



29

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Políticas de Combate à Pobreza: uma abordagem conceitual e operacional

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**TEXTO PARA
DISCUSSÃO** | **29**

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA: uma abordagem conceitual e operacional

Coodenação de Estudos Sociais

Ana Paula Santos Sampaio
Socióloga

Marlon Neves Bertolani
Sociólogo

Instituto Jones dos Santos Neves
Políticas de combate à pobreza: uma abordagem conceitual e
operacional. Vitória, ES, 2011.

44f. tab. (Texto para discussão, 29)
ISBN: 978-85-62509-77-3_TD29

1.Pobreza.2.Política Social. 3.América Latina. I.Sampaio, Ana Paula
Santos. II.Bertolani, Marlon Neves. III.Título. IV.Série.

Sumário

APRESENTAÇÃO	04
2. BASE CONCEITUAL	05
3. DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA AOS PROGRAMAS INTEGRADOS DE COMBATE À POBREZA: enfoque nas experiências do Chile, México e Panamá	10
3.1. PANAMÁ: Rede de Oportunidades	14
3.2. MÉXICO: Oportunidades	16
3.3. CHILE SOLIDÁRIO	18
3.4. ESTRUTURA E APORTES TEÓRICOS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA	20
4. ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA NO ÂMBITO ESTADUAL	23
4.1. ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL: Estado e municípios	23
4.1.1. Rede integrada de serviços	24
4.1.2. Municípios: agentes e equipamentos sociais	28
4.2. O CONTRATO FIRMADO ENTRE A FAMÍLIA E O ESTADO	30
4.2.1. Metodologia para abordagem das famílias	32
4.3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
ANEXO I	42
ANEXO II	44

Apresentação

A questão da pobreza tem assumido uma posição central nas políticas públicas que impactam a realidade social nos países da América Latina. Concomitante a esse momento a política social amplia suas dimensões agregando novos temas. Assim, surgem como objeto de políticas públicas, temáticas associadas ao conceito de grupos vulneráveis.

O presente Texto para Discussão¹ (TD) tem como objetivo fornecer contribuições, em um âmbito conceitual e operacional, para qualificar o debate em torno das políticas de combate à pobreza.

Inicialmente apresentar-se-á uma abordagem conceitual, construída com o propósito de expor e explicar de forma sucinta os principais conceitos-chave subjacentes aos estudos e pesquisas que servem de base para ações de Estados e agências multilaterais com foco na redução da pobreza.

Em seguida promove-se um levantamento dos programas de combate à pobreza em curso nos países da América Latina, com foco naqueles que combinam investimentos em capital humano, com um desenho de "porta de entrada" no sistema mais geral de proteção social. Proposição semelhante tem sido amplamente utilizada em países como Chile, México e Panamá, que também implementaram programas balizados numa ação focada na integração de programas sociais, com vistas à superação estrutural da pobreza. A pesquisa bibliográfica aponta que os resultados obtidos nestes programas indicam ser este um caminho viável no combate à pobreza.

Na seqüência abordam-se aspectos considerados centrais para a implementação de um programa de combate à pobreza deste tipo em âmbito estadual. Entre tais aspectos estão: a articulação institucional entre as esferas estadual e municipal; a rede integrada de serviços; a atuação estratégica dos municípios; a abordagem e o acompanhamento das famílias; o monitoramento e a avaliação dos impactos.

O texto encerra-se com algumas considerações acerca dos instrumentos, informações e propostas sumarizadas e seus impactos na redução da pobreza.

¹ As discussões engendradas entre pesquisadores do Instituto Jones dos Santos Neves, a Diretora Presidente Ana Paula Vitali Janes Vescovi e os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ricardo Paes de Barros e Mirela Carvalho, contribuíram para ampliar o aporte teórico do presente Texto.

2. BASE CONCEITUAL

Sob o prisma conceitual os estudos acerca da pobreza vêm colocando à prova a capacidade de inúmeros pesquisadores de frente à complexa realidade social – definida por Max Weber, precisamente, como “inatingível” em sua totalidade – seguir respondendo às dificuldades com as quais o cientista se depara ao exercer seu ofício.

Este fato está indubitavelmente associado à natureza complexa e multifacetada da pobreza, um fenômeno com múltiplas determinações sociais, econômicas e políticas, que se manifesta de formas objetivas e subjetivas. Consiste ainda em uma das expressões da questão social, entendida como:

Uma aporia (dificuldade lógica aparentemente sem solução) fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade de existir como um conjunto ligado de relações de interdependência. (CASTEL, 1998, p.30)

Pensar a pobreza como um dos elementos da questão social, evidentemente significa entendê-la como parte de algo mais amplo, maior que a soma de suas partes, que envolve, por exemplo, a construção de laços que mantêm a sociedade coesa e integrada, até certo ponto.

Tal complexidade tem levado alguns estudiosos dessa questão a contrapor o desenvolvimento metodológico ao conceitual. Uma análise precipitada do campo, considerando que em ciência as fronteiras entre teoria e métodos não são, de modo algum, intransponíveis. Cabe abrir um parêntese para fazer uma breve ressalva: mesmo vivendo em uma época marcada pela hegemonia de uma forma de pensar a realidade de maneira dicotômica não devemos ceder ao convite de pensar teoria e prática como categorias que não estão inter-relacionadas. Pois, sobretudo quando se trata de explicar algo desta natureza os dualismos, por si só, mostram-se insuficientes.

Não se pretende negar com isso o amplo progresso metodológico alcançado, sobretudo no tocante às medidas estatísticas, confiáveis, voltadas à delimitação do problema, algo decisivo para, de um lado, reduzir especulações e, de outro lado, possibilitar a comparação no tempo e no espaço do número de pessoas e famílias que se encontram vivendo em uma situação de pobreza (KAZTMAN, 1999). Apenas pretende-se lançar luz sobre o fato de que o progresso metodológico impulsiona e é impulsionado pelo desenvolvimento conceitual.

Poder-se-ia citar, a título de exemplo, a ampliação do conceito de pobreza para além da privação de renda, realizada por Amartya Sen.²

²Ganhador do Prêmio Nobel de economia em 1998, suas produções tem influência não apenas no meio acadêmico, mas também nas ações de combate à pobreza promovidas por agências como o Banco Mundial e na criação do Índice de Desenvolvimento Humano usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Esta nova abordagem abrange dimensões não econômicas até então tratadas como de menor importância no entendimento dessa questão, afastando-se, nesse aspecto, das teorias tradicionais da economia.

Nela a liberdade de fazer escolhas é considerada um pressuposto fundamental para a análise da pobreza. Para além do critério monetário a pobreza passa ser entendida como ausência de capacitações. Vale esclarecer que o termo capacitações embora em última instância relacione-se ao indivíduo abrange também um conjunto de variáveis que pertencem ao Estado e à sociedade. Isso se deve ao fato de que as conjunturas econômicas, sociais e políticas influem profundamente nas oportunidades dos indivíduos de realizarem escolhas com liberdade (SEN, 2001). Portanto, sociedade e Estado devem garantir o fortalecimento das capacitações humanas.

Assim, novas nuances são introduzidas: a oportunidade de fazer escolhas genuínas, sem a qual o indivíduo vive inevitavelmente uma vida pobre, depende da renda, contudo uma renda maior não garante, por si só, a plena liberdade para fazer escolhas. Há de se considerar uma série de fatores de ordem não econômica, tais como, estar bem nutrido, ter boa saúde, ser livre para se prevenir de doenças e da morte prematura, ter força física e mental, ser livre para participar da vida em comunidade, além de alguns fatores de ordem subjetiva como ser feliz ou ter respeito por si próprio (SEN, 2001). Todas essas condições são importantes para o bem-estar dos indivíduos.

As capacitações são uma combinação dessas condições e dizem respeito à liberdade que a pessoa tem para levar esta ou aquela vida. Logo consistem em um importante indicador para medir o bem-estar.

Outra importante contribuição fornecida por Sen para a ação pública direcionada ao combate à pobreza consiste em considerar os pobres como sujeitos ativos, que, como tais, devem ser observados como protagonistas de uma mudança social fomentada por meio do desenvolvimento de suas próprias capacidades estratégicas.

Estou usando o termo agente não nesse sentido, mas em sua acepção mais antiga – e "mais grandiosa" - de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo [...].

Isso influencia numerosas questões de política pública, desde questões estratégicas como a generalizada tentação dos responsáveis pela política de sintonizar suas decisões de modo a atender os interesses de um "público-alvo" (e assim contentar o "segmento ideal" de uma população supostamente inerte) até temas fundamentais como tentativas de dissociar a atuação dos governos do processo de fiscalização e rejeição democráticas (e do exercício participativo dos direitos políticos e civis) (SEN, 2000, p.33).

Essa concepção norteou os relatórios do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD* (1997) quanto ao desenvolvimento social e humano e orientou as metodologias de mensuração da pobreza segundo o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) enfatizando a necessidade de democratização de certas capacidades (educação, saúde, poder) que qualificam os pobres como sujeitos de sua luta (IVO, 2008). Tudo isso corrobora a clara relação entre desenvolvimento conceitual, métodos e práticas.

Considerar os pobres como sujeitos que agem com vistas à transformação de sua própria realidade representa um primeiro passo para que o Estado e agências multilaterais renunciem a políticas assistencialistas, que remontam a um modelo paternalista, e passem a atuar de maneira mais enfática na defesa dos direitos sociais. É compromisso do Estado a erradicação da pobreza que, aliás, consiste em um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, ratificados no artigo 3º da Constituição Federal.³

Cabe, portanto, ao Estado, como o representante legítimo do pacto social, assistir aos grupos vulneráveis fornecendo-lhes oportunidades para que possam superar a pobreza. Associa-se a tal objetivo a discussão, bastante complexa, em torno da proposição de ações voltadas à promoção social, em geral pautada por temas como capacitação, qualificação profissional e inserção produtiva.

O conceito de *promoção social* conduz a uma leitura ampla da integração de um conjunto de políticas de desenvolvimento local, geração de emprego, renda, crédito, possibilitando, assim, mesmo de maneira preliminar, visualizar sinergias que podem ser exploradas (CASTRO et al., 2010).

A oferta de um aporte técnico e financeiro para que os grupos em situação de vulnerabilidade e risco superem esta condição também compõe o contexto legal de enfrentamento desta vertente da questão social. Quanto a isso a Lei Orgânica de Assistência social em seu art. 25 estabelece:

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

A pobreza se caracteriza pela privação severa de bem-estar decorrente de carências de planos distintos, associadas tanto a bens materiais (renda e patrimônio), quanto a bens intangíveis (informação, conhecimento, vínculos políticos e sociais, etc.). A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2003) conceitua pobreza da seguinte forma: a pobreza é o resultado de um processo social e econômico – com componentes culturais e políticos – no qual as pessoas e as famílias se encontram privadas de ativos e oportunidades essenciais por diferentes

³ Tal como encontra-se definido em seu ordenamento legal maior, é um objetivo do Estado brasileiro – **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**. Ao definir objetivos, o legislador estabelece metas que visam tornar concretos os propósitos assegurados em forma de princípios.

causas e processos, tanto de caráter individual como coletivo, o que lhe atribui um caráter multidimensional. Portanto, pode-se afirmar que a pobreza é um conceito dinâmico que reflete o processo que leva cidadãos a privações de bens materiais e simbólicos. O conceito de pobre, contudo, é estático, pois define uma situação em que determinado grupo se encontra, caracterizada por um estado de privação que o diferencia da situação dos não-pobres. Essa situação pode ser temporária ou mais duradoura.

O conceito de pobreza está relacionado ao de vulnerabilidade social, o qual envolve falta de alimentação adequada, moradia, vestuário, escolarização, e exposição excessiva a riscos. Entretanto, cabe esclarecer que, não obstante esses conceitos estejam amplamente correlacionados, por vulnerabilidade não se deve entender pobreza, e vice-versa, pois nem todos os vulneráveis são pobres e nem todos os pobres possuem as mesmas vulnerabilidades. Tampouco a relação entre esses dois conceitos é unidirecional.

Para explicar melhor essa relação pode-se tomar como exemplo o caso, hipotético, de uma família que possui 7 membros, 5 deles crianças: suponha-se que graças à renda auferida pelo trabalho dessas crianças essa família não se encontre abaixo da linha da pobreza, não sendo portanto, de um certo ponto de vista, considerada uma família pobre, entretanto o fato de ter crianças trabalhando indica um fator de vulnerabilidade, haja vista que o trabalho dessas crianças compromete, além de outras áreas do seu desenvolvimento, a formação do capital humano e cultural que serão num futuro próximo os ativos necessários para que elas ou suas próprias famílias eventualmente enfrentem e superem situações de risco.

Citada na bibliografia de forma associada a idéia de riscos, a noção de vulnerabilidade orienta-se para os processos, o foco da análise encontra-se nas estratégias e recursos mobilizados pelas famílias para amenizar a queda no bem-estar e reduzir os riscos aos quais estão submetidos. Esse enfoque é utilizado no desenho das políticas públicas para balizar uma ação do Estado com vistas à proteção social, de um lado reduzindo a exposição a riscos e, de outro lado, fortalecendo a capacidade de resposta das famílias (BRONZO, 2007).

