

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Vanessa Cristina Duarte Apolinário

**POBREZA E PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA
CONDICIONADA DE RENDA: OS CASOS DO BRASIL E DO
MÉXICO**

Florianópolis
2012

Vanessa Cristina Duarte Apolinário

**POBREZA E PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA
CONDICIONADA DE RENDA: OS CASOS DO BRASIL E DO
MÉXICO**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Economia da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Economia.
Orientador: Prof. Dr. Lauro Francisco
Mattei

Florianópolis
2012

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade Federal de Santa Catarina

Apolinário, Vanessa Cristina Duarte

Pobreza e programas de transferência condicionada de renda [dissertação] : os casos do Brasil e do México / Vanessa Cristina Duarte Apolinário ; orientador, Lauro Francisco Mattei - Florianópolis, SC, 2012.

144 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui referências

1. Economia. 2. Bolsa Família. 3. Oportunidades. 4. Pobreza. I. Mattei, Lauro Francisco. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

A minha irmã Vivian, pelo seu amor a vida.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que a conclusão deste estudo se tornasse possível:

Ao meu orientador Lauro Mattei, pela paciência e, por acreditar que eu conseguiria concluir este trabalho.

Aos membros da banca avaliadora Beatriz Augusto de Paiva, Maria Ceci Araújo Misoczky e Valdir Alvim, pelas críticas e comentários feitos.

Aos todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Economia pelas importantes contribuições para minha formação, em especial, aos professores Silvio Antonio Ferraz Cário e Pedro Antonio Vieira.

Aos professores do curso de Economia das “Faculdades Oswaldo Cruz”, Sandro Cano, Carlos Tadao Kawamoto e Marco Antonio Luz Paupério (in memoriam), que sempre me incentivaram a dar continuidade aos estudos acadêmicos.

À Evelise Elpo, secretária da Pós-Graduação em Economia da UFSC, pela sua atenção e disposição em ajudar os alunos.

Ao financiamento fornecido pela bolsa CAPES/REUNI, imprescindível a minha manutenção na cidade de Florianópolis.

A minha família, pela compreensão nos momentos de inteira dedicação, e pelo apoio, apesar de todas as dificuldades que vem passando.

As minhas amigas Mayara Pereira dos Santos, Nádia Maria Rodrigues, Débora dos Santos, Andréa Basílio Orue Gomes, Flávia Alexandra da Silva, Carolina Vieira, por, de longe e de perto, partilhar as angústias e comemorações.

Aos meus amigos do mestrado que formaram uma grande família e que tornaram esta jornada menos difícil: Gustavo Goulart, Helberte França, Hudson Chaves, André Redivo, Geovana Corrêa, Luis Fernando Corrêa, Ricardo Torres, Juliana Dornelles e Camila Rodrigues. Em especial, Rebbeka Freire, Henrique Cavalieri e Ricardo Orso, por também dividirem um lar. E, não menos importante, aos amigos que fiz por meio do mestrado: Simone Follman, Francieli Santos, Fernanda Perin, e Juliana Zoz.

Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver.

(Thomas More, 1516)

De cada um, de acordo com suas habilidades, a cada um, de acordo com suas necessidades.

(Karl Marx, 1875)

RESUMO

Apesar da queda da pobreza verificada no Brasil e no México nos últimos anos, o número de pessoas nesta situação ainda é significativo. A proporção de pessoas consideradas pobres em relação à população total no ano de 2009 no Brasil foi de 21,42% (40 milhões de brasileiros) e, quanto à população extremamente pobre, a taxa é de 7,28% (13,5 milhões de pessoas). Neste sentido, a superação da pobreza e pobreza extrema continua sendo um grande desafio. Os programas de transferência de renda condicionada PTCs, considerados inovação das políticas sociais na América Latina, são defendidos e disseminados por agência multilaterais como modelo de combate a pobreza. Assim, o objetivo deste trabalho é realizar um estudo analítico-descritivo dos programas Bolsa Família (Brasil) e Progres/Oportunidades (México) buscando verificar as semelhanças e divergências entre os programas, e seus respectivos modelos de PTCs. Para isso foi realizada uma revisão bibliográfica sobre concepções de pobreza, políticas públicas e estratégias de combate à pobreza, além de uma descrição da estratégia de combate a pobreza nos dois países selecionados, apresentando os programas de transferência de renda em curso. Finalmente, foi realizada uma análise comparativa dos programas implementados nos dois países, destacando o comportamento dos principais indicadores de pobreza e o desempenho dos programas de transferência de renda. Apesar da melhora dos indicadores de pobreza e desigualdade nos últimos anos em ambos os países, em parte atribuída às transferências de renda, ainda há muito a ser feito. Outros aspectos da pobreza, que compreendem as necessidades básicas dos indivíduos são afetadas pela qualidade e expansão da oferta de serviços públicos, do acesso aos serviços essenciais às residências e ao acesso à habitação. Neste sentido, é preciso avançar a ideia dos PTCs como parte de uma estratégia integrada de proteção social, onde o programa de transferência de renda condicionada seria um dos componentes de uma estratégia mais abrangente de luta contra a pobreza.

Palavras-chave: *Bolsa Família, Oportunidades, Pobreza.*

ABSTRACT

Despite the decline in poverty occurred in Brazil and Mexico in recent years, the number of people in this situation is still significant. The proportion of people considered poor in the total population in 2009 in Brazil was 21.42% (40 million Brazilians) and as for the extremely poor population, the rate is 7.28% (13.5 million people). In this sense, the elimination of poverty and extreme poverty remains a major challenge. The programs of conditional cash transfer PTCs, members considered innovation policies in Latin America, are upheld and disseminated by multilateral agency as a model for fighting poverty. The objective of this work is to perform a descriptive analysis between programs Bolsa Familia (Brazil) and Progres a / Oportunidades (Mexico) in order to discuss the level of contribution of these programs to eradicate poverty. For this we conducted a literature review on concepts of poverty, public policies and strategies to combat poverty, as well as a description of the strategy to combat poverty in the two selected countries, presenting programs of income transfer in progress. Finally, we performed a comparative analysis of the programs implemented in both countries, highlighting the behavior of key poverty indicators and the performance of income transfer programs. However, despite improvement of indicators of poverty and inequality in recent years in both countries, partly attributed to transfers of income, there is still much to be done. Other aspects of poverty, which comprise the basic needs of individuals, are affected by the quality and expansion of public services, access to the essential services residences and access to housing. In this sense, it is necessary to advance the idea of PTCs as part of an integrated strategy for social protection, where the program of conditional cash transfer would be one component of a broader strategy to combat poverty.

Keywords: *Bolsa Família, Oportunidades, Poverty*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Proporção da população em situação de pobreza e extrema pobreza – 1989-2010.....	102
Figura 2 - percentual da população que reside em habitação própria – 1990-2010	110
Figura 3 - População atendida, população objetivo e população potencial do Programa Oportunidades, em milhares – 2000-2012	117
Figura 4 - População atendida e meta de atendimento do Programa Bolsa.....	119
Figura 5 - Decomposição do gasto social, por área da política social, 1990-2010	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Linhas de pobreza e extrema pobreza - em renda familiar per capita (R\$).....	78
Quadro 2 - Condicionalidades aos beneficiários do Bolsa Família.....	80
Quadro 3 - Valores das bolsas educacionais em pesos*, por série cursada e gênero.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Acompanhamento das Condicionalidades do Bolsa Família - em %	72
Tabela 2 - Nº de inscritos no CadÚnico <i>versus</i> nº famílias atendidas pelo Bolsa Família - em milhões de famílias	77
Tabela 3 - Mudanças nos valores nos benefícios financeiros pagos aos beneficiários do PBF - em R\$	79
Tabela 4 – Valores* dos apoios para compra de Material Escolar, em pesos.....	94
Tabela 5 - Razão do hiato e hiato quadrático, por linha de pobreza e país – 1989-2010	103
Tabela 6 - % do orçamento mensal gasto com alimentação, por faixa de renda, em 2011	105
Tabela 7 - percentual de pessoas pobres e extremamente pobres, por faixa de anos de estudo.....	106
Tabela 8 - percentual de pessoas pobres e extremamente pobres, por situação de trabalho e área geográfica.....	107
Tabela 9 - % de pessoas com acesso aos serviços básicos essenciais no domicílio, área geográfica.	109
Tabela 10 – Orçamento, Gastos e Benefício Monetário, Bolsa Família e Oportunidades, 2011	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIBF II	Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGPBF	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
CIP	Centro Internacional de Pobreza
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	Índice de Desenvolvimento da Família
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social
LBM	Linha de Bem Estar Mínimo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAL	Programa de Apoio Alimentar
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PBF	Programa Bolsa Família
PCFM	Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PGMRF	Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Plano Plurianual
PROGRESA	Programa Nacional de Educação, Saúde e Alimentação
Pronasol	Programa Nacional de Solidariedade
PTCs	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (MDS)
SRM	Social Risk Management
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	27
1.1 OBJETIVOS	30
1.2 HIPÓTESE.....	30
1.3 METODOLOGIA	31
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	32
2. POBREZA, PROTEÇÃO SOCIAL E CONCEPÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA.....	35
2.1 POBREZA	35
2.1.1 Concepção de pobreza	35
2.1.2 Medidas de Pobreza.....	37
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL...41	
2.2.1 Breve Histórico Sobre a Proteção Social.....	47
2.3 FOCALIZAÇÃO, UNIVERSALIZAÇÃO E ENFRENTAMENTO DA POBREZA.....	52
3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ORIGENS E CARACTERÍSTICAS DESSES PROGRAMAS.....	63
3.1 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	63
3.1.1 Antecedentes do Programa Bolsa Família: as iniciativas regionais.....	65
3.1.2 O início do governo Lula e a criação do Programa Bolsa Família- PBF	70
3.1.3 Perspectivas para o futuro do programa Bolsa Família .81	
3.2 PROTEÇÃO SOCIAL NO MÉXICO.....	84
3.2.1 Antecedentes do <i>Oportunidades</i> : O Programa Progresas 88	
3.2.2 Programa <i>Oportunidades</i> : O Início.....	89
3.2.3 Estrutura do programa <i>Oportunidades</i>	90
3.2.4 Características do programa <i>Oportunidades</i>	90
4. ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES.....	99
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA: BRASIL E MÉXICO ..99	
4.1.1 Pobreza	100
4.1.2 Perfil dos pobres – Educação, mercado de trabalho e feminilidade da pobreza	105
4.1.3 Serviços essenciais disponíveis e habitação.....	108
4.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ESTRUTURA DOS PTCs	110

4.2.1 Relação do programa com o sistema público de proteção social	110
4.2.2 Estrutura do programa com relação a gestão e intervenção local.....	112
4.2.3 Abrangência do programa: população meta e focalização, elegibilidade, número de beneficiários, relação beneficiário/população alvo.....	114
4.2.4 Condicionais e monitoramento, portas de saída..	119
4.2.3 Benefícios, gastos com os programas e gastos sociais...	124
4.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS	129
4.3.1 Impactos na redução da pobreza	129
4.3.2 Impactos na redução desigualdade	130
4.3.3 Eficiência da focalização	131
4.3.4 Impactos na educação	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141

1. INTRODUÇÃO

Apesar da queda da pobreza verificada no Brasil entre 1995 e 2009, o número de pessoas nesta situação ainda é significativo. A proporção de pessoas consideradas pobres em relação à população total no ano de 2009 foi de 21,42%, ou seja, existe cerca de 40 milhões de brasileiros¹ nesta situação. Quanto à população considerada extremamente pobre, a taxa é de 7,28%, ou seja, 13,5 milhões de pessoas. Neste sentido, um dos grandes desafios do Brasil é a superação da extrema pobreza, desafio este reconhecido inclusive pela própria Presidenta Dilma Rousseff².

O combate à pobreza, no entanto, começou a fazer parte da agenda pública recentemente. Até a década de 1990, o debate acerca das questões sociais no Brasil não tinha espaço significativo. As políticas sociais eram consideradas fragmentadas e descontinuadas, atendendo as consequências do modelo de desenvolvimento econômico concentrador de renda (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). A garantia de um mínimo social inicia-se com a criação do salário mínimo³. No entanto, esta política atendia, essencialmente, a população urbana e com trabalho formal enquanto que os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais não eram beneficiados.

Com o processo de industrialização, as demandas sociais se expandiram e o Estado ampliou a provisão de serviços públicos tais como educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, transportes, que são também investimentos necessários para a expansão da indústria e desenvolvimento econômico do país.

Na década de 1970 e meados de 1980, período de vigência do regime militar, observou-se uma expansão do Sistema de Proteção Social. Entretanto, este feito tinha como objetivo compensar a repressão

¹ A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada pelo IPEA a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

² Em pronunciamento na formatura de diplomatas do Instituto Rio Branco no dia de 20/04/2011, a presidente Dilma Rousseff declarou que o principal desafio do Brasil é a erradicação da extrema pobreza.

³ O salário mínimo no Brasil foi criado em 1934 e implantado em 1940.

vivenciada pela população no período (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Em 1970 a taxa de pobreza no país era de 68,4% da população, que decresceu para 35,3% em 1980⁴, mas voltou a crescer a partir de 1981.

Os anos de 1980 foram marcados por instabilidade macroeconômica, apresentando no Brasil altos índices de inflação durante toda a década, além da crise fiscal. Dessa forma, as políticas econômicas eram voltadas para estabilização. Porém, este era num momento de transformações econômicas, sociais e, particularmente, no mundo do trabalho, em decorrência da Revolução Tecnológica Mundial e, conseqüentemente, estas mudanças desencadearam a precarização do trabalho e o desemprego estrutural, ampliando a pobreza (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Neste contexto, a dívida social se acumulava e mobilizava a sociedade para a ampliação dos direitos sociais, que passam a ser assegurados no processo de redemocratização do país com o conceito de Seguridade Social da Constituição Brasileira de 1988.

A ampliação dos direitos sociais, conquistada na Constituição de 1988, entretanto, é interrompida pela adoção de políticas neoliberais na década de 1990. O Estado tinha como principal objetivo a estabilização macroeconômica, adotando assim, políticas de restrição fiscal, o que impedia a expansão dos gastos sociais; bem como a abertura econômica, que num contexto de globalização financeira, produtiva e comercial acarretou em diversas conseqüências para as empresas e a força de trabalho. Para Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a adoção destas ações

teve como conseqüência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com conseqüente ampliação e aprofundamento da pobreza (p.27)

Deste modo, num momento em que o Estado deveria ampliar seu atendimento aos cidadãos, diante do aumento da pobreza e do desemprego (principalmente estrutural), ocorreu o inverso, a década de 1990 inicia-se com desregulamentação do Sistema de Proteção Social.

⁴ Ver Rocha (2004).

A instituição de uma renda mínima, representada pelos Programas de Transferência de Renda, passou a integrar a agenda pública a partir da apresentação do projeto do Senador Eduardo Suplicy em 1991, propondo um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O programa previa uma complementação de até 30% da diferença entre a renda do indivíduo e a cifra de R\$ 240,00, para os cidadãos com mais de 25 anos. Todavia, o projeto do Senador Suplicy não foi implementado.

Os programas de transferência de renda surgem no Brasil através de iniciativas regionais. Os primeiros programas, implantados em 1995, foram o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar - PGMRF de Campinas e o Programa Bolsa Escola do Distrito Federal. Estes programas realizavam repasses monetários às famílias mediante o cumprimento de condicionalidades, dentre elas manter as crianças na escola.

Em 2001, o governo federal implantou o Programa Nacional do Bolsa Escola, com objetivos semelhantes as iniciativas regionais, ou seja, realizar a transferência de renda com a exigência, por parte das famílias, de manutenção das crianças na escola. Em 2003 o Governo Federal lançou o Bolsa Família integrando outros programas federais⁵.

Na América Latina, diversos países também passaram pelas reestruturações dos anos 1980 e 1990, com consequências semelhantes a do Brasil, ou seja, retrocesso da questão social e ampliação da pobreza (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007). Nesse sentido, o México foi pioneiro na implantação do programa de transferência de renda para atender famílias extremamente pobres. Em 1997, foi criado o PROGRESA para atendimento das famílias de ambientes rurais. Em 2001, no governo do Presidente Vicente Fox Quesada, o programa ganhou um novo nome, Oportunidades, ampliando sua cobertura para regiões urbanas.

Além dos governos nacionais, o Banco Mundial e outras agências multilaterais, no âmbito do Social Risk Management (SRM), têm defendido e disseminado os programas de transferência de renda (PTRs) como modelo de combate à pobreza. Estes programas permitiriam aos governos atacarem o problema da pobreza, sem comprometer os gastos públicos, através da ação focalizada do gasto (COBO; LAVINAS; VEIGA, 2010).

⁵ Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

Assim, diante da grande quantidade de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, da alta desigualdade na distribuição de renda, bem como da disseminação de políticas sociais focalizadas, a principal questão a ser discutida neste estudo é: Quais as contribuições dos programas de transferência renda condicionada (PTCs) na erradicação da pobreza? Como os PTCs possuem diferenças em relação a seus aspectos, tais como motivações, origens, desenhos, foco prioritário, evolução e mudanças posteriores, propõe-se realizar uma análise comparativa dos principais programas da América Latina, o Bolsa Família (Brasil) e o Oportunidades (México).

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral é fazer um estudo analítico-descritivo dos programas Bolsa Família (Brasil) e Progres/Oportunidades (México) buscando verificar as semelhanças e divergências entre os programas, e seus respectivos modelos de PTCs . Este objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

1. Fazer uma revisão bibliográfica sobre concepções de pobreza, políticas públicas e estratégias de combate à pobreza;
2. Descrever a estratégia de combate a pobreza nos dois países selecionados, apresentando os programas de transferência de renda em curso;
3. Realizar uma análise comparativa dos programas implementados nos dois países, destacando o comportamento dos principais indicadores de pobreza e o desempenho dos programas de transferência de renda.

1.2 HIPÓTESE

Em virtude da disseminação dos programas de transferência condicionada de renda entre diversos países como estratégia de combate a pobreza, os programas Bolsa Família (Brasil) e Oportunidades (México), maiores representantes dos PTCs têm papel decisivo na erradicação da pobreza, tanto na pobreza medida pela renda quanto em outras dimensões de representação da pobreza, considerando aqui uma visão multidimensional dela.

1.3 METODOLOGIA

A fim de buscar os objetivos propostos, o método utilizado neste estudo será o histórico-comparativo, além de verificação empírica. Segundo Marconi e Lakatos (2008) o método histórico “consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje” deste modo, para analisar a pobreza e suas medidas de combate atuais é necessário verificar suas origens no passado.

Para Skocpol e Sommers (1980 apud SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998), há três tipos de análise comparativa: (i) um exame sistemático da covariação existente entre os casos, buscando gerar e controlar hipóteses; (ii) uma análise de uma série de casos “com objetivo de mostrar que muitos deles podem ser iluminados de maneira útil mediante um conjunto de conceitos e categorias ou por um modelo concreto” (p. 58), ou seja, seria uma demonstração paralela, importante na elaboração de teorias no campo dos estudos internacionais; (iii) um contraste de contextos, onde é realizada uma comparação de dois ou mais casos, buscando por em evidência suas diferenças recíprocas.

Dessa forma, o estudo comparativo permite que sejam verificadas semelhanças e divergências, entre características da população de dois países, Brasil e México, e seus respectivos modelos de políticas sociais.

Quanto à verificação empírica, será analisada a contribuição destes programas para a redução da pobreza, além de informações sobre a condição de vida desta população, com indicadores sociais sobre emprego, educação, acesso aos serviços básicos. Neste sentido, “o insumo principal na elaboração do diagnóstico dos problemas sociais é a informação sobre as condições de vida dos beneficiários; que pode ser quantitativa ou qualitativa”. (ROMERO, 2008, pg. 46)

Para atingir o primeiro objetivo específico será apresentada uma discussão sobre as políticas públicas, as estratégias de combate a pobreza e os debates sobre o aspecto multidimensional da pobreza, as condicionalidades e focalização do programa. Além disso, será realizada também uma síntese das diversas concepções ou representações da pobreza, destacando dentre estas qual foi adotada na elaboração de cada programa, tanto o brasileiro quanto o mexicano.

No tocante ao objetivo de verificar o papel destes programas na estratégia de combate a pobreza nos respectivos países será apresentada

uma síntese das políticas de combate à pobreza adotadas no Brasil e no México. Além disso, será realizada uma descrição dos programas Bolsa Família e Oportunidade apresentando as informações acerca do desenho dos programas, tais como concepção, objetivos, dimensão, delimitação da população beneficiária, seleção de beneficiários, benefícios, monitoramento e avaliações. Serão usados documentos oficiais e outros estudos sobre os programas.

A pobreza é um conceito multidimensional, portanto, é necessário que sejam analisadas distintas variáveis que possam caracterizar a situação de pobreza, além da renda. Neste sentido, serão apresentadas informações sobre as avaliações realizados dos PTCs em relação aos seus impactos na pobreza, na desigualdade da distribuição de renda e na educação das famílias atendidas.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos. O capítulo introdutório apresenta o tema e o problema de pesquisa, os objetivos e a metodologia a ser empregada.

No segundo capítulo encontram-se alguns conceitos de pobreza e formas de medição dela, bem como a relação entre Estado e a proteção social, com um breve histórico da proteção social. Além de uma discussão sobre as concepções de enfrentamento da pobreza na qual esta inserido o debate entre focalização e universalização da política social.

O terceiro capítulo é composto pelas origens do combate à pobreza no Brasil e no México, bem como os antecedentes dos programas Bolsa Família e Oportunidades. Neste capítulo é apresentado também a estrutura e características operacionais dos programas, abrangendo aspectos de elegibilidade, objetivos, benefícios e condicionalidades.

No capítulo 4 será apresentada uma caracterização da pobreza no Brasil e no México apresentado a evolução da pobreza no período 1990-2010, bem como o perfil da população em situação de pobreza e extrema pobreza com relação aos aspectos educacionais, mercado de trabalho, além do acesso à serviços essenciais disponíveis e a habitação. O capítulo também aborda uma comparação das características dos dois programas, e é finalizado com os principais resultados das avaliações de impacto do programa Bolsa Família e Oportunidades.

O quinto e ultimo capítulo apresenta as considerações finais desta dissertação.

2. POBREZA, PROTEÇÃO SOCIAL E CONCEPÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

2.1 POBREZA

2.1.1 Concepção de pobreza

Tratar de políticas de enfrentamento da pobreza demanda alguma discussão sobre o que é e quais são as medidas de pobreza. Em sua tese de doutorado, Freitas (2004) aborda diversos aspectos da pobreza, baseada em um mapa de representação da pobreza elaborado por Miralles (1996), que a classifica como ontológica, descritiva, interpretativa e topológica.

A representação ontológica discute a essência da pobreza, discorre sobre o que é ser pobre, cujas respostas são apresentadas em três tipos: o pobre como pessoa, o pobre como vítima do sistema e o pobre como agente. A representação descritiva questiona: como caracterizar a pobreza? quais são seus atributos? Identifica-se, então, a pobreza como ausência de renda, como falta de recursos e como falta de qualidade de vida. A causa da pobreza é analisada no tipo interpretativo de representação, que pode ser dividido em parcial, cujas origens da pobreza são o desemprego, a proteção social e a família, e em abrangente, cujas causas são a natureza humana, o capitalismo e a modernidade/globalização. Finalmente, a topológica que identifica o lugar do pobre na sociedade, definindo o pobre como oprimido, explorado, excluído e como membro de baixa renda.

Freitas (2004) salienta que as representações da pobreza apresentadas em seu trabalho não são necessariamente excludentes, elas podem ser complementares e até confundíveis. Além disso, mesmo que esteja em destaque um tipo de representação em determinado momento histórico, outros tipos podem coexistir.

Neste trabalho, não serão discutidos todas estas representações do que é ser pobre e do que é a pobreza, apenas algumas concepções principais e também aquelas usadas na elaboração das políticas analisadas, além das principais discussões sobre os aspectos da pobreza.

É importante destacar que a percepção dos gestores públicos sobre o fenômeno da pobreza – o que ela é? quais são suas causas? – bem como a medida para verificar o número de pessoas que estão nesta

situação é fundamental para o processo de formulação das políticas de combate à pobreza. Desse modo, ao identificar estes aspectos é possível compreender a formação destas políticas.

Assim como será discutido sobre os fatores que influenciam a proteção social, aspectos de ordem econômica e política também são determinantes tanto a concepção do que é pobreza quanto as suas causas e como ela é tratada em uma sociedade historicamente.

Durante muito tempo a assistência ao pobre era proveniente da caridade. Havia considerável participação da igreja nas políticas de auxílio aos pobres sob a forma de caridade e solidariedade. Neste sentido, aqueles que eram involuntariamente pobres precisavam ser assistidos pela sociedade, ao passo que o indivíduo que abdicasse de suas posses seria uma pessoa honrada e teria seus pecados salvos, vivendo involuntariamente na pobreza – considerado, portanto, um ato nobre (FREITAS, 2004).

A pobreza pode ser também atribuída ao capitalismo, como resultado da superexploração do trabalho. A exploração da classe trabalhadora garante a existência do modelo de sociedade capitalista sustentando a estrutura de poder em benefício dos interesses de “atores poderosos e privilegiados” (FREITAS, 2004, p. 62). Do mesmo modo, Schwartzman (2004) aponta a pobreza como consequência da estrutura do capitalismo, onde o detentor do capital mantém a exploração do trabalho, e o poder das elites parasitam o trabalho alheio e saqueiam os recursos públicos. Assim, o sistema de exploração tornaria as pessoas alienadas, fazendo com que as mesmas ignorassem suas próprias dificuldades e necessidades.

Recentemente, e principalmente após a ampliação do comércio mundial e do desenvolvimento da globalização que ocorreu no final do século XX, a pobreza, ou o acréscimo de pessoas vivendo nesta situação, está relacionada ao aumento do desemprego e à precarização do trabalho. As políticas econômicas neste período estavam voltadas para estabilização macroeconômica. Porém, este era um momento de transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho, em decorrência da Revolução Tecnológica mundial. Dessa forma, o foco da política econômica recaiu na estabilização quando esta deveria acompanhar as mudanças que estavam ocorrendo, conseqüentemente, provocaram a precarização do trabalho e o desemprego estrutural, ampliando a pobreza (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Outra discussão importante sobre a pobreza é a relacionada às transformações na estrutura da família. Kliksberg (2001) considera que a deterioração de parâmetros socioeconômicos básicos causou uma desestruturação da família nuclear, que por sua vez, torna a família mais vulnerável em situações de adversidade. Os programas que serão analisados consideram este aspecto em seu escopo ao centralizar a família como beneficiária. Deste modo, as mudanças que a industrialização e sistema capitalista trouxeram para a unidade familiar a deixaram mais vulnerável⁶.

Por fim, existem ainda as classificações de pobreza crônica e transitória. A pobreza crônica pode ser definida como privação por um longo período, enquanto que a transitória se refere a flutuações da renda observada em torno da linha de pobreza. Hulme e Shepherd (2003 apud RIBAS et al., 2011) definem a pobreza crônica através de três categorias: (1) duração da pobreza, que se refere à indivíduos com renda per capita persistentemente abaixo da linha de pobreza ao longo do tempo; (2) abordagem de componentes, onde há uma distinção entre o componente constante da renda/consumo (crônica) do componente de flutuação (transitória); (3) deficiência futura, combina renda corrente com sua variância para estimar a probabilidade de pobreza crônica futura.

2.1.2 Medidas de Pobreza

A definição do que é ser pobre tem uma longa discussão sem um consenso aparente. Estudiosos da pobreza trabalham com critérios de renda, nutricionais, necessidades básicas ou mínimas, multidimensionais, enfim, critérios estes que fazem parte da elaboração de uma política antipobreza.

De acordo com Hagenaars e De Vos (1988 apud KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006), a pobreza pode ser definida por três categorias: absoluta, relativa e subjetiva e dentro destas categorias existem ainda diversas variações do que é ser pobre. Desse modo, é considerado pobreza absoluta ter menos do que um mínimo objetivamente definido.

Este mínimo tem sido elaborado na literatura da pobreza de diversas formas. Dentre elas podemos citar a concepção de pobre pela

⁶ Este assunto será melhor abordado na próxima seção.

óptica da subsistência, que é usada desde a era vitoriana⁷, com elaborações voltadas a necessidades nutricionais do indivíduo. Dessa forma, considera-se pobre aquele cuja “renda não é suficiente para obter os bens materiais necessários para manter somente a sobrevivência física” (MATTEI, 2009, pg.5).

Nos anos 1960/1970, ganha evidência a ideia de que é pobre quem não tem acesso as necessidades básicas. Nesse sentido, eram considerados pobres aqueles que não tinham acesso às necessidades mínimas de consumo das famílias. Necessidades estas relacionadas a alimentos, vestimentas e habitação, e equipamentos das casas. Outra concepção de necessidades básicas esta relacionada aos serviços essenciais disponíveis as comunidades, que incluem água, saneamento básico, educação, saúde, transportes e acesso a serviços culturais e, para o meio rural, acesso a terra e equipamentos de trabalho (MATTEI, 2009).

