



**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Programa de Pós-graduação em Política Social**

# **“JUNTOS”- PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO PERU: ALCANCES E PERSPECTIVAS**

Estudo de Caso no Distrito de Chuschi (Ayacucho – Peru)

Cecilia Correa Cabrera

Brasília, março de 2011

**Cecilia Correa Cabrera**

**“JUNTOS”- PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO  
PERU: ALCANCES E PERSPECTIVAS**

Estudo de Caso no Distrito de Chuschi (Ayacucho – Peru)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Política Social, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosa Helena Stein.

Brasília, março de 2011

Correa Cabrera, Cecilia

Juntos: Programa de Transferência de Renda no Peru. Alcance e Perspectivas / Cecilia Correa Cabrera – 2011.  
115 p.

Orientadora: Rosa Helena Stein.  
Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2011.

1. Pobreza. 2. Focalização. 3. Transferência de Renda.  
4. Programa Juntos. I. Rosa Helena Stein. II. Universidade de Brasília. Programa de Pós Graduação em Política Social. III. Título.

**CECILIA CORREA CABRERA**

**“JUNTOS” – Programa de Transferência de Renda no Peru.  
Alcances e Perspectivas**

Estudo de Caso no Distrito de Chuschi (Ayacucho – Peru)

Dissertação aprovada em 18 de março de 2011.

**Banca Examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Helena Stein.  
Orientadora SER/UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Potyara Amazoneida P. Pereira  
Membro Titular SER/UnB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Juliana Rochet  
Membro Titular – ABRANDH - Ação Brasileira  
pela Nutrição e Direitos Humanos

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Marlene Teixeira Rodrigues  
Membro Suplente SER/UnB

## AGRADECIMENTOS

A **Deus**, pela saúde e por fortalecer a minha fé, o que me permitiu realizar este sonho.

A **minha mãe e meu irmão**, por serem meus exemplos de perseverança e por motivarem-me a iniciar este projeto.

À **professora Potyara Pereira**, pelas orientações que me permitiram fazer este mestrado na UnB. Obrigada por todo o apoio brindado na minha chegada ao Brasil.

À **professora Rosa Helena Stein**, pelas orientações, pelos conhecimentos oferecidos e pelo incentivo à realização desta pesquisa.

Aos **grandes e inesquecíveis amigos brasileiros que conheci durante estes dois anos de estudo**. Obrigada por fazerem com que eu me sinta em minha casa.

## RESUMO

Por meio desta dissertação analisam-se os avanços e as perspectivas do Programa Juntos, o primeiro programa de transferência de renda implementado no Peru, no ano de 2005. Essa iniciativa foi promovida durante o governo do presidente Alejandro Toledo Manrique (2001-2006) com o objetivo de ajudar a combater um dos principais problemas sociais do país: a desnutrição crônica de crianças. Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (2011), no Peru, uma em cada cinco crianças apresenta esse distúrbio nutricional. Uma realidade que os programas implementados pelo Estado e por algumas ONG's não conseguiram reverter nas últimas décadas. O programa Juntos, mediante a implementação de estratégias e ferramentas focalizadas, tenta, segundo os representantes da instituição, identificar de maneira efetiva as famílias mais carentes e excluídas do país. Um discurso respaldado pelos organismos internacionais que acreditam que tais procedimentos podem proporcionar uma melhor utilização de recursos e o atendimento prioritário aos extremamente pobres, que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas por falta de oportunidades. Este trabalho, baseando-se nos primeiros resultados registrados em um dos distritos mais pobres e afastados da capital do Peru, Chuschi, mostra as primeiras mudanças que esse programa de transferência de renda representou para as famílias beneficiadas da referida localidade. Além disso, discute a efetividade dessa iniciativa comparando-a com os objetivos traçados e os desafios que apresenta a utilização de estratégias focalizadas num país onde 45% das crianças são pobres e 19% destas são extremamente pobres, segundo o UNICEF.

**Palavras chave:** Pobreza, Focalização, Transferência de Renda, Programa Juntos

## ABSTRACT

This dissertation was wrote to analyze the advances and perspectives of Juntos program, the first Peruvian government iniciative of conditional cash transfer program, improved in 2005 by Alejandro Toledo Manrique´s government. The main goal of this program was to strive one of the biggest social problems in the country: children´s malnutrition. According to UNICEF (2011), each one of five children is reached by this deficiency; several programs implemented before, weren´t able to diminish the statistics in the last decades. The Juntos program identifies the poorest and excluded families within the country and uses different strategies and focalized tools to reach a solution. Several international organizations believe that such processes could offer a better resource utilization for the extremely poor with attendance by priority, these people are in that situation mainly due to the lack of opportunities. This research, takes the first results registered in one of the poorest and distant districts from the capital of Peru: Chuschi, showing that the first improvements of this conditional cash transfer program was effectively reflected in the poorest families of that district. Besides that, it discusses the achievements of this initiative compared with the designed goals and the challenges that represent the utilization of focalized strategies, in a country where 45% of the children are poor and, according to UNICEF, from that percentage, 19% are categorized as living in extreme poverty,

**Key-words:** Poverty, Focalization, Cash Transfer, Juntos Program

## LISTA DE SIGLAS

ANC - Asamblea Nacional de Centros  
BIEN - Basic Income European Network  
BM - Banco Mundial  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL  
CONADES - Conferencia Nacional sobre el Desarrollo Social  
CONFIEP - Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas  
CVR - Comisión de la Verdad y Reconciliación  
ENAHO - Escuesta Nacional de Hogares  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FONCODES - Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social  
IEP - Instituto de Estudios Peruanos  
INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MCLCP - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza  
MEF - Ministério de Economia e Financias  
MIMDES - Ministerio de la Mujer e Desarrollo Social  
MINSAs – Ministerio de Salud  
PAE - Programa de Alimentação Escolar  
PATH - Programa de Desenvolvimento através da Saúde e Educação” (siglas em inglês).  
PCI - Presidencia del Consejo de Ministro  
PCM - Presidencia del Consejo de Ministros  
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PMA - Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas  
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRAF – Programa de Asignación Familiar  
PRONAA - Programa Nacional de Assistência Alimentaria  
RENIEC - Registro Nacional de Identidad y Estado Civil  
SIAGIE - Sistema de Informação de Apoio a la Gestión de Institución Educativa  
UNICEF - O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF  
USAID - Agencia Internacional Estado Unidense para el Desarrollo (siglas em inglês)

## LISTA DE TABELAS e GRÁFICOS

TABELA 1 - Objetivos estratégicos de Juntos .....	71
TABELA 2 - Responsabilidades dos beneficiados .....	73
TABELA 3 - Fluxograma da seleção de beneficiados de Juntos .....	75
TABELA 4 - Descrição de beneficiados em Chuschi .....	84
TABELA 5 - Utilização de dinheiro por beneficiados de Chuschi .....	85
TABELA 6 - Número de filhos por mulher segundo idade .....	85
GRÁFICO 1 - Cobertura de Juntos: De 2005 até 2010 .....	78
GRÁFICO 2 - Evolução de número de famílias beneficiadas em Chuschi ..	83

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
JUSTIFICATIVA.....	20
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>22</b>
<b>REFERENCIAL TEORICO E DISCUSSÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....</b>	
1.1 Produção de Pobreza .....	22
1.1.1 Necessidades básicas: A diferença entre o mínimo e o básico .....	31
1.2 Exclusão Social .....	32
1.3 Focalização: Alternativa para países do terceiro mundo? .....	37
1.4 Transferência de Renda .....	44
1.4.1 Renda Básica para Todos .....	44
1.4.2 Transferência de Renda Condicionada .....	48
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>OS PTR NO CONTEXTO LATINOAMERICANO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO PERU .....</b>	<b>53</b>
2.1 Transferências de renda: Da consolidada experiência europeia à recente construção latino-americana.....	55
2.2 Antecedentes e contexto da emergência dos PTR no Peru .....	64
2.3 A recente experiência peruana .....	69
2.4 Juntos: A primeira experiência no país .....	71
2.4.1 Evolução do programa no período de 2005 a 2010...	76
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>81</b>
<b>O PROGRAMA NA LOCALIDADE DE CHUSCHI .....</b>	<b>81</b>
3.1 Referências a Ayacucho: Indicadores Sociais .....	82
3.2 Resultados de Juntos em Chuschi .....	82
3.2.1 Na área de Saúde .....	86
3.2.2 Na área de Segurança Alimentar .....	88
3.2.3 Na área de Educação .....	89
3.2.4 Outros Resultados .....	91
3.2.4.1 Aspectos Críticos do Programa .....	93
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>98</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>104</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>110</b>

“A filantropia substitui o direito social  
Os pobres substituem os cidadãos  
A ajuda individual substitui a responsabilidade coletiva  
O emergencial e o provisório substituem o permanente  
As micro-soluções ‘*ad hoc*’ substituem as políticas  
públicas”.

*Laura Tavares Soares, 2004*

## INTRODUÇÃO

Um tema bastante estudado e discutido sobre o combate à pobreza são as políticas de transferência de renda com condicionalidades. Essas políticas têm sido aplicadas em diversos países do mundo, especialmente na América Latina, onde têm ocupado espaço privilegiado no contexto das ações de combate à pobreza e à exclusão social. Entretanto, apesar de existirem resultados positivos demonstrados por pesquisas que evidenciam os impactos das mesmas sobre as famílias beneficiárias, ainda persistem questões não respondidas relacionadas ao seu desenho e à sua implementação. Considerando o contexto sociopolítico dos países da região, pode-se questionar sobre qual a tendência e as projeções dos programas de transferência de renda, qual o desenho destes programas e se os mesmos têm gerado resultados consistentes para combater a pobreza e a exclusão social.

Esta dissertação procura copilar e analisar sob uma perspectiva dialética, estudos sobre o “*Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*” - JUNTOS. Procura-se fazer uma análise dos avanços e limites do primeiro programa de transferência de renda assistencial desenvolvido no Peru. Para alguns, ele é considerado uma revolução tendo em vista as características dos programas sociais implementados desde que o país retomou o sistema democrático no início dos anos 1980.

Desde a década de 1970, como afirma Santos (2000), nós vivenciamos um período de barbárie no contexto do capitalismo contemporâneo marcado pela reestruturação produtiva e a fantasia de consumo, como se o mercado estivesse acessível para todos e fosse a única possibilidade de plena realização individual. Na análise de Pereira Pereira (2008), a “Nova Direita” continua defendendo as imposições econômicas e políticas do sistema

capitalista, o que tem agravado a problemática já existente da perda de direitos sociais devido à ausência de um Estado regulador que atue na perspectiva da ampliação e garantia dos direitos dos cidadãos.

Esse contexto expressa a ação estatal em favor do protecionismo ao capital, em detrimento do trabalho. As sociedades nacionais se tornam dependentes de apoio internacional, especialmente nas áreas mais pobres do mundo e, dessa forma, a exclusão se acentua.

O controle e a dominação em favor do capital se vêem refletidos na atenção às demandas sociais por meio das políticas sociais residuais. Para Pereira Pereira (2009), a pouca efetividade nesses tipos de iniciativas nos mostra que as políticas focalizadas deixam no desamparo significativas parcelas da população pobre que também precisam de atendimento do Estado. Essas políticas transformam um problema estrutural, como a pobreza, em um discurso moralista baseado na ausência de pressão social em relação à oferta de benefícios de baixa qualidade a segmentos limitados.

É claro que esse modelo de opressão requer liberdade e igualdade ante a lei para que a exploração aconteça. Sobre isso, Marshall (1967) defende a idéia de que o crescimento dos direitos do cidadão proporciona as bases de igualdade sobre as quais a estrutura da desigualdade pode ser construída. É neste contexto atual que o modelo neoliberal, na sua perspectiva e com o objetivo de reduzir a brecha socioeconômica, apresenta os programas de transferência de renda como uma alternativa considerada eficaz para a diminuição da pobreza e da exclusão social. Para alcançar esta análise, faz-se necessário a revisão dos antecedentes da região.

O contexto econômico e político latino-americano do final dos 1980 esteve claramente marcado pela crise de endividamento, inflação e deterioração das condições de vida da população. Esse período ficou

conhecido como “A década perdida”<sup>1</sup>. Os programas de ajuste estrutural promovidos pelo Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial - BM, implicaram numa diminuição dos gastos públicos e das privatizações de empresas públicas; medidas essas que procuraram diminuir a inflação e a realização da “reforma” do Estado.

No contexto social, medidas como as impostas pelo Consenso de Washington<sup>2</sup>, ocasionaram uma mudança de paradigmas nas políticas sociais. Da pretensão universalista, passou-se a políticas seletivas e individualistas, implicando a implementação de processos de focalização do gasto público nos seguimentos mais pobres da população com o propósito de “melhorar” a eficiência do gasto social. É assim que, seguindo esses lineamentos, nascem os programas de transferência de renda na América Latina em meados de 1990. Esses programas incluem diversas condicionalidades que o beneficiado deve aceitar.

No caso peruano, o programa foi anunciado com grande expectativa pelos órgãos internacionais, bem como pelos grupos políticos, pela imprensa e pela sociedade no ano de 2005, num período de mudanças sociais, quando a economia peruana atravessava uma “época de bonança” devido ao elevado custo dos minerais. Nesse período ocorreram fatos políticos que também impactaram a sociedade, podendo ser destacada a criação no governo do presidente Alejandro Toledo Manrique da “*Comisión de la Verdad y Reconciliación*”- CVR<sup>3</sup>, organização composta por representantes da

---

<sup>1</sup>A Década Perdida é uma referência à estagnação econômica vivida pela América Latina durante a década de 1980, quando se verificou uma forte retração da produção industrial e um menor crescimento da economia como um todo. Para a maioria dos países, a década de 80 é sinônimo de crise econômica, volatilidade de mercados, problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB. (FIGUEROA, 1996, p44).

<sup>2</sup>Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas – formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajuste macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

<sup>3</sup>Comissão criada no governo do presidente Alejandro Toledo em 2003 com o objetivo de investigar as conseqüências e o esclarecimento de 20 anos de violações dos direitos humanos durante a guerra civil que o país atravessou até princípios de 1990. A organização esteve formada - em grande parte - por representantes da sociedade civil, representantes do estado, empresa privada, ONGs e a Igreja.

sociedade civil que se dedicou à investigação do número exato de mortos, perdas materiais e abusos cometidos durante a guerra civil que o país atravessou na década de 1980 até meados da década de 1990.

Neste contexto, a localidade de Chuschi merece destaque. É um povoado que registra um dos mais elevados índices de pobreza do país e, em 1980, foi marcado pelo início das ações de grupos terroristas. É por isso que em 7 de setembro de 2005, Alejandro Toledo Manrique anunciou nessa localidade o nascimento do programa “Juntos”. Um acontecimento que, por aquelas datas, foi percebido como uma estratégia política do partido governista devido à proximidade das eleições presidenciais e da campanha eleitoral de abril de 2006.

Nesses quase seis anos em que o programa vem sendo desenvolvido nos distritos mais pobres, diversos estudos foram feitos e anunciaram as primeiras mudanças apresentadas pelas famílias beneficiadas. A maioria desses estudos é quantitativa e foi desenvolvida por organismos internacionais que confirmam que *S/.100 nuevos soles* (aproximadamente US\$ 33 dólares americanos), dificilmente tirarão uma família da condição de pobreza.

Contudo, os estudos e informes não aprofundam a discussão sobre essa situação, o que nos motiva a problematizá-la. Nesse sentido, compreendemos que é impossível fazer análise de uma política social sem considerar as imposições econômicas, políticas e sociais do modelo capitalista globalizado. Como Behring e Boschetti (2006) assinalam, é parte dos limites do neoliberalismo falar da tão sonhada redistribuição de renda. Na verdade, em conjuntura, como essas políticas redistributivas são quase nulas e têm um alcance demasiadamente limitado, dificilmente poderão gerar mudanças no sistema. Acrescenta-se ainda o fato da região, como Mézáros (2002) qualifica, experimentar as características de um “Capitalismo Híbrido”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Na obra *Para Além do Capital* de Istvan Mézáros, o sonho social-democrata de um sistema “híbrido” (uma reconciliação do capitalismo com o bem-estar social) teve de ser descartado por seu caráter ilusório.

O **objeto de estudo** deste trabalho, é a realidade vivenciada pelos beneficiados do programa em Chuschi, de modo a conhecer não só os avanços, mas também os temas pendentes após quase seis anos do programa. Para alcançar isso, o **objetivo geral** é analisar o alcance do programa Juntos em um dos distritos mais pobres do Peru, levando em consideração os objetivos anunciados pelo governo peruano, bem como o tempo decorrido de sua implementação. É esse o aporte diferencial do trabalho aqui exposto, ou seja, oferecer um balanço, a partir dos estudos e avaliações de “Juntos”, de modo a identificar os vazios de informação, os desafios dos programas focalizados no combate à pobreza e apontar as perspectivas, considerando-se o papel do Estado e da sociedade civil no processo de desenvolvimento do referido programa.

Antes de apresentar os resultados destes estudos, é oportuno esclarecer que a efetividade de Juntos inclui-se como um tema complexo, tendo em vista que grande parte de seus resultados estão relacionados ao funcionamento das instituições públicas e sua oferta de serviços relacionados à política de educação e de saúde. No entanto, já se pode adiantar sobre a precariedade dos referidos serviços nas zonas rurais. Lamentavelmente, no Peru existem problemas referentes à escassez de recursos orçamentários, dificuldades na gestão e na coordenação de políticas.

A partir desse entendimento, **a pergunta** que constitui o fio condutor dessa investigação é: Será que antes de aliviar as necessidades imediatas, os programas de transferência de renda geram mais dependência dos pobres em relação ao Estado?

**Partindo da referida questão, a hipótese** deste trabalho é que a utilização de processos focalizados para a seleção dos beneficiários, a falta de sinergia entre as políticas envolvidas e a limitada oferta e qualidade dos serviços aos segmentos empobrecidos, se contradiz à perspectiva e à

possibilidade de contemplar a satisfação das necessidades básicas dos beneficiários.

No que diz respeito à metodologia, como Rubem Alves (1981) afirma, toda pesquisa tem uma finalidade social e com a definição do problema a analisar teremos a chave para conhecer melhor o objeto de estudo e avaliar a hipótese do trabalho. Neste ponto se atende a duas condições essenciais da pesquisa: Primeiro, a resposta às questões que emergiram ainda no processo de definição do objeto, procurando compreendê-lo e analisá-lo levando-se em consideração a realidade dinâmica e contraditória a partir de fatos objetivos e subjetivos. Segundo, a pesquisa buscará identificar as possíveis alterações em relação ao quadro de desnutrição crônica e a pobreza extrema, bem como as tendências apontadas pelo Programa que auxiliem na compreensão sobre seu funcionamento e sua relação com outros programas e políticas de proteção social.

A escolha deste tema se apresenta como um desafio pessoal e profissional para a mestranda, considerando que se trata da análise de um programa social desenvolvido em seu país de origem, portanto, realidade e contexto diferente do Brasil, marcada por costumes e normativas distintas, etc. Certamente Juntos, é um programa de transferência de renda que guarda semelhanças com Bolsa Família, mas, devido aos componentes já mencionados, apresenta matrizes particulares para análise.

Referente ao método a ser utilizado, e considerando sua importância para elucidar um problema, a pesquisa tomará como referência os princípios do materialismo dialético. Como afirma Basbaum (1978), é vital a interação com o objeto. Adicionalmente, este método relaciona dialeticamente dimensões estruturais e históricas dos fenômenos a estudar. Para De Paula (1992) um ponto fundamental da perspectiva materialista dialética é que as sociedades não podem fugir de determinadas imposições e constrangimentos. Não existe

reprodução social, não existe sociedade sem esta imposição, que é a produção e a reprodução material. (De Paula, 1992, p.28).

A dialética parte da idéia do ser como uma totalidade em movimento e em permanente construção. O todo seria o objeto de estudo da dialética e a totalidade uma categoria metodológica importante para esta investigação.

O método dialético para Engel (apud Gil, 2008) pode ser entendido como um método de interpretação da realidade, que se fundamenta em três grandes princípios: A unidade dos opostos: todos os objetos, fenômenos, apresentam aspectos contraditórios, que são organicamente unidos e constituem a indissolúvel unidade dos opostos. Quantidade e qualidade: são características inerentes a todos os objetos; as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas. Negação da negação: A mudança nega o que é mudado e o resultado, por sua vez, é negado, mas esta segunda negação conduz o desenvolvimento a um retorno ao que era antes. Marx utilizou o método dialético para explicar as mudanças importantes ocorridas na história da humanidade. Ao estudar determinado fato histórico, ele procurava seus elementos contraditórios, buscando encontrar aquele elemento responsável pela sua transformação num novo fato, dando continuidade ao processo histórico.

Acredita-se que a abordagem das categorias pobreza e focalização, ajudarão na compreensão e avaliação da hipótese desta pesquisa. A primeira, para compreender suas origens, e a segunda, para evidenciar a efetividade desse princípio que constitui a característica mais representativa dos programas de transferência de renda na América Latina.

O desafio para a realização dessa pesquisa consistiu na distância entre o local de residência atual e o local onde se situa o objeto de análise. Considerando-se esse aspecto, o processo contempla o levantamento de informações secundárias mediante a análise de documentos de diversas fontes

e natureza, tais como: documentos oficiais, estudos desenvolvidos na localidade, unidade de análise, pesquisas realizadas por organismos internacionais e ONGs e entrevistas na mídia. A opção é a abordagem qualitativa sem dispensar os dados quantitativos.

## JUSTIFICATIVA

Juntos, pode ser definido como a primeira iniciativa do estado peruano de promover a transferência de renda com o objetivo de combater dois dos principais problemas sociais do país: a desnutrição infantil e a pobreza.

