

Desafios para a Implementação de Políticas de Combate à Pobreza: O que ensina a experiência latino-americana

Autoria: Sandra Maria Chaves dos Santos

Resumo

Este estudo objetiva contribuir para o delineamento dos desafios que estão postos pela experiência latino-americana para que a luta contra a pobreza seja mais do que uma proposta que sinaliza para a centralidade do problema na agenda política, sem que instrumentos e políticas de redistribuição sejam efetivados. Para tanto, em primeiro lugar sistematiza a partir de uma revisão bibliográfica elementos que permitem identificar a origem dos princípios orientadores dos programas de combate à pobreza implementados nos anos 80 e 90 em diferentes países do continente; em segundo lugar, apresenta e discute características centrais de um conjunto de programas. Na sequência evidenciam-se os aspectos mais discutidos nas avaliações existentes. As considerações finais destacam que os princípios que vieram orientando os programas em estudo têm origem em uma agenda internacional comprometida com o ajuste estrutural, conformando na região formas similares de intervenção, ainda que em realidades sociais diferentes, resultando também em resultados semelhantes e distantes do desejável.

1 - Introdução

Problemas como fome, pobreza e a ausência de direitos plenos de cidadania experimentados por muitos cidadãos, frequentam há cerca de duas décadas a agenda política no Brasil e também em outras recentes democracias latino-americanas, assim como em outras partes do mundo.

Nesse contexto, e particularmente a partir dos meados dos anos 80, ações especificamente voltadas para o enfrentamento dos problemas da fome e da pobreza vêm sendo implementadas, juntamente com as políticas de ajuste estrutural na esfera do econômico e de reformas em todos os âmbitos da ação estatal.

Nessa perspectiva, e considerando que o combate à pobreza está inscrito na agenda do século que se inicia, este trabalho objetiva contribuir para o delineamento dos desafios que estão postos pela experiência latino-americana para que a luta contra a pobreza seja mais do que uma proposta que sinaliza para a centralidade do problema na agenda política, sem que instrumentos e políticas de redistribuição sejam efetivados.

O desenvolvimento do argumento parte do reconhecimento das origens e determinações dos princípios que passaram a orientar as políticas de combate à pobreza do século XX na América Latina. Em segundo lugar, são evidenciadas características de programas implementados em alguns países do continente entre os anos 80 e 90. Na sequência, são sistematizados elementos das avaliações sobre a implementação dos programas. O estudo desenvolveu-se a partir de revisão bibliográfica.

As conclusões evidenciam que os princípios que passaram a orientar as ações latino-americanas nesse território tiveram origem em uma agenda internacional comprometida com o ajuste estrutural de vazo neoliberal, de tal forma que os novos arranjos deveriam ser descentralizados para a esfera local, como forma de aproximar os recursos daqueles que deles mais necessitavam, promovendo maior eficiência e eficácia pela ação focalizada, convergente e integrada e também possibilitando a redução das práticas clientelistas em torno da distribuição dos benefícios.

Assim, considerando a experiência latino-americana, pode-se afirmar a partir das evidências sistematizadas a existência de um padrão de intervenção bastante similar nos diferentes países. As avaliações dos programas implementados também convergem em

múltiplos aspectos, indicando uma série de constrangimentos que orientam a formulação de hipóteses sobre os insucessos acumulados.

Com estes elementos discute-se que a proposição de programas de combate à pobreza na América Latina demanda maior aprofundamento e difusão dos resultados das avaliações do que já foi feito e reavaliação dos princípios que vêm orientando as ações, de forma viabilizar a elaboração de novos paradigmas políticos, sociais e econômicos para lidar com o problema.

2 - A luta contra a pobreza na agenda internacional do século XX: fontes e determinações para um padrão latino-americano de intervenção

Nesta seção são sistematizadas algumas das concepções e práticas referidas à gestão do fenômeno da pobreza e da fome que emergem no plano internacional nos anos 80 e que nesse estudo iluminam uma leitura sobre os arranjos contemporâneos de combate à pobreza propostos e implementados em países latino-americanos desde então.

Os atores fundamentais nessa abordagem são o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento - PNUD, desde que como formadores de consensos e financiadores de projetos balizam as ações dos países integrantes do sistema em múltiplas dimensões.

O Banco Mundial concebe seu domínio como diretamente relacionado com a gestão econômica e as políticas econômicas. No entanto, a partir de um determinado momento esse organismo entende que " a razão de ser do Banco Mundial é ajudar seus países clientes à reduzir a pobreza e melhorar o padrão de vida das pessoas" (World Bank, 1998). Nesse sentido, o Banco Mundial, gradativamente, passa a integrar em seus planos de trabalho estratégias concebidas como capazes de reduzir a pobreza.

A anunciada centralidade do combate à pobreza nas diretrizes de ação do Banco Mundial pode ser interpretada de diferentes formas. Um dos argumentos relevantes para tanto considera, particularmente, a demanda gerada pela intensificação do processo de globalização econômica, traduzida na necessidade de integração à nova ordem mundial que se faz acompanhada, de acordo com o conceito de desenvolvimento sustentado, pela exigência de uma integração social interna.

Nesse contexto, além das questões morais suscitadas pela prevalência da extrema pobreza nos países "*parceiros*", a fragmentação dessas sociedades traduz a precariedade de seus processos de modernização econômica (Cohn, 1997). Assim, superar a pobreza extrema passa a ser sinal de saúde política e social, e um passaporte para o ingresso no mundo globalizado.

Considerando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD observa-se, a partir dos anos 90, a preocupação com uma mudança substancial em relação à forma de conceber o desenvolvimento. Se antes as formulações em torno do desenvolvimento encontravam-se centradas no crescimento econômico, sendo o social um efeito secundário deste, os relatórios do PNUD passam a defender a construção de um conceito e a formulação de políticas que valorizem o desenvolvimento humano.