Ainda na categoria de pobreza absoluta, esta pode ser definida por proporções de gastos com alimentação na renda total da família, conhecida como Lei de Engel; pela razão entre custos fixos do domicílio, tais como energia, transporte, educação, aluguel, etc. e a renda total; pela razão entre gasto corrente e renda, onde seria pobre a pessoa que recorre constantemente a empréstimos para sobreviver (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006).

As medidas de pobreza usualmente são elaboradas a partir da renda das famílias ou indivíduos. Esta se tornou a forma de medição mais empregada devido à facilidade ao acesso a dados de renda, uma vez que os dados estatísticos que seriam utilizados em outras formas de mensuração da pobreza são inexistentes ou escassos. Assim, duas medidas monetárias são fortemente utilizadas: a Linha de Pobreza e Linha de Pobreza de 1 dólar ao dia.

A Linha de Pobreza é normalmente usada para estatística do número de pobres em âmbito nacional. Após elaborarem um mínimo necessário de acordo com cada sociedade/país, este é quantificado monetariamente e todos aqueles que possuem renda abaixo da linha determinada são considerados pobres. Esta é uma medição usada também pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe - Cepal. Rocha (1999) elaborou para o Brasil Linhas de Pobreza e

⁷ Meados do século XIX.

Extrema Pobreza por estado e por meio urbano e rural, encontrando diferentes valores, o que demonstra a grande diversidade do país.

Mais comumente usado para comparação entre países esta a medição de pobreza através da Linha de 1 dólar por Paridade do Poder de Compra (PPC). Conforme Mattei (2009) este valor arbitrário foi adotado pelo Banco Mundial, pois na época era a linha encontrada dos países mais pobres do mundo. A Linha de 1 dólar (PPC) agrega além da cesta de alimentos, outros custos não alimentares, que incluem vestuário, moradia, saúde, educação e, é periodicamente atualizado. Entretanto, de acordo com Freitas (2004), esta forma de medição para comparação entre países não contempla as diversidades entre as sociedades comparadas, uma vez que o “núcleo de destituição absoluta, do qual resultam as mais diversas formas de privação, difere de país para país, tornando difíceis certas formas de comparação que envolvem o estabelecimento de padrões mínimos de necessidades”(p.85).

A pobreza relativa, por sua vez, abrange aqueles que têm menos do que outros na sociedade, cuja definição que mais se destaca é a privação relativa de um conjunto de bens considerados comuns naquela sociedade (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006). Neste sentido, Mattei (2009) define a privação relativa como privação de renda e de outros recursos materiais e aos serviços sociais (saúde, educação, alimentação, nutrição e saneamento básico). Romão (1993 apud FREITAS, 2004) conceitua o prisma relativo através da comparação da posição do indivíduo na sociedade, e destaca a proximidade desta percepção de pobreza com a desigualdade na distribuição de renda.

Durante a segunda metade do século XX acreditava-se que o crescimento econômico, que, por consequência, aumentaria o emprego, padrão de vida e salários reais, era condição necessária para a redução da pobreza. Este conceito foi bastante divulgado a partir da hipótese de Kuznets, onde haveria uma maior desigualdade nos primeiros estágios do crescimento econômico até que chegaria um ponto máximo e começa a declinar nos estágios mais avançados de crescimento, caracterizando o “U invertido”. Este argumento foi utilizado para justificar as políticas econômicas no Brasil dos anos 1960/70, com a ideia de “fazer o bolo crescer para depois distribuir”. No entanto, vários estudos criticam esta teoria, entre eles Gafar (1998 apud KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006), que defende o crescimento como condição necessária, mas não suficiente para a redução da pobreza, pois se “o crescimento for urbano-viesado, capital intensivo e concentrador de

emprego nos postos qualificados, a pobreza pode até crescer, mesmo com um aumento de PIB per capita” (p.92).

Além da relação com a desigualdade na distribuição de renda, a noção de pobreza relativa esta vinculada a tese de Amartya Sen, que defende a ideia de que o importante seria promover a busca da igualdade nas capacidades dos indivíduos, para que estes tenham a liberdade de utilizar bens para realizar um funcionamento (obter satisfação ou felicidade). Dessa forma, o conceito de pobreza assumiria a forma relativa na medida em que cada sociedade tem determinados bens que considera indispensável à vida (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006).

As diversas definições de pobreza, necessidades básicas, qualidade de vida contribuíram para a emergência de conceitos multidimensionais de pobreza. Os estudos sobre medidas de pobreza multidimensional têm utilizado sofisticadas técnicas estatísticas e matemáticas. Layte, Nolan e Whelan (2000 apud KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006), por exemplo, usam análise fatorial para construir dimensões que melhor representem as privações que compõem a medida de pobreza. Para isto, utilizaram indicadores não monetários de bem-estar e de infraestrutura dos domicílios.

Alguns estudos sobre o Brasil desenvolveram medidas multidimensionais de pobreza como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Família – IDF⁸, desenvolvido por Barros et al. (2003). Os autores utilizaram 48 indicadores, calculados a partir das PNADs, criando seis dimensões para compor tal índice: ausência de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais.

Já o estudo de Kageyama e Hoffman (2006), no qual o objetivo era analisar a pobreza no Brasil combinando a medida tradicional de renda com aspectos do bem-estar, apresenta quatro grupos de comparação elaborados a partir de critérios monetários e não monetários (água encanada, banheiro/sanitário, luz elétrica).

⁸ Este índice é disponibilizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) através do Aplicativo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). As informações para composição do índice são fornecidas pela base de dados do CadÚnico, permitindo aos gestores do município a análise da situação da famílias cadastradas em cada município.

Neste sentido, Eli da Veiga (2011) aponta para a necessidade de definição da pobreza não apenas pelo aspecto da renda, mas pelo seu caráter multidimensional, “pois é pobre mesmo quem tenha boa renda se estiver impedido de convertê-la em vida decente por falta de saúde, de educação e de muitas outras carências, principalmente habitacionais” (A11). Celso Furtado em depoimento⁹ à Comissão Mista do Congresso para estudar as medidas de combate a pobreza, também aponta para o questão da habitação, onde defende que o maior problema da pobreza, do ponto de vista de sua resolução, é a habitação. Eli da Veiga (op. Cit.) critica também a existência de uma única linha de pobreza para todo o território brasileiro, tendo em vista a diversidade no custo de vida das regiões. Nesse sentido, o autor menciona a discussão na Europa e EUA sobre uma nova medida de pobreza levando em consideração outras variáveis, cujo projeto dos EUA, *Supplemental Poverty Measure* (SPM), esta em fase de elaboração e, previa entrar em vigor em novembro de 2011, mas ainda encontra dificuldades em suas medições.

As visões multidimensionais para medição da pobreza têm sido recomendadas por muitos autores para incorporarem o escopo dos programas de combate à pobreza, e servirão como referencia para os indicadores analisados no quarto capítulo deste trabalho. Após esta discussão sobre concepção e medidas de pobreza, serão apresentados alguns conceitos sobre políticas públicas, políticas sociais e proteção social, além de um breve histórico sobre a proteção social.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL

Para compreender o conceito de políticas públicas, Höfling (2001, p.31) defende que é importante saber o que se entende por Estado e por governo, respectivamente, “conjunto de instituições permanentes” e “conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe para a sociedade como um todo”. Desse modo, as políticas públicas seriam a implantação de um projeto de governo, através de programas e projetos para determinados setores, resultante de um conjunto de decisões com o intuito de atender as demandas da

⁹ Em depoimento do professor Celso Furtado perante a Comissão Mista do Congresso Nacional para estudar as medidas de combate à pobreza, realizado em dezembro de 2000, na residência de Celso Furtado, no Rio de Janeiro *In: Suplicy* (2002).

sociedade. Estas decisões resultariam em princípios e procedimentos (formais e informais) norteadores para a ação do poder público (TEIXEIRA, 2002, p.2).

O estudo das políticas públicas tem diversas teorias e focos de análise. Na Europa, por exemplo, os trabalhos eram direcionados ao papel do Estado e do governo na produção de políticas públicas, elaborando teorias explicativas. Já nos EUA se investigava as ações dos governos, analisando seus programas e políticas.

Para Souza (2006) “políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (p.25). Neste sentido, Frey (1999) aponta que a análise pode ser feita de acordo com o problema a ser investigado, podendo ser tanto uma abordagem voltada ao sistema político, com questionamentos acerca do que é um bom governo ou Estado, como voltado a discutir e identificar as forças políticas cruciais ao processo decisório, ou até mesmo um campo específico das políticas públicas (econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais). Nas palavras de Frey (Op. Cit., p. 216), “o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições de estratégias escolhidas para a solução de problemas específicos” quando se refere aos resultados que um sistema político produz.

As políticas públicas sociais – que abrangem ações voltadas para a área de educação, saúde, previdência, assistência social, habitação, saneamento – dependem do padrão de proteção social do Estado que as aprovisionam. Neste sentido, para Höfling (2001) o Estado atua na “redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico”.

A origem e desenvolvimento da proteção social ou da atuação do Estado no fornecimento das políticas sociais têm diversas interpretações. Um estudo de Marta Arretche (1995) identifica abordagens da emergência do Welfare State que se classificam como de ordem política, institucional e econômica. Nesse sentido, serão apresentados alguns estudos que evidenciam os condicionantes de ordem econômica, sejam eles os que defendem que o Bem-Estar Social é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades, cujos principais autores são Harold Wilensky, Richard Titmuss e T. H. Marshall e, aqueles cujas análises

que apontam o Welfare State como sendo uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, como no caso dos trabalhos de James O'Connor e de Clauss Offe.

O surgimento do Welfare State é abordado por Wilensky (1975) como consequência das mudanças ocasionadas pela industrialização. O trabalhador urbano tinha rotinas e atribuições diferentes do camponês. Neste sentido, ocorreram transformações nas habilidades profissionais necessárias, na qualificação, na divisão social do trabalho, entrada da mulher no mercado de trabalho e mudanças na participação das crianças¹⁰, bem como a competição no ambiente profissional, além do aumento da proporção de idosos na população. A industrialização trouxe, por conseguinte, um aumento da urbanização, além de outras mudanças, como as demográficas e na estrutura das famílias (WILENSKY; LEBEAUX, 1965).

Estas transformações acarretaram o surgimento de demandas sociais, como foi o caso da necessidade de proteção do trabalho infantil. As novas necessidades derivadas do desenvolvimento da industrialização são, portanto, responsáveis pela atuação do Estado, ou seja, por “padrões mínimos, garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade” (WILENSKY; LEBEAUX, 1965, p.14).

Segundo esses autores, um fator de grande importância para o desenvolvimento da proteção social é a acumulação de riquezas propiciada pela industrialização. Há, portanto, uma correlação entre crescimento industrial e gastos sociais, tornando o excedente nacional condição necessária para a expansão de gastos sociais. Neste sentido, nações com baixo desenvolvimento industrial têm um sistema de proteção social incipiente ao passo que nações mais ricas se tornam cada vez mais semelhantes em relação à cobertura de seus programas sociais. Com esta conclusão, Wilensky exclui a influência do regime político no desenvolvimento da Welfare State, pois a “lógica da industrialização” torna a estrutura social dos países mais desenvolvidos semelhantes.

¹⁰ As crianças que antes ajudavam na atividade agrícola, ou seriam fontes de gastos, na medida em que não ajudariam mais sua família na atividade produtiva e necessitariam, além das necessidades básicas como alimentação, vestuário, de investimento em educação; ou concorrentes no mercado de trabalho.

Similarmente, Titmuss (1963) discute o impacto da industrialização sobre a atuação do Estado na forma de políticas sociais, tendo em vista a relação entre os programas de bem-estar social e a “crescente divisão do trabalho na sociedade e, simultaneamente, um grande crescimento na especificidade do trabalho” (p. 43). A partir desta análise, Arretche (1995) afirma que o autor está de acordo com a tese de Durkheim sobre a divisão social do trabalho onde o indivíduo se torna mais dependente da sociedade na medida em que aumenta a especialização do trabalho.

A sobrevivência das sociedades é propiciada pelos serviços sociais, que sofrem transformações na medida em que ocorrem mudanças nas necessidades daquela sociedade (TITMUSS, 1963). As expectativas (principalmente de consumo material) seriam o fator de mudança destas demandas/necessidades que são crescentes, conforme evoluiu a industrialização. A dependência do indivíduo frente à sociedade se dá, consequentemente, por fragilidades físicas (de crianças, velhos, doentes) e culturalmente construídas, tais como: desemprego, subemprego, aposentadoria, que seriam propulsoras da dinâmica do desenvolvimento dos programas sociais.

As transformações na forma de vida da sociedade tiveram início na Revolução Industrial, e construíram um modo de vida industrial (MARSHALL, 1967). Este movimento que nunca cessa, é tido como uma das razões para o surgimento de medidas iniciais de política social e que se desenvolveram formando o Estado de Bem-Estar Social. Para o autor, a evolução da ordem social se deu por “forças inerentes ao próprio sistema que [a] levaram, por processos lógicos e naturais” (p. 13).

Marshall (1967) considera a ação política quando realiza sua análise sobre as propostas apresentadas pelas correntes de pensamento em cada período da evolução da política social. Entretanto, o mesmo conclui que a política social independe da corrente de pensamento que esta no poder, pois é implementada pela “lógica inexorável das forças produtivas em operação no sistema social” (ARRETICHE, 1996, p. 16). Assim, semelhante ao pensamento de Wilensky, apresentado anteriormente – mas através de outra metodologia -, as forças do capitalismo resultariam na convergência do padrão de política social entre os países.

O'Connor (1977), que desenvolveu outra concepção do Welfare State de ordem econômica, aponta para um Estado Capitalista

que atua no sentido de produzir condições para a acumulação e legitimação do sistema capitalista: “(...) o Estado deve tentar manter ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social” (p. 19).

Em suma, a atuação do Estado reside entre propiciar a acumulação de capital de uma classe em detrimento de outras ou correr o risco de perder a sustentação de seu poder ao não estimular a capacidade de produção de excedente de onde provem seus impostos. As despesas estatais, portanto, têm o caráter de responder as necessidades do capital, seja na garantia direta de sua acumulação via gastos com capital social – destinados ao aumento da produtividade do trabalhador ou a redução dos custos de reprodução da força de trabalho – seja nas despesas sociais usadas para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, propiciando assim a harmonia social.

O setor monopolista da economia é apontado por O’ Connor como o propulsor das despesas estatais. A expansão do Estado e o crescimento do setor monopolista são, portanto, processos alimentados entre si, onde ocorre uma socialização dos custos de produção do setor capitalista. Esta socialização de custos aconteceria da seguinte forma: o Estado faz os investimentos necessários para aumento de produtividade do setor monopolista com recursos arrecadados – através de impostos e tributos - de toda a sociedade.

A expansão do setor monopolista, por sua vez, o faz produzir excedente de produtos e de população. O primeiro seria exportado (gastos no setor militar, por exemplo, proporcionariam expansão do comércio e investimento no exterior) e, o segundo seria absorvido por empregos gerados pelo setor estatal e pelo setor competitivo. Mas outro movimento também ocorre com este excedente de população: compressão dos salários por excesso de oferta de mão de obra, tornando os trabalhadores mais dependentes do Estado para a satisfação de suas necessidades (O’Connor, 1977).

Claus Offe discute sobre as funções do Estado no capitalismo contemporâneo. Segundo Arretche (1995), o autor argumenta que “o welfare state é funcional às exigências da reprodução ampliada do capital”, o Estado de Bem Estar Social atuaria na sociedade de modo a dar condições para expansão do capitalismo. Nesse sentido, as sociedades capitalistas mais avançadas desenvolvem problemas e

necessidades derivadas de sua estrutura que demandam por sistema de proteção social.

Semelhante ao que foi apresentado por autores que atribuem a emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social ao incremento da industrialização, Offe (1972) aponta que o desenvolvimento do capitalismo trouxe disfuncionalidades nas instituições da sociedade com conseqüente aparecimento de necessidades de moradia aos trabalhadores industriais, qualificação permanente desta força de trabalho, desagregação das famílias, entre outras, compelindo o Estado a prover formas de compensação a estes novos problemas.

O autor discorda que fatores políticos e ideológicos interfiram na elaboração das políticas, pois “a margem para políticas alternativas viáveis é muito pequena para permitir escolhas baseadas em princípios” (OFFE, 1972, p.484). Para ele fatores econômicos é que são importantes. Assim, os principais determinantes de políticas seriam o “crescimento da produtividade, a extensão da mobilidade social, o nível tecnológico das indústrias básicas, o tamanho e composição da força de trabalho, a estrutura de idade da população e outros indicadores macroeconômicos e macrosociológicos” (pg.484), todos, fatores que modificam a estrutura de proteção social de uma sociedade.

Em trabalho escrito com Lenhardt, Offe aponta que a função da política social é “resolver o problema de transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (1984, p.15). Dispõem sobre o caminho entre a proletarianização passiva e a ativa, cuja primeira é caracterizada como um processo em que os meios de sobrevivência do indivíduo lhe são retirados e, na segunda o indivíduo comercializa sua força de trabalho. Esta passagem, entretanto não é natural, é preciso que o Estado atue em problemas fundamentais:

- (a) a força de trabalho precisa estar disposta a vender-se no mercado e a assumir os riscos inerentes a esta condição; (b) é preciso assegurar as condições materiais da reprodução da força de trabalho; (c) é preciso garantir certa adequação quantitativa entre a força de trabalho passiva e a força de trabalho ativa. (ARRETCHE, 1995, p. 30).

Apenas o Estado tem o poder de propiciar a organização da sociedade em benefício da industrialização capitalista de forma permanente, pois esta estratégia exige controle político e ideológico.

Dessa forma, o Estado deve criar condições de existência da classe operária e, tão importante quanto isto, compatibilizar as demandas da classe trabalhadora e as necessidades da acumulação de capital, pois assim como argumenta O'Connor, garantindo as condições de expansão do capital o Estado mantém suas receitas e possibilita a expansão de sua atuação, as finanças do Estado são dependentes do crescimento da economia (LENHARDT; OFFE, 1984).

Apesar de alguns autores apontados acima não concordarem ou apontarem alguma influência de correntes de pensamentos na atuação do Estado sob a forma de políticas sociais, há um constante conflito entre aqueles que defendem a atuação do Estado e outros que a recriminam. Dessa forma será apresentado a seguir um breve histórico¹¹ das principais mudanças na proteção social, apontando o pensamento econômico da época.

2.2.1 Breve Histórico Sobre a Proteção Social

As primeiras formas de proteção social surgiram no formato de assistência caritativa corporativa e das Leis Assistenciais aos Pobres, chamadas *Poor Laws*. Assim, as famílias, comunidades, a igreja, associações filantrópicas, ou seja, instituições sociais eram quem participavam da ajuda aos pobres e necessitados até o fim do século XIX¹².

Por volta de 1601, a Inglaterra estabeleceu a primeira Lei dos Pobres, relacionada à assistência e trabalho aos necessitados. Segundo Fleury (1994), até 1808, a pobreza era considerada vergonhosa e as pessoas responsáveis por sua situação. A partir desta concepção, as ações relacionadas aos pobres neste período eram punitivas a vadiagem.

¹¹ Grande parte do que será abordado na próxima seção faz parte do minicurso “**México: concentração da renda e políticas sociais**” que aconteceu nos dias 07, 08 e 09 de novembro de 2011, oferecido pelo IELA/UFSC e ministrado pelo Professor Sergio Cabrera Morales da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM).

¹² A atuação da proteção social e da assistência aos pobres se relaciona com a concepção do que é a pobreza e quais são as suas causas, conforme discutido anteriormente.

Esta foi uma corrente de pensamento influenciada por Thomas Malthus, que apontava os próprios pobres como culpados de suas dificuldades, tendo em vista não terem determinação e força de vontade para trabalhar. Além disso, Malthus os acusava de se reproduzirem a uma velocidade muito maior ao crescimento da produção de alimentos.

Entre 1795 e 1834 vigorou na Inglaterra, um dos primeiros programas com característica mais universalista, chamado Speenhamland Law. Esta Lei proporcionava benefícios monetários a artesãos rurais e urbanos, reajustados pelo preço do pão, transferindo renda ao salário dos pobres, estando eles desempregados ou, quando empregados, se seu salário fosse menor do que a renda familiar estabelecida em uma tabela determinada pela coroa inglesa.

Após o término da Speenhamland Law, as Leis dos Pobres passaram por reformas, tornando-as adequadas aos padrões do pensamento liberal. Desse modo, a ação estatal seria limitada ao pauperismo, que implicava inclusive em perda de direitos civis e políticos dos atendidos por estas ações. A pobreza era vista como necessária, na medida em que seria um estímulo ao trabalho a população de classe mais baixa (FLEURY, 1994).

A partir do final do século XIX, começam a se desenvolver instrumentos para os que participam do mercado de trabalho, onde os programas de seguros sociais seriam destinados a classe trabalhadora, a saber, os programas do período bismarkiano na Alemanha. Conforme aponta Fleury (1994) a proteção social bismarkiana seria voltada a preservação/recuperação do indivíduo no mercado de trabalho.

A Alemanha havia passado por um rápido processo de industrialização, no qual a burguesia se formou como resultado deste processo e, não como promotora, como aconteceu com outras nações. O pensamento liberal era característico daquele século, entretanto, teve dificuldades de adentrar ao protecionismo feudal germânico.

Mesmo assim, as pressões da burguesia liberal unidas ao receio do “monstro do socialismo” e uma grande depressão que sofreu este país em 1873 demandavam alguma ação do Estado alemão para manutenção de sua hegemonia. Assim, o chanceler Otto Von Bismark utilizou-se de políticas em favor do proletariado, criando instrumentos de proteção social com vistas à proteção da estrutura estatal vigente, cuja característica era de um Estado tradicionalmente protecionista e intervencionista.

Bismarck criaria em 1880 o Seguro Social, com a intenção de aumentar a lealdade dos trabalhadores ao Estado; em 1883 o seguro saúde; em 1884 o seguro de acidentes; e, em 1889, o seguro para velhice e invalidez, dando início ao sistema de previdência social contemporâneo (FLEURY, 1995).

No entanto, a expansão dos direitos sociais na Alemanha teve como objetivos prevenir o aumento dos direitos políticos. Portanto, mesmo que houvesse a intenção de redução da pobreza, o principal era “preservar o sistema tradicional de desigualdades políticas” (HIMINLENGER, 1971, pg. 112 apud FLEURY, 1995).

A Crise de 1929 e a II Grande Guerra são o pano de fundo de outra importante transformação da proteção social, o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State. O governo americano implantou diversas ações, nominadas em conjunto como New Deal, com vistas a assistir os afetados pela Grande Depressão. Estas ações eram ligadas as ideias de cunho keynesiano de intervenção estatal.

Keynes defendia a ampliação das políticas públicas e a intervenção do Estado estimulando a demanda agregada no período de recessão e retração daquela em momentos de superaquecimento da economia. No entanto, havia pensamentos divergentes nesta época, como o de Hayek, que lançou em 1940 o livro Caminho de Servidão, com ideias relacionadas ao livre mercado.

Porém, o contexto histórico do período, principalmente após 1945 (fim da II Guerra Mundial), influenciou o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, que de acordo com Fleury (1994), era um poderoso instrumento para implementação da política keynesiana, ao mesmo tempo em que “o pleno emprego garantido pela intervenção estatal na economia” era condição para a eficiência do Welfare State.

O Welfare State inglês teve como base o Relatório Beveridge criado em 1942 por William Beveridge, com vistas a atuar em diversos aspectos para a melhoria da qualidade de vida e da proteção social. Beveridge fez um levantamento da seguridade social existente em vários países, bem como um diagnóstico da situação das famílias e, após um balanço histórico do sistema inglês elaborou diversas medidas que deveriam ser tomadas para o que chamou serem os cinco maiores males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade.

A proposta de Beveridge tinha uma concepção universalista da seguridade. Defendia a participação dos empresários para que não

houvesse segmentação diferenciando ricos e pobres, até mesmo as donas de casa e outros integrantes da sociedade, mesmo que participassem de atividades não lucrativas e, não apenas os trabalhadores deveriam fazer parte da Seguridade Social.

O relatório abrangia diversas áreas além da educação e da saúde (prevenção e ajuda aos doentes), mas apenas algumas propostas foram implementadas. Apesar disso, a concepção universalista do relatório Beveridge discutida acima foi de grande importância no desenvolvimento do Welfare State. Nas palavras de Fleury (1994, p. 77) “O Estado de Bem-Estar Social consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual estabelecida para os assalariados e estendê-los a todos os cidadãos”.

No período pós Guerra, as transformações influenciaram também a forma de intervenção do Estado¹³, que passou a atuar na atividade produtiva, diferentemente do século XIX, em que o Estado atuava de forma alocativa, garantindo o processo de acumulação capitalista ao distribuir os recursos que arrecadava através de impostos e tributos.

Mudanças após a crise econômica dos anos 1970, relacionadas às crises do petróleo (1973 e 1979), bem como a outros fatores, como a globalização, as mudanças no modo de produção e o colapso da dívida pública deram novo enfoque a proteção social e iniciaram a chamada crise do Welfare State.

Novamente havia um conflito entre o pensamento keynesiano e o liberalismo. Este último, era desta vez encabeçado pela Escola de Chicago de Milton Friedman, cujos pensamentos influenciaram as políticas adotadas no Chile, após o Golpe de 1973. Além disso, o liberalismo era defendido pela primeira-ministra britânica (1979-1980) Margareth Thatcher e pelo Presidente dos EUA (1981-1989) Ronald Reagan que implementaram a institucionalização do liberalismo com consequente desmantelamento da Proteção Social.

Estas correntes liberais acusavam inclusive as políticas de Bem-Estar de deflagrarem a crise dos anos 1970. Assim, segundo Draibe (1993)

para estes liberais o financiamento do gasto público em programas sociais trouxe as seguintes perversões: a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e a concorrência, com a

¹³ Ver Arretche (1995).

consequente diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de gangues e a criminalização da sociedade.(p.90)

Com a proliferação deste pensamento, os países passaram a adotar medidas ortodoxas de política economia, com austeridade fiscal, reduzindo tributos e gastos sociais, para a retomada do equilíbrio orçamentário, e uma política monetária também contracionista, principalmente com contenção de crédito.

Países em desenvolvimento, incluindo Brasil e México, sofreram grandes dificuldades neste período. Com a deflagração da crise da dívida externa entre o fim dos anos 1970 e meado de 1980, muitos países em desenvolvimento tornaram-se reféns das determinações do Banco Mundial e FMI, tendo em vista a situação econômica que se encontravam necessitando de financiamento para suas dívidas públicas.

Em 1979, o Banco Mundial implementou o chamado Ajuste Estrutural e, os países que fossem socorridos por ele deveriam adotar estas políticas. Dentre as recomendações para os países assistidos estavam o arrocho fiscal, com corte de gastos públicos, incluindo-se aqui a indicação de como deveriam ser tratadas as políticas sociais, bem como o combate a pobreza; limite para o endividamento; desvalorização cambial, metas de crescimento econômico impulsionado por exportações; privatização de órgãos estatais; e liberalização econômica (SPICKER; LEGUIZAMÓN; GORDON, 2009).

Essas políticas econômicas eram voltadas para estabilização, entretanto este período foi marcado por transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho, em decorrência da Revolução Tecnológica mundial, a qual provocou a precarização do trabalho e o desemprego estrutural. Neste sentido, as implicações diretas e indiretas desse plano afetaram negativamente a população pobre. Não obstante, o reconhecimento do Banco Mundial sobre estas sequelas só acontece em 1990, após anos de crítica as medidas adotadas. A partir daí, o Banco Mundial volta sua atenção a pobreza e promove projetos de combate a pobreza focalizados nos mais pobres.

Após a década de 1970 até os dias de hoje há uma tendência de desregulamentação da política social, com a propagação de medidas e programas cada vez mais focalizados, contrária ao movimento ocorrido entre 1960 e 1995 com uma concepção de universalização dos serviços

sociais, o que nos trás a discussão entre focalização vis a vis a universalização das políticas sociais, bem como, das iniciativas de enfrentamento da pobreza.

2.3 FOCALIZAÇÃO, UNIVERSALIZAÇÃO E ENFRENTAMENTO DA POBREZA

O processo de desenvolvimento capitalista, como foi discutido anteriormente, gera distintas consequências que demandam a atuação do Estado por meio das políticas sociais. A forma de atuação do Estado com políticas sociais universais ou focalizadoras é um tema de discussão importante com muitos críticos e defensores.

Começaremos esta discussão com uma concepção de universalização de direitos de cunho liberal, a qual sugere a criação de uma renda mínima para todos os cidadãos. A renda mínima tornaria os indivíduos compradores de serviços públicos, permitindo a liberdade de escolha do cidadão na decisão de que tipo de educação, saúde ou alimentação seria gasto seus recursos (BELIK; DEL GROSSI, 2003). Essa ideia pressupõe que o Estado é ineficiente na administração dos recursos públicos causando desperdícios e desvios.

