no desenho destes programas, os resultados relacionados às políticas antipobreza são muito similares. Este artigo observa as diferenças de execução dos programas de transferência de renda e seus impactos no redesenho dos esquemas de combate à pobreza na região. Concluindo, nós reforçamos a natureza essencial dos programas de transferência de renda como um veículo de ampliação da demanda por serviços públicos e como uma ação para melhorar os hábitos alimentares das populações pobres. Os programas de transferência de renda tiveram um papel positivo no redesenho das políticas antipobreza, especificamente no México, Brasil e Peru.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda com Condicionais, esquemas antipobreza no México, Brasil e Peru, Programa Oportunidades, Programa Bolsa Família e Programa Juntos.

Resumen

"Detrás del velo": el papel de los Programas de Transferencia de Efectivo con Condicionales para el cambio en los planes de lucha contra la pobreza en México, Brasil y Perú - Este artículo analiza las políticas contra la pobreza en México, Brasil y Perú, específicamente, el uso de los Programas de Transferencia de Efectivo con Condicionales como organizador de las acciones contra la pobreza. Muchos países latinoamericanos han implementado algún tipo de programa de transferencia de ingresos en los últimos años. A pesar de la diferencia en el diseño de estos programas, los resultados relacionados con las políticas de lucha contra la pobreza son muy similares. Este artículo señala las diferencias en la ejecución de las transferencias de efectivo y su impacto en el rediseño de los planes de los programas contra la pobreza en la región. En conclusión, reforzamos la naturaleza esencial de los programas de transferencia de ingresos como un vehículo para expandir la demanda de servicios públicos y como una acción para mejorar los hábitos alimentarios de los pobres. Los programas de transferencia de ingresos tuvieron un papel positivo sobre las políticas de lucha contra la pobreza, especialmente en México, Brasil y Perú.

Palabras clave: Programas de Transferencias de Efectivo con Condicionales, acciones contra la pobreza en México, Brasil y Perú, Programa Oportunidades, Programa Bolsa Familias y Programa Juntos.

Abstract

“Behind the veil” the role CCT programs for the change in anti-poverty schemes in Mexico, Brazil and Peru - This paper discusses anti-poverty policies in Mexico, Brazil and Peru, specifically, the use of Conditional Cash Transfers (CCT) as an articulator in anti-poverty schemes. Many countries in Latin America have been implementing this kind of program in recent years. Despite the difference in design of CCT programs, the results relating to policies against poverty are quite similar. This paper intends to observe the differences in the enforcement of CCT programs and their impact on the redesigning of anti-poverty schemes. Concluding, we reinforce the essential nature of CCT programs as a vehicle to increase the demand for public services and as an action to improve poor people’s consumption habits. CCT programs have had a positive impact on the redesigning of anti-poverty policies, specifically in Mexico, Brazil and Peru.

Keywords: Conditional Cash Transfer, anti-poverty schemes in Mexico, Brazil and Peru, Oportunidades Program, Bolsa Família Program and Juntos Program.

*Professora de Economia do Setor Público na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN -Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. luciana.rosa@unifesp.br.

1. Introdução e Metodologia

Este artigo discute as políticas antipobreza no México, Brasil e Peru, especificamente, o uso dos Programas de Transferência de Renda com Condicionais (PTRC) como um articulador das ações antipobreza. A principal razão que justifica a escolha dos programas de transferência de renda nos três países relaciona-se com as características dos seus desenhos. Porém, apesar das diferenças em seus desenhos, os resultados vinculados às ações para alívio à pobreza são muito similares.

No México, por exemplo, o PTRC (chamado *Oportunidades*) almeja superar a pobreza entre gerações, e portanto, possui um prazo definido de tempo para participar do programa, qual seja, uma geração. Enquanto, o PTRC peruano (conhecido por *Juntos*) procura reduzir a pobreza no curto prazo. Nessa circunstância, a renda transferida é circunstancial e o programa tem um prazo máximo de quatro anos para que os beneficiários participem. Finalmente, o programa brasileiro (chamado *Bolsa Família*) tem sido usado para fomentar a demanda por proteção social que deve ser provida por políticas universais (IPEA, 2010; BASTAGLI, 2009).

Este artigo observou as diferenças no que se refere a execução dos três PTRCs e seus impactos no redesenho da política antipobreza em cada país. Enfatizamos a importância que as ações para aliviar a pobreza têm adquirido na América Latina. Por exemplo, em 2010, um em cada cinco latino-americanos e caribenhos recebeu, direta ou indiretamente, algum tipo de programa de transferência de renda (ECLAC, 2010, p.4). Na realidade, entendemos que por trás do véu dos PTRCs houve uma modificação substancial na formulação e concepção das intervenções antipobreza na América Latina. Estas modificações, para lograrem êxito dependem da execução destas intervenções, as quais, ainda têm centrado nos aspectos de curto prazo em detrimento daqueles de mais longo prazo.

A metodologia adotada para analisar o desenho dos PTRC em cada país foi baseada em Di Giovanni (2009, p.20), quem estudou as políticas públicas através de estruturas elementares, quais sejam, formal, substantiva, material e simbólica. A estrutura formal de uma política pública considera a teoria usada como parâmetro para a intervenção pública, a execução desta política e seus resultados. Adicionalmente, a estrutura material informa a respeito do financiamento e custos. Enquanto, a estrutura substantiva estuda os atores sociais e as razões que levam à demanda por determinada ação em particular, os interesses representados pelas políticas sociais e as regras criadas para tal. A estrutura substantiva, foca nas regras criadas por cada governo para implementar o PTRC. Foi montado um quadro sumarizando as características dos PTRCs no México, Brasil e Peru, o qual foi baseado no trabalho de Di Giovanni (2009), nós focamos nas estruturas material, formal e substantiva das políticas sociais, acima descritas.

Este artigo foi organizado em três níveis analíticos. No primeiro, discutimos a evolução da política social na

América Latina, quando foi analisada a emergência dos PTRCs. No segundo nível de discussão, estudamos as características gerais dos PTRCs no México, Brasil e Peru. Finalmente, no último nível de pesquisa focamos nas estratégias desenhadas para superar a pobreza nos três países. Na conclusão refletimos a respeito das políticas antipobreza nos três países, em particular, e na América Latina em geral.

2. Política Social na América Latina em anos recentes

De acordo com Pierson (2003, p.6) os países que passaram pelo processo de industrialização tardia criaram seus sistemas de proteção social buscando intensificar as relações entre os aspectos econômicos e sociais. Neste caso, as políticas foram desenhadas para serem mais ativas ou anti-cíclicas. A respeito deste tema, Mkandawire (2005) afirmou que as políticas sociais ajudaram aos países, que se tornaram industrializados tardiamente, a promover o 'catching up'[1] vis a vis os países capitalistas mais avançados. Nesta circunstância, a política social[2] tornou-se parte da estratégia de crescimento econômico destes países.

Draibe e Riesco (2007) criaram um conceito para estudar a política social na América Latina, chamado por eles de 'Latin American Developmental Welfare State[3]' (LADWS). Este conceito expressa o papel central da política social no processo de industrialização incentivado pelo nacional desenvolvimentismo, aplicado em muitos países da América Latina.

