

Desenho e Implementação dos Programas Bolsa Família e Juntos: construindo uma “curva de aprendizagem”

Luciana Rosa de Souza¹

Abstract: One subject extensively studied and discussed in social policy are to conditional cash transfer. These programs have been implemented in several countries of the world, especially in Latin America, where they have integrated policies for combating poverty and reducing social exclusion. However, although there are positive results demonstrated by studies that show the impacts of these programs on poverty reduction, there are still unanswered questions related to design and implement them. An open question is: does the design of programs to transfer income implemented in some Latin American countries have generated the most efficient outcome for combating poverty and social exclusion?

To contribute to inquiry above, this article aims to understand the central learning process in two existing programs to transfer income, used in Latin America. To this end, we used the method of comparative study to examine the two programs, cash transfer conditionality that emerged at different times of the State Social Welfare in Latin America. A comparison between programs is useful to show progress and setbacks, it is seeking to build a "learning curve" of programs from the design and implementation.

In this sense, the first program used in this article as a reference for comparison was the Bolsa Família, the conception emerged in the years 1990 (95) in Brazil and was part of a pioneering policy of cash transfer conditionality applied since then in America America. Highlighting that the Bolsa Família was based on a unified of conditional cash transfer of actions sprayed that were implemented by the federal government since 2001.

Juntos was inspired by the programs Opportunities and Zero Hunger. Juntos emerged with the goals of reducing poverty and promoting the building of human capital (Perova & Vakis, 2009). And what makes the study of Juntos very interesting is the fact that it has given the opening to democratic participation in the management of the program. In the words of Francke & Mendoza (2006) "Juntos in the design is deliberately established a governance structure where the state had absolute power because it incorporated a considerable representation proceeds from civil society." Yet second Perova & Vakis (2009) "the selection of the beneficiary households is comprised of three stages: selection of eligible districts, selection of eligible households within the eligible districts and finally a community level validation which finalizes the actual beneficiary list", that is, community participation in the validation of beneficiaries helps to avoid the mistake of excluding people who can receive the benefit, and the error of inclusion of people who could not receive the benefits because they are outside the standard of selectivity. Soon, there was an incorporation of the community in the design of policy, this is an innovation in Juntos whose effects we need to understand.

This article started from the assumption that the Juntos program has been implemented contemporaneously, and was benefited strengths and weaknesses points present in the design and implementation of two pioneering programs that served as inspiration for him. Thus, this hypothesis was tested through the seizure of these advances and setbacks in the design and implementation of both programs. To this end, we made a comparative study of the programs that allowed the construction of a "learning curve" in terms that provided the basis for design and implementation of social policy in both countries.

For this, the article was divided into three parts, in the first part was discussed the historical of the two programs in order to provide an overview addressing the design of both since their conception. Thus, in the first subdivision of the article discusses the Bolsa Família program, since its conception (still within the scope of the Fome Zero), and a second moment, in a subdivision in the first part of the article presents the emergence of the Juntos program.

In the second stage of the paper we look the information regarding the implementation of both programs, at this point in article grasp the advances and setbacks of Juntos program in compared the Bolsa Família. For such, we have assessed the areas in which the program Juntos surpassed in terms of drawing the Bolsa Família, and in what ways do these advances in the design of Juntos helped to implement a faster and more efficient.

In a third step we present the implementation difficulties still present in both programs, and at the same time we discuss the reasons as to the prevalence of these difficulties. Also discussed were issues on the comparative analysis between programs. We emphasize the areas in which the program Juntos, in its design, has yet to overcome the bottlenecks that appear as problems in the Bolsa Família. We discuss the essence of these bottlenecks, we weave to the final considerations do discuss about overcoming these bottlenecks.

In the last part of the article, we weave considerations on comparative analysis of them and we create a "learning curve" from the critical analysis of these programs. In addition, we point to the points that the survey indicated as essential in relation to the design of transfer programs conditional cash to gain efficiency in the application of resources.