Antes da implementação do Programa, as iniciativas desenhadas para atender as carências da população mais pobre, se caracterizavam por ser em grande parte ações clientelistas, nas quais o Estado basicamente administrava a entrega de alimentos a grupos com limitados recursos. Isto sem deixar de mencionar programas de saúde destinados ao monitoramento de mulheres gestantes e crianças pobres.

Com o surgimento de Juntos, o Peru experimentou uma mudança interessante. Pela primeira vez o país considerou em suas políticas a distribuição de recursos monetários para a população em situação de risco. Uma ação nova para o país, mas que não se constitui em uma ação isolada, pois faz parte de uma tendência na região latino-americana. Este programa trouxe polêmica em alguns setores por diversas razões: é possível combater a pobreza com a entrega de aproximadamente US\$ 33 mensais a uma família? Será que Juntos mais do que aliviar as condições mínimas de sobrevivência do ser humano, gera pessoas mais dependentes? Por que focaliza nos extremamente pobres? Administrativamente isto vem dando certo?

De acordo com avaliação realizada referente aos aspectos a serem melhorados, a organização mostra que ainda não há um impacto significativo nos indicadores de desnutrição, anemia ou partos assistidos. Isto devido à ausência de serviços de saúde de qualidade.

A motivação deste trabalho procura respostas desde um olhar que, além de mostrar cifras evolutivas (algo clássico nos informes de organismos internacionais), mostre as perspectivas, o papel que vêm desempenhando o estado e o papel transcendental que deve cumprir a sociedade civil para alcançar melhores resultados. Para expor de uma melhor maneira isto: procura-se respostas tomando como base de análise o distrito de Chuschi, o primeiro distrito onde foi implementado o Programa no ano 2005, para conhecer as mudanças e aspectos ainda a serem desenvolvidos.

# CAPÍTULO I

## REFERENCIAL TEÓRICO E DISCUSSÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

### 1.1. PRODUÇÃO DE POBREZA

Se fossem listadas as principais características que identificam a região latino-americana, provavelmente a pobreza e a desigualdade de classes seriam as mais destacadas. Segundo estimativas da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL (2008), na última década, 37% da população da região (194 milhões de pessoas) se situa na escala de pobre e 13% (71 milhões de pessoas) em condições de extrema pobreza. Segundo o mesmo estudo, essas cifras são “alentadoras” em comparação ao ano de 1990, quando 48% da população era pobre. O resultado só foi possível, segundo a CEPAL, devido a maiores oportunidades laborais.

En América Latina, el empleo es la principal fuente de ingreso de los hogares, ya que las remuneraciones provenientes del trabajo representan en promedio más del 80% de sus ingresos. Sin embargo, el subempleo y el desempleo, las altas tasas de dependencia que limitan la participación de las mujeres en edad de trabajar, los bajos niveles de capital humano y la poca productividad de muchas ocupaciones son las causas de los altos índices de pobreza. (CEPAL, 2008, p.45)

Para a CEPAL, existem dois fatores principais que levam à reprodução e perpetuação da pobreza ao longo do tempo: os baixos salários dos trabalhadores de famílias pobres, explicado pela reduzida acumulação de capital humano e baixa produtividade; e as elevadas taxas de dependência demográfica nessas famílias. Nesse sentido, para

a CEPAL, a criação de emprego e o aumento da produtividade laboral, especialmente entre os pobres, são mecanismos fundamentais para se alcançar um crescimento econômico e reduzir a pobreza. Mas, ao se falar de produção de emprego como solução, que alternativas considera-se? Pode-se afirmar que a população pobre, com suas limitadas oportunidades de acesso ao desenvolvimento pessoal, pode encontrar alternativas dignas de emprego?

Em definitivo, não. As pessoas que se sentem excluídas e não se reconhecem dentro da sociedade como tal, não terão o mesmo comportamento daquelas integradas que têm o sentimento de participar de todos os atributos da cidadania.

A produção da pobreza, como Alvarez (2007) afirma, é um fenômeno complexo no qual interagem diferentes processos. Sua reprodução tem mais a ver com relações sociais contextuais. Também é certo que há distintos fatores que se conjugam: econômicos, políticos, sociais e culturais. No entanto, os aspectos histórico-estruturais vinculados à dinâmica econômica da acumulação da riqueza são fundamentais para entender sua produção. Destacam-se alguns exemplos: degradação dos recursos produtivos, a elevação dos preços e o pouco acesso aos produtos e meios para a subsistência como água, terra e alimentos básicos, a falta de emprego, entre outros.

Mas, como se define este fenômeno? Abranches (1987) define a pobreza pela carência extrema de meios para a satisfação das necessidades primárias ligadas à sobrevivência física e saúde das pessoas. No entanto, mesmo que nas formulações mais liberais exista o reconhecimento de necessidades “básicas”, estas não devem se restringir a ações relacionadas à sobrevivência e, sim, ampliá-las na perspectiva de garantir que as necessidades biológicas sejam satisfeitas

num grau que evitem as seqüelas derivadas da falta de alimentação saudável e do desenvolvimento num ambiente ruim.

Ser pobre significa em termos muitos simples, consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a morte: não poder cuidar da mínima persistência física e material. As pessoas muito pobres, que consomem a maior parte de suas energias apenas para sobreviver, não podem atuar como cidadãos íntegros. Por isso são também politicamente mais fracas e dependentes (ABRANCHES, 1987, p. 16).

Por sua parte, para Pereira (2006), autores como Alcock (1997) identificam duas origens para as causas da pobreza: uma está relacionada a explicações centradas nos indivíduos (fraquezas, vícios e problemas psicológicos); e outra, a causas estruturais resultantes da dinâmica de forças sociais. Em outras palavras, se a pobreza persiste, mesmo com a existência de políticas para combatê-la, a falha está nos agentes formuladores de política ou no sistema econômico que regula a sociedade. Então, como esperar produtividade e procura de importantes oportunidades laborais pelos indivíduos se estes não possuem uma base sociocultural sólida?

Lopez (2004) ressalta que a pobreza é um fenômeno socioeconômico constante. Um problema estrutural que, com o passar do tempo, obtém diversas expressões. Para o referido autor, “Sua persistência parece ser produto do funcionamento socioeconômico desigual e excludente do sistema” (LOPEZ, 2004, p.15).

Na atualidade se compartilha a ideia de que a pobreza é um fenômeno de múltiplas dimensões, tendo em vista que abarca diversos âmbitos da vida social, nos quais se manifestam carências no bem-estar e nas relações humanas. Nessas carências que experimentam os pobres, interferem múltiplos processos e mecanismos, que aqui se destacam: a incapacidade da sociedade para gerar crescimento

econômico constante e políticas equitativas de distribuição que favoreçam a promoção do desenvolvimento humano para todos.

Sobre a pobreza também influem características do entorno comunitário, derivadas dos processos e mecanismos de nível macro, um panorama que se torna evidente na falta de oportunidades para que os participantes das famílias possam desenvolver-se adequadamente.

Para Stein (2005) é notória a ausência de consenso sobre as definições e indicadores necessários para se estudar e eliminar a pobreza. Tal fato oculta o confronto necessário entre as desigualdades e as questões relativas à estrutura de poder. Assim, reflete a concepção comumente utilizada que consiste em responsabilizar os pobres de sua condição.

Para López, o caráter estrutural dessa pobreza possibilita também a existência e a reprodução permanente de uma “pobreza cultural” que influencia o comportamento social em todos os setores da sociedade. Os grupos privilegiados (privados e governamentais) têm atuado com uma “pobreza de visão” a respeito de sua responsabilidade na geração de mecanismos de exclusão social, que tem possibilitado o incremento do processo de empobrecimento. O autor também concorda com a idéia de que estes setores têm sido promotores de um sistema que impede ritmos sustentáveis de crescimento econômico que não responde às crescentes necessidades sociais. Também, têm sido responsáveis pela “pobreza das políticas públicas” para impactar efetivamente na melhora do bem-estar de toda a população e assim reduzir as brechas da desigualdade. “É verdade que as iniciativas sempre foram formuladas e aplicadas pelo governo, mas sempre tiveram o consentimento do setor privado” (LOPEZ, 2004, p. 24).

Do lado dos grupos excluídos, afirma Lopez, a pobreza de meios econômicos, de saúde e de capacidades, impede sua participação propositiva nos espaços nos quais se tomam decisões no âmbito do

desenvolvimento social. Essa exclusão, somada ao divórcio da política econômica da política social torna evidente a sua insuficiência para a redução da pobreza. Como ressalta o autor, fica demonstrada a falta de uma força social consistente, que sirva de contrapeso à incapacidade da administração pública, que convoque e mobilize a sociedade para participar e possua mecanismos de auditoria social sérios e responsáveis.

Para Faleiros (2003), o mito de “cultura da pobreza”, segundo o qual os pobres não melhoram suas condições de vida porque não querem, não tem fundamento. As condições de vida dos pobres não melhoram porque as oportunidades para fazê-lo são menos acessíveis a eles, assim como não podem acumular os recursos necessários para alcançá-las. Em consequência, existe uma realidade de privação que, ao não ser atendida devidamente, se traduz em aflições como: inanição, desnutrição, morbidez, entre outros. Problemas que ao se apresentarem de maneira expansiva fazem com que a pobreza se massifique.

Hoje, sob a égide do neo-conservadorismo escondido sob o manto do neoliberalismo, assistimos uma nova ofensiva contra a proteção social, contra o Estado de Bem-Estar Social e contra a desmercadorização da intervenção política em favor dos pobres. Não em nome do combate ao vício, mas em nome da competitividade, do mercado, da globalização, do combate aos gastos públicos com os pobres, como se os pobres fossem parasitas do Estado (FALEIROS, 2003, p. 111).

Essas críticas buscam questionar a intervenção do Estado na garantia dessas prestações, assim como o sistema de acesso universal a certos direitos como saúde, educação, assistência social, proteção em casos de deficiência, idade avançada e pobreza. Nessa crítica Faleiros (2003) distingue duas vertentes: uma que visa mudar o eixo de sustentação de garantia do bem-estar, do Estado para o mercado, e que chama de “ênfase neoliberal”; e outra, que dá grande peso à

responsabilização da família e do indivíduo, que chama de neoconservadora, um processo de redução do Estado de Proteção Social.

E por que isso acontece? Porque para o autor a ênfase neoliberal impõe os seguintes cenários: primeiro, reduzir o papel do Estado e ampliar o papel do mercado na regulação das questões sociais, transferindo responsabilidades do Estado para o setor privado. Segundo, propõe uma nova política econômica que leve o Estado a desfazer-se do próprio Estado, com o estímulo ao mercado mediante a baixa de impostos, desregulamentação, cortes de gastos, elevação dos juros, etc. Nessa perspectiva, cabe também ao Estado abrir a economia às exportações e favorecer a competitividade internacional numa economia globalizada mediante o fluxo de capital financeiro.

No século XX, a idéia de desenvolvimento inicia-se no fim da década de 1940, juntamente com a criação do sistema das Nações Unidas, do Banco Mundial e da hegemonia crescente dos Estados Unidos na geopolítica mundial. Tais eventos aliaram-se à combinação da formação de capital por meio da introdução de tecnologia, do progressivo assalariamento das relações de produção, de uma política fiscal e monetária, da generalização de relações capitalistas e da intensificação do intercâmbio do comércio internacional. Os organismos de cooperação multinacional afirmavam que esses processos eram promovidos com o objetivo de alcançar “a melhoria do nível de vida e do bem-estar das pessoas” junto à promoção do “crescimento econômico”.

Em definitivo, a fórmula neoliberal que sustenta a flexibilização das relações de trabalho e reduz os direitos sociais, agravou a concentração de capital e ampliou as diferenças econômicas, sociais e culturais de grupos tendo em vista que as ações restritivas do Estado não garantem qualidade de vida e crescimento.

A pobreza, no entanto, é a forma de exclusão mais generalizada, na medida em que o pobre é apartado de alguns dos sistemas sociais básicos nos seguintes domínios: social, econômico, institucional e territorial. Gough (2003) afirma que “os direitos sociais nos últimos tempos aparecem menos universais e menos humanos, isto pelo triunfo da estratégia neoliberal e por uma política de desmantelamento do Estado Social”. É nessa perspectiva, que Marx (2002), denuncia a hipocrisia de falar sobre direitos supostamente universais quando a realidade restringe-se a poucos, à burguesia.

De acordo com o discurso neoliberal quando os mercados “funcionam livremente” realizam a distribuição do ingresso entre os fatores produtivos que participam no processo de produção. No entanto, deve-se esclarecer que aquela distribuição se vê afetada por políticas impositivas e de gasto, que se implementam com a finalidade de evitar a distribuição do ingresso que pode gerar o mercado. O crescimento econômico não é condição suficiente para que um país alcance um maior grau de desenvolvimento; devem haver, ademais, outras transformações, que devem coincidir com aspetos como a distribuição do ingresso para garantir condições mais igualitárias.

Para Cradin e Rossi (2000), os mercados competitivos devem trabalhar com condicionalidades que assegurem uma distribuição eficiente de recursos. Lamentavelmente, a maioria das economias ocidentais, baseadas no sistema de mercado, tem desenvolvido estruturas econômicas mistas que precisam de uma intervenção responsável do Estado por duas razões: primeiro, pela dificuldade de assegurar condições competitivas justas de mercado. E segundo, os equilíbrios competitivos não controlados reduzem a possibilidade de maior igualdade de oportunidades e equidade na distribuição dos recursos. “A igualdade de oportunidades se alcança quando todos os

cidadãos têm a possibilidade de se desenvolver nas mesmas condições socioeconômicas” (CRADIN E ROSSI, 2000, p.8).

A equidade implica uma justa distribuição da renda e da riqueza, no sentido de refletir fielmente o aporte dos agentes econômicos ao processo produtivo. Mas, isso não acontece porque:

O conflito entre eficácia, equidade e igualdade é de caráter normativo e não tem uma solução única desde a perspectiva econômica. A economia só pode aportar ferramentas de análise, que permitam avaliar a incidência das políticas e seus resultados. (CRADIN E ROSSI, 2000, p.10)

Para Uribe López (2005), é comum entre os economistas fazer cálculos sobre a taxa de crescimento necessária durante um período determinado de tempo para reduzir a pobreza a certo nível de incidência. “Toda discussão sobre o alívio da pobreza absoluta, quando esta é definida por um poder aquisitivo e inferior a algum determinado nível absoluto, é também necessariamente um debate acerca do crescimento” (URIBE LOPEZ, 2005, p.9).

É neste ponto que aparece outro grande dilema sobre as estratégias de luta contra a pobreza. Considerando a “falta” de mecanismos, recursos e infraestrutura que os órgãos internacionais difundem, estes impõem modelos sociais que consideram a pobreza absoluta como única preocupação, aquela na qual o indivíduo não possui uma renda suficiente para garantir sua subsistência básica: mínimo de calorias que o corpo precisa, moradia, transporte, etc. Como Pereira Pereira (1996, apud STEIN, 2005) destaca, frequentemente a pobreza é considerada pela falta ou privação de algo. Portanto, ela se identifica com essas necessidades, ou seja, aquela pobreza “caracterizada pela ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida ou a subsistência de pessoas nessa condição”

(PEREIRA PEREIRA, 1996, p. 60). Por isso, é necessária uma estrutura institucional que garanta uma provisão suficiente de recursos para possibilitar a adequada satisfação das necessidades humanas e não, apenas, estratégias dirigidas ao combate do pauperismo.

Neste período de globalização, assiste-se ao triunfo do capitalismo e à crescente desigualdade referente à distribuição de recursos. Como afirma Gough “As necessidades do capital e as necessidades das pessoas estão opostas, é pouco ou nada o que o Estado de Bem-estar pode fazer a respeito no mundo de hoje”. (GOUGH, 2003, p. 36)

Considerando as iniciativas e as próximas metas a alcançar, segundo o *Informe sobre Desarrollo Humano* do PNUD (2003), existem três limitações estruturais para o cumprimento dos objetivos da Cumbre do Milênio<sup>5</sup>: primeiro, o protecionismo dos países ricos; segundo, a dívida dos países pobres; e terceiro, o caráter insuficiente do apoio internacional.

Neste sentido, é importante ter as seguintes considerações na luta em favor da redução e erradicação da pobreza:

- As estratégias de redução da pobreza devem fazer parte de um processo de amplo desenvolvimento, que reverta as políticas, os processos e os mecanismos que a produzem e reproduzem.
- É necessário condições sociopolíticas, econômicas e culturais que permitam uma ascensão constante da qualidade de vida da população.
- Nos âmbitos setoriais e socioterritoriais, os diversos atores sociais devem assumir a responsabilidade e o compromisso social de

---

<sup>5</sup> A declaração do Milênio se baseia em oito objetivos referentes à erradicação da pobreza, a educação primária universal, a igualdade de gênero, a mortalidade infantil, materna, o controle da AIDS e a sustentabilidade do meio ambiente.

contribuir para a erradicação da pobreza, mediante uma construção social mais ativa e participativa.

#### **1.1.1.1. Necessidades básicas: a diferença entre o básico e o mínimo**

Neste período de globalização, assiste-se ao triunfo do capitalismo e à crescente desigualdade referente à distribuição de recursos. Como afirma Gough (2003, pag. 36), “As necessidades do capital e as necessidades das pessoas estão opostas, é pouco ou nada o que o Estado de Bem-estar pode fazer a respeito no mundo de hoje”.

Neste ponto questiona-se, o que são as necessidades básicas? É uma categoria particular de objetos considerados universais e que, se não são satisfeitas, desencadeiam danos sérios no desenvolvimento das pessoas, como por exemplo: saúde e autonomia. As necessidades não atendidas produziram incapacidade fundamental para uma participação social. Como Pereira (2007) afirma: “Uma clara diferença dos desejos e preferências, que são ilusões criadas pelo mundo consumista e que se apresentam como necessidades transcendentais. Enquanto as necessidades são plurais e qualitativas, a meta do capital é singular e quantitativa.”

A existência de necessidades básicas universais justifica o apoio de uma estrutura institucional que garanta uma provisão suficiente de recursos para possibilitar sua ótima satisfação. Neste sentido, quais são as iniciativas que o Peru tem colocado em prática para cobrir pelo menos uma das necessidades, de acordo com as categorias de Ian Gough, como a necessidade alimentar da população em risco? São focalizadas? Em que população impactam?

Gough (2003) afirma que o conceito de pobreza está associado à insatisfação das necessidades humanas. As necessidades básicas, de

acordo com o autor, consistem em precondições universais que, se não satisfeitas adequadamente, ocasionam dano sério à vida; tornam-se um impedimento para participação social ativa, crítica e exitosa. Para tanto, ainda que insuficiente, a sobrevivência e a saúde física tornam-se essenciais para os indivíduos. Mas, como alcançar isso?

Para o autor é indispensável considerar diversos aspectos, tais como: boa alimentação, água, moradia adequada, trabalho e lugar físico seguro, cuidados de saúde, proteção à infância, relações primárias significativas, segurança física e econômica, controle da natalidade, adequada formação das crianças e educação básica. Gough (2003) considera vital o apoio de uma estrutura institucional que garanta uma provisão suficiente de recursos para possibilitar sua ótima satisfação.

Nessa linha, Stein (2005), fazendo referência a Arguello e Franco (1982), argumenta sobre as diversas definições de pobreza, entre as quais, a que relaciona as dificuldades na provisão de serviços imputados aos mesmos pobres que “carecem” de capacidade no sentido de aproveitar as oportunidades que lhes são dadas. Essa perspectiva responsabiliza, portanto, o pobre, por sua situação de pobreza. Mas, ser pobre não significa exclusivamente estar nos últimos lugares de uma escala de distribuição de bens e serviços, alerta Franco (1982, apud STEIN, 2005). Significa não possuir as condições e os recursos para satisfazer suas necessidades básicas. A partir dessa compreensão, um novo debate se instala em torno da definição sobre as necessidades básicas que devem ser satisfeitas para garantir qualidade de vida digna.

## 1.2. EXCLUSÃO SOCIAL

A exclusão social é simultaneamente um fenômeno do passado e do presente e, se não for solucionado, pertencerá também ao futuro. Recai

sobre milhões de pessoas que tentam sobreviver, nas mais duras condições de vida e de trabalho. Para o Programa global de Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza – STEP (2003) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os velhos ordenamentos e dispositivos assistenciais, assim como as leis nacionais e locais de pobres, que os privavam de certos direitos civis a troco de um benefício de assistência social, são transformados e submetidos à dinâmica do mercado. A incorporação no trabalho é a principal referência e quem dele se vê excluído engrossa as fileiras da maior privação.

Não existe, por agora, um exercício semelhante para a palavra exclusão, entre outros motivos, porque a sua utilização é relativamente recente. Já foi citado o nome de Lenoir e é chegado o momento de referir Secretan (1959), que lhe dá um sentido próximo ao da pobreza voluntária, do qual se exclui automaticamente por motivos éticos e religiosos, e Klanfer (1965), que na perspectiva do quarto mundo, associa-a aos sobreviventes da sociedade pré-industrial. Mas estas são exceções, enquanto a utilização do conceito pobreza, da sua representação social e das medidas que o acompanham, tal como mostraram muitos historiadores e, mais recentemente, Gieremek, B. (1987), Sassier, Ph. (1990) e Castel, R. (1995).

Talvez fosse necessário começar por constatar que a exclusão está relacionada com a insatisfação, o mal-estar de todo o ser humano quando se encontra em situações nas quais não pode realizar aquilo que deseja e ambiciona para si próprio e para a sua família. Para o STEP, evidentemente esta concepção da exclusão social *stricto sensu* não pode ser separada da exclusão política e econômica. É freqüente que estes tipos de exclusões se acumulem, se complementem em outros casos, ocorram de forma paralela nos restantes, ou então, em determinadas situações, que o eixo que as articula se centre mais numa ou noutra.