Os pressupostos desse conceito também são encontrados na proposta de Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, que consiste em realizar um subsídio para aqueles que auferem renda inferior ao nível da renda de isenção do imposto de renda. Assim, conforme o exemplo do próprio Friedman (1984), se a renda do indivíduo é 100 dólares inferior ao valor da renda de isenção e, o subsídio for de 50%, então este indivíduo receberá 50 dólares. As prerrogativas para a abordagem liberal seriam a redução da carga administrativa e de fácil operacionalização, reduzindo os custos do governo e trazendo mais clareza sobre as despesas do programa. Além de operar fora do mercado, o que garantiria o livre mercado.

Todavia, os direitos universais aos cidadãos não seriam assegurados na medida em que não há garantias de que o mercado seria satisfatório na oferta dos serviços sociais, principalmente aos mais pobres. Nas palavras de Belik e Del Grossi (2003)

Ao eliminar a possibilidade do Estado prover esses benefícios pela simples extinção de suas receitas, nada garante que o “mercado de benefícios sociais” será amplo o suficiente para

suprir a classe mais baixa com os serviços sociais de que ela tanto necessita (p. 6).

Contraopondo esta abordagem liberal de renda mínima, há a renda mínima universal garantidora de um direito incondicional e independente de qualquer necessidade¹⁴. A fundamentação dessa ideia são os conceitos de justiça política e justiça redistributiva de Aristóteles, onde a justiça política (tratar igualmente a todos) só pode ser feita depois que a justiça distributiva os equalizou, dando desigualmente aos desiguais (SUPLICY, 2002).

Esta forma de atuação da proteção social corresponde ao tema da equidade. Ao oferecer uma renda monetária universal e incondicional, o Estado pode garantir ao indivíduo o direito a participar da riqueza da nação, que ele mesmo ajuda a produzir e a aumentar. O direito de participação na riqueza nacional foi apontado por Thomas Paine no final do século XVIII, quando defendia a ideia de que todo proprietário que cultivasse a terra deveria, pelo uso da mesma, pagar um aluguel a um Fundo Nacional, cujos dividendos deveriam ser divididos igualmente a todos os habitantes¹⁵ (SUPLICY, 2002; FONSECA, 2001).

Desde a década de 1980, a Comunidade Europeia reconhece o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para lhes garantir uma vida em conformidade com a dignidade humana. Dessa forma, recomendou em alguns documentos neste período um rendimento mínimo garantido para promover a inserção dos cidadãos pobres e aconselha aos países membros a concessão de uma renda mínima¹⁶ aos seus cidadãos (FONSECA, 2001).

¹⁴ Uma das primeiras manifestações da necessidade de uma renda mínima foi propagada por Thomas More em seu livro *Utopia* (1516). Num diálogo sobre a pena de morte, um de seus personagens defende: “Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”.

¹⁵ Este direito é garantido atualmente no Alasca, onde parte dos *royalties* do petróleo é depositando em um fundo e seus juros divididos entre todos os habitantes, independente de idade, profissão, sexo, desde lá residam a pelo menos um ano ou mais.

¹⁶ Em 1986, um grupo de estudiosos da renda mínima fundou a BIEN – Basic Income European Network, com o intuito de estabelecer uma renda básica individual, universal e incondicional, ou seja, para todos os cidadãos da

As transferências dos programas adotados em países europeus¹⁷ seguem um padrão e são semelhantes ao esquema do imposto de renda negativo. É calculado o mínimo necessário e verificado o rendimento do indivíduo – aqui se considera o rendimento familiar, quando este está inserido em uma família, e também seu patrimônio – a diferença entre um e outro é o valor concedido ao beneficiário.

Fonseca (2001) destaca que o número de beneficiários em todos os Estados-Membros elevou-se na década de 1980. Seus fatores principais consistem, nos já discutidos aumento do desemprego, bem como a persistência dele e nas mudanças na vida social das pessoas. Neste sentido, aumentaram o número de pessoas sóas e de famílias monoparentais, além da significativa proporção de titulares jovens – os jovens recorrem ao rendimento mínimo desde o início da vida profissional e até mesmo antes de a iniciarem. As causas deste processo estariam relacionadas à “degradação do mercado de trabalho” e ao “reflexo das opções feitas em matéria de política social”, e principalmente de proteção social.

A transferência de uma renda monetária, seja ela em forma de imposto de renda negativo como defendido por Friedman, ou garantia de uma renda mínima incondicional, ou ainda pela transferência condicional de renda¹⁸, é fortemente criticada no que se refere ao impacto na disposição do indivíduo ao trabalho. Estes críticos argumentam que ao receber uma renda que garanta suas necessidades mínimas, não haveria incentivo ao trabalho. Entretanto, Bresson, Suplicy e outros autores argumentam que mesmo recebendo a renda mínima, sua renda aumentará ao receber uma remuneração pelo seu trabalho.

comunidade em que fosse instituído, independente se esse trabalhasse ou não. A BIEN conta com a participação de estudiosos e defensores da renda básica, tais como Philippe Van Parijs, Guy Standing, Eduardo Suplicy, Claus Offe, Yoland Bresson, Lena Lavinias, Rubén Lo Vuolo, Fábio Waltenberg, Cristovam Buarque, Maria Ozanira da Silva e Silva, James Meade, entre muitos outros, que se identificam com a ideia, e a divulgam e discutem em seus países, em congressos e encontros, para que cada vez mais pessoas a conheçam e entendam a renda básica e torne-se mais fácil a implantação dela.

¹⁷ É importante lembrar que há países em que este tipo de programa remota deste período.

¹⁸ Será discutido mais a frente no texto.

As propostas de uma renda mínima universal e incondicional sofrem com as restrições daqueles que estimam que este seja um gasto muito alto. Assim, o orçamento público não o comportaria o nível de dispêndio necessário. Os países com altos índices de desigualdade seriam os que teriam mais dificuldades com o financiamento dos gastos uma vez que necessitam de maiores recursos para a universalização da proteção social.

Há uma corrente que defende a focalização do público beneficiário. Segundo Belik e Del Grossi (2003) a focalização tem como base os seguintes critérios: restrição dos recursos financeiros, o que demanda prioridade aos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade, ou seja, escolher os mais pobres entre os pobres e, garantir políticas com máxima eficiência.

Nos anos 1990, os programas de proteção social seguiram uma tendência de focalização. Muitas vezes com apoio e/ou financiamento de órgãos multilaterais, como o Banco Mundial. O Banco Mundial passou a apoiar este tipo de programa no campo do Social Risk Management (SRM), que permitiria aos governos atacarem o problema da pobreza sem comprometer os gastos públicos. Os países deveriam organizar suas contas ao mesmo tempo em que atuariam na redução da pobreza com máxima eficiência na utilização dos recursos para este setor. Assim, de acordo com Cobo, Lavinás e Veiga (2010, p. 4) “faz-se necessário enfrentar o agravamento da miséria com programas de garantia de mínimos sociais para assegurar a sobrevivência, reduzir as falhas de mercado, mas também disciplinar os gastos do governo”.

O SRM seria um conceito desenvolvido pelo Banco Mundial, onde a política pública teria três estratégias: prevenção, mitigação e enfrentamento. Neste sentido, a proteção social se desenvolve com base nas estratégias de mitigação e enfrentamento do risco, através dos programas de transferência condicionada de renda (VILLATORO, 2010). Dessa forma, o SRM atuaria no sentido de aumentar a capacidade dessa população de enfrentar situações de crise, dada a maior vulnerabilidade da população em situação de pobreza (RAVAILLON, 2003 apud VILLATORO, 2010).

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs) comprometem o recebimento dos repasses monetários ao investimento em capital humano. O capital humano é considerado como acúmulo de investimentos que aumentam a produtividade individual, elevando a renda, dentre eles estão saúde e educação. Deste modo, estudos

baseados nas obras de Schultz¹⁹ e Becker²⁰ verificaram que o capital humano tem importante papel no crescimento econômico, pois o estoque de capital físico e o crescimento da força de trabalho não explicavam totalmente os ganhos de produtividade²¹.

Neste sentido, muitos autores defendem que o capital humano é a principal causa da desigualdade na distribuição de renda entre os países, assim, o aumento dos investimentos em saúde e educação resulta em elevação dos rendimentos²². Entretanto, diante dos altos retornos do investimento em capital humano, o que motiva as crianças e jovens a não frequentarem a escola? Para as crianças e jovens de famílias pobres há um alto custo de oportunidade de frequentar a escola, pois elas teriam que deixar de trabalhar, comprometendo a renda da família, o que pode influenciar a decisão de evasão escolar. A qualidade da educação também afeta a decisão de permanecer ou não na escola (FERREIRA; VELOSO, 2005).

Além do custo de oportunidade, a falta de renda implica em outros problemas que afetam o desempenho escolar e consequentemente o interesse dos alunos em frequentar a escola. Para Schargel e Smink (2002):

O aluno que tem fome tem dificuldade de se concentrar nas aulas; o aluno que não recebe assistência médica adequada está sujeito a fracassar nos estudos; o aluno que sofre abusos não tem condições de apresentar o rendimento que deveria.

Dessa forma, ao condicionar o recebimento dos benefícios a exigências em relação à educação e saúde, os programas visam aumentar o investimento em capital humano dos jovens e, assim, superar o ciclo da intergeracional da pobreza, pelo menos para a próxima geração.

¹⁹ Theodore W. Schultz, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1979, escreveu “O capital humano: investimentos em educação e pesquisa” em 1973.

²⁰ Gary S. Becker ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1992, escreveu “Capital Humano” em 1964.

²¹ O trabalho de Dias, Dias e Lima (2005), sintetiza estes estudos.

²² Sobre taxas de retorno da educação no Brasil, ver Langoni (1974), Castro (1970) e Barbosa Filho e Pessoa (2006).

A existência de condicionalidades, entretanto, é um campo de polêmica. Em estudos do Centro Internacional de Pobreza - CIP, há uma discussão se as condicionalidades trazem ou não benefícios aos pobres, pois estas estão relacionadas a indicadores cobrados politicamente (saúde e educação).

Alguns estudos apontam que as condicionalidades ligadas à educação parecem não trazer resultados robustos. O custo de uma matrícula adicional aumenta na medida em que a cobertura educacional aumenta, ou seja, esta condicionalidade é mais efetiva em países que a taxa de matrícula é baixa, o mesmo acontece com a frequência escolar (REIMERS; DESHANO DA SILVA; TREVINO, 2006 apud DRAIBE, 2009). Não foram verificados também aumentos significativos nos anos de escolaridade, nem no desempenho escolar das crianças (SHADY, 2006 apud DRAIBE, 2009).

A necessidade de monitoramento das condicionalidades aumenta os gastos com o programa (DE BRAW; HODDINOTT, 2008). Além disso, podem incorrer problemas de inclusão, quando pessoas não elegíveis são beneficiárias e/ou o mais grave, erros de exclusão, onde pessoas elegíveis são deixadas de fora²³. Um cadastro sofisticado pode ser dispendioso, portanto, diante dos escassos recursos e de uma considerável população em condição de pobreza, os gastos com uma perfeita seleção e monitoramento de um programa focalizado e com condicionalidades reduziria os recursos para atender aos necessitados.

Daí, as propostas de uma renda mínima incondicional. Autores como Standing (2007) defendem que a transferência de renda sem condicionalidades é uma necessidade de segurança econômica, visto que a globalização e a informalidade econômica trazem maior vulnerabilidade à economia mundial e aos desastres socioeconômicos.

Outro aspecto a ser considerado em programas focalizados esta ligado a uma questão de economia política. Políticas redistributivas são frequentemente acompanhadas de uma grande polêmica, uma vez que os financiadores não são beneficiados. Isso leva a uma outra percepção acerca da motivação da existência de condicionalidades, que coloca em xeque a objetivo de melhora do capital humano. Nesse sentido, é retomada a visão do “no free lunch”, onde os beneficiários devem dar alguma contrapartida para compensar os recebimentos dos repasses

²³ Sobre os problemas relacionados ao vazamento da política, autores como José Marcio Camargo, Marcelo Neri e Célia Lessa Kerstenetzky defendem a uma focalização ligada ao local de residência.

monetários, já que alguém estaria financiando os mesmos (KERSTENETZKY, 2009).

A universalização seria, portanto, a melhor configuração de alocação do gasto social, economizando recursos com “desenho minucioso, implementação, avaliação, correção de vazamentos e exclusões indevidos” (KERSTENETZKY, 2006), bem como os custos intangíveis ligados ao estigma da população alvo. Sobre o estigma devem ser considerados os seguintes aspectos: a) geração de conflitos entre os pobres (sobretudo, quando alguns recebem os repasses e outros não); e, b) que nos diversos programas focalizados há uma necessidade de se provar sua situação de pobreza para obter o benefício, conforme caracterizado por Castel (1998): “Os fragmentos de uma biografia esfacelada constituem a única moeda de troca para o acesso a um direito”.

Ainda sobre o debate focalização x universalização, há também a visão de Camargo (2003) segundo a qual a configuração de uma política social depende do objetivo que se anseia. Desse modo, quando o objetivo é reduzir as desigualdades na distribuição de renda e da pobreza decorrentes de uma economia de mercado o desenho mais eficiente seria a focalização a política. Isso porque deve ser levada em consideração a escassez de recursos, pois na medida em que se universaliza o serviço, aumentando o número de usuários, há uma tendência de queda de qualidade. Neste cenário, pessoas com mais renda teriam condições de buscar serviços de melhor qualidade, perpetuando a condição de desigualdade. O debate entre universalização e focalização deve considerar alguns fatores importantes para a escolha da alternativa: volume de recursos, definição de prioridades e geração de incentivos.

Em suma, Camargo (2003) defende a grande importância do desenho da política que deve atender a elaboração de contrapartidas, considerando os comportamentos incentivados. Além disso, deve-se levar em conta também uma definição clara dos objetivos a serem alcançados, a existências de risco moral e as externalidades. Nas palavras do autor

a questão é como desenhar os programas de tal forma que estes gerem os incentivos corretos, no sentido de que são sustentáveis do ponto de vista fiscal, induzam a comportamentos considerados adequados pela sociedade e não causem ineficiência na alocação de recursos. Portanto, o

desenho dos programas é tão importante quanto a sua própria existência (p.119)

Ademais, há especialistas que apontam um grande desafio ligado a existência das contrapartidas: a precariedade dos serviços públicos. No Brasil, houve um grande esforço para aprimorar o monitoramento das condicionalidades, no entanto, há um conflito entre os objetivos futuros de aumento de capital humano, por dois motivos principais: 1) o cumprimento das condicionalidades parece estar mais ligado ao temor de perda do benefício contrapondo a busca de melhorar as capacidades das crianças; e, 2) a expansão da oferta de serviços públicos parece ainda ser incipiente em muitas localidades e, para solucionar esta limitação, nos casos de não existência da oferta do serviços o cumprimento da condicionalidade é simplesmente suspenso (KERSTENETZKY, 2009).

Nesse sentido, Florez (2009 apud BID, 2009) defende a necessidade de articulação entre demanda e oferta dos serviços, onde os PTCs atacam apenas o lado da demanda dos serviços. Além disso, há o problema da baixa qualidade dos serviços de saúde e educação. Analogamente, para Draibe (2009), mais importante que uma expansão quantitativa na saúde e na educação, é uma ampliação qualitativa da oferta, importante para a “superação das lacunas e limites indicados pelas avaliações” dos programas condicionados de renda.

Resumir o debate entre focalização e universalização das políticas sociais no aspecto da insuficiência de recursos públicos é considerado simplista do ponto de vista de Cohn (1995 apud BELIK; DEL GROSSI, 2003). Mais importante é definir se as políticas sociais seguirão um aspecto imediatista e assistencialista focando os grupos com maior vulnerabilidade e buscando o alívio da pobreza ou, se a configuração da política dar-se-á na busca por um modelo de desenvolvimento econômico e social, objetivando crescimento sustentável com equidade social e almejando a superação da pobreza.

A solução de Cohn, similar ao que Kerstenetzky (2006) defende²⁴, seria articular políticas focalizadas e universalizantes,

²⁴ A focalização seria usada para reparar injustiças passadas em determinados grupos sociais que perpetuam em desigualdades de recursos e capacidades atuais. Portanto, a focalização reparatória complementaria um direito universal. Esta ideia esta em concordância com Amartya Sen (2000) quanto trata da promoção da igualdade nas capacidades dos indivíduos, para que estes tenham

atingindo no curto prazo os grupos mais necessitados, principalmente quando levada em consideração a grande desigualdade social em países da América Latina, e promovendo no longo prazo a equidade dos direitos sociais, não importando se possuem renda suficiente para a aquisição dos serviços ou se estão inseridos no mercado de trabalho (aspectos condicionantes ao acesso dos cidadãos aos direitos).

Por fim, a abordagem de Kerstenetzky (2006) argumenta que a preferência entre focalização não pode ser resumida a escolha entre eficiência e equidade. De acordo com a autora “é possível, pois, combinar focalização e universalização com duas concepções de justiça alternativas, aqui denominadas de fina e espessa” (p.572). Sobre estas alternativas de justiça, é considerada fina a concepção de justiça que entende como justa o resultado da distribuição das vantagens econômicas pelo mercado – que deve garantir a maximização da liberdade de escolha do indivíduo com atuação do Estado apenas na forma de assegurador do bom funcionamento do mercado. Quanto à concepção espessa, esta diz respeito à igualdade de oportunidades políticas, com participação nos processos de decisão coletiva; de oportunidades sociais, com universalização de acesso a serviços públicos; e, de oportunidades econômicas, com melhor distribuição da renda e riqueza.

Daí, o conjunto de cenários designados por Kerstenetzky (2006) unindo universalização e focalização de políticas seria:

- (1) concepção fina de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte-americana;
- (2) concepção fina com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção espessa de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção espessa com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os

a liberdade de utilizar bens para realizar um funcionamento (obter satisfação ou felicidade); assim como a abordagem de justiça social de Rawls: “liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades. (KERSTENETZKY, 2006, p.571).

grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível. (p.572).

Dessa forma, a autora afirma que é necessária a definição de justiça para se ter clareza da noção de equidade a ser tratada e, a partir daí buscar a definição do desenho da política social.

Em artigo mais recente, a autora sugestiona uma forma de atuação da política social brasileira na provisão do bem-estar social. Kerstenetzky (2011) destaca, entre outros aspectos, a necessidade de políticas ativas de mercado de trabalho combinada com qualidade e expansão da educação e atuação do emprego público. O financiamento da proteção social é considerado seu calcanhar de Aquiles, portanto, uma distribuição mais equitativa da renda e riqueza, bem como a atuação do Estado no mercado de trabalho combatendo o desemprego, atuaria positivamente na sustentação da proteção social.

3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ORIGENS E CARACTERÍSTICAS DESSES PROGRAMAS

3.1 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A constituição de 1988 foi um marco institucional na proteção e nos direitos sociais no Brasil. Antes disso foram realizadas algumas tentativas de programas com preocupações acerca do tema da pobreza. Nesse sentido, há de se considerar o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, na década de 1970 e os Planos de Prioridades Sociais no início da Nova República, que na prática não foram concretizados ou não apresentaram impactos importantes.

No trabalho de Draibe (1998), a autora descreve a política brasileira de combate a pobreza da seguinte forma: “É recente e embrionário, no país, o esforço governamental de combater a pobreza segundo uma estratégia explícita e adequada” (p.5). A autora reconhece o mérito de um sistema considerado moderno, na medida em que alia transferências e prestação universal de serviços e um esforço de gasto por parte do governo, no entanto, seu desempenho é considerado medíocre.

As políticas sociais no Brasil ao longo de sua história foram caracterizadas por centralização, fragmentação institucional, fracas capacidades administrativas e participativas, forte corporativismo e clientelismo (DRAIBE, 1998). A ação governamental era marcada por trocas de favores, barganhas e assistencialismo. Havia superposição de objetivos, competências, clientela-alvo, agências e mecanismos de cooperação, que se fizeram presentes até o período recente²⁵.

A instabilidade das ações parece ser constitutiva das políticas voltadas aos pobres, na medida em que são, em sua maioria, implementadas na forma de programa sem garantia institucional de direitos, o que resulta em descontinuidade dos mesmos em cada mudança de governo, principalmente na esfera federal.

O aspecto filantrópico da assistência aos pobres no Brasil também merece ser aludido. Assinalada por Draibe (1998) como uma visão vaga e frouxa de política, a ação governamental neste campo

²⁵ Sobre a superposição de programas antes da criação do Bolsa Família, ver Soares *et all* (2007) e Soares *et all* (2009).

possuía caráter emergencial e benevolente do Estado, podendo atuar também em parceria com organizações filantrópicas. Sposati (apud CARRARO, 2010) corrobora esta visão e demonstra que ela ainda permanece em algumas áreas da sociedade brasileira quando dá o seguinte exemplo: quando o leite é distribuído pelo sistema de saúde ele faz parte de um programa para assegurar padrões nutricionais na alimentação materno-infantil, ao passo que, o mesmo leite, distribuído pelo serviço de assistência social é classificado como doação, ajuda ao pobre para alimentação de suas crianças.

Mudanças importantes ocorreram no país nos anos 1980 após a redemocratização, dentre elas a mudança do olhar sobre a assistência social, vista agora como direito social. Houve a opção por serviços estatais universais, bem como transformações no estilo de condução das políticas (DRAIBE, 1998). Segundo a autora, a participação social por meio de conselhos institucionalizados; o alargamento da esfera pública com sistemas de seleção de beneficiários através de técnicas; mecanismo de *accountability*, controle, monitoramento, avaliação; em conjunto, possibilitaram a redução do clientelismo na concessão de benefícios assistências.

As descentralizações federativa e funcional, assim como a democratização do sistema decisório central, também fazem parte das alterações institucionais no texto constitucional de 1988. Este movimento de descentralização aconteceu nos programas sociais da seguinte forma: autonomia das unidades de serviços, municipalização e estadualização (em menor escala). A participação social tornou-se assegurada pelos conselhos estaduais e/ou municipais, atuantes na gestão dos programas e, quanto ao financiamento, seria realizado, a partir de 1996, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

Nos anos 1990, duas ações federais podem ser destacadas no sentido de combater a pobreza, que são o Plano de Combate à Fome e a Miséria pela Vida – PCFM (1993) e o Comunidade Solidária (1995). O PCFM era coordenado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), cuja composição era majoritariamente não governamental. Além disso, era orientada por princípios de solidariedade e participação da sociedade, entretanto, enfrentava alguns obstáculos: a) restrição orçamentária; b) precariedade do funcionamento das instituições públicas; c) dificuldades de articulação dos órgãos governamentais; e, d) incapacidade de freio ao clientelismo. De curta duração, apenas os

programas alimentares de distribuição de leite para crianças e de alimentos na seca do PCFM tiveram resultados importantes.

No que diz respeito ao Comunidade Solidária, o programa deu continuidade as ações anteriores, porém acrescido de algumas inovações. A participação da sociedade permanece como um dos princípios de atuação do programa, cuja atuação seria realizada através das parcerias seja com a sociedade civil e/ou entre os entes federados, seguindo com o processo de descentralização previsto desde a Constituição de 1988. Este programa procurou distanciar-se tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistencialistas de combate à pobreza.

Segundo Freitas (2004) o programa atuava de acordo com as recomendações das agências multilaterais. Neste sentido, buscava-se a convergências das ações nesta área, visando os municípios mais pobres, com o intuito de potencializar os resultados, atuando, portanto, de maneira focalizada. A autora aponta ainda as diversas modificações que o Comunidade Solidária sofreu, agindo em ações nas seguintes áreas: Alimentação e Nutrição, Serviços Urbanos Básicos, Desenvolvimento Rural, Geração de Emprego e Renda e, Defesa de Direitos e Promoção.

A complexidade do programa, no entanto, acabou atrapalhando a atuação dos distintos atores envolvidos. Este foi um programa que em 1995 (início) reduzia-se a entrega de cestas básicas e teve, até seu fim – em 2002, outros programas incorporados, tais como o Alfabetização Solidária e o Comunidade Ativa. Segundo Freitas (2004) o Programa Comunidade Solidária não alcançou de forma satisfatória o objetivo de reduzir o quadro de pobreza e misérias presentes no Brasil, além de ter atuado de forma paliativa e assistencialista como compensação aos efeitos de ajustes estruturais econômicos apoiados pelas agências multilaterais.

3.1.1 Antecedentes do Programa Bolsa Família: as iniciativas regionais

Ao final dos anos 1990 emerge uma nova concepção de política social no Brasil: os mínimos sociais. Na segunda metade dessa década, as iniciativas regionais de programas de renda mínima foram se multiplicando, em março de 1997 já eram mais de 90 municípios e Estados. Estas ações entraram em pauta desde o Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy.

O Programa Garantia de Renda Mínima – PGRM, projeto de Lei 80 do ano 1991, do Senador Eduardo Suplicy, lembra um pouco a ideia do imposto de renda negativo. Neste caso, era previsto uma complementação de 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido, avaliado em R\$ 270 reais. Seriam, inicialmente, beneficiados os idosos, até atingir gradativamente os mais jovens.

Concomitantemente, as defesas de Suplicy ao PGRM, o economista José Marcio de Camargo expôs sua opinião²⁶ sobre o assunto. Ao analisar a estrutura de emprego no Brasil, Camargo destaca a falta de perspectivas de ascensão profissional. Este perfil de emprego abrange grande parte dos chefes de família, tornando imprescindível a participação das crianças na complementação da renda de sua família. O que encarecia o custo de oportunidade desta família de manter a criança na escola. Desse modo, o economista acreditava que a solução era priorizar as famílias pobres com crianças, ao vincular a transferência de renda à educação:

Pelo efeito renda, na medida em que educação é um bem normal, um aumento da renda deveria levar a um crescimento na demanda por educação. Pelo efeito substituição, à medida que o governo transferisse recursos para as famílias pobres que mantivessem seus filhos matriculados em escolas públicas, as crianças deveriam reduzir a parte do seu tempo dedicada ao trabalho por tempo dedicado ao estudo. Esses dois efeitos levariam a um aumento do nível de escolaridade das crianças. (Camargo, 2003, p.119)

Os debates acerca dos programas de renda mínima ou mínimo social se aprofundaram em meados de 1990²⁷, com as propostas do

²⁶ Camargo, J.M. Pobreza e garantia de renda mínima, Folha de S.Paulo, 26 dez. 1992.

Os miseráveis, Folha de S. Paulo, 3 mar. 1993.

²⁷ Discussões sobre a necessidade de renda mínima estavam presentes nos estudos de Antônio Maria da Silveira, que propôs em seu livro *Redistribuição de Renda* (1975) programas de transferência de renda através do imposto de renda negativo, que consiste em fornecer um benefício monetário para os indivíduos que possuem renda abaixo de um valor mínimo, como forma de erradicar a pobreza; e, de Edmar Bacha e Mangabeira Unger, em *Participação, Salário e Voto: Um projeto de Democracia para o Brasil* (1978), onde retomam

economista José Marcio Camargo e do senador Cristovam Buarque de vincular a transferência de renda à educação. Segundo Fonseca (2001), este formato de programa, com preocupações acerca da presença da criança na escola, se tornou referência para os programas de renda mínima municipais e estaduais, iniciados a partir de 1995. Os programas de Campinas e Distrito Federal, por exemplo, contêm essa “cláusula” de matrícula e presença na escola, apesar de serem diferentes em seus objetivos.

O programa do Distrito Federal foi implantado na gestão de Cristovam Buarque como governador. Buarque deixava claro seu compromisso com a educação e, conseqüentemente, o principal objetivo desta iniciativa era incentivar a escolarização das crianças, combatendo a evasão através de recompensas monetárias desde que fossem cumpridas as obrigatórias de matrícula, frequência e progressão escolar das crianças que fizessem parte da família atendida pelo programa. Os beneficiários eram famílias com renda familiar per capita igual ou menor a meio salário mínimo.

Quanto ao Renda Mínima da cidade de Campinas, Aguiar e Araújo (2002) o classificavam como um programa voltado a proteção e a assistência social. As famílias elegíveis também possuíam um critério de renda per capita, com crianças ou dependentes na faixa etária de 0 a 14 anos e, além disso, deveriam ser moradoras deste município por no mínimo dois anos.

Em 1996, foi criado um dos primeiros programas de transferência de renda do governo federal. Chamado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, atendia crianças entre 7 e 15 anos em situação de trabalho infantil degradante, ou sob risco de trabalhar, através de transferência direta de renda para as famílias destas crianças.