Keywords: policies to combat poverty, conditional cash transfer, comparison, “Juntos” and “Bolsa Família”

¹Aluna do Curso de doutorado em Economia Aplicada do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: lurosasz@gmail.com

Apresentação

Um assunto bastante estudado e discutido dentro do tema combate à pobreza são as políticas de transferência de renda com condicionalidades. Estas políticas têm sido aplicadas em diversos países do Mundo, especialmente na América Latina, onde têm integrado os programas de combate à pobreza e à exclusão social. Entretanto, apesar de existirem resultados positivos demonstrados por pesquisas que evidenciam os impactos destas políticas sobre a redução da pobreza, ainda persistem questões não respondidas relacionadas ao desenho e implementação das mesmas. Uma das questões ainda em aberto é: será que o desenho dos programas de transferência de renda implementados em alguns países da América Latina têm gerado os 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. Em vista disso, foi usado o método de estudo comparativo para analisar os dois programas de Transferência de Renda com Condicionalidades que surgiram em momentos diferentes da implementação de programas de transferência de renda na América Latina. Um estudo comparativo entre políticas de combate à pobreza é útil para mostrar avanços e retrocessos, ou seja, visa construir uma “curva de aprendizagem” dos programas a partir do desenho e implementação. Em economia o termo “curva 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 políticas 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 artigo descrevemos o percurso de aprendizagem do desenho de dois programas de transferência de renda, quais sejam, Bolsa Família e Juntos.

Neste sentido, o primeiro programa usado neste artigo 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 políticas de transferência de renda com condicionalidades aplicados 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

promover a construção de capital humano (Perova & Vakis, 2009). Um aspecto que deixa o estudo de Juntos muito interessante é o fato de o mesmo ter dado abertura à participação democrática na gestão dos recursos, e ter definido tempo máximo de permanência no programa. Nas palavras de Francke & 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. Assim, esta hipótese será testada por meio da apreensão dos avanços e retrocessos presentes no desenho e implementação de ambos os programas. Para tanto, fizemos um estudo comparativo que permitiu a construção de uma “curva de aprendizagem” ou o desenho do 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 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 do artigo fizemos um retrospecto das informações referentes à implementação de ambos os programas, neste ponto apresentamos os indicadores criados por ambos países para acompanhar a implementação dos programas. Em um terceiro momento apresentamos os avanços de Juntos frente o Bolsa Família. Na última parte do artigo, fizemos considerações sobre a pesquisa e descrevemos uma “curva de aprendizagem” criada 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), para esta autora, o histórico da implementação das políticas de transferência de renda no Brasil seguiu os seguintes passos:

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 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 Horizonte.

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 TR no país. Este programa foi focalizado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante, e, teve o governo federal como responsável pelo seu orçamento e sua execução.

Como uma “evolução” do PETI, mas, agora não restrito às crianças em situação de trabalho infantil, em 1998 foi criado o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima foi um embrião do Bolsa Escola (BES), implementado a partir de 2001, e, visou transferir recursos para manter as crianças frequentando escolas. 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, e, 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: 234) “o Auxílio Gás não era um programa de transferência condicionada, mas um benefício financeiro às famílias com renda familiar *per capita* mensal até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento”.

Com o novo presidente da república, em 2003 foi criado o programa Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada “Fome Zero”. O Cartão Alimentação era gerido pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), e, visou facilitar o acesso aos alimentos, mas, 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.

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.

Ainda em 2003 (outubro) foi criado por Medida Provisória (nº 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, seriam unificados em um único programa, o Bolsa Família. Em 2004 foi Promulgada a Lei da Renda Básica de Cidadania – Lei nº 10.835, de 2004, e, no mesmo ano foi convertida em Lei a Medida Provisória que criou o PBF, lei nº 10.836, de 2004. Alguns autores como Suplicy (2006) defendem que a evolução do programa Bolsa Família, no Brasil, será 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). De acordo com Silva, Yasbek & Giovani (2004: 137), o Bolsa Família pode ser considerado inovador em relação aos programas que unificou, por “se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza”. 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”.³

Atualmente o PBF está configurado por um benefício voltado às famílias (com ou sem filhos) na extrema pobreza com renda mensal de até R\$ 70,00⁴ 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\$ 68,00 para famílias extremamente pobres. O segundo benefício variável cujo valor é R\$ 22,00 sendo direcionado às famílias que tenham gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, porém, o benefício variável tem um

³Disponível no site: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/, acesso em: 02/03/2009.

⁴Retirado do site: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas, acesso em 09/09/2009.

limite máximo de três auxílios por família, logo o valor máximo do auxílio variável é de R\$ 66,00. E por fim, o último benefício, o qual é variável e vinculado ao adolescente (foi implementado em 2007) repassa R\$ 33,00 às famílias que possuam adolescentes entre 16 e 17 anos, com limite de 2 benefícios por família (ou seja, R\$ 66,00).