O conceito de vulnerabilidade social pode ser pensado, em oposição ao de exclusão, como mais apropriado para compreender o contexto de mudanças estruturais balizadas no mercado de trabalho. Uma situação de vulnerabilidade caracteriza-se pela precariedade do trabalho e fragilidade dos suportes oferecidos pelas relações sociais e familiares. Reflete, portanto, a fragilidade do vínculo social antes da sua ruptura (CASTEL, 1998).

Uma proposição bastante interessante acerca da vulnerabilidade social vem sendo utilizada como base para a construção de indicadores sociais que superam aqueles elaborados a partir do estabelecimento de um padrão de consumo alimentar utilizado em geral para delimitar uma linha de pobreza.

O núcleo dessa proposição consiste em analisar situações de vulnerabilidade com base na existência de ativos, os quais servem de suporte aos indivíduos e famílias no enfrentamento de situações de risco (KAZTMAN, 1999). Assim, entende-se que a vulnerabilidade dos indivíduos ou grupos sociais relaciona-se a capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar. Tal capacidade é medida pela posse de ativos que consistem em recursos necessários para o aproveitamento das oportunidades proporcionadas, por meio do Estado ou do mercado. Claro está que as oportunidades variam de acordo com o contexto social, político e econômico de cada nação, modificando-se em termos quantitativos e qualitativos de acordo com o momento histórico de um dado país.

Os ativos ou recursos seriam de três tipos: (i) **físicos**, abrangem os meios essenciais para a busca de bem-estar como os bens relevantes para a reprodução social, poupança, crédito, seguro e outras formas de proteção; (ii) **humanos**, têm o trabalho como ativo principal, envolvendo também o valor que lhe é agregado pelos investimentos em saúde e educação; (iii) **sociais**, que incluem as redes de reciprocidade e de acesso à informação. Logo a ausência desses ativos implicará em maior vulnerabilidade.

A política social de combate à pobreza tem se pautado pela intervenção no sentido de potencializar as famílias, com vistas a proporcionar um maior aproveitamento das oportunidades que estão sendo colocadas para a superação da pobreza. Subjacente a tais ações está uma concepção de política social como algo que não pode ser delimitado de forma simplista como o conjunto de ações do Estado no âmbito social.

O ambiente econômico desempenha um importante papel na solução da pobreza. Uma economia em crescimento pode proporcionar a geração de empregos em velocidade superior ao aumento do contingente de pessoas que buscam trabalho. Gerando, assim, oportunidades em uma escala suficiente para ampliar o percentual de ocupação de trabalhadores no mercado de trabalho.

O crescimento econômico é, portanto, um dos caminhos para se assegurar a criação de postos de trabalho e, conseqüentemente, de se promover a inclusão produtiva da população em idade ativa. No entanto, sozinho não é capaz de gerar mecanismos capazes de promover a igualdade de acesso às oportunidades entre pobres e não pobres. Por outro lado, a existência de uma rede de proteção social adequada e um ambiente econômico favorável à geração de oportunidades, por si só não garante a emancipação da pobreza. Faz-se necessário proporcionar aos indivíduos que se encontram em diferentes condições de vulnerabilidade meios para acessarem as oportunidades ofertadas pela sociedade.

Uma das formas de ampliar as possibilidades de saída da pobreza é colocar ao alcance dos pobres os ativos necessários à superação da vulnerabilidade social gerada, em grande parte, pela inserção precária no mercado de trabalho. Para tanto, se faz imperativo: ampliar e fortalecer a rede de proteção social, inclusive para os trabalhadores informais, bem como fomentar a inserção no mercado de trabalho formal – por exemplo, através da qualificação profissional.

No escopo desse TD a premissa é que a política social seja pensada em sentido amplo como o conjunto de ações do Estado, orquestradas por via política, que impactam o controle social do bem-estar e regula a coesão social.⁴ Assim, a política social “assume funções que combinam elementos de proteção, bem-estar, cidadania e coesão social” (SERRANO, 2005, p. 2, tradução nossa). O desafio, portanto, é buscar formas concretas de amenizar os riscos de fratura social, fornecendo condições para que os indivíduos possam realmente fazer sociedade com seus semelhantes.

3. DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA AOS PROGRAMAS INTEGRADOS DE COMBATE À POBREZA: enfoque nas experiências do Chile, México e Panamá

Os anos 1980 foram caracterizados por uma crise econômica e política na América Latina, notadamente por: aumento do endividamento externo dos países da região; descontrole inflacionário; por uma crise fiscal que limitou a capacidade de financiamento dos governos latino-americanos. A crise foi acompanhada, entretanto, de um aumento das demandas sociais sem o correspondente aumento, como sublinha Schwartzman (2007), da capacidade dos governos de continuar atendendo-as.

No contexto de liberalização comercial e financeira e de ajuste fiscal dos anos 1990, as políticas sociais – conceitualmente compensatórias – ganharam novos contornos, primando essencialmente pela focalização dos programas sociais. No Brasil esse novo contexto levou a um debate crescente e ainda não encerrado sobre o conflito “universalização x focalização” e sobre a efetividade de ambas correntes no combate à pobreza e na redução das desigualdades.

Grande parte das políticas sociais são formuladas com vistas a atender a direitos universais estabelecidos constitucionalmente.⁵ Outras, por sua vez, contrapõem-se à universalização dos benefícios e se pautam, como observam Belik e Grossi (2003), por critérios de restrição, limitação dos recursos financeiros para a gestão das políticas sociais e pela priorização das pessoas em situação mais crítica, garantindo eficiência máxima.

Kerstenetzky argumenta que a decisão acerca do conflito acima exposto mostra-se pouco clara na ausência de uma decisão prévia sobre princípios de justiça social levando a uma associação errônea da “universalização com a garantia de direitos sociais e a focalização com noções residualistas de justiça” (2006, p.3).

Segundo Carvalho (2006) é possível compatibilizar o conceito de políticas focalizadas com a noção de direitos universais. A autora questiona, em dado momento, o tipo de política universal segmentada

⁴ Entretanto, política social abrange também iniciativas do setor privado.

⁵ A Declaração Internacional dos Direitos do Homem de 1948 e a constituição de diversos países estabeleceram como direitos universais à saúde, a educação e o trabalho. Em 1993, o direito à alimentação foi equiparado aos direitos universais. Nesse sentido, o Estado é provedor desses direitos ao cidadão.

que se está promovendo, e pondera acerca da avaliação das vantagens e limitações da focalização e da universalização das políticas sociais no Brasil. Nesse sentido, entende-se a focalização como um instrumento para universalizar direitos dentro de um campo ainda maior, a saber: as políticas sociais. Estas últimas, por sua vez, garantem o respeito aos direitos sociais que são universais. As políticas públicas que visam assegurar tais direitos é que podem ser universais ou focalizadas. Enquanto a universalização garante bens e serviços básicos a todos, independente da capacidade de cada um para arcar com os custos por conta própria, a focalização mobiliza os recursos para quem não pode satisfazer seus direitos sociais na ausência da solidariedade social (CARVALHO, 2006).

Na perspectiva ora apresentada, não há conflito entre universalização de direitos e focalização das políticas públicas. “De fato, em países com alta desigualdade e renda mediana, como o Brasil, a focalização pode ser um instrumento importante para garantir maior universalização dos direitos sociais e utilização solidária dos recursos” (CARVALHO, 2006, p.17).

Barros e Carvalho [s.d] complementam os argumentos ora explicitados ao afirmar que muito embora a universalização garanta igual acesso a todos, a diferença de qualidade entre o serviço público que os pobres têm acesso e o serviço privado dos quais se beneficiam os não-pobres, não garante, em última instância, a igualdade de oportunidades. Nesse sentido, as políticas públicas deveriam priorizar os segmentos mais pobres da população organizando-os, segundo critérios de prioridade que combinem eficiência e equidade.

Em suma, a focalização apresenta-se como um caminho alternativo à universalização ao permitir oferecer melhor atendimento aos mais pobres, algo que não implica em criar serviços destinados a este segmento, segregando pobres e ricos (CARVALHO, 2006). A focalização garante que os primeiros possam receber subsídios para freqüentar a infra-estrutura seja ela pública ou privada.

Recente estudo realizado por pesquisadores do Instituto Jones dos Santos Neves corrobora a importância da focalização na gestão eficiente dos recursos públicos e no alcance dos objetivos das políticas de combate à pobreza. O estudo teve como objetivo analisar o impacto que um programa de transferência de renda estadual teria sobre a pobreza e a extrema pobreza. O programa estadual seria complementar ao programa já existente em nível federal, o Bolsa Família. As simulações com base em uma focalização perfeita e na focalização atual demonstraram que a melhoria da focalização consiste no primeiro passo para maximizar os resultados das políticas de transferência de renda. Em uma política perfeitamente focalizada de aumento do número de beneficiários com um custo adicional de R\$ 40 milhões por ano, seria possível reduzir a extrema pobreza no Espírito Santo de 3,6 para 2,8%, ao passo que com focalização atual este número reduziria para 3,4% (FERRARI et al., 2011).

Ao longo dos anos 1990, observou-se uma expansão significativa de políticas sociais na América Latina com ênfase em programas de transferência direta de renda para a população mais pobre. O debate acerca de tais programas – os denominados Programas de Transferências Condicionadas (PTCs) – vem ganhando cada vez mais espaço nos governos e destaque na academia, nos organismos internacionais, e nas organizações não-governamentais.

Assim, os Programas de Transferências Condicionadas foram implementados nos países da América Latina sob a ótica de políticas sociais focalizadas. Surgiram como uma inovação e obtiveram apoio de organismos multilaterais – na formulação e avaliação de impacto – bem como de movimentos sociais e governos de centro-esquerda.

Fazem parte do grupo de países que implementaram os PTCs: o México com o programa “Oportunidades”; a Colômbia, com o “Famílias em Acción”; o Brasil, com o “Bolsa-Família”; Honduras, com o “Programa de Asignación Familiar” (PRAF); a Jamaica, com o “Programa de Avance hacia la Educación y la Salud”; a Nicarágua, com a “Red de Protección Social”; o Chile, com os programas Chile Solidário e Puente; o Panama, com o Rede de Oportunidades.

De maneira geral os PTCs apresentam a seguinte estrutura: *transferência monetária* direto à família com vistas a estabilizar o consumo familiar e fomentar o acesso de crianças e adolescentes aos serviços sociais básicos; *co-responsabilidade das famílias*, expressa no cumprimento das condicionalidades; *foco na família*, principal unidade de intervenção; o *papel protagonista da mulher*, em geral ela é quem recebe o recurso por demonstrar maior responsabilidade no gasto com alimentação e com os filhos; *focalização*, na população pobre e/ou extremamente pobre; *avaliação rigorosa dos resultados*, para constante aperfeiçoamento (DRAIBE, 2009).

No Brasil, o Programa Bolsa-Família (PBF) criado, em outubro de 2003, surgiu com o intuito de unificar todos os programas de transferência de renda, a partir de um único Cadastro, facilitando a gestão e distribuição de recursos.⁶ O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Desde 2001, os dados da PNAD vêm mostrando uma queda contínua na desigualdade da distribuição de renda no Brasil. O índice de Gini passou de 0,594, em 2001, para 0,539, em 2009 – uma diminuição de 9,26% no período –, refletindo uma melhor distribuição de renda no país. Mas foi a partir de 2004 que se observou um aumento da renda entre as parcelas mais pobres da população brasileira.

Nota-se que a diminuição da desigualdade no Brasil, decorrente em boa medida dos programas de transferências de renda, juntamente com o crescimento econômico a partir de 2004 resultou na queda das taxas de pobreza e extrema pobreza.

Como observa Aduan [s.d.], todas essas iniciativas, consideradas pela autora como a terceira geração de programas de redução da pobreza, pretendem melhorar a situação nutricional e de saúde das famílias e elevar a taxa de escolaridade e a permanência das crianças na escola.

⁶ O Bolsa Família é uma fusão dos programas de transferência de renda dos antigos Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Cartão-Alimentação.

Rawlings e Rubio (2003), num estudo sobre os PTCs no México, no Brasil e na Nicarágua, avaliam que estes programas têm impacto positivo na acumulação do capital humano, no aumento das taxas de escolaridade, na expansão do acesso aos serviços de saúde e elevação do nível de consumo das famílias. Representantes dos governos desses países e organismos internacionais multilaterais consideram que os PTCs são, de um lado, uma forma de equacionar as limitações impostas pelas restrições fiscais e a necessidade de buscar avanços no campo social, e, de outro lado, uma maneira de reverter a imagem de que intervenções dessa natureza têm pouco impacto sobre a redução da desigualdade na América Latina (SOARES et al., 2007).

Entretanto, um debate com tamanhas proporções não poderia, de modo algum, estar livre da manifestação de posturas críticas. Dentre as questões que o perpassam estão as seguintes: afinal, em que medida os PTCs contribuem efetivamente para reduzir a pobreza e a desigualdade? Qual o custo de gestão de programas com esse perfil e o seu impacto sobre a educação da população de baixa renda?