Durante a década de 1990, diversos projetos de Lei foram discutidos e analisados no Legislativo Federal, em sua maioria com foco no indivíduo. Passados sete anos da proposta de Suplicy, foi regulamentada a Lei n.º 9533/1997. Esta lei não seria necessariamente um programa federal, somente uma autorização ao Poder Executivo Federal para conceder apoio financeiro aos municípios que instituísem programas de garantia de renda mínima com critérios para a seleção das

o tema de imposto de renda negativo que, ao lado da reforma agrária, seria um importante instrumento de distribuição de renda.

famílias relacionados à renda per capita e a presença de filhos ou dependentes menores de 14 anos na escola.

Apenas os municípios que não possuíam recursos financeiros suficientes eram elegíveis. Entretanto, eles eram responsáveis por uma contrapartida de 50% e limite de gasto administrativo de 4%. Os 3.500²⁸ municípios considerados elegíveis na época, seriam atendidos de forma gradativa, começando pelos 20% mais pobres, com uma perspectiva de atingir a totalidade em 5 anos.

Os municípios que não teriam condições financeiras e, em grande parte técnicas, para a implantação de programas sociais, são os que provavelmente possuem mais habitantes em situação vulnerabilidade, e não teriam como fornecer a contrapartida solicitada, bem como, necessitariam de apoio técnico de outros entes federados. Neste sentido, Fonseca (2001) critica os seguintes aspectos do programa: a) o programa já chegava ao município focalizado; b) dependia da adesão dos municípios; e c) a exigência de contrapartida, poderia ser um ponto de estrangulamento.

Já em 2001, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu a criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", sob a coordenação do Ministério da Educação. Este programa parece ser uma continuação da Lei 9.533 já discutida, tendo em vista o artigo 1º da lei que criou o programa Bolsa Escola, que o descreve como um instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Para participar os municípios deveriam aderir ao programa, com prioridade para os que já haviam celebrado convenio com a união por meio da Lei 9.533. Mas havia uma novidade: o pagamento seria efetuado diretamente pela União aos beneficiários – preferencialmente à mãe das crianças. O agente responsável por este pagamento seria a Caixa Econômica Federal (CEF), o valor do benefício era de R\$ 15 por criança, com limite máximo 3 (três) e com renda per capita de até R\$ 90 reais. Aos municípios cabia a responsabilidade de ofertar o serviço educacional necessário para que as crianças beneficiárias de 06 a 15 anos frequentassem a escola.

²⁸ O financiamento aos municípios teve início apenas em 1999 e, com os diversos cortes em seu orçamento, foram atendidos apenas 151 municípios contra os 1.254 previstos.

Outras iniciativas ligadas à transferência de renda na esfera federal foram criadas durante o Governo FHC (1995-2002). Ao final de seu mandato os gastos com programas federais de transferência de renda eram compostos pelos programas PETI, Agente Jovem²⁹, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação³⁰, Bolsa Renda³¹, Auxílio-Gás³², que juntos somavam em 2002 um gasto de 2,9 bilhões de reais por ano.

O relatório de transição elaborado para o primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula), sobre os programas de transferência direta de renda³³, constataram a falta de articulação entre os programas, gerando sobreposição de ações e ineficiência do gasto com programas sociais. Nas palavras de Cotta e Paiva (2010)

vários setores de atuação estatal tinham sua própria transferência de renda, com objetivos, critérios de elegibilidade e regras de operação específicas. Esse alto grau de fragmentação institucional, por sua vez, provocava outro problema: cada programa atendia a um público diferente, ainda que parcialmente sobreposto (pg.58)

²⁹ Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, lançado no ano 2000, com objetivos ligados ao papel ativo dos jovens na melhora de sua situação de vulnerabilidade. Compreende a população de 15 a 17 anos, atuando em sua capacitação e, em 2001, foi incorporado a outro programa chamado Brasil Jovem.

³⁰ Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - Bolsa Alimentação, criado em 2001 com objetivo de promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos de idade, através de uma transferência de renda, financiada pelo Ministério da Saúde.

³¹ Programa criado em 2001 para atendimento à população atingida por efeitos da estiagem em municípios pertencentes a Região Nordeste e norte do Estado de Minas Gerais.

³² Programa criado em 2001 com finalidade de conceder subsídio ao consumo de gás de cozinha no valor fixado de R\$ 7,50 a famílias de baixa renda – renda mensal *per capita* de meio salário mínimo, beneficiárias dos programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação, ou ser elegível para estes programas e pertencer ao CadÚnico.

³³ Exceto Benefício de Prestação Continuada - BPC, Renda Mínima Vitalícia - RMV e Previdência Rural.

Corroborando esta constatação, Soares et al (2007), apontam sobre os programas federais que “cada programa tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima”. Dessa forma tornavam-se ineficientes, já que pela falta de comunicação entre os coordenadores dos programas, famílias poderiam receber benefícios de diferentes programas enquanto que famílias com mesma situação poderiam não receber benefício algum.

3.1.2 O início do governo Lula e a criação do Programa Bolsa Família- PBF

No primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), a grande causa nacional era explicitamente o fim da fome. Nesse sentido, programas anteriores de transferência de renda foram alinhados ao objetivo de combate a fome. Alguns sofreram modificações, outros foram extintos e alguns novos programas foram criados. A ideia é que todos eles deveriam ser unificados e articulados no âmbito do programa de segurança alimentar Fome Zero lançado em 2003.

A fim de unificar os procedimentos de gestão e execução dos programas de transferência de renda, integrando os programas Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação³⁴ e as ações do Cadastro Único - CadÚnico, o Governo Federal criou em 2003 o Programa Bolsa Família - PBF, programa de transferência condicional de renda que fazia parte do Programa Fome Zero. Desta forma, o Bolsa Família é criado a partir de experiências anteriores de transferência de renda, integrando estas ações.

Segundo os autores Cotta e Paiva (2010), a influência dos programas anteriores que afetam a criação deste novo programa traz consigo uma distorção, um conceito chamado por Pierson (2000 apud COTTA; PAIVA, Op. Cit.) de dependência de trajetória, que se refere a algumas heranças que têm influência sobre a definição do desenho do novo programa/ação. Neste caso, algumas características de programas anteriores ou programas que foram unificados nesta intervenção devem ser destacadas.

Dentre as escolhas mantidas está a solução para os, aparentemente incompatíveis, paradigmas dos direitos socioassistenciais e do mérito. Como apresentado anteriormente, a Constituição de 1988

³⁴ Criado em 2003, este programa concedia benefícios financeiros por meio de cartão unificado pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

teve uma importante expansão dos direitos sociais, que sofreram algumas modificações nestes 24 anos. No entanto, a transferência de renda, por não tratar-se de uma política universalista e sim uma política redistributiva, caracteriza-se por um amplo conflito, que demanda alguma retribuição.

Assim, permaneceu o formato de transferência condicional de renda, de modo que a existência de condicionalidades na transferência de renda parece ter legitimado este tipo de ação ao investir no capital humano da população pobre. Apesar da crítica ao julgamento da recusa de racionalidade dos agentes, no caso a população pobre, permaneceu o modelo de incentivos para influenciar o comportamento da população beneficiária em “decisões socialmente ótimas”, investindo no capital humano da próxima geração, possibilitando melhores remunerações no futuro (COTTA; PAIVA, 2010; SILVA, 2006).

Ao longo dos seus nove anos, o PBF teve diversos desafios. No início, a questão era compatibilizar a necessidade de integrar programas, ajustar as dificuldades e expandir o programa, de forma a aumentar a população atendida sem prejudicar os beneficiários dos programas unificados.

Além disso, havia necessidade de melhorar o banco de dados e a forma de seleção dos beneficiários. O CadÚnico possuía inconsistências tais como: a prática dos municípios de cadastrar famílias apenas até a quantidade estimada para a localidade; os municípios muitas vezes não possuíam pessoal qualificado; falta de recursos para efetuar o cadastramento; além de problemas dos formatos de consulta e relatório que muitas vezes não atendiam as necessidades de gerenciamento das ações governamentais.

Passados estes desafios iniciais de implementação do programa, tornou-se necessário a elaboração de diretrizes e regulamentações de como seria a atuação do mesmo, envolvendo neste sentido a articulação com os Ministérios da Saúde e da Educação, bem como a forma participação dos estados e municípios. Neste sentido, foi de grande importância o desenvolvimento do IGD – Índice de Gestão Descentralizada.

Havia a necessidade de aprimoramento também quanto ao monitoramento do programa e de suas condicionalidades. Cotta e Paiva (2010), destacam a cobrança por manter a experiência bem sucedida de monitoramento das condicionalidades relacionadas a educação alcançadas pelo Bolsa Escola. Em 2006, o acompanhamento das

condicionalidades relacionadas à educação de crianças entre 06 e 15 anos era de 62,8%. Com as inovações e aprimoramento do Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar do Ministério da Educação este índice passou para 89% em 2012, conforme a Tabela 1.

A evolução dos índices de acompanhamento das condicionalidades ligadas à saúde se sobressai passando de 31% em 2005 para 72% em 2011, como pode ser verificado na Tabela 1. Em 2005 alguns estados, acompanhavam menos de 20% das famílias com perfil saúde, dentre eles Alagoas, Amapá, Mato Grosso e Pará. Já em 2011 os piores indicadores era os do estado de Amapá e do Distrito Federal, o mesmo acontecendo nestas mesmas localidades para as condicionalidades relativas à educação.

Tabela 1 - Acompanhamento das Condicionalidades do Bolsa Família - em %

Área	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Educação 06 a 15 anos*	-	62,8	78,9	84,9	85,7	85,6	88	89
Educação 16 a 17 anos*	-	-	-	78,5	76,7	77,6	76	81
Saúde	31	33	46	58	64	68	72	-

Fonte: Matriz de Informação Social/SAGI/MDS

*Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar do PBF/SECAD/MEC para os anos 2006 a 2010

No ano de 2005, iniciou-se a integração de mais um programa ao PBF, o Peti. Esta integração seria feita mantendo as distintas especificidades e objetivos, bem como a não sobreposição dos programas e, sem prejuízo ao beneficiário em relação ao valor do benefício recebido. Deste modo, agindo de forma conjunta, os beneficiários do PBF que tenham crianças em situação de trabalho infantil passam a cumprir as atividades complementares socioeducativas e de convivência. E, por sua vez, os beneficiários do Peti que passaram a receber pelo PBF, além de cumprir as condicionalidades de educação e as atividades socioeducativas e de convivência, passam a ter de cumprir também as condicionalidades da área de Saúde.

Em 2008, o Bolsa Família teve uma ampliação do público alvo ao criar o Benefício Variável Jovem, destinado as integrantes de famílias beneficiárias com idade entre 15 e 17 anos. Este benefício foi

criado para reduzir os problemas de evasão escolar e distorção idade-série dos adolescentes pobres. Neste mesmo ano, ocorreu também o segundo reajuste dos valores dos benefícios monetários - o primeiro fora em 2007, passados 4 anos desde sua criação.

Os debates sobre as portas de saída do programa são bastante fervorosos. Em parte apresentados anteriormente, cabe aqui apenas descrever de que forma é tratado no programa e não o ponto de vista de seus defensores e opositores. As elegibilidades do programa são revistas a cada dois anos, e o principal quesito, a renda per capita é o critério que exclui as famílias do programa. A mensuração da renda, porém, é complexa, tendo vista a volatilidade dos rendimentos da população atendida. Neste sentido, em 2011 ocorreu uma mudança no PBF que garante o retorno ao programa por um prazo de 36 meses às famílias que solicitarem o desligamento do programa por não precisarem mais dele.

Em 2011, tem início um novo governo, o da atual Presidenta Dilma Rousseff. Desde logo, é criada uma nova iniciativa, o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM. Este plano tem por finalidade a superação da situação de extrema pobreza da população brasileira, atuando na garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. No entanto, este novo foco do governo federal, parece focalizar as ações nos mais pobres dos pobres.

Outras mudanças ocorreram a partir desse novo Plano, tais como o valor e a quantidade de benefícios concedidos por família. Novas ações foram criadas, tais como o Brasil Carinhoso, que incluiu mais um benefício variável ao Bolsa Família, destinado a crianças na primeira infância, além de ações ligadas a alfabetização e qualificação; economia solidária; promoção da agricultura familiar; entre outras. Logo, manteve-se a característica de integração entre os programas sob coordenação do MDS.

Cabe destacar também a ação da Busca Ativa, que traz uma nova forma de atuação dos programas integrados de transferência de renda, na medida em que a inscrição dos beneficiários se dá por iniciativa do agente cadastrando as famílias no CadÚnico e não apenas pela população que procura uma unidade de cadastramento. Esse registro permite que as famílias participem não apenas do Bolsa Família, mas também de outros programas em que sejam elegíveis.

3.1.2.1 Estrutura do Programa Bolsa Família

As diretrizes, normas e procedimentos para o desenvolvimento e a implementação são definidas pelo Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF. O CGPBF famílias é composto por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil e da Caixa Econômica Federal.

Ao Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, cabe a responsabilidade pela Coordenação, a gestão e a operacionalização do PBF, a gestão do CadÚnico, além da supervisão do cumprimento das condicionalidades.

O pagamento dos benefícios é realizado através de cartão magnético emitido pela CEF, órgão responsável pela logística e organização dos pagamentos. Dessa forma, o governo federal faz o repasse à CEF, que por sua vez disponibiliza o valor que a família tem direito para que seja sacado com o chamado Cartão Cidadão, além de informar aos órgãos competentes sobre a realização ou não do saque dos benefícios³⁵.

Cabe Caixa Econômica, além da gestão de pagamento dos benefícios, o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados, devendo fornecer esta base de dados quando solicitado pelos órgãos do governo federal responsáveis pelo programa.

Embora os benefícios do PBF sejam repassados diretamente pelo Governo Federal às famílias, o Programa tem a participação de todos os entes federados, pois uma de suas características é a gestão de forma descentralizada.

Aos estados cabe, principalmente, ações de promoção e coordenação com os municípios, tais como: sensibilização e articulação com os gestores municipais; estímulo de parcerias para o acompanhar o cumprimento das condicionalidades e para ofertar ações complementares - nesta última também com instituições não

³⁵ Quando o beneficiário não saca seu benefício, pode ser um indicativo de dificuldades por parte das famílias de acesso às agências ou outros problemas indicativos de situação de grande vulnerabilidade. Lembrando que a Caixa Econômica Federal pode contratar outras instituições para realizar o pagamento do benefício.

governamentais - ; estímulo ao cadastramento das famílias; e, fornecer apoio técnico.

Outra função dos estados, não menos importante, é a oferta dos serviços públicos estaduais nas áreas de assistência social, educação e saúde. Como estas áreas relacionam-se com as condicionalidades do Bolsa Família, é obrigação dos estados manter atualizadas as informações sobre o cumprimento das condicionalidades no que diz respeito aos serviços públicos fornecidos por eles.

A identificação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e sua inscrição no CadÚnico é tarefa dos municípios. Eles também devem manter atualizadas as informações das famílias, bem como o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. Devem ainda, garantir o acesso dos beneficiários aos serviços de assistência social, educação e saúde e constituir órgão de controle social.

Para auxiliar os estados, municípios e o Distrito Federal nas atividades de gerenciamento do PBF, o MDS transfere recursos financeiros através de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social dos estados, municípios e Distrito Federal. O repasse desses recursos depende da qualidade de gestão, cuja avaliação é realizada por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD. Este índice vai depender da qualidade, integridade e atualização das informações do CadÚnico e das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família.

Os recursos devem ser utilizados exclusivamente em ações relacionadas à gestão do programa e requer prestação de contas específica. Dessa forma, podem ser usados em atividades como gestão de condicionalidades e benefícios, acompanhamento das famílias beneficiárias, cadastramento de novas famílias, atualização e revisão de dados contidos no CadÚnico, implementação de programas complementares (alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, acesso ao microcrédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras) e, apoio técnico e operacional ao controle social, este último deve receber um repasse mínimo de 3% . Porém, o Conselho Municipal de Assistência Social deve ser consultado na elaboração das propostas de atividades, pois será o responsável pela prestação de contas destes recursos.

Para receber os recursos financeiros o estado ou município deve ter aderido ao Programa Bolsa Família e à gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de apresentar a comprovação de gastos dos recursos do IGD e ter aprovação total desta informação. O valor a ser recebido vai depender de um índice que tem variação entre 0 e 1, sendo 1 o melhor nível de qualidade da gestão do programa, um índice de no mínimo 0,55 para o caso de município e 0,60 para os estados e de 0,20 em cada uma das variáveis que o compõem também é requisito para receber os repasses.

As quatro variáveis que compõem o IGD são: a) atualização das informações do CadÚnico; b) validação cadastral da base de dados do CadÚnico; c) informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área da educação e, d) informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde³⁶, formando uma média aritmética. Assim, no caso dos municípios o valor do repasse seria igual ao IGD x (o valor de referência por família³⁷) x (n. de cadastros válidos e atualizados). Há, ainda, incentivos relacionados a ações específicas que melhorem a gestão do programa, aumento o valor dos repasses.

No que se refere aos estados, a forma de calcular os repasses é semelhante, mas aqui leva-se em consideração um teto máximo divulgado pelo MDS. Dessa forma, o valor do repasse é calculado pela multiplicação do índice por 80% do teto estadual acrescido de incentivos.

3.1.2.2 Características e objetivos do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e tem os seguintes objetivos principais:

- i. combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- ii. combater a pobreza;
- iii. estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

³⁶ O cumprimento do valor mínimo de 0,20 desta variável passou a ser exigido apenas a partir de fevereiro de 2009, devido a dificuldade histórica na área de acompanhamento da condicionalidade de saúde.

³⁷ Hoje o valor é R\$ 3,25, antes era R\$ 2,50.

- iv. promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público;
- v. promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, de educação e de assistência.

3.1.2.2.1 Elegibilidade

O PBF caracteriza-se pela proteção à família e não ao indivíduo. Dessa forma, faz-se necessário explicitar a definição de família adotada pelo programa: “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004).

O número de famílias atendidas pelo programa teve aumento significativo desde sua criação, passando de 6,57 milhões de famílias em 2003 para 13,46 milhões em 2012. A evolução do número de famílias atendidas bem como de famílias cadastradas no CadÚnico pode ser verificadas na tabela 2.

Tabela 2 - Nº de inscritos no CadÚnico *versus* nº famílias atendidas pelo Bolsa Família - em milhões de famílias

Situação das famílias	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beneficiárias PBF	6,6	8,7	11,0	11,0	10,6	12,4	12,8	13,4	13,5
Inscritas CadÚnico			15,1	16,8	18,3	19,3	20,8	22,3	23,2

Fonte: Matriz de Informação Social/SAGI/MDS

*dados até junho/2012

O critério principal de elegibilidade para o programa é a renda per capita. Este é o critério que vai permitir sua inscrição no CadÚnico³⁸ e definir se a família é considerada pobre ou extremamente pobre e, conseqüentemente, os benefícios a que terá direito. A evolução histórica

³⁸ Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo podem se cadastrar, pois, além do Bolsa Família, existem outros programas sociais. Após o Município cadastrar as famílias no CadÚnico, a seleção é realizada pelo MDS de forma automatizada de acordo com critérios do MDS.

desses limites de renda pode ser acompanhada no quadro 1. Além disso, a existência de crianças, adolescentes, gestantes e/ou nutrizes na família também vai influenciar na concessão dos benefícios.

Quadro 1 - Linhas de pobreza e extrema pobreza - em renda familiar per capita (R\$)

Situação da Família	2004	2006	2009/1	2009/2
Extrema pobreza	50,00	60,00	69,00	70,00
Pobreza	100,00	120,00	137,00	140,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da Legislação do Programa Bolsa Família

A inclusão da família no CadÚnico não implica que esta estará automaticamente selecionada para participar do programa. A seleção das famílias se baseia na estimativa de famílias elegíveis naquele município e o critério de seleção é a renda per capita. Esta metodologia para inclusão das famílias no programa, que usa a renda per capita como critério principal em detrimento do uso de aproximação de provas de meio (proxy means test), que considera outros fatores, é bastante criticada, tendo em vista a volatilidade da renda das famílias mais pobres. Segundo Soares et al (2009), o método usado pelo Bolsa Família é o *verified means test*, amplamente como método de focalização, porém apenas no Brasil baseia-se em autodeclaração.

3.1.2.2.2 Benefícios monetários

O cálculo dos benefícios é feito da seguinte forma: se a família for considerada pobre, receberá um benefício variável para cada ocorrência de crianças e adolescentes, gestantes e/ou nutrizes na família, com um limite de 5. Receberá também um benefício variável adolescente para cada jovem com idade entre 16 e 17 anos, com um limite de dois.

No caso das famílias extremamente pobres, haverá também o pagamento de um benefício básico. Os valores podem ser conferidos na tabela 3 abaixo, que mostra os reajustes que ocorreram desde a criação do programa. Dessa forma, uma família pode receber entre R\$32,00 e R\$ 306,00 do Programa Bolsa Família.

Tabela 3 - Mudanças nos valores nos benefícios financeiros pagos aos beneficiários do PBF - em R\$

Tipo de Benefício	2004	2007	2008	2009	2011
Básico	50	58,00	62,00	68,00	70,00
Variável*	15	18,00	20,00	22,00	32,00
Variável Adolescente**	-	-	-	33,00	38,00

Fonte: Elaboração próprio com informações da legislação do PBF

* Em junho de 2011 o limite mudou de 3 para 5 benefícios por família.

** Limite de 2 benefícios por família

Para continuar participando do PBF, as famílias devem cumprir uma série de condições visando a melhora em seu padrão de vida.

3.1.2.2.3 Condicionais

O Quadro 2 apresenta as condicionais do PBF.

Quadro 2 - Condicionalidades aos beneficiários do Bolsa Família

Obrigações em relação à Saúde	Obrigações em relação à Educação
<p>Para as famílias com criança até 7 anos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; • Levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde. <p>Para as gestantes e mães que amamentam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • participar do pré-natal; • continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde e levando sempre o Cartão da Gestante; • participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; • Garantir a frequência mínima* de 85% das aulas a cada mês para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade; • Garantir a frequência mínima* de 75% das aulas a cada mês para adolescentes entre 16 e 17 anos de idade; • Informar ao gestor do Programa Bolsa Família sempre que alguma criança mudar de escola. Assim, os técnicos das Prefeituras poderão continuar acompanhando a frequência dos alunos. <p>*Se o aluno precisar faltar é necessário informar à escola e explicar o motivo</p>
	<p>Obrigações em relação à Assistência Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Peti, devem participar também dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti

Fonte: Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a sanções gradativas, que vão desde a notificação da família no primeiro descumprimento, passando pela suspensão do benefício inicialmente por 30 dias, podendo chegar ao cancelamento se o descumprimento for repetido em cinco períodos consecutivos.

Embora o modelo de Programas de Transferência de Renda Condicionada utilizem as condicionalidades como um sistema de

indução de comportamento ótimo, Cotta e Paiva (2010) acreditam que no que diz respeito ao PBF a preocupação com o cumprimento de condicionalidades esta relacionada à oferta de serviços sociais. Atualmente, é reconhecido que o não cumprimento de condicionalidades pode indicar uma situação de maior vulnerabilidade social, dessa forma, se faz necessário identificar o motivo de não terem sido cumpridas. Após 24 anos da Constituição que assegura serviços de educação e saúde como direitos universais ainda há localidades que não oferecem estes serviços. O regulamento do programa garante que o benefício das famílias em localidades onde não haja oferta dos serviços públicos não seja nem suspensos nem cortados, mas apresentasse aqui um descompasso, uma vez que o acesso a educação e a saúde são essenciais para melhoria das condições de vida futura das crianças e adolescente beneficiárias.

3.1.3 Perspectivas para o futuro do programa Bolsa Família

Desde o Plano Plurianual – PPA 2004-2007 os programas de transferência de renda tem um papel de destaque na estratégia de desenvolvimento econômico do país dinamizado pelo consumo de massa. As transferências de renda fomentariam o círculo virtuoso na medida em que aumentassem o rendimento das famílias, que por sua vez gerariam uma ampliação na base do consumo de massa promovendo investimentos. Na sequência, haveria um aumento de produtividade e da competitividade e, por consequência, aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras. No entanto, a transmissão das melhoras na produtividade aos rendimentos dos trabalhadores só seria possível se acompanhadas de política de emprego, inclusão social e de redistribuição de renda (SILVA, 2006).

No Plano Plurianual – PPA 2012-2015 permanecem estas características, com o aprofundamento do modelo de consumo e produção de massa, bem como a participação dos programas de combate a pobreza na estratégia de desenvolvimento do país

o aprofundamento do processo de redução das desigualdades por meio de políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, expansão dos postos de trabalho formais e inclusão produtiva. Neste contexto, ganha importância o desafio da erradicação da pobreza

extrema com o Plano Brasil Sem Miséria que possibilitará a incorporação de um contingente ainda maior de brasileiros ao mercado interno. Cabe apontar que a estratégia de dinamização do mercado interno deve ainda ser ancorada em uma forma de produção e consumo ambientalmente sustentáveis. (PPA 2012-2015, p.23)

O PPA 2012-2015 destina a área social um gasto de 2,58 trilhões de reais, dentre os quais 84,26 bilhões serão destinados neste período ao Programa Bolsa Família. Além da meta de inclusão de 800 mil famílias ao PBF e o reconhecimento da necessidade de ajustes periódicos dos benefícios, o PPA também tem como meta ações para redução de erros de exclusão.

Atualizações no sistema do CadÚnico também são necessárias, pois o banco de dados tem mais de 65 milhões de pessoas cadastradas e pode ser usado para identificar as carências e traçar melhorias nos programas. A disponibilização das informações de identificação e caracterização socioeconômica das famílias cadastradas faz parte das metas do PPA 2012-2015, para que tanto os pesquisadores quanto os técnicos e governantes possam explorá-las para traçar o perfil e identificar as principais carências de cada comunidade, município, estado e do país como um todo, elaborando estudos e pesquisas; planejamento e implementação de políticas públicas e ações governamentais voltadas a esta população.

No lançamento do Programa Fome Zero, o presidente Lula declarou que o Programa Bolsa Família ainda não era um projeto de Renda Mínima, mas já era um começo. Ao mesmo tempo em que se tramitava as mudanças no início do Governo Lula em 2003, cujo programa criado foi o Bolsa Família, o projeto de Lei 266/01 do Senador Eduardo Suplicy sobre a Renda Básica de Cidadania, foi sancionado pela presidência, tornando-se Lei em 2004.

Diferente da proposta do início dos anos 1990, a Lei aprovada seria universal, incondicional e igual para todos os brasileiros, sendo suficiente para atender as necessidades mínimas de cada pessoa, ou seja, mais próxima da proposta de Van Parijís. No entanto, teria prioridade as camadas mais necessitadas da população e, a implementação deveria observar o grau de desenvolvimento do país, bem como a capacidade orçamentária, na prática, a lei não foi praticada.

Recentemente, o governo de Santa Catarina firmou um convênio com o Poder Federal para complementar o benefício, chamado de Santa Renda. Esta parece uma proposta mais próxima de uma garantia de renda mínima, apesar de possuir um formato mais parecido com o imposto de renda de negativo. O Santa Renda tem como objetivo as famílias extremamente pobres, ou seja, com renda per capita de até 70 reais. O governo de SC atuaria complementando da diferença entre o benefício pago as famílias pelo PBF e o valor de 70 reais por pessoa, atendendo cerca de 28 mil famílias, o que representa 0,6% da população brasileira e 1,6% da população do estado de Santa Catarina – estado com menor índice de Gini. Atualmente outros estados têm programas de transferência de renda integrados ao PBF: Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo.

Alguns projetos para mudanças no programa passam por tramitações no senado e congresso nacional. Questões relacionadas a educação, como a inclusão de condicionalidade de aprovação escolar para recebimento do benefício; a saúde da mulher, como a inclusão da condicionalidade de papanicolau para maiores de 21 anos; e, a inclusão de benefício variável para pessoas da família beneficiária que sejam acometidos por neoplasia maligna - teve algumas modificações incluindo HIV e outras doenças. A visão de que para se receber a transferência de renda o beneficiário deve pagar de alguma forma a sociedade permanecem nas propostas de mudanças no PBF, destacando-se o projeto de lei que prevê a inclusão de uma condicionalidade relacionada a obrigatoriedade de serviço voluntário por parte dos beneficiários.

Outro aspecto que deve ser considerado é a aproximação do programa Bolsa Família com a área de Assistência Social e Serviços Sociais. Neste sentido, o procedimento operacional do programa prevê, nas repercussões graduais sobre o não cumprimento das condicionalidades, a visita de um trabalhador social local. Além disso, a exigência de adesão dos municípios e dos estados à gestão do Suas, mostram integração entre o Bolsa Família e o Suas, mas não se pode ainda prever a dimensão desta integração.

3.2 PROTEÇÃO SOCIAL NO MÉXICO

A centralização e a fragmentação, assim como no Brasil, também caracterizaram historicamente a política social mexicana (FREITAS, 2004). A forma como foram concebidas as ações voltadas à política e proteção social no México tornaram o sistema desigual, além do acesso a certos bens ser privilégio, ou seja, não era universal ou disponível a todos.