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 (MDS⁵, 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 seguinte⁶:

- 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;
- 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 pelo site do MDS, entre agosto de 2006 e janeiro de 2008 foram cancelados apenas 4,45%⁷ 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 tem relação com as condicionalidades que almejam a melhoria do capital humano no intuito de reduzir a pobreza das famílias beneficiárias no longo prazo.

⁵ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades, acesso em 09/09/2009.

⁶ Retirado do site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/advertencias-e-sancoes>, acesso em 21/05/2010.

⁷ 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.

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 fome 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 busca por consolidação de uma rede mínima de proteção social (Bastagli, 2009:4). 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 (2009:2) “in sum, CCTs⁸ pays a transfer to the poor provide they follow a pre-specified course of action”. No caso do PBF fica bem estabelecido qual seria o curso de ação esperado pela política de transferência de renda, qual seja, reduzir a pobreza no curto prazo, e, através 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 produtivo. Os chamados programas complementares não fazem parte do Bolsa Família, mas a ele se articulam e abrangem iniciativas que vão desde 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, a perspectiva de “portas de saída” do programa não havia aparecido na proposta original do PBF. Após traçar o panorama histórico do PBF, passaremos a traçar o panorama histórico do surgimento de Juntos, o programa peruano.

⁸ A sigla provém do inglês: Conditional Cash Transfers (CCT) ou transferência de renda com condicionalidades.

1.2. Juntos: contexto político e econômico de sua criação

O Peru tem apresentado um aumento na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ao longo dos últimos anos, especificamente desde 2001. Em 2005 a taxa de crescimento do PIB foi de 6,4%; em 2006 foi de 7,6%; ao passo que em 2007 foi de 8,9% a.a. Coetaneamente, este país apresentou uma redução dos níveis de pobreza extrema e de pobreza⁹, saindo de uma situação de 24,4% da população peruana em estado de pobreza extrema em 2001; para um nível de 16,1% em 2006¹⁰.

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

Os anos 80 no Perú foram marcados pelo agravamento da pobreza decorrente das sucessivas crises econômicas, e, do surgimento da “guerra subversiva”, de forma que sob estas condições adversas os “comedores populares” tornaram-se elementos vitais para a subsistência de um grande número de peruanos (Francke & Mendoza, 2006:392). Na segunda metade dos anos 80 foi expandida e intensificada uma gama de programas e ações alimentares, apesar das críticas de manipulação política destes programas. Observando este percurso das ações alimentares no Peru podemos perceber que as medidas tomadas em face à crise foram de 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), que foi criado em 1992. Conforme as palavras de Francke & Mendoza (2006:393) FOCONDES foi visto como “la institución ideal para encarnar el concepto de ‘fondo de inversión social’ que pudiera canalizar y distribuir beneficios y compensaciones a los sectores pobres de la población”.

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, o qual apesar de ter produzido alguns resultados positivos poderia ser caracterizado como geograficamente localizado e por possuir um tempo determinado para seu funcionamento. Foi neste contexto, de resultados

⁹Pobreza 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.

¹⁰ Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 1997- 2006. Retirado do documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS - Secretaría Técnica. Disponível no site: www.crecer.gob.pe, acesso em 10/02/2008.

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, lançado em 2005 teve em seu planejamento o intuito claro de superar as dificuldades vivenciadas na execução e implementação de políticas de combate à pobreza no Perú.

Houve um percurso de implantação de diferentes programas sociais no país, até a criação de Juntos, que foi denominado em documentos do governo peruano como Programa Nacional de Apoyo Directo aos mais Pobres. Oficialmente, Juntos teve sua origem em abril de 2005, mediante promulgação de Decreto Supremo da Presidência do Conselho de Ministros. Entretanto, “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” (Francke & Mendoza, 2006: 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 “tener inferencias en el ámbito nacional, urbano nacional, rural nacional, los 24 departamentos del país (cada uno como dominio de estudio) y siete áreas geográficas: costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana, selva rural y el área metropolitana de Lima y Callao. La encuesta cubrió 19,591 hogares a nivel nacional” (Cancho Diez, 2006: 23). Ou seja, esta pesquisa de 2004 serviu como base de dados do momento anterior à intervenção operada por Juntos (dados *ex ante*).