Em sua análise Schwartzman (2007) observa que a avaliação dos atuais programas focalizados de transferências condicionadas de renda ainda é modesta, uma vez que estes últimos transferem renda e contribuem para reduzir a pobreza e a desigualdade, mas, por outro lado, têm tido impacto educacional marginal por não focalizar no grupo de idade correta ou por não realizar um diagnóstico preciso dos motivos da evasão escolar. Há problemas na elaboração de cadastros de beneficiários e dificuldades no controle do monitoramento desses programas, notadamente na área educacional. Para o autor, as políticas sociais devem ser tratadas não somente como distribuição de dinheiro público, mas como investimento na capacidade produtiva do país, a partir dos recursos efetivamente disponíveis.

Néri (2007) avalia a importância de se reforçar o lado estrutural de políticas compensatórias, incentivando a demanda por acumulação do capital humano combinada à melhoria da oferta da qualidade de políticas de saúde e educação. Schwartzman (2007) identifica ainda, a necessidade de qualificar e profissionalizar a administração pública, capacitando-a tecnicamente para identificar prioridades, tais como: o desenvolvimento de uma educação de qualidade, um sistema de saúde eficiente, o combate à violência urbana, a redução da desigualdade social.

Embora as políticas públicas que, de fato, podem ser efetivas em reduzir a desigualdade não constituam objeto de consenso, os programas anteriormente citados têm sido desde a última década, relativamente bem-sucedidos em termos de combate à pobreza nos países latino-americanos. Algumas experiências também em andamento na região, notadamente no Chile, têm priorizado a construção de uma rede de proteção social⁷ – e seus potenciais benefícios para a população mais pobre.

⁷ Sobre a construção de uma rede de proteção social com base no conceito de integração das políticas sociais e sua contribuição no aumento da efetividade das políticas de redução da pobreza ver Aduan (2004).

Como forma de equacionar o problema da pobreza, outros países da América Latina também têm procurado combinar à oferta de serviços, incentivos diversos voltados para a promoção social dos mais pobres, numa clara orientação focada na busca das oportunidades. Nesse processo fornecem, inclusive, apoio psicossocial.

Os PTCs de última geração caracterizam-se por combinar objetivos de longo prazo, relacionados aos investimentos em capital humano, com um desenho de “porta de entrada” no sistema mais geral de proteção social. Assim, não obstante possuam uma estrutura que lhes confere “luz própria” na estratégia de redução da pobreza, não são os únicos meios para esse fim, fazem parte de um plano mais amplo de desenvolvimento social do país. A integração das políticas e programas juntamente com os investimentos nos serviços sociais universais constituem dimensões também cruciais de programas deste tipo (DRAIBE, 2007).

Os programas Rede de Oportunidades do Panamá, Oportunidades do México, e Puente/Chile Solidário do Chile, são exemplos dessa geração de programas, e por isso serão analisados mais detalhadamente.

3.1. PANAMÁ: Rede de Oportunidades

Rede de oportunidades consiste em um Programa Intersectorial de Transferência Condicionada de Renda, um esforço de articulação de intervenções com foco na população em situação de extrema pobreza.

A concepção subjacente ao programa é a da solidariedade social como elemento de uma boa política de Estado. A pobreza é entendida de uma perspectiva multidimensional e enfrentada de uma forma ampliada que busca romper com o seu ciclo e potencializar o fortalecimento do capital humano e social, através do desenvolvimento das capacidades produtivas das famílias, do fortalecimento das comunidades e da promoção do acesso aos serviços sociais e às oportunidades, além das transferências de renda.

O Programa teve início no período entre 2004 e 2009, desde então é considerado um elemento central da estratégia do governo panamenho para aliviar e reduzir a pobreza. Seu desenvolvimento se deu em consonância com a expansão quantitativa e qualitativa das políticas públicas direcionadas ao provimento da infraestrutura e dos serviços necessários à melhora do desenvolvimento humano em determinadas regiões.

O grande diferencial do programa é o alto grau de focalização dos recursos nas populações extremamente pobres. Algo que tem contribuído sobremaneira para superar um paradoxo nas políticas universais de proteção social do Panamá – que deixam de fora esse segmento da população que apresenta maiores dificuldades para acessá-las – além de conferir ao Estado uma intervenção mais científica (MOJICA, 2010).

O processo de focalização da população em situação de pobreza extrema envolve o uso de critérios de priorização geográfica, aos quais acrescenta-se um critério de identificação dos domicílios e famílias elegíveis ou beneficiários de programas sociais.

Cabe ressaltar que a característica fundamental desse processo, que auxilia na compreensão dos ganhos de focalização produzidos pelo programa panamenho em relação ao Bolsa Família, consiste no uso de um teste de média (*proxy means test*) que indica a probabilidade de ser pobre de cada uma das famílias no cadastro, a partir de uma série de variáveis socioeconômicas (BARROS et al., 2010).

No tocante a realização de intervenções articuladas, o Rede de Oportunidades possui uma estrutura bastante similar àquela de programas desenvolvidos por outros países. Quanto a estrutura, especificamente, apresenta muitas semelhanças com o programa chileno. Assim, para receber as transferências monetárias, os membros dos domicílios beneficiários devem cumprir uma série de condicionalidades nas áreas de saúde, educação, e de desenvolvimento de capacidades. Por sua vez o Estado se compromete a oferecer os serviços sociais básicos exigidos como condicionalidades.

As transferências condicionadas são realizadas com o propósito de proporcionar um aparato capaz de levar as famílias a romperem com o ciclo da pobreza, através da combinação equilibrada entre o fomento ao uso dos serviços, oferta de recursos para a satisfação das necessidades básicas, e ganhos em capital humano por parte da população.

O programa inclui dois tipos de transferências condicionadas, que apesar da natureza distinta, possuem o mesmo escopo: o bônus familiar de alimento (cupom reembolsável), distribuído pela Secretaria Nacional para o Plano de Seguridad Alimentar e Nutricional (SENAPLAN) e a transferência monetária efetiva, dirigida pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES).

A permanência no programa é estabelecida por um período máximo de 3 anos. Durante esse tempo, cada domicílio e/ou família, desde que cumpram as condicionalidades, receberá 18 pagamentos bimestrais consecutivos.

Para garantir os ganhos em capital humano, foi articulada uma estratégia de **acompanhamento familiar** voltada para a geração de espaços de expressão e apoio psicossocial, direcionados para recompor os laços sociais e comunitários da população em extrema pobreza (MOJICA, 2010).

No tocante à operacionalidade o acompanhamento familiar é feito através dos “enlaces familiares” – inspirados no programa Puente do Chile – que têm, dentre outras, as seguintes atribuições: colaborar com as famílias realizando a coordenação operativa das ações da Rede de Oportunidades em campo, orientando-as aos serviços de saúde, educação e outros; verificar o cumprimento das condicionalidades; colaborar com a organização da oferta de capacitações nas comunidades junto a instituições que ofertam serviços em áreas como treinamento agropecuário, desenvolvimento humano, social e familiar. Ademais, equipes técnicas especializadas fornecem às famílias serviços para favorecer a inclusão social e as práticas comunitárias positivas (SANTIBAÑEZ, apud MOJICA, 2010).

A avaliação do programa, considerada uma premissa básica para o seu constante aperfeiçoamento, demonstra que, de um lado, houve uma efetiva melhora nas condições de vida e bem-estar dos beneficiários e, de outro lado, se mostrou eficiente no combate à pobreza e geração de desenvolvimento humano.

3.2. MÉXICO: Oportunidades

Bastante conhecido internacionalmente o *Programa Oportunidades Para o Desenvolvimento Social* serviu de inspiração para os PTCRs de outros países. O principal programa dentro da estratégia do governo mexicano de combate à extrema pobreza tem por objetivo: apoiar as famílias que vivem em condição de extrema pobreza, com vistas a potencializar a capacidade de seus membros e ampliar suas possibilidades de atingir melhores níveis de bem-estar, melhorando a educação, a saúde e o estado nutricional destas famílias, além de promover o acesso aos serviços sociais básicos.

Suas bases foram estabelecidas no ano de 1997 com o programa Progressa, criado para apoiar famílias que vivem em áreas rurais em situação de extrema pobreza. No ano de 2001 o Progressa expande seus serviços para as áreas urbanas e passa a ser chamado de Oportunidades.

Concebido originalmente como um programa de desenvolvimento para famílias que vivem em área rural, o Oportunidades tem enfrentado dificuldades de adaptação em contextos urbanos. A transição foi feita através de um novo modelo e desde 2004 o programa funciona em todas as áreas urbanas do país. Um dos principais obstáculos reside no fato de que a maioria das mulheres que vivem em áreas urbanas trabalha e, por conseguinte não possui o tempo necessário para cumprir as condicionalidades (HOLMES; SLATER, 2007).

Embora em sua concepção o programa seja centralizado na esfera federal, sua gestão é intersetorial e passa pela pactuação com as instâncias estaduais e municipais.⁸ Ademais, no tocante à oferta de serviços e componentes, o programa orienta-se por uma perspectiva de ações integradas, valendo-se assim de suas mais fortes sinergias para enfrentar a pobreza (DRAIBE, 2007).

A população-alvo do programa são os agregados familiares em situação de insegurança alimentar, bem como aqueles que vivem em condição de pobreza e apresentam características sócio-econômicas e renda insuficientes para investir no desenvolvimento adequado dos seus membros nas áreas de educação, nutrição e saúde.⁹

O processo de focalização possui três etapas. Na primeira, os municípios são classificados em cinco categorias segundo um índice de marginalidade econômica e social. Na segunda, os domicílios, dentro de cada município, são escolhidos por meio do método estatístico de análise de discriminantes,

⁸ Participam a Secretaria de Educação Pública, a Secretaria de Saúde, o Instituto Mexicano de Seguro Social, a Secretaria de Desenvolvimento Social e os governos estaduais e municipais.

⁹ O agregado familiar é entendido como o conjunto de pessoas que vivem em uma casa, parentes ou não, que compartilham as despesas de subsistência.

feita com base em censo realizado pelo próprio programa. Em municípios que possuem alto índice de marginalidade, 90% dos domicílios são selecionados, já nos que apresentam baixo índice, esse percentual cai para 6%. Na terceira fase, o programa é validado no sentido de verificar junto à comunidade se a lista dos selecionados inclui ou exclui famílias indevidamente (SOARES et al., 2007).

Os benefícios ofertados pelo programa operam segundo a lógica da co-responsabilidade, ou seja, é firmado um contrato com os agregados familiares, no qual são considerados responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades ali estabelecidas. O tempo de permanência no programa é de 3 anos, ao final desse período os agregados familiares são recertificados e o resultado pode habilitá-los a continuar participando por mais 1 ano, em áreas urbanas, e 2 anos nas áreas rurais.

O programa possui quatro componentes, quais sejam:

- (I) Educação, baseia-se na promoção de ações para incentivar a matrícula, diminuir a evasão e ofertar assistência regular aos filhos das famílias beneficiárias na escola;
- (II) Saúde, procura proporcionar um pacote essencial de serviços, ao qual se juntam outras ações como melhorar a nutrição da população com foco no atendimento e prevenção da desnutrição infantil, promover o autocuidado em saúde mediante ações educativas e reforçar a oferta de serviços;
- (III) Alimentação, abrange a implementação de ações como as transferências monetárias bimestrais, com vistas à melhoria do estado nutricional da população beneficiária;
- (IV) Patrimonial (jovens com oportunidades), oferece a cada um dos bolsistas do Oportunidades que cursam a 3ª série do ensino secundário, um incentivo em dinheiro para a conclusão dos estudos. Esse benefício está condicionado à conclusão da educação média superior antes de completarem 22 anos.

Em consonância com os quatro componentes, são oferecidos os seguintes apoios:

1. Recursos para as mulheres ampliarem a renda familiar e melhorar a nutrição;
2. Bolsas de estudo para crianças e jovens a partir da terceira série primária até a última classe do ensino secundário;
3. Apoio monetário às famílias beneficiárias com crianças de 0 a 9 anos com vistas a fortalecer o seu desenvolvimento;
4. Incentivos monetários para jovens que concluem o ensino secundário.

5. Suporte para compra de material escolar.
6. Pacote de serviços médicos e sessões de educação para a saúde;
7. Suplementos alimentares para grávidas e lactantes, crianças entre 6 e 23 meses, e para aquelas em estado de desnutrição com idade entre 2 e 5 anos.
8. Apoio monetário mensal para todos os membros com 70 anos ou mais.
9. Apoio adicional para o consumo de energia de cada residência.

Uma das peculiaridades do programa é que o valor da bolsa de estudo para crianças e jovens aumenta a cada série cursada. Outra característica inovadora é a poupança para os jovens a partir do segundo ano do ensino médio.

O Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) auxiliou o programa a organizar uma avaliação conduzida pelo *International Food Policy Research Institute*. Observou-se que num período de três anos as crianças mexicanas de famílias pobres – vivendo em comunidades rurais com cobertura do Oportunidades – freqüentavam a escola por mais tempo, tinham uma alimentação mais equilibrada e recebiam assistência médica com maior regularidade (BATE, 2007).