O fenômeno econômico da exclusão é separador, mas também é consecutivo e acumulativo. Assim, se, por exemplo, cruzarmos emprego e proteção social teríamos a seguinte tipologia:

- Pessoas que têm trabalho e proteção social,
- Aqueles que não têm trabalho, mas sem proteção (desempregados subsidiados, pensionistas, incapacitados...),
- Aqueles que têm trabalho mas não têm proteção (economia subterrânea, sector informal)
- Homens e mulheres que não têm nem uma coisa nem outra.

Para a organização, o objetivo é relacionar a exclusão com o sistema produtivo gerador da precariedade laboral e de um novo tipo de desemprego, por vezes chamado de «desemprego de exclusão» que são incapazes de compensar certas políticas laborais e sociais, o que impede o aproveitamento crescente de um bom número de bens e serviços comuns aos restantes cidadãos e cidadãs. Pode-se mesmo formular a hipótese pela qual determinado tipo de crescimento econômico pode gerar exclusão, quando os seus resultados são monopolizados por determinados grupos.

Mas, onde nasce este fenômeno? O problema chamado de “exclusão” nasce com a sociedade capitalista. Em uma sociedade que tem como lógica excluir os que não são submetidos às leis do mercado. A lógica do sistema capitalista é o mercado, é o movimento, é a circulação.

Esse fenômeno aconteceu mais cedo na Inglaterra, depois no resto da Europa e mais tarde na região Latino Americana. A sociedade capitalista exclui para incluir. Incluir a outro modo, um modelo com suas próprias regras e lógica. O problema está justamente nessa inclusão.

Se este é um fenômeno de séculos atrás, por que agora se percebe a exclusão? Souza afirma que antes, logo que se dava a exclusão, em curtíssimo prazo se dava também a inclusão. A exclusão não tinha visibilidade porque eles eram excluídos e reincluídos no sistema.

Neste sentido, a sociedade moderna cria uma grande massa de população, “os excluídos”, que tem pouca chance de ser reintegrada nos padrões atuais do desenvolvimento econômico capitalista. Em outras palavras, o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformado num modo de vida mais que num período transitório.

Essa reinclusão se dá no plano econômico: a pessoa consegue ganhar alguma coisa para sobreviver, mas não se dá no plano social, a pessoa não se reintegra numa sociabilidade normal. A vítima não consegue se reincluir na moralidade clássica. Cria-se uma sociedade paralela que é incluída do ponto de vista econômico e excludente do ponto de vista social, moral e até político.

A sociedade está se transformando em sociedade dual. Duas humanidades na mesma sociedade: os integrados (inseridos de algum modo no circuito reprodutivo das atividades econômicas, têm o que vender ou comprar, etc.) E a outra sociedade, sub-humanidade, baseia-se em insuficiências e privações. Para eles não há justiça.

A respeito de como acontece esse fenômeno, Figueroa (1996), identifica três esferas de interação social: organização econômica (produção e mercado), ordenamento político-institucional e organização cultural. As diferentes formas de exclusão podem interatuar negativamente umas sobre outras e se retroalimentar mutuamente, chamando-se de “exclusão social dura”.

Neste sentido, a exclusão social identifica-se como a ação e o efeito de impedir a participação de certos grupos sociais em aspectos considerados como importantes da vida coletiva. Como Castel afirma que, “exclusão social é uma situação extrema de ruptura tanto nas relações familiares e afetivas quanto com o mercado de trabalho sem possibilidades de socialização” (CASTEL, 1998, p. 233). Neste sentido, a pobreza se torna a expressão mais comum e visível da exclusão social.

O autor busca definir melhor os conceitos e propõe um meio-termo. Para ele trata-se de uma população marcada pela falta de acesso ao patrimônio e ao trabalho regulado, obrigando-a a viver de expedientes eventuais, da mendicância e de uma mobilidade incontrolada. Fala de “deslocamento”, como fenômeno fundamental no começo do processo de exclusão.

Demo (2002), afirma que o próprio aumento crescente dos excluídos está atingindo cada vez mais indivíduos de estratos superiores; isto significa que não se trata de segmentos disfuncionais. O autor destaca que, embora a exclusão esteja estreitamente ligada à solidão e desagregação social, o emprego continua preponderante para definir a condição social do indivíduo. Neste sentido, pode-se afirmar que a interpretação baseada apenas nos conceitos de classes sociais e desigualdade seria parcial. “A exclusão é mais que o afastamento do mercado de trabalho, mas ganha significação tanto mais drástica no processo de destruição de valores integrativos tradicionais, atingindo os patamares da precariedade marcada pela não-pertença e impotência” (DEMO, 2002, p. 21)

A questão é real e o grande desafio é como redistribuir a riqueza acumulada pelo sistema produtivo, não pelas migalhas assistencialistas, e sim pelos direitos de cidadania. Para Demo (2002), imaginar que em uma fase de capitalismo globalizado e competitivo, seja possível expandir um novo Estado protetor, particularmente dedicado aos

excluídos e aos pobres, é muita retórica. O maior problema das populações pobres não é propriamente a fome, mas a falta de cidadania que os impede de se tornarem sujeitos de história própria, inclusive com a capacidade identificar que a fome lhe é imposta.

É difícil domar o capitalismo porque não é possível um capitalismo que não privilegie ao capital ou à relação de mercado. No entanto, a alteração dessa perspectiva depende do nível de participação da cidadania. Aí aparece um limite fatal às pretensões assistenciais, porque estas vem sendo viabilizadas dentro de uma visão funcional, ou seja, ajustam o pobre ao sistema, dificilmente o contrário. É o que Esping-Andersen (1990) chamou de Welfare State residual ou liberal representativo, mais ou menos, o paradigma de política social que o capitalismo melhor suporta. Modelo totalmente inserido na lógica produtiva e que tem o mercado como regulador final da sociedade.

### 1.3.FOCALIZAÇÃO: ALTERNATIVA PARA OS PAÍSES DO TERCEIRO MUNDO?

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

Desde que o modelo neoliberal se propagou e consolidou em 1980, muito se fala sobre o melhor método para combater os níveis de pobreza nos países terceiro-mundistas. Nos últimos anos, com o agravamento da exclusão social e os conflitos sócio-culturais, a assistência social foi reativada pelo projeto neoliberal para chegar aos segmentos mais empobrecidos por meio de ações focalizadas e assim controlar o gasto público.

O Banco Mundial (2009), tomando como argumento a escassez de recursos, a falta de infra-estrutura e a urgência na atenção aos grupos pobres, propõe a centralização de limitados recursos nos grupos com necessidades mais urgentes, mediante ações não universais. A urgência é caracterizada naquelas pessoas que, devido a sua pouca capacidade e falta de oportunidades no mercado laboral, vivem em condições deploráveis. Contudo, o investimento privado tem sido subsidiado pelo Estado.

Para os grandes grupos econômicos, este esquema ajuda a concentrar os recursos disponíveis em beneficiários potenciais claramente identificados. Desta forma, o impacto per capita será elevado à diferença de políticas globais, gerais e homogêneas. Em poucas palavras, selecionando prioridades (os mais pobres dos pobres), os recursos serão bem utilizados e as despesas do Estado diminuirão.

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

Para o autor existiram três cenários que contribuíram para o fortalecimento de políticas sociais focalizadas: Primeiro, a agudização dos problemas sociais: Em 1980 a maioria dos países da região sofreu uma crítica evolução que impactou negativamente sobre a rede de proteção social desenvolvida no marco do pós-guerra. Essa crise, primeiro, deteriorou a qualidade e a cobertura dos serviços públicos, incrementou a taxa de desemprego aberto, aumentando a pobreza em termos absolutos e relativos, alcançando níveis preocupantes. Segundo, ocasionou a redução significativa dos ingressos que sugere a

necessidade de elevar a eficácia e a eficiência do gasto público. E terceiro, nesse novo papel do Estado se redefinem as áreas de atividade do setor público e ocorrem processos importantes de privatização de empresas públicas. Tudo isso impactou no âmbito das políticas públicas sociais, sugerindo sua reorganização num marco de modernização da gestão pública social. A crise fiscal pôs em questão os programas sociais universais tornando evidente a insuficiência do financiamento público para os programas de superação da pobreza; foi desta forma que começou a crescer o financiamento externo e as críticas às políticas sociais universais conforme Brodersohn (2002)

Son evidentes las insuficiencias de la universalidad. Si la focalización surge es, precisamente, porque la universalidad no tiene vigencia, la realidad evidencia una derrama restringida y discriminatoria de las políticas públicas universales. La evaluación de los programas sociales muestra que hay filtraciones, surge así el problema central de la falta de correspondencia entre la población objetivo potencial o virtual y los reales beneficiarios del programa / proyecto social. (BRODERSOHN, 2002, p. 29)

Para o autor a focalização utiliza critérios de seletividade que atuam de uma maneira dupla. Por um lado, tem um modo inclusivo: permite que a população de baixos ingressos seja incorporada parcialmente à sociedade. Por outro lado, de um modo restritivo: exclui do grupo a população que não precisa de atendimento prioritário. O autor complementa que a focalização é valorizada como um critério decisivo para a administração do gasto público social, já que assegura que os grupos vulneráveis tenham acesso aos bens e serviços públicos sociais. Desta maneira, na perspectiva do autor, a focalização contribui para acrescentar o efeito redistributivo do gasto público social e a maior equidade.

“La focalización en realidad es un antídoto a las filtraciones mediante mecanismos de discriminación negativa. Por ello, la focalización no se opone al

universalismo, sino que todo lo contrario, procura que ese universalismo tenga una vigencia real” (BRODERSOHN, 2002, p. 33).

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

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

La idea de focalización intenta responder en buena medida a este imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal. Doble desafío, combinar la modernización de la política social estatal con la democratización de la demanda social mediante el estímulo a la gestión ciudadana (CEPAL, 1995, p 1-2).

A CEPAL (1995) defende este posicionamento, afirmando que as ações focalizadas permitem melhorar o desenho dos programas sociais já que terão mais precisão na identificação dos beneficiários verdadeiramente prioritários. Adicionalmente, aumentam a eficácia dos programas, não desperdiçando esforços em grupos não prioritários.

Para este órgão, as políticas gerais geram altos custos e são pouco eficazes. As focalizadas concentram diretamente os recursos na população de maior risco, algo que não acontece com as políticas

universais. As ações universais beneficiam os setores da classe média, algo que poderia tornar-se um círculo virtuoso a longo prazo.

Se considerarmos que a focalização tem priorizado aspectos operativos e metodológicos sobre onde e quem recebe atendimento social, é claro que resulta em uma temática de engenharia de programas e projetos sociais antes de uma política social responsável. Para Pereira Pereira (2009), a pouca efetividade neste tipo de iniciativas nos mostra que as políticas focalizadas deixam no desamparo significativas parcelas da população pobre que também precisam de atendimento do Estado. Essas políticas transformam um problema estrutural, como é a pobreza, em um discurso moralista que se baseia na ausência de pressão social para oferecer benefícios de baixa qualidade a segmentos limitados. Uma prova disso pode ser identificada nas ações focalizadas para combater a pobreza e a desnutrição no Peru, iniciativas que nos últimos anos não resultaram em mudanças significativas dessa problemática.

Para a autora, operacionalmente, a substituição de programas universais por outros mais seletivos tem reduzido a eficácia das atividades contra a pobreza. As ações focalizadas dificilmente identificam de forma correta as necessidades de cada grupo como, por exemplo, a geografia agreste que isola muitas pequenas comunidades. E isso somado à maioria das iniciativas que estão orientadas a comunidades próximas às grandes cidades. Dessa forma, muitos grupos, que estão afastados, são esquecidos por seu difícil acesso.

Lamentavelmente, na tarefa de atender rápido aos mais necessitados criam-se projetos que não oferecem sustentabilidade. O importante é diminuir a fome de hoje mediante a entrega de alimentos. Neste esquema as cadeias de dependência se fortalecem porque não liberam os pobres da situação de privação.

Sob o ponto de vista político também se identificam erros. Os mecanismos focalizados podem ligar-se a fraudes ou a contrapartidas, devido a um maior destino de recursos para estudos ou implementação, que pode levar alguns funcionários públicos a realizarem atos de corrupção.

Devido à ausência de pressão social dos beneficiários, estes recebem serviços de baixa qualidade. A assistência, antes de ser identificada como uma obrigação do Estado, é classificada como um favor e fica na escala da caridade. Em definitivo, a pobreza se intensifica. Ao deixar no desamparo grupos sociais mais suscetíveis ao empobrecimento, eles são obrigados a viver segundo seus poucos conhecimentos.

Com o estabelecimento do critério focalizado, basicamente geográfico e insuficiente, o acesso aos programas deixou espaço para a implementação de práticas clientelistas por parte das autoridades. Considera-se que os limites da focalização e a participação como critérios orientadores não obedecem a problemas intrínsecos, senão aos marcos institucionais nos quais tem se desenvolvido.

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

Tem-se que considerar que os pobres extremos estão dispersos nas zonas rurais, são poucos visíveis, têm escassa capacidade de

pressionar o governo e, por isso, geralmente são relegados. A focalização existente tem deixado beneficiários potenciais sem acesso a serviços e benefícios, simplesmente pela sua localização geográfica. Em todo caso, considera-se que a focalização não deveria ter como critério puramente o geográfico, senão, deveria tratar de atender aos segmentos da população especialmente vulneráveis: estabelecendo cobertura universal para esse segmento da população para assim limitar ações clientelistas. De acordo com Tanaka e Trivelli, o ideal é a implementação de uma estratégia de desenvolvimento, especialmente rural, por intermédio de ações articuladas do setor público, que compreendam iniciativas macro e setoriais que considerem entre seus objetivos a redução da pobreza.

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

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

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

Em definitivo, não se trata de optar entre dar a todos ou unicamente aos mais necessitados, senão de combinar distintas lógicas e instrumentos de proteção que permitam complementar o universalismo da prestação de serviços com a focalização e a seletividade das ações e o modo de chegar aos que correm maiores riscos de ficarem excluídos ou discriminados das políticas de corte universal.

#### 1.4. TRANSFERÊNCIA DE RENDA

##### 1.4.1. Renda básica para todos

A divisão da população entre ricos e marginalizados é conseqüência da distribuição mundial da riqueza produtiva. Como Mézáros (2005), apoiado na teoria de Marx, afirma, as classes sociais são relacionadas à sociedade moderna, que advém da Revolução Industrial, sendo assim produtos da sociedade capitalista que se constroem nas relações de produção, ou seja, no âmbito econômico, marcadas fortemente pelo antagonismo entre os detentores dos meios de produção e os portadores da força de trabalho, e marcadas pelo poder onipotente que se produz com a exploração do trabalho mediante a extorsão da mais-valia.

Quem não consegue vender sua força de trabalho, se converte em uma pessoa marginalizada. Posteriormente, fica marginalizada do consumo e dos meios de vida necessários para existir. Finalmente, são expulsas da segurança social. “A diminuição das prestações por

desemprego faz com que a precariedade aumente e o empobrecimento não pare” (IGLESIAS, 1998, p. 28).

Como afirma Gough (1982), numa sociedade capitalista, o Estado tem duas funções: a de assegurar que o sistema consiga a obtenção de um volume de lucro que permita a reprodução ampliada do capital; e controlar o antagonismo que surge como consequência de transformar a população em indivíduos-mercadorias e em indivíduos marginalizados. Por isso, considera-se que o Estado Capitalista está obrigado a exercer duas funções contraditórias: sob a imagem de neutralidade, o Estado tem o papel de garantir formas pacíficas de convivência entre a população proprietária, a população mercadoria e a população marginalizada. Essa responsabilidade supõe para o Estado a materialização de sua segunda função: a legitimação e a estabilidade do sistema capitalista.

É nesse contexto que autores como Iglesias (1998) consideram que, com a concessão de subsídios sociais na forma de renda mínima de inserção, o Estado Capitalista tenta ocultar as injustiças sociais que as relações de exploração geram na sociedade. Para o autor, tomando como base o economista J. E. Meade (1964), à medida que o sistema econômico capitalista consegue um maior grau de eficiência, maior é o grau de desigualdade humana. Assim, a transferência de recursos poderia acalmar o ressentimento e a impotência das classes dominadas.

Frente à realidade de desemprego e pobreza, os autores argumentam em favor da distribuição social da renda, capaz de cobrir suficientemente as necessidades essenciais de cada pessoa, cuja proposta é denominada Renda Básica - RB. Para Iglesias, a proposta de uma renda básica consiste em estabelecer um sistema de distribuição social pela qual se proporciona a cada pessoa, por direito de cidadania, um aporte que lhe permita cobrir suas necessidades básicas. Uma das

características mais distintivas dessa proposta é que a renda seria concedida de forma incondicional, sem nenhuma contrapartida por parte dos receptores. “RB no es una limosna que se concede a las personas con necesidades, sino se convierte en un derecho ciudadano” (IGLESIAS, 1998, p. 114).

Nessa mesma linha, Raventos (2002) identifica a RB como um pagamento realizado pelo fato de possuir a condição de cidadania e não deve ser confundido com os subsídios condicionados do tipo de rendas mínimas de inserção. RB é o pagamento que o Estado deveria realizar a cada cidadão de forma individual e independente de qualquer outro ingresso que possa ter. Isso lhes ofereceria a possibilidade de sobreviver independente do mercado de trabalho.

Por sua parte, Aguilar (2002) defende a idéia que a RB é um importante complemento para salários médios, baixos e muito baixos. Substituiria a maior parte dos subsídios condicionados atuais e seria também um instrumento para lutar contra a pobreza.

“El Estado debe dárselo a quien no tenga los recursos para subsistir. RB no sería un ingreso que todos recibiríamos, sino un derecho que cualquier podría utilizar cuando la sociedad lo considere moralmente razonable” (AGUILAR, 2002, p. 200).

Uma crítica comum à RB é que ela poderia promover a preguiça, a falta de estímulo ou gerar menor interesse pelo trabalho. Neste ponto Iglesias é categórico ao afirmar que a RB permitiria cobrir unicamente níveis de consumo modestos de subsistência. Adicionalmente, lembra que a maioria dos assalariados trabalham por níveis de consumo superiores, ao afirmar que “Es fácil comprobar cómo muchas personas con salarios superiores prefieren sacrificar su tiempo libre para generar mayores ingresos” (IGLESIAS, 1998, p. 118).

Segundo Gorz (1986, apud IGLESIAS), quem se opõe à RB, alega que, com sua implementação, ninguém aceitaria trabalhos que, por sua natureza, podem resultar sujos, fatigosos ou de risco. Outro opositor à RB é Aznar (1992 apud IGLESIAS), que considera que sua concessão poderia estimular os beneficiados a aceitar trabalhos com baixas remunerações por conformismo. Para Iglesias ambos os argumentos não encontram fundamento, tendo em vista que situações como essas não seriam exclusividade das pessoas beneficiadas com uma RB. Essa realidade já se dá, em nossos dias, na economia americana, por exemplo.

Entre os argumentos de Gorz e Aznar, encontra-se o de que essa renda não integraria nem social nem laboralmente os beneficiados a uma sociedade capitalista. Para Gorz (1986), a pessoa só ganha e utiliza seus direitos econômicos e civis de cidadão quando desempenha um trabalho. Mas, deve-se considerar que trabalhar para o sistema tampouco assegura os referidos direitos. Em definitivo, uma das coisas que mais afeta os assalariados são as crises do sistema. A instabilidade do capitalismo acrescenta a possibilidade de uma renda básica como uma garantia. Constituiria um importante avanço social para os cidadãos; até poderia enfrentar diretamente o problema da pobreza se a quantidade fosse igual à quantificada como umbral da pobreza.

A defesa e a concretização da renda básica constituiriam um importante avanço na prática dos direitos sociais na região latino-americana, em contraposição às ações focalizadas, como a transferência de renda condicionada, que ganha força com o objetivo de atender às necessidades de grupos pobres e desassistidos.

### 1.4.2. Transferência de renda condicionada

Na atual discussão sobre as estratégias mais eficazes para o combate à pobreza, os questionamentos relativos às políticas compensatórias, segundo o IPEA (1998), giram em torno de três eixos: sua histórica incapacidade de melhorar as condições de vida das populações marginalizadas; uma relação custo-benefício elevada e a utilização clientelista dos recursos financeiros, uma conclusão que poderia encaixar-se na realidade latino-americana onde se encontra consenso por uma política de compensação monetária.

A partir da análise realizada, observa-se certa concordância na diretriz dessa política: reduzir, ao mínimo possível, os limites institucionais na esfera econômica para permitir o funcionamento dos mercados. A alternativa resulta em uma política social que não interfere no funcionamento dos mercados e que permite a livre escolha dos indivíduos (soberania do consumo). A partir dessa compreensão, para torná-la compatível, Ramos (1998) destaca dois aspectos a serem considerados: o primeiro é a constatação de que é impossível garantir empregos de qualidade para a maioria da população. E o segundo, consiste em dissociar a remuneração da condição de empregado. Entretanto, alerta o autor:

A crescente exclusão social dos anos 80, paralelamente às elevações de produtividade e à incapacidade de integração social via mercado de trabalho, nutre as reivindicações sobre a necessidade de estender os direitos de cidadania a um rendimento mínimo garantido". (RAMOS, 1998, p. 29).

A ausência de resultados das iniciativas sociais, bem como as situações resultantes do sistema neoliberal globalizado, como: desemprego estrutural, postos de trabalho precários e sem estabilidade e uma política econômica que beneficia a poucos, fazem com que os

governos considerem novas alternativas para tentar “frear” o crescente estado de exclusão de uma significativa parcela da população.

Nesse debate existe certo consenso a respeito da falta de adequação entre o Estado de Bem-Estar Social e as novas tendências estruturais da economia e do mercado de trabalho. A partir dos anos 1980 observa-se um crescente déficit nos orçamentos da seguridade social e da consolidação da pobreza. Nesse contexto, os programas de transferência de renda mínima começam a adquirir crescente importância no debate público. Em definitivo, configuram-se como uma alternativa nova para a América Latina, embora já seja utilizada com êxito em países da Europa com um caráter fortemente diverso daquele que vem assumindo na América Latina.