Nestes termos, Pierson (2003, p.11) afirmou que a América Latina foi a primeira região, fora a Europa, que desenvolveu instituições próximas ao Estado de Bem Estar Social. Neste artigo enfatizamos que "the statutory definitions by the strategy of security linked to work" (DIXON, 2000). Ou seja, na maioria dos casos a seguridade social foi vinculada estritamente ao mercado formal de trabalho.

Conforme Mesa-Lago (1997, p.10), o primeiro grupo de países a implementar um conjunto de ações para proteção social, considerando seguridade social, bem-estar e saúde, foi classificado como 'pioneiro'. O grupo 'pioneiro' foi composto por Argentina, Uruguai, Chile, Brasil e Cuba. Este grupo foi caracterizado por ter criado leis para proteção social entre 1910 e 1920 e por ter criado uma legislação trabalhista antes de 1950. Este sistema era descrito como altamente estratificado e fragmentado, em outras palavras, a maioria dos programas de proteção social executados eram orientados para uma classe social específica, não cobrindo a maioria da população.

O segundo grupo de países latino americanos, o qual criou seu sistema de proteção social após 1940, foi classificado como 'intermediário', foi composto por Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia e Equador. Estes países implementaram a proteção social com um baixo nível de desenvolvimento industrial, caso comparados com o grupo 'pioneiro' (PIERSON, 2003, p.12). Este fato permite-nos afirmar que, apesar da existência de um nível mínimo de

proteção social, o desenvolvimento destes países foi minimizado pelas fraquezas apresentadas em seus processos de industrialização. Dois dos países estudados neste artigo compõem o grupo 'intermediário' (México e Peru) ao passo que Brasil foi classificado como 'pioneiro'.

O último grupo de países categorizado por Mesa-Lago (1997) foi chamado de 'retardatário', sendo representado por República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti. Estes países desenvolveram seus sistemas de proteção social entre 1950 e 1960, mas até início dos anos 2000 eles não haviam garantido em lei o seguro desemprego. Dentre os países classificados como 'retardatários', a proteção social pode ser qualificada como focalizada, fragmentada e parcial em relação ao público-alvo. Os programas de proteção social cobrem uma pequena parte da população economicamente ativa, a qual constitui-se por um grande número de pessoas no setor informal.

Na América Latina, foi possível observar a oposição entre políticas econômicas e sociais, fato que teve impacto direto sobre as políticas de proteção social, especialmente, após 1980. Em diferentes momentos do tempo, entre 1970 e 1990, muitos países da região adotaram programas de ajuste fiscal. Estes programas almejavam desinflacionar estas economias, esta fase ficou conhecida como 'ajuste estrutural' (DRAIBE; RIESCO, 2007). Neste contexto, emergiram as chamadas 'políticas neoliberais', momento em que as políticas sociais foram vistas como prejudiciais ao crescimento econômico, já que as políticas sociais incentivam o consumo em detrimento da poupança. A fase de ajuste estrutural gerou como resultado um processo de empobrecimento de grande parte da população latino americana. Conseqüentemente, as taxas de pobreza cresceram significativamente. Em 1980, 40,5% da população latino americana era considerada pobre, já em 1999 este percentual passou para 48,4%. Após a implantação dos PTRCs, em 2012, o percentual de pessoas pobres na América Latina caiu para 28,8% da população conforme ECLAC (2012). Outros fatores precisam ser considerados para explicarmos as quedas nas taxas de pobreza observadas na América Latina, destacamos as altas taxas de crescimento do PIB latino americano, especialmente após 2003. No próximo tópico deste artigo discutiremos o contexto de emergência dos PTRCs.

2.1. A emergência dos Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades

Observando a existência de um grande número de latino-americanos vivendo na pobreza, os gestores públicos buscaram a redução das taxas de pobreza via ações focalizadas. Antes do surgimento dos PTRCs, as políticas sociais poderiam ser reconhecidas como focalizadas, já que cobriam uma pequena parte da população latino americana. Consideramos que os PTRCs são programas focalizados que contribuíram para a modificação das concepções e formulações antipobreza na região.

Neste sentido, entendemos que as políticas sociais devem ser orientadas para criar direitos universais aos grupos historicamente excluídos do processo de desenvolvimento econômico e social. Esta é uma discussão que foi apresentada por Draibe e Riesco (2009, p.329) quando eles enfatizaram o diferencial dos PTRC, qual seja, combinar programas focalizados com universais.

A rápida difusão dos PTRC na América Latina sugere uma adesão política, econômica e social a este tipo de ação. Assim, a ampla adesão a este tipo de programa, têm induzido a uma transformação dentre os esquemas antipobreza na região. Especificamente, antes e após a mudança no papel do Estado na economia[4]. Apesar do sucesso dos PTRCs na América Latina, seus resultados são inconclusivos no que se refere a redução das taxas de pobreza (DRAIBE; RIESCO, 2009, p.332). Dados divulgados por documento do FMI(2011) indicam que 40% da queda nas taxas de pobreza podem ser explicadas pelos PTRCs. Mas, seus resultados não devem ser medidos apenas pela redução das taxas de pobreza, já que a pobreza possui múltiplas causas. Raramente uma única ação pode minimizar um problema tão complexo como a pobreza.

No Brasil, por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de transferência de renda do Mundo, o qual em 2012 cobriu 13,7 milhões de famílias (PORTAL BRASIL, 2013). Se considerarmos que cada residência é composta por 4 pessoas, então o PBF cobre, indiretamente, aproximadamente 25% da população brasileira. Apesar desta magnitude, estudos econométricos mostraram que a recente queda nas taxas de pobreza no Brasil tem forte correlação com os ganhos reais efetivados no salário mínimo (HOFFMANN, 2004; WORLD BANK, 2011). Ademais, é importante notar que nós não consideramos que um único programa possa resolver um problema que tem múltiplas dimensões e que é resultado de um processo profundo de exclusão social.

Oportunidades, o qual em 2010 beneficiou 5 milhões de famílias no México, conforme González de la Rocha (2009, p.9), vem apresentado três resultados ao longo do tempo[5]. O primeiro indica que os jovens beneficiários do programa, e, que são os mais bem educados, tendem a migrar para os Estados Unidos para trabalhar e viver lá. O segundo resultado, aponta que os jovens menos bem-educados migram para as cidades ou para os 'centros turísticos' em outras regiões que não são as suas de origem. Finalmente, o terceiro resultado mostra que jovens beneficiários menos escolarizados permanecem em suas comunidades de origem. Após estes resultados, o governo mexicano procurou identificar os problemas e pensar em formas para alterar o desenho de Oportunidades de maneira a proporcionar condições efetivas que ofereçam às gerações futuras meios econômicos e sociais de viver e se desenvolver em suas comunidades de origem.

O programa peruano, chamado *Juntos*, beneficiou 500 mil famílias, em 2011, algo em torno de 1,6 milhão de pessoas. Sendo que o principal resultado colhido após avaliação de *Juntos*, sugere que o programa teria resultados mais positivos caso permitisse que os beneficiários

permanecessem mais tempo recebendo o benefícios (PEROVA; VAKIS, 2011). Apesar do sucesso dos PTRC na América Latina, não existem dados suficientes que nos autorize a afirmar que o declínio nas taxas de pobreza na região pode ser fortemente atribuído a eles. Ao mesmo tempo, não podemos negar que estes programas tem mudado positivamente o planejamento e a implementação das políticas antipobreza. Ou seja, existe um véu entre os PTRCs que faz com que as análises sejam muito pró ou muito contra os programas. Este véu não tem nos permitido compreender o real impacto dos PTRCs sobre a reconfiguração dos esquemas antipobreza na América Latina. Na medida em que os gestores públicos passaram a perceber os limites dos PTRCs, eles passaram a pensar em uma matriz de ações mais ampla, inserindo novas variáveis e novas responsabilidades nas intervenções para mitigar a pobreza.