Esse desenvolvimento humano, entendido como a criação de um ambiente no qual indivíduos e pessoas, isoladamente ou coletivamente, possam desenvolver seu pleno potencial e tenham chances razoáveis de levar uma vida produtiva e criativa de acordo com suas necessidades e escolhas, é, por princípio, incompatível com a pobreza extrema e com a permanência da desigualdade. Pobreza e desigualdade aparecem, então, como fenômenos limitantes das condições necessárias para que as pessoas usem suas capacidades para realizar as escolhas necessárias ao padrão de vida desejável (UNDP, 1990).

No território do combate à pobreza, observa-se que o Banco Mundial age concebendo uma série de medidas de curto e médio prazo que são apresentadas como programas politicamente neutros e orientados pela eficácia técnica. Campbell (1997) destaca que tais medidas iniciam-se com o objetivo de perseguir a estabilização e o ajustamento,

posteriormente a desestatização, mas, no longo prazo, resultam nas escolhas das estratégias de desenvolvimento a serem adotadas pelos países. Isto porque, gradativamente, os países vêm-se mobilizados para mudar as estratégias que não sejam orientadas para a exportação e para as reformas sociais.

Nesse sentido, entre o final dos anos 80 até 1994, momento da crise financeira mexicana, o Banco Mundial defendia que as políticas de estabilização e as reformas estruturais fundadas no liberalismo econômico, promoveriam um crescimento econômico durável que teria por efeito a redução da pobreza e da desigualdade. Dessa forma, colocava-se o social como sub-produto do econômico (Valier, [1997?]).

A presença da pobreza e das desigualdade nos anos 90 era, então, concebida pelo Banco Mundial como o resultado da ausência ou da lentidão do crescimento econômico dos anos 80 (IDA, 1997). Enquanto se aguardasse os efeitos das políticas de ajuste, recomendava-se a implementação de políticas sociais descentralizadas e focalizadas nos mais pobres.

Tais políticas deveriam caracterizar-se por ações no campo da assistência social nas áreas clássicas de educação básica, saúde e nutrição, associadas com políticas que favorecessem o crescimento de setores produtivos geradores de empregos e com a criação de uma rede de proteção social para os que não poderiam tirar vantagens das oportunidades de acesso ao salário, geradas pelo mercado, a exemplo de crianças, idosos e portadores de doenças debilitantes (Valier, [1997?], World Bank, 1998).

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1990, no entanto, anunciava o entendimento de que a visão de um desenvolvimento humano a ser promovido apenas às custas do crescimento econômico colocava um falso *tradeoff*. Desde então, o PNUD passa a defender como importante a forma de gerenciar o desenvolvimento econômico, de forma que seus benefícios fossem melhor distribuídos para o conjunto da população, em um ambiente democrático (UNDP, 1990).

No campo da ação social, o PNUD passa a defender a importância dos subsídios sociais para os mais pobres, especialmente nas áreas da saúde e educação, porque com isto seria possível estabelecer uma rede de proteção nas sociedades em desenvolvimento e mais pobres, nas quais estariam ausentes os sistemas de seguridade típicos dos países industrializados.

As proposições do Banco Mundial e do PNUD convergiam em alguns aspectos. Em primeiro lugar, o papel do Estado precisaria ser redefinido. Sua função primeira seria a de promover um ambiente político adequado à produção eficiente e distribuição equitativa, mas não intervir na ação dos mecanismos de mercado (UNDP, 1990, Campbell, 1997).

Em segundo lugar, ambas as agências acenavam, desde então, para a importância da participação popular na implementação das políticas sociais. O porquê da retomada da alternativa da participação no combate à pobreza e que conteúdos lhes serão imputados são temas que interessam de perto a esse estudo na medida em que, como será posteriormente evidenciado, as experiências latino-americanas de combate à pobreza têm no binômio descentralização-participação um denominador comum.

Nessa perspectiva, registra-se que o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - IDA, uma agência do Banco Mundial, em seu relatório sobre os trabalhos desenvolvidos na direção da redução da pobreza no período de 1993 a 1996, informa que a participação integrava a conduta do banco nos países atendidos, na medida em que as estratégias eram crescentemente desenhadas a partir de consultas a um ampla cadeia de *policymakers* e representantes da sociedade civil, considerando uma ou mais das seguintes formas de participação: *joint assessment* (avaliação conjunta), tomada de decisões compartilhadas, colaboração na execução e *empowerment* (empoderamento) dos beneficiários. As expectativas referidas à essas modalidades de participação situavam-se na

busca da redução dos erros de focalização e no aumento da sustentabilidade dos benefícios (IDA, 1997).

Trata-se, portanto, nesse discurso, de uma participação em projetos, essencialmente administrativa, e não de uma participação mais ampliada no processo decisório.. Sendo assim, dessa participação não são esperados efeitos nos conteúdos das políticas ou nos seus formatos, mas sim em sua implementação, na direção de maior eficiência.

Também no relatório do PNUD de 1990, a participação, incluindo o envolvimento de Organizações Não-Governamentais - ONGs, é apresentada como crucial para qualquer estratégia que busque o desenvolvimento humano. Em 1993, o relatório do desenvolvimento humano dedica-se centralmente ao tema da participação. Os argumentos para tanto justificam a ênfase que o chamamento à participação, contemplado nas políticas de combate à pobreza implementadas a partir do final dos anos 80, receberá nos anos 90.

O relatório acima referido contempla uma avaliação de que o cenário de transição democrática experimentado por vários países, associado ao colapso dos regimes socialistas do leste europeu, gerou um clima de incentivo à ampliação das formas de organização da população. Essas novas formas de organização popular, eram portadoras de um sentimento de urgência e de impaciência em participar. Tais sentimentos poderiam ser tratados como oportunidades ou ameaças.

Enquanto oportunidade, analisa o PNUD, essa vontade de participar se bem canalizada em um arcabouço institucional responsável de âmbito nacional e global, poderia tornar-se fonte de vitalidade e inovação para a criação de sociedades mais justas. Todavia, esse ânimo participativo poderia transformar-se em ameaça, resultando em anarquia, violência étnica e desintegração social ao se depararem com sistemas inflexíveis em um cenário de contínua exclusão e crescente desigualdade (UNDP, 1993).