Há amplas evidências de que o Oportunidades teve um efeito positivo sobre a utilização de serviços de saúde e educação por famílias pobres. Estudos têm apontado que o programa vem gerando impactos significativos também no tocante à coesão social (HOLMES; SLATER, 2007).

3.3. CHILE SOLIDÁRIO

O Sistema de Proteção Social conhecido como *Chile Solidario* tem o objetivo de reduzir a extrema pobreza, por meio da ativação das capacidades dos indivíduos, tendo como referência o núcleo familiar. Não se resume somente a um programa, mas a uma vasta estratégia de articulação dos beneficiários a vários programas e benefícios sociais. O desenho do Chile Solidário foi concebido como uma intervenção de caráter integral e intersetorial, que combina elementos de assistência e promoção social. Os princípios norteadores são a oferta de serviços, o trabalho em rede e a família como foco de intervenção. (DRAIBE, 2007).

O *Chile Solidario* teve início nos primeiros anos da gestão administrativa 2000-2006. O desafio era formular um programa que fosse capaz de reduzir a extrema pobreza, já que após a redução registrada na década de 1990 ficou praticamente estável entre os anos 1996 e 2000. O programa foi anunciado em 2002 e iniciou os trabalhos por meio do *Puente*, utilizando-o como porta de entrada. No entanto, é importante acrescentar que o Chile desde a década de 90 já desenvolvia Políticas Sociais, o *Chile Solidario* inaugura a intervenção familiar como estratégia crucial para a redução da extrema pobreza.

O programa *Puente* é um dos componentes principais do *Chile Solidario*, responsável por operacionalizar a rede, através do modelo de intervenção social baseado no enfoque de atenção integral às famílias em condições de extrema pobreza (LARRAÑAGA, 2010). No mesmo ano foi encaminhada ao Parlamento uma legislação específica, aprovada em 2004. A Lei garantiu ao *Chile Solidario* mais estabilidade, tornando-o uma política de Estado.

O *Chile Solidario* articula-se por meio de três eixos principais: apoio psicossocial, acesso preferencial a rede de programas sociais, e o acesso aos subsídios do Estado.

O primeiro eixo é desenvolvido através do *Puente*, a etapa é intitulada como *Apoio Familiar* e concede um papel fundamental ao “Agente de desenvolvimento familiar (ADF)”, responsável por realizar o atendimento profissional e personalizado às famílias participantes do programa. O atendimento é dividido em duas etapas no decorrer de 2 anos: uma fase de trabalho intensivo durante seis meses, e outra de acompanhamento e monitoramento nos 18 meses restantes. Ao final, cada família deve receber um total de 21 visitas domiciliares.

O principal objetivo a ser alcançado nas visitas domiciliares é desenvolver em conjunto com as famílias, através do diagnóstico social, estratégias para que consigam melhorar suas condições de vida, desenvolver as habilidades necessárias para a integração nas redes locais e alcançar o grau de autonomia necessário para enfrentar com êxito as condições estruturais geralmente associadas às situações de extrema pobreza (FOSIS, 2004a).

Cada família trabalha em conjunto com o ADF o cumprimento de 53 condicionalidades, consideradas como condições mínimas para o egresso das famílias com um nível mais digno de qualidade de vida. São distribuídas em sete dimensões: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho e renda. Durante o período de intervenção, as famílias recebem uma transferência de renda direta, cujo valor decresce no decorrer dos meses. O recurso é necessário para contribuir com o processo de inserção das famílias nas redes locais de serviços e benefícios a sua disposição, além de colaborar para o cumprimento de uma ou mais das 53 condicionalidades.

O segundo eixo do *Chile Solidario* é o acesso preferencial das famílias à rede pública e privada de serviços e benefícios sociais. As instituições participantes da rede comprometem-se com o Ministério do Planejamento a priorizar o atendimento aos participantes do programa. O Ministério é responsável pela base de informações – Sistema Integrado de Informações Sociais (SII) – que mapeia todos os programas/projetos e ações, em âmbito federal, regional e municipal. As informações são acessadas pela coordenação do Apoio Familiar à medida que são construídos os planos de emancipação para as famílias.

O terceiro eixo é o acesso garantido dos beneficiários aos subsídios monetários do Estado. Há subsídios de várias modalidades: o subsídio único familiar por cada menor de 18 anos; a pensão assistencial para idosos, invalidez ou deficiência mental; subsídios para jovens do ensino secundário e o subsídio na tarifa de água/esgoto.

Os subsídios e transferências de renda complementam a proposta principal do programa, que é romper o ciclo intergeracional da pobreza e o alívio imediato da extrema pobreza. É importante afirmar que o Chile Solidario não é apenas um simples programa de transferência de renda, pelo contrário, a renda é um componente secundário. (LARRAÑAGA, 2010) Nesse sentido, alcançar as 53 condicionalidades é a medida de êxito do Puente e significa que a família tem as condições necessárias para sair de extrema pobreza (ver Anexo 1).

A gestão institucional e técnica do Chile Solidário e do Puentes é responsabilidade do Ministério de Planejamento e do Fundo de solidariedade e investimento social – FOSIS. A cobertura do Fundo em todo o país facilita a gestão do programa em grande escala. Ao nível territorial mais próximo da família, a parceria entre a municipalidade, o Ministério e o FOSIS permitiu a construção das Unidades de Intervenção Familiar (UIF). Esta é coordenada por um funcionário da gestão municipal, nomeado pelo prefeito. A equipe também é composta por funcionários municipais que desempenham outras atividades e dedicam parte da jornada de trabalho ao Programa, além do pessoal contratado via concurso através do FOSIS. (DRAIBE, 2007)

A avaliação do programa, etapa crucial para seu aperfeiçoamento, demonstra que o Chile Solidario foi importante para facilitar o acesso dos participantes à rede pública de serviços e benefícios sociais, além de proporcionar melhoria na qualidade de vida. Por outro lado, no entanto, não foi realizada avaliação de impacto que demonstre o quanto o programa impactou na geração de renda da família.

3.4. ESTRUTURA E APORTES TEÓRICOS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

Nos países ora analisados os PTCs significaram um considerável avanço em termos de política social, sobretudo no tocante: à concepção dos programas, ao funcionamento e à transparência, ao gasto social equilibrado e a eficiência e a eficácia das ações. A título de exemplo, cabe lembrar que, em meados de 1990 a política social mexicana era marcada por problemas como: deficiência na concepção dos programas de alimentação, saúde e educação; falta de transparência; burocracia excessiva; desequilíbrio entre o urbano e o rural; aumento dos gastos, provocado por subsídios generalizados, entre outros (HOLMES; SLATER, 2007).

Os programas que compõem a estratégia de combate à pobreza no Panamá, México e Chile, apresentam uma estrutura similar (ver ANEXO 2). Certamente há diferenças na concepção e *modus operandi* dos programas, muitas delas oriundas das diversas realidades socioeconômicas vivenciadas nesses países. Assim, entre outros aspectos, esses programas variam segundo: dimensão, valores dos benefícios e gasto, cobertura da população alvo, critérios e graus de focalização. No entanto, tais diferenças não serão analisadas aqui de forma mais detalhada.

Conforme sinalizado, essa geração de programas distingue-se pelo desenho de porta de entrada para os demais serviços da rede de proteção social ofertados pelo Estado. O foco consiste em proporcionar apoio àqueles indivíduos que se encontram em uma situação mais vulnerável, possuem

necessidades específicas e, por conseguinte, têm maior dificuldade de serem alcançados pelas políticas públicas, inclusive as universais.¹⁰ Os resultados das avaliações têm demonstrado que, encaminhar, orientar e fazer chegar a essas famílias serviços de saúde e educação, de qualidade, são importantes meios para mitigar a pobreza.

A dimensão da autonomia dos sujeitos, sem a qual não se pode falar em políticas de inserção produtiva, tampouco em protagonismo do público alvo das políticas de combate à pobreza, é contemplada através do apoio psicossocial e dos Investimentos em auto-estima, capital humano e capital social das famílias.

O conceito de capital social subjacente a esses programas começou a ganhar contornos teóricos mais definidos nos anos 1980 com as aproximações de Bourdieu, e alcançou maior popularidade com as formulações de Putnam. Somando-se a esses dois autores a abordagem produzida por Coleman, está composta a *triade* de autores referenciais que elaboraram e difundiram o conceito de *capital social*.

Esse conceito vem ocupando lugar de destaque na agenda de pesquisas, com foco no enfrentamento da pobreza, fomentadas pelos organismos internacionais como a CEPAL, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, tem sido utilizado por diversos pesquisadores das mais distintas áreas,¹¹ algo que pode ser explicado pelo fato dele traçar uma linha de convergência entre o campo da teoria social e aquele que envolve disciplinas que utilizam o conceito de capital, como a economia.

O capital social refere-se a bens intangíveis que circulam em um contexto social. Perpassa o estabelecimento de laços sociais mantidos pela *solidariedade social*¹² e expressos através de relações de confiança e reciprocidade.

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1980, p. 67).

¹⁰ No caso do programa Rede de oportunidades do Panamá as avaliações apontam que no ano de 2008 entre os beneficiários, 90,6% das crianças realizaram seus controles de saúde, enquanto 77,5% das mulheres grávidas com idade entre 15 a 49 anos realizaram o acompanhamento da gravidez. No que tange à educação, 81,7% das crianças de 4 a 17 encontravam-se matriculados nos diferentes níveis de ensino, considerando-se as crianças com idade de 4 a 14 anos, ou seja, em idade de cursar a educação básica cuja oferta é gratuita e obrigatória por parte do Estado, esse percentual aumenta para 87,2%, embora permaneça levemente abaixo do percentual de toda a população que é de 88,6% (MOJICA, 2010).

¹¹ Entre eles estão antropólogos, sociólogos, cientistas políticos e economistas.

¹² Sobre o conceito de solidariedade social ver em: DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. In: Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas 171 elementares da vida religiosa. São Paulo: Abril Cultura, 1978. (Os Pensadores)

Em sua análise Bourdieu enfatiza a fungibilidade das diferentes formas de capital e a redução definitiva de todas as formas ao capital econômico, definido como trabalho humano acumulado. O capital social, pode converter-se em recursos econômicos de formas diversas. Seus portadores podem ter acesso “privilegiado” a empréstimos subsidiados, dicas de investimento e mercados protegidos; podem também aumentar seu capital cultural através de contatos com especialistas, e pessoas cultas (isto é, capital cultural incorporado);¹³ ou, alternativamente, podem estar filiados a instituições que conferem credenciais valorizadas (ou seja, capital cultural institucionalizado) (PORTES, 1998).

Tanto Bourdieu quanto Coleman e Putnam enfatizam o caráter intangível do capital social em relação a outras formas (SERRANO, 2002; PORTES, 1998). Diferente do *capital humano* que se refere ao conhecimento e as informações acumuladas por uma pessoa, que podem ser “guardadas na cabeça”, ou do capital econômico que está na conta bancária das pessoas, o capital social é inerente à estrutura de seus relacionamentos.¹⁴

A aplicação do conceito de capital social em ações para o combate à pobreza, propostas pelas agências nacionais e internacionais, está atrelada à necessidade premente de se considerar as dimensões não materiais desta questão social. Tais dimensões referem-se à identidade e ao sentimento de pertença a uma coletividade, à dignidade e confiança para promover ações, ter opiniões e poder expressá-las não apenas em um âmbito restrito ao próprio grupo familiar ou comunitário, mas que abrange toda a sociedade. Em outras palavras considera-se o pobre não apenas como vítima passiva dos acontecimentos, mas como um sujeito capaz de realizar e propor ações para melhoria das suas condições de vida.

A dimensão da participação coletiva e o sentimento de pertença a uma coletividade são elementos que convergem para a transformação da realidade dos indivíduos, têm implicação em sua auto-estima e autonomia e ampliam as possibilidades de converter-se em capital econômico.

A participação ativa em uma rede de relações pautadas pela confiança na ação do agente e na confiança deste para com a ação dos outros cria um ambiente de interação positiva, capaz de “tecer” redes de *compromisso cívico*, que têm muito a contribuir para a superação da pobreza.¹⁵ Do contrário, que dimensão de ação coletiva, no sentido de participação nas decisões políticas que afetam o seu destino, pode expressar um indivíduo que não possui sequer uma carteira de identidade ou uma certidão de nascimento? Ou ainda, que sentimento de pertença pode experimentar em um grupo, ou na sociedade, quando não consegue saciar uma necessidade básica – a fome.

¹³ O termo capital cultural refere-se à cultura não no sentido antropológico, mas como um conhecimento geral e/ou especializado que possui em certa medida um caráter erudito que o diferencia do senso comum.

¹⁴ Para possuir capital social, uma pessoa precisa estar vinculada a outras, fazer parte de uma rede de relações, e são essas outras, e não ela mesma, que são a fonte real de vantagem delas ou dela (PORTES, 1998).