Atualmente, existem rendas concedidas como forma de prestações sociais, mas todas elas têm caráter condicional, uma rede de segurança mínima que, segundo Iglesias (1998), pode facilitar uma aceitação social e flexibilidade laboral, um problema dominante para todos os trabalhadores.

Nas últimas duas décadas a expansão dos programas de transferência de renda se consolidou na África, na Ásia e na América Latina. Para o Banco Mundial (2008a) essa iniciativa tem conseguido reduzir a pobreza e motivado os pais a investirem em saúde e educação de seus filhos, destacando-se o programa “Bolsa Família” do Brasil e “Oportunidades” do México. Outros exemplos destacados são os desenvolvidos no Chile e na Turquia, onde os programas de transferência de renda são mais focalizados e abrangem famílias extremamente pobres e excluídas socialmente. Em Bangladesh e Camboja, segundo o Banco Mundial, essas iniciativas têm diminuído as desigualdades de gênero na educação.

Segundo esse Organismo, registrou-se uma redução do trabalho infantil em famílias beneficiadas no Brasil, Camboja, Equador, México e Nicarágua. Por isso, para a CEPAL (2009), os programas de transferência de renda são uma evolução das políticas sociais que procuram novos instrumentos de combate à pobreza e a vulnerabilidade que atinge às famílias desprotegidas e afastadas dos benefícios da vida moderna.

Para ambos os órgãos, os programas de transferência de renda utilizam mecanismos focalizados, chamados *proxy means test*, que utilizam fórmulas para a medição da pobreza. Segundo a CEPAL (2005), isso significa um avanço nos padrões focalizados para encontrar efetivamente os grupos mais necessitados. No entanto, é necessária uma coordenação intersetorial para sua administração e monitoramento.

Mas, que mudanças significativas se identificam nos países onde esses programas funcionam? Para o Banco Mundial, os programas de transferência de renda têm incrementado os níveis de consumo da população pobre. Em alguns casos, têm conseguido reduzir significativamente a pobreza entre os beneficiários, em especial quando a transferência é generosa, bem dirigida e estruturada. Em todos os países, a matrícula escolar e as visitas médicas preventivas e de controle têm se incrementado. Mas, é importante precisar que esses avanços ainda não mostram mudanças significativas no estado nutricional e nas melhoras no nível de aprendizagem.

Nas experiências já desenvolvidas, a seleção da população beneficiada é o primeiro tema no processo de implementação de um programa de transferência de renda. Mesmo assim, ter-se-ia que determinar se estas iniciativas são os instrumentos mais eficazes.

Que características possuem os programas de transferência de renda? Para Stein (2008), considerando os casos desenvolvidos na Europa, são sistemas complementares e diferenciais. Uma renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo para cada pessoa ou família. Outra característica é que são prestações de tipo seletivo. As condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade. Finalmente, o tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras. A prioridade dessa ação focalizada é que os possíveis beneficiados apresentem as características e limitações que os classifique numa escala de risco.

Quanto aos recursos e estratégias dos Organismos internacionais para apoiar os países, estes devem elaborar o Documento Estratégia de Luta contra a Pobreza, que passa a constituir a base para assistência pelo Banco Mundial, o FMI e o documento País, por parte do BID, nos quais devem ser contemplados quatro elementos básicos: diagnóstico que expresse a compreensão integral da situação de pobreza, desigualdade, seus determinantes e obstáculos para sua superação; concepção de processo participativo; a definição de um plano de Ações Prioritárias; e estabelecimento de metas (STEIN, 2008, p. 200).

Villatoro (2004) defende a ideia de que os referidos programas partam da falta de inversão de capital humano nos âmbitos da educação, saúde e nutrição. Para tanto, é necessário prevenir os efeitos negativos das perdas e privações nos meios de subsistência.

Lavinas e Varsano (1998), ao fazerem referência às primeiras experiências internacionais, ressaltam as distintas denominações recebidas pelos programas, o que os leva a afirmar que as mesmas partem da necessidade de redefinição de uma política que parece reunir, mais do que todas as outras, condições para enfrentar o desafio da pobreza. Se por um lado há diversos pontos em comum nas análises

sobre os programas, por outro lado, os autores identificam polêmicas que podem ser identificadas em três posições que estruturam o debate. A primeira defende a incondicionalidade de uma renda de subsistência ao não exigir nenhuma contrapartida. Como Aznar (1999) em seu livro *“Pour un revenu de vagabonde”* define “A ociosidade involuntária”. A segunda diz que, por ser incondicional, torna-se um fator de degradação do trabalho que pode provocar redução dos salários e dos direitos que lhe são constitutivos. E a terceira, a define como uma política que amplia as desigualdades ao ser uma alternativa focalizada.

Fonseca (2001) identifica que existem duas versões de renda mínima: uma de esquerda e outra de direita. A versão da direita, segundo ela, parte da idéia de que há pessoas que trabalham, e outras que não, porque não há lugar para elas no mercado de trabalho ou porque estão incapacitadas para o trabalho. Na mesma linha de argumentação, Aznar (1999) propõe o benefício de um “segundo cheque” que redistribuiria globalmente a produtividade do sistema, com a oportunidade de dedicar tempo à vida comunitária. Na versão de setores da esquerda, a sociedade tem o dever de assegurar a cada cidadão a satisfação de suas necessidades e todos devem exigir esse direito.

## **CAPÍTULO II**

### **OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO PERU**

Como foi exposto no capítulo anterior, as transformações das sociedades nas últimas décadas não conseguiram decrescer, de maneira significativa, as graves conseqüências da persistência da pobreza no mundo. Uma lamentável realidade considerando-se os “esforços” dos sistemas de proteção social. É nesse contexto que hoje – mais do que nunca – tem-se colocado no centro do debate a formulação, a evolução e os alcances dos Estados de Bem-Estar. Tudo isso em um momento em que as políticas de incentivos e programas de prestações ganham força mostrando-se como uma alternativa que vem obtendo espaço e respaldo internacional nos últimos anos.

Na década de 1980 nos países do capitalismo avançado ocorreu a ruptura de determinados princípios referentes às práticas dos Estados de Bem-Estar. O mais radical foi a perda dos conceitos de universalização dos direitos e a proteção social básica para todos os cidadãos. Paralelamente, se fortaleceram os “mandamentos” de uma agenda neoliberal que defende a privatização, a descentralização do financiamento dos programas sociais e a focalização do gasto social com a institucionalização de programas pontuais dirigidos exclusivamente à população pauperizada.

Segundo essa perspectiva, torna-se necessário cortar gastos sociais, desativar programas existentes e criar “novos” modelos segundo o princípio da

seletividade. O Banco Mundial, criador e defensor desta perspectiva, mostrou uma preocupação com a erradicação da pobreza extrema e da fome mediante programas focalizados que ampliem o acesso dos mais pobres aos serviços básicos de infraestrutura e criem condições para o crescimento das rendas familiares. Claro, tudo isso sem atentar contra o modelo de produção globalizado e os interesses do capital financeiro.

É assim que a partir de 1990, enfatiza-se a necessidade de melhorar as capacidades individuais. Aqui, de certa forma, parte-se do princípio de culpar o indivíduo da sua situação de desemprego e pobreza, um dilema referente aos pobres capazes de trabalhar que tem marcado o desenvolvimento da assistência social desde sua origem. De um lado, a sociedade se preocupa com a subsistência das pessoas em situação de desemprego e pobreza, mas, a preocupação de garantir a assistência não pode constituir uma fonte de subsistência à margem do mercado de trabalho. Lembrando que, pela ideologia neoliberal, não se deve ameaçar a ordem estabelecida.

Neste contexto, hoje se assiste a discursos e ações a fim de decrescer pela metade as cifras da pobreza entre 1990 e 2015. Prova disso são as grandes Metas de Desenvolvimento do Milênio. Baseado nessas orientações, redefiniram-se novos critérios de políticas sociais que enfatizam o caráter estratégico da educação e da saúde para o crescimento da produtividade. Ferreira (2003, apud MATHIS E AZEVEDO, 2008) os denomina de “propostas de renda mínima que tendem a dar resposta às novas configurações do capitalismo”.

Prova disso é que na última década do século XX, quase na totalidade dos países latino-americanos, foi implantado um vigoroso conjunto de reformas estruturais tendo por objetivo central estabilizar, fortalecer e criar condições macroeconômicas no âmbito do processo de reestruturação do capital internacional. Aqui se destacam os primeiros esforços para a implantação dos programas de transferência de renda. Como Fiori (1998) afirma, é a partir da

reestruturação do capital, desenvolvida num contexto de globalização financeira e produtiva, que se impõe a exigência de consolidar e generalizar uma nova estratégia econômica para que todos os países em desenvolvimento se transformem em mercados emergentes.

Contrariamente ao defendido pelos “patrocinadores da globalização”, como Stiglitz (2002, apud NASCIMENTO E REIS, 2009) expõe, os resultantes dessas reformas de ajuste estrutural não contribuíram para a melhoria das condições sociais e econômicas da população como um todo. Esta reflexão busca demonstrar que as “supostas melhorias” são insignificantes perto dos resultados pouco alentadores apresentados pelos próprios apoiadores das reformas; o crescimento econômico modesto e a maior desigualdade social em paralelo é uma consequência.

### **2.1. Transferências de renda: Da consolidada experiência europeia à recente construção latino-americana.**

Na Europa, modalidades de garantia de renda mínima, no âmbito do Estado do Bem-Estar, foram introduzidas na Dinamarca, na Alemanha e na Holanda no começo da década de 1960, e desde então se estenderam para o resto do continente. Na África, a maior parte dos países está adotando mecanismos de transferência de renda a famílias pobres, seja com foco na população idosa, seja com foco nas crianças, notadamente órfãs de pais vitimados pela AIDS, que passam aos cuidados de outras famílias da comunidade. Na Ásia, alguns programas nacionais estão começando a ganhar relevo, em países de distintas configurações, como na China, na Índia, na Mongólia e em Bangladesh.

Para Vermehren (2003), na América Latina os programas são introduzidos para reduzir a pobreza, mas geralmente estipulam requisitos

destinados a acumular capital humano (educação e saúde) com o objetivo de promover a mobilidade social das famílias ao longo do tempo.

A crise mundial, iniciada no final da década de 1960, as grandes transformações societárias ocorridas a partir de meados da década de 1970, (enquanto o processo de globalização do capital se consolidava) e a presença de vigorosos desequilíbrios macroeconômicos na década de 1980, impuseram a adoção de novas medidas econômicas por parte dos países periféricos sob a orientação dos países centrais e de agências multilaterais. As pautas político-econômicas de ajuste para a América Latina encontram-se bem definidas no documento denominado “Consenso de Washington”, o qual foi respaldado por Organismos internacionais e pelos países controladores da globalização. A série de reformas econômicas estatizadas para América Latina deveriam ser aplicadas para atrair novamente os capitais privados. Pode-se afirmar que esse escasso crescimento foi reinvestido na própria atividade produtiva e muito pouco, ou quase nada, foi transferido para a sociedade em termos de gasto público social. Ou seja, o crescimento ocorrido não contribuiu para diminuir o número de pessoas em condição de precariedade na região.

Quando e como esse processo começou na América Latina? Stein (2008) afirma que os programas de transferência de renda começaram a ser desenvolvidos no final dos anos 1980 e início da década de 1990, ganhando visibilidade a partir da experiência desenvolvida no México, que, seguido da experiência brasileira, passaram a se constituir em referência para os demais países da América Latina. Os referidos programas se expandem considerando ainda os objetivos traçados pela declaração da Conferência de Copenhague e os Objetivos do Milênio, quando foi estabelecida a meta, para o ano 2015, de reduzir em 50% a pobreza registrada no ano de 1999 em 189 países. O IPEA, no ano de 2003, informou que cinco países dificilmente registrariam importantes mudanças devido ao aumento da desigualdade e os ingressos per capita. Esses países são: Bolívia, Equador, Paraguai, Venezuela e Peru.

Depois de uma experiência piloto em Honduras, com o Programa de “Asignación Familiar” (PRAF), o México foi um dos primeiros governos que introduziu um programa de transferência condicionada com o “Programa de Educación, Salud y Alimentación” – Progresa, que teve início em 1997 e depois mudou de nomenclatura, sendo agora conhecido como “Oportunidades”. Este programa entrega a cada família subsídios de saúde e educação com a condição de que essas famílias levem seus filhos menores de seis anos aos serviços de saúde e que aqueles entre seis até 17 anos cumpram com os deveres da escola. Progresa substituiu os programas gerais de alimentos e é totalmente financiado pelo governo nacional.

Esse programa foi replicado nos demais países da região, é a combinação de focalização familiar e de área geográfica. O Progresa atinge 3,5 milhões de famílias e agora está sendo ampliado para áreas urbanas. No caso brasileiro, o país começou em finais de 1990 com o programa Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, projetos que procuram reduzir a pobreza, incrementar a assistência às escolas e decrescer a incidência do trabalho infantil (NASCIMENTO E REIS, 2009).

A Jamaica apresentou um programa de transferências condicionadas no ano de 2001 como elemento central para reformar uma rede de proteção social que se caracterizava, principalmente, pela duplicidade de ações, pela deficiência na focalização e a coordenação insuficiente entre os órgãos e os ministérios da área social. O esforço sustenta-se em três programas de transferência paralelos. Cada um deles se desenvolvia por diferentes normativas e critérios de seleção, que se unificaram para formar o “Programa de Desenvolvimento através da Saúde e Educação” (PATH pela sigla em inglês). Os beneficiados do PATH são crianças, mães grávidas, pessoas com deficiência, idosos e indigentes. Todos eles recebem o dinheiro com a condicionalidade relacionada ao acompanhamento de controles de saúde e presença nas escolas (beneficiados entre 06 e 17 anos de idade).

Com o PATH o governo introduziu um sistema universal de identificação de beneficiados. Na Colômbia se lançou no ano 2000 os programas de transferência condicionada como resposta rápida ante as emergências. Para o Banco Mundial (2009), o programa é parte de um pacote de inversões em redes de proteção que, com um programa de emprego e outro de capacitação para jovens, constitui a principal resposta social do país ante a crise econômica. O respaldo principal deste pacote provém de financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Na Nicarágua e em Honduras, os programas de transferências condicionadas foram desenhados principalmente para abordar o desenvolvimento de capital humano a longo prazo. Em determinadas regiões de ambos os países, até 50% das crianças nunca tinham freqüentado nenhuma escola.

Na atualidade, os programas de transferência estão sendo apresentados nos diversos governos e organismos internacionais como uma estratégia eficaz para se combater a exclusão social. Mas, têm surgido diversas questões relacionadas com sua verdadeira finalidade em relação a sua eficácia na superação de situações de pobreza e exclusão. Autores como Arriba González (2007,) definem os programas de transferência como um recurso oferecido quando os indivíduos e famílias carecem de outras fontes de ingressos ou de uma proteção adequada por parte do Estado; por isso, a denomina como a “última rede” de proteção social<sup>6</sup>. Para a autora estamos falando de uma visão conjunta de uma série de dispositivos que se caracterizam por oferecerem recursos mínimos mediante a demonstração de insuficiência de recursos e que, às vezes, está acompanhada do limitado acesso a programas de atividades e serviços. Laparra (2004, apud ARRIBA GONZÁLEZ 2007) reconhece que o processo seguido pelos programas de transferência de renda poderia ser comparado como uma “travessia do

---

<sup>6</sup>Autores como Noguera e Ubassart (apud IGLESIAS, 1998) identificam os programas de rendas mínimas, na Europa, como a última rede de segurança econômica ou de assistência social, sendo garantidas quando são cumpridas certas condições pelo papel residual em relação ao sistema de proteção social.

deserto”. Por isso, deve-se realizar os devidos planejamento e estudo antes da sua implementação.

Os programas de transferência de recursos monetários têm características diferentes, tanto em intensidade e cobertura, segundo o lugar onde se desenvolvem, como também no vínculo que se estabelece entre a prestação e a atividade de inserção. Referente à intensidade protetora, como Arriba González (2007) assinala, é importante observar que, em quase todos os casos, que possuem grandes diferenças nas quantias básicas; estas são inferiores às que oferece a participação laboral e semelhantes às pensões não contributivas. Neste contexto, Silva e Silva (1997) identifica três correntes teóricas sobre a concepção de garantia de renda mínima que transitam de um pólo mais conservador para um pólo mais progressista. São elas:

- Corrente liberal: que concebe a garantia de uma renda mínima como mecanismo de proteção social para assistir determinadas situações de pobreza sem comprometer o mercado (Renda Mínima Universal e Imposto Negativo).
- Corrente Distributivista e progressista: A garantia de uma renda mínima como mecanismo de repartição de renda ou um modo de distribuição de renda (Renda Mínima de Existência de Bresson).
- Corrente que combina inserção profissional e articulação de renda mínima com outras rendas. Programas e serviços adotados pelo atual sistema de proteção social, a partir de uma lógica de complementação. (RMI da França e Renda Mínima de Milão)

Assim tem-se de uma parte, uma visão liberal que admite os programas de renda mínima como uma nova modalidade de política socioeconômica, de caráter compensatório, na qual as necessidades seriam resolvidas no mercado, de outra parte, a visão progressista: universalista que defende uma política de renda mínima de caráter redistributivo e direcionada para a afirmação de direitos sociais e inserção profissional.

Embora as evidências apontem determinadas mudanças, em relação às primeiras propostas liberais, o valor atual da renda concedido ao cidadão na maioria dos programas registrados, continua sendo muito restrito, e, por isso, não cobre as necessidades básicas. Ademais, ainda prevalece no debate a proposta de uma garantia de renda modesta com o intuito de não desmotivar os indivíduos do trabalho e não ferir a organização atual do capitalismo.

Para a autora, na prática, a concepção dos programas de renda mínima a partir do enfoque liberal, apesar de “supostamente” reduzirem a pobreza, revela insuficiências para responder, de maneira isolada, os problemas estruturais da sociedade capitalista, especialmente em função do desemprego, recessão econômica, precarização do trabalho e da desregulamentação dos direitos trabalhistas. Dessa luta, diante de um novo conceito de proteção social e de reorganização dos processos produtivos, se entende que a discussão relativa à renda mínima tem características ambíguas e que algumas questões continuam gerando polêmicas, não havendo orientação única, principalmente no que se refere à sua concepção e institucionalização.

Já do lado dos defensores desta prática, autores como Mathis e Azevedo (2008) recorrem às idéias de Standing (1998) e identificam as seguintes vantagens a considerar:

- O fornecimento de uma renda mínima, apresentada como um direito de cidadania fortalece o sentido de solidariedade social e é um meio para permitir que os cidadãos comuns compartilhem os frutos das gerações passadas dos desenvolvimentos tecnológicos passados.
- O recebimento de uma renda mínima removeria e enfraqueceria as armadilhas de pobreza e desemprego, pois incentivaria a flexibilidade nos mercados de trabalho.
- A institucionalização da proposta permitiria reunir uma faixa ampla, diversificada e heterogênea da sociedade.

Na perspectiva de Lavinás (2010), conceber uma política de renda básica significa a oportunidade de repensar o conjunto das políticas sociais e assistenciais.

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

Lavinás acredita que a garantia de uma renda básica ajuda a romper com práticas clientelistas porque aumenta a autonomia e a responsabilidade de cada um. Dotar as pessoas de recursos mínimos é uma maneira de dar-lhes a capacidade de controlar seus recursos básicos, de poder fazer escolhas, definir alternativas e trajetórias para alcançar seus objetivos.

Nascimento e Reis (2009) argumentam que, até meados da década de 1990, as políticas de proteção social com cobertura relativamente alta no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social. As dificuldades econômicas e seu limitado impacto na esfera social, vivenciados nesse período, impulsionaram ações focalizadas a partir de programas sociais, especialmente os de transferência de renda.

No mundo todo, há diferentes programas e mecanismos de garantia de renda mínima destinados a públicos diversos e com objetivos e critérios variados. As discussões sobre a renda mínima começaram a ser formuladas por pensadores liberais no século XVIII. Mas, as experiências com programas de garantia de renda mínima surgem nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que vai se consolidando o chamado Estado de Bem-Estar-Social. Seu objetivo era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, mediante uma transferência de renda complementar. Um dos primeiros

programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído pelo governo britânico em 1908.

Muitos países europeus já nos anos de 1930-1940 passaram a adotar políticas com esse perfil redistributivo. A partir de 1975, quando os empregos se tornaram escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias, como o salário-desemprego. Em 1986 fundou-se a Rede Européia da Renda Básica, a *Basic Income European Network* (BIEN), com o propósito de se tornar um fórum para debater intensamente todas as experiências de renda de mínima, básica ou de cidadania, nos mais diversos países. A BIEN foi a responsável por difundir essa idéia mundialmente.

Para o Banco Mundial (2009) as transferências condicionadas melhoram a eficiência e a efetividade das redes de proteção de diversas maneiras. Para esse organismo é um único instrumento que logra vários objetivos relacionados com saúde, nutrição e educação; e, com a focalização geográfica e as variáveis de comprovação dos meios de vida, lograram melhores resultados que os subsídios gerais. Outro argumento é o de que as transferências de renda também podem ser reconhecidas como mecanismos de resposta rápida ante às crises. Finalmente, por serem as mulheres as que recebem o benefício, elas ganham mais poder de decisão no lar, o que as permite decidir a utilização do recurso.