Rawlings e Rubio (2003) conduziram um estudo a respeito dos PTRCs na América Latina, e os classificou em três gerações. A primeira geração, representada por Honduras, México e Nicarágua) caracterizou-se por programas desenhados para uma avaliação experimental[6]. A segunda geração, foi implementada nas áreas urbanas do México, Colômbia e Jamaica. Nesta segunda geração, os programas apresentaram uma tendência a se expandirem em curto período de tempo, se comparados com a primeira geração. Finalmente, as autoras apontam que deveria existir uma terceira geração de PTRCs, na qual os programas seriam avaliados por sua capacidade para conciliar a renda transferida com medidas para gerar emprego e renda. A terceira geração deveria engendrar formas autônomas de vida para os beneficiários. Neste caso, a terceira geração possui certa dependência da boa performance da economia, tal como crescimento do PIB e comportamento da economia internacional.

Destacando que o grande diferencial dos PTRCs no que concerne à política antipobreza é a busca por combinar programas focalizados com políticas universais (DRAIBE; RIESCO, 2009). Devido ao fato das condicionalidades demandarem um comportamento específico por parte dos beneficiários, o principal objetivo desta intervenção é definir um comportamento orientado pelas condicionalidades requeridas. De acordo com Bastagli (2009) os PTRCs almejam afetar a demanda por serviços públicos, para consequentemente, consolidar uma rede mínima de proteção social na região. No próximo tópico apresentaremos as principais características dos PTRCs no México, Brasil e Peru.

3. Características gerais do Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades no México, Brasil e Peru

3.1. Um breve histórico do Programa de Transferência de Renda no México

O programa mexicano surgiu durante o governo de Ernesto Zedillo, entre 1994 e 2000. Com o nome de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), focava na redução da extrema pobreza nas áreas rurais do país. Após este momento, durante o governo de Vicente Fox, entre 2000 e 2006, foi criado o programa Oportunidades que teve como meta expandir o programa de transferência de renda para as áreas urbanas do México. Em 2001, foi criada a estratégia Contigo como um esforço para articular programas orientados para superar a pobreza. Finalmente, durante o governo de Felipe Calderón, entre 2006 e 2012, surgiu a estratégia Vivir Mejor.

O estudo histórico da evolução dos programas de alívio à pobreza no México mostrou que “*in the midst of the 1990s the Mexican government had fifteen programs for food subsidy: four were general and eleven were focused*” (LEVY, 2008, p.5). Naquele momento as políticas antipobreza no México podiam ser classificadas como ineficientes, porque, apesar de todos os diferentes tipos de programas implementados em 1990, os dados mostravam que 24% das famílias mexicanas viviam na extrema pobreza (LEVY, 2008, p.4).

De acordo com Levy (2006, p.15) a política social mexicana durante e após a crise de 1995 teve como foco:

a new approach that required the reallocation budget for programs to tackle poverty; reorganization of the administrative apparatus dedicated to alleviating poverty, new emphasis on evaluation and measurement of results and development of a new political relationship between federal government and beneficiary families.

Após este momento, ao final de 2005, o programa *Progres-Oportunidades* atendia 5 milhões de famílias, o que representava 24% da população mexicana e a maioria da população mexicana que vivia na extrema pobreza. Em 2005, “the program was operating in more than 86,000 locations in 31 states, with budget of US\$ 2.8 Billion” (LEVY, 2006, p.2).

A afirmação mais importante de Levy (2006, p.19) foi que Oportunidades não foi desenhado para ser a única estratégia para reduzir a pobreza no México, mas, que este programa integrava um redesenho amplo dos esquemas antipobreza no país, “which was released in conjunction with other measures to form an integrated strategy to tackle poverty”[7]. Por esta razão, o PTRC mexicano foi pensado como uma única ação, um único programa dentre outros, cuja meta era articular as intervenções antipobreza. Além

disso, a literatura a respeito do caso mexicano mostrou que lá havia uma grande dificuldade em articular medidas para superar a pobreza. Após a exposição do caso mexicano, passaremos à análise do exemplo brasileiro.

3.2. O Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades no Brasil

Fagnani (2005) sugeriu que a Constituição Federal de 1988 foi o elemento central para a política social brasileira, porque pela primeira vez, o país tinha dentro suas leis uma base vinculada ao Estado de Bem-Estar Social. Jaccoud e colaboradores (2009, p.218) asseguram que “1988 representou a pedra central para a análise da evolução da proteção social no Brasil”. Estes autores afirmaram que na nova Constituição foi proposta uma garantia de renda na área de seguridade social, a qual foi pensada para ser não-contributiva, “assentada 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”.

Como resultado, a expansão progressiva do Programa Bolsa Família em anos recentes contribuiu para reforçar as transferências não-contributivas como um eixo da proteção social no Brasil. Apesar disso, o PBF não é ainda reconhecido, oficialmente, como um direito social e tem tido administração independente. Logo, “em que pese ser um benefício assistencial, o Programa Bolsa Família não pode ser identificado a um direito social” (JACCOUD et al., 2009, p.216) porque o PBF ainda não foi incorporado a uma lei específica.

Este artigo enfatizou que no Brasil as iniciativas precursoras dos PTRCs emergiram em 1995, nas cidades de Campinas e no Distrito Federal (Brasília), e posteriormente se espalharam para outras cidades[8]. Conseqüentemente, em 2001 o governo federal lançou nacionalmente o ‘Bolsa Escola’ o qual cobria o país todo. ‘Bolsa Escola’ vigorou até 2003, quando a característica principal das ações antipobreza no país passou a ser a unificação dos diferentes PTRCs. Naquele momento, existiam quatro programas direcionados para ajuda alimentar e promoção da frequência escolar de crianças, os quais foram unificados.

Os benefícios no PBF são direcionados para dois grupos: a) extremo pobres e b) pobres. No caso do primeiro grupo, os extremo pobres, o montante transferido é composto por um benefício básico no valor de R\$ 70,00 (ou U\$30 [9]) por família, adicionado de um benefício variável. O benefício variável é de R\$ 32,00 por criança para um máximo de 5 crianças, ou R\$ 160,00 no máximo, (U\$ 13/criança e um máximo de U\$69 para famílias com 5 crianças). Caso a família possua jovens, o benefício variável por jovem é R\$ 38,00/jovem (U\$16,50/jovem), podem ser computados apenas 2 jovens por família para calcular o benefício variável, ou seja, R\$ 76,00 (U\$33). De forma que, uma família extremo pobre composta por 5 crianças e 2 jovens pode receber R\$ 306,00/mês (U\$ 133/mês).