Em 1943, foi criado o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS). O IMSS era restringido a atender trabalhadores assalariados do setor formal da economia. Esta foi a base para um sistema de proteção social limitado à trabalhadores formais, que se desenvolveu atendendo àqueles trabalhadores que conseguissem se agrupar em grandes organizações. Neste sentido, havia, além do IMSS, sistemas de seguridade para trabalhadores de empresas privadas, trabalhadores do setor público, para integrantes de forças armadas e de grandes empresas para estatais. Além disso, havia subsídios na concessão de crédito habitacional concedidos aos afiliados a grandes sindicatos, o que permitia que estes financiamentos fossem concedidos a baixo custo e longo prazo.

Esse aspecto da proteção social, em que são atendidos apenas os trabalhadores formais contribuintes do sistema que os protege é conhecido como bismarckiano. Ao mesmo tempo, outras ações concebidas no âmbito da proteção social com intenção de universalizar alguns serviços sociais se aproximavam do sistema Beveredgiano, mas se limitavam ao acesso à saúde e à educação.

O Estado era o provedor destes serviços e pretendia, segundo Gordon R (1995 apud FREITAS, 2004) expandir ao máximo o número de beneficiários até 1982. Os serviços ligados a educação tinham sua cobertura ampliada, objetivando estender-se a todas as regiões do país. Entretanto, o sistema público de saúde era orientado fundamentalmente aos pobres e, assim como a educação sofria com recursos insuficientes.

O consumo de produtos básicos e serviços públicos - alimentos básicos, eletricidade, água potável, transporte - eram beneficiados com subsídios. Segundo o autor, equipamento urbano e eletricidade eram financiados pelos beneficiários e pelo Estado.

Este modelo implicava em exclusão da maioria da população, dentre eles os trabalhadores informais e os formais não sindicalizados. O acesso aos benefícios era alcançado apenas pelos grupos que tinham

acesso ao governo, ou que conseguiram pressioná-lo para concessão de certos benefícios, caracterizando o corporativismo na política social. Conforme Freitas (2004)

O Estado reivindicava a representatividade social e outorgava privilégios corporativos e seletivos, e o controle sindical assegurava a fidelidade política de amplos setores da população em troca de mudança na política salarial e emprego e de acesso a certas formas de bem-estar material (habitação, saúde, educação), implementadas pelo Estado que, voluntariamente, identificava-se com os interesses populares (p.207)

As ações populistas dos governos da década de 1970, com intuito de controlar tensões sociais e políticas no México, ampliaram significativamente os gastos públicos no período. Esta expansão dos gastos públicos resultou em inflação e fuga de capitais que, unidos ao endividamento externo, culminou em crise de dívida no início de 1980³⁹ e necessidade de renegociação com FMI (FREITAS, 2004).

A década seguinte foi marcada por reformas políticas. A política de austeridade fiscal, visando disciplinar os gastos públicos, vai recair sobre o campo da política social, reduzindo sua atuação. A crise pela qual passava o México – dívida externa e redução do crescimento econômico - resultou em ampliação da necessidade de serviços públicos. As consequências econômicas e sociais dessa crise, que incluem desemprego e impossibilidade de criação de novos empregos, deterioração de condições de vida, num contexto de mudanças no sistema produtivo e econômico mundial, agravaram-se e, já que o financiamento dos gastos sociais estava comprometido, a atuação do governo era limitada.

Dentre as reformas que ocorreram após 1980, incluem-se as mudanças nas instituições de seguridade social. A redução de aportes de recursos do governo nesta área comprometeu o sistema que a partir de 1997 permitiu a participação de empresas privadas atuando na administração de fundos de pensão. Esta possibilidade de atuação de

³⁹ A crise da dívida só eclodiu em 1982, pois as exportações do petróleo postergaram a moratória, no entanto, os já conhecidos aumentos das taxas de juros americanas agravaram a situação que se tornou insustentável com o México decretando moratória da dívida em 1982.

empresas privadas se estende aos serviços de saúde e educação. A partir dessas transformações, constitui-se um modelo que permitiu a mudança por parte dos assegurados para o setor privado. Dessa forma, a população de maior renda deixa o sistema público, que por sua vez, perde a arrecadação sobre esta parcela da população, desestabilizando o sistema solidário em que as contribuições dos trabalhadores de renda mais alta asseguravam os serviços aos trabalhadores de renda mais baixa.

O governo de Salinas (1988-1994) manteve os aspectos da política econômica adotada pelo governo anterior. Dentre as ações do Plano Nacional de Desenvolvimento, previsto para o período 1988-94, estava a criação do Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol).

Este programa tinha como objetivo principal combater a pobreza, quem em 1987 atingia cerca de 50% da população mexicana. No entanto, a necessidade de gastos sociais para promoção do bem-estar se chocava com a ideia de que deveriam se manter controlados os gastos públicos.

A visão de que o inchaço do Estado comprometeu o equilíbrio das contas públicas e de que o gasto social foi ineficaz na atenção às necessidades básicas da população, traduzido pela concepção de que o modelo de ampliada atuação do Estado e menor participação da sociedade era prejudicial, uma vez que a iniciativa da sociedade na busca por atender suas próprias necessidades era desestimulada, foi o pano de fundo da concepção do Pronasol. Dessa forma, documentos oficiais apresentaram a premissa primeira do programa: “A erradicação da pobreza extrema e a luta contra a desigualdade dos grandes grupos sociais não é uma tarefa exclusiva do Estado, senão da sociedade em seu conjunto.” (FREITAS, 2004, p. 222).

Galindo, Navarro e Hernández (1994 apud FREITAS, 2004) concluíram que a interpretação do governo era: só haveria avanços no combate a pobreza se os pobres decidissem superá-la a partir de seus próprios esforços. Do mesmo modo, a partir da análise de diversas experiências internacionais, o Banco Mundial (1988) constatou um maior sucesso em iniciativas que contavam com participação comunitária. Tendo em vista as características de uma política social hierarquizada e de baixa participação social presentes no México, o programa deveria ter, portanto, uma ampla participação da sociedade.

Assim, os objetivos do Pronasol eram: (i) Melhorar as condições de vida dos grupos camponeses, indígenas e colonos populares; (ii)

Promover o desenvolvimento regional equilibrado e criar as condições para o melhoramento produtivo dos níveis de vida da população. (iii) Promover e fortalecer a participação e gestão dos organismos sociais e das autoridades locais. (iv) Constituir a solidariedade como uma forma permanente de convivência e relação dos mexicanos e em um veículo de negociação entre o Estado e sociedade civil.

As ações que constituíram o programa atendiam diversas áreas, dentre elas: a) educação e saúde: que incluíam acordos com a secretaria de saúde e atendimento pelo IMSS aos beneficiários do programa, bem como ações para combater evasão escolar e melhoria da infraestrutura no âmbito escolar; b) produção: principalmente através de crédito e financiamento produtivos, com programas para apoiar cafeicultores, pescadores, mineradores, camponeses; c) desenvolvimento urbano: com ações relacionadas a infraestrutura, saneamento, rede de água, esgoto e energia elétrica, rodovias, habitação; d) programas especiais: correios e telégrafos, promoção da emancipação de mulheres e ações para a comunidade indígena, garantia de alimentos, dentre outros.

A avaliação do Presidente Carlos Salinas (1994) sobre o programa afirma que o paternalismo foi superado, através do compromisso com a justiça, combate a pobreza e a desigualdade e, pelo respeito à diferença. Por outro lado, outras avaliações acerca do Pronasol apontam que as práticas de corrupção e clientelismo permaneceram, principalmente em nível local e, apesar de seu caráter pioneiro na América Latina, o programa foi criticado por seu uso político (DRAIBE, 2007). Além disso, apesar de suas intenções, verificou-se que não houve expressiva capacidade deste programa em criar uma cultura participativa.

O programa foi classificado também como descentralizado e muito focalizado (DRAIBE, 2007). Sua forma de atuação concentrava-se em fornecer recursos à comunidade para benefício de seus habitantes através de seus Comitês de Solidariedade. Por fim, apesar de as ações que constituíam o programa visarem à melhoria do bem estar, não se verificou a garantia de um piso social básico à população pobre. Freitas (2004) aponta que este resultado se atribuiu “à extensão da pobreza, aos seus escassos recursos, ao conteúdo dos subprogramas e à distribuição regional dos fundos” (p.244). Neste sentido, os dados apontam um gasto do programa em 1995 correspondente a 0,65% do PIB e um aumento da população pobre em 23,6% entre 1984 e 1992 (Gordon R., 1997; LAURELL, 1995 apud FREITAS, Op. Cit.).

Em 1994, no Consejo Nacional de Población (Conapo) foram propostos muitos dos temas que mais tarde fariam parte do desenho do novo programa de combate a pobreza, o Programa Nacional de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa), que permaneceram em seu sucessor, o Oportunidades.

3.2.1 Antecedentes do *Oportunidades*: O Programa Progresa

A crise financeira pela qual passou a economia mexicana em 1995, com repercussões internacionais provocou um aumento do desemprego no país com conseqüente agravamento da pobreza. O presidente Ernesto Zedillo encarregou seu então subsecretario da Secretaria da Fazenda, Santiago Levy Algazi, de elaborar um programa para enfrentar a situação.

O resultado disso foi a criação em 1997 do Progresa, cuja arquitetura do projeto foi atribuída a Levy e a José Gómez de León, que chefiou a Comissão Nacional sobre População do México (CONAPO) e foi o primeiro coordenador nacional do Progresa.

O governo Mexicano já possuía algumas experiências com transferência de renda, mas na forma de bens, como, por exemplo, o programa de leite subsidiado, chamado Abasto Social de Leche e, Apoyo al Consumo de Tortilha, que fornecia tortilhas diariamente às famílias beneficiárias. No entanto, a experiência internacional bem como avaliações de programas que usam este desenho demonstraram vazamentos, que poderiam reduzir o desempenho do programa, tais como venda dos produtos, desvio de produtos por parte dos distribuidores, entre outros.

O programa era norteado pelos seguintes princípios: transparência; critérios objetivos; eficácia; eficiência e equidade de gênero. A nova proposta tinha como prioridade garantir que o apoio fosse dirigido à população mais pobre, levando em consideração a necessidade de melhorar a condição da mulher bem como os aspectos demográficos dos domicílios. Segundo Franco (2008), desde o início, o programa foi amplamente debatido e teve participação de vários agentes, num trabalho conjunto de área técnica e operacional.

Pretendeu-se aproveitar os sistemas já existentes para garantir efetiva coordenação e, evitar sobreposição dos trabalhos dos diversos agentes envolvidos devido a instancias paralelas. Em virtude do histórico uso de políticas sociais em práticas clientelistas, o Progresa

sofreu muitas críticas. Houve um trabalho de divulgação das diversas esferas do governo para conscientizar sobre os conceitos e forma de atuação do programa.

Foi implementado inicialmente um projeto piloto em três cidades no estado de Campeche, utilizando os bancos de dados de beneficiários dos dois programas subsidiados existentes – os programas de leite e tortilhas –, para selecionar a população que seria atendida.

A pobreza mais profunda encontrava-se nas zonas rurais, desse modo, o Progresa tinha como prioridade atender as famílias extremamente pobres de ambientes rurais. Inicialmente a exigência para o recebimento dos benefícios era que as pessoas pertencentes a grupos vulneráveis, que incluíam as mulheres grávidas, mães lactantes e bebês, fizessem check-ups médicos regulares.

3.2.2 Programa *Oportunidades*: O Início

O Progresa teve uma grande ampliação de sua atuação, de 300 mil famílias em 1997 para 2,5 milhões de famílias em 2000, quando houve mudança de governo. O novo Presidente Vicente Fox Quesada decidiu ampliar o programa Progresa, ao invés de descontinuar-lo. Assim, em 2001, foi criado o novo programa chamado Oportunidades.

O Oportunidades se tornou um dos principais exemplos de programas de combate a pobreza e, alcançou em 2007 cinco milhões de famílias, cobrindo 100% das famílias em situação de pobreza alimentar. Com a criação do novo programa, os indigentes das áreas urbanas passam a ser incluídos, expandindo, assim, sua cobertura. Além disso, os subsídios foram ampliados para a educação, conforme será descrito na seção 3.4.2.2.

Dessa forma, o recebimento de suas transferências monetárias esta condicionado a exigências que as famílias devem cumprir, tais como a participação da mãe da família em palestras sobre nutrição e saúde, visita ao posto de saúde, matrícula, frequência e aprovação escolar.

A descentralização e a escolha de ações prioritárias para as transferências de recursos, bem como as avaliações externas e sistemas complexos de monitoramento e prestação de contas, estavam presentes no escopo do programa desde a criação do Progresa e, estas características permaneceram no Oportunidades.

Neste sentido, a identificação dos beneficiários, realizada pelo fortalecimento da focalização, era baseada em ferramentas estatísticas feitos em áreas de marginalização social. Foi adotado um sistema de pontuação baseado em critérios como níveis de renda, de escolaridade e ocupação, estado da moradia, propriedade de terra e gado, de eletrodomésticos e acesso à água potável e energia elétrica.

Uma característica que merece destaque é o poder de decisão proporcionado pelo Oportunidades, na medida em que a mulher era prioritariamente a recebedora dos recursos monetários do programa, dando-lhe a possibilidade de administra-los, diante do machismo característico da sociedade mexicana. Estas e outras características do programa serão melhor descritas a seguir.

3.2.3 Estrutura do programa Oportunidades

A Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) é responsável pela coordenação das ações do programa, definição das regras de operação para cada componente, além da definição orçamentária. Um comitê técnico e um conselho com participação de outros órgãos envolvidos com o programa também colaboram na definição de procedimentos. Os estados participam da gestão, mas com enfoque operacional e, nos municípios um representante é indicado pela autoridade municipal para ser o intermediário.

Em cada localidade (bairro/distrito) conta-se com a atuação de um Comitê de Promoção Comunitária, em que participam beneficiárias dos programas. Os comitês têm papéis importantes na disseminação das informações sobre o programa, onde se elege uma representante dos beneficiários do programa para atuar como canal de transmissão de informações às demais famílias e, na seleção dos novos beneficiários que entrarão no Oportunidades naquela comunidade.

3.2.4 Características do programa Oportunidades

O Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, criado por decreto em março de 2002, se destina exclusivamente a população em condições de pobreza, vulnerabilidade, atraso e marginalidade. Tem como objetivo geral favorecer o desenvolvimento das capacidades associadas a educação, saúde e nutrição das famílias beneficiárias para

contribuir com a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Para isto, os objetivos específicos que norteiam o programa são:

1. Conceder apoios educativos crescentes em educação básica e média superior à crianças e jovens das famílias beneficiárias, a fim de fomentar sua matrícula e frequência regular à escola, assim como incentivar a conclusão dos níveis educativos;
2. Assegurar o acesso ao Pacote Básico Garantido de Saúde às famílias beneficiárias, com o propósito de impulsionar o uso dos serviços de saúde preventivos e o autocuidado da saúde e nutrição de todos seus integrantes;
3. Proporcionar apoios as famílias beneficiárias para melhorar a alimentação e nutrição de todos os seus integrantes, com ênfase na população mais vulnerável como são as crianças, mulheres grávidas e em período de aleitamento;
4. Fomentar o compromisso com os objetivos do Programa e da participação ativa dos pais e de todos os integrantes das famílias beneficiárias mediante o cumprimento das corresponsabilidades associadas às intervenções do Programa, e;
5. Potencializar os efeitos do Programa mediante a entrega de outros apoios monetários que estabeleça o Governo Federal para a população beneficiária do Programa.

3.2.4.1 Elegibilidade e focalização

O Programa tinha por meta atingir 5 milhões de famílias, que foi alcançada em 2007, a partir disto, a inclusão de novas famílias dependia da saída de outras. Em 2008, o programa volta a se expandir, atingindo em 2010 5,8 milhões de famílias, ou seja, 25% da população do país – semelhante ao atendimento do PBF (SOARES, 2010).

As famílias elegíveis para ingressar e reingressar no programa são aquelas cuja renda per capita estimada seja menor que a Linha de Bem Estar Mínimo (LBM), esta linha era a que definia as famílias elegíveis no México. Assim, dentre às famílias que estejam nesse grupo a prioridade é a seguinte: i) Domicílios elegíveis e que tenham integrantes menores de 22 anos; ii) Domicílios elegíveis que tenham mulheres em idade reprodutiva.

Dado o critério de elegibilidade, a seleção das famílias é feita de acordo com os critérios de focalização do programa. Num primeiro

nível, a focalização é realizada por uso de georeferenciamento, que identifica as localidades altamente marginalizadas. Estas localidades, no entanto, só serão selecionadas para atendimento do programa, se tiverem capacidade e acessibilidade para fornecer os serviços de saúde e educação necessários para a operação dos componentes do programa, ou seja, que tenham condições de garantir que as famílias selecionadas possam cumprir com suas corresponsabilidades.

A partir da seleção da localidade – que pode ser um município, bairro, distrito, comunidade - é realizado um recenseamento dos domicílios, verificando a renda de cada indivíduo, bem como suas características socioeconômicas e demográficas. As informações sobre a renda e as características do domicílio são confrontadas para determinação de um nível de bem estar, utilizando-se de um método estatísticos de análise de discriminante. A inclusão das famílias selecionadas por este critério só é efetivada após a validação da lista de beneficiários junto a comunidade⁴⁰.

3.2.4.2 Benefícios monetários /componentes

Após a seleção das famílias, os apoios e benefícios do programa são estruturados da seguinte forma:

a) **COMPONENTE EDUCACIONAL:** reúne ações que estimulam a inscrição, permanência e assistência a educação primária, secundária e média superior dos filhos das famílias beneficiárias, através de bolsas educativas, apoio para material escolar e apoio para conclusão de ensino médio superior. Dessa forma, cada um dos jovens menores de 18 anos e matriculados nas escolas cursando entre a 3ª série primária e a 3ª série secundária receberiam o componente educacional.

A partir de setembro de 2011, em localidades com até 2.500 habitantes passam a ser atendidos estudantes da 1ª e 2ª série do primário com menos de 18 anos; jovens com idade entre 14 e 21 anos matriculados na escola média superior; e, cada jovem até 22 anos e onze meses, com necessidades educativas especiais matriculados em escolas de educação especial, que receberão bolsas de estudo bimestrais de acordo com a série que cursarem⁴¹. Além disso, a partir da escola

⁴⁰ A participação da comunidade na seleção será revisitada mais adiante.

⁴¹ Valores crescentes a medida que se cursa séries mais avançadas.

secundária há diferenciação também por gênero, conforme o quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Valores das bolsas educacionais em pesos*, por série cursada e gênero

Primário	Homens e Mulheres	
Primeira**		\$150
Segunda**		\$150
Terceira		\$150
Quarta		\$175
Quinta		\$225
Sexta		\$300
Secundário	Homens	Mulheres
Primerio	\$440	\$465
Segundo	\$465	\$515
Tercero	\$490	\$565
Educação Media Superior	Homens	Mulheres
Primerio	\$740	\$850
Segundo	\$795	\$905
Tercero	\$840	\$960

Fonte: Regras de Operação do programa para o ano de 2012

*valores referem-se ao semestre julho-dezembro 2011

**apenas para municípios com menos de 2.500 habitantes

Estes valores são entregues para os dez meses letivos do ano e, tem um limite por família. Para as famílias com bolsitas na educação básica, o montante máximo é de \$1.155, e com bolsistas em educação média superior é de \$2.115.

Os apoios monetários para compra de materiais escolares, por sua vez, são entregues no primeiro semestre de cada ano letivo, com reposição no segundo semestre para o primeiro grau e, também são crescentes conforme o grau cursado, conforme tabela 4. Nas localidades em que há dificuldade de aquisição dos materiais ou escassez de oferta dos mesmo são enviados kits com os produtos.

Tabela 4 – Valores* dos apoios para compra de Material Escolar, em pesos

	Aquisição de materiais	Reposição de materiais
Primário	\$200	\$100
Secundário	\$375	
Educación Media Superior	\$375	

Fonte: Regras de Operação do programa para o ano de 2012

*Valores se referem ao ciclo escolar 2011-2012

O apoio para conclusão da educação média superior é entregue aos bolsistas se concluírem este grau até os 22 anos, quando os mesmo se formam. O valor para o segundo semestre de 2011 é de \$4.192,00, cujo reajustes a partir do primeiro semestre de 2012 será semestral.

b) **COMPONENTE DE SAÚDE:** se refere a atenção do governo à saúde básica, educação em saúde e nutrição das famílias. Assim, as estratégias específicas do componente de saúde são:

i. Pacote Básico Garantido de Saúde, com base nas Cartilhas Nacionais de Saúde, de acordo com a idade, sexo e evento da vida de cada pessoa, proporcionados gratuitamente. Funciona da seguinte forma: as Cartilhas vão determinar quais as necessidades pra cada pessoa de acordo com idade, sexo e situação, incluindo, por exemplo, consultas pré-agendadas, vacinas. Isto resulta em ações preventivas, de promoção da saúde e detecção de enfermidades, com fornecimento de medicamentos (dentre uma lista de medicamentos disponíveis), se houver necessidade, para os beneficiários. Dessa forma, proporcionaria uma atenção á saúde de nível inicial e, em casos mais complexos, outros serviços de maior especialização poderão ser requeridos.

ii. Promoção da nutrição dos integrantes da família, prevenindo-se e atendendo a má nutrição (desnutrição e obesidade) das crianças, gestantes e nutrizes. Este atendimento é realizado por meio da vigilância e monitoramento da nutrição de crianças menores de cinco anos, grávidas e nutrizes, bem como os casos de desnutrição. Quando necessário, o Setor de saúde fornecerá um suplemento alimentar, bem como a orientação para consumo adequado.

iii. Educação para saúde, fomentando e melhorando o autocuidado da saúde das famílias e da comunidade por meio de

comunicação com os beneficiários. Esta comunicação pode ser feita por capacitação, orientação e aconselhamento em consultas e emissão de informes coletivos. Integrando com o componente educacional, os bolsistas de educação média superior devem ser capacitados em dez temas de autocuidado com a saúde, orientado aos jovens.

c) **COMPONENTE IDOSOS:** é pago bimestralmente um apoio mensal aos integrantes das famílias beneficiárias, com idade de 70 anos ou mais, no valor de \$315⁴².

d) **COMPONENTE ALIMENTAR:** concede apoio monetário mensal para as famílias beneficiárias, com objetivo de melhorar a nutrição de seus integrantes, contribuindo para aumentar a quantidade, qualidade e diversidade de sua alimentação. A família pode receber também um apoio para compensar a alta nos preços internacionais de alimentos, chamado Vivir Mejor, e o apoio pago por criança entre 0 a 9 anos, limitado a 3, para fortalecer seu desenvolvimento, cujo nome é Apoyo Infantil Vivir Mejor.

Anteriormente, havia um apoio para despesas com consumo energético (gás e outras fontes de energia), no entanto, a partir do primeiro semestre de 2012 foi integrado ao apoio alimentar.

No quadro 3 podem ser verificados os valores de cada apoio. O montante máximo que uma família pode receber juntando as bolsas e os apoios é de \$1.560 com bolsistas na educação básica e, \$2.520, com bolsistas em educação média superior, sem contar o apoio aos idosos, cujo valor é incrementado em um apoio para cada ocorrência de integrante com idade de 70 anos ou mais.

⁴² O valor refere-se ao segundo semestre de 2011.

Quadro 3 – Valores dos apoios para componente alimentar, energético e idosos, em pesos

Componente	Valor
Alimentar	\$225
Energético	\$60
Alimentario Vivir Mejor	\$120
Infantil Vivir Mejor	\$105
Adultos Mayores	\$315

Fonte: Regras de Operação do programa para o ano de 2012

A entrega dos apoios monetários, sejam eles relacionados aos componentes educacional, de saúde, idoso ou alimentar, são realizadas bimestralmente através de instituições liquidadoras, nos Pontos de Entrega de Apoios instalados nas sucursais destas instituições ou em locais instalados temporariamente para este fim. As famílias deverão ser informadas através de convocações ou de calendário pré-estabelecido sobre as datas de recebimento dos benefícios. A Coordenação Nacional do programa pode implementar alternativas para entrega dos benefícios, promovendo a inserção financeira das famílias.

3.2.4.3 Corresponsabilidades

Para o recebimento das bolsas escolares, bem como dos apoios para aquisição de material escolar, os beneficiários com perfil educacional devem estar matriculados e frequentes à escola. Há algumas restrições para o recebimento das bolsas escolares: o beneficiário não pode cursar mais de três vezes a mesma série; não pode receber por mais de quatro anos a bolsa correspondente a educação média superior, ocorrendo algum destes casos, a bolsa escolar para este integrante da família beneficiárias será suspensa. Para o primeiro caso, progredindo de série, ele volta a receber a bolsa, no segundo caso, a suspensão é definitiva.

Quanto aos apoios alimentares, as corresponsabilidades se referem aos cuidados com a saúde de todos os integrantes da família, de acordo com as diretrizes para cada idade. A família deve se registrar em uma unidade de saúde para o acompanhamento de seus membros, cumprir o calendário das vacinas obrigatórias, comparecer às consultas agendadas, participar das ações mensais de cuidados com a saúde,

cumprir com as orientações quando verificados casos de problemas nutricionais.

O descumprimento das corresponsabilidades esta sujeita a suspensão temporária ou definitiva das bolsas e apoios.

Após o ingresso, a permanência dos beneficiários é de 3 anos, desde que cumpridas as corresponsabilidades definidas. Ao fim deste período as famílias são reavaliadas e, se forem ainda elegíveis poderão permanecer por mais 1 ano, se estiverem localizadas em áreas urbanas e por mais 2 anos, caso habitem em área rural. Se após estes prazos, a família ainda for elegível e tiver acumulado mais de um componente, então entram no Esquema Diferenciado de Apoios.

3.2.4.4 Avaliação do programa

O programa prevê também a realização de avaliações anuais com objetivo de verificar os impactos de curto e longo-prazo e resultados do Oportunidades, permitindo ajustes no projeto e na execução do programa. As avaliações externas, bem com as ações de planejamento, operação, supervisão, monitoramento e atendimento ao cidadão, têm gasto limitado a 5% dos recursos destinados ao programa.

As avaliações anuais seguem as Regras de Operação do programa, disponibilizadas a cada ano. Nela consta a Matriz de Indicadores para Resultados, que reúne os indicadores a serem avaliados e, é elaborada de acordo com as Orientações Gerais para Avaliação dos Programas Federais da Administração Pública Federal Podem ser realizados também outros tipos de avaliação e estudos que sejam considerados apropriados para o desenvolvimento do Oportunidades.

Além da avaliação dos resultados do programa, também são avaliados constantemente a operação do mesmo. Dessa forma, é previsto nas Regras de Operação um Modelo de Monitoramento Operativo, com indicadores pré-determinados para que o programa seja constantemente avaliado em sua operação. Os indicadores são elaborados com base em pesquisas com beneficiários e agentes que atuem nas esferas de gestão e operação do Programa, tanto no fornecimento de serviços ou em atividades institucionais. Os indicadores incluem informações referentes a fluxo de beneficiários, cumprimento de condicionalidades, distribuição de benefícios, aspectos de nutrição e entrega do complemento alimentar, desempenho

operacional, cumprimento de compromissos estabelecidos com a população beneficiária, eficiência operacional do Programa, dentre outros dados que se fizerem necessários. Essas informações são discutidas em reuniões bimestrais para que sejam verificadas as necessidades de aprimoramento da operação do Programa.

4. ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA: BRASIL E MÉXICO

O combate à pobreza faz parte dos Objetivos de as Metas de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos na Assembleia Geral das Nações Unidas – ONU de setembro de 2000, cujo primeiro objetivo é erradicar a pobreza e a fome. Entre 1990 e 2015, a meta proposta é de redução pela metade do número de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, que no ano de 1990 eram de 1,25 milhões de pessoas. Entretanto, segundo informações da ONU, cerca de 1 bilhão de pessoas no mundo passam fome e 1,4 bilhão de pessoas sobrevivem com menos de US\$ 1,45 por dia⁴³.

Apesar dos avanços alcançados até o momento, os resultados são muito desiguais entre as regiões, principalmente entre os países da América Latina, Caribe e África Subsaariana. Brasil, México e Chile, por exemplo, já cumpriram com a meta de redução pela metade do número de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza até 2015⁴⁴. Entretanto, a incidência de pobreza e indigência na América Latina ainda é muito alta, com uma taxa de 38,5% e 14,7%,⁴⁵ respectivamente. Além disso, conforme informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, haverá em 2015, 30 milhões de crianças abaixo do peso no sul da Ásia e na África.

Neste sentido, se faz necessário apresentar as mudanças na situação da pobreza no Brasil e no México, bem como aspectos

⁴³ Informações encontradas no artigo Longe das metas do milênio do jornal O Estado de São Paulo, sobre a reunião de cúpula sobre as Metas do Milênio de 23 de setembro de 2010.