Alguns países têm apostado na criação de novos programas que têm modificado drasticamente o desenho da proteção social; outros, ainda sem substituir os mecanismos básicos de proteção, têm optado por uma profunda reorganização das políticas de garantia de rendas. É interessante constatar que a alternativa da transferência de renda como forma de combate à pobreza tenha-se expandido na América Latina em plena fase de afirmação do modelo neoliberal; no entanto, esta abordagem é consistente com o modelo. Friedman (1985, apud DULCI, 2009), ao tratar do problema da pobreza, defendeu a fórmula do imposto de renda negativo visto como o “mecanismo que menos distorce o mercado e alcança os melhores resultados para reduzir as

diferenças sociais” (DULCI, 2009, p. 4). Seu argumento é de que o repasse de uma renda mínima é mais adequado que outros subsídios frequentemente concedidos pelos governos. Além do sentido cidadão da garantia de renda mínima, para o autor, ela apresenta a vantagem da efetividade do gasto: os recursos são dirigidos diretamente e efetivamente para os mais pobres.

Sob outra perspectiva, para Standing (2007), muitos programas de transferência de renda possuem pontos fracos estratégicos: não são nem universais, nem condicionais. Misturam avaliações financeiras com avaliações do comportamento. Para ele, operar um programa condicional de avaliações financeiras e fazer subvenções para famílias pobres baseando-se no padrão de assistência escolar, saúde, etc., requer uma capacidade administrativa considerável; um esquema que, com frequência, é ausente em muitos países subdesenvolvidos.

Para o autor, tais projetos são também paternalistas, por colocarem as condicionalidades como critério para garantir a educação das crianças, que são universalmente aceitas. Supõe-se que uma família de baixos ingressos pode ser irracional ou incapaz de conhecer o que é melhor para ela em longo prazo? Ademais, nas áreas rurais as condicionalidades referentes à saúde e à educação tendem a ser ineficientes pela falta de escolas, clínicas de saúde e transporte adequado.

Para Standing (2007), os programas que dependem de estratégias focalizadas são arbitrários, inequitativos e ineficientes na execução. Pelo contrário, os projetos universais de seguridade são simples desde o ponto de vista administrativo, de baixos custos e acessíveis. A focalização às vezes se implementa principalmente com o objetivo de obter apoio por parte da população mais privilegiada economicamente. Isso parte da duvidosa distinção entre os pobres que merecem (os que não podem trabalhar ou estão muito necessitados) e os pobres que não merecem (os que podem trabalhar e não devem receber esmolas).

Para Nascimento e Reis (2009), evidencia-se que esses programas de transferência de renda, além de ineficazes do ponto de vista do enfrentamento da pobreza, sobretudo porque não combatem as raízes da desigualdade na região, ainda acabam por reforçar o estigma da subalternidade, visto que a pobreza permanece tratada à margem das políticas sociais, portanto, relegada ao campo do não direito. Para os autores os projetos universais se tornam cada vez mais necessários na medida em que a globalização e a economia informal fazem com que a insegurança econômica esteja mais presente e os desastres socioeconômicos se multipliquem. A assistência baseada em ações paternalistas se transforma em projetos que não permitem que eles tomem suas próprias decisões, o que fortalece o sentido de caridade e não de direitos econômicos.

## **2.2 Antecedentes e contexto da emergência dos PTR no Peru**

Um dos desafios do Estado é adequar-se aos novos cenários político-econômicos e às novas necessidades de sua população, particularmente, daquelas mais pobres e excluídas. O Peru, um país multicultural e multiracial, assim como os demais países da América Latina. Segundo a CEPAL no ano 2005, tem uma estrutura de classe na qual os ativos econômicos se concentram nas mãos de um pequeno percentual da população. Um país onde existem significativas diferenças a entre as áreas rural e urbana. Do ponto de vista de sua estrutura social, a sociedade peruana pode ser dividida em quatro grupos sociais: a classe capitalista, a classe média, os assalariados e os trabalhadores dependentes de zonas rurais e marginais.

Segundo o Mapa da Pobreza no Peru (2006), documento elaborado pelo *Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social* - Foncodes, instituição do *Ministerio de la Mujer e Desarrollo Social* - Mimdes, dos 28 milhões de peruanos, 68% da população, são catalogados como pobres e 65% mora em zonas rurais. A respeito dos índices de desnutrição, segundo a UNICEF (2011), uma em cada cinco crianças menores de cinco anos sofre de desnutrição

crônica no país. Essa realidade é mais evidente nas zonas rurais; lugares onde essa situação tem relação com a pobreza, o isolamento e os baixos níveis educacionais.

O *Mapa de la Pobreza* estabelece que das 25 regiões existentes no Peru, oito estão posicionadas na escala de pobreza extrema (16,1% da população), cinco na escala de muito pobres e sete na escala de pobres (ambos equivalem 54,8% dos habitantes). Em outras palavras, 20 regiões do Peru, aproximadamente 21 dos 28 milhões de peruanos, atravessam limitações que lhes impedem de viver adequadamente.

Desde 1990, o país vem registrando um crescimento sustentável, após um período de desastres econômicos, políticos e de conflitos sociais. Hoje o Peru é considerado um país atrativo para realização de investimentos e é bem considerado pelos organismos financeiros internacionais. No entanto, esse progresso não se reflete nos resultados das iniciativas sociais para combater os índices de pobreza e desnutrição, os quais tem se mantido inalterados nos últimos anos.

Essa situação se manifesta como um problema grave, uma vez que a desnutrição limita o desenvolvimento das sociedades ao diminuir a produtividade e a capacidade intelectual dos indivíduos, uma realidade que afeta um importante número de crianças acometidas por doenças infecciosas contínuas, práticas inadequadas de alimentação, falta de higiene e o consumo insuficiente de alimentos nutritivos.

Para Foncodes (2006), a desnutrição crônica é um dos problemas sociais que mais afeta os peruanos, alcançando, na atualidade, 7,6 dos 29 milhões de habitantes. Por isso, o Peru se posiciona entre os 10 países com níveis mais críticos de segurança alimentar segundo o relatório da Comissão de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. As últimas cifras do MINDES afirmam que o déficit calórico aumentou de 27,3% para 30,5% em âmbito nacional, e de 36,4% para 41,4% em âmbito rural, entre julho e agosto de 2008.

Segundo “O Custo da Fome” (2008), trabalho apresentado pela CEPAL e pelo Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas - PMA, o Peru é um dos países com as mais altas prevalências de desnutrição crônica em toda América do Sul, depois da Bolívia e do Equador, com um déficit que chega a quase um quarto do total de crianças menores de cinco anos (24,2%).

Referente à administração estatal, o Peru se caracterizou por apresentar um esquema centralista durante toda sua história democrática. O estudo desenvolvido por *Pro-Descentralización – Prodes* (2007) – apresenta um inventário de problemas enfrentados pelo Estado peruano, no qual destaca, em suas conclusões: duplicidade de esforços e recursos, problemas de corrupção, problemas de distribuição de recursos, resistência à descentralização e falta de políticas claras que orientem suas ações em todos os níveis de governo; políticas que permitam assinalar prioridades no uso dos recursos e facilitem o controle cidadão.

No período que antecedeu a 1990, as ações sociais relacionadas à segurança alimentar se realizavam diretamente por meio do setor da saúde e focalizavam-se na mãe, na criança e na alimentação e escola; com importante apoio da cooperação internacional do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas - PMA e da *Agência Internacional Estado Unidense para el Desarrollo* - USAID. A partir de 1990, o financiamento passou a ser prioritariamente estatal (quase 90%), em 1992, as iniciativas passaram a ser implementadas no dependente do MINDES, especificamente do *Programa Nacional de Asistencia Alimentaria* (PRONAA), que administra a maior parte dos programas de assistência alimentar no Peru, tais como: o *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*<sup>7</sup>, *Comedores Populares*<sup>8</sup> e *Obras Comunales*<sup>9</sup>,

---

<sup>7</sup> O *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*: Se desenvolve durante o período escolar e tem como finalidade incrementar o conteúdo calórico e protéico dos estudantes para melhorar o rendimento e diminuir as faltas escolares. O programa se desenvolve nos centros educativos dos distritos mais pobres e com elevados índices de desnutrição, a partir da oferta de Café da Manhã (para crianças de 6 a 12 anos de idade). Almoços Escolares e alimentos em *Centros de Educación Inicial (CEI)*.

<sup>8</sup> O programa de *Comedores Populares* tem como objetivo abastecer de alimentos mediante a entrega de rações a comedores populares em âmbito nacional. Os comedores estão conformados por mães de família que oferecem um serviço a baixo custo e que operam de maneira focalizada segundo o Mapa de Pobreza do FONCODES e o *Censo de Peso e Talla do Ministerio de Educación*.

cujas ações têm o objetivo de elevar o nível alimentício e nutricional da população em extrema pobreza, com atendimento prioritário a grupos vulneráveis como: crianças, grávidas, lactantes e pessoas atingidas por situações de emergência temporal. Tais iniciativas são marcadas pelo caráter paternalista e clientelista, que dificilmente conseguiria mudar as cifras de desnutrição e pobreza extrema.

Contudo, a maioria dos programas assistenciais destinados à diminuição dos índices de pobreza e desnutrição se caracteriza por serem focalizados e não evidenciam importantes mudanças frente à problemática. A CEPAL (2005) mostrou que as mudanças no atendimento e a forte inversão ainda são limitadas frente às projeções, devido à baixa coordenação entre setores, uma debilidade institucional ligada ao centralismo e uma nula participação dos governos locais.

No ano de 2002, o governo de Alejandro Toledo, presidente à época, anunciou o interesse de iniciar um processo de descentralização de modo que o Estado se adaptasse a um novo papel normativo e supervisor do cumprimento das políticas públicas nacionais. O Estado começou a transferir aos governos locais e regionais funções, competências e programas que até então estavam nas mãos do poder executivo nacional. Para Bermudez Valdivia (2008), essa ação responde a um diagnóstico de que o Estado peruano não estava cumprindo uma função central na promoção de bem-estar e melhores serviços à população.

Entre as medidas nesse campo, o poder executivo propôs a fusão de organismos públicos para evitar a duplicidade de competências e cumprir as funções designadas com maior eficácia e menor gasto. No mesmo sentido,

---

<sup>9</sup> O *Programa de Obras Comunes* (alimento por trabalho) do PRONAA. Segundo este órgão, tem por objetivo estimular, apoiar e direcionar as iniciativas da população. Procura a geração e execução de obras comunais gerando postos de trabalho temporais. A população alvo é a de extrema pobreza concentrada em zonas urbano-marginais.

propôs a integração dos programas sociais, pois era prioritária uma estratégia sólida e coerente que integrasse os numerosos programas sociais. Acontece que até então os programas sociais alimentares e de inversão social apresentavam poucos resultados. Essa foi uma das razões mais importantes que levou a uma maior participação e liderança dos governos regionais e locais, que até então cumpriam uma função mais passiva.

Uma das primeiras iniciativas do Estado foi a decisão de atender à problemática da segurança alimentar com a criação da *Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria* em novembro de 2002. Esse órgão tem a responsabilidade de coordenar, avaliar e priorizar as políticas e medidas multisetoriais orientadas para garantia da segurança alimentar da população e dos grupos vulneráveis. A Comissão é dirigida pela *Presidencia de Consejo de Ministro - PCI* e fazem parte dela os Ministérios da *Agricultura, Educación, Salud e de la Mujer y Desarrollo Social*; ministérios que iniciaram um trabalho mais repartido com os governos locais e regionais.

Referente ao problema da desnutrição, esta aparece como prioridade no “*Acuerdo Nacional*”<sup>10</sup>, documento apresentado em 2003, que destaca as políticas a serem atendidas pelo Estado peruano, e afirma:

“Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral”.  
(ACUERDO NACIONAL, 2003, p.29)

---

<sup>10</sup> Estabelecido pelo governo em 2002 como ponto de convergência das principais forças políticas e sociais com o objetivo de buscar o consenso de objetivos e propostas sobre a ação do Estado. A partir do referido Acordo foram estabelecidos diversos princípios para políticas sociais, os quais, segundo Francke e Mendoza (2006), podem ser relacionados a Juntos.

### 2.3 A recente experiência peruana

Durante o ano de 2002, por meio de um decreto supremo, diversos programas de assistência alimentar passaram a ser administrados pelo PRONAA, com o fundamento de uma maior eficiência na gestão de recursos; e em 2003, com o processo de descentralização, se consolidou a transferência dos programas de *Comedores Populares* e *Alimento por Trabajo* aos governos locais. Estava planejado que o processo de transferência desses programas sociais aos governos locais culminaria no ano 2005, mas não foi assim. O *Consejo Nacional de Descentralização* e o *Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social* não cumpriram seus próprios prazos, o que atrasou o processo. Paralelamente, e ainda no governo de Alejandro, no ano de 2005, teve início a execução do projeto piloto “*Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*” - Juntos.

O programa se sustenta no funcionamento sincrônico entre os setores da educação e da saúde, e se executou, numa primeira etapa, em zonas afetadas pela guerra civil e onde ainda está pendente uma política não cumprida pelo Estado relacionada às reparações às vítimas da violência. Isso ocasionou uma distorção a respeito da focalização dos beneficiários dos subsídios em dinheiro e os que deveriam ser os beneficiados do “*Plan Integral de Reparaciones*”<sup>11</sup>, dirigido aos afetados pela violência terrorista da década de 1980. Para os gestores do programa, “Juntos” é uma das principais ações no campo das políticas sociais no Peru; por isso é, considerado o programa de maior escala em termos de orçamento e cobertura. Para Caballero (2006), uns dos principais críticos dessa iniciativa, o projeto não supôs uma mudança de estratégia na luta contra a pobreza, nem foi produto da reestruturação dos

---

<sup>11</sup> Constitui a principal lei de reparações do Estado peruano. Define o processo de reparações e cria o Registro Único de vítimas da violência ocorrida durante o período de maio de 1980 a novembro de 2000, conforme as conclusões da *Comisión de la Verdad y Reconciliación* – CVR.

programas sociais atualmente em execução. Ele se soma aos já existentes, afirma o autor.

Para Aramburú (2009), os programas de transferência de renda trabalham com base em dois grandes objetivos. Primeiro, favorecer os pobres mediante o aumento de equidade na distribuição, e segundo, aumentar o bem-estar da sociedade promovendo melhorias na acumulação de capital humano, educação, saúde e nutrição, para alcançar gerações com mais oportunidades. Conforme análise de *Niños del Milenio* (2009), as transferências de renda condicionadas, particularmente na América Latina, combinam objetivos a curto e longo prazo. A curto prazo, consiste no apoio imediato aos lares que estão abaixo da linha de pobreza; e a longo prazo, promover a acumulação de capital humano contribuindo para romper o círculo de transmissão da pobreza que acontece entre as gerações.

Segundo os idealizadores de Juntos, o projeto peruano procura incrementar as capacidades dos setores mais pobres para que possam prever, enfrentar e recuperar-se de situações adversas, e assim, contribuir para a redução de vulnerabilidades e riscos. Esse objetivo está especificado no marco político do programa e consubstanciado pelo *Acuerdo Nacional*, os compromissos da Carta Política Social<sup>12</sup>, os objetivos de *Desarrollo del Milenio* e o *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR*.

“... ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa facilitará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud, nutrición, de educación e identidad, orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción así como el registro e identificación”. (DECRETO SUPREMO 062-2005, p.2)

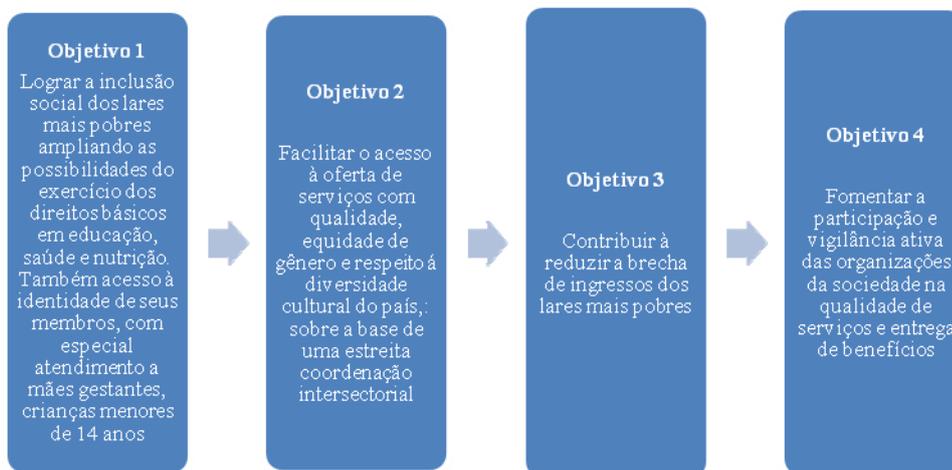
---

<sup>12</sup> A Carta de Política Social foi elaborada no ano 2001 sobre os princípios básicos que orientam a ação do Estado peruano na área Social, e desenvolve os lineamentos básicos da política social segundo o programa central do governo.

## 2.4 Juntos: A primeira experiência no país

Juntos foi criado pela Presidência de Conselho de Ministros (PCM) mediante o Decreto Supremo – DS Nº 032-2005 de 7 de abril de 2005, por meio da entrega de um incentivo de *S/.100 nuevos soles* (\$ 33 dólares americanos aproximadamente) de uso livre às famílias mais pobres do país. A partir do referido Programa buscou-se cumprir os compromissos de participação e complementaridade nas áreas de nutrição, saúde, educação e cadastro. O objetivo, conforme disposto no Decreto de criação é restituir os direitos básicos dos peruanos mais pobres. Segundo o mesmo decreto, o programa tem por objetivo lutar contra a desnutrição crônica infantil e a pobreza extrema.

**Tabela 1 - Objetivos estratégicos de Juntos**



Fonte: Juntos. Apresentação do Ing. Alfonso Velásquez Tuesta. *Presidente del Consejo Directivo (2009<sup>a</sup>)*

O critério de seleção incorpora as mulheres gestantes e crianças até os 14 anos de idade. Até hoje o programa está presente em 14 departamentos (estados) com focalização nos distritos extremamente pobres. Esta cobertura geográfica representa 625 distritos, 336.555 famílias e cerca de 1.700.000 peruanos beneficiados.

O ingresso dos distritos ao programa se dá a partir do cumprimento de quatro variáveis estabelecidas pelo *Ministério de Economía e Finanzas* - MEF: distritos expostos à violência, pobreza extrema, pobreza por necessidades básicas insatisfeitas e desnutrição infantil crônica. Segundo os administradores do programa, o mesmo consiste em uma iniciativa do governo que promove o respeito pelos direitos fundamentais e a promoção de oportunidades e capacidades econômicas.

A estrutura de Juntos é constituída de um conselho executivo integrado por representantes da *Presidencia de la República*, dos ministérios de *Educación, Salud, de la Mujer y Desarrollo Social, Economía*, da *Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas* - CONFIEP, da *Asamblea Nacional de Centros* - ANC, da *Conferencia Nacional sobre el Desarrollo Social* - CONADES e *Cáritas del Perú*. A unidade executiva está vinculada à *Presidencia del Consejo de Ministros* - PCM. O programa possui um comitê técnico e um comitê de supervisão e transparência composto por representantes do governo central e os governos regionais e locais e também representantes da igreja e do setor privado.

As famílias selecionadas recebem o aporte de maneira condicionada à utilização de serviços de saúde, nutrição, educação e identidade. O montante é igual para todos os beneficiados independente do tamanho da família. Em outras palavras, mesmo que seja uma família de quatro, cinco ou mais integrantes, o valor do benefício é o mesmo (*S/.100 nuevos soles*).

Juntos, por estar centrado nas crianças, aborda especificamente os efeitos da pobreza na população infantil, promovendo a inversão e uma maior atenção das famílias na infância. As mães assinam um acordo, por um máximo de quatro anos, em que o Estado estabelece condicionalidades, sendo as mesmas verificadas trimestralmente pelo programa. Se a mãe não cumprir suas obrigações, a transferência do dinheiro é suspensa por três meses. Se a falta persiste, a suspensão é de maneira permanente.

Tabela 2 - Responsabilidades dos beneficiados

Setor	Metas	Compromissos
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assistência à escola – (Incrementar)</li> <li>Faltas injustificadas – (Diminuir)</li> <li>Trabalho Infantil – (Diminuir)</li> </ul>	* Para crianças entre 6 e 14 anos que não concluíram o primeiro grau. Exigência de assistência a 85% das aulas
<b>MIMDES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desnutrição infantil – (Diminuir)</li> <li>Cadastro de identidade (Incrementar)</li> </ul>	<p>* É uma obrigação das mães com filhos entre 6 meses e 3 anos participar nas capacitações sobre alimentação e na entrega de "papilla" (espécie de mingau).</p> <p>* Participação no programa "Mi Nombre", daquelas famílias que têm crianças sem certidão de nascimento e maiores de 18 anos sem carteira de identidade</p>
<b>Saúde</b>	<p>(Diminuir)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desnutrição infantil</li> <li>Mortalidade infantil</li> <li>Mortalidade materna</li> <li>Anemia infantil</li> <li>Mortalidade: pré-natal, infantil, das crianças, materna</li> </ul>	<p><b>Mães grávidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Controles pré-natais (1)</li> <li>* Controles pós-natais (1)</li> <li>* Vacinas completas</li> <li>* Consumo de vitaminas A, Ferro e ácido fólico</li> <li>* Participação nas capacitações de nutrição, saúde reprodutiva e preparação de alimentos</li> </ul> <p><b>Crianças até 5 anos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Vacinas completas</li> <li>* Consumo de ferro</li> <li>* Assistência aos controles de crescimento</li> </ul> <p><b>Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Comprimidos de cloro</li> </ul>

Fonte: Página da web do Programa Juntos (www.juntos.gob.pe)

O processo de seleção dos beneficiários está dividido em três etapas: focalização geográfica, focalização de famílias e um processo de avaliação de

beneficiados “potenciais” na comunidade. Para a focalização geográfica considera-se os resultados do *Mapa de la Pobreza*, estudo elaborado pelo *Instituto Nacional de Estadística e informática* (INEI), que identifica os distritos mais pobres do país utilizando os seguintes critérios: ingressos abaixo da linha de pobreza, necessidades básicas insatisfeitas e desnutrição crônica.