Enquanto isso, as famílias pobres têm o direito apenas

ao benefício variável. Assim, uma família pobre com 5 crianças pode receber até R\$ 160,00/mês (ou U\$ 69/mês) mais o benefício para os dois jovens que é de R\$ 76,00/mês (U\$ 33/mês). Assim, uma família pobre com 5 crianças e dois jovens pode receber R\$ 236,00/mês ou U\$ 102/mês. Em 2012, foi criada uma nova categoria de benefício variável que é direcionada para gestantes e nutrizes, neste caso a gestante recebe R\$ 32/mês (U\$13/mês) durante os nove meses de gestação, além de R\$ 32/mês durante o período de amamentação (6 meses). O benefício do *Bolsa Família* corresponde, aproximadamente, a 10% do gastos das famílias por mês (BASTAGLI, 2011).

As linhas de elegibilidade do PBF para extrema pobreza é de U\$ 30,43 per capita por mês, e para as famílias pobres o montante é de U\$ 60,86 per capita por mês. Neste artigo enfatizamos o fato de que as linhas de elegibilidade no Brasil não terem no salário mínimo sua referência para corte de renda. Em 2013, por exemplo, o salário mínimo no Brasil foi de U\$ 314,78[10], assim, a elegibilidade para a extrema pobreza correspondeu a menos de 10% do salário mínimo enquanto para a pobreza correspondeu a menos de 20%.

Em 2008, emergiu a interface do PBF com ações orientadas para fomentar oportunidades socioeconômicas que cobriram as três esferas de governo, e ficaram conhecidas como programas complementares, cuja meta era criar meios para ‘superar a pobreza’. Os programas complementares não fizeram parte do PBF, mas foram articulados para cobrir ações tais como alfabetização de adultos, oferta de microcrédito e geração de emprego e renda. De acordo com 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.

Considerando o fato de que o objetivo maior era reduzir a pobreza, a avaliação do programa e os meios de implementação foram restringidos pelos modelos implementados anteriormente à unificação, a qual ocorreu em 2003. De acordo com Cotta e Paiva (2010, p.57) o fato do PBF ter-se originado de programas preexistentes permite-nos caracterizá-lo como “uma intervenção marcada pelo path dependence”[11].

Uma questão essencial é compreender os caminhos que o PBF poderia trilhar. O primeiro caminho seria superar a pobreza entre gerações, tal qual o modelo mexicano. O segundo, almejaria superar a pobreza usando o dinamismo econômico para incluir social e economicamente as pessoas pobres, próximo ao exemplo peruano. E o terceiro caminho seria adotar o PTRC como um programa de seguridade social, logo, como um direito (IPEA, 2010; BASTAGLI, 2009). Esta terceira opção é mais próxima à perspectiva desenvolvida pelo Brasil, apesar da declaração

do governo brasileiro que disse 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[12]” (IPEA, 2010, p.587). Na sequência, analisaremos o caso do PTRC peruano.

3.3. Um breve histórico do PTRC no Peru

O Estado peruano, apesar do robusto crescimento econômico que vem experimentando em anos recentes[13] apresentava, em 2005, metade de sua população vivendo na pobreza. Este dado é extremamente alto para um país caracterizado por uma economia dual na qual há um “*sector tradicional relacionado con el sector agrícola y ubicado dentro del país, y un sector moderno incipiente caracterizado por las exportaciones, la inversión extranjera y el mercado internacional*” (SAGASTI et al., 2007, p.149).

Consequentemente, apesar das altas taxas de pobreza que prevaleciam no Peru e a persistência de um processo de desenvolvimento dual, não havia um consenso, no país, para intervenções orientadas a superar a pobreza. Em 2002, Alan Garcia propôs um Pacto Nacional almejando uma intervenção estatal mais estruturada dentre as ações antipobreza no país. Assim, “*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).

Antes do lançamento do programa Juntos, o governo peruano conduziu uma pesquisa domiciliar de abrangência nacional com 12 subamostras distribuídas durante os 12 meses do ano. Esta pesquisa permitiu analisar os dados das reais condições de vida da população peruana. Esta pesquisa foi essencial para redesenhar os esquemas antipobreza no país (CANCHO DIEZ, 2008, p.23). No que concerne ao aspecto institucional, *Juntos* não foi gerido por um Ministério específico. Esta característica para alguns pesquisadores cria uma vantagem, apesar do fato de demandar a consolidação de um espaço para gerenciamento do programa. De acordo com um documento do PNUD “*ya que al ser percibido como un Programa de Gobierno, se favorecen comportamientos de colaboración interministerial*”. Em outras palavras, *Juntos* é um programa não coordenado por um ministério específico, mas por um Conselho Diretivo “*sui generis*”, o qual era “*integrado por órganos 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)

O programa Juntos foi elaborado com base na experiência mexicana e brasileira, por isso, *Juntos* pôde analisar as fortalezas e as fraquezas de ambos os programas. Assim, o primeiro passo para *Juntos* foi a ampliação dos orçamentos da saúde, educação, saúde feminina e desenvolvimento social, já que estes setores seriam essenciais para os objetivos desenhados. Importante destacar que o desenho de *Juntos* foi concebido como um acordo entre beneficiários e Estado. Neste acordo, o Estado se compro-

meteu a oferecer a transferência de renda, serviços públicos e oportunidades de inclusão social e econômica aos beneficiários. Enquanto os beneficiários, se comprometeram a usar os serviços públicos e participar de ações de responsabilidade do governo para a inclusão das famílias em um ‘círculo virtuoso’ presente em uma parte da economia peruana.

De acordo com Francke e Mendoza (2006, p.403), *Juntos* poderia ser definido como um PTRC de terceira geração, porque associou os benefícios com um compromisso de responsabilidade selado entre ‘famílias-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.

Juntos foi o primeiro programa a exibir corresponsabilidade entre Estado e beneficiários, e este passo permitiu a *Juntos* superar, na formulação, os programas *Progreso-Oportunidades* e *Bolsa Família*. Em termos de cobertura, em 2008, *juntos* cobriu 450.000 famílias (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Em 2010, o governo peruano afirmou que *Juntos* chegou a 490.563 famílias pobres e extremo pobres. O balanço de 2010, apresentado pelo programa *Juntos* afirma que foram beneficiadas 490.563 famílias pobres e extremo pobres, estas famílias eram compostas por 1.047.381 crianças e 8.751 grávidas. Desta forma, os dados nos permite concluir que a cobertura de *Juntos* foi progressiva (PERU, 2011).

Juntos se sustenta por estas diretrizes (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 ao 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.

De acordo com os dados oficiais divulgados pelo governo peruano em 2010, Juntos beneficiou 500.000 famílias (PEROVA; VAKIS, 2011). Para estes autores, em termos de impacto, *Juntos* teve um impacto moderado na redução das taxas de pobreza, promoveu leve aumento no uso de serviços públicos de saúde para mulheres e crianças e ampliou o consumo alimentar das famílias que participam do programa. Ainda analisando o impacto do programa, Perova e Vakis (2011) concluíram que a participação no programa ao longo do tempo pode mudar o comportamento e a percepção dos beneficiários. De acordo com a pesquisa das autoras, *Juntos* transferiu o correspondente a 15% do gasto médio dos beneficiários. O consumo ampliou em 33% e houve uma queda na taxa de pobreza ao redor de 19%. O hiato de pobreza foi de 14 Nuevos Soles para a extrema pobreza e 7 Nuevos Soles para a pobreza. A má nutrição infantil caiu de 30% em 2007 para 18% em 2012. Perova e Vakis (2011) apontaram que o tempo de permanência no programa é essencial para que *Juntos* alcance seus objetivos. No próximo tópico, este artigo discutiu a emergência das estratégias para superação da pobreza nos três países. Na sequência apresentaremos um quadro sumarizando os PTRCs no México, Brasil e Peru.