⁴⁴ A redução pela metade da proporção de indigentes faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. A medida de indigência e pobreza considerada para este acordo são as linhas de 1 dólar para indigência e 2 dólares para a pobreza. A proporção de pessoas no Brasil que vivem com menos de 1 dólar PPC por dia reduziu de 17,2% em 1990 para 6,1% em 2009, no México foi de 9,3% em 1989 para 5,3% em 2010 e no Chile a queda foi de 5,1% em 1990 para 1,4% em 2009.

⁴⁵ Reis, Oliveira e Pinheiro (2007) utilizando dados do Panorama Social de América Latina (2006) da CEPAL.

educacionais, da situação de trabalho e da moradia em que esta população que vive, para, posteriormente discutir os dois principais programas de combate a pobreza no Brasil e no México.

4.1.1 Pobreza

As medidas de pobreza são muitas, cujas variáveis podem envolver renda, acesso a serviços básicos, escolaridade, questões relacionadas à saúde e qualidade de vida. No entanto, há uma grande dificuldade de quantificar as diversas variáveis e, principalmente, torná-las comparáveis entre localidades de um mesmo país ou entre países. Nesse sentido, em geral adota-se medidas de renda, com linhas de pobreza, verificando a população que tenha renda inferior àquele patamar determinado. Quando se trata de comparar indicadores dos países da América Latina, o mais usual é recorrer às estatísticas da CEPAL⁴⁶. Assim, serão apresentadas algumas informações sobre a pobreza e a população pobre no Brasil e no México usando as informações da CEPAL.

A primeira informação apresentada é a proporção de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. A CEPAL considera pobres as pessoas cuja renda per capita de seu domicílio seja inferior ao valor da linha de pobreza. Essa linha de pobreza é expressa pela moeda do respectivo país e determinada a partir do valor de uma cesta de bens e serviços, empregando assim, o método do custo das necessidades básicas. A linha de extrema pobreza ou indigência é calculada da mesma forma que a de pobreza, mas considerando para a composição da cesta apenas os bens necessários para cobrir as necessidades nutricionais da população.

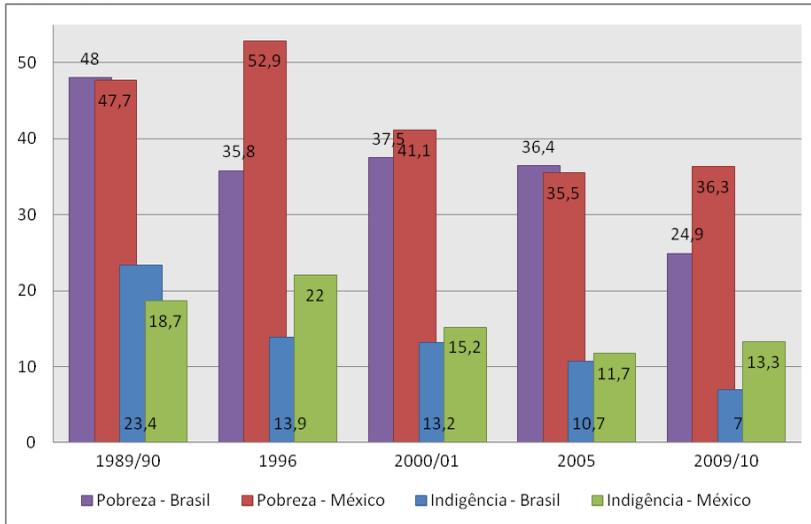
Dessa forma, é possível observar na Figura 1 a redução da proporção de pobres e extremamente pobres em ambos os países nos 20

⁴⁶ Para se ter uma ideia da diferença entre as medidas de pobreza, se fosse adotada a medida do Banco Mundial de 1 dólar e 2 dólares, a proporção de indigente no México seria de 0,14% e no Brasil 1,38%. A Linha de 1 dólar PPC representa um padrão mínimo internacional de pobreza desenvolvido pelo Banco Mundial para uma medida de pobreza absoluta e equivale a média das linhas nacionais de pobreza adaptadas pelos países com os menores níveis de renda do mundo. Dessa forma, a linha de 1 dólar PPC seria considerada linha de extrema pobreza e a linha de 2 dólares representaria a linha de pobreza para o Banco Mundial.

anos que compreendem o período 1989-2010. A proporção de pobres no México apresenta uma tendência de queda de 47,7% da população em 1989 para 36,3% em 2010. Em 1996 ocorreu uma elevação significativa, que está relacionada, como já mencionado no capítulo 3, à crise econômica que o México enfrentou entre em 1994 e 1996. O mesmo acontece para os extremamente pobres ou indigentes, com uma redução de 5,4 p.p. entre 1989 e 2010. Apesar da redução da proporção de pobres no período apresentado, cabe observar que a população do país cresceu neste mesmo período. Assim, se analisarmos o número de pessoas na situação de pobreza e extrema pobreza, a quantidade permanece a mesma.

Exceto para o ano de 1989/90, o Brasil apresenta proporção de pobres e indigentes menor que o México. A proporção de pessoas indigentes decresceu em todos os anos e, entre 1989 e 2010, reduziu 16,4 pontos percentuais. Quanto à proporção de pobres, foi reduzido quase pela metade no mesmo período, apresentando alguns aumentos, como em 2000 e 2005. Em relação ao número de pessoas pobres e indigentes, no início do período o Brasil possuía uma população nesta situação que representava quase o dobro do México, para as duas linhas, pobreza e indigência. Não obstante, esta diferença reduziu significativamente no período e, os dados mais recentes – referente a 2010 – apontam um número de indigentes no Brasil menor que no México. Rocha (2006) atribui boa parte da redução da pobreza no Brasil a estabilização da inflação, ou seja, após o Plano Real a população pobre deixou de ser prejudicada pela inflação que estava em patamares altíssimo no início dos anos 1990. A inflação prejudicava principalmente estas pessoas por terem reduzido acesso aos mecanismos de proteção da renda contra a inflação. Outros fatores também contribuíram para redução da pobreza, porém estes serão discutidos ao final deste capítulo.

Figura 1- Proporção da população em situação de pobreza e extrema pobreza – 1989-2010



Fonte: Cepal, Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países

Outros indicadores de medida da pobreza importantes são a razão do hiato da pobreza e o hiato quadrático⁴⁷. O coeficiente do hiato da pobreza trata-se da distância média entre o rendimento dos pobres e a

⁴⁷ Coeficiente do hiato da pobreza ao quadrado: indica a severidade da pobreza, dá um maior peso relativo no resultado final àqueles que estão mais longe de superar à pobreza. Formalizando, temos o índice de FOSTER, GREER E THORBECKE (1984):

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=n}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}; \alpha \geq 0$$

Onde,

n = população total;

q = número de indigente ou de pobres

z = linha de indigência ou pobreza

y_i = renda familiar *per capita*

α = 2, pois trata-se do hiato quadrático

linha de pobreza, ou seja, mede quão pobres são os pobres. Na tabela 5 é possível verificar que entre 1989 e 2010 que para ambos os países houve um decréscimo do indicador. Nos dois países estes indicadores seguem a mesma tendência da proporção de pobres, com aumento para a razão do hiato da pobreza e da extrema pobreza no México em 1996 e no Brasil em 2000.

Os indicadores do Brasil, que no início do período eram piores que os mexicanos, tornam-se melhores em 2010, ou seja, os pobres brasileiros se tornaram menos pobres que os mexicanos. A razão do hiato da pobreza no Brasil decresceu 55,32% entre 1989/90 e 2009/10, enquanto o hiato da extrema pobreza teve queda de 67,01%. Isso quer dizer que, em média, a população pobre brasileira em 2009/10 apresentou uma renda de 89,5% da linha de pobreza da CEPAL e de 96,8% da linha de extrema pobreza ou indigência.

Quanto ao México, a redução dos indicadores entre os 20 anos que compreendem o período 1990-2010 foi de cerca de 30%. Entretanto, a razão do hiato da pobreza apresenta quase estabilidade entre 2005 e 2010 e da extrema pobreza chega a ter elevação no mesmo período. Dessa forma, em 2009/10 a renda média da população pobre mexicana era de 87,2% da linha de pobreza e, a renda média da população indigente era de 95,9% da linha de extrema pobreza (indigência).

Tabela 5 - Razão do hiato e hiato quadrático, por linha de pobreza e país – 1989-2010

Situação da População	1989/90	1996	2000/01	2005	2009/10
Razão do hiato					
Pobreza - Brasil	23,5	16,7	17,3	16	10,5
Pobreza - México	18,7	21,8	15,8	12,9	12,8
Extrema pobreza - Brasil	9,7	6,2	5,8	4,3	3,2
Extrema pobreza - México	5,9	7,1	4,7	3,6	4,1
Hiato Quadrático					
Pobreza - Brasil	14,7	10,4	10,7	9,4	6,2
Pobreza - México	9,9	11,7	8,1	6,4	6,3
Extrema pobreza - Brasil	5,5	4	3,8	2,6	2,2
Extrema pobreza - México	2,7	3,3	2,1	1,7	1,9

Fonte: Cepal, Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

O indicador do hiato quadrático, por sua vez, incorpora à medida de pobreza a desigualdade de renda entre os pobres. Portanto, o hiato quadrático é um indicador sintético que leva em conta a proporção de pobres, o hiato da pobreza e a desigualdade de renda entre os pobres, indicando o grau de severidade da pobreza⁴⁸. O hiato quadrático da pobreza no Brasil apresentou a mesma tendência dos outros indicadores reduzindo 8,5 p. p. entre 1990 e 2010 e, em 2010 tornou-se menor que o do México. A severidade da pobreza no México decresceu 36,36% no mesmo período, ou seja, passou de 9,9 para 6,3. Segundo Rocha (2006), este declínio mais forte no indicador de hiato quadrático é um bom resultado, pois isso significa uma redução da frequência de rendas zero e das rendas de valor muito baixo.

Quanto ao hiato quadrático da extrema pobreza, no caso brasileiro, a tendência no período foi de constante queda, reduzindo em 60% nesses 20 anos. O indicador mexicano também apresentou queda e em 2010 é menor que o brasileiro. No entanto, mesmo apresentando um indicador menor que o brasileiro em 2010, a redução da desigualdade de renda entre os extremamente pobres brasileiros foi maior do que entre os extremamente pobres mexicanos. Além disso, apesar da severidade da pobreza no México ter se reduzido em quase 30% no longo prazo – entre os 20 anos -, assim como nos outros índices, apresentou aumento em 1996 e 2009/2010, períodos que coincidem com a crise econômica do México e com a crise mundial atual.

A proporção de gastos com alimentação na renda total da família, conhecido como Lei de Engel, já foi apresentado no segundo capítulo deste estudo. Este índice é usado como base para fazer o cálculo das necessidades nutricionais e elaborar linha de indigência e pobreza, conforme descrito por Rocha (2006).

Neste sentido, Banerjee e Duflo (2011) realizaram um estudo sobre a pobreza em diversos países e apresentam na tabela 6 o gasto com consumo de alimento das famílias por faixa de renda. É possível verificar que o percentual gasto com alimentação mensalmente em relação ao orçamento da família é maior no meio rural em quase todas as faixas de renda e países, exceto para 6 a 10 dólares no México. Observa-se também que o gasto proporcional com alimento é menor no México do que no Brasil tanto no ambiente urbano quanto no rural em quase todas as faixas de renda, exceto para 6 a 10 dólares. Finalmente, a

⁴⁸ Analisada apenas a partir da renda.

proporção do orçamento mensal gasto com alimentação se reduz à medida que a renda aumenta, para ambos ambientes e países.

Tabela 6 - % do orçamento mensal gasto com alimentação, por faixa de renda, em 2011

Países	1 dólar		2 dólares		2-4 dólares		6-10 dólares	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	61	68	60	66	51	54	33	35
México	53	62	50	59	44	49	37	36

Fonte: Banerjee e Duflo (2011)

4.1.2 Perfil dos pobres – Educação, mercado de trabalho e feminilidade da pobreza

Os indicadores educacionais apresentam declínio da quantidade de pobres e extremamente pobres na medida em que se aumenta a escolaridade. A tabela 7 expõe o percentual de pessoas pobres e extremamente pobres em cada faixa de anos de estudo para o período entre 1989 e 2009, tanto para o Brasil quanto para o México. A informação que se destaca é a redução do percentual de pobres para o menor nível de escolaridade (0 a 6 anos) em ambos os países. Um dos fatores para este declínio pode ser um aumento da remuneração da população com este nível educacional, além das transferências monetárias dos PTCs.

Esta mudança pode ser vista também para os extremamente pobres no Brasil, cuja redução foi de 19,28 pontos percentuais. Entretanto, no México não aconteceu o mesmo, para os níveis de escolaridade mais baixos – 0 a 6 anos e 6 a 12 anos – o percentual de extremamente pobres cresce consideravelmente em 1999/00 e ao final do período volta a níveis próximos ao do início dos anos 1990.

Quanto ao mercado de trabalho, a tabela 8 apresenta informações sobre a população ocupada, ocupada com emprego formal e ocupada em emprego informal. A proporção de pobres na população ocupada reduziu drasticamente entre 1989/90 e 2008/09 para ambos os países e, tanto para a área urbana quanto para a área rural. O declínio deste indicador no Brasil foi maior que no México, mais de 50% no primeiro contra cerca de 30% no segundo caso. O destaque fica na diferença entre a proporção de pobres entre a população ocupada rural do Brasil e a do México, 62,4% e 48,4%, respectivamente. No que se refere a

população indigente entre os ocupados, há uma redução maior no Brasil, entre 69,5% de redução no meio rural e 78,8% no Brasil urbano, contra cerca de 30% para o caso do México.

Tabela 7 - percentual de pessoas pobres e extremamente pobres, por faixa de anos de estudo.

Anos de Estudo	1989/90		1999/00		2008/09	
	Brasil	México	Brasil	México	Brasil	México
Pobres						
0 a 6 anos	57,31	52,95	48,05	44,59	34,17	40,60
6 a 12 anos	34,75	38,18	30,15	30,76	24,38	29,65
12 anos completos	13,27	16,76	10,98	15,14	11,15	14,22
12 a 17 anos	2,60	10,46	2,66	5,34	2,97	6,10
17 anos ou mais	1,15	0,86	0,86	0,43	1,78	2,79
Extremamente Pobres						
0 a 6 anos	28,73	11,68	15,85	19,44	9,45	10,8
6 a 12 anos	11,99	4,58	6,83	9,13	5,52	5,92
12 anos completos	3,51	1,04	1,77	2,54	2,03	2,09
12 a 17 anos	0,76	0,63	0,77	1,31	0,88	0,97
17 anos ou mais	0,42	-	0,42	-	1,03	0,45

Fonte: Cepal, Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

Em relação à formalidade e a informalidade, quase todos os indicadores apresentaram significativos decréscimos entre 1989/90 e 2008/09, tanto para pobreza quanto para indigência, em ambos os países e áreas geográficas. As exceções ficam para o percentual de pobres entre os trabalhadores com emprego formal em âmbito nacional e na área urbana para o Brasil, que aumentou no mesmo período. Ao passo que os mesmo indicadores para o México reduziram em mais de 50%. Outro destaque vai para a pequena redução do percentual de indigentes entre a população mexicana com emprego informal, que caiu apenas 3,5 p.p. contra 33,3 p.p. no Brasil.

Tabela 8 - percentual de pessoas pobres e extremamente pobres, por situação de trabalho e área geográfica

	Ocupados		Emprego Formal		Emprego Informal	
	1989/90	2008/09	1989/90	2008/09	1989/90	2008/09
<u>Nacional</u>						
Pobres						
Brasil	38,40	16,30	25,50	29,23	52,83	24,52
México	38,40	27,60	37,30	17,84	41,04	33,73
Indigentes						
Brasil	15,90	3,70	7,06	1,46	26,99	7,95
México	12,80	8,70	12,15	3,22	15,84	11,30
<u>Urbano</u>						
Pobres						
Brasil	31,40	13,30	23,78	27,64	46,12	21,77
México	33,00	24,30	33,00	16,42	34,40	27,71
Indigentes						
Brasil	9,90	2,10	5,86	1,04	19,74	4,71
México	8,10	5,30	8,10	2,41	9,08	5,83
<u>Rural</u>						
Pobres						
Brasil	62,40	30,80	nc	41,19	nc	39,78
México	48,40	33,90	51,73	22,81	46,64	41,13
Indigentes						
Brasil	36,70	11,20	20,09	5,54	49,31	16,04
México	21,70	15,20	23,48	6,05	21,54	18,04

Fonte: Cepal, Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

A redução da participação de pobres e indigentes entre a população ocupada com emprego formal é evidente, cuja queda foi de mais de 70% em ambos os países, chegando a 82,3% para o caso dos indigentes. A remuneração do trabalho parece ter melhorado o rendimento da população com menor renda, uma vez que os dados mais recentes apontam para apenas 3,7% da população ocupada brasileira e 8,7% da população ocupada mexicana em situação de indigência. Para o caso do México a indigência dos ocupados no meio urbano é bem menor que no meio rural, 5,3% contra 15,2%. O Brasil apresenta comportamento semelhante: 2,1% contra 11,2%.

Finalmente, outra informação interessante que a CEPAL disponibiliza é a relação entre homens e mulheres em situação de

pobreza e extrema pobreza ou a chamada feminilidade da pobreza. Estes dados nos mostram que para o Brasil as mulheres são afetadas em maior grau pela pobreza do que os homens. Neste sentido, uma série temporal de 1990 a 2009 apresenta um aumento deste índice⁴⁹, de 105,4 para 110,3. O mesmo acontece no Brasil para o caso da indigência, porém com mais oscilação, onde o índice passa de 109,6 em 1990 decresce para um nível mínimo em 1999 (101,7) e volta a subir apresentando em 2009 o valor de 114,2.

No México, este índice oscila mais, porém também demonstra que a pobreza afeta em maior grau mulheres do que homens, com apenas duas exceções na área rural: em 1989 e 1996 em que os homens são mais afetados pela pobreza e também pela indigência do que as mulheres.

4.1.3 Serviços essenciais disponíveis e habitação

A apresentação da disponibilidade de serviços essenciais no domicílio relaciona-se com a concepção de pobreza pelas necessidades básicas, que conforme abordado por Mattei (2009) e Kageyama e Hoffman (2006) no capítulo 2, incluem acesso à água, saneamento básico, energia elétrica, entre outros. Não foi possível verificar o acesso dos grupos de pobres e extremamente pobres, então o que a tabela 9 apresenta é o acesso aos serviços básicos essenciais de toda a população para o período 1989-2010.

É possível verificar pela tabela 9 que o percentual de pessoas com acesso a água potável ou tratada, eletricidade e sistema de esgoto sanitário é maior no México do que no Brasil para o período apresentado. O acesso a estes serviços aumentou consideravelmente em ambos os países com destaque para o meio rural, onde o percentual de domicílios que possuíam eletricidade era de 55,4% no Brasil rural e 77,1% no México rural em 1989/90, em 2010 passa para 93,6% e 96,8%. No meio urbano, o acesso da população à eletricidade é de quase

⁴⁹ Este índice mostra as disparidades na incidência de pobreza e de indigência entre homens e mulheres. Assim, um valor superior a 100 indica que a pobreza afeta em maior grau as mulheres do que os homens e um valor inferior a 100 indica o contrário. O cálculo do indicador é realizado da seguinte forma: $((\text{número de mulheres pobres ou indigentes de 20 a 59 anos} / \text{número de homens pobres ou indigentes de 20 a 59 anos}) / (\text{número de mulheres total de 20 a 59 anos} / \text{número de homens total de 20 a 59 anos})) * 100$.

100% nos anos mais recentes, enquanto no México a cobertura também é alta, 99,4% da população.

O sistema de esgotamento sanitário no Brasil rural em 2010 chega ao mesmo nível do México rural em 1989, 31,6%, isto é, aumentou 141,2% no período. Os piores valores de cobertura de serviços básicos essenciais para o Brasil são deste indicador, mesmo no meio urbano a cobertura é de 61,4% contra 91,4% no México urbano. Quanto ao acesso à água tratada, os piores indicadores do Brasil são no meio rural, que mesmo com considerável crescimento, possui cobertura de apenas 67,6% em 2010, ao passo que no México é de 84%. No meio urbano o acesso à água tratada é maior, onde o acesso para ambos os países é de mais de 90% da população.

Tabela 9 - % de pessoas com acesso aos serviços básicos essenciais no domicílio, área geográfica.

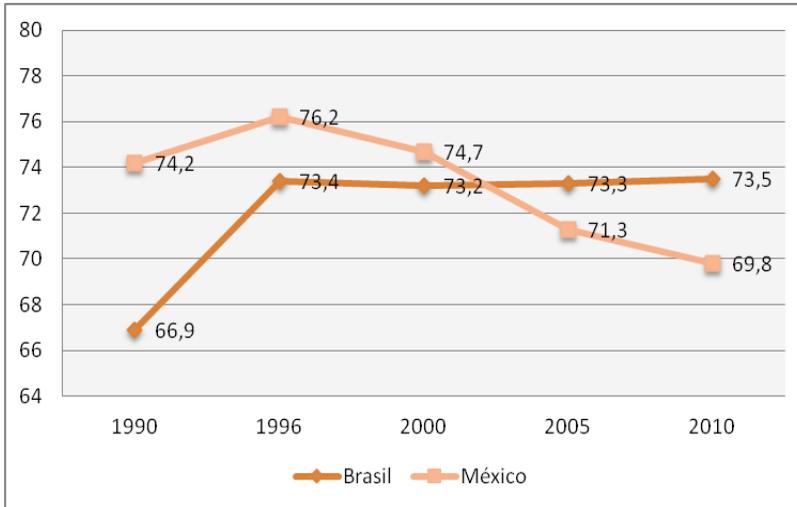
	Água potável		Eletricidade		Sistema de esgoto sanitário	
	1989/90	2009/10	1989/90	2009/10	1989/90	2009/10
Nacional						
Brasil	80,3	88,8	88,9	98,9	44,2	57,6
México	84,9	92,3	91,1	98,5	62,2	86,2
Urbano						
Brasil	90,4	92,6	97,5	99,9	52,2	61,4
México	94,0	96,8	98,9	99,4	79,1	91,4
Rural						
Brasil	41,1	67,6	55,4	93,6	13,1	31,6
México	68,6	84,0	77,1	96,8	31,6	76,4

Fonte: Cepal, Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

A questão da carência habitacional é abordada por Eli da Veiga (2011) quando defende o aspecto multidimensional da pobreza. Do mesmo modo, Celso Furtado em 2000, quando fez sua fala na Comissão Mista do Congresso apontou que o problema mais difícil de resolver com relação à pobreza é o da habitação. Este tipo de ação envolve a propriedade e esta é uma questão muito difícil de ser abordada. A Figura 2 mostra que a proporção da população que residia em casa própria no México era maior que no Brasil em 1990. Este indicador subiu de 66,9% para 73,4% entre 1990 e 1996 no Brasil e manteve-se neste patamar até 2010. Ao passo que no México, apesar de apresentar

uma pequena elevação no percentual de pessoas com habitação própria entre 1990 e 1996, a partir daí começa a decair e em 2010 chega 69,8%, menor que o caso brasileiro.

Figura 2 - percentual da população que reside em habitação própria – 1990-2010



Fonte: Cepal -Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Nota: Dados para o Brasil 2000 refere-se a 2001 e 2010 refere-se a 2009, dados para o México 1990 refere-se a 1989

4.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ESTRUTURA DOS PTCs

4.2.1 Relação do programa com o sistema público de proteção social

Ao se comparar o aspecto institucional dos programas Bolsa Família e Oportunidades verifica-se que nenhum deles pode se caracterizar como um direito social. Nas palavras de Lavinias (2006), para se constituir um direito, “todos aqueles que preenchem os requisitos de elegibilidade são contemplados e tornam-se beneficiários, independentemente da situação do caixa do governo” (p.8).

Neste sentido, o PBF é dotado de lei própria e regulamentação e, sua Lei de criação diz que o número de beneficiários atendidos pelo programa deve estar de acordo com as dotações orçamentárias, ou seja,

a concessão e expansão dos benefícios dependem da existência e direcionamento dos recursos para este fim (MARQUES, mimeo; SOARES; SATYRO, 2009). Juridicamente, portanto, o Bolsa Família se difere dos outros benefícios sociais, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que são condizentes com a definição de direito de Lavinas (Op. Cit.), ou seja, desde que sejam cumpridos os critérios de elegibilidade o benefício será disponibilizado.

Medeiros, Britto e Soares (2007) consideram o PBF um quase-direito, uma vez que, diferente do caso do BPC, não é possível garantir judicialmente que uma família pobre - que atenda os critérios de elegibilidade - se torne beneficiária. Os direitos sociais teriam uma maior estabilidade, tendo em vista sua garantia na Carta Constitucional, ao passo que os programas acabam sendo vinculados ao governo que os criou. Além disso, de acordo com os autores, tem reduzida independência fiscal, ficando exposto a redução de recursos em casos de choques externos, ou seja, “vulnerável a ajustes fiscais, cortes orçamentários, contingenciamentos e outras medidas de curto prazo” (Op. Cit., p.10). Dessa forma, o Bolsa Família, por sua repercussão, resultados, tamanho – em termos de população beneficiária - e notoriedade por parte da sociedade e da mídia, possui uma segurança de continuidade mais política do que jurídica.

O programa Oportunidades também deve respeitar a disponibilidade de dotação orçamentária, conforme descrito nas Regras de Operação. Por outro lado, estaria protegido por um aparente consenso sobre a necessidade de desenvolvimento humano e atenção a população pobre, vulnerável. A institucionalização desta área, que trata de assuntos muito complexos como pobreza, marginalização, inclusão e desenvolvimento, se deu pela criação da Lei Geral de Desenvolvimento Social, publicada em 2004. Neste sentido, o Oportunidades teria se tornado o principal instrumento da política de desenvolvimento social do país. Tendo em vista as carências do sistema de proteção social mexicano, caracterizado por insuficiência de políticas sociais mais amplas, o programa acaba se sobrecarregando e atuando em diferentes campos para preencher esta lacuna (COTTA, 2009; SOARES, 2010).

Como apontado no capítulo 3, quando discutida a política social mexicana, o sistema de proteção social neste país é marcado pela garantia de cobertura ao setor formal e grupos organizados, além da grande participação privada da seguridade. Exemplo disso seria a

existência de um componente de benefício aos idosos no Oportunidades, cujos benefícios são concedidos apenas para aqueles idosos que não estão inclusos no programa 70 anos y mais – iniciativa mais recente e em fase de expansão. A relação entre beneficiários do sistema de previdência e população com 65 anos de idade ou mais era de 19,2% em 2000 e, quando se tratava de população rural esta relação era ainda menor, 4,8% (CAMARANO; PASINATO, 2007).

O Brasil, por sua vez, parece ter um sistema mais abrangente, com benefícios constitucionais importantes, como é caso do já mencionado BPC e dos amparos a população rural. A previdência rural atendia, em 2002, cerca de 3,5 milhões de pessoas, o RMV atendeu durante a década de 1980 quase 1,5 milhão de pessoas, dos quais 40% pertencia ao meio rural e o RGPS atende mais de 27 milhões de beneficiários ativos (SILVA, 2006).

4.2.2 Estrutura do programa com relação a gestão e intervenção local

Os programas brasileiro e mexicano se assemelham em seus respectivos modelos de gestão, caracterizados por intersectorialidade e articulação federativa (COTTA, 2009). Estas duas particularidades se dão em maior ou menor grau, num país ou no outro. Assim, a coordenação do Oportunidades é de responsabilidade do SEDESOL e, a execução do programa conta com a participação da Secretaria de Saúde, o IMSS, a Secretaria de Educação Pública e o Conselho Nacional de Fomento educativo. Tendo em vista os componentes educacionais e de saúde que necessitam dos serviços públicos oferecidos por estas secretarias⁵⁰ sua participação é essencial. Além disso, os órgãos envolvidos e um comitê técnico participam da normalização do programa.

Villatoro (2007) relaciona o nível de descentralização e, conseqüentemente, o papel atribuído as instâncias locais, com a percepção de cada governo sobre a capacidade de gestão dos municípios. Neste sentido, a pouca responsabilidade estabelecida aos governos locais no México se dá pelo receio em favorecer a prática de clientelismo, ou seja, o uso político do programa - não condizente com a

⁵⁰ As secretarias no México são equivalentes aos ministérios no Brasil.

necessidade de distancia-lo de qualquer imagem relacionada a tais praticas.

Dessa forma, o Oportunidades teria uma boa articulação com os órgãos envolvidos no programa no âmbito do governo federal, inclusive com reuniões regulares. Porém, com relação ao papel dado aos municípios, a articulação seria escassa, onde o intermediário municipal atuaria na forma de um canal de ligação com os comitês de participação das beneficiárias.