Portanto, o PNUD passa a defender como importante garantir uma rápida transição democrática, e o fortalecimento das instituições da sociedade civil, assim como a criação de mecanismos institucionais para que a população participe mais ativamente dos governos, com maior influência sobre as decisões que afetam suas vidas.

No documento de 1993 do PNUD, há a valorização da organização da população em formas menores e localizadas, as organizações comunitárias e também o reforço ao envolvimento das ONGs na coordenação desse processo. Ao lado do elenco de contribuições que poderiam advir da ação das ONGs, o relatório ressalta o caráter suplementar da intervenção dessas organizações, as quais não poderiam substituir a ação dos governos, principalmente no que se refere à distribuição de bens e serviços.

Observa-se nesse cenário, a proposta de um deslocamento da arena política do plano nacional para o local. Segundo o documento das Nações Unidas, para viabilizar a participação, mais autoridade e recursos deveriam ser descentralizados para os governos locais. Por outro lado, seria necessário dar mais liberdade para que as organizações populares e as ONGs atuassem no processo decisório. Desse modo, a descentralização deveria, além e exatamente por favorecer a participação, resultar na redução dos custos e na maior eficiência das políticas sociais e assistenciais, inclusive porque aumentaria as pressões sobre os governos locais para investirem nas prioridades humanas (UNDP, 1993).

Ainda que se apostasse nos aspectos positivos da descentralização da gestão do social, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1993, assinala que esta descentralização poderia, ao contrário do desejável, desconcentrar poder para as elites locais e não à população. Assim, o documento coloca que o avanço da democracia no nível local, seria condição essencial para que esse processo resultasse na promoção do desenvolvimento humano.

Nesse cenário, o Banco Mundial a partir de 1995, incorpora novos termos em suas avaliações sobre a relação entre o econômico e o social. Conforme registrado por Valier ([1997?]) e contemplado no relatório anual do Banco Mundial de 1998, o referido banco

assume que o crescimento econômico na América Latina e no Caribe não foi suficiente para promover a redução da pobreza. Por consequência, as reformas econômicas não poderiam estar dissociadas das políticas sociais.

Se até aquele momento a intervenção social era tratada como emergencial e transitória, enquanto não se processasse o desenvolvimento econômico, a partir de então, a própria luta contra a pobreza passa a ser vista como uma condição para o crescimento. No mesmo tom da discussão do PNUD, há o reforço da descentralização e da participação (Valier, [1997?]).

No entanto, o paradigma do Banco Mundial em termos de propostas para a gestão do econômico não se altera. Ao contrário, registra-se a recomendação do aprofundamento das reformas liberais, enfatizando o papel dos mercados livres e competitivos para a melhoria do nível de vida dos trabalhadores, ainda que se reconheça que a curto prazo tais medidas possam prejudicar os mais pobres (Valier [1997?], Campbell, 1997).

Uma análise do documento do Banco Mundial de contribuição à Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em 1995, mostra que o Banco refere como importante investimentos crescentes nas despesas públicas em saúde, educação, reinserção profissional, sempre dirigidos aos excluídos e vítimas de quaisquer tipo de discriminação. O objetivo seria, no caso, o de encorajar esses grupos desfavorecidos a investirem em seu capital humano e assim tornarem-se produtivos, o que por sua vez, favoreceria o crescimento econômico (Banque Mondiale, 1995).

Da mesma forma, não ocorrem mudanças significativas nos conteúdos das políticas sociais. O modelo preconizado refere o Programa Nacional de Solidariedade - PRONASOL, implementado no México no bojo do ajuste estrutural. Em síntese, mantém-se o modelo de políticas compensatórias, dirigidas aos mais pobres e algumas medidas no campo dos seguros sociais. Há, sem dúvida, propostas no sentido da ampliação do campo dos beneficiários, de forma que os trabalhadores expulsos do mercado pelas reformas sejam recompensados, mas tais medidas devem ser muito bem focalizadas para não servir de incentivo negativo ao trabalho (Banque Mondiale, 1995, Valier, [1997?]).

As análises de Valier ([1997?]) apontam para uma contradição que estaria sendo construída entre o discurso e as propostas pragmáticas do Banco Mundial no campo das políticas sociais. A partir de 1995, há a afirmação da impossibilidade de dissociar as reformas econômicas das políticas sociais, mas as ações preconizadas circunscrevem-se no campo das políticas sociais assistenciais e focalizadas, o que além de não ser novo, demarca a dissociação entre o social e o econômico, na medida em que são postas exatamente para reparar os desgastes promovidos pelo funcionamento dos mercados.

Essa trajetória permite identificar que descentralização, participação, focalização nos mais pobres e eficiência, são os princípios que pouco a pouco vão sendo incorporados às políticas de luta contra a pobreza, a partir das proposições dos organismos internacionais.

Na continuidade dessa discussão trata-se de compreender como esses princípios foram incorporados às políticas de combate à pobreza formuladas e implementadas no continente latino-americano.

3 - Combate à pobreza na América Latina: elementos de contexto, experiências e avaliações

No continente latino-americano a questão social emerge nos anos 30 do século XX nos interstícios dos conflitos entre os interesses do capital e aqueles das massas trabalhadoras, como em todo mundo. No entanto, tem-se uma distância de um século em relação à revolução industrial, a qual consolidou primeiramente na Europa, depois nos Estados Unidos da América, o centro do capitalismo de mercado, e um processo diferenciado de construção dos Estados Nacionais, fundado em uma concepção também diferenciada de cidadania e solidariedade (Reis, 1998, Vianna, 1992, Fleury, 1994).

Argumenta-se nesse estudo que, desde os anos 30 e até o presente, adotam-se na América Latina formas de gestão do problema da pobreza que respondem, em cada país, por um conjunto de condições históricas, sociais, econômicas e políticas particulares, as quais, no entanto, mantêm vínculos e compromissos com a agenda internacional nesse e em outros domínios.

Tendo por base uma assimetria entre os elementos políticos e sociais da cidadania, a forma de tratamento da questão social no território latino-americano caracterizou, desde as origens, uma forma de exclusão. Dito de outro modo, iniciou-se naquela época alguma forma de redistribuição e, em algum grau, de participação, mas os direitos sociais nasceram atrelados ao trabalho formalmente reconhecido, situação da qual encontrava-se excluída uma parcela significativa dos trabalhadores.