Na sequência apresentamos quatro quadros que detalham as características essenciais dos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades aplicados no México, Brasil e Peru, denominados: *Progres-Oportunidades*, *Bolsa Família* e *Juntos*. O primeiro quadro versou sobre o desenho dos três programas, o segundo e terceiro quadros trataram dos meios de implementação dos mesmos, e, o último dedicou-se aos meios para avaliação dos programas. Assim, no primeiro quadro foram detalhados os objetivos dos programas e ano de criação dos mesmos. Este primeiro quadro visou mostrar as semelhanças entre os objetivos elencados por cada programa, além localizá-los no tempo.

O segundo quadro trouxe os meios de implantação, as fontes de financiamento e a cobertura de cada um dos programas. Neste segundo quadro apresentou-se como os programas foram implementados, a lógica do planejamento e execução dos mesmos, mostramos as fontes de financiamentos, as quais ajudam a compreender os contornos ideológicos por traz de cada programa, e, finalmente a cobertura. A cobertura nos permite apreender a abrangência dos programas, em nível local, nacional e internacional. Obviamente, existe uma relação entre as fontes de financiamento dos programas e a cobertura dos mesmos. Quanto mais os recursos tenham origens na-

cionais, maior tende a ser o número de beneficiários dos programas.

O terceiro quadro expôs os valores totais de dispêndio por programa e, o valor do benefício recebido por família. Este quadro discutiu o aspecto financeiros dos programas, onde vislumbramos claramente que maiores dispêndios por programa, significaram maiores benefícios recebidos por família.

Finalmente, o quarto e último quadro, expressou as condicionalidades exigidas para que as famílias elegidas participem do programa. Mostrou as regras para seleção das famílias e as regras que justificam os desligamentos (interrupção do benefício) do programa. Assim, os quatro quadros exibiram desde os objetivos do programa, os meios de implementação e finalmente, as regras para avaliação dos programas, ou seja, as regras de saída.

4. Estratégias antipobreza e sua relação com os Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades

México, Brasil e Peru vem implementando estratégias para superar a pobreza. Estas estratégias são muito importantes para os países desenvolverem outros meios para executar práticas de redução da pobreza na América Latina. Pela primeira vez, as dificuldades para reduzir a pobreza foram entendidas como resultado da necessidade de ações articuladas. Os três países tiveram problemas para planejar uma ação articulada no que concerne às práticas antipobreza. Logo, a fragmentação no desenho das intervenções antipobreza fez-se presente.

No México, a estratégia Contigo (2001) e Vivir Mejor (2007) surgiram como um complemento ao Progres-Oportunidades. No Brasil, a estratégia Fome Zero (2005) e Brasil sem Miséria (2011) foram criadas para articular o PBF com os serviços sociais. Finalmente, a estratégia *Crecer* (2007) do Peru foi usada para melhorar os impactos do programa Juntos sobre alimentação e inserção social dos beneficiários.

A estratégia Contigo, por exemplo, focou na promoção da autonomia para os beneficiários. De acordo com Székely (2003, p.10) a geração de renda teria 4 pilares:

- 1) *El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona.*
- 2) *Las oportunidades que enfrenta la persona para utilizar sus activos productivamente.*
- 3) *El valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y*
- 4) *Las transferencias y legados que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen.*

A estratégia Contigo colocou os ativos geradores de renda como o mais importante pilar para superar a pobreza.

Quadro 1: Objetivos e ano de criação dos programas: Progres-a-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos[14]

Características do desenho do Programa	Progres-a-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Objetivos	<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>El Programa tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientado su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad.</p>
Ano de criação	<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>1995 – criação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) no município de Campinas/SP;</p> <p>2001 – criação do Bolsa Escola, primeiro programa de transferência de renda em âmbito nacional;</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>	2005

Quadro 2: – Meios de implantação, Fontes de financiamento e cobertura dos programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos[14]

Características do Programa	Progres-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Meios de implantação	- Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em 1995, que beneficiou 31.000 famílias. - 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.	- 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.	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.
Fontes de Financiamento do programa	- Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995); - Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México.	recursos do governo Federal do Brasil, a partir de 2001 via programas Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação.	Híbrida com participação do governo do Peru e de agências multilaterais como FAO, Banco Mundial, Unicef, PNUD (2006).
Cobertura do programa	Em 2013 foram beneficiadas 5.922.246 famílias	Em 2013 foram beneficiadas 13,8 milhões de famílias	Em 2013 foram beneficiadas 1.613.480 famílias

Quadro 3: Valores totais de dispêndio e valores dos benefícios com os Programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos[14]

Características do Programa para execução/ implementação	Progres-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Valor do dispêndio total com [15] o Programa (dado mais recente)	Dezembro de 2013: 66,132 bilhões de pesos US\$ 4,88 milhões [16]	Dezembro de 2013: R\$ 20,6 bilhões ou US\$ 8,69 milhões [17]	Dezembro de 2013 foram gastos 1,049 bilhões de soles. US\$ 3,75 milhões [18]
Valor do benefício por família	- Famílias com bolsista no ensino primário e secundário pode receber 1.095 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e até 915 pesos mexicanos concedidos como bolsa); - Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até 1855 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e 1.675 pesos mexicanos por meio de bolsa).	- Famílias extremamente pobres [19] (renda per capita menor que R\$ 70,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00; - 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. - Famílias extremamente pobres com mulheres grávidas (3 crianças e 2 adolescentes) benefício máximo de R\$ 272,00 - Famílias extremamente pobres com bebê em fase de amamentação (até 6 meses) também recebem R\$ 272,00.	100 nuevos soles por mês. Não há aumento no valor do benefício por criança.

Quadro 4: Condicionais, regras de seleção e regras para saída dos programas: Progresa-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos[14]

Características do Programa	Progresa-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Condicionabilidade	<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Recurso transferido independe do número de crianças no domicílio; - O Benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação, identificação das crianças.
Regras de seleção para participar do programa	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 per capita de até R\$ 70,00 por mês.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
Regras para saída do programa	Processo de recertificação: após três anos como beneficiária do programa cada família passa por um processo de avaliação de suas condições socioeconômicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados; - O beneficiário perderá o direito somente se houver comprovação de aumento na renda durante o período, a qual será avaliada pelo cruzamento de informações das bases de dados: do Benefício de Prestação Continuada (BPC), restante da seguridade social, e, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). 	Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente retirados por um máximo de quatro anos mais.

Corroborando com a perspectiva apresentada por esta estratégia, Levy (2006, p.19) afirmou que Oportunidades não foi desenhado para ser a única ação para aliviar a pobreza no México. Oportunidades foi concebido para ser apenas um programa entre outros, os quais articulariam as ações para superar a pobreza.