O PBF, por sua vez, é coordenado pelo MDS. A gestão e operacionalização também estão a cargo deste órgão, que supervisiona as condicionalidades a partir das informações dos estados e municípios. A normalização, no entanto, é definida pelo Conselho Gestor, do qual participam os ministérios relacionados as atividades do programa e a CEF.

Cotta (2009) aponta a dificuldade de articulação horizontal no Brasil, ou seja, entre os órgãos setoriais na esfera federal, uma vez que há um “problema de falta comando político” (Op. Cit., p. 295), o que tornaria mais difícil relacionar os objetivos de cada setor às necessidades do PBF. Neste sentido, há uma maior facilidade em promover ações intersetoriais em outras instancias do governo. Portanto, a articulação federativa é mais forte no caso brasileiro.

Os estados e municípios tem um importante papel na operação do programa, principalmente, no que diz respeito a oferta de serviços públicos relacionados às condicionalidades do programa e, consequentemente, o acompanhamento das condicionalidades, bem como o cadastramento das famílias. A gestão descentralização é monitorada e fomentada pelo IGD, uma vez que através desse índice é que se calcula os repasses aos estados e municípios destinados às ações de gestão do PBF. Este repasse de recursos é de grande importância para muitos municípios, onde em alguns estados chega a ultrapassar as transferências constitucionais aos municípios⁵¹ daquela localidade.

Segundo Soares (2010), outro aspecto que deve ser considerado é a aproximação do programa com a área de Assistência Social e Serviços Sociais. O procedimento operacional do programa prevê nas repercussões graduais sobre o não cumprimento das condicionalidades a visita de um trabalhador social local. Além disso, a exigência de adesão dos municípios e dos estados à gestão do Sistema Único de Assistência

⁵¹ Ver Silva (2006), sobre a relação Bolsa Família/ FPM, FPE e FUNDEF para o ano de 2004, por Estado.

Social⁵² (Suas) mostra integração entre o Bolsa Família e o Suas, mas não se pode ainda prever a dimensão desta integração.

4.2.3 Abrangência do programa: população meta e focalização, elegibilidade, número de beneficiários, relação beneficiário/população alvo

No Brasil, não há uma medida oficial de pobreza. Nos diversos estudos sobre o tema, as principais fontes de dados são as pesquisas do IBGE (PNAD, POF, Censo). Quanto aos métodos de aferição da pobreza e extrema pobreza ou indigência usados, podemos destacar as linhas baseadas em frações do salário mínimo; as linhas de pobreza baseadas em cestas de consumo; e, as linhas de pobreza do Banco Mundial, já citadas anteriormente, que estabelecem em condição de miséria a população com renda inferior a 1 dólar por dia e, em condição de miséria aquelas com renda inferior a 2 dólares por dia (LOUREIRO; SULIANO, 2009; QUEIROZ et al., 2010).

A condição principal de elegibilidade ao PBF, no entanto, tem como base numa linha de pobreza e extrema pobreza medida pela renda. Quando o Bolsa Família foi criado em 2003, as linhas de corte eram R\$ 50,00 per capita para famílias extremamente pobres e R\$ 100,00 per capita para famílias pobres. Tendo em vista o valor do salário mínimo vigente entre abril de 2002 e março de 2003 - R\$200 -, este critério parece se assemelhar com o método de linhas baseadas em frações do salário mínimo. Ao longo dos anos esta linha sofreu alterações conforme já apresentado anteriormente, sendo reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) apesar de não haver qualquer regra de indexação formal.

Ao passo que no México há medidas oficiais de pobreza publicadas a cada 2 anos que são inclusive obrigatórias para programas de desenvolvimento social cujo objetivo seja superação da pobreza ou atenção à população nesta situação. Estas medidas de pobreza foram determinadas pelo documento *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* de junho de 2010, visando trazer mais transparência, objetividade e rigor na definição do

⁵² O Suas é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. O Suas articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e é coordenado pelo MDS.

população atendida, o que condiz com os princípios que nortearam a criação do Oportunidades.

O documento considera a pobreza como um fenômeno multidimensional, a partir de três dimensões: bem estar econômico, direitos sociais e contexto territorial. A dimensão de bem estar econômico diz respeito à relação entre a renda domiciliar e as linhas de: (i) bem estar, definida como a população que não tem recursos suficientes para adquirir os bens e serviços que requerem para satisfazer suas necessidades alimentares e não alimentares; e, (ii) bem estar mínimo, que permite identificar as famílias cuja renda é usada em sua totalidade para a compra de alimentos. Os critérios para a segunda dimensão compreendem variáveis relacionadas a atraso educacional, acesso à serviços de saúde, acesso a seguridade social, qualidade e espaço do domicílio⁵³ e serviços básicos⁵⁴ no domicílio. E, por fim, a dimensão do contexto territorial compreende o grau de coesão social e o acesso à infraestrutura social básica⁵⁵.

Quanto ao critério de elegibilidade, a partir de 2010, seguindo as diretrizes do documento supra referido, o programa Oportunidades, passou a utilizar a metodologia para identificação de famílias suscetíveis a serem beneficiárias com base num critério de estimação da renda a partir de um conjunto de variáveis socioeconômicas e demográficas dos domicílios. Através desse critério as famílias são classificadas e consideradas elegíveis se estiverem abaixo do ponto de corte estabelecido pela Linha de Bem Estar Mínimo. Assim, o ponto de corte para famílias de áreas rurais seriam \$643,05 pesos e de áreas urbanas \$1.111,54 pesos.

A focalização é de grande importância em programas de transferência de renda não universais, uma vez que tende a selecionar o mais pobre dentre os pobres para serem beneficiados. A seleção dos programas analisados possui alguma complexidade e, similarmente, partiram de um cadastro preexistente de beneficiários de programas anteriores⁵⁶, se expandindo ao longo dos anos. No caso do programa

⁵³ Relacionada ao material usado no piso, telhado, parede e muros da residência.

⁵⁴ Relacionado ao acesso a água, saneamento e energia elétrica da residência.

⁵⁵ Relacionada a pavimentação de ruas, iluminação pública, serviço público de coleta de lixo, entre outros

⁵⁶ O Progessa/Oportunidades usou banco de beneficiários dos programas de leite e tortilhas e o Bolsa Família partiu da unificação dos programas Bolsa

Oportunidades, cujas famílias ainda passam por um recenseamento, prioriza-se domicílios elegíveis e com integrantes menores de 22 anos e, em segundo lugar, aqueles que tenham mulheres em idade reprodutiva. No que diz respeito aos critérios de seleção do PBF, a seleção é realizada por um sistema informatizado, que considera a estimativa de famílias elegíveis para aquele município e prioriza as famílias por menor renda per capita; risco ou situação de trabalho infantil; além da existência de trabalho escravo, famílias quilombolas e/ou indígenas.

Ainda sobre o critério de renda, no caso mexicano, as transferências monetárias governamentais que as famílias recebem não são consideradas no cômputo da renda. Ao passo que no Brasil os benefícios do PBF, Peti, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem), transferências às famílias por motivo de desastres, calamidade pública ou situação de emergência, bem como de programas de transferência condicionada de renda de iniciativa dos estados e municípios não são computados, no entanto é considerado no computo da renda os benefícios do BPC e RMV.

Os PTCs se assemelham também quanto à orientação do programa, visto que não estão direcionados ao indivíduo e sim dirigidos à família. No caso do México, pode ser considerado uma mudança na orientação de política social que se caracterizava pelo atendimento à comunidade e, a partir do Oportunidades, passa a ser direcionado à família. Ao passo que no Brasil, como já apresentado, o primeiro projeto relacionado a uma transferência de renda como renda mínima, era direcionado ao indivíduo, semelhante a algumas iniciativas europeias, tais como o Revenue Minimum d'Insertion (França), o Socialbidrag (Suécia) e o Sozialhilfe (Alemanha). Porém, iniciativas regionais e, posteriormente, a implementação do programa em âmbito nacional direciona-se à família.

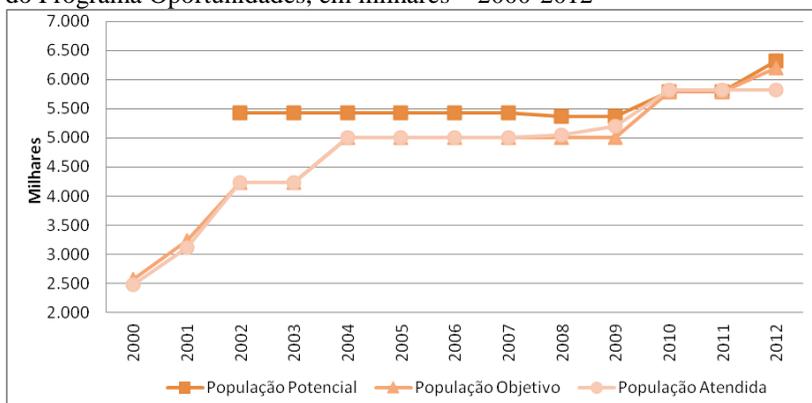
Os critérios de elegibilidade dos programas, bem como a orientação às famílias nos leva a população atendida ou população beneficiária. O programa Oportunidades, como vimos, teve início em 2001⁵⁷ e atingiu 96,17% da meta de atendimento para este ano, ou seja, mais de 3 milhões de famílias. Seu antecessor, o Progresá, iniciou suas atividades prestando atendimento a apenas 300 mil famílias do meio

Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão alimentação, já mencionados no capítulo anterior.

⁵⁷ Quando deixou de ser *Progresá* e passou a se chamar *Oportunidades* e atender também a população urbana.

rural. Com a ampliação também para o meio urbano, o Oportunidades atingiu a meta de 5 milhões de famílias em 2004 e permaneceu com este numero de beneficiários até 2007 quando voltou a se expandir.

Figura 3 - População atendida, população objetivo e população potencial do Programa Oportunidades, em milhares – 2000-2012



Fonte: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010/2011, Indicadores de Transparencia Orçamentária. Nota: População potencial para 2010-2012 foi calculado com base nas metas dos Indicadores de Transparencia Orçamentária, população objetivo para 2011-2012 foi calculado com base nas metas dos Indicadores de Transparencia Orçamentária e população atendida em 2012 disponível no site do Sedesol.

Na Figura 3 acima, pode ser acompanhada a evolução da população atendida, população objetivo e população potencial, ou seja, famílias em condição de pobreza alimentar e/ou famílias que sem exceder a condição de pobreza tenham renda insuficiente para investir adequadamente no desenvolvimento das capacidades dos seus ingressantes em relação à educação, nutrição e saúde, entre os anos de 2000 e 2012. Em 2012 o número de beneficiários atingiu mais de 5,8 milhões de famílias, porém isso representa apenas 92,10% da meta de atendimento para este ano.

A medição da pobreza e extrema pobreza⁵⁸ que é realizada no México a cada dois anos, apontou 21,8 milhões de pessoas vivendo com renda abaixo da Linha de Bem Estar Mínimo para o ano de 2010, um crescimento de 3,5% em relação à 2008. Quanto a Linha de Bem Estar,

⁵⁸ Estimaciones da CONEVAL com base no ENIGH 2008 e 2010.

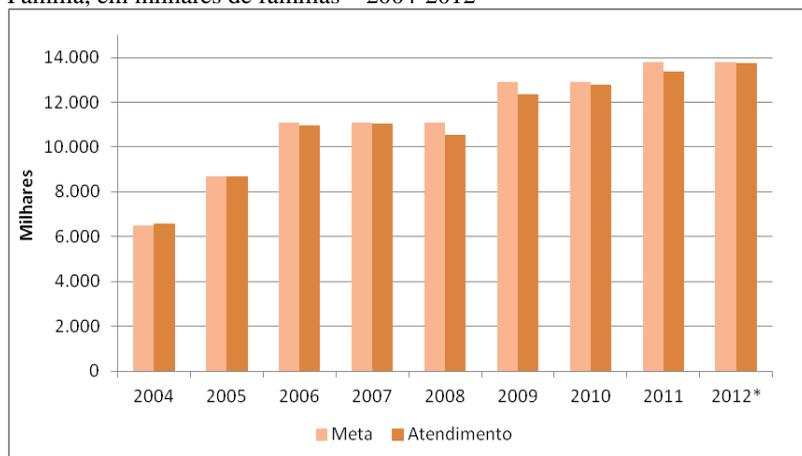
em 2010, cerca de 58,5 milhões de pessoas vivendo com renda inferior a este patamar, o que representa 52% da população mexicana.

O número de famílias beneficiárias no Brasil já havia sido apresentado no capítulo anterior. Entretanto, o Figura 4 abaixo, permite a comparação entre a população atendida e a meta de atendimento para cada ano. É importante destacar que a estimativa de famílias beneficiárias se modifica a cada ano de acordo com os critérios que elegibilidade relacionados à renda, bem como pela base de dados que usada para a estimativa de famílias elegíveis. De início, as metas se basearam na PNAD 2001, e na sequência, pelas PNADs de 2004 e 2006, até que atualmente a meta de 3,8 milhões de famílias foi estimada com base nos dados do Censo de 2010.

O Informe nº 318 da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) de maio de 2012, aponta que 1.222 municípios brasileiros têm um percentual de cobertura inferior a 90%, enquanto 451 municípios tem cobertura igual ou superior a 130%. Sabendo que o número de beneficiários por localidade esta relacionado ao cadastramento das famílias e a estimativa de população elegível por municípios, pode-se inferir que alguns municípios têm grande dificuldade no cadastramento e atualização cadastral das famílias.

O número de famílias beneficiárias do Bolsa Família, aumentou entre 2004 e 2012 em mais de 7 milhões de famílias, ou seja, 109%. Entre 2004 e 2005, o crescimento de famílias beneficiárias foi de 32%. Em 2006, quando ainda estava sendo realizada a transição dos antigos programas, o crescimento foi de 26% em relação a 2005. Após um período estável de 2006 a 2008, o número de beneficiários volta a crescer em 2009 – 17% em relação a 2008 – e, em 2012 esta prestes a alcançar a meta de 13,8 milhões de famílias, com 13.738.415 beneficiários até setembro deste ano.

Figura 4 - População atendida e meta de atendimento do Programa Bolsa Família, em milhares de famílias – 2004-2012



Fonte: MDS

*dados até setembro/2012

4.2.4 Condicionalidades e monitoramento, portas de saída

As condicionalidades dos dois programas estão relacionadas principalmente a obrigações nas áreas de saúde e educação. O cumprimento das condicionalidades, por sua vez, está vinculado ao recebimento dos benefícios monetários, isto é, se os beneficiários não as cumprirem terão sua transferência de renda suspensa ou até mesmo cancelada.

As responsabilidades do Oportunidades em relação à educação são em geral as mesmas que no PBF: matrícula e frequência à escola. Porém, no caso do Oportunidades, as crianças e jovens podem ser penalizados em caso de repetência escolar, uma vez que pode haver suspensão da bolsa para aquele que reprovar mais de três vezes a mesma série. Já no caso do ensino médio superior só poderá haver uma reprovação. Além disso, os alunos beneficiários só recebem a bolsa de conclusão da escola se o fizerem antes dos 22 anos.

No caso brasileiro, porém, não há este tipo de punição, apenas a falta de frequência à escola pode gerar repercussões. Além disso, o PBF não concede qualquer tipo de premiação (bolsa ou benefício) por conclusão da educação básica.

No que diz respeito às condicionalidades na área da saúde, as obrigações do Bolsa Família são destinadas as crianças, gestantes e nutrizes. Acompanha-se o calendário de vacinação, a nutrição, o pré-natal das gestantes, além do acompanhamento pós-parto. Já o Componente Saúde do programa mexicano, que engloba o Pacote Básico Garantido de Saúde, tem uma determinação de necessidades de acordo com a idade, sexo e evento da vida de cada pessoa, isto é, não se destina apenas as gestantes, nutrizes e crianças, mas ao conjunto dos membros da família.

A repercussão ao descumprimento das condicionalidades parece ser feito de forma diferente entre os programas. Enquanto no Oportunidades a bolsas e apoios são pagos bimestralmente e, autorizadas apenas após confirmado o cumprimento das condicionalidades, no Brasil os beneficiários recebem mensalmente os valores do benefício e a repercussão só começa a ser aplicada no mínimo 2 meses depois de realizado algum descumprimento⁵⁹. Além disso, inicialmente há notificações para regularização da situação e só começam a ocorrer suspensões do pagamento após o 3º registro.

Outra diferença acontece nos componentes prejudicados na existência de descumprimento de condicionalidades, ou seja, no caso mexicano, se algum bolsista não cumprir suas obrigações educacionais não será autorizado o pagamento do seu benefício específico, assim, o restante dos apoios, sejam eles, o alimentar ou idosos ou até mesmo a bolsa escolar de outra criança/adolescente daquela família beneficiária permanece sendo pago. No caso do apoio alimentar, cuja corresponsabilidade esta ligada a saúde, como é apenas um apoio alimentar por família, aí sim todos são prejudicados.

O monitoramento de ambos os programas possui sistemas de registro das famílias, que servem para monitorar condicionalidades, dar a manutenção dos critérios de elegibilidade e analisar as causas das saídas das famílias. Esses sistemas, principalmente, no caso do CadÚnico brasileiro, se tornaram ricas fontes de dados, que podem ajudar, inclusive, na elaboração de outras políticas. Além disso, contribuem para a transparência na seleção dos beneficiários, o que se tornou muito importante diante do passado das políticas sociais desses dois países, caracterizado por clientelismo. Estas bases de dados

⁵⁹ Na tabela 1 do capítulo 3 é possível verificar o acompanhamento das condicionalidades do programa Bolsa Família. Atualmente o acompanhamento da saúde é de 72% (2011) e da educação passa dos 80% (2012).

também podem ser cruzadas com outras bases a fim de detectar fraudes, duplicações ou perda de elegibilidade.

Há uma diferença na verificação das condicionalidades. No Brasil as unidades de ensino e saúde informam aos Ministérios responsáveis que por sua vez registram o não cumprimento das condicionalidades em sistema próprio. No México, todavia, há um procedimento em que a localidade avisa a administração estadual, que por sua vez informa o nível central. A detecção de erros também contrasta, enquanto no México são analisadas as informações apenas na baixa do Padrón de Beneficiarios, ou nos recadastramentos que acontecem a cada 6 anos, no Brasil há uma rede de fiscalização de fraudes e auditoria do registro de beneficiários, além dos agentes locais atualizarem o cadastro a cada 2 anos.

O México realiza uma pesquisa de percepção das beneficiárias titulares sobre o programa Oportunidades chamado Puentes Centinela. A pesquisa verifica a percepção dos beneficiários com relação à atenção e os serviços oferecidos relacionados ao programa, assim como as informações que têm acesso sobre o programa: se sabem que o programa não pertence a partidos políticos, nem estão vinculados os apoios ao voto, se sabem que podem denunciar ou esclarecer dúvidas em um telefone gratuito.

Segundo Villatoro (2007) o Puentes Centinela este seria um monitoramento da situação dos setores que prestam serviços à população beneficiária. O monitoramento dos serviços seria feito também quando uma localidade é habilitada para recebimento do programa, já que se ela não possui os serviços necessários para cumprimento das condicionalidades não será uma localidade incluída no Oportunidades⁶⁰.

A II Rodada da Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF II verificou, além de impactos na educação e saúde dos beneficiários, o conhecimento dos beneficiários e dos não beneficiários elegíveis a respeito do programa. Assim, foi questionado o conhecimento da população pesquisada sobre os critérios de inclusão no programa, se havia conhecimento dos critérios de renda e presença de crianças na escola. Questionou-se também, caso houvesse maior disponibilidade de recursos para o PBF, se era preferido o aumento do valor dos benefícios

⁶⁰ Neste sentido, o Sedesol criou o PAL.

ou a inclusão de novos beneficiários – 78% dos beneficiários disseram preferir que fossem incluídos novos beneficiários.

A existência das condicionalidades presentes em ambos os programas, parece ser tratada ou justificada de forma diferente entre eles. No México, a existência de condicionalidades esta relacionada ao desenvolvimento de capacidades (Amartya Sen), nesse sentido, o programa mantém incentivos ao desenvolvimento educacional mesmo quando as famílias já saíram da fase de participação inicial do programa, isto é, mantém a cobrança de corresponsabilidades mesmo quando a família esta no EDA.

Já no Brasil as condicionalidades são analisadas como uma retribuição por parte dos beneficiários demandada por uma política redistributiva. Havia outra vertente que aproximava o PBF de uma renda mínima universal quando ele foi criado, cuja exigência pelo cumprimento das condicionalidades era quase inexistente até 2006 (SOARES; SATYRO, 2009). No entanto, a cobrança pelo monitoramento das condicionalidades se alastrava e, a partir daí, intensificaram-se as ações para melhoria do acompanhamento das condicionalidades.

A saída das famílias de ambos os programas esta relacionada à superação da pobreza. Enquanto no Brasil não há um limite de permanência no PBF, o México determina um limite de 3 anos para as famílias permanecerem no Oportunidades. Porém, a família não é simplesmente excluída do Oportunidades. Ao término deste período, a família é recenseada, verificando-se a necessidade de permanecer recebendo os apoios e bolsas. Famílias do meio rural podem permanecer por mais 2 anos e do meio urbano por mais 1 ano e, mesmo assim, passado esse tempo, as famílias podem continuar recebendo alguns benefícios monetários pelo Esquema Diferenciado de Apoios.

A exclusão da família do Bolsa Família pelos critérios de saída⁶¹ pode se dar pela atualização dos dados do CadÚnico, que só é feito a cada dois anos, ou pela contratação de algum componente da família pelo mercado de trabalho formal⁶², ou pela concessão de alguma outra transferência governamental e aposentadorias⁶³. Assim, o critério de

⁶¹ Não se refere aqui a repercussões pelo não cumprimento das condicionalidades.

⁶² No caso da renda tornar a família não elegível

⁶³ Conforme já mencionado, transferências do BPC e do RMV são computadas no cálculo da renda *per capita*.

exclusão do programa devido aumento da renda é bastante criticado, pois estas famílias sofrem uma considerável volatilidade de renda, oscilando entre estar abaixo e acima da linha de pobreza determinada pelo programa. Neste sentido, Soares et al (2009) quando falam sobre a focalização do PBF apontam que

pode parecer perfeitamente aceitável deixar uma família com uma renda ligeira e temporariamente acima de R\$ 120 recebendo o benefício do programa. Uma família com renda per capita de R\$ 150, por exemplo, também vive com dificuldade e provavelmente é extremamente vulnerável ao retorno à pobreza. (p. 26)

Há outro aspecto semelhante que não condiz com o estímulo ao acúmulo de capital humano em educação das famílias beneficiárias é o limite de idade para recebimento das bolsas educativas. No Brasil, esta situação apresentou uma melhora quando em 2008 criou o Benefício Variável Adolescente, estendendo o atendimento até os 17 anos de idade. Porém, em muitos casos, os beneficiários apresentam atraso educacional, ou seja, não cursam a série condizente com sua idade. Assim, mesmo que a idade em que se cursa a última série do ensino médio no Brasil seja 17 anos, é comum nessa população mais vulnerável que se conclua o ensino médio em idades mais avançadas. No México a conclusão do ensino médio também é aos 17 anos, mas o beneficiário pode receber a bolsa educativa até os 22 anos, não havendo neste caso, um critério de saída por idade (VILLATORO, Op. Cit.).

O conflito entre quais seriam os critérios para a saída das famílias dos programas acontece devido ao objetivo duplo destes programas de aliviar a pobreza imediata e promover o acúmulo de capital humano. Apesar da existência de condicionalidades estar relacionada ao investimento em capital humano ou ao aumento das capacidades – quando pensado na perspectiva de Amartya Sen -, Cobo e Lavinas (2010, p. 6) apontam que “não existe uma relação estrita de causalidade entre a acumulação de capital humano pelas crianças da família, a partir da completude dos ciclos educacionais e de imunização, e a saída dessas famílias da condição de pobreza”. É evidente, que a melhora da educação e condições de saúde dos beneficiários traga muitos benefícios a esta população, porém a existência das condicionalidades não é suficiente para que estas famílias saiam da condição de pobreza.

As condicionalidades trazem, além do conflito sobre as portas de saída, outros aspectos conflituosos. O primeiro deles é o custo de monitoramento destas condicionalidades. Devido a grande quantidade de pessoas em situação de pobreza é necessário um recurso que poderia ser usado para atender mais pessoas. O segundo é que a imposição das condicionalidades e/ou obrigação dos beneficiários de gastar os repasses monetários em um bem ou serviço específico se caracteriza por uma ação paternalista do estado, conforme já discutido antes, onde os pobres não saberiam tomar decisões racionais e necessitariam de incentivos para induzir seu comportamento. E, finalmente, um dos aspectos mais importantes é a grande preocupação com o lado da demanda dos serviços públicos, enquanto que parece haver um consenso que o que precisa ser melhorado é o lado da oferta dos serviços públicos.

Ademais a existência de condicionalidades legitima o seguimento dos programas, pois precisam de apoio político para assegurar sua continuidade, tendo em vista a fragilidade financeira e institucional apresentadas na seção anterior.

4.2.3 Benefícios, gastos com os programas e gastos sociais

Os benefícios monetários recebidos pelas famílias dos PTCs analisados têm algumas diferenças entre os seus componentes. Começando pelo caso do Brasil em que há um benefício básico para famílias extremamente pobres independente de ter filhos ou não⁶⁴. Este componente poderia ser comparado ao apoio alimentar do Oportunidades, a diferença seria então na assistência do PBF à população considerada pobre, enquanto que no México, se considerada a LBM como uma linha para pobreza extrema, apenas os extremamente pobres seriam assistidos. Logo, o Bolsa Família assiste aos extremamente pobres e aos pobres – mesmo que apenas com os benefícios variáveis relacionados à educação – enquanto que o México focaliza nos mais pobres dentro os pobres, ou seja, os que estão abaixo da linha de extrema pobreza.

Os componentes no Bolsa Família são apenas o valor básico e os valores variáveis que se destina às crianças, gestantes, nutrizes e/ou aos

⁶⁴ Este componente do Bolsa Família é o que mais se aproxima de uma renda mínima incondicional, pois se não houver crianças, gestantes ou nutrizes nesta família, não há condicionalidades a serem cumpridas, já que as condicionalidades estão relacionadas aos benefícios variáveis.

estudantes. Já o Oportunidades possui mais componentes: o Apoio Alimentar; o Apoio Alimentar *Vivir Mejor*, destinado a compensar a alta de preços internacionais dos alimentos⁶⁵; o Apoio Infantil *Vivir Mejor*, que é destinado a crianças de 0 a 9 anos – o que no caso Brasileiro é atendido pelo benefício variável; e o Apoio *Adultos Mayores*, destinado aos idosos. Este último não existe no Bolsa Família, porém os idosos são atendidos por outros programas no Brasil, como é o caso do BPC, RMV, Previdência Rural. Se compararmos o Apoio Infantil *Vivir Mejor* (México) ao Benefício Variável no caso de crianças (Brasil), os valores seriam de US\$ 8,10⁶⁶ e US\$ 15,75⁶⁷, respectivamente, ou seja, o segundo é quase o dobro do primeiro.

O componente educacional tem diferenças importantes entre os PTCs brasileiro e mexicano. Enquanto no Brasil os valores são os mesmos, aumentando apenas para as idades de 16 e 17 anos, no México as bolsas escolares aumentam a cada ano escolar e, a partir da primeira série do secundário, que equivaleria ao 7 ano do ensino fundamental brasileiro, as bolsas concedidas às estudantes é maior que aos beneficiários homens. Dessa forma, enquanto os valores monetários para estudantes beneficiários do PBF variam de US\$15,75 a US\$ 18,70, no México as bolsas educacionais vão de US\$ 11,57 a US\$ 74,04. Se for considerado que quanto maior o valor do benefício menor a possibilidade do estudante abandonar a escola para trabalhar e que conforme aumenta a idade do estudante também aumenta o custo de oportunidade de trabalhar, então, o Oportunidades teria maior efeito nesta população.

Outros dois componentes ligados à educação existem no PTC mexicano e não no brasileiro: o apoio a aquisição de material escolar e apoio a conclusão da educação média superior. Este último, uma espécie de Poupança-Escola⁶⁸, corresponde a US\$ 323,53 entregues aos bolsistas que completarem aquela série até os 22 anos, sendo um estímulo para completar a educação básica. Quanto ao apoio à aquisição de material escolar, que aumenta conforme avança o grau de ensino, vai de US\$ 15,44 a US\$ 28,94 pagos anualmente e, apesar de no Brasil não existir este componente, outros programas se relacionam a este aspecto, como o de livro de didático que seria Nacional já que é o Ministério da

⁶⁵ O Bolsa Família não tem compensações para alta de preços de alimentos.

⁶⁶ Cotação peso mexicano/dólar 12,9658.

⁶⁷ Cotação Real/dólar 2,0317.

⁶⁸ Programa que fazia parte do Bolsa-Escola do Distrito Federal.

Educação que o coordena e outras iniciativas a nível estadual e municipal que fornecem o material escolar, como é o caso do Governo do estado de São Paulo e da prefeitura da cidade de São Paulo⁶⁹. Esta última também fornece uniforme aos estudantes e entrega de leite.