A intervenção a partir do programa Juntos foi “orientada a familias en situación de pobreza extrema que cuenten con niños menores de 14 años o madres gestantes” (Cancho Diez, 2006:5). Juntos “entrega una transferencia directa de 100 soles mensuales (alrededor de 30 dólares americanos) a los hogares beneficiarios, quienes a cambio firman un “Convenio de participación” en el que están detallados los compromisos de participación que los miembros del hogar voluntariamente han aceptado” (Cancho Diez, 2006: 5). Este “Convenio de Participación” 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 mulheres gestantes. O acompanhamento dos compromissos é feito trimestralmente, e, a partir do nível de participação nas atividades é determinado o montante pago por Juntos.

O primeiro momento de implementação de Juntos 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 el año 2007 no se hay producido ninguna expansión hacia nuevos distritos” (Plan Operativo Institucional, 2009:8). Ainda assim, segundo o documento do governo peruano a previsão era que em 2009 Juntos chegase 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: 1), e, conforme o documento Plan Operativo Institucional 2010 (2009) divulgado pelo governo peruano, Juntos em 2009 dispendeu 512 milhões de soles.

E por fim, 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 & Mendoza¹¹, 2006: 395).

O desenho do programa Juntos não foi gestado do zero, mas, esteve sustentado na revisão e análise de programas de transferências condicionadas de renda na América Latina. De maneira que, os gestores peruanos buscaram minorar as deficiências das experiências já consolidadas, e, fomentar os aspectos positivos das mesmas. Francke & 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 & Mendoza (2006:401) foram:

- a) diseño de Juntos se estableció deliberadamente una estructura directiva donde el Estado no tuviera absoluto poder, por lo que se incorporó una considerable representación – con poderes efectivos – proveniente de la sociedad civil.
- b) Juntos ha incorporado desde su misma génesis una instancia interna – el comité de vigilancia y transparencia – específicamente dedicada a supervisar el correcto funcionamiento del Programa y en donde el Estado está en absoluta minoría, pues el grueso de sus integrantes corresponde a sectores de la sociedad civil.
- c) tercer e importante elemento que se ha considerado en el diseño de Juntos es el establecimiento de estrictos controles sobre el destino de los recursos, a fin de prevenir que éstos se concentren en los rubros administrativos y operativos del Programa y perjudiquen la asignación de recursos a los beneficiarios.
- d) cuarto elemento innovador, frente a otras experiencias similares, es que Juntos transfiere parte importante de sus recursos presupuestarios a los ministerios sociales (Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) con la finalidad de que estos ministerios mejoren y amplíen la oferta de sus servicios en las zonas de intervención de Juntos, y alcancen a las familias seleccionadas.
- e) es interesante anotar que en la selección de las zonas para las acciones de Juntos se ha incluido como un criterio fundamental el grado de afectación de dichas zonas por el fenómeno de la violencia política que azotó a Perú durante los años ochenta y noventa, y existe por ello conexión entre Juntos y el plan integral de reparaciones a las víctimas de la violencia política, propuesto por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación¹¹.

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

¹¹ Tradução própria do documento em espanhol para o português.

multisetorial¹² com caráter transversal, ou seja, perpassou todos os níveis de governo em sua implementação a partir da articulação abaixo:



Retirado do documento: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales CIAS. Acesso em 16/01/2008.

Ressaltamos que Juntos integra Estratégia Crecer, a qual foi inaugurada pelo governo peruano também em 2005, como uma política social de segurança alimentar¹³, tendo como referência um patamar de 20% da população considerada pobre e com nível de desnutrição infantil crônica de 24,6%. Conforme documento oficial do governo peruano¹⁴ a política social deveria pautar por justiça social com inclusão produtiva. Foi estabelecida como meta, até o ano 2011, a diminuição da pobreza em 20% e redução em 9% da prevalência de desnutrição crônica entre crianças menores de 5 anos. Para alcançar tais objetivos a política social objetivou promover uma reforma nos programas sociais, implementar um modelo de política social denominado estratégia Crecer, realizar uma gestão por resultados e, fomentar 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 & Mendoza (2006:403) o programa Juntos pode ser definido como um programa de transferencia de renda de terceira geração, ou seja, associa o beneficio à prestação de compromissos que selam um esquema de responsabilidade família-Estado. Para os autores os

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ Documento da Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS.

programas de primeira geração transferiam recursos sem condicionalidades, ao passo que os programas de segunda geração estão limitados à inserção da família em circuitos econômicos e de segurança alimentar. Na definição dos autores:

“...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” (Francke & Mendoza, 2006: 403).