De forma que, a emergência da estratégia Contigo pode ser relacionada com a percepção de que um único programa não pode sozinho, aliviar a pobreza, a qual têm múltiplas causas. Assim, em 2002, de acordo com documento oficial divulgado pelo governo mexicano, *Progres-Oportunidades* emergiu dentro da estratégia Contigo. Após isso, a principal preocupação era que os esquema antipobreza precisariam integrar ações para prevenir as causas primárias da pobreza, e aliviar seus efeitos (SEDESOL, 2003, p.12).

Contigo unificou ações implementadas por 11 secretarias de Estado em um movimento que representou um ponto de inflexão no desenho das políticas antipobreza na América Latina. A estratégia Contigo foi direcionada para:

-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". (MÉXICO, 2011)

A outra estratégia apresentada pelo governo mexicano para unificar as ações antipobreza foi Vivir Mejor. O objetivo principal desta estratégia foi engendrar “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). De acordo com o governo mexicano, a estratégia Vivir Mejor concentrou todos os esforços do governo para reduzir a dispersão das ações relacionadas com os esquemas antipobreza no país.

Por outro lado, após 2005, o governo brasileiro promoveu o programa Fome Zero como principal estratégia para superar a pobreza:

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).

A Câmara de Políticas Sociais apresentou o programa Fome Zero como uma estratégia e não mais como um programa de governo. Neste caso, a estratégia Fome Zero foi criada para articular as ações antipobreza, as quais eram previamente fragmentadas (TAKAGI; BELIK, 2007). A estratégia Fome Zero existiu até 2011, quando Brasil sem Miséria (BsM) foi criado para incentivar a inclusão produtiva das famílias extremo pobres beneficiários do PBF. Ao mesmo tempo, BsM focou na ampliação da oferta de serviços públicos.

Após a implementação do Plano Brasil sem Miséria, podemos dizer que PBF esteve mais orientado para reduzir o hiato de pobreza em detrimento ao incentivo ao uso dos aparelhos públicos de serviços sociais. Afirmamos que, BsM está usando o PBF como meio para reduzir o hiato de pobreza. Porém, há uma característica que dá ao BsM um aspecto interessante e inovador, qual seja, a meta de incluir as famílias extremo pobres no mercado de trabalho. O público-alvo da estratégia BsM foca em 16 milhões de famílias que vivem com menos que R\$ 70,00 ou com algo em torno de U\$ 30 por mês, considerando o câmbio de U\$1=R\$ 2,30 (BRASIL, 2013).

BsM possui quatro áreas de intervenção: i) busca ativa – usada para encontrar famílias extremo pobres que ainda não recebem o benefício do *Bolsa Família*; ii) inclusão produtiva – um conjunto de ações para ampliar as oportunidades econômicas para os extremo pobres que vivem em áreas rurais e urbanas; iii) garantia de renda – *Bolsa Família* como o eixo de superação da extrema pobreza no país; e, iv) acesso aos serviços públicos (BRASIL, 2013, aba Acesso a Serviços), cujo foco reside na oferta de serviços públicos de qualidade para as famílias que vivem em extrema pobreza nos setores de educação, saúde e nutrição. Entendemos que desde 2009 houve uma mudança no desenho do *Bolsa Família*, e que BsM tornou-se a base de uma nova estratégia para superar a pobreza no país. Por ser uma intervenção muito recente, precisamos esperar os resultados de BsM no que concerne à superação da pobreza no médio e longo prazo.

Por outro lado, a estratégia peruana chamada *Creceer* surgiu como um articulador das medidas orientadas para superar a pobreza e a desnutrição infantil crônica. Riviera (2009) definiu *Creceer* como meio para coordenar diferentes programas inter institucionalmente almejando reduzir a desnutrição infantil crônica. Ao mesmo tempo é importante destacar que Rivieira afirmou também que “*Juntos is at the core of the Creceer strategy*”.

A estratégia *Creceer* foi apresentada, após estudos mostrarem as dificuldades existentes nas políticas antipobreza peruanas para reduzir as taxas de desnutrição infantil. Assim, para efetivamente superar o problema da desnutrição infantil, o qual passou a ser entendido como con-

tendo múltiplas dimensões (PERU, 2010, p. 12). Esta é a razão que justifica o surgimento da estratégia *Creceer* como a chave para um conjunto de ações englobando diferentes áreas relacionadas ao alívio a pobreza. *Creceer* almeja melhorar os hábitos alimentares dentre os beneficiários de *Juntos*, oferecer alfabetização para as mães, e ampliar o número de crianças que possuam taxas de crescimento normais e com acesso à água potável e saneamento básico (PERU, 2007)

Conforme Sotomayor (2008, p.12), a estratégia *Creceer* tem três diferentes tipos de intervenção. O primeiro almeja ampliar as capacidades humanas, o segundo visa ofertar oportunidades econômicas e, finalmente, o terceiro foca na estruturação de uma rede de proteção social. O governo peruano mostrou *Creceer* como uma estratégia que representa “la demostración de este espíritu articulador en los diferentes niveles de gobierno” (PERU, 2007, p.2). Em 2010, a estratégia *Creceer* apareceu como unificadora das medidas antipobreza que envolviam seis ministérios e mais a Presidência do Conselho de Ministros, e articulando 15 programas.

Observamos que a mudança nas ações para superar a pobreza apresentada por *Creceer*, entre 2007 e 2010, demonstrou dois aspectos: o primeiro foi que a redução da desnutrição infantil não era um objetivo tão simples como a estratégia *Creceer* planejada em 2007 supunha. A segunda foi que a pobreza engloba uma questão multidimensional, a qual demanda ações em várias áreas para gerar resultados satisfatórios ao longo do tempo.

O estudo das políticas antipobreza no México, Brasil e Peru nos permite afirmar que os PTRCs vem sendo complementados por estratégias. Os três países aplicaram estratégias para unificar suas ações antipobreza e melhorar seus serviços públicos, com intuito de ampliar a resposta das políticas para aliviar a pobreza. Por esta razão, apesar da reputação internacional dos PTRCs, a qual cria um véu de críticas sobre os resultados esperados destes, estas críticas desconsideram que os PTRCs conformam apenas uma ação dentre outras tantas, necessárias para superar a pobreza.

Observamos que os três países usaram as estratégias antipobreza como meio de reduzir a fragmentação e a dispersão de ações orientadas para a redução da extrema pobreza. Na realidade, espera-se que no longo prazo as estratégias superem a fragmentação presente na política social destes países. Nós defendemos que estas estratégias conformam um passo importante para o aprimoramento da rede de proteção social destes países.

Por esta razão, as estratégias compõe a base para a perspectiva de que a pobreza é um problema multidimensional, o qual demanda coordenação e articulação de medidas, focando a queda nas taxas de pobreza. Desta forma, *Contigo* e *Vivir Mejor*, as estratégias mexicanas, *Fome Zero* e *Brasil sem Miséria*, estratégias brasileiras, e finalmente, *Creceer*, estratégia peruana, foram intervenções usadas para unificar os esquemas antipobreza. No próximo tópico traçaremos algumas considerações a respeito do tema.

5. Considerações a respeito do tema

O estudo das políticas antipobreza nos três países permitte-nos afirmar que o mais importante impacto promovido pelos PTRCs foi a unificação de ações, que foi chamada neste artigo de estratégias para reduzir a pobreza. Pela primeira vez, na América Latina, os gestores estão preocupados com a coordenação e articulação das medidas antipobreza.