¹⁵ Putnam (1993) ressalta que as redes de *compromisso cívico* são importantes formas de expressão do capital social uma vez que elas geram um círculo virtuoso: se baseiam na confiança e na reciprocidade, práticas que ao serem exercitadas são reproduzidas.

Pesquisas qualitativas de avaliação têm apontado que um dos pontos positivos desses programas consiste na relação interpessoal estabelecida entre os agentes (apoios familiares) e os beneficiários dos programas. Um dos aspectos mais salientados nas avaliações remete ao simples fato de que esses sujeitos encontraram nos agentes um interlocutor capaz de ouvi-los e conceder-lhes atenção, mesmo que apenas durante alguns minutos por semana, ou até mesmo, de 15 em 15 dias. Ainda que pareça algo sem importância, em um contexto de vulnerabilidade, faz toda a diferença.

A inserção produtiva que busca romper com o ciclo geracional da pobreza é realizada com investimentos em capital humano com foco na educação e também na saúde. Claro está, que indivíduos com maior nível educacional têm mais chances de se colocarem no mercado de trabalho em relação àqueles com menor nível. De forma análoga indivíduos que gozam de perfeitas condições de saúde estão em vantagem em relação aos que não se encontram nessa condição, sobretudo, quando se trata da necessidade de superar uma situação de carência acentuada.

Todas essas diferentes formas de manifestação da desigualdade precisam ser contempladas e solucionadas no bojo das políticas públicas.

4. ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA NO ÂMBITO ESTADUAL

4.1. ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL: Estado e municípios

Para a implementação de um Programa estadual de combate à pobreza é fundamental que os governos municipais sejam parte integrante das ações. Portanto, é mister a articulação política e institucional do Estado com o Governo federal e sobretudo com os Municípios nas etapas de planejamento, execução e acompanhamento do Programa.

Os gestores municipais são os atores estratégicos para a implementação de qualquer política social dirigida a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Para as famílias em situação de pobreza, a gestão municipal, entendida em seu sentido mais amplo, é o principal canal de acesso à informação, aos benefícios e aos serviços básicos (FOSIS, 2004a).

Os Municípios acumularam, nos últimos anos, conhecimento territorial e experiência na implementação de vários planos, programas e projetos sociais. Tal acúmulo é resultado das mudanças institucionais concedidas à gestão local pela Constituição de 88. A municipalização de alguns serviços sociais gerou novas institucionalidades na governança local, que vão além das transferências monetárias para a execução de Políticas Sociais, mas inseriu a sociedade organizada no processo decisório das Políticas (SOUZA, 2004).

Partindo desse cenário, as gestões municipais, por meio de suas secretarias, consolidam uma rede de relações institucionais de cooperação que constituem capital estratégico para a implementação de um programa para o combate à pobreza que pretende utilizar estratégias de intervenção social junto às famílias.

E quais seriam os benefícios para o Município ser parceiro de um Programa Estadual? A literatura especializada sobre Programas dessa natureza em outros países, afirma que esta é uma forma da municipalidade fortalecer as capacidades e competências locais (FOSIS, 2004a). Além disso, a efetividade do Programa pode gerar externalidades positivas para a gestão municipal, como a possibilidade de dinamização da economia, principalmente nos municípios de pequeno porte.

O compromisso dos Municípios pode ocorrer por adesão. A parceria com estes últimos deve ser oficializada por meio da construção de protocolos de intenções ou termos de parceria com vistas à execução de futuros trabalhos. As parcerias devem ser negociadas, caso a caso, com cada organização, de forma objetiva e coerente, com a finalidade do trabalho colaborativo, para que possa, de fato, viabilizar a execução de ações conjuntas, bem como a avaliação dos processos e produtos do trabalho em curso.

Durante a fase de execução dos trabalhos, a articulação estará voltada para garantir a viabilização das atividades e procedimentos e a participação ativa das instituições. Os resultados e a própria sustentabilidade do Programa, bem como o comprometimento dos parceiros e dos beneficiários dependem do grau de qualidade, do gerenciamento das parcerias e da gestão dos conflitos.

A construção de parcerias pode ser reforçada por um sistema de metas sociais mutuamente pactuado. As metas sociais dão visibilidade aos objetivos que se deseja alcançar em cada região e facilitam o monitoramento de sua evolução pelos respectivos gestores e pela sociedade. Permite também, que a focalização e a integração não sejam percebidas como um fim em si mesmo, mas sim como o caminho mais eficaz de se alcançar melhores índices de desenvolvimento humano e social para o estado e seus cidadãos.

4.1.1. Rede integrada de serviços

A política social abrange elementos voltados ao alívio da pobreza e outros voltados à transformação da capacidade produtiva das pessoas. Avançar na formulação de políticas sociais consiste em integrar esses componentes. De acordo com Carvalho (2006), sem o alívio à pobreza as famílias não conseguiriam aproveitar as oportunidades, não poderiam, portanto, superar estruturalmente a pobreza.

O atendimento integrado e customizado significa entregar às famílias serviços complementares, cujo impacto conjunto é significativo. Portanto, para alcançar resultados sólidos, articular políticas setoriais

é a saída estratégica. Por exemplo, é fundamental oferecer microcrédito e assistência técnica conjuntamente, pois existem sinergias entre essas ações, de igual forma podem ser consideradas as ações na área de educação, saúde e geração de emprego.

Garantir o atendimento integrado a uma pessoa implica em oferecer a ela programas complementares, já que o impacto de um determinado programa social tende a ser maior na presença de outros programas. O princípio da integração nos conduz ao da integralidade (que significa atender a todos os membros de uma mesma família). Para isso, a Rede integrada de serviços deve ser estruturada sob o princípio da equidade, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. Visualizar as sinergias a serem exploradas é o primeiro passo para a consolidação da integração destas políticas.

No entanto, integrar políticas sociais é uma tarefa complexa. Barros e Carvalho (2007) observam que embora as dificuldades de integração, em boa medida, sejam mais políticas que técnicas, a existência de uma grande variedade de noções de integração tem levado a insucessos ou mesmo a diferenças visíveis na sua implementação. Exemplos práticos disso, segundo os autores, encontram-se no Chile, onde é priorizada a integração no atendimento, e no Brasil, que foca na articulação entre ministérios para a gestão do Bolsa Família.

O Chile, por exemplo, realizou esforços no sentido de elaborar e implementar uma oferta integral de serviços e benefícios principalmente para os extremamente pobres ao colocar, em prática, novos modelos de integração, por meio do “Chile Solidário”. A atuação, representada no Programa Puente por meio da proteção e do apoio psicossocial, é temporária e consiste em auxiliar essas famílias na superação de sua situação de extrema pobreza. Espera-se que ao final desse programa as famílias participantes tenham práticas de apoio mútuo, se integrem ao meio onde residem, acessem efetivamente os benefícios sociais a elas dirigidos, se integrem às redes locais existentes e, por fim, tenham uma renda *per capita* superior a da linha de extrema pobreza.

A experiência do Programa Puente demonstrou ser essencial considerar em conjunto as variáveis distributivas e espaciais relativas às famílias que vivem em situação de extrema pobreza, bem como conhecer a dinâmica destas, de forma a identificar as necessidades de apoio. Isso irá, segundo as linhas gerais do programa, permitir a integração de ações de assistência, mediação, informação, conhecimento e geração de aprendizagem.

No Brasil, o governo federal alcançou a meta de cobertura do Programa Bolsa Família, com o alívio da pobreza e da extrema pobreza no país. Contudo, permanece o desafio de permitir a efetiva e plena inclusão social das famílias mais pobres. O foco nas famílias extremamente pobres parece ser o principal desafio da gestão (2011-2014) ao concretizar e lançar o Programa Brasil sem Miséria¹⁶ –

¹⁶ O Plano de superação da pobreza – Brasil sem Miséria foi lançado no dia 02/06/2011 e a meta é articular e ampliar programas já existentes, como o Bolsa Família, que passa a atender um público maior e inaugura o que o governo vem chamando de “busca ativa”, para identificar famílias que não são ainda atingidas por nenhuma ação.

principal eixo da Política Social desta gestão. A meta é potencializar os méritos do Bolsa Família e articular e ampliar programas já existentes, além disso reforçar o "busca ativa", estratégia utilizada para identificar famílias que ainda não são atendidas por nenhuma ação social.

Contudo, para avançar em programas estaduais de combate à pobreza, a lógica de articulação é diferente daquela do governo federal, embora seja complementar. A primeira etapa é mapear todas as ações em curso no estado, ou seja, todas as ações do governo federal, estadual e municipal, bem como aquelas desenvolvidas pela iniciativa privada com ou sem fins lucrativos. O objetivo é construir um "cadastro estadual de programas, projetos e ações sociais". Tal cadastro deve ser desenvolvido por meio de sistema informatizado, para garantir que os respectivos gestores e técnicos responsáveis pelas ações tenham acesso.

Há dois estados no Brasil que avançaram em direção a uma Rede integrada de programas e serviços sociais. O estado de São Paulo, pioneiro, alimenta desde 2004 uma base de informações com dados sobre beneficiários e políticas sociais. A partir disso inovou e criou uma base, na qual instituições, prefeituras e órgãos estaduais cadastram seus programas, projetos e serviços. O Pró-Social é baseado em tecnologia *web*,¹⁷ com acesso por meio de site restrito aos usuários cadastrados com login e senha. Um dos objetivos do sistema é "planejar e articular ações integradas entre secretarias estaduais, municipais, governo federal e entidades públicas e privadas" (PRÓ-SOCIAL, acesso em jun. 2011).

O outro estado é o Rio Grande do Sul,¹⁸ que desenvolveu uma versão gaúcha para o modelo de São Paulo. O acesso também será feito via *web* e o sistema será gerido pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. Está previsto para entrar em execução no ano de 2011.

O Espírito Santo não adotará o modelo paulista, mas a equipe de Estudos Sociais do Instituto Jones dos Santos vem trabalhando no "Inventário de programas, projetos e ações sociais". Tal iniciativa partiu da necessidade de mapear todos os serviços e benefícios ofertados para a população capixaba, seja da esfera pública (órgãos estaduais e municipais) ou privada (entidades do terceiro setor). O cadastro será via *web* por técnicos e/ou gestores responsáveis pelos projetos, previamente identificados. Ao final, pretende-se que o sistema possibilite a confecção de relatórios por região, áreas de atuação, faixas etárias, público alvo, etc. O objetivo é construir uma ferramenta que auxilie tanto a gestão estadual, quanto a municipal na implementação de programas de combate à pobreza.

Para os estados que ainda desejam criar a base de informações integrada, nessa etapa do trabalho torna-se relevante descrever a natureza da intervenção, registrar a quantidade de beneficiários que podem ser atendidos, identificar e relatar, em detalhes, o sistema de seleção de beneficiários de cada

¹⁷ Em 13 de março de 2008, o Governador do Estado de São Paulo José Serra, por meio do Decreto nº 52.803, instituiu o Sistema Pró-Social, determinando que os órgãos da administração do Estado que executem, direta ou indiretamente, ou financiem ações com fins sociais devem inserir no Sistema seus programas, projetos, ações, entidades executoras ou parceiras e as famílias dos beneficiários. Ver: www.prosocial.sp.gov.br.

¹⁸ Ver: www.procergs.rs.gov.br. Sistema Pró – Social RS entra em produção no estado.

ação (Barros; Carvalho 2007). Para além da integração, o desafio é ainda maior, garantir que as pessoas/ famílias acessem os programas identificados como importantes para a saída da pobreza ou da extrema pobreza.

No entanto, antes dos desafios supracitados, é preciso que a gestão estadual tenha um cadastro administrativo consistente com os dados das famílias pobres. Não há como garantir que os mais pobres tenham prioridade e atendimento integrado sem saber previamente onde estão localizadas e qual o perfil destas famílias. Embora, esta seja apenas a primeira etapa do trabalho a ser realizado pelos agentes sociais na abordagem da família, é importante que exista previamente informações consistentes para orientar o trabalho de intervenção.

O principal cadastro administrativo para as famílias brasileiras pobres é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que tem o objetivo de cadastrar e manter atualizadas as informações das famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo ou renda familiar total de até 3 salários mínimos. A sua utilização pelas três esferas do Governo ajuda a identificar potenciais beneficiários para os programas sociais, melhora a focalização e evita a sobreposição de programas para uma mesma família.¹⁹

Os municípios são os responsáveis pela realização do cadastramento. As prefeituras, por meio das Secretarias municipais de assistência social, o planejam, definem as equipes de cadastradores, realizam as entrevistas junto às famílias, compilam todas as informações e as remetem para o Governo Federal. Além disso, cabe também ao município manter o registro das famílias atualizado, monitorar e informar a inclusão ou exclusão de cadastrados e zelar pela fidedignidade e qualidade das informações fornecidas. Com base nas informações inseridas no Cadastro Único, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa, o critério principal é a renda familiar por pessoa.²⁰

Embora, a seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família utilize apenas informações de renda, o CadÚnico é amplo e cobre uma variedade de informações sobre as condições de vida das famílias, que podem ser divididas de acordo com as dimensões do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF),²¹ a saber:

- a) vulnerabilidade (composição demográfica das famílias, inclusive com a indicação da presença de mulheres grávidas e amamentando (nutrizes), e também sobre a presença de pessoas com necessidades especiais);

¹⁹ Ver: Sobre o Cadastro Único. www.mds.gov.br.