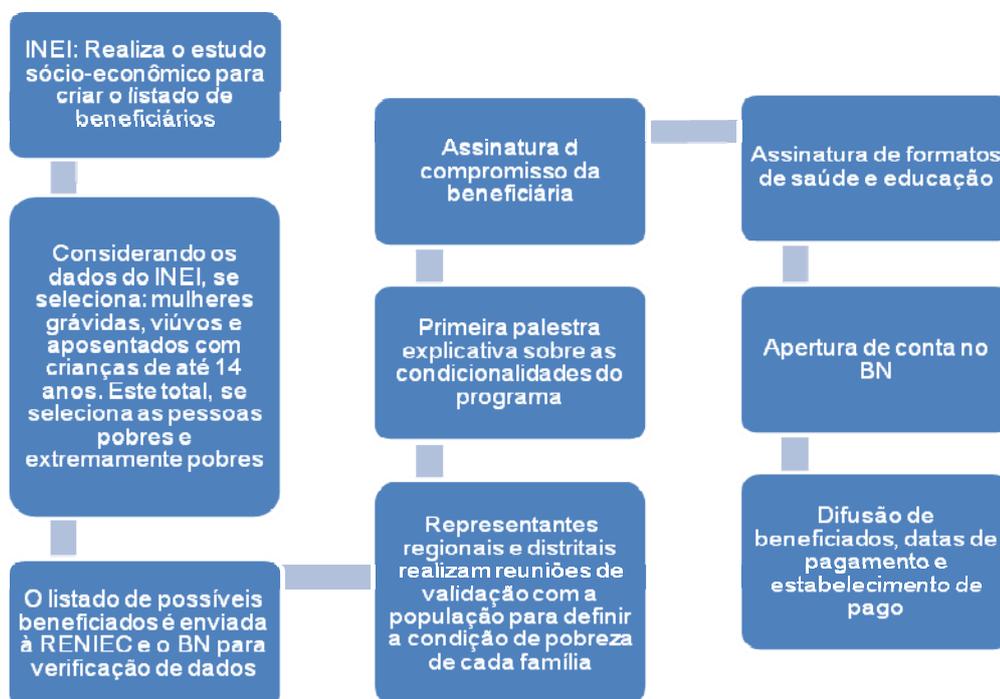
A segunda fase, a focalização de famílias, consiste na aplicação de um questionário sócio-demográfico desenhado e desenvolvido também pelo INEI. Na etapa final, de avaliação no âmbito comunal, são corrigidos possíveis erros das fases anteriores. O objetivo é excluir as pessoas que não cumprirem com os critérios de acesso e incluir as famílias que foram excluídas. Essa etapa final envolve a comunidade, as autoridades locais, operadores de serviços de saúde e educação e os representantes da “*Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*” (MCLCP)<sup>13</sup>.

A entrega do benefício monetário se realiza de duas formas: nas agências do *Banco de la Nación* (banco público), ou, em caso de comunidades afastadas, por meio de empresas transportadoras que vão até as localidades nos dias de pagamento. Nesse último ponto e considerando-se as distâncias, desde o ano 2009 se realiza a entrega do dinheiro de maneira bimestral por uma questão de custos. A transferência realiza-se sem maiores problemas segundo o cronograma previamente publicado na página da instituição na internet.

---

<sup>13</sup> *La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)*, foi criada em 2001 e é um espaço de participação de instituições do Estado e da sociedade civil para formar acordos e coordenar ações que permitam lutar contra a pobreza de cada estado e distrito do Peru.

**Tabela 3: Fluxograma da seleção de beneficiados de Juntos**



Fonte: *Análisis de la Implementación del programa Juntos en las Regiones de Apurimac, Huanavelica y Huánuco(2009b)*

Segundo informação divulgada na página do programa, na internet, Juntos é a principal plataforma operativa para lograr no ano de 2011 as metas de redução da pobreza monetária em 30% e a diminuição da desnutrição crônica infantil em 9%.

A partir de quatro anos de permanência os beneficiados são novamente avaliados para identificar se houve superação da vulnerabilidade na qual se encontravam quando aquela família ingressou no programa. Se o objetivo é alcançado, os participantes saem do programa, caso contrário, são novamente incorporados, no entanto sofrem uma diminuição de 20%.

O programa Juntos, prioriza a mãe gestante e as crianças menores de cinco anos, mas também está dirigido às mães de família e aos pais viúvos ou aposentados com filhos de até 14 anos de idade. Essa iniciativa faz parte da

estratégia CRECER<sup>14</sup>, projeto que articula as ações dos programas sociais e ministérios com o objetivo de reduzir a pobreza e a desnutrição infantil.

Para cumprir seus objetivos e melhorar a oferta de serviços à população beneficiária do Programa, Juntos coordena transferências financeiras aos ministérios de *Salud, Educación, de la Mujer y Desarrollo Social* e o *Registro Nacional de Identidad y Estado Civil – RENIEC*. A transferência ao RENIEC permite que os beneficiários possam obter seu documento de identidade sem custo algum. As transferências aos ministérios estão relacionadas aos materiais e insumos, e só no caso do *Ministerio de Salud*, o orçamento inclui pagamentos para a contratação de especialistas que estão realizando atendimentos nas áreas rurais e urbano marginais.

#### **2.4.1 Evolução do programa no período de 2005 a 2010**

Como consta no portal eletrônico oficial de Juntos, o programa iniciou-se em 2005 com a experiência piloto no distrito em Chuschi (Ayacucho) registrando o benefício a 815 famílias. Nesse ano o programa iniciou sua execução em 70 distritos localizados nos quatro estados mais pobres do país: Ayacucho, Huánuco, Huancavelica e Apurímac. Segundo a Lei 28562, para essa primeira fase o governo destinou S/.120 milhões de *nuevos soles*, aproximadamente US\$44 milhões de dólares americanos.

Segundo informação divulgada na página da internet do *Ministerio de Economía y Finanzas - MEF*, no ano de 2006 foram destinados S/. 300 milhões de *nuevos soles* (US\$ 111 milhões de dólares americanos) para a fase de expansão do número de distritos a serem beneficiados. O programa cobriu um

---

<sup>14</sup> Segundo os criadores, CRECER é uma estratégia de intervenção articulada de luta contra a pobreza e a desnutrição infantil. O objetivo é atender até finais de 2011 a 1 milhão de crianças e 150 grávidas em situação de extrema pobreza nos distritos mais pobres do Peru.

total de 320 distritos e nove estados, sendo cinco novos: La Libertad, Ancash, Junin, Cajamarca e Puno. Esse orçamento foi dividido da seguinte maneira: 60% para pagar as transferências de dinheiro, 30% para fortalecer a oferta de serviços básicos (de maneira especial cobrir a nova demanda gerada pela participação em Juntos), e o restante para custos de operação.

Até dezembro de 2008 foram atendidas 420.491 famílias em 638 distritos localizados em 14 estados. Beneficiou-se em torno de 1.029.332 de pessoas com uma transferência total de S/.482'625 *nuevos soles*. (U\$S 178'750 dólares americanos). Os lares atendidos no referido ano representam 19,10% de variação frente à cobertura de dezembro de 2007. Segundo o Mapa de Pobreza do ano 2005, do total de distritos, 569 pertencem ao quintil I de extrema pobreza e 69 ao quintil II.

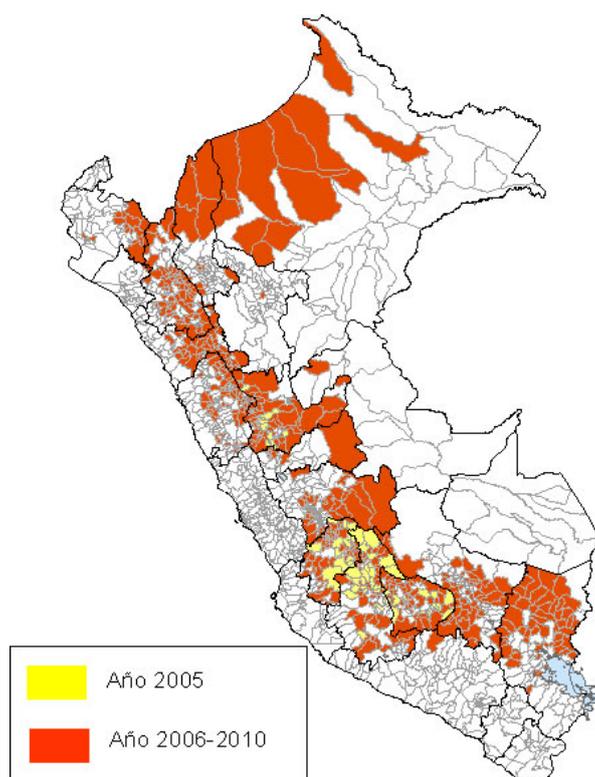
De acordo com os lineamentos iniciais de Juntos, pretendia-se que o programa chegasse aos 880 distritos até final do ano 2009. No entanto, essa meta não se cumpriu por razões não detalhadas no informe oficial do programa e só se alcançou 638 distritos em 14 estados. É provável que a meta de cobertura não tenha sido alcançada devido à redução orçamentária disposta pelo *Ministerio de Economía y Finanzas* – MEF, para o referido ano que decresceu o orçamento inicial modificado de S/. 607.350 milhões de *nuevos soles* (U\$S 224.944 milhões de dólares americanos) para S/.537.978 milhões *nuevos soles* (U\$S 199.251 milhões de dólares americanos), um recorte de quase S/.69 milhões de *nuevos soles*.

Até outubro de 2009, 415.259 famílias já recebiam o benefício. Sobre o número de beneficiados que perderam o incentivo, até essa data 20.039 famílias deixaram de receber a transferência por não cumprirem com as exigências propostas pelo programa.

Referente ao ano 2010, até dezembro desse ano, segundo dados da própria instituição, Juntos alcançou 646 distritos em 14 estados, o que

representa 490.563 famílias. Calcula-se que 1.047.381 crianças já gozam deste benefício. Sobre o orçamento destinado para esse ano, Juntos trabalhou com um orçamento de 560 milhões de *nuevos soles* (aprox. U\$S 207 milhões de dólares americanos), montante 11 vezes maior que o destinado para o ano de 2006.

**Gráfico 1 - Cobertura de Juntos: De 2005 até 2010**



Fonte: Página da web do Programa Juntos ([www.juntos.gob.pe](http://www.juntos.gob.pe))

O controle das condicionalidades é trimestral. Para realizar este acompanhamento, os estabelecimentos de saúde e educação no âmbito local devem preencher formulários e remeter-los à oficina central do programa. Se o beneficiário não cumpre tais condicionalidades, o benefício é suspenso pelo período de três meses.

Para o Banco Mundial (2009b), os programas de transferência de renda na América Latina têm incrementado os níveis de consumo da população

pobre. No entanto, é importante precisar que esses avanços ainda não mostram mudanças significativas, como pode ser constatado no Peru. No caso de Juntos, segundo dados da própria instituição responsável pelo programa, disponibilizados na internet, observa-se uma tendência no consumo de alimentos com maior valor protéico (ovos, carnes, leite), de melhoras na moradia e na compra de animais para subsistência e comercialização de seus derivados. Também se evidenciam mudanças no acesso a serviços de educação e saúde. Ainda assim, o diretor do programa afirma:

"Juntos no va a resolver el problema de la pobreza. Es como un enfermo, nosotros sólo somos la corticoide. Tiene que haber cambios estructurales: agua, desagüe para romper el círculo vicioso de la pobreza... Existe una brecha que el Estado está interesado en disminuir. Es un derecho porque el Estado tiene una deuda social con ellos para así satisfacer las necesidades primarias" (HUARACHI, Luis, entrevista, 2008)

No campo da saúde, a maior demanda dos serviços não mostra melhoras importantes na qualidade dos serviços. Segundo Aramburú (2009), a população se apresenta com maior frequência aos controles e registra-se um aumento do número de partos institucionais, mas os centros de saúde ainda não estão habilitados para esse aumento de demanda. No setor da educação, também se registram carências infraestruturais e de capacitação docente. O resultado pode ser percebido pelo pouco suporte do setor. É importante mencionar que a administração dos serviços relacionados à educação e à saúde é responsabilidade dos governos locais, como analisa Béjar:

"No van a salir de la pobreza sólo en cuatro años. En cuatro años nadie sale de la pobreza. Son sólo S/.100 soles. Este programa significa un gran esfuerzo del Estado, pero aún está pendiente mejorar los servicios. Podemos llevar a los chicos a las escuelas, pero las escuelas tienen que ser buenas. Es captar a estos chicos y trabajar con ellos los contenidos educacionales que ellos necesitan. Van las mujeres a vacunarse, pero los servicios de salud tienen que ser buenos. En otras palabras, la existencia de Juntos supone que el Estado tiene que hacer un esfuerzo de inversión social muy grande. Ahora hay mucha

otras cosas que debemos hacer: inversión pública, fomento del empleo para poder superar esa situación. (BÉJAR, entrevista, 2008)

A CEPAL (2005) utiliza argumentos na defesa de ações focalizadas apoiados na idéia de que as mesmas permitem melhorar o desenho dos programas sociais, já que terá maior precisão na identificação dos beneficiários verdadeiramente prioritários. Adicionalmente, consideram que sua utilização possibilita aumentar a eficácia dos programas não desperdiçando esforços em grupos não prioritários. O que acontece no caso de Juntos, segundo Aramburú (2009), é que o processo de focalização apresenta problemas de erro na identificação correta de pessoas extremamente pobres, acarretando exclusão de porcentagem de famílias do acesso ao programa. Tal fato gera uma percepção de arbitrariedade na seleção por parte da população que poderá ser beneficiada. Isso gera reações e atitudes negativas em parte das comunidades. A ausência de clareza no referido processo tem provocado reações da população e denúncias contra algumas autoridades, acusadas de beneficiarem a alguns e não a todos que precisam.

Os problemas de subcobertura (nem todos os lares pobres foram considerados) são mais significativos que os de filtração (inclusão de não pobres). Devemos recordar, sem embargo, que as percepções de pobreza são, sem dúvida alguma, culturais e que, portanto, há uma auto-imagem generalizada de que “no lugar todos são pobres”. Isso acarreta uma sensação de mal-estar entre as pessoas não beneficiadas; elas são fontes de opiniões negativas a respeito dos mesmos.

Outra realidade é a pretensa restituição de direitos básicos: identidade, educação, saúde e nutrição adequada. Dados identificados evidenciam que esse enfoque é raramente trabalhado pelos operadores do programa. As demandas do programa em alguns casos são percebidas como obrigações para manter o benefício econômico e não como deveres e direitos do cidadão.

## CAPÍTULO III

### O PROGRAMA NA LOCALIDADE DE CHUSCHI

#### 3.1 Referente a Ayacucho: Indicadores Sociais

Segundo o censo de população de 2005, elaborado pelo INEI, Ayacucho, estado onde se situa o povoado de Chuschi, tem uma população de 619.338 habitantes. Deste total, 43% tem menos de 18 anos. O referido censo mostra que o estado ocupa o lugar 22 (de um total de 24 estados) no índice de desenvolvimento humano. Prova disto é que 65% da população vive abaixo da linha de pobreza; 25% vive na pobreza extrema; 39% não tem acesso a água potável e 42% não dispõe de serviços higiênicos adequados.



Localização do estado de Ayacucho

Os indicadores de saúde materna e infantil elaborados pela mesma instituição mostram também cifras preocupantes. Ayacucho ocupa o segundo lugar em mortalidade materna no país (304.7 por cada 100,000 mulheres). A taxa de mortalidade infantil também é crítica (50 por 1000 crianças) e de mortalidade de crianças menores de cinco anos é ainda mais alarmante (68 por cada 1000 menores). No que se refere aos indicadores de desnutrição e anemia, 40,1% das crianças apresentam desnutrição crônica (35,6% no âmbito urbano e 43,5% no âmbito rural), e 52.7% apresentam anemia (43% no âmbito urbano e 50,8% no âmbito rural). Essa situação de exclusão social total limita as possibilidades de sobrevivência e o desenvolvimento físico e cognitivo a longo prazo. Em investigação realizada pela organização *Niños del Milenio*

(2009) nas comunidades do lugar foi identificado que Ayacucho é o 4º estado com maiores índices de desnutrição e o 5º com maior população anêmica de crianças menores de 3 anos, no âmbito nacional.

A constituição peruana garante o acesso universal ao ensino fundamental e ao ensino médio, mas, em Ayacucho o analfabetismo de adultos alcança 19,6%, e uma a cada duas crianças estuda em séries que não correspondem à sua idade. A deficiência no nível de ensino se manifesta em vários aspectos educacionais, o mais ressaltante é que a maioria das escolas são unidocentes e carecem de um currículo adequado para essa modalidade de ensino. Isso contribui para um baixo rendimento escolar.

Referente ao alcance do programa no estado, até janeiro do ano 2009, 62,2% dos distritos do estado foram incluídos no programa de transferência de renda. Até aquela data, beneficiou 80.835 crianças menores de 14 anos; 12.690 crianças menores de 3 anos e 1.286 grávidas. O número de lares beneficiados teve um incremento de 278,6% em relação a dezembro de 2005.

Segundo o estudo elaborado por Juntos (2009a), em Ayacucho a demanda por serviços de saúde aumentou nos últimos anos. Houve um incremento de 37% no atendimento médico a crianças. Isso, segundo esse estudo, devido às condicionalidades e obrigações que as famílias beneficiadas devem cumprir com o Programa.

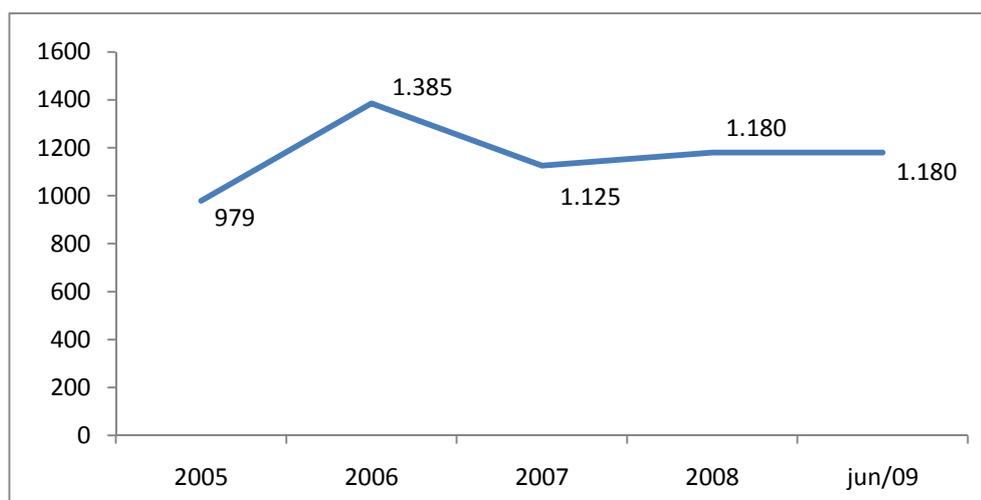
### **3.2 Resultados de Juntos em Chuschi**

O programa Juntos tem um impacto moderado na redução da pobreza e no aumento dos ingressos e do consumo. Uma tendência similar à de outros países é que o programa aumenta a utilização de serviços de saúde para crianças e mulheres, melhora moderadamente a qualidade nutricional nos lares e contribui para a presença das crianças no ensino fundamental. Contudo,

apesar destes efeitos positivos, não se encontra um impacto final dos indicadores de desnutrição ou anemia. É interessante mencionar que não existem provas que o benefício ocasione efeitos negativos em algumas áreas: redução de trabalho de adultos, aumento da taxa de fecundidade ou consumo de álcool. Nesse sentido, existem varias áreas e espaços para melhorar o potencial de Juntos

Segundo o último censo, Chuschi, até o ano 2005, registrou uma população de 8.281 habitantes e, até julho de 2009, Juntos tinha atendido a 1.180 famílias, conforme mostra o gráfico abaixo.

**Gráfico 2: Evolução de número de famílias beneficiadas em Chuschi**



Fonte: Analisis situacional de la Política Social en Chuschi (2009c)

O mesmo gráfico revela uma queda no número de beneficiados que representam as famílias excluídas do programa pelo não cumprimento das condicionalidades.

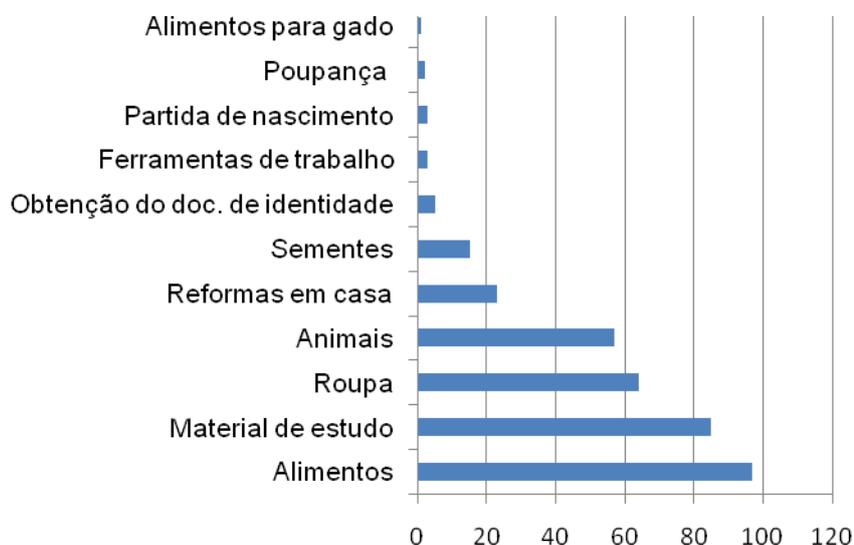
**Tabela 4: Descrição de beneficiados em Chuschi**

Número de famílias	Crianças até 3 anos	Crianças até 5 anos	Crianças até 14 anos	Grávidas	Total de beneficiados objetivo
<b>1.180</b>	214	516	1.710	18	<b>2.243</b>

Fonte: Analisis situacional de la Política Social en Chuschi

A logística do programa representa uma mudança interessante na estrutura dos demais programas sociais no Peru. Segundo o *Plan de Evaluación del Programa Juntos 2008 – 2011* (2009), em primeiro lugar, a forma como se seleciona os beneficiados é diferentemente da de programas anteriores de alívio de pobreza. Juntos se dirige ao lar para assegurar que a ajuda seja direcionada à família categorizada na escala de pobreza extrema. Em segundo lugar, Juntos tem uma abordagem multissetorial porque interage de forma simultânea em setores da saúde e da educação. Uma das conclusões do referido plano é que todos os programas implementados antes de Juntos não tinham uma cultura de monitoramento e avaliação sistemática. Contudo, mesmo sendo este aspecto uma evolução, é visível a falta de uma base de dados atualizada dos beneficiados e do alcance do programa. Por isso se torna difícil, embora não seja impossível, medir avanços e resultados.