Ressaltamos que autores como Rawlings & Rubio (2003 e 2005) realizaram um estudo a respeito dos Programas de Transferência Condicionada de Renda a partir da classificação dos programas 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 geração¹⁵. Não podemos desconsiderar que estes programas componentes da primeira geração atuaram mais especificamente em áreas rurais deprimidas. Já a segunda geração de Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades passou a ser implementada a partir das áreas urbanas do México, Colômbia e Jamaica (Rawlings & Rubio, 2003: 24), os mesmos tiveram 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 colocam 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, 2006:403) :

1. Su objetivo de acción son las familias em 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 em 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 em salud, educación, nutrición e identidad em favor de sus hijos.
6. 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 em los componentes de dichos programas.
7. 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”.

¹⁵ 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.

Para além do rol de critérios para seleção e funcionamento do programa acima descrito, um dos objetivos que aparece com destaque na análise de Francke & Mendoza (2006: 404) diz que Juntos almeja “...también a permitir a los beneficiarios acceder en el mediano o largo plazos a un nivel superior de ingresos y bienestar que sea autosostenible”. 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 aspecto do artigo retomamos a discussão da teoria do desenvolvimento, ressaltamos que o nosso trabalho partilha 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 capacidades¹⁶ (“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, para nós 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 Estado. Portanto, ações de política social que gerem dependência à intervenção estatal podem ser classificadas como promotoras de “mínimos sociais”¹⁷, 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 importância das políticas de combate à pobreza promoverem a “emancipação” dos beneficiários, ou seja, as pessoas focalizadas por estas políticas precisam ser vistas como “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, 1999:71).

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. Alguns autores como Bastagli (2009) defendem que este fortalecimento da oferta de serviços públicos tende a estimular a criação de um amplo rol de

¹⁶ Recentemente existem autores traduzindo capabilities como capacitações, no sentido de contemplar as habilidades das pessoas em promover mudanças em suas vidas.

¹⁷ Inserção dos beneficiários no mercado de consumo.

políticas sociais para “complementar” a ação de transferência de renda. Assim, esta autora defende que as políticas de transferência de renda auxiliam os países da América Latina a fortalecerem o Estado de Bem Estar Social.

Este artigo defende que tanto Bolsa Família como Juntos têm como características positivas esta tendência à 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 & Mendoza (2006: 403) “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 em los componentes de dichos programas”. Assim, entendemos que a ação dos programas de transferência de renda deve complementar os serviços públicos de saúde e educação a partir do fomento à demanda por estes serviços.

Um aspecto que aproxima os 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 pessoas, e, não como um direito individual. Segundo (Francke & Mendoza, 2006:403) em Juntos “a unidade não é um indivíduo isolado, mas, o domicílio”. Mais uma vez Juntos, apresentou semelhanças em relação ao BF, 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” presente no BF.

Outro aspecto 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 as mulheres têm maior tendência a gastar os recursos do BF com bens que beneficiam toda a família (como alimentos, roupas, calçados). Juntos também colocou “*la madre de familia* es quien representa al hogar frente ao Estado” (Francke & Mendoza, 2006:403).

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 (BF) ou domicílio (Juntos) para com ações nas áreas de saúde, educação, nutrição e cuidados em relação às crianças; sendo que as mulheres ficaram encarregadas de prestar contas destas responsabilidades para os 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 vinculados à nutrição, uma vez que neste país a desnutrição infantil é significativa.

Em termos de critérios de elegibilidade, ambos os programas usam o expediente de focar em domicílios ou famílias em que existam crianças menores de 14 anos de idade. No caso do Brasil 2008, o benefício foi ampliado aos adolescentes até 17 anos. No caso de Juntos, as mulheres 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 Juntos superou o desenho do Bolsa Família.

3. Aprendizagem de Juntos

Para compararmos os desenhos dos programas 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 para permanecer no programa, e, políticas para retirada do benefício.