²⁰ O governo federal divulga, por meio de estimativas socioeconômicas, o total de famílias por município que são consideradas o perfil do Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC).

²¹ O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) foi elaborado pelo IPEA em parceria com o MDS. O IDF é composto por 6 dimensões, 22 componentes e 41 indicadores (em anexo). Os 41 indicadores obedecem à sistemática de respostas sim ou não. Cada sim é computado como algo positivo e aumenta a pontuação da família na direção de um maior índice de desenvolvimento. O IDF pode variar entre 0 (para as famílias que se encontram na pior situação possível) e 1 (para as famílias que alcançam uma situação menos vulnerável no contexto do CadÚnico). O diferencial do IDF é que, além de ser mensurável por família, pode ser extrapolado para a dimensão territorial desejável.

- b) acesso a conhecimento;
- c) acesso ao trabalho;
- d) disponibilidade de recursos (renda e despesa familiar per capita e despesas com alimentação);
- e) desenvolvimento infantil;
- f) condições habitacionais (acesso a serviços públicos básicos como água, saneamento e energia elétrica). (BARROS, et al., 2008)

Por fim, vale ressaltar a importância do CadÚnico para o diagnóstico da pobreza e das principais carências de um estado, possibilitando a melhor adequação das intervenções sociais às reais necessidades da população, servindo de alicerce para a construção da rede integrada de programas e serviços sociais.

Atualmente, no entanto, alguns municípios enfrentam dificuldades para manter o cadastro com informações consistentes, que vão desde a nomenclatura correta dos bairros, campos em branco, até os dados sobre renda e despesas. Os obstáculos para manter o cadastro sem inconsistências vão desde problemas recorrentes que as secretarias municipais de assistência social enfrentam com recursos humanos, até a ausência de uma política estadual que priorize tal ação.

Por fim, a implementação de um programa de combate à pobreza efetivo requer uma ampla oferta de serviços com padrões mínimos de qualidade. Partindo desse cenário, o programa deve conectar os mais pobres a esses serviços de forma integrada. A oferta de programas deve estar organizada de modo a alinhar-se com as etapas do ciclo de vida dos indivíduos, com vistas a, como explica Aduan (2003), facilitar “transições exitosas” entre fases importantes do ciclo de vida dos indivíduos e das famílias. Nesse sentido, a oferta conjugada a diversos membros de uma unidade familiar pobre, ou extremamente pobre, é o ponto de partida de um processo pactuado de saída da condição de pobreza.

O estado do Rio Grande do Sul pôs em prática a fase de transição na primeira infância. Inovou ao formular o Primeira Infância Melhor (PIM), programa integrado entre as áreas de saúde, educação, assistência social e cultura. O foco são as gestantes e crianças de 0 a 6 anos. O que devemos extrair dessa experiência para o debate sobre programas de combate à pobreza é a elaboração de protocolos de atendimento destinado aos grupos etários específicos.²²

²² Para mais informações sobre o PIM, ver o site do Programa. www.pim.saude.rs.gov.br.

4.1.2. Municípios: agentes e equipamentos sociais

O papel dos municípios em um programa estadual para combate à pobreza é, indubitavelmente, estratégico. Além de parceiros e colaboradores, os municípios são responsáveis pela gestão das políticas de assistência social, saúde e os primeiros níveis de educação. O resultado da gestão de tais políticas retornam às famílias na forma de benefícios e serviços sociais. É importante destacar que o município é o território mais próximo da principal unidade de análise e intervenção do programa estadual – a família.

Nesse sentido, os equipamentos e agentes dos municípios, principalmente nas áreas de assistência social e saúde poderão compor a rede, uma forma de incorporar a experiência acumulada pelo quadro técnico das prefeituras. Já foi ressaltado que identificar o público potencial dos programas sociais por meio de ferramentas de focalização é tarefa crucial para o grau de efetividade dos programas governamentais. O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, espaço de referência da proteção social básica e principal entrada dos usuários à rede socioassistencial, aparece como equipamento estratégico para a execução do programa. Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004), o CRAS é:

Uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. Atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sócio familiar e comunitário (PNAS, 2004, p.29).

Assim, o CRAS é a principal referência no território onde está referenciada a família. As equipes do CRAS têm a responsabilidade de realizar um diagnóstico da realidade local, por meio de entrevista com as famílias, visitas domiciliares e grupos de acompanhamento. O objetivo é mapear as situações de vulnerabilidade social que podem afetar negativamente ou potencializar o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O CRAS funciona como instrumento integrador das políticas no âmbito local, a exemplo disso se pode citar a responsabilidade de articular o Programa Bolsa Família (PBF) com programas complementares, tanto estaduais e municipais (PNAS, 2004).

O CRAS e outros equipamentos como o Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CRAS) concretizam a presença e responsabilidade do poder público diante da perspectiva dos direitos sociais. Ambos são parte da Política Nacional de Assistência Social, ancorada nos pressupostos do Sistema Único da Assistência Social – SUAS que regula e organiza no território nacional, os serviços, programas e benefícios socioassistenciais. No entanto, o SUAS tem vários desafios a enfrentar para sua consolidação efetiva. É nesse desafio que o Estado pode contribuir, auxiliando os municípios de diversas maneiras, dentre as quais: ofertando ferramentas de gestão, aumentando os recursos para o Fundo Estadual de Assistência Social, criando modelos menos burocráticos para repasse de recursos, garantindo a construção de CRAS e CREAS, etc.

Nos cadernos publicados pelo MDS sobre os Planos de Assistência Social, é elucidativo o excerto:

Em tempo de SUAS, é necessário ampliar a reflexão de gestores, operadores públicos, conselheiros e demais atores sobre os imbricamentos, conectividades, fluidez e complementaridade das relações entre as instâncias governamentais, como mecanismo central para o estabelecimento da Assistência Social como Política Pública. (BRASIL, 2008, p.24)

Para além do SUAS, a Saúde também tem muito a contribuir com a implementação do programa estadual de combate à pobreza. O Programa Saúde da Família, por meio do trabalho realizado pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) materializaria a principal interface com o programa estadual. As contribuições podem ser diversas, cabendo aos Municípios e ao Estado as articulações necessárias. É importante que os agentes, sejam eles da Saúde ou da Assistência Social tenham um papel colaborativo e parceiro para a execução do Programa. Neste caso aproveitar-se-ia a experiência acumulada junto às comunidades, que em alguns casos, serão as potenciais beneficiárias do programa estadual de combate à pobreza.

É importante destacar que, no âmbito de um programa estadual de combate à pobreza, as estratégias de abordagem familiar realizadas pelo SUAS ou SUS podem embasar a discussão para a formulação da metodologia de abordagem familiar e dos protocolos de atendimento. Para fortalecer o programa é fundamental algum nível de integração entre as áreas, a começar pelos programas e projetos já executados.

4.2. O CONTRATO FIRMADO ENTRE A FAMÍLIA E O ESTADO

Uma política pública voltada aos pobres deve impreterivelmente considerá-los como parte ativa no contrato a ser estabelecido entre o Estado e os indivíduos.

Contratos estabelecidos unilateralmente pelo Estado não apenas deixam de atender aos almejados fins de integração social, como podem terminar transferindo “bônus estigmatizantes”²³ aos seus beneficiários. Para evitar situações desse tipo, as ações direcionadas ao pobre, enquanto parte desse contrato, devem possuir status de finalidade da ação social e não apenas o de uma obrigação que deriva de um determinado fim coletivo.²⁴ Isso significa que as razões últimas das prestações devem residir concretamente nos pobres em si, não em uma necessidade coletiva.

A obrigação de retribuir, característica daqueles que vivem em sociedade, só pode ser gerada em sua plenitude em contextos de reciprocidade, nos quais o outro aparece como finalidade da ação social.²⁵ Do contrário corre-se o risco de se produzir políticas balizadas em uma representação negativa do

²³ A expressão “bônus estigmatizantes” está sendo utilizada aqui em referência a um benefício, que pode ser monetário, fornecido pelo Estado a beneficiários que são tratados de forma diferenciada em função de uma obrigação moral e não por se tratar de portadores de direito.

²⁴ Que poderia ser, por exemplo, a manutenção de uma determinada ordem.

²⁵ Ver sobre a obrigação de retribuir em: “O ensaio sobre a dádiva” de Marcel Mauss.

outro, que enfatizam aquilo que ele não tem, não é, não sente e não faz. Perdem-se assim, as possibilidades de atuação com base em sua *positividade concreta*,²⁶ ou seja, como eles são, sentem e agem. Vale ressaltar que a compreensão da realidade do outro com base apenas em uma representação negativa proporciona, no campo da Política Social, um terreno fértil para o assistencialismo, revigorando uma “ética do auxílio”, incompatível com a postura adequada a ser tomada quando se trata de sujeitos de direitos e quando se quer fomentar o protagonismo das populações atendidas.

Os programas cuja linha de ação ultrapassa a prestação dos serviços e a transferência de renda e abrange também a oferta de um atendimento personalizado às famílias, buscando identificar carências, principais fatores de risco, níveis de vulnerabilidades, mas também potencialidades, têm se baseado no protagonismo dos beneficiários. O fortalecimento da auto-estima desses indivíduos e a ampliação da sua capacidade de ação para que possam realizar com autonomia suas próprias escolhas, são cláusulas essenciais desse contrato.

No tocante às abordagens psicossociais, utilizadas como parte importante da estratégia de superação da pobreza, tornou-se bastante freqüente na literatura acerca desses programas, a referência ao fato delas terem como foco a mudança de atitudes “típicas” dos pobres que, em certa medida, contribuem para que eles permaneçam vivendo em tal condição. Assim, muitos trabalhos têm abordado a presença de traços como apatia, passividade e conformidade como aspectos integrantes de uma suposta “cultura da pobreza”. Logo, faz-se necessário distinguir entre representações sociais acerca da pobreza²⁷ e uma pesquisa etnográfica capaz de identificar um conjunto de símbolos, narrativas e atitudes que podem de fato caracterizar uma cultura dos pobres – algo que só poderia ser realizado e validado cientificamente se fosse delimitado no tempo e no espaço em referência a um grupo específico. O que estamos tentando esclarecer é que a natureza multifacetada e complexa da pobreza dificulta por si só, a definição de algo que possa ser entendido como “cultura da pobreza”. Os pobres daqui podem ser diferentes dos de lá, tanto quanto a cultura brasileira é diferente da chilena.

É necessário tratar as questões que cercam o tema da pobreza com o devido cuidado e rigor acadêmico, para não correr o risco de produzir ou reproduzir os diversos estigmas que incidem sobre os sujeitos que vivem nessa condição.

A pobreza tem indubitavelmente causas históricas e estruturais que configuram processos específicos que se desenvolvem de acordo com as condições sócio-econômicas de cada sociedade. As condições de pobreza em que vivem os povos indígenas da Bolívia são vivenciadas material e simbolicamente de formas distintas daquelas que afetam, por exemplo, os moradores das favelas no

²⁶ A idéia de positividade concreta e utilizada por Sarti (2005) em contraposição a uma representação “negativa”, que realça no outro algo que lhe falta e manifesta uma visão dele como o avesso do que deveria ser.

²⁷ Os sujeitos constroem suas representações relativas a diversos aspectos da realidade em que vivem, e o fazem a partir de seu ser social, dos paradigmas prévios que trazem consigo: a posição que ocupam na sociedade, seus valores culturais e ideológicos, suas histórias de vida, seus conhecimentos anteriores sobre diferentes facetas da vida em sociedade, seus afetos em relação aos diversos elementos da realidade etc.

Brasil, comparativamente, a pobreza possui em cada um destes contextos uma relação causal específica. Ademais, cabe lembrar que até recentemente a postura dos Estados no combate à pobreza não era exatamente algo que se pode chamar de proativa.

Prestar atendimento às famílias tem sido a estratégia adotada nos programas que compõem os sistemas de proteção social de diversos países. No Brasil a família é tomada como elemento central das ações do Estado em diversos mecanismos norteadores da política social, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social.

Assim, a família está no cerne da construção de uma rede de proteção social por se tratar da unidade básica de reprodução social. Os programas direcionados a qualquer membro de uma família tendem a gerar benefícios para todos os seus integrantes especialmente quando a mãe é a principal beneficiária.

Outra razão apontada por autores que defendem programas de combate à pobreza tendo como foco as famílias, reside na premissa de que a oferta conjunta de programas, atendendo às demandas de diferentes membros de uma família, pode gerar um efeito sinérgico, capaz de interromper o processo de transmissão intergeracional da pobreza (ADUAN, 2003).

Certamente que ao tomar a família como unidade de atuação e orientação da política social, o Estado deve assumir a tarefa de lidar com a sua heterogeneidade e a complexidade de suas formas.

A partir desse foco, a tarefa consiste em mapear fatores de risco e de proteção e organizar a intervenção de forma integral, adotando a intersetorialidade como diretriz de gestão e o atendimento flexível e personalizado como estratégia metodológica de atenção às famílias (BRONZO, 2007).