No entanto, ao lado de todo esse sistema de proteção social que se volta para os inseridos no mundo do trabalho ou para os que são inaptos ao trabalho, por doença ou idade, implementam-se, gradativamente, ações voltadas para os considerados aptos ao trabalho, mas sem inserção na produção. Sendo estas a que despertam o interesse maior desse estudo, importou reconhecer os traços de regularidade quanto à conformação histórica e progressiva de políticas e programas assistenciais na direção dos mais pobres, ainda que a luta contra a pobreza só venha a integrar a agenda política cerca de 40 anos mais tarde.

É reconhecido que na América Latina, paralelamente ao sistema de proteção social voltado para o mundo do trabalho, veio sendo conformada uma política de assistência pública, caracterizada sobretudo, pela distribuição de benefícios aos mais pobres, tais como alimentos, medicamentos, peças de vestuário, entre outros.

Essas ações, diferentemente do núcleo securitário, organizaram-se como não contributivas, isto é, não dependentes de cotizações prévias. Portanto, não reproduziam a idéia de direitos equivalentes às contribuições, predominante no sistema de proteção ao trabalho. Isto, em parte explica as avaliações do caráter descontínuo, precário e insuficiente, que feitas por Sônia Draibe (1989) para a situação brasileira, refletem a experiência latino-americana nesse domínio.

A ausência de uma idéia de direito associada à assistência pública, ou de uma concepção muito particular de direito, em um cenário de fragilidade e instabilidade financeira dessa área de gestão do social, e da própria inexistência política dos pobres, explicam o porquê desses mecanismos assistenciais terem sido continuamente reconhecidos como espaço privilegiado para o desenvolvimento de uma política de favores e prática clientelistas (Draibe, 1989, Sposati, 1989).

A face assistencial da ação social na América Latina, ou sua face "pobre", pretendia-se residual, mas efetivamente tinha por alvo uma parcela significativa da população, implicando em gasto social. Gasto esse submetido a mecanismos ineficientes e ineficazes de redistribuição. Nos quadros da crise que emerge nos anos 70 e recrudescer nos anos 80, impõe-se portanto, a revisão total das formas de ação nesse domínio, em cenário de redemocratização na maioria dos países da região.

A pobreza experimentada pela população latino-americana, alimentada pelas crises dos anos 80 avança como difícil herança para os anos 90. Para toda a região latino-americana, apesar de serem registradas experiências de diminuição do índice de pobreza, em alguns países nos primeiros anos da década de 90, um balanço geral indica que os avanços alcançados não representaram progressos significativos a longo prazo, mas apenas uma recuperação parcial dos índices de pobreza alcançados por alguns países ao final da década de 70 (Cepal, 1994).

Nesse cenário, aplica-se na região o ajuste estrutural via reformas orientadas para o mercado. Repetto (2000) destaca que desde logo foi possível observar que tratava-se de um processo de mudança com velocidade dupla, sendo rápido no econômico e lento, no social.

Observa-se então, que aqueles princípios e as estratégias oriundos da agenda internacional mobilizada pelos interesses do ajuste econômico, passam a orientar a formulação e implementação de políticas e programas de combate à pobreza, na maioria dos países latino-americanos.

As idéias-força da privatização, como forma de reduzir o tamanho do Estado para torná-lo mais capaz, onde deveria ser, no social, e para deixar o mercado agir e com isso contribuir para reduzir a pobreza, associada à proposta da descentralização e da focalização, se constituíram desde os anos 80 e mais enfaticamente a partir dos anos 90, "em instrumentos destinados a impactar sobre a institucionalidade social, matizadas por sua vez com a promessa de uma suposta maior participação dos beneficiários na gestão de políticas públicas" (Repetto, 2000, p. 46).

Esses elementos permitem compreender porque governos latino-americanos que experimentavam situações econômicas semelhantes, mas com histórias sociais, culturais e política diversas, desenharam e passaram a implementar políticas sociais, a partir dos anos 80, muito próximas entre si nos princípios e nas formas de intervenção, identificadas ou não como políticas de combate à pobreza, mas tendo a redução ou erradicação do problema como finalidade.

Na perspectiva acima, podem ser listados alguns programas implementados em oito países latino-americanos, conforme indicado no quadro 1 (p.11-12). Observa-se que a maioria dos países, exceção feita à Costa Rica, iniciou políticas e programas contra a pobreza nos anos 80, paralelamente ao processo de redemocratização. Importa destacar que também no Brasil a problemática da fome e da pobreza ocupa algum espaço na agenda política desde os anos 80, mas será somente nos meados dos anos 90, quando outros países latino-americanos já avaliavam os limites de suas estratégias, que implementa-se o Programa Comunidade Solidária com o objetivo de erradicar a miséria.

Uma análise mais detalhada dos documentos produzidos sobre os programas, evidencia homogeneidade na avaliação da situação social a ser enfrentada, assim como nas características das formas anteriores de gestão e execução dos programas sociais. Tornava-se portanto, importante implementar políticas que articulassem ações assistenciais com projetos de infra-estrutura e que buscassem somar aos esforços do Estado, aqueles do setor privado, das Organizações Não-Governamentais e da sociedade civil, em geral, especialmente dos mais pobres e beneficiários dos programas, para busca de novas soluções e novos recursos para agir sobre os problemas.

Os princípios, que consoante a agenda emanada do Banco Mundial e consequentemente aos diagnósticos locais, passaram a presidir os programas contra a pobreza na América Latina, foram então, em primeiro lugar, a descentralização da gestão, associada com o objetivo de fortalecer a democracia. Em segundo lugar e fortemente integrada à descentralização, aparece a participação social, ou cidadã, ou da comunidade, ou especificamente dos mais pobres, na implementação dos programas, via apoio financeiro, trabalho voluntário, mas também no processo decisório no âmbito local. Considerando que a maioria dos países adotou a modalidade de criação de fundos sociais para financiamento dos projetos, passou-se também a contar com a participação dos mais pobres na apresentação de projetos a serem financiados de acordo com seus interesses. O quadro 2 (p.13-15) evidencia a adoção desses princípios para um conjunto de programas selecionados.