Assim, definimos o percurso de aprendizagem do programa Juntos em relação ao Bolsa Família a partir dos critérios acima expostos. No que se refere à avaliação *ex ante*, ou seja, aquela pesquisa que verifica a situação dos beneficiários antes da intervenção da política, existem autores que afirmam que “Juntos did not integrate a systematic impact evaluation in its initial design” (Perova & Vakis, 2009:1). Entretanto, Cancho Diez (2006:23) pôs 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. O MDS encomendou uma pesquisa chamada Linha de Base, mas, a mesma só foi divulgada em 2007, portanto, três anos após a criação do programa. 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, fica claro que a pesquisa feita em 2004 pelo governo peruano não foi usada como avaliação *ex ante* de Juntos.

No que se refere à focalização do público-alvo, Juntos usou critérios para seleção dos

beneficiários com base em três estágios: o primeiro foi a seleção dos distritos elegíveis, segundo estágio foi a seleção dos domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos elegidos anteriormente, e, por fim, a validação pela comunidade da lista de beneficiários (Perova & Vakis, 2009:3). 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 de programas de TR 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 consideradas em 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: gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes de 0 a 18 anos. Existe uma validação da lista de beneficiários do Bolsa Família a partir da Instância de Controle Social (ICS), mas, vale dizer que o Bolsa Família não definiu, após sua criação, regiões elegíveis, ou seja, todos os municípios do país tiveram acesso ao programa.

No que se refere à execução do programa e acompanhamento das condicionalidades, para melhor implementação 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/MDS¹⁸ n° 148, de 27 de abril de 2006, este índice o IGD varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 melhor o índice. Este índice é capaz de abarcar também a execução dos 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 nas ações de gestão do Bolsa Família (MDS, 2009b).

Para avaliar o impacto do BF 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 alli*, 2003:6). 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 alli*, 2003: 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

¹⁸ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd/, acesso em 15/09/2009.

pelo Bolsa Família e por outros programas do Governo Federal. O indicador, construído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foi disponibilizado a todos os municípios e pode ser utilizado para definir políticas focalizadas nesse grupo populacional”(MDS,2009 a).

No que se refere aos mecanismos de acompanhamento das condicionalidades e de impactos dos programas em Juntos a avaliação do programa, conforme 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: 21).

Com base nas informações acima, pudemos 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 os indicadores de Vigilância Social. Os indicadores de Vigilância Social para Juntos:

- Índice de Vigilancia de la Gestión (IVG), que resume la calificación de la población sobre la forma en que fue, o viene siendo ejecutado el Programa Social en la comunidad.
- Índice de vigilancia de la Eficiencia (IVE), que resume la opinión de la población sobre el nivel y calidad de los factores y recursos empleados en la ejecución de los Programas Sociales.
- Índice de vigilancia de la transparencia (IVT), que evalúa la accesibilidad, utilidad y oportunidad de la información que brindan los programas sociales a la población.
- Índice de satisfacción (IVS), que evalúa los beneficios del programa, el trato de los funcionarios de las instituciones ejecutoras, la atención que brindan los proveedores de los servicios, la forma en que recogen sus sugerencias y la rendición de cuentas. Incorpora asimismo, el concepto que tiene la población sobre las organizaciones sociales de base que han asumido una corresponsabilidad en la ejecución (Ventanilla Unica Social, 2007: 21).

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

satisfação dos beneficiários (IVS).

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.

Finalmente, o grande avanço de Juntos em relação a BF é o fato de Juntos ter definido um tempo máximo para a permanência no programa, conforme (Francke & Mendoza, 2006:403) “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”. Assim, em Juntos um domicílio beneficiário pode ser atendido pela política por no máximo oito anos, logo, em oito anos seria preciso que o Estado peruano criasse mecanismos sociais para emancipar os beneficiários de um domicílio.

Aqui aparece a discussão das “portas de saída da pobreza”, neste ponto da análise faz-se necessário retomar a teoria do desenvolvimento, e, ressaltar novamente que neste artigo nos posicionamos favoráveis à 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 de combate à pobreza devem promover a expansão de capacitações (“capabilities”). Conforme Sen (1993:30) *apud* Walker & Unterhalter (2007) “a person’s ability to do valuable acts or reach valuable states of being; [it] represents the alternative combinations of things a person is able to do or be”. Logo, capacidades 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 abarcar os objetivos do desenvolvimento socioeconômico e englobar a situação de que os beneficiados pela política sejam vistos como “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 (1999:71). 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.