Uma análise efetuada por Aramburu (2009) relativa aos anos 2006 e 2007, sugere que não se encontram diferenças significativas de nível de pobreza, nas diferentes etapas do programa, entre os distritos que receberam o benefício de Juntos. Os dados mostram que a transferência de quase US\$33 dólares provoca “uma leve melhoria” na condição de vida das famílias. Evidencia-se também que este montante resulta insuficiente no caso de famílias com muitos filhos, especialmente frente aos novos gastos gerados pelas maiores demandas (materiais para a escola, uniformes, custos de transporte). Essa situação precisaria contemplar, seguindo a experiência de países como México, subsídios diferenciados pelo tamanho da família, estabelecendo um valor máximo por família.

**Tabela 5: Utilização de dinheiro por beneficiados de Chuschi**

Fonte: Pesquisa dos beneficiários de Chuschi desenvolvida por Juntos (2005)

**Tabela 6: Números de filhos por mulher**

Total de mulheres	População feminina por número de filhos								Total de filhos nascidos vivos
	0	1	2	3	4 a 5	6 a 7	8 a 9	10 a mais	
2997	810	381	303	231	465	377	246	184	10,306

Fonte: *Mapa de la Pobreza 2006*

Por sua parte, um estudo de *Niños del Milenio* (2009) em Chuschi revelou mudanças no acesso aos serviços de educação e saúde. Os indicadores refletem um incremento nos níveis de matrícula e na assistência regular à escola na comunidade, decrescendo os índices de faltas; um dos problemas mais graves das escolas rurais.

### 3.2.1 Resultados na área de Saúde

Um dos objetivos principais de Juntos é promover o uso dos serviços de saúde. Após a implementação do programa na localidade de Chuschi, os níveis de frequência nos serviços de saúde preventiva se incrementaram. Segundo *Análisis Situacional de la Política Social en el distrito de Chuschi* (2009), documento elaborado por Juntos, na localidade, o número de crianças vacinadas aumentou de 30% a 200% entre 2005 a 2008. O programa é visto como um aliado pelos profissionais de saúde, porque contribui para superar a resistência das populações mais pobres e vulneráveis em acessar os serviços de saúde.

No caso das crianças menores de cinco anos, o estudo desenvolvido pelo Banco Mundial (2009b), indica uma maior intensidade na utilização de uso de serviços de saúde em todos os indicadores da *Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO*, informe desenvolvido pelo *Instituto de Informática y Estadística – INEI*. Por exemplo, as crianças dos lares beneficiados aumentaram em 37% as probabilidades de ir aos controles de saúde e em 22% as probabilidades de procurar por atendimento médico.

O estudo do Banco Mundial (2009a), desenvolvido na localidade, adverte que as metas de acesso universal aos serviços básicos de saúde estão ainda muito longe: só 66% das mães solicitam atendimento médico quando seus filhos adoecem, 43% das crianças têm vacinas completas e 83% participam dos controles de saúde periódicos. Em outras palavras, falta ainda muito por fazer, para se alcançar as metas de cobertura universal em saúde básica, em que pese os progressos logrados por Juntos.

Referente aos resultados, no caso das mães e grávidas participantes do programa, a probabilidade do acesso a contraceptivos e a palestras de saúde sexual e planificação familiar, foi apenas 18% maior. É importante mencionar

que ainda se identifica resistência quanto à procura de informações por temas culturais e sociais pelas beneficiadas. Como em casos anteriores, os níveis de acesso a estes serviços de saúde são ainda bastante baixos entre as mulheres em idade reprodutiva incorporadas ao programa sendo constatado que: 51% têm suas vacinas completas e 40% recorreram ao serviço de saúde em caso de doença. A mesma fonte afirma que não se encontraram diferenças estatisticamente significativas entre as mães do grupo experimental quanto ao nível de partos assistidos, atendimento por profissionais, consumo de suplemento de ferro e participação em campanhas de saúde.

O estudo qualitativo realizado por Ludwig e Zarate (2009) conclui que as mudanças no uso dos serviços de saúde preventiva estão mais relacionadas com a condicionalidade do que com uma valorização cultural desta prática. Diversos estudos em zonas andinas e rurais tradicionais destacam que a procura pelos serviços de saúde respondem a situações de doença e não pela intenção de prevenção. É assim, com o caso do parto institucional, em zonas andinas, por exemplo, Ayacucho, tendo em vista que este vem se caracterizando como uma prática generalizada promovida antes mesmo do programa, tanto pelos serviços públicos de saúde como pelas atividades de diversas ONGs. Apesar de uma clara evidência de efeitos positivos, há indicadores que encontram efeitos limitados, por exemplo, ainda é baixo o número de mulheres que dão a luz em instalações médicas. Observa-se que as mulheres sentem mais confiança e proximidade pela realização de parto, por “parteiras” da localidade. Sobre a possibilidade de as mulheres engravidarem e utilizarem a gravidez para continuarem recebendo o subsídio, não foram encontradas evidências que levem a essa conclusão. Lembremos que o gasto e a responsabilidade de um filho adicional são muito maiores do que um subsídio de *S/. 100 nuevos soles*.

É claro que a cultura e o acesso à informação importam. A diversidade de padrões no uso dos serviços de saúde preventiva está relacionada com as percepções, valores e comentários da população local. O trabalho de

promoção e educação é indispensável na base da cultura local. Neste ponto, a confiança e o bom trato são indispensáveis para associar a oferta de saúde à demanda. A alta rotatividade de pessoal da área de saúde impede a confiança dos usuários dos serviços, bem como em relação aos profissionais que os atendem.

### **3.2.2 Resultados na área de Segurança Alimentar**

O estudo elaborado pelo Banco Mundial (2010a) indica que o gasto mensal per capita dos beneficiários de Juntos em Chuschi, incrementou-se em quase todas as categorias de alimentos: pão, cereais e outros alimentos como açúcar, vegetais, azeite, tubérculos e frutas. Pode-se identificar que os lares que participam de Juntos já não vendem seus animais menores assim como os produtos como queijo ou ovos, quando têm necessidade de gastos extras, pois agora destinam esses alimentos ao consumo familiar. Quando as beneficiadas falam sobre as dietas familiares, mencionam que agora consomem alimentos que antes não consumiam.

Resultaria lógico assumir que esse incremento no consumo de alimentos de melhor qualidade nutricional deveria refletir na diminuição da desnutrição crônica infantil, mas os resultados estatísticos não revelam avanços significativos no aumento de peso e altura dos menores. O informe elaborado pelo Unicef (2007), afirma que a recuperação da desnutrição crônica só mostra mudanças depois de três a cinco anos da intervenção, o que, em definitivo, requer um tempo de maturação. Segundo cifras do jornal *El Comercio*, até meados de 2010 a porcentagem de crianças com desnutrição crônica foi de 52,85%.

A desnutrição infantil, especialmente a crônica, depende de uma serie de fatores, não unicamente da qualidade e da quantidade da ingestão alimentar. Aqui também se devem considerar outros fatores tais como a aprendizagem e

saúde como parte de uma multicausalidade. Práticas como a lactação, o estado de saúde geral da criança (incidências de diarreia e doenças respiratórias agudas), o cuidado das crianças e a genética são variáveis de relevância. Devemos ter clareza de que a estratégia CRECER deve melhorar a coordenação com outros programas referidos à saúde integral, programas de saneamento e moradia rural, para lograr a elevação das condições de vida dessa população. Juntos, sozinho, não pode conseguir isso.

### **3.2.3 Resultados na área de Educação**

Referente a esses resultados, para o Banco Mundial (2009) Juntos alcançou um moderado impacto incrementando a matrícula em 4% entre os menores de 6 a 14 anos nos distritos de intervenção; mas a maior mudança se observa, segundo a mesma fonte, nos pontos de transição. Em outras palavras, nos ciclos que normalmente apresentam maiores níveis de deserção escolar, que são aos sete anos (transição do primeiro a segundo ano do ensino fundamental), os índices demonstram que houve 93% de matrículas.

Os resultados educativos dependem de outros fatores associados não só à demanda por educação, mas também à cobertura e à qualidade da oferta educativa pública. Para Aramburu (2009), não existe certeza de que quatro anos bastem para alcançar melhoras na aprendizagem. Também é importante lembrar que Juntos não atua em campos chave associados a logros educativos como: estimulação precoce e melhoria na qualificação docente, que possibilitaria assegurar seu compromisso e dedicação com o ensino. Apesar de todas essas considerações, pode-se constatar algumas restrições. A primeira se refere às avaliações disponíveis que se limitam a identificar resultados e não impactos. A segunda adverte que, para que o programa Juntos provoque melhorias na aprendizagem, é preciso coordenar e dinamizar outras intervenções no campo educativo, sobretudo aquelas dirigidas à melhoria da qualidade do ensino.

A conclusão do estudo quantitativo elaborado por Ludwig e Zarate (2009) é de que a matrícula e a assistência não parecem ter se incrementado no distrito estudado. Em contraste, observa-se uma mudança positiva na matrícula e na assistência e uma menor deserção. O mesmo estudo menciona que os distritos com significativa presença de Juntos têm maiores níveis de matrícula do que aqueles em que essa presença é reduzida, mas essas diferenças já existiam antes do início do programa, motivo pelo qual não poderiam ser atribuídas a Juntos. Em resumo, os dados parecem indicar uma melhoria diferenciada na matrícula, mas não mostra evidências concludentes referentes à assistência, à evasão ou à desfazem idade.

No que coincidem ambos os estudos, é quanto à necessidade de incrementar o pessoal docente, melhorar a infraestrutura, disponibilizar material didático e equipamento pedagógico adequado para atender uma maior demanda educativa. Essa é uma reclamação comum entre as autoridades educativas de Chuschi. Juntos, diferentemente do apoio brindado ao setor da saúde, não o fez da mesma forma na área de educação, no que diz respeito ao financiamento da contratação de docentes adicionais nos distritos de intervenção. Por isto, urge um maior investimento, por parte do setor, na contratação de pessoal docente qualificado para os distritos mais pobres do país que formam parte da cobertura de Juntos. Pendente na agenda pública está o desafio de melhorar a qualidade educativa, especialmente da educação básica rural, a partir da implementação de um projeto educativo nacional. Sem ele não se conseguirá melhorar a aprendizagem, ainda que com a contribuição parcial de Juntos.

Em relação às mudanças culturais influenciadas por Juntos em diversos campos, pode-se destacar: oferta de serviços pelo estado, relações de gênero e a erradicação do trabalho infantil. Contudo, todas as fontes consultadas afirmam que a incremento da demanda não está em harmonia com a oferta de serviços. Há evidências que mostram que o setor de saúde pode responder

melhor a este incremento da demanda que o setor da educação. Em parte, esse resultado está relacionado ao fato do programa Juntos ter financiado a contratação de pessoal de saúde adicional para suas zonas de intervenção, mas não ter feito isso para os professores.

### **3.2.4 Outros resultados em Chuschi**

A transferência monetária do programa equivale a 13% do gasto de consumo mensal familiar em Chuschi. Um estudo elaborado pelo *Instituto de Estudos Peruanos- IEP* (2009) conclui que a transferência de Juntos, representa uma porcentagem interessante do ingresso e gasto monetário per capita, que equivale a 33% do gasto total per capita. Esse incremento permite reduzir em 5% o índice de pobreza. No entanto, o modesto valor transferido é insuficiente para lograr que os lares participantes superem a linha de pobreza.

Os estudos desenvolvidos pela mesma instituição revelam também mudanças na dinâmica de relações entre homens e mulheres. O fato de ser a mulher quem recebe o incentivo tem um efeito sobre suas possibilidades de negociação, o uso dos incentivos e a distribuição das tarefas no lar. O resultado é que atualmente muitos homens se envolvem pela primeira vez em labores que até pouco tempo atrás eram exclusividade das mulheres, tais como o cuidado das crianças e as tarefas domésticas. Outro fato identificado é uma redução da violência doméstica, considerando a alta prevalência no estado. A diminuição nos níveis de violência pode estar relacionada a um maior poder de negociação das mulheres, bem como pelo fato de estarem menos dependentes economicamente de seus maridos.

Outro aspecto a considerar é que o processo de focalização ocasionou um impacto importante na dinâmica da comunidade. Trata-se de um contexto de pobreza generalizada, em que algumas famílias foram incluídas e outras

não. Uma situação que não fica esclarecida considerando os critérios utilizados.

Existe uma marca da diferenciação entre as crianças beneficiadas do programa e aquelas que não estão incluídas, fato que revela uma situação problemática quando se trata de famílias que não deveriam ser excluídas por níveis de pobreza. O estudo elaborado por *Niños do Milenio* (2009) aponta também que algumas crianças não querem assumir responsabilidade na escola, e que algumas mulheres se recusam a participar em atividades comunais ou reuniões convocadas pelo setor da saúde ou da educação, pois elas consideram que essa tarefa é obrigação de “aqueles que recebem dinheiro”.

Para Aramburu (2009), outro dos problemas enfrentados é a ausência de uma base de dados nacional que consigne o número real de crianças por grupo, necessário para superar os graves problemas de documentação e exclusão, como também a inconsistência entre as bases de dados do Ministério de Saúde, Juntos e o Programa Nacional de Assistência Alimentaria (PRONAA), como pode ser constatado no depoimento de um morador de Chuschi.

*“En Ayacucho para recibir el dinero yo tuve que firmar un papel. No sé qué decía porque no sé leer.”* Morador de Chuschi (Depoimento recolhido no Informe elaborado por Niños del Milenio, 2009)

Diante disso, desde o ano de 2009 foram estabelecidas diversas mudanças no programa, tais como:

- Garantir a correspondência com os setores e governos regionais que possibilitem a entrega efetiva e eficiente dos incentivos monetários e melhorar a articulação operacional das instituições MINSA – SIS – JUNTOS.

- Lograr a afiliação dos beneficiados (atuais e novos) do programa ao seguro integral (universalização da saúde).
- Estabelecer com o Ministério de Saúde consultas programadas de atendimento a gestantes e menores de 5 anos, segundo as normas estabelecidas.
- Garantir que os sistemas de informação que procuram controlar a assistência dos beneficiários do programa Juntos às instituições educativas estejam alinhados com o mesmo, para verificar o cumprimento das condicionalidades no setor educativo.

#### **3.2.4.1 Aspectos Críticos do Programa**

Desde sua primeira intervenção em Chuschi até dezembro 2010, transcorreram 53 meses de operação do programa. Nesse período, se desenvolveram e se configuraram novos cenários e contextos, o que exige uma melhora contínua nos processos do programa nos espaços locais e regionais e que torna necessário uma maior aproximação e um trabalho mais integrado com as coordenadorias regionais do programa. Entre os temas que requerem um atendimento prioritário, podemos destacar:

##### **1. Intersetorialidade e qualidade dos serviços**

O desenho institucional de Juntos contempla um enfoque de intersectorialidade. O programa está vinculado à *Presidencia del Consejo de Ministros* e não ao *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social* - MIMDES, como os demais programas dirigidos à infância, e é administrado por um Conselho Diretor com a participação setorial e de representantes da sociedade civil. Em nível local, o enfoque da intersectorialidade se dá por meio de comitês técnicos

multisetoriais, responsáveis pela articulação entre o programa, os setores e a *Mesa de Concentración para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP*.

A implementação do programa Juntos tem significado um incremento da demanda de serviços. Existe um reconhecimento geral de que os setores da saúde e da educação não estavam preparados para atender à ampliação desta demanda. A ausência de condições adequadas, por sua vez, provoca um efeito sobre a qualidade dos serviços oferecidos às populações mais vulneráveis. Neste sentido, em que pese maior acesso da população aos serviços de saúde e educação, além do escasso nível cultural dos beneficiários, o mesmo se dá em relação aos funcionários, por exemplo: funcionários da saúde que não possuem a habilidade necessária para atender e transmitir as mensagens, reduzido número de funcionários nos centros de saúde, limitada infraestrutura nas escolas, etc. Tal situação é reconhecida também pelos funcionários.

*“Ahora atendemos a más personas, pero a veces la calidad de la atención es muy baja”* Operador de saúde Chuschi. (Depoimento recolhido no Informe elaborado por Niños del Milenio, 2009)

Como resultado, os trabalhadores de saúde reportam a uma maior carga de trabalho que não tem sido acompanhada de um aumento de recursos humanos, insumos e medicamentos. No caso da educação, o incremento da matrícula denuncia a precariedade existente em termos de infraestrutura, materiais e da relação professor-aluno, particularmente grave em escolas unidocentes.

## **2. Direitos e construção de cidadania**

O programa Juntos tem um potencial interessante para modificar a tradicional relação paternalista entre os programas sociais e a população, na medida em que se afasta de formas assistenciais tais como a entrega de alimentos a grupos com vulnerabilidades específicas.

Considerando-se que o programa fala da restituição de direitos básicos, tais como, identidade, educação, saúde e nutrição adequadas, o enfoque é ainda pouco trabalhado pelos operadores do programa. As demandas do programa são vistas como tarefas a serem cumpridas como obrigações, e não como deveres e direitos dos cidadãos. Só em alguns casos, se identifica nos beneficiários a noção de reparação em compensação pelos níveis de pobreza ou desigualdades que enfrentam, ou por terem sido vítimas da violência política.

Essa estratégia, ainda que pareça efetiva, se apresenta como resultado de uma relação paternalista do Estado com a população mais pobre, que segundo Huber e Zarate (2009), apresenta-se por uma forma de “infantilização das mulheres”. Utiliza-se freqüentemente termos como “castigo”, ou afirmações que as mulheres “não obedecem”, como também, ameaças com informações ao programa quando elas resistem em adotar determinados comportamentos recomendados. Tais atitudes atentam contra a perspectiva e construção de uma consciência de cidadania.

O programa implementou um sistema de promotores comunitários que integram parte da população beneficiada e que são na maioria mulheres. Sua função serve comonexo entre o programa e as beneficiárias, dando palestras e promovendo o cumprimento das condicionalidades. Aliás, embora exista o apoio do setor de saúde na capacitação, as mulheres enfrentam muitas vezes dificuldades para compreender as mensagens devido aos altos níveis de analfabetismo das beneficiadas.

### **3. Recopilação de dados dos beneficiados e acesso a informação**

É urgente a necessidade de se ter uma base de dados mais elaborada, dinâmica e atualizada para permitir avaliações sistemáticas dos resultados e

impactos, de modo a permitir: 1. Identificar lares com distintos tempos de participação no programa; 2. Estimar os valores dos parâmetros que se deseja melhorar. 3. Ter informação detalhada da composição demográfica e ciclo de vida das famílias

Na idéia original, o programa planejou realizar a transferência de recursos mensais aos lares beneficiados. Naquele momento se propôs a utilização do *Sistema de Informação de Apoyo a la Gestión de Institución Educativa* –SIAGIE, de modo a satisfazer as necessidades de informação sobre a assistência e, assim, cumprir com as verificações no setor educativo. No entanto, o SIAGIE ainda não cumpria com a freqüência requerida, fato que obrigou o programa a fazer uso de promotores para realizarem o levantamento de informações diretamente nas localidades. Esse novo esquema de recopilación no campo requeria um tempo superior a 45 dias, devido a limitações logísticas. Essa situação foi um dos motivos pelo qual se propôs efetivar as transferências para cada dois meses a partir de outubro de 2009.

A página do programa na internet carece de referências atualizadas. Considerando-se que esse site foi redesenhado em janeiro de 2011, observamos que dados de interesse como o número de beneficiados até a data, orçamento e outras informações estão defasadas. Aspecto esse a se considerar devido à necessidade de publicação referente à utilização dos recursos públicos, como também, pelo compromisso de transparência assumido pelo Estado peruano.

#### **4. Cuidado com as crianças**

Um dos vazios do programa é a ausência de indicadores vinculados ao tema de proteção infantil, especialmente a violência e abuso contra as crianças. Segundo dados do MINDES no 2005, 84% das mães de Ayacucho consideravam a violência física como método de educação.

Essa cifra também é elevada quanto ao número de mulheres vítimas de violência por parte dos parceiros. Segundo dados, de 2002, da ONG Manuela Ramos, 63% das mulheres reportaram ter sido vítimas de agressões domésticas.

Em definitivo, essa é uma problemática que deve ser atendida com urgência para se garantir a integridade das crianças, que são submetidas a castigos não aceitáveis como método de ensino. A verdade é que isso é uma problemática cultural que demanda trabalho a longo prazo; enquanto isso, desenvolvem-se ações que buscam garantir direitos de identidade e de educação.

## CONCLUSÕES

### **Transferência de renda num contexto capitalista globalizado**

Os programas de transferência podem ser reconhecidos como um avanço na implementação de políticas de assistência social no Peru? Até certo ponto, são. Mas ainda estamos num contexto onde a ajuda é restrita e onde o beneficiado tem que demonstrar carências extremas para receber um “benefício”, o qual jamais poderá tirar aquela pessoa da condição de pobreza. Uma vez mais fica demonstrado que os lineamentos do neoliberalismo, expressos na individualização das responsabilidades e na focalização das ações, se impõem fortemente em favor da proteção dos interesses do sistema mediante ações que mantêm a divisão de classes e a exclusão de grupos carentes.