Apesar da importância dos PTRCs como uma ferramenta de ações para aliviar a pobreza na América Latina, nós enfatizamos suas limitações para a superação da pobreza no longo prazo e para a geração de direitos econômicos e sociais capazes de reduzir a desigualdade. Para alcançar estes dois objetivos, os PTRCs precisam ser articulados por uma rede de proteção social que oferte serviços públicos, gratuitos e de alta qualidade. Estes serviços poderiam focar em educação, saúde, saneamento básico, transporte público, moradia, emprego e renda. Assim, para alcançar objetivos mais condizentes com a superação da pobreza, o uso dos PTRCs como intervenção antipobreza depende das taxas de crescimento do PIB dos países. Assim, seria muito difícil reduzir a pobreza em um cenário de estagnação econômica. Portanto, neste caso ter-se-ia que atuar ativamente mediante práticas articuladas e eficazes.

Sem a articulação entre PTRCs e as redes de proteção social, os PTRCs assumem sua essência, qual seja, insuficiência e intervenção fragmentada para superar um problema multidimensional, tal qual a pobreza.

Nós defendemos a visão de que a taxa de crescimento é um dado importante para determinar a queda nas taxas de pobreza absoluta (RAVALLION, 2004). Assim, para agilizar o processo de redução da pobreza, é essencial combinar crescimento econômico com políticas de distribuição de renda. A implementação da rede de proteção social é uma excelente forma de redistribuir renda.

O estudo da perspectiva histórica das ações para superação da pobreza nos mostrou que, no México, Oportunidades foi complementado tanto pelas estratégias *Contigo* (2001) e *Vivir Mejor* (2007). O exemplo brasileiro mostrou que *Fome Zero* e *Brasil sem Miséria*[20] foram usados para complementar o programa *Bolsa Família*. Enquanto a estratégia *Creceer* foi desenhada para aprimorar *Juntos*. Pela primeira vez na história das políticas sociais da América Latina, nós podemos observar um movimento para unificar os esquemas antipobreza. Consideramos este é um importante passo para aprimorar a rede de proteção social na América Latina.

A emergência das estratégias para complementar os PTRCs é uma evidência de que os governos mexicano, brasileiro e peruano perceberam a importância de ações articuladoras para reduzir as taxas de pobreza. Logo, na praxis política, ações estruturais[21] para superar a pobreza foram observadas na região. Já que as novas estratégias focam na unificação dos programas antipobreza atuais. Com isso, tem sido considerado na formulação destas ações um conceito mais complexo de pobreza do que aquele usado pelos PTRCs.

Após a implementação das ‘estratégias’, o conceito de pobreza presente ‘por trás do véu’ dos PTRCs, orienta-se para as múltiplas causas da pobreza. Consequentemente, a mais importante contribuição dos PTRCs até hoje foi reorganizar a política antipobreza na América Latina, ao articular a transferência de renda com a oferta de serviços públicos e formas de inserção produtiva dos beneficiários dos PTRCs.

Concluindo, nós reforçamos a natureza essencial dos PTRCs como veículos para o aumento da demanda por serviços públicos e como ação orientada para melhorar os hábitos de consumo das famílias. Quanto maior for a participação do Estado na oferta de serviços públicos e no estímulo ao crescimento econômico, relacionado com ganhos nos níveis salariais, maior a tendência de queda nas taxas de pobreza na América Latina. Para isso, a intervenção estatal precisa ser planejada e focada no objetivo específico de reduzir a pobreza ao longo do tempo. Neste caso, os PTRCs vêm tendo impactos positivos no redesenho das ações antipobreza, especificamente no México, Brasil e Peru. Se nós assumirmos que estes três países oferecem um modelo daquilo que ocorre nos demais países latino americanos, as estratégias podem ser vistas como uma intervenção que pode mudar o desenho das políticas antipobreza na região.

Notas

[1] O termos catching up informa a possibilidade de aproximação ou de avanço para os países de capitalismo tardio em relação àqueles de capitalismo mais avançado.

[2] Aqui a política social é entendida como limitada já que a mesma não foi pensada inicialmente para ter cobertura universal.

[3] As traduções possíveis ao termo são: Estado de Bem Estar Social Desenvolvimentista ou Estado Desenvolvimentista de Bem Estar Social.

[4] Esta frase refere-se ao período em que cresceu a rejeição à ampla participação do Estado nas atividades econômicas, de forma a incentivar a redução do papel do Estado na economia. Este período ficou conhecido como de ajuste estrutural.

[5] A pesquisa foi aplicada nos estados Mexicanos mais pobres (Sonora, Chihuahua, Chiapa and Oaxaca) onde foram entrevistados ao redor de 200 famílias.

[6] Uma avaliação experimental consiste na criação de um grupo de controle para medir a eficácia do programa, compara-se os dados entre o grupo controle e o grupo de tratamento.

[7] Nas palavras de Levy: “... 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).

[8] 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, Jundiá, 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”.

[9] Todos os cálculos considerou a taxa de câmbio média para 2013 que foi de U\$1=R\$2,30.

[10] Estamos considerando que o piso do salário mínimo nacional foi de R\$ 724,00, e a conversão para dólar usou a média da taxa de câmbio de 2013, que foi de U\$ 1= R\$ 2,30.

[11] O conceito de path dependence refere-se a situações nas quais a escolha de uma política pública foi influenciada por ações adotadas anteriormente, as quais têm um forte impacto no desenho da nova intervenção (PIERSON, 2000).

[12] O termo uma coisa ou outra aqui, refere-se ao PBF aproximar-se mais do caso mexicano ou do caso peruano.

[13] O PIB peruano cresceu em média 5,19% entre 1999 e 2011. Destacando que em 2008 o PIB peruano cresceu 9,8% em relação a 2007. Estes dados estão disponíveis no documento World Bank, 2012.

[14] Elaboração própria a partir da síntese de documentos oficiais.

[15] Sem considerar os custos de administração do programa. Considera-se apenas os valores totais repassados aos beneficiários.

[16] De acordo com dado retirado do site:http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mas_de_66_mil_millones_de_pesos_ejercera, acesso em 24/02/2014, a taxa de câmbio constante para o ano 2014 foi de 13,56 pesos mexicanos/dólar.

[17] A transformação do dado em dólares correntes se deu com base no dado retirado do site: <http://www.valor.com.br/valor-data/moedas>, acesso em 24/02/2014. Neste site a relação entre real e dólar para o ano de 2013 foi de R\$2,37/US\$.

[18] 1 nuevo sol = US\$ 0,3582. Cotação retirada do site: <http://www.pt.exchange-rates.org/Rate/PEN/USD>, acesso em 24/02/2014.

[19] Cálculos feitos com base no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>, acesso em 02/03/2014.

[20] Antes do Brasil sem Miséria, o governo brasileiro lançou o programa Territórios da Cidadania para melhorar a oferta de serviços públicos nas áreas rurais. Assim, o programa Territórios da Cidadania pode ser considerado o primeiro programa que focava na articulação entre o *Bolsa Família* e outros serviços públicos, especialmente na área de infra-estrutura.

[21] Medidas estruturais visam superar a pobreza por meio do incentivo à autonomia econômica das famílias.