O processo de emancipação, ou seja, de saída estrutural da situação de pobreza, deve ser resultado de um pacto de promoção social firmado com autonomia, pela própria família.

A co-responsabilidade consiste em um elemento essencial, do qual depende toda a estrutura funcional de programas que se baseiam em um atendimento personalizado às famílias. Esse elemento, que se encontra na base do contrato estabelecido entre o Estado e as famílias, expressa: por parte do Estado, o compromisso de oferecer um conjunto de bens e serviços adequados às necessidades específicas das famílias, que servirão de suporte necessário para que elas superem a pobreza; e por parte das famílias, o dever e o compromisso de acessarem de forma orientada e adequada esses bens e serviços. Um pacto para superação da pobreza que requer um amplo esforço de ambas as partes precisa ser firmado com comprometimento mútuo.

4.2.1. Metodologia para abordagem das famílias

A estratégia de realizar uma intervenção para proporcionar apoio às famílias está balizada na perspectiva de levar aos mais pobres, prioritariamente, informação sobre a oferta de serviços, bem como a qualidade e a utilidade dos mesmos. Como mencionado anteriormente neste trabalho a expansão e a melhoria dos serviços públicos, juntamente com os investimentos em capital social e humano, podem não atingir esta população por motivos diversos, entre os quais estão a falta de informação, de dinheiro para transporte entre outros gastos e incentivos.

Formalmente, a política social garante à população total ou pobre o acesso subsidiado a bens e serviços, independente do tipo de política implementada. Entretanto, cabe o questionamento acerca da garantia por parte do Estado de condições materiais mínimas para que os mais pobres possam aproveitar as oportunidades disponíveis. Carvalho (2006) assinala que, para alguns formuladores, tal garantia não se traduz numa verdade, dado que não há, na avaliação da autora, uma comunicação direta do Estado com as famílias mais pobres e, portanto, um atendimento personalizado a estas últimas.

Ao propor ações desse porte, o Estado reconhece que para retirar as famílias da extrema pobreza faz-se necessário o uso de uma metodologia complexa e flexível, capaz de adequar-se às demandas provenientes de vulnerabilidades que resultam da maior ou menor exposição a riscos distintos. Uma determinada família pode estar vulnerável em função da dificuldade que seus membros enfrentam para encontrar trabalho, ou devido a problemas de saúde que os impedem de trabalhar, enfim para cada tipo de vulnerabilidade específico o Estado precisa levar uma proposição adequada. Eis a importância de uma ação integrada e intersetorial que envolve as diferentes áreas (saúde, educação, segurança, assistência social, etc.).

O modelo de atendimento psicossocial às famílias criado pelo programa Puente, que integra o Chile Solidário, se tornou paradigmático e está sendo readaptado à realidade de outros países. Isso ocorre devido à qualidade dos atendimentos prestados e resultados obtidos pelo programa no combate à extrema pobreza, mas, sobretudo devido ao fato de assentar-se numa metodologia sólida que está sendo constantemente reavaliada e aprimorada.

No programa Puente o apoio psicossocial é definido formalmente da seguinte forma: “consiste em um acompanhamento personalizado aos beneficiários incorporados ao Chile Solidário por parte de um profissional idôneo, de nível superior ou técnico, com o objetivo de promover o desenvolvimento das competências pessoais e familiares necessárias à satisfação das condições mínimas de qualidade de vida, definidas legalmente, em uma estratégia de intervenção destinada a fortalecer a vinculação efetiva dos beneficiários com as redes sociais e o acesso aos benefícios disponibilizados (FOSIS, 2004b).

O alcance das metas estabelecidas por um programa de combate à pobreza deste porte, depende em grande medida do desempenho do Agente de Desenvolvimento da Família – o ADF (apoio familiar).

Ele fará a conexão entre gestores em diferentes esferas (Estado e município, por exemplo) e entre famílias (demanda) e gestores (oferta). As informações capturadas pelo ADF, contudo, deverão ser estruturadas pelo Sistema de Informações Sociais e repassadas aos respectivos gestores (Secretarias de Assistência Social, por exemplo) e agências reconhecidas dentro do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O papel do Agente de Desenvolvimento Familiar nesse processo é fundamental.

Os Agentes de Desenvolvimento da Família são responsáveis pelo levantamento dos requisitos necessários à seleção das famílias beneficiárias, pelo diagnóstico e construção, em conjunto com a família, das estratégias de saída da situação de pobreza, bem como pelo monitoramento do cumprimento das condicionalidades que venham a ser pactuadas. O agente também terá o papel de acompanhar o cumprimento das responsabilidades assumidas pela família, bem como o de perceber as mudanças geradas pelo alcance das metas. As necessidades de promoção social alteram-se no decorrer do processo, algo que precisa ser notado pelo ADF. Assim, famílias que antes precisavam de um curso de alfabetização para adultos, passam em determinado momento a necessitar de cursos de qualificação profissional, microcrédito, etc. Logo, os agentes de desenvolvimento familiar precisam sinalizar quais são as demandas das famílias, de modo que a oferta de serviços possa adequar-se a elas (Carvalho, 2006).

Contudo, mais do que o bom desempenho no campo administrativo será imprescindível que o ADF tenha habilidade com as relações interpessoais, pois elas fornecerão a base para o seu trabalho e para a mudança nas condições de vida das pessoas.

Considerada um dos pilares do programa PUENTES, a relação estabelecida entre os beneficiários do programa e o profissional responsável pelo apoio psicossocial é entendida como uma abertura racional e emocional, um processo voluntário e consciente, entre duas ou mais pessoas, alicerçado no respeito mútuo, na solidariedade e na reciprocidade, para alcançar a satisfação das necessidades e expectativas das partes com o apoio do outro (FOSIS, 2004b). A participação do outro só é legítima, tanto na perspectiva do operador do Estado quanto na da família, se a relação que servirá de base para a superação da pobreza fundar-se no respeito e na confiança.

No PUENTES tal relação é construída com base na conversação. As rodadas de conversação são orientadas através de uma metodologia lúdica de dinâmica relacional, e têm como finalidade convidar as famílias a refletirem acerca das suas condições de vida e das suas perspectivas para modificá-las (FOSIS 2004b).

A idéia de conversação remete a um processo comunicativo que passa por atitudes como escutar ativamente as pessoas e usar de uma linguagem simples para se fazer compreender pelo outro. Esse é o caminho para que as partes possam estabelecer planos e compromissos de ação com vistas ao alcance das metas e resultados pretendidos.

O agente deve atuar como um facilitador, sua missão não é oferecer soluções – em se tratando de seres humanos não há receitas prontas –, mas impulsionar o processo dialógico no qual as famílias elaboram seu plano de desenvolvimento com autonomia, numa perspectiva de empoderamento.

Por atuarem como representantes do Estado os agentes se encontram em uma posição de poder e, portanto, devem estar preparados para lidar com isso de modo que não prejudique a construção da sua relação com a família. Devem se lembrar que são recebidos pelas famílias em um espaço privado, portanto precisam se comportar como visitas (FOSIS, 2004b).

Dada a grande importância dos agentes para o bom funcionamento do programa, a seleção e o treinamento desses profissionais deverão merecer especial atenção. Um sistema de seleção e treinamento deve ser criado previamente para definição dos critérios, do perfil dos profissionais e capacitação para as ações de abordagem à família. “Nesse sentido, nada mais longe do espírito dessa metodologia que operadores burocráticos, eficientes no registro das formalidades do programa, mas desatentos quanto aos processos subjetivos envolvidos nessas interações” (BRONZO, 2007, p. 10).

Mais do que a capacidade de preencher formulários, colher informações e analisá-las o agente precisa ser hábil na “arte” da empatia, pois em campo, além de se deparar com situações de conflitos, com forte componente emocional, inevitavelmente atuará como conselheiro das famílias.

Tudo isso permite afirmar que um efetivo Programa de Combate à Pobreza, do porte do que estamos tratando aqui, também passa pela reflexão acerca do gerenciamento dos recursos humanos e sociais a serem aplicados.

4.3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O monitoramento e a avaliação da rede de proteção social baseado na promoção das famílias também constituem uma forma estruturada de aferir os impactos de sua implantação sobre os grupos beneficiários.

Como observa Fonseca [s.d.], na avaliação são incluídas a diferenciação *ex-ante*, *ex-post* e em processo, e aquelas que diferenciam metodologias quantitativas e qualitativas. As primeiras fazem parte de diagnósticos que podem originar as políticas públicas. Avaliações, *ex-post*, por sua vez, fazem, em geral, balanços dos resultados alcançados por uma determinada política. Introduzem, como chama a atenção a autora, correções de rumos mais sensíveis politicamente, uma vez que afetam os formuladores e gestores na condução das políticas públicas.

Por último, as avaliações quantitativas, ainda que fundamentais, dependem da qualidade e confiabilidade dos dados, ao mesmo tempo em que não estão sujeitas a uma atualização mais sistemática nos órgãos e institutos que trabalham com base de dados. Já as qualitativas, muito embora mais pragmáticas por identificarem problemas relativos à formulação e implementação, não

são capazes de produzir generalizações, o que traz dificuldades na construção de um instrumental que dê suporte a um sistema de avaliação da eficácia de políticas públicas.

Torna-se imperativa, portanto, a construção e o fortalecimento de um processo contínuo de monitoramento e avaliação de programas sociais na condução de uma Rede de Oportunidades, dado que as condições sócio-econômicas mudam e ajustes são necessários para que os programas garantam uma crescente efetividade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pobreza é uma questão social multifacetada, que envolve nuances concretas e simbólicas, assim como clivagens delimitadas conforme a distribuição espacial (rural ou urbana), as relações de gênero, geracionais, e/ou relacionadas a questões étnicas, etc, etc.

Logo, pensar políticas sociais de combate à pobreza implica considerar o grau de flexibilidade que uma Rede integrada de serviços deve possuir para adequar-se, por exemplo, à demanda de serviços voltados à promoção social, cuja diversidade varia de acordo com as características socioeconômicas das regiões. Há uma especificidade nas políticas de combate à pobreza, que pressupõe objetivos próprios, diversos e mais amplos, que não podem ser reduzidos ou dissolvidos em temáticas correlatas, que também demandam uma agenda própria.

Embora a política de geração de empregos, por exemplo, tenha extrema importância e deva se integrar às metas de erradicação da pobreza, uma parcela da pobreza não possui os ativos (qualificação) necessários para ser contemplada pela geração de empregos, de forma isolada. A discussão ora apresentada entende que esta parcela exige um atendimento específico que lhe permita superar as barreiras socioculturais e econômicas subjacentes à sua condição, constituída historicamente. É este olhar, atento às demandas concretas e sensível à complexidade inerente ao fenômeno da pobreza, que deve ser incorporado na implementação de um programa, seja de amplitude nacional ou estadual.

Por isso, foi ressaltado a importância de ser elaborado um diagnóstico detalhado de cada família participante do programa. Tal diagnóstico possibilitará a construção de um plano de emancipação para saída da pobreza por meio do acesso a programas apropriados às características e necessidades reais das famílias. Famílias com membros de 0 a 6 anos em situação de pobreza podem ser encaminhadas para Programas de Atenção à Primeira Infância, e, da mesma forma, pessoas com problemas de saúde que os impedem de trabalhar, por exemplo, podem ser atendidos por uma modalidade especial que também integraria a proposta.

As políticas voltadas à inclusão produtiva e à promoção social devem possuir necessariamente uma natureza intersetorial, pois envolverão ações integradas no âmbito da saúde, educação, trabalho, assistência social, microcrédito e habitação. Para isso, a implantação de uma Rede integrada de serviços implica no estabelecimento de relações recíprocas e de maior proximidade dos indivíduos com o Estado. Para concretizá-la será necessário que o Estado busque identificar nesses indivíduos algo além do que aquilo que lhes falta.

A implantação da Rede se apoiará numa estratégia bem definida, que inclui sistemas de informações adequados, cadastros atualizados e sem inconsistências e sobretudo a intervenção familiar apoiada numa metodologia específica para esse fim. É importante frisar novamente que o alcance das metas estabelecidas por um programa de combate à pobreza depende em grande medida do desempenho do Agente de Desenvolvimento da Família – o ADF. Ele fará a conexão entre gestores em diferentes esferas (Estado e município, por exemplo) e entre famílias (demanda) e gestores (oferta). O ADF é a presença materializada do Estado na residência da família.

Partindo dos aspectos considerados centrais à implementação de um programa estadual de combate à pobreza, apresentados nesse TD, é importante destacar novamente o papel dos municípios. Além de responsáveis pela execução das políticas da assistência social e saúde, são também responsáveis em identificar e cadastrar o potencial público alvo para o programa. Portanto, não há como almejar a efetividade do programa sem a pactuação com os municípios.

Por último, e não menos importante, destaca-se o monitoramento e a avaliação. São formas estruturadas de aferir os impactos na promoção social dos grupos beneficiários, além de realizar, durante o processo, ajustes necessários ao bom desempenho do programa.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUAN, W.E. [s.d.]. **Las Cinco Generaciones de Programas de Reducción de Pobreza**, mimeo.