Além da descentralização e da participação, passaram também a integrar o ideário do combate à pobreza latino-americano, o princípio da focalização, a busca da eficiência, a parceria público e privado no financiamento e na gestão dos programas, a integração e convergência das ações e a solidariedade. Em termos de configuração, predominou o formato de programas "guarda-chuva", envolvendo uma série de projetos, de múltiplas áreas sociais, os quais seriam articulados por um desenho em rede.

Avaliações desses programas, realizadas nos primeiros anos da década de 90, indicaram a permanência de lacunas importantes entre o pretendido e o efetivamente realizado. De uma forma geral importa destacar, a manutenção do predomínio da lógica emergencial sobre mudanças de médio e longo prazo, o que se traduziu em diversos programas de distribuição seletiva de bens de consumo imediato, como alimentos *in natura* ou refeições. Em segundo lugar, são ressaltadas as dificuldades orçamentárias que levaram à redução progressiva da cobertura. Em terceiro lugar, registra-se a manutenção de um determinado grau de centralização das decisões, o que acabou por levar estudiosos do assunto a classificar a situação como mais de desconcentração de etapas decisórias, do que de efetiva descentralização da autoridade decisória. Uma síntese dessas avaliações está apresentada no quadro 2 (p. 13-15).

Há que se destacar na maioria dos programas considerados para esse estudo a proposição de uma focalização de base territorial, sinalizando para uma tentativa de não fragmentar as ações na direção de indivíduos ou famílias (Schapira, 1997). No entanto, ao serem programas que integravam diferentes projetos ou sub-programas, com diferentes vínculos institucionais, objetivos e clientela, o foco tendia a ser novamente pulverizado no local. O programa brasileiro é exemplar nesse sentido. Havia a prioridade aos municípios mais pobres, mas a oferta governamental integrada por diferentes programas setoriais, alguns voltados para famílias, outros para crianças menores de cinco anos, outros priorizando áreas delimitadas geograficamente, na ausência de uma ação articuladora local, limitou em algumas situações que o Comunidade Solidária fosse compreendido pelos gestores locais e pela própria população beneficiária como algo diferente das conhecidas ações parciais (Santos, 2001).

Quanto à participação dos mais pobres na competição pela apresentação de projetos, as avaliações indicam que a focalização pretendida não se efetivou plenamente, em parte pela falta de qualificação desse grupo social para elaborar projetos competitivos (Godinez, 1995). Também a participação dos mais pobres nos processos decisórios nos espaços locais foi considerada incipiente em muitas avaliações, ainda que resultados diversos, por vezes contraditórios, tenham sido registrados nas diferentes situações analisadas (Bailey e Boone, 1994, Contreras e Bennett, 1994, Piester, 1997, Tiburcio, 1994, Ward, 1994). De uma forma geral, as avaliações disponíveis não permitem afirmar com clareza o quê, nas situações consideradas, favoreceu ou obstruiu a participação dos mais pobres, quando as oportunidades foram criadas. Possivelmente essa fragilidade participativa, somada à escassez e inconstância de recursos e limitada cobertura de programas essencialmente compensatórios possa explicar a perseverança de práticas clientelistas e centralismo na distribuição dos benefícios.

4 - Considerações Finais

O combate à pobreza, versão final de século XX que vem orientando o anúncio de novos programas, conforme as orientações hegemônicas, deve ser focalizado, descentralizado e participativo; deve também envolver toda a sociedade e não ser apenas responsabilidade do Estado, implicando em renovação dos vínculos solidários e na busca de parcerias. Descentralização e participação, passam então, a conformar um binômio estruturante de relações mais democráticas na esfera local.

Uma análise da configuração das políticas de combate à pobreza adotadas na América Latina, revela que se essas se conformaram de acordo com as especificidades nacionais que definiram conteúdos particulares para a noção da cidadania, essas políticas e seus programas tornaram-se profundamente dependentes dos parâmetros internacionais que, de um lado, reproblematicizaram a pobreza, de outro, elaboraram receitas para seu enfrentamento.

A revisão da experiência latino-americana no âmbito do combate à pobreza evidencia essa tensão entre o particular e o global. Permite também observar que vinha prevalecendo

uma distância entre fato e norma, no caso, considerando especialmente que o anúncio de novos arranjos, descentralizados e participativos, não se fez necessariamente acompanhar de novas formas de intervir. Os pobres prosseguiram sendo contados e classificados sob critérios postos por outros. Também os benefícios que lhes foram dirigidos, na maioria dos casos, compensavam carências e não lhes garantiam direitos, em especial, o de escolher o tipo de atenção de que necessitavam.

Intui-se dessas evidências e reflexões que o enfrentamento da pobreza latino-americana, ainda que não possa abrir mão de lidar com os princípios da descentralização e da participação, entre outros, não pode prescindir de uma vontade política que viabilize a canalização dos recursos necessários de forma constante, submetidos ao controle social e, particularmente, do repensar as formas de gestão da coisa pública e do próprio conteúdo da ação social na direção dos pobres e dos que podem vir a sê-lo em breve, mantidos os paradigmas econômicos vigentes.

Enfim, como observado por vários autores quanto a descentralização, princípios como focalização, parceria, solidariedade e participação não são panacéias ou profecias auto-realizáveis. Isto é, afirmá-los como já se pratica no continente há cerca de vinte anos tem sido insuficiente para mudar a vida dos que vivem a exclusão, tanto quanto para estancar o deslocamento de setores da população para áreas de vulnerabilidade. Isso é o que se pode aprender com o passado, sinalizando que, se não nos faltam princípios, parecem estar faltando decisões na esfera do político e do econômico que dêem substância à declarada prioridade ao combate à pobreza.