Referências

- 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.
- _____. Conditional Cash Transfers as a tool of social policy. *Economic and Political Weekly*, v. 46, n. 21, p. 61-66. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria>>, acesso em 24/05/2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefícios. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>, acesso em 02/03/2014.
- 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).
- COTTA, T.C.; PAIVA, L.H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. (orgs). *Bolsa Família - 2003-2010: avanços e desafios*, v.1. Brasília: IPEA, 2010. p. 57-99. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf>, acesso em 19/06/2014.
- DI GIOVANNI, G. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa, NEPP-Unicamp, n. 82, 2009. Disponível em <<http://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>>, acesso em 19/06/2014.
- DIXON, J. Sistemas de Seguridade Social na América Latina: uma avaliação ordinal. *Opinião Pública*, Campinas, v.VI, n. 2, pp.263-281, 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v6n2/16928.pdf>>, acesso em 19/06/2014.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Latin America: a New Developmental Welfare State in the making?. United Nations Research Institut for Social Development, 2007. Disponível em <<http://www.rrojasdatabank.info/da/riescodevstate.pdf>>, acesso em 19/06/2014.
- _____. Social policy and Development in Latin America: the long view. *Social Policy & Administration*. v. 43, n. 4, p. 328-346, Aug. 2009. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9515.2009.00666.x/pdf>>, acesso em 19/06/2014.
- ECLAC – Economic Commission of Latin America and the Caribbean. *Panorama Social de America Latina*, Santiago, 2010. Disponível em <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PanoramaSocial2010.pdf>>, acesso em 06/01/2010.
- _____. *Panorama Social de America Latina*, Santiago, 2012.
- EXCHANGE RATES UK. Novo Sol Peruano (PEN) para Dólar Americano (USD) História da taxa de câmbio. Disponível em <<http://pt.exchangerates.org.uk/historico/PEN-USD.html#gráficos>>, acesso em 24/02/2014.
- FAGNANI, E. Política Social no Brasil entre 1964-2002: entre a caridade e a cidadania. 2005. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas) - Instituto de Estudos de Economia da Unicamp, Campinas, 2005. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000364931>>, acesso em 19/06/2014.
- FRANCKE, P.; MENDOZA, A. Peru: Programa Juntos, In: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana*. Mexico: SEDESOL, 2006, p. 391-432.
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty. Washington, D.C.: The World Bank, 2009. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>>, acesso em 19/06/2014.
- GESTIÓN. Juntos incorporó a 620 mil beneficiarios más en dos años. Martes, 10 de septiembre del 2013. Disponível em <<http://gestion.pe/economia/juntos-incorporo-620-mil-beneficiarios-mas-dos-anos-2075774>>, acesso em 24/02/2014.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. After Oportunidades impact of the program ten years later. In: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Accident. Technical Working Document, Guadalajara, 2009.
- HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil em cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 55-81, junho 2006. Disponível em <http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2011/pdf/9BES_Gini_Decomp_RODOLFO.pdf>, acesso em 19/06/2014.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do IPEA, n. 59: Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados, 22 de julho de 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/100722_comunicadoipea59.pdf>, acesso em 19/06/2014.
- JACCOUD, L.; HADJAB, P.D.; CHAIBUB, J. R. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (IPEA)*, Cap. 4, p. 175-250, 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/07_capt04_7e.pdf>, acesso em 19/06/2014.
- LEVY, S. Progress Against Poverty sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006.

- _____. Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- MKANDAWIRE, T. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. In: Social Policy and Development Programme, paper n. 23. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Dec. 2005. Disponível em <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA/\\$file/mkandata.rget.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA/$file/mkandata.rget.pdf)>, acesso em 19/06/2014.
- MESA-LAGO, C. La reforma del Bienestar Social en América Latina y la liberalización Económico-Política. Madri: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1997.
- MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Social. Disponível em <<http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/SEDESOL>>, acesso em 08/01/2011.
- _____. Secretaría de Desarrollo Social. Oportunidades, 2014a. Disponível em <<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades2013>>, acesso em 24/02/2014
- _____. Secretaría de Desarrollo Social. Oportunidades, 2014b. Disponível em <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mas_de_66_mil_millones_de_pesos_ejercera>, acesso em 24/02/2014.
- PEROVA, E.; VAKIS, R. Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation. Washington, D.C.: The World Bank, 2009. Disponível em <http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Evaluacion_Cuasi-Experimental.pdf>, acesso em 19/06/2014.
- _____. Más tiempo en el programa, mejores resultados: Duración e Impactos del Programa Juntos en el Peru. Programa Juntos y Banco Mundial, 2011.
- PERU. SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISSION DE ASSUNTOS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Ventanilla Unica Social: Propuesta de Manual de Operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer, 2007.
- _____. SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISSION DE ASSUNTOS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Ventanilla Unica Social: Propuesta de Manual de Operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer, 2010.
- _____. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres. Noticias, 2011. Disponível em http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3159, acesso em 22/06/2011.
- _____. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres. Misión. Disponível em <<http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos/vision-y-mision>>, acesso em 02/03/2014.
- PIERSON, C. ‘Late Industrialisers’ and the Development of the Welfare State. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2003.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres/Perú. PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2005.
- PORTAL BRASIL. Bolsa Família beneficiou 13,7 milhões de famílias no mês de setembro (2013). Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/09/28/programa-de-transferencia-de-renda-paga-r-2-bilhoes-no-mes-de-setembro>>. Acesso em 24/01/2013.
- RAVALLION, M. Pro-poor growth: a primer. World Bank Policy Research Working Paper 3242, March 2004. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/09/000009486_20040609104122/Rendered/PDF/wps3242growth.pdf>, acesso em 27/01/2011.
- RAWLLINGS, L. B.; RUBIO, G. M. Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. Cuadernos de Desarrollo humano, n. 10, 2003. México: Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). Disponível em <<http://www.oda-alc.org/documentos/1340861380.pdf>>, acesso em 19/06/2014.
- RIVIERA, Milagro Nunez. Improving the impact of the Perú CCT on nutrition. Apresentado no Cairo em junho de 2009.
- SAGASTI, F.; PRADA, F.; BAZÁN, M. Social policy in a development context: The case of Peru. In: RIESCO M. (Org.). Latin America: a new developmental welfare state model in the making?. New York: Palgrave-Macmillan / UNRISD, 2006. p. 235-267.
- 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.
- _____. Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Plano Nacional del Desarrollo, 2002-2006, Sedesol, 2003, 1ª edição.
- _____. Vivir Mejor – política social del gobierno federal. 2007. Disponível em <www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf>, acesso em 03/08/2010.
- SZÉKELY, M. Estrategia Contigo. Documento presentado na Conferencia Internacional Mejores Prácticas de Política Social, México, Sedesol y Banco Mundial, 2003.
- 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. Disponível em <http://www.agroqualitas.cl/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=36_1bcadd92af86311662bb6a01749a0b8f>, acesso em 19/06/2014.
- TAKAGI, M.; BELIK, W. A Implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. 1 ed. Campinas: Alínea, 2007, v. 1, p. 187-208.

VALOR ECONÔMICO. Conversor de moedas. Disponível em <<http://www.valor.com.br/valor-data/moedas>>, acesso em 24/02/2014.

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, Dec. 2011. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LAC_poverty_report.pdf>, acesso em 13/01/2012.