Como foi exposto, aquela concepção de que o pobre é pobre porque é preguiçoso e não sai à procura de suas oportunidades, não encontra fundamento na perspectiva dialética. A pobreza em Chuschi é resultado de um processo histórico, de esquecimento e desatenção por parte do Estado (devido ao centralismo que imperou em quase toda a vida republicana do país), e utilização de programas clientelistas que foram implementados nas últimas décadas. Tudo isto provoca uma percepção negativa por parte da população que se transmite por gerações. Como Soares (2004) defende, muitas vezes os programas emergenciais de ajuda são insignificantes em comparação com as causas, e Juntos é uma prova disso.

As limitações que observamos em Chuschi revelam a necessidade de maior compromisso por parte de um Estado Social verdadeiro, para que as

mesmas sejam transpostas. De maneira contrária, continuaremos tendo políticas com um apoio mínimo e serviços limitados, que só ajudarão a perpetuar a pobreza, a dependência e a ignorância dos grupos mais necessitados. É impossível apostar em uma única política, ou programa, como solução para a desigualdade sem se levar em conta os limites e as barreiras que o capitalismo impõe. Como afirma Castel (1998), a sociedade se encontra numa encruzilhada: aceitar uma sociedade submetida às exigências do mercado ou contribuir à formação de um Estado Social.

Considerando esse panorama e dando resposta à nossa pergunta de partida, o observado na localidade, Juntos, antes de aliviar necessidades imediatas com UD\$33 dólares americanos, promove, ainda numa fase inicial, a utilização de serviços que – neste momento – dificilmente garantem a satisfação das necessidades básicas do ser humano, como serviços de saúde de qualidade e o acesso a uma educação que garanta, além de conhecimentos gerais, o conhecimento sobre os deveres e direitos que esses cidadãos têm. Além disso, e considerando que as ações para a conscientização de direitos de cidadania são limitadas, ainda se observa níveis marcados de dependência por parte dos beneficiados do programa.

### **Focalização, exclusão social e dinâmica da pobreza**

Ainda que restrito, Juntos revela-se como uma leve evolução na mecânica de administração dos programas sociais no Peru. De programas que basicamente tinham o objetivo de distribuir alimentos ou realizar campanhas de saúde, agora o Estado peruano lançou mão de modelos e mecanismos para identificação das famílias beneficiárias que guardam relação com a estrutura e princípios dos programas de transferência de renda que vêm sendo implementados na América Latina. Mas, essa iniciativa ainda é insuficiente.

Considerando que grande parte da população peruana se encontra dentro dos níveis de pobreza, é lógico falar de processos de focalização numa população em que a grande maioria tem limitações econômicas e culturais.

Juntos investe tempo e recursos para a classificação dos beneficiados. O que se observa até agora são erros, demora no processo e incômodo por parte de pobres, que não são suficientemente pobres para receber esse benefício do Estado, mas que vivem perto e, muitas vezes, utilizam os mesmos serviços daqueles “extremamente pobres” que o Estado considera prioritários. Mais uma prova de que a focalização não é a fórmula ideal para a execução de Políticas Sociais eficientes.

Como Pereira Pereira (2009) afirma, a focalização tem entre seus aspectos negativos a possibilidade de excluir pessoas que precisam do atendimento e incluir outras que não são prioritárias e Juntos é prova disso. Esse programa é ainda muito recente e passa por processo de aperfeiçoamento, no entanto, devido à falta de processos mais ágeis, se observa mal-estar por parte de famílias que cumprindo os requisitos exigidos pelo programa, ainda não foram incluídas no mesmo para recebimento do benefício. Essas debilidades afetam a participação e a coesão comunal, o que pode produzir divisões que comprometem a transparência que poderia legitimar o processo de seleção e validação.

Como Behring e Boschetti (2006) afirmam “Estamos vivenciando um período de retomada de valores liberais, de responsabilização individual pela condição de pobreza, o que justifica ideologicamente a focalização das Políticas Sociais” (BEHRING E BOSCHETTI, 2006 p.45).

Torna-se indispensável estabelecer canais de informação para se reavaliar as famílias excluídas, incluindo aquelas com necessidades específicas que foram inicialmente desconsideradas pelo programa. Nesse sentido, seria importante envolver as autoridades locais, o pessoal de saúde e

de educação – pois todos eles possuem o conhecimento das realidades locais de maneira mais efetiva. Além disso, temos que ter clareza ao afirmar que um programa de transferência de renda não consegue mudar a situação de exclusão social que a população de Chuschi atravessa até o momento. Enquanto as políticas continuarem sendo implementadas de forma residual, a realidade não mudará. É nesse contexto que a formação de um Estado Social e mobilização da sociedade civil com objetivos sólidos é necessária para mudar a realidade de insolamento e dívida social que o Estado peruano tem com a população.

Um desafio chave do programa é afrontar a distância existente entre os direitos anunciados, como, a garantia da identidade, saúde, educação; e a maneira como é sua implementação para o pessoal do campo em nível local. Ainda se faz necessário trabalhar com profundidade as estratégias de comunicação desenhadas para a recepção e assimilação das mensagens por parte da população beneficiária. Observe-se que no caso de Chuschi, estamos falando de uma população adulta sofrida, pobre e excluída do acesso ao ensino de qualidade. Nesse sentido, o trabalho de conscientização se torna um desafio ainda maior, que demanda um comprometimento do Estado a longo prazo, algo que ainda não se percebe neste modelo capitalista híbrido.

É fundamental um ensino de qualidade para que os peruanos beneficiários do Programa conheçam as obrigações e direitos que na condição de cidadãos têm que exercer. Na prática, e dependendo do contexto cultural e da maneira como se entende a relação no Estado, a população participante concebe o subsídio como uma “ajuda” de consumo e não como um canal que os aproxima da necessidade de conhecer seus direitos na sua condição de cidadãos.

Uma das conseqüências do uso das condicionalidades em localidades onde os níveis de ensino são frágeis, é que elas fazem com que os beneficiados as percebam como mecanismos ou canais que os levam a

“ganhar” um dinheiro que merecem por terem sido “esquecidos” pelo Estado. É necessária uma verdadeira reforma educativa que garanta qualidade básica no ensino fundamental. O modelo neoliberal aposta em determinado tipo de reforma da educação, sem, contudo, alterar a qualidade da mesma. A precariedade no ensino garante um processo de inclusão, onde se abre o acesso à informação até o nível onde não se prejudique o esquema da hegemonia capitalista. Nesse sentido continuamos num círculo de dependência e ignorância devido à massificação de uma educação sem direitos. Se o objetivo é promover uma cultura de cidadania, direitos e transparência pública, com prestação de contas à população, ainda há muito por fazer. Ou seja, a exclusão vai além da ausência de ingresso econômico, exclusão é também a privação de direitos sociais.

### **Qualidade dos serviços na procura da satisfação de algumas necessidades básicas**

A qualidade de serviços é uma prioridade para garantir ações efetivas e evitar situações nas quais as pessoas utilizem serviços de baixa qualidade pela obrigação de cumprir as condicionalidades. Com a implementação de Juntos, foi ampliada a demanda por acesso aos serviços, no entanto, os setores da saúde e educação não se encontram em condições de corresponder a uma oferta de serviços que gere confiança na população, principalmente porque esta sempre se considerou esquecida pelas autoridades e pelo governo central. À demora e à precariedade do atendimento somam-se a falta de médicos especialistas, equipamento, medicamentos, etc. A população de Chuschi ainda necessita ultrapassar a barreira cultural que a faz se sentir limitada. Muitos dos profissionais que chegam até Chuschi têm pouca relação com a realidade do lugar, o que ocasiona uma alta rotatividade de pessoal.

A falta de políticas claras e efetivas que garantam a qualidade dos serviços básicos, como saúde e educação, faz com que a população esteja obrigada a

receber atendimento limitado e escasso, o que a mantém num estado de exclusão absoluta. Podemos afirmar que a hipótese deste trabalho se configura na medida em que, apesar da importância do programa para a população beneficiária, este se mostra, ainda, incapaz de garantir a satisfação das necessidades básicas dos beneficiados.

### **Processos e acesso a informação**

Como é possível conhecer os avanços, os aspectos específicos de melhoria do programa, se os mecanismos de retroalimentação são limitados e ainda não cumprem as demandas de resposta e tempo ideais? É urgente concluir a base de dados atualizada dos beneficiados, deixando-a mais elaborada para permitir avaliações sistemáticas dos resultados e impactos. Uma base que permita identificar domicílios com distintos tempos de participação no programa, estimar os valores e parâmetros que se deseja melhorar e ter informação detalhada da composição demográfica e do ciclo de vida das famílias.

É também importante o fortalecimento dos vínculos intersetoriais com o objetivo de resolver as fragilidades do sistema de informação. É vital a criação de um sistema unificado e eficiente para se superar os problemas de duplicação e exclusão nos programas sociais. É ainda importante criar um rigoroso sistema de monitoramento e avaliação que ajudará a consolidar o apreendido, observando-se que cada setor desenvolve sistemas de informação, e pode ser considerado como uma duplicidade de esforços que não oferece uma otimização dos serviços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio Henrique. **Política Social e Combate à Pobreza**. A Teoria da Prática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

AGUILAR, Fernando. Renta Básica Universal y Polarización. **La Renda Básica**. Barcelona: Ariel, 2002.

ALVES, Rubem. **Filosofia da Ciência**. Brasília: Editora Brasiliense, 1981.

ALVAREZ, Sonia. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre : Clacso, 2007.

ARAMBURU, Carlos. Informe Recopilatorio. **El Programa Juntos: Resultados e Retos**. Lima, 2009. Disponível em:  [<http://test.juntos.gob.pe/boletin/eval\\_juntos/resultados\\_retos.pdf>](http://test.juntos.gob.pe/boletin/eval_juntos/resultados_retos.pdf). Acesso em 30 jun.2009

ARRIBA GONZÁLEZ, Ana. La Ultima Red de protección Social en España: prestaciones asistenciales y su activación. **Revista Política y Sociedad**, Navarra, v. 44, n 2, p.115-133, 2007

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Algunas Consultorías realizadas para el Programa de Apoyo Directo a los más pobres**. Lima, 2009. Disponível em:  [<http://test.juntos.gob.pe/boletin/eval\\_juntos/consultorias JUNTOS %202009.pdf>](http://test.juntos.gob.pe/boletin/eval_juntos/consultorias_JUNTOS_%202009.pdf) Acesso em 10 nov. 2010

BANCO MUNDIAL - JUNTOS. **Programa Juntos – Antecedentes, Avances y Resultados de Evaluación**. Lima, 2009. Disponível em:  [<http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/SINTESIS PROGRAMA JUNTOS\\_MAR30.pdf>](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/SINTESIS_PROGRAMA_JUNTOS_MAR30.pdf) Acesso em: 17 ago. 2010

BANCO MUNDIAL. **Determinantes de las Desigualdades Regionales de Bienestar al Interior de los Países de América Latina**. México, 2009a. Disponível em:  [<siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/determinantesdedesigualdadesregionales.pdf>](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/determinantesdedesigualdadesregionales.pdf)  [http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000333038\\_20090612001103&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679](http://www.wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679&entityID=000333038_20090612001103&searchMenuPK=57313&theSitePK=523679) Acesso em: 17 ago. 2010.

BANCO MUNDIAL. El Impacto Potencial de la Crisis Financiera Mundial de 2009. Washington, 2009b.

BÉJAR, Héctor. Programa Juntos. **Espacio de Gestión**. Entrevista. Radio da Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2008. Disponível: <<http://blog.pucp.edu.pe/item/22167/programa-social-juntos>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta. Estado Actual de la Reforma del Estado Peruano. **Revista Chacarera**. Lima, n 36, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete e BEHRING, Elaine. **Política Social**. Fundamentos e Historia. São Paulo: Cortez, 2006.

BRODERSOHN, Víctor. **Focalización de programas de superación de la pobreza**. Instituto Interamericana del Niño y Adolescentes. Montevideo: OEA, 2002.

CABALLERO, Víctor. Políticas Sociales: Retos Y Riesgos. **Revista Argumentos - IEP**. Lima, v 1, no. 6, 2006

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CEPAL. **Desafíos de los programas de transferencia con responsabilidad**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.

CEPAL. **El Costo del Hambre**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2008.

CEPAL. **Focalización y Pobreza**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1995.

CEPAL. **Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**. Serie Políticas Sociales, n 112. Santiago de Chile, 2005.

CRADIN, Carlos e ROSSI, Máximo. Economía para no economistas. **La distribución del ingreso y de la riqueza**. 2000.

DEMO, Pedro. **Charme da Exclusão Social**. Campinas: Autores Associados, 2002

DULCI, Otavio. Transferência de renda e política social: Modelos e Trajetória institucionais na América Latina. . 33 Encontro da ANPOCS: **Desafios e Dimensões Contemporâneas do Desenvolvimento**. Minas Gerais, 2009.

EL COMERCIO. **Reporte Completo de Chuschi**. Lima 2010. Disponível em: <<http://cadelectoral.elcomercio.pe/localidades/reportecompleto/050202/chuschi>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade. **Revista Ser Social**. Brasília, n. 13, p. 109-130, 2003.

FIGUEROA, Adolfo, ALTAMIRANO, Teófilo e SULMONT, Denis. **Exclusión Social y Desigualdad en el Perú**. Lima: OIT, 1996.

FIORI, José Luís. Globalização, Hegemonia e Império. **Revista Poder e dinheiro – uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997, pp. 87-147

FONSECA, Ana Maria MEDEIROS DA. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOUGH, Ian. **Capital Global, Necesidades Básicas y Políticas Sociales**. Madrid: Miño y Dávila, 2003.

GOUGH, Ian. **Economía política del Estado de Bienestar**. Madrid: Blume Ediciones, 1982.

IGLESIAS, José. **El derecho ciudadano a la renta básica**. Economía crítica del bienestar social. Madrid: Los libros de la Catarata, 1998.

INSTITUTO DE ESTUDOS PERUANOS E UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA. Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco. **Revista Economía y Sociedad**, Lima, n 73, p. 32-37, 2009. Disponível em: < <http://cies.org.pe/files/economia-sociedad/EyS73/JUNTOS.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2010.

IPEA. **Hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003.

JUNTOS.

\_\_\_\_\_. Boletín Estadístico Ayacucho. N1-2009. Lima 2009a

\_\_\_\_\_. Análisis Situacional de la Política Social en el distrito de Chuschi. Informe. Lima, 2009b. Disponível em: [http://test.juntos.gob.pe/boletin/eval\\_juntos/chuschi\\_julio\\_2009.pdf](http://test.juntos.gob.pe/boletin/eval_juntos/chuschi_julio_2009.pdf). Acesso em: 22 dez. 2010

\_\_\_\_\_. Estudio Cualitativo de los Efectos del Programa Juntos en los Cambios de Comportamiento de los Hogares Beneficiarios en el Distrito de Chuschi: avances y evidencias. Informe. Lima 2009c. Disponível em: [http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/chuschi\\_julio\\_20091.pdf](http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/chuschi_julio_20091.pdf). Acesso em: 22 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Plan de evaluación del programa juntos 2008 - 2011 “Evaluar para Mejorar”. Lima 2009d. Disponível em:

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf/peru.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2010

HUARACHI, Luis. Programa Juntos. **Espacio de Gestión**. Entrevista. Radio da Pontifca Universidad Católica del Perú. Lima, 2008. Disponível: <<http://blog.pucp.edu.pe/item/22167/programa-social-juntos>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

LAVINA, Lena. Bolsa Família: Avanços e limites. **Portal EcoDebate**. Entrevista, 2010. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2010/09/30/bolsa-familia-avancos-e-limites-entrevista-com-lena-lavinas/>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. **Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à pobreza**. Garantia de Renda Mínima. Ensaios e Propostas. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

LÓPEZ, Oscar. La Pobreza: Un problema de todos. **Revista Diálogo**. Guatemala, n 34, p. 40-59. FLACSO, 2004. Disponível em: <<http://www.flacso.edu.gt/dialogo/dialogos/archivo.htm>> Acesso em: 13 set. 2010.

LUDWIG, Huber e ZARATE, Patricia. **Programa Juntos, Certezas y Malentendidos en torno a las Transferencias Condicionadas** - Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú. Lima: UNICEF, 2009.

MARX, Karl. **El Capital: Tomo I** - El Proceso de Producción del Capital. Madrid: Siglo XXI Editores, 2002.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania e Classe Social**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MATHIS, Armin e AZEVEDO, Adriana. **Propostas de renda mínima: diferentes visões e perfectivas**. Para: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, 2008.

MESZAROS, István. Marxismo, Sistema do Capital e Socialismo Hoje. Entrevista. **Revista Lutas Sociais do departamento de Sociologia do IFCH-Unicamp**. São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v6\\_artigo\\_entrevista.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v6_artigo_entrevista.pdf)> Acesso em: 10 jan.2011.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: UNICAMP; Boitempo, 2002

NASCIMENTO, Aline e REIS, Carlos. Os Programas de Transferência Condicionada de renda na América Latina: Especificidades de uma realidade que se mantém. **Revista Revolução e Políticas Públicas**. São Luis, v 13, n 2, p. 183-193, São, 2009. Disponível em:

<<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/29/1>>.

Acesso em: 15 dez. 2010.

NIÑOS DEL MILENIO. El Programa Juntos y su impacto en el bienestar de la infancia. **Portal Niños del Milenio**. Lima, v 2, p.1-13, 2008. Disponível em: <http://www.ninosdelmilenio.org/boletin/boletin2.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2010.

PEREIRA PEREIRA, Potyara A. **A assistência social na perspectiva dos direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: subsídios e críticas dos mínimos sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: Focalização X Universalização. Politizando. **Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social - NEPPoS**. Brasília, n 1, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Social**. Temas & Questões. Brasília: ABDR, 2008.

PEREIRA, Camila Potyara . A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Revista Ser Social – Pobreza e desigualdade Social na América Latina**. Brasília, n 18, 2006.

PEROVA, Elizaveta e VAKIS, Renos. **Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation**. Março: Banco Mundial, 2009.

## PERU

\_\_\_\_\_. Acuerdo Nacional. Políticas do Estado Peruano. Disponível em <[www.acuerdonacional.pe](http://www.acuerdonacional.pe)>.

\_\_\_\_\_. Comisión de la Verdad y Reconciliación. Disponível em: <[www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe)>.

\_\_\_\_\_. Juntos . Disponível em <[www.juntos.gob.pe](http://www.juntos.gob.pe)>.

\_\_\_\_\_. Decreto Supremo Nº 032-2005.-PCM. JUNTOS, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Supremo Nº 002-2003-PCM. Plan Nacional para la Superación de La Pobreza. Lima, Presidencia de Consejo de Ministros, 2003.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponível em <[www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)>.

\_\_\_\_\_. Ministerio de la Mujer e de Desarrollo Social. Disponível em <[www.mimdes.gob.pe/](http://www.mimdes.gob.pe/)>.

↳\_\_\_\_\_. Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES. Disponível em <[www.foncodes.gob.pe](http://www.foncodes.gob.pe)>.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar a pobreza** Nova York: Ediciones Mundi-Prensa, 2003.

RAMOS, Carlos Alberto. **Programa de Garantia de Renda Mínima. Garantia de Renda Mínima.** Ensaio e Propostas. Brasília: IPEA, 1998.

RAVENTÓS, Daniel. **La Renta Básica.** Barcelona: Ariel, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Renda mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.

SOARES, Laura. Globalização e o papel do estado na proteção da vida. **II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária.** Goiânia: ABRASCO, 2004.

STANDING, Guy. Transferencias Monetarias Condicionales: Por qué la Focalización y las Condiciones pueden fallar. **Revista. Centro de Pobreza,** - One Pager Espanhol, n 47, Brasília: PNUD, 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager47.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

STEIN, Rosa. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.M.; MIOTO, R. C. T. (orgs.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade social, Pobreza e exclusão: problemas conceituais.** Curso de Especialização à Distância: Política Social e Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2005.

TANAKA, Martin e TRIVELLI, Carolina. **Las trampas de la focalización y la participación:** pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori: Editora Instituto de Estudios Peruanos - IEP, 2002.

UNICEF. **El programa Juntos y el bienestar de la infancia, en Relaciones con condiciones:** El Estado Peruano frente a su infancia. Lima, 2007

UNICEF. **Estado de la niñez en el Perú.** Estudio. Lima, 2011.

URIBE LOPEZ, Mauricio. Pobreza: Escasez y Desigualdad. **Revista Cultura y Trabajo,** n 66. Medellín: Escuela Nacional Sindical – ENS, ago. 2005.

VERMEHREN, Andrés. Programas de transferencias condicionadas en efectivo: Una herramienta eficaz para llegar a los grupos más pobres y vulnerables. **Revista Em Breve - Banco Mundial,** n 37. México: Banco Mundial, 2003.

VILLATORO, Pablo. **Programas de reducción de la pobreza em América Latina:** um análisis de cinco experiencias. Santiago: CEPAL, 2004. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/14932/P14932.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

# **ANEXOS**

## A VIDA EM CHUSCHI



Foto: retabloayacuchano.com



Foto: Caretas.com.pe



Foto: Inforegion.pe



Foto: Caretas.com.pe



Foto: Andina.com.pe



Foto: Juntos.gob.pe



Foto: Derechospersonasmayores.org.com



Foto: Rpp.com.pe



Foto: Juntos.gob.pe



Foto: Elperiodico.es



Foto: Intermonoxfam.org



Foto: albertosuarezgarcia.blogspot.com



Foto: Chuschi.com



Foto: Enperublog.com