Referências Bibliográficas

- BAILEY, John, BOONE, Jennifer. National Solidarity: A Summary of Program Elements.: In : CORNELIUS, Wayne A, GRAIG, Ann L.; FOX, Jonathan (ed.). **Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy**. San Diego: University of California, 1994. p. 329-330 (Apêndice)
- BANQUE MONDIALE. **Rapport annuel**. Washington: Banque Mondiale, 1995.
- CAMPBELL, Bonnie. Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID. In: GEMDEV. **Les Avatars de l'État en Afrique**. Paris: Karthala, dec. 1997. P. 79-94. (Essais).
- CEPAL. El Gasto Social en America Latina: Un Examen Cuantitativo y Cualitativo. **Cadernos de La Cepal**, n. 73, Santiago do Chile, 1994
- COHN, Amélia. Desenvolvimento Social e Impactos na Saúde. In: BARATA, Rita Barradas (org.). **Condições de Vida e Situação de Saúde**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1997. p. 77 - 93
- CONTRERAS, Oscar F., BENNETT, Vivienne. National Solidarity in the Northern Bordelands: Social Participation and Community Leadership. In : CORNELIUS, Wayne A, GRAIG, Ann L.; FOX, Jonathan (ed.). **Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy**. San Diego: University of California, 1994. p. 281-305.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília:IPEA/IPLAN, 1989 p. 1-66
- FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- GODINEZ, Armando. Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la Republica (FSE) Y Fondo de Inversión Social (FIS): Dos Experiencias de Focalización en Bolivia. In: CEPAL. **Focalización Y Pobreza**. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1995 p. 39-61.
- GOLBERT, Laura. La Asistencia Alimentaria, Un nuevo problema para los argentinos. In: LUMI, Susana, GOLBERT, Laura, FANFANI, Emilio Tenti. **La Mano Izquierda del**

Estado, la asistencia social según los beneficiarios. Buenos Aires: miño y dávila ed./ CIEPP, 1992 p. 43-67.

IDA/ WORLD BANK. **IDA in Action, 1993-1996 , The Pursuit of Sustained Poverty Reduction** (Summary). Washington: World Bank, 1997.

LUSTIG, Nora. Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation. In: CORNELIUS, Wayne A, GRAIG, Ann L., FOX, Jonathan (eds.). **Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy.** San Diego: University of California, 1994 p. 79-96.

OJEDA, Lautaro. Red Comunitaria para el Desarrollo infantil en Ecuador: Logros, Problemas y Perspectivas. In: CEPAL. **Focalización Y Pobreza.** Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1995 p. 139-160.

PELIANO, Anna Maria M., RESENDE, Luís Fernando Lara, BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 12, p. 19-38, jan./dez. 1995.

PIESTER, Kerianne. Targeting the Poor: The Politics of Social Policy Reforms in Mexico. In: CHALMERS, Douglas et al.(ed.). **The New Politics of Inequality in Latin America, Rethinking Participation and Representation.** Oxford University Press, 1997 p. 469-488.

REIS, Elisa Pereira. As transições do Leste e do Sul: o desafio teórico. In: _____. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998 p. 91-109.

REPETTO, Fabián. Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedade ? Capacidade de gestão pública y política social en perspectiva latinoamericana. **Revista del Clad Reforma y Democracia**, n. 16, p. 31-64, feb. 2000.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. **Fome de Cidadania: O Comunidade Solidária e a Participação em Programas de Nutrição em Municípios Baianos.** 335 p. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001

SCHAPIRA, Marie-France Prévôt. As Políticas de Luta Contra a Pobreza na Periferia de Buenos Aires, 1984-1994. Tradução de Anete Brito Leal Ivo. **Caderno CRH, Salvador-Ba**, n. 26/27, p. 41-73, jan./dez. 1997.

SCHKOLNIK, Mariana. Chile: Un Instrumento para la evaluación del impacto de los programas sociales. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). In: CEPAL. **Focalización Y Pobreza.** Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1995 p. 63-104.

SPOSATI, Aldaíza. A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social. In: SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Ma. do Carmo, FLEURY, Sônia Ma. Teixeira. **Os Direitos (Dos desassistidos) Sociais.** São Paulo: Cortez, 1989 p. 5-30.

TIBURCIO, Enrique González. Social Reform in Mexico: Six Theses on the National Solidarity Program. In : CORNELIUS, Wayne A; GRAIG, Ann L.; FOX, Jonathan (ed.). **Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy.** San Diego: University of California, 1994. p. 63-78.

TREJOS, Juan Diego. Costa Rica: Focalización y Seguimiento de Programas Sociales en Gran Escala. In: CEPAL. **Focalización Y Pobreza.** Santiago de Chile: ONU/CEPAL, 1995 p. 105-138.

UNDP. Human Development Report, 1993. Disponível em <http://www.undp.org/hdro/e93over.htm> . Acesso em: 07 jul. 2000

UNDP. Human Development Report, 1990. Disponível em: <http://www.undp.org/hdro/e90over.htm> > . Acesso em: 05 set. 2000

VALIER, Jacques. **Banque Mondiale 1995-1996: Du Nouveau Sur Les Politiques Sociales?**. Paris, [1997?]. (mimeo)

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. El Papel de la Política en la Institucionalización del bienestar social: Notas Para Discusión. In: FLEURY, Sônia Teixeira (org.). **Estado y**

Políticas Sociales en America Latina. México: UAM - Unid. Xochimilco/FIOCRUZ/ENSP, 1992. p. 169-207

WARD, Peter M. Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico. In: CORNELIUS, Wayne ^a; GRAIG, Ann L.; FOX, Jonathan (ed.). **Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy.** San Diego: University of California, 1994 p. 47-62.

WORLD BANK. **THE WORLD BANK ANNUAL REPORT 1998.** Washington, 1998

Quadro 1- Listagem de Programas Contra a Pobreza Implementados na América Latina entre os anos 80 e 90, segundo país de origem e objetivos gerais.