Nos termos acima 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 almejar criar “portas de saída” da pobreza para seus beneficiários contribuiu com um importante avanço para o desenho de políticas de combate a pobreza na América Latina.

O Bolsa Família não tem prazo máximo e nem mínimo para permanência no programa, logo, uma família uma vez definida como beneficiária, caso não haja modificação nos padrões de renda, pode continuar beneficiária *ad infinitum*. Assim, entendemos que Juntos supera BF ao buscar responsabilizar o Estado pela emancipação social e econômica dos beneficiários de Juntos. 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 da política de transferência de renda se vejam estimulados à “retirar” os beneficiários do programa.

4. Considerações sobre a análise comparativa

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 as autoras “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” (Perova & Vakis, 2009). 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 atende mais de 11 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Vários estudos mostram que o Programa já apresenta resultados importantes¹⁹:

- 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.

¹⁹ Retirado do site: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados, acesso em 21/05/2010.

O primeiro passo na “curva 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 nas páginas 16/17). 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 passo de “aprendizagem” apresentado por Juntos foi o estabelecimento de um prazo máximo de permanência no programa, com isso, foi demandando de Juntos 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 como responsabilidade dos próprios beneficiários, assim, o Estado não aparecia como co-responsável.

Dado que pudemos estabelecer os aspectos de “aprendizagem” no desenho de Juntos em relação ao PBF, esperamos que isso possa auxiliar para que haja uma revisão no desenho do PBF que contemple os aspectos mais inovadores observados em Juntos, especialmente, na busca pela emancipação da pobreza, um aspecto ainda pouco desenvolvido pelo PBF.

5. Referências Bibliográficas

- ARAMBURÚ, C.E. (2009).** “Informe Compilatorio: el Programa Juntos, Resultados y Retos”. Retirado do site: http://www.juntos.gob.pe/evaluacion_externa.php, acesso em 24/06/2010.
- BARROS, R. P. et alli (2003).** O Índice de Desenvolvimento da Família – Texto para discussão n 986, Rio de Janeiro.
- BARTHOLO, L.;DUTRA, R.R.(2008).** La Efectividad de las Redes de Protección Social: El rol de los Sistemas Integrados de Información Social. Estudio de caso: Brasil. 2008.
- BASTAGLI, F. (2009).** 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.
- CANCHO DIEZ, C. 2006.** *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.
- DRAIBE, S. (2006).** *Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia. In: Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana.* Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 139-176.
- FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (2003).** ANTI-HUNGER PROGRAMME A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action.

- FISZBEIN, A & SCHADY, N. (2009).** Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty, World Bank Report.
- FRANCKE, P. & MENDOZA, A (2006).** *Cap. IX – Peru: Programa Juntos. In: Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana.* Mexico: Faculdade Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 391-432.
- MDS Jornal **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fevereiro 2009a – n.12 –** Inclusão e Oportunidade.
- MDS Jornal **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fevereiro 2009b – edição especial n.3** -MDS e Prefeituras: Integração que fortalece a rede de proteção social.
- PEROVA, E. & VAKIS, R. (2009).** Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation . The World Bank.
- PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2010 (2009).** Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres. Retirado do site: http://www.juntos.gob.pe/transparencia_plan_operativo.php, acesso em 24/06/2010.
- RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M.(2003).** *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.* In: Cuadernos de Desarrollo humano, n. 10, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).
- RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M.(2005)** *Evaluating the impact of conditional Cash Transfer Programs.* In: The World Bank Research Observer, v. 20, n.1.
- SEN, A. (1999).** *Desenvolvimento como Liberdade.* São Paulo, Cia das Letras.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C; De Giovani, G.(2004)** A Política Social Brasileira no Século XXI – a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Editora Cortez: 2004.
- SUPLICY, E. (2006).** Renda Básica de Cidadania. LPM Editores.
- VENTANILLA UNICA SOCIAL: Propuesta de Manual de Operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer, 2007.** Governo do Peru: <http://www.crecer.gob.pe/crecer.php?var=2>. acesso em 22/09/2009.
- WALKER, M. & UNTERHALTER, E. (2007).** Amartya Sen Capabilities approach and social justice in Education. Londres, editora: PALGRAVE MACMILLAN.