ADUAN, W.E. La Perspectiva de los Ciclos de Vida. **Banco Interamericano de Desarrollo**, Washington, dec. (Apresentação em ppt), 2003 .

ADUAN, W.E. Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad, **Banco Interamericano de Desarrollo**: Washington, julio - 2004.

BARROS, R. P. et al. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. UFF: Textos para Discussão n° 244, 2008.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. **Focalização e universalização como instrumentos para reduzir desigualdades**. [s.d] Mimeo.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. **Proposta técnica para o desenvolvimento de estudos voltados para apoiar a construção de uma Rede de Oportunidades no Estado do Espírito Santo**, mimeo, 2007.

BARROS, R. P. at al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. (Org.) **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2010. 2 v. (366p.). Cap. V. p. 111-123.

BATE, P. Uma oportunidade diferente. **BID América**, 14 de setembro de 2007.

BELIK, W; GROSSI, M.D. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais no Brasil. Texto preparado para o painel — Políticas de Combate à Pobreza: Segurança Alimentar, Nutrição, Renda Mínima e Ganhos de Produtividade na Agricultura — realizado no dia 30 de julho de 2003 no **XLI Congresso da SOBER** em Juiz de Fora.

BOURDIEU, Pierre. **O capital social – notas provisórias**. 1980. In: Nogueira, M. A. e A. Catani (orgs.) Pierre Bourdieu: escritos de educação. Capítulo III. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL. **LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, N° 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Planos de assistência social: diretrizes para elaboração**. DF, 2008.v.3.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2004. 175p

BRONZO, C. **Vulnerabilidade, Empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão**. 2007. Disponível em: <<http://www.gestaodeconcurso.com.br/site/cache/056ef1ec-cbe3-45c7-952f-a6352747775c/metodologia%20familia%20Carla%20Bronzo%2025%2008%2009.pdf>> Acesso em: 24 de maio 2011.

CARVALHO, M. **Direitos universais - gastos focalizados: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociologia) –. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2006.

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

CASTRO, J. A. de et al. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória**. Ipea, 2010 (Texto para Discussão, nº 1486).

CEPAL. **Análisis de Resultados del Programa Puente 2002: Informe Final**, División de Desarrollo Social Junio Santiago, 2003. 383 p.

DRAIBE, S. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. IN: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (Edit.). **América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009. p. 103-143.

DRAIBE, S. **Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de Programas de Transferências Condicionadas (PTC) para o Combate à Pobreza: Programa Oportunidades (México) Programas Puente/Chile Solidário (Chile). IE e NEPP – (CHILE), junho de 2007**. Disponível em: <http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/America_Latina/Oportunidades_e_Puente_Chile_Solidario_Sonia_Draibe_2007.pdf>.

FERRARI, T. K.; COSTA, J. S.; TRINDADE, L. Z.; ROCHA, A. F.; CASTRO, M. W. Avaliação de impacto ex-ante de uma política de Transferência de Renda no Espírito Santo. **Instituto Jones do Santos Neves – IJSN**, 2011 (no prelo).

FOSIS. **Avances de las obras**. Cuadernillo de Trabajo nº 1. Santiago, Chile. 2004a

FOSIS. **Los apoyos familiares: los otros constructores del puente**. Cuadernillo de Trabajo nº 4. Santiago, Chile. 2004b.

HOLMES, R.; SLATER, R. **Conditional Cash Transfers: What Implications for Equality and Social Cohesion? The experience of Oportunidades in Mexico**. Eurosocial Programme. Coordination Office of EUROsocial - FIIAPP and Overseas Development Institute (ODI). Disponível em : <<http://epic.programaeurosocial.eu/files/18-ficha-completa-eng.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

IVO, A. B. L. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume, 2008.

KAZTMAN, R. Notas sobre el marco conceptual. In: _____(Coord.). **Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de La vulnerabilidad social en Uruguay**. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999. cap. 1, p.19-36.

KERSTENETZKY, C.L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.

LARRAÑAGA, Osvaldo. QUÉ ES CHILE SOLIDARIO? In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. (Org.) **Bolsa família 2003-2010 : avanços e desafios**. Brasília : Ipea, 2010. 2 v. (366p.). Cap. 9. p. 201-212.

LEITÃO, M. (2007) Crianças e velhos. **O Globo**, Rio de Janeiro, p34, 23 set. 2007.

MOJICA, A. R. **Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá**. Santiago, Chile: Cepal, 2010. (Serie Políticas Sociales, n. 162).

NERI, M. C. et al. **Miséria, Desigualdade e Política de Rendias: o Real do Lula**. Centro de Políticas Sociais, Instituto Brasileiro de Economia, FGV, 2007.

PALMA, Julieta; URZÚA, Raul. Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: El caso de Chile Solidario. **Serie Políticas Sociales 12**. Programa MOST. UNESCO, Paris. 2005.

PORTES, A. Social capital: origins and applications. **Annual Review of Sociology**. 1998. 24: 1-24.

Apresentação do PRÓ – SOCIAL. 2011. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/pro-social_apresentacao. Acesso em: 01/06/2011.

PUTNAM, R.. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.

RAWLINGS, L. B; RUBIO, G. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. **Policy Research Working Paper 3119**, Aug. 2003.

SARTI, C. A. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 3. ed. Sao Paulo: Cortez, 2005.

SCHWARTZMAN, S. Os desafios das políticas sociais para a América Latina. Texto preparado para apresentação no **Fórum Latino-americano de Políticas Sociais**: abordagens e desafios. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 8-10 de agosto, 2007.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRANO, Claudia. **Claves de la política social para la pobreza**. 2005. Disponível em: <<http://www.unesu.org/piapobreza/Lectura7.pdf>>. Acesso em: 20/04/2011.

_____. **Pobreza, Capital Social y Ciudadanía**. Asesorías para el Desarrollo, Red de Integración Social, Ciudadanía y Pobreza , Borrador solo para comentários. Abril de 2002. Disponível em : <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/pobreza_capital_social_y_ciudadania.pdf> Acesso em: 01 de maio de 2001.

SOARES, S. et al. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, nº 1293).

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, pp. (27-41), 2004.

ANEXO I

Quadro 1 - Programa Punte/Chile solidário: 53 condições mínimas para o egresso das famílias

Identificação	Saúde	Educação	Dinâmica familiar	Habitabilidade	Trabalho	Renda
1. inscrição no registro civil	7. inscrição no Serviço de Atenção de Saúde	17. crianças em idade pré-escolar matriculados em estabelecimentos existentes	26. práticas familiares cotidianas sobre hábitos, horários, espaço e recreação	33. situação de propriedade ou posse claramente definidas	45. que pelo menos 1 membro adulto trabalhe de forma regular	48. que os membros da família tenham direito e obtenham o Subsídio Único Familiar
2. carteira de identidade	8. gestantes com controle em dia	18. crianças sem a presença de adulto na moradia devem estar em programas infantis	27. encontrar mecanismos adequados para enfretamento de conflitos	34. se a família deseja uma moradia deve estar postulando ao sistema de habitação	46. assegurar que menores de 15 anos não abandonem a escolar para trabalhar	49. os membros da família tenham direito e obtenham as Assignações Familiares
3. Ficha CAS atualizada	9. menores de 6 anos com vacinas em dia	19. jovens de até 15 anos matriculados em escolas	28. normas claras de convivência familiar	35. assegurar água não contaminada	47. que os desempregados estejam inscritos no Escritório Municipal de Informação de Trabalho	50. os membros da família tenham direito e obtenham as Pensão Assistencial
4. situação militar em dia (homens com + 18 anos)	10. menores de 6 anos com controle de saúde em dia	20. matriculados em educação pré-escolar, devem receber programas de assistência escolar	29. conhecer a rede social local	36. assegurar sistema de energia adequado		51. ingresso econômicos superiores ao da linha de indigência
5. documentos antecedentes regulares	11. mulheres com 35 ou + anos com papanicolau em dia	21. jovens com + de 12 anos devem saber ler	30. incorporação em programas de apoio no caso de conflitos intrafamiliar	37. assegurar sistema de esgoto adequado		52. orçamento familiar organizado
6. deficiências física/mental registradas na Comissão de Medicina Preventiva	12. mulheres que utilizam anticoncepcionais sob controle	22. crianças deficientes devem estar matriculadas em escolas ou em instituição especial	31. visitas periódicas às crianças internos em sistema de proteção	38. habitação deve estar protegida contra chuva e inundações		
	13. idoso com controle médico em dia	23. existir adulto responsável pelos estudos das crianças nas escolas	32. visitas e apoios a jovens em prisão e colaboração para sua reabilitação	39. habitação deve contar com pelo menos dois cômodos habitáveis		

Continua

						Conclusão
Identificação	Saúde	Educação	Dinâmica familiar	Habitabilidade	Trabalho	Renda
	13. idoso com controle médico em dia	23. existir adulto responsável pelos estudos das crianças nas escolas	32 .visitas e apoios a jovens em prisão e colaboração para sua reabilitação	39. habitação deve contar com pelo menos dois cômodos habitáveis		
	14. doenças crônicas sob controle	24. adultos devem ter atitude positiva frente ao processo escola		40. cada familiar deve contar com uma cama com lençóis, cobertor e travesseiro		
	15. deficientes com possibilidade de reabilitação sob controle	25. todos os adultos alfabetizados		41. todos os familiares contem com talheres, e a cãs com panelas e vasilhas para alimentação		
	16. manter-se informado sobre saúde e auto atendimento			42. sistema adequado de eliminação do lixo		
				43. o entorno da moradia livre de contaminação		
				44. contar com o benefício do consumo de água potável		

Fonte: FOSIS. Cómo son las familias que construyem el Puente? Cuademillo de Trabajo n°2. Santiago, Chile. 2004

ANEXO II

Quadro 2 - Quadro comparativo dos programas de combate à pobreza

Programa	Rede de oportunidades - Panamá	Oportunidades do México	Chile solidário - Chile
Ano	2004	1997	2002
Objetivo	Promover o acesso das famílias que se encontram em situação de extrema pobreza aos serviços de educação, saúde e nutrição como uma forma de fortalecer suas capacidades e melhorar sua qualidade de vida	Promover o desenvolvimento do capital humano melhorando a educação, a saúde e o estado nutricional das crianças e das mães	Reduzir a extrema pobreza, por meio da ativação das capacidades dos indivíduos, tendo como referência o núcleo familiar
Foco	Extrema pobreza	Extrema pobreza	Extrema pobreza
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> - Transferências monetárias condicionadas (18 pagamentos bimestrais consecutivos); - Oferta de serviços; - Acompanhamento familiar; - Infraestrutura territorial; - Desenvolvimento de capacidades e geração de renda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde; - Educação; - Segurança alimentar; 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação - Saúde - Educação - Dinâmica Familiar - Habitabilidade - Trabalho - Renda
Benefícios oferecidos	Bônus familiar de alimento; transferência de renda.	- Transferência de renda para subsidiar gastos com educação, alimentação e saúde.	<ul style="list-style-type: none"> - Transferência de renda - Subsídio único familiar por cada menor de 18 anos - Subsídio na tarifa de água - Pensão assistencial para idoso - Subsídios para jovens do ensino secundário - Pensão por invalidez ou deficiência mental - Subsídios para jovens do ensino secundário
Condicionalidades	<p><u>Saúde</u>: controle nas unidades básicas de atenção, crianças com menos de 1 ano, a cada dois meses, e crianças entre 1 a 4 anos a cada 6 meses; realização de exames pré-natais para as mulheres grávidas;</p> <p><u>Educação</u>: matricular as crianças com idade entre 4 e 17 anos nos níveis pré-escolar, primário, pré-médio e médio; assegurar frequência de 90% em sala de aula; retirar de dois em dois meses o boletim de notas e comparecer às reuniões agendadas pela escola.</p>	Educação: matrícula frequência e aprovação; Atender a agenda dos serviços de saúde.	- as famílias devem se comprometer a cumprir as 53 condicionalidades do programa. (algumas condicionalidades dependem exclusivamente da oferta do Programa, portanto o descumprimento de alguma delas não implica o desligamento da família)
Prazo de permanência	3 anos	3 anos + 1 ano (áreas urbanas) e 2 anos (áreas rurais)	2 anos + 1 ano de acompanhamento das famílias

Coordenação Geral

Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Diretora-presidente do IJSN

Coordenação de Estudos Sociais

Ana Paula Santos Sampaio
Socióloga

Elaboração

Marlon Neves Bertolani
Sociólogo, pesquisador da coordenação
de Estudos Sociais

Ana Paula Santos Sampaio
Socióloga

Assessoria de Relacionamento Institucional

Editoração

João Vitor André
Maria de Fátima Pessoti de Oliveira

Capa

Lastênio João Scopel

Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar



www.ijsn.es.gov.br

SECRETARIA DE ECONOMIA
E PLANEJAMENTO



GOVERNO DO
**ESPÍRITO
SANTO**

CRESCER É COM A GENTE
www.es.gov.br