Período	país	Nome do Programa	Objetivos Gerais
1987 - 1991	Bolívia	Fundo Social de Emergência da Presidência da República - FSE	- Resolver problemas estruturais de pobreza crônica; - Gerar empregos e distribuir renda por meio do financiamento a projetos de alta rentabilidade social e máxima utilização de mão de obra.
1991	Bolívia	Fundo de Inversão Social - FIS	- Melhorar indicadores de saúde e educação entre os segmentos mais pobres da população; - Aumentar cobertura e fortalecer qualidade dos serviços, via financiamento para infra-estrutura e serviços nas áreas da saúde, educação e saneamento.
1990	Chile	Programa de Integração ao Desenvolvimento	- Integrar os mais pobres à dinâmica do Desenvolvimento, orientando os gastos para grupos antes excluídos, como pré-escolares, jovens, mulheres chefe de família e idosos.
1990	Chile	Fundo de Solidariedade e Inversão Social - FOSIS	- Operar como um banco de projetos para assistência técnica e crédito à micro- empresa urbana e rural e para programas de capacitação das localidades, tornando-as aptas a participar da política social.
1974	Costa Rica	Fundo de Desenvolvimento Social e Asignaciones Familiares - FODESAF	- Financiar programas de caráter geral integrados com programas seletivos para grupos de baixa renda.
1983	Costa Rica	Programa de Nutrição Infantil - PNI	- Melhorar o estado nutricional da população materno-infantil; - Promover o desenvolvimento integral da criança, sua família e comunidade.
1988	Costa Rica	Programa de Informática Educativa	- Melhorar a educação básica de pré-escolares e escolares, pela familiarização com a tecnologia informativa, nas zonas rurais e periferias urbanas de forma a favorecer os mais pobres; - Influir, a médio prazo, no contexto social e produtivo pela introdução e ampliação dos recursos de informática.
1986	Costa Rica	Programas de Moradias de Interesse Social	- Fomentar a poupança e a inversão para o problema habitacional da população de baixa renda.
1989	Equador	Rede Comunitária Para o Desenvolvimento Infantil Fundo Nacional para a nutrição e proteção da população infantil	- Defender e melhorar a qualidade de vida das famílias mais pobres do campo e da cidade, tendo o desenvolvimento infantil como componente básico da estratégia de crescimento econômico e social.
1989	Venezuela	Plano de Enfrentamento da Pobreza	- Satisfazer necessidades essenciais das famílias em situação de pobreza, via fortalecimento da ação do Estado, da rede social, da coordenação institucional e da sociedade civil.

Período	país	Nome do Programa	Objetivos Gerais
1989	Venezuela	Programa de Cestas Alimentares	- Melhorar o poder aquisitivo e a capacidade de consumo das famílias em situação de pobreza crítica.
1984 - 1989	Argentina	Programa Alimentar Nacional/ Bônus Solidário (1989) - PAN	- Enfrentar a crítica situação de deficiência alimentar aguda da população mais vulnerável e em condição de pobreza
1990	Buenos Aires/ Argentina	Programa Alimentar Integral e Solidário - PAIS	- Proporcionar ajuda alimentar às famílias mais pobres; - Recriar vínculos sociais nos bairros.
1992	Argentina	Fundo de Financiamento de Programas Sociais para Comunidades Pobres do Conurbano	- Lutar contra as situações de extrema pobreza e de exclusão nos bairros mais pobres.
1988	México	Programa Nacional Solidariedade-PRONASOL	- Coordenar e supervisionar os esforços de redução da pobreza dos governos nas esferas federal, regional e local; - Articular um conjunto de projetos visando expandir, reabilitar ou aperfeiçoar a infraestrutura disponível para a provisão de serviços básicos aos mais pobres
1995	Brasil	Programa Comunidade Solidária	- Otimizar o gerenciamento de programas federais voltados para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução para maior alcance, eficácia e transparência; - Acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que signifiquem novos mecanismos de implementação de ações, articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade; - Identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos vulneráveis ainda não atendidos por outros programas. -

Fontes: GODINEZ, Armando, 1995 p. 39-61; SCHKOLNIK, Mariana,, 1995 p. 63-104; TREJOS, Juan Diego, 1995 p. 105-138; OJEDA, Lautaro, 1995 p. 139-160; Focalización de Programas Masivos en Venezuela: La Beca Alimentaria., 1995 p. 201-249; SCHAPIRA, Marie-France Prévôt, p. 41-73, jan./dez. 1997; GOLBERT, Laura, 1992 p. 43-67; LUSTIG, Nora, 1994 p. 79-96; PELIANO, Ana M., RESENDE, Luis Fernando, BEGHIN, Natahalie, 1995, p. 19-38

Quadro 2 - Políticas contra a pobreza na América Latina (anos 80-90) segundo características selecionadas.

Identificação	País período	Tipo de Benefício	População alvo	Princípios orientadores	Avaliações
Fundo social de emergência - FSE	Bolívia 1987-1991	Financiamento de projetos de alta rentabilidade social e máxima utilização de mão de obra	Formas de organização populares das periferias urbanas, a partir de critérios geográficos de oferta de serviços básicos	Focalização e compensação de carências	Não discriminou positivamente as áreas mais pobres do país por falta de demanda. Apenas 17 % das organizações das áreas de pobreza apresentaram projetos, contra 56 % de projetos oriundos de áreas de riqueza relativa.
Fundo de Inversão Social - FIS	Bolívia A partir 1991	Investimentos em saúde, saneamento básico e educação	Ênfase em critérios geográficos para alcance da população em situação de pobreza crônica	Parceria com ONGs	Melhor discriminação que programa antecessor (FSE), permanecendo problemas de focalização com 40 % dos projetos oriundos de áreas consideradas não tão pobres
Programa de integração ao desenvolvimento	Chile A partir 1980	Articulação de programas compensatórios com inversão social em programas infra-estruturais em diferentes áreas (saúde, educação, habitação, recreação, cultura, etc.)	Grupos sociais antes excluídos da cobertura da ação governamental (pré-escolares, jovens, mulheres chefe de família e idosos), comunidades e localidades especialmente postergadas	Focalização; Ação solidária e equitativa; integral; descentralizada e participativa; busca da eficiência	Concentração em ações assistenciais e paliativas; ênfase na focalização nos mais pobres menosprezou oportunidades presentes nos setores médios e não atendeu suas demandas.
Fundo de Solidariedade e Inversão Social - FOSIS	Chile A partir 1990	Banco de projetos para assistência técnica e crédito à microempresa urbana e rural; capacitação das localidades pobres para elaboração de projetos competitivos	Grupos e setores pobres organizados, em detrimento da entrega vertical de subsídios a pessoas ou famílias	Maior descentralização e melhor gestão pública, com fomento a participação local; Parceria público-privado e ONGs	Tendeu a privilegiar as instituições privadas como executoras de projetos; focalização deveria permanecer, mas seriam necessários também programas não focalizados.
Fundo de Desenvolvimento Social e ajuda monetária familiar	Costa Rica A partir 1974	Articulação de programas compensatórios com inversão social em programas infra-estruturais em diferentes áreas (saúde, educação, habitação, etc.)	Programas voltados para a população em geral e programas seletivos para população de baixa renda	Articulação da focalização com a universalização	Crise fiscal dos anos 80 promoveu redução dos recursos e da cobertura do programa; Necessidade de multiplicar fontes de financiamento, contando com participação do setor privado; Necessidade de aperfeiçoar critérios de seletividade

Identificação	País período	Tipo de Benefício	População alvo	Princípios orientadores	Avaliações
Programa de Nutrição Infantil - PNI	Costa Rica A partir anos 80	Implantação de centros de atenção integral à criança, contemplando distribuição de refeições, vigilância nutricional, assistência médica-odontológica e ações educativas; Centros de atenção como pólo irradiador de ações para a comunidade; distribuição de diferentes tipos de bônus para diferentes clientela	Pré-escolares, gestantes, nutrízes e escolares não contemplados por programas específicos de alimentação	Focalização; Participação da comunidade na gestão dos centros de atenção, via voluntariado; múltiplas formas de intervenção	Discriminação positiva ao concentrar cobertura em crianças menores de 1 ano; gestão dos centros de atenção pela comunidade mostrou-se eficiente quanto à aplicação dos recursos e manutenção das instalações na maioria das unidades; autoridades sanitárias locais sem controle sobre evolução da situação social e econômica dos beneficiários e ausência de qualificação dos gestores comunitários para realizar a avaliação; múltiplas fontes de recursos levou à dispersão do manejo, resultando no desconhecimento do montante efetivamente aplicado; recursos para manutenção e expansão do programa passaram a competir com outros, resultando em redução progressiva.
Rede Comunitária para o Desenvolvimento infantil	Equador A partir anos 80	Adoção de um modelo não convencional de atenção infantil, consistindo no apoio à família para que ela cuide das crianças e no fortalecimento das tradições culturais e comunitárias	Crianças menores de 6 anos pertencentes às famílias mais pobres no campo e na cidade	integração das ações; criação de uma rede de serviços básicos, com participação comunitária	Setores mais beneficiados não foram os mais pobres; ausência de um processo sistemático de acompanhamento das ações e frágil sistema de informações; gestão deficiente dos recursos financeiros e na realização do programado; permanência de centralismo e dirigismo
Programa alimentar integral e solidário - PAIS	Argentina A partir 1989	Fornecimento de créditos em dinheiro para realização de compras de alimentos e organização de refeitórios comunitários; créditos para pequena produção familiar e comunitária	Famílias mais pobres, não atendidas por nenhum outro programa, residentes na periferia de Buenos Aires	Participação comunitária; parceria com ONGs; articular ações compensatórias com ações infra-estruturais	Recursos desde o início foram aquém da demanda; extrema diversidade de resultados entre comunidades; gestão partidária dos recursos

Identificação	País período	Tipo de Benefício	População alvo	Princípios orientadores	Avaliações
Programa Nacional Solidariedade PRONASOL	México 1988-1993	Articulação de programas compensatórios com inversão social em programas infra-estruturais em diferentes áreas (saúde, educação, habitação, etc.) e projetos potencialmente geradores de renda para os mais pobres	Setores mais pobres da população em áreas urbanas e rurais	Coordenação dos esforços de diferentes níveis de governo; descentralização com participação comunitária; focalização	Participação reduzida da população <i>versus</i> inclusão de novos atores no processo; retorno ao clientelismo político; focalização politicamente determinada; atuou positivamente ao reconhecer pluralidades regionais; tendeu a operar segundo uma lógica de desconcentração de algumas etapas decisórias e não de efetiva descentralização.
Programa Comunidade Solidária - PCS	Brasil 1995-1998	Articulação de programas compensatórios com inversão social em programas infra-estruturais em diferentes áreas (saúde, educação, habitação, etc.) e projetos potencialmente geradores de renda para os mais pobres	Programa em geral focaliza municípios mais pobres e nestes as áreas mais pobres urbanas e rurais. Diferentes programas que integram agenda básica têm diferentes clientelas (indivíduos, famílias e grupos em determinados territórios)	Coordenação dos esforços de diferentes níveis de governo; Descentralização; participação; solidariedade; parceria; ação convergente e integrada	Concentração da oferta de programas compensatórios, particularmente na área da alimentação e nutrição; flutuação orçamentária; descentralização decisória limitada; insuficiente articulação e convergência das ações; participação popular reduzida.

Fontes: GODINEZ, Armando, 1995 p. 39-61; SCHKOLNIK, Mariana, 1995 p. 63-104; TREJOS, Juan Diego, 1995 p. 105-138; OJEDA, Lautaro, 1995 p. 139-160; Focalización de Programas Masivos en Venezuela: La Beca Alimentaria., 1995 p. 201-249; SCHAPIRA, Marie-France Prévôt, p. 41-73, jan./dez. 1997; GOLBERT, Laura, 1992 p. 43-67; LUSTIG, Nora, 1994 p. 79-96; PELIANO, Ana M., RESENDE, Luis Fernando, BEGHIN, Nathalie, 1995, p. 19-38; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos, 2001; WARD, Peter, 1994 p. 47-62; TIBURCIO, Enrique Gonzalez, 1994 p. 63-78, , CONTRERAS, Oscar F., BENNETT, Vivienne, 1994, p. 281-305, PIESTER, Kerianne, 1997 p. 469-488