O benefício médio recebido pelas famílias no Brasil é de cerca de US\$ 53,09 contra US\$ 59,95 no México. Isso corresponderia a 17,34% do salário mínimo brasileiro e 47,54% do salário mínimo mexicano. Deve se considerar aqui a diferença do custo de vida entre os países. Assim, se adotarmos a cesta básica⁷⁰ dos respectivos países para comparação, o benefício médio corresponderia a 32,03% e 19,62%, no Brasil e México, respectivamente.

Os dois programas determinam um montante máximo de benefícios que cada família pode receber. No Brasil, a composição seria de até 9 membros, onde a família pobre poderia receber até US\$ 116,76 e a família extremamente pobre até US\$ 150,61, correspondendo a 38% e 49% do salário mínimo brasileiro. Ao passo que no *Oportunidades* o montante máximo que uma família pode receber é de US\$ 194,49, cuja composição incluiria estudantes de educação média superior, e, corresponderia a 154% do salário mínimo no México. Se na família existirem estudantes que estejam na educação básica o máximo seria US\$ 120,32.

A tabela 10 apresenta além de algumas informações sobre os benefícios monetários, informações relacionadas aos gastos sociais e dos PTCs. Os gastos de ambos os programas de transferência de renda em relação ao PIB são semelhantes, 0,43%. No entanto, o orçamento do PTC brasileiro é quase o dobro do mexicano. Além disso, o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família é mais do que o dobro do número de famílias atendidas pelo *Oportunidades*.

⁶⁹ A Prefeitura da cidade de São Paulo também fornece uniforme aos estudantes e entrega de leite.

⁷⁰ Cesta básica no Brasil US\$ 165,75 e no México US\$ 147,79 em Leite (2011). A relação cesta básica/salário mínimo no Brasil e no México seria de 54% e 117%, respectivamente.

Tabela 10 – Orçamento, Gastos e Benefício Monetário, Bolsa Família e Oportunidades, 2011

	Brasil	México
Orçamento PTC (US\$/bilhões)	8,67	4,56
Famílias Beneficiárias (milhões)	13,35	5,83
Gasto PTC/PIB	0,43%	0,43%
Gasto Social/PIB ^a	25,9%	10,6%
Benefício Médio (US\$)	53,09	59,95
Benefício Máximo (US\$)	150,61	194,49
Benefício Médio (US\$)/SM ^b	17,34%	47,54%
Benefício Máximo (US\$)/SM	49%	154%

Fonte: Portal Transparência Brasil, Ipeadata, INEGI, Coneval, CEPAL (2011). Nota: /a referente 2008-09, /b Salário Mínimo em Exame (2012).

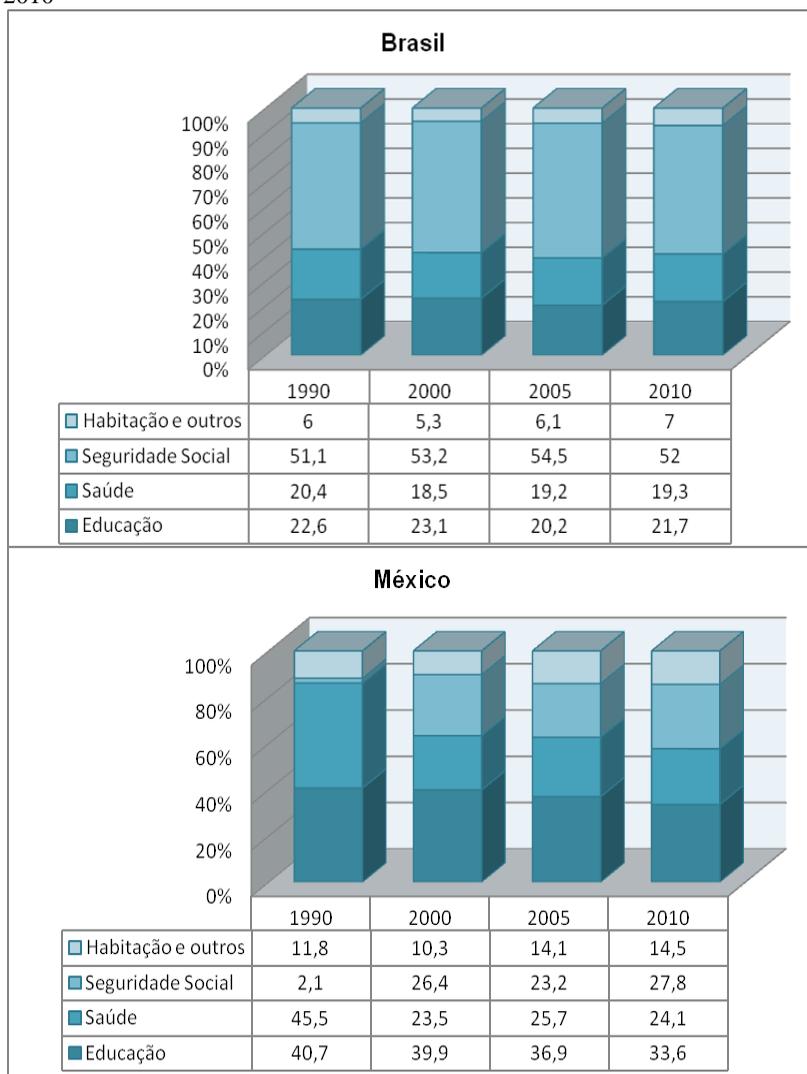
A respeito do gasto social⁷¹ em relação ao PIB brasileiro é de 25,9% contra 10,6% da relação gasto social/PIB mexicanos, segundo dados da CEPAL para o período 2008/09. Apesar da crise financeira, o gasto público social nestes países continuou aumentando, mais no Brasil do que no México, mesmo em termos absolutos (CEPAL, 2011). Se for decomposto o gasto social, é possível constatar através da Figura 5 a evolução por área de atuação da política social, distribuídos aqui entre Habitação, Seguridade Social⁷², Saúde e Educação.

Verifica-se que a maior parte do gasto social no Brasil é da Seguridade Social enquanto no México corresponderia à área da Educação. Enquanto no Brasil a proporção de cada área parece estável entre 1990 e 2010 no México há mudanças significativas. A participação da Seguridade Social no gasto social mexicano aumentou 13 vezes, ou seja, foi de 2,1% em 1990 para 27,8% em 2010. A participação da Habitação também cresceu, enquanto a da Saúde e Educação, por consequência, reduziram.

⁷¹ Onde se inserem os dispêndios dos PTCs no gasto público destes países.

⁷² Inclui-se aqui os gastos da assistência social.

Figura 5 - Decomposição do gasto social, por área da política social, 1990-2010



Fonte: Cepal - Divisão de Estatísticas, Unidade de Estatísticas Sociais, base de tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Nota: Dados para Brasil 2010 referem a 2009

O gasto público social na área de seguridade social⁷³ no Brasil foi de 13,4% do PIB brasileiro enquanto no México o montante do gasto público em seguridade representou apenas 2,8% do PIB em 2009. O gasto social federal no Brasil entre 1995 e 2010 teve um crescimento real de 173% segundo informações do IPEA⁷⁴. Particularmente, o gasto com Assistência Social aumentou 13 vezes, passando de R\$ 1,7 bilhões em 1995 para R\$ 44,2 bilhões em 2010, isto é, passou dos 0,08% para 1,07% do PIB brasileiro.

Segundo o Quinto Informe de Execução do Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012 do México, cerca de 21,67 bilhões de dólares foram gastos em 2011 em ações para superação da pobreza, onde 27% foram gastos pela Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Salud (SS) e Secretaría de Educación Pública (SEP) no Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. O orçamento do Oportunidades teve um aumento em termo reais de 116%⁷⁵ entre 2003 e 2010, ocasionados não só pelo aumento da população atendida, mas também do monte e dos tipos de apoio incorporados ao programas ao longo dos anos (em 2006, *Adultos Mayores*; 2007, *Apoyo Energético*; 2008, *Vivir Mejor*; 2010, *Infantil Vivir Mejor*).

4.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

4.3.1 Impactos na redução da pobreza

A análise do impacto sobre a pobreza dos PTCs no Brasil é bastante limitada. Rocha (2008) realizou um num exercício de simulação do impacto das transferências de renda federal focalizadas usando dados da PNAD 2004⁷⁶. Os resultados apontam um baixo efeito das transferências do Bolsa Família na proporção de pobres, porém como estas transferências elevam a renda dos pobres, o impacto na

⁷³ CEPAL (2011), os gastos de seguridade social incluem gastos da assistência social.

⁷⁴ Nota Técnica nº 13 (2012).

⁷⁵ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

⁷⁶ Apenas as PNADs 2004 e 2006 possuem um suplemento que possibilita a identificação de famílias beneficiárias.

redução da intensidade da pobreza e da desigualdade e renda é significativo.

Do mesmo modo, Marinho et al (2008) realizaram um estudo usando as informações da PNAD 1992 a 2004. E, através de uma estimação dos impactos das variáveis crescimento econômico, desigualdade de renda, anos de estudo e transferências de renda sobre a redução da pobreza, verificaram que os programas de transferência de renda no Brasil não alcançaram o objetivo de redução da pobreza. Outros determinantes tiveram maior impacto, tais como anos de estudo e, em menor grau, o crescimento do PIB.

Já Tavares e Fernandes (2009) verificaram algum resultado do PBF na redução da pobreza. Os resultados apontaram um impacto maior sobre a redução da proporção de indigentes do que de pobres. Já no hiato da pobreza e na severidade da pobreza, entre os estados da federação a redução no hiato da pobreza é maior do que hiato quadrático tanto para a pobreza quanto para a extrema pobreza.

Logo, dependendo da técnica empregada para a análise dos impactos do PBF na pobreza o resultado pode ser positivo, negativo ou não significativo. Há uma dificuldade em se isolar o efeito apenas do PTC para redução da pobreza, principalmente devido aos dados que se encontram disponíveis.

A avaliação externa do Programa Oportunidades de 2008 que analisou os dez anos de intervenção do programa em zonas rurais (1997-2007) verificou a participação do trabalho assalariado, do trabalho em negócio próprio, das remessas de mexicanos residentes no exterior, das transferências governamentais e de outras fontes de renda na variação da renda das famílias de domicílios do ambiente rural e concluiu que a massa salarial é o principal responsável pelo aumento real da renda das famílias, seguido pelo aumento das transferências governamentais, onde o Oportunidades teria o papel principal, o que contribuiria para redução da pobreza das famílias beneficiárias em termos de renda.

4.3.2 Impactos na redução desigualdade

Conforme apontou Rocha (2008), como as transferências elevam a renda dos pobres, acabam tendo resultado significativo na redução da desigualdade. Isso pode ser verificado para os dois países no estudo de Soares et al (2007). Tanto o Brasil quanto o México sofrem com níveis

de desigualdade muito altos, apesar da queda apresentada desde meados dos anos 1990. Verificou-se que entre 1995 e 2004 houve uma queda do índice de Gini no Brasil de 2,8 pontos no Brasil e de 2,7 pontos no México entre 1996 e 2004.

Os autores decompueram o coeficiente de Gini para constatar a participação de cada fonte de renda na redução da desigualdade. E, como era de se esperar, foi possível observar que o trabalho é a principal fonte de renda nos dois países, cuja contribuição na renda total dos brasileiros foi de 72,6% em 2004 e de 86% no México para o mesmo ano. Ao passo que a participação dos PTCs foi de cerca de 0,5% em ambos os países.

Ao decompor o índice, foi possível analisar o papel das PTCs na redução das desigualdades no México e no Brasil. Os resultados foram importantes, ou seja, os PTCs foram responsáveis por 21% da queda do Gini em ambos os países. Este componente só não foi mais importante que a contribuição da renda do trabalho na queda da desigualdade.

O já referido estudo de Marinho et al (2008) verificou que concentração de renda medida pelo coeficiente de Gini tem efeito importante no aumento da pobreza, isto é, altos valores para o coeficiente de Gini aumentam a pobreza. Dessa forma, os autores concluem que políticas de redução da concentração de renda tem melhor resultado tanto na redução da proporção de pobres quanto na redução da intensidade da pobreza.

Tavares e Fernandes (2009) analisaram para o impacto do PBF na desigualdade de renda no Brasil, cujo resultado apontou que o programa reduziu 0,63% do índice de Gini (PNAD,2004). Porém ao verificar os resultados por estado da federação o impacto na Paraíba chega a exceder 2,6% de redução do Gini ao passo que o DF apresentou o menor impacto.

4.3.3 Eficiência da focalização

Em análise comparativa, Soares, Ribas e Ozório (2007) verificaram a eficiência da focalização nos programas Oportunidades e Bolsa Família. Ao avaliar a variável de erros de exclusão, o Bolsa Família apresentou melhores resultados, isto é, enquanto 70% dos pobres mexicanos não eram atingidos pelo PTC mexicano, 59% do pobres do Brasil não eram atingidos pelo PBF. A situação era contrária quanto aos erros de inclusão: 49% das famílias beneficiárias do Bolsa

Família não eram elegíveis, enquanto 36% das famílias não elegíveis do Oportunidades recebia as transferências do programa. Os autores apontam a dificuldade em se expandir os programas sem piorar o desempenho na seleção dos beneficiários.

Esta avaliação foi realizada utilizando dados das pesquisas amostrais dos respectivos países para o ano de 2004. Ao analisar o desempenho da focalização por outro indicador, verifica-se que o Bolsa Família transfere para os 10% mais pobres 33% do montante do programa, contra 37% do Oportunidades, ou seja, este segundo tem melhor desempenho. Já no caso dos 20% mais pobres, a transferência é semelhante entre os programas cerca de 60%. Em comparação dos indicadores do Bolsa Família, do Oportunidade e do Chile Solidário – outro programa analisado neste estudo - Soares, Ribas e Ozório (Op. Cit., p. 4) concluem que “o vazamento das transferências do Bolsa Família ocorre para famílias não elegíveis que, todavia, se situam próximas à linha de pobreza, enquanto os outros têm vazamentos maiores para famílias mais distantes da linha de pobreza”.

Tavares e Fernandes (2009) também encontram bons resultados para a focalização do Bolsa Família. Constatou-se que pouco mais da metade dos domicílios beneficiários pertencia ao público alvo (53%). Quando se analisa o desempenho por estado, a focalização é mais elevada quanto mais pobre é o estado. Assim, estados do Nordeste tem melhor focalização - acima de 50% - do que o resto do país.

A distância entre a renda dos pobres e a linha de pobreza é maior na região Nordeste do país, isso deve facilitar a identificação dos elegíveis pelos gestores. Além disso, o valor do benefício na renda da família tem importância maior nesta região, o que pode aumentar a procura por cadastramento no programa.

No México, foi criado o PAL para atender famílias de localidades que não dispusessem de serviços públicos necessários para atender aos critérios de inclusão da localidade no programa Oportunidades. No entanto, avaliações realizadas constataram a existência de operação do PAL na mesma localidade em que o Oportunidades atua, o que pode trazer conflitos dentro destas localidades, em particular nas menores. O principal agravante seria o acesso aos serviços de saúde, que só pode ser ofertado para uma parte da população pobre na mesma localidade.

4.3.4 Impactos na educação

Diversos estudos foram realizados tentando encontrar o impacto dos PTCs na educação das crianças beneficiárias, tendo em vista um dos principais objetivos dos programas ser o aumento do capital humano.

Uma vez que a principal condicionalidade relacionada à educação é a matrícula na escola, espera-se que os programas tenham impacto positivo neste aspecto. Villatoro (2007) resume alguns destes estudos, e aponta para o México um aumento da matrícula na secundária para meninos na área rural no curto prazo, mas menor impacto na primária. Os efeitos na zona rural são maiores que na zona urbana. E, quando se difere homens e mulheres, nas mulheres o efeito é maior na região rural, enquanto na região urbana, acontece o inverso. Quando analisado o impacto do Oportunidades no incremento da matrícula na educação primária, verificou-se um baixo impacto, pois as taxas de frequência a escola na primária já serem elevadas. Janvry e Sadoulet (2004 apud Villatoro, 2007) consideram um dos efeitos mais importantes do Oportunidades o aumento da matrícula escolar durante a transição entre a primária e a secundária.

No caso do Bolsa Família, segundo Camilo de Oliveira et al (2007 apud VILLATORO, 2007) o impacto sobre a frequência a escola em nível nacional não apresentou impactos significativos, apesar de em alguns casos ter diminuído o percentual de meninos que não frequentaram a escola.

Já os resultados da 2ª Avaliação de Impacto do Bolsa Família - AIBF II, realizada pelo consórcio IFPRI/Datamétrica verificaram em 2009, quando comparados beneficiários e não beneficiários, que a proporção de meninos beneficiários que frequenta a escola é maior entre 7 e 14 anos e muito maior dos 15 aos 17 anos. Entre meninas beneficiárias, a proporção é ligeiramente maior em idades menores e consideravelmente maior aos 15 e aos 17 anos.

No que diz respeito à região Nordeste do país, a participação no PBF tem efeito positivo sobre educação de crianças e jovens, cuja frequência é 19,9% maior se o aluno for beneficiário. A presença na escola entre os beneficiários do PBF é superior a 90% entre 06 e 17 anos de idade, há uma diferença de 4,1 p.p por ser beneficiário. A presença na escola de jovens de 15 a 17 anos de idade beneficiários é maior do que a de não beneficiários.

Duarte e Silveira Neto (2008) encontraram impacto na frequência escolar maior 5,6 p.p.. Eles analisaram em crianças de famílias de agricultores rurais nos estados de Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba. A estatística descritiva mostra que a frequência escolar para crianças de 5 a 14 anos em famílias beneficiárias do programa é de 98,1% enquanto para o grupo de controle foi de 80,3%. Quando separa meninos e meninas, o impacto em meninas é significativo e maior que dos meninos. Os autores apontam para o custo de oportunidade maior para filhos do que para filhas de agricultores familiares, que se engajam mais cedo na atividade produtiva e, concluem que é possível que os valores das transferências do PBF sejam insuficientes para diminuir o tempo gasto com trabalho das crianças e jovens do sexo masculino na agricultura familiar do meio rural nordestino.

De acordo com Villatoro (2007) não há resultados conclusivos sobre os efeitos dos programas sobre a aprendizagem das crianças. No entanto, a avaliação de 10 anos do Oportunidades indica um impacto positivo no nível educativo dos bolsistas, em especial na população indígena. Além de uma melhora em matemática dos meninos que estavam na primária no início do programa.

O desempenho dos bolsistas medido pela prova *Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares - ENLACE*⁷⁷, por sua vez, mostra resultado dos bolsistas menor que o dos não beneficiários. Os resultados são mais baixos para bolsistas indígenas na primária. Porém, alguns resultados são positivos: 20% dos bolsista se encontra dos 30% de melhor pontuação obtidos na prova; 30% dos beneficiários, ao concluir a primária tem as competências básicas de linguagem para continuar os estudos, este percentual se eleva para 56,6% para bolsistas de escolar indígenas. Além disso, mulheres bolsistas tem melhor resultado do que homens.

Segundo Rios Netto (2007 apud VILLATORO, 2007) o Bolsa Família não apresentou efeitos na promoção de grau das crianças beneficiárias, mas reduziu significativamente as taxas de evasão escolar. Contudo, a AIBF II encontrou um impacto do PBF na progressão escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos 6,9 p.p maior que o grupo de controle. Entre meninas de 15 a 17 anos a diferença foi de 10,5 p.p na progressão escolar. Quanto ao abandono à escola entre meninos e entre meninas o resultado é semelhante para beneficiários e não beneficiários.

⁷⁷ Avaliação da Educação Básica e Média Superior de instituições de ensino públicas e privadas do Sistema Educativo Nacional mexicano.

Já a proporção de beneficiários que se mantêm na escola até os 14 anos é maior para o grupo de beneficiários. Do mesmo modo, a proporção de meninas que continuam na escola aos 17 anos é ligeiramente maior em beneficiárias.

O Oportunidades apresenta resultados positivos na progressão escolar principalmente em meninos com mais idade. A análise de médio prazo em meninos de área rural do constatou que beneficiários avançaram mais rápido do que o grupo de comparação. Resultados positivos também foram encontrados na aprovação com idade-série correta (VILLATORO, 2007). A taxa de matrículas na educação média superior em relação aos concluintes da secundária foi de 56,28% em 2010⁷⁸.

Quanto aos impactos na escolaridade dos bolsistas do Oportunidades, no curto prazo, o impacto na escolaridade de meninos do meio rural foi de um aumento 0,66 anos enquanto no meio urbano a escolaridade de meninos aumentou entre 0,04 e 0,2 anos, cujos efeitos mais robustos para jovens do sexo masculino de 12 e 14 anos (Schutz, 2000; Todd et al, 2005 apud Villatoro, Op. Cit.). Quanto aos impactos de médio prazo, meninos que tinham entre 9 e 12 anos em 1997 ganharam 1 ano de escolaridade e homens que tinham 10 anos em 1997 aumentaram 1,14 anos de escolaridade, já as meninas do mesmo grupo aumentaram 0,93 (Parker, Behrman e Todd, 2005 apud Villatoro, Op. Cit).

O impacto no trabalho infantil encontrado na AIBF II foi positivo, a incidência de trabalho infantil encontrada foi baixa e diminuiu com tempo para a faixa etária de 6 a 15 anos. Para as idades de 16 e 17 anos, a incidência de trabalho infantil reduziu de 23% para 16% entre 2005 e 2009. O PBF atrasa em 0,8 anos a entrada da criança/adolescente do sexo masculino no mercado de trabalho. Todd et al. (2005 apud VILLATORO, 2007) encontraram no México uma redução significativa do percentual de trabalhadores na zona urbana. A redução de meninos rurais em atividades assalariada explicou de 65% a 82% do aumento da matrícula. O *Oportunidades* apresentou uma melhora da inserção laboral dos jovens beneficiários do programa devido ao incremento da escolaridade, este indicador é maior para homens que para mulheres. No entanto, conforme aponta Villatoro

⁷⁸ Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

(2007) há uma ambiguidade entre os objetivos do programa, se é promover a permanência na escola ou a inserção no trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação discutiu e analisou as principais características e concepções dos dois maiores - em termos de beneficiários - programas de transferência de renda condicionada da América Latina: Bolsa Família e Oportunidades. Como foi visto ao longo do trabalho, a necessidade de legitimação dos PTCs diante do passado clientelista das políticas sociais, particularmente no caso mexicano, esteve presente na criação do programa Progresas – programa que antecedeu ao Oportunidades. Desta forma, a necessidade de transparência se traduziu no uso de sistemas complexos de monitoramento e avaliações internas e externas em ambos os programas.

Assim como no programa Oportunidades, o Bolsa Família parece seguir o conceito de Social Risk Management (SRM) do Banco Mundial, segundo o qual se obteria a máxima eficiência do gasto público sem comprometimento das finanças públicas através da focalização dos programas de proteção social, cujo objetivo é atingir o mais pobre dentre os pobres. Apesar de também seguir a focalização, o PBF, pelo menos em sua criação, teve menos rigor tanto na cobrança das condicionalidades por parte dos beneficiários quanto na sua expansão, que por algum tempo se sobrepôs a outros programas sociais. Ou seja, a mesma família pobre ou extremamente pobre recebia os repasses de mais de um programa de transferência de renda brasileiro, enquanto outras famílias em situação semelhante não recebiam nenhum benefício.

Durante sua implementação e evolução o Bolsa Família aprimorou os mecanismos operacionais de identificação da população alvo e também os mecanismos de monitoramento das condicionalidades, fatores que podem estar relacionados aos financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD, que exige contrapartidas aos empréstimos concedidos ao Brasil para a expansão e desenvolvimento do PBF. Quanto ao México este rigor de seleção das famílias e monitoramento das contrapartidas dos beneficiários está presente desde o planejamento de tal iniciativa, uma vez que foram gastos quase um terço do orçamento planejado em um ano de estudos e simulações do projeto do programa. A eficiência da focalização dos programas mostra que o México apresenta melhores indicadores de inclusão do programa, ou seja, mais beneficiários atendem à elegibilidade. Porém, quanto aos erros de exclusão, o Bolsa

Família deixa um percentual menor de pobres sem atendimento, comparativamente ao programa Oportunidades.

Originalmente, o Bolsa Família preocupava-se com o alívio imediato da pobreza. Em seus objetivos principais encontrava-se a preocupação com a alimentação da população que vive sob o risco da insegurança alimentar, o que condiz com os preceitos do Plano Fome Zero. Ao longo de seu desenvolvimento, o PBF se transformou, situando-se atualmente no campo dos programas de transferência condicionada que visam romper o ciclo intergeracional de pobreza, como principal estratégia de enfrentamento da pobreza.

No que diz respeito ao objetivo geral programa Oportunidades, há uma estreita relação com a definição oficial de pobreza adotada pelo país. A concessão das transferências monetárias e as corresponsabilidades estão alinhadas à ideia de desenvolvimento das capacidades e, através desse processo, busca-se contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Yashine e Dávila (2008 apud SOARES; SATYRO, 2009) apontam que o programa foi desenhado para fomentar a transmissão intergeracional de capital humano, preocupando-se com este efeito sendo alcançando após uma geração e não imediatamente ou após um pequeno intervalo de tempo. Mesmo assim, o programa atua no alívio imediato da pobreza uma vez que realiza as transferências monetárias.

Estas particularidades dos objetivos vão se relacionar com as “portas de saída” dos programas. Apesar da saída das famílias de ambos os programas estar relacionada à superação da pobreza, na prática funciona de forma distinta. No caso do programa Oportunidades verifica-se a existência de um limite de permanência de 3 anos, sendo que as famílias podem permanecer ainda por mais tempo e serem transferidas para o Esquema Diferenciado de Apoios. Já o Bolsa Família não possui limite de permanência, sendo que apenas mais recentemente passou a considerar a volatilidade da renda da população beneficiada.

É notável a redução da proporção de pobres e extremamente pobres em ambos os países apresentada pelos dados da CEPAL, embora tenha acontecido em maior intensidade no Brasil. As avaliações de impacto de ambos os programas mostram que a participação dos PTCs nessa redução não é tão representativa no que diz respeito à diminuição da proporção de pobres e extremamente pobres, ressaltando-se que os efeitos dos programas seriam maiores na redução do hiato da pobreza

(intensidade da pobreza) e, uma vez que estas transferências elevam a renda dos pobres, na redução da desigualdade de renda.

Registre-se que a redução da pobreza também é influenciada por outros fatores, como a estabilização macroeconômica destacada por Rocha (2006), quando discute a importância da estabilidade macroeconômica do país atingida após a implantação do Plano Real; a renda do trabalho, que é de grande importância particularmente para a redução da desigualdade da distribuição de renda dos últimos anos⁷⁹; além da contribuição da expansão educacional, que ao colaborar para a redução da desigualdade em remuneração do trabalho⁸⁰, também contribuiu para a redução da desigualdade na distribuição de renda.

Os PTCs por terem a condicionalidade de matrícula e frequência à escola tendem a impactar positivamente neste aspecto, apesar dos resultados serem menores se as taxas de matrículas já estiverem em patamares elevadas. Dessa forma, o impacto na matrícula nos primeiros anos da escola é menor em ambos os programas, e maior conforme avança o grau de escolaridade, tendo em vista o aumento do custo de oportunidade de estudar em idades mais avançadas.

Ambos os programas contribuíram para redução da evasão escolar, bem como para a redução da incidência de trabalho infantil. O PBF atrasa em 0,8 anos a entrada do beneficiário do sexo masculino no mercado de trabalho. Porém, no quesito aprendizado dos beneficiários não apresenta resultados conclusivos. Devido à focalização dos PTCs na população mais pobre dentre os pobres, espera-se que esta esteja exposta a uma situação de vulnerabilidade maior, portanto, resultados no aprendizado são importantes para os objetivos de aumento do capital humano ou desenvolvimento das capacidades.

Este aspecto dos resultados na aprendizagem se relaciona com a oferta dos serviços públicos, elevando a responsabilidade do Estado na provisão de serviços públicos de qualidade e em quantidades suficientes

⁷⁹ Há uma importante discussão sobre a política de valorização do salário mínimo no Brasil nos anos recentes e sua contribuição para redução da pobreza e desigualdade da distribuição da renda. Além de outra importante tendência de aumento da remuneração da população com níveis educacionais mais baixos, que vem sendo apresentado recentemente pelo atual presidente do IPEA Marcelo Neri.

⁸⁰ Ver mais sobre a recente queda da desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro na última década em Barros Franco e Mendonça (2007).

para atender a população. Dessa forma, os PTCs devem se aproximar mais da ideia de fazerem parte de uma estratégia integrada de proteção social, onde o programa de transferência de renda condicionada seria um dos componentes de uma estratégia mais abrangente de luta contra a pobreza (LEVY, 2006; YASHINE; OZOSCO, 2010).

Ambos os países devem avançar na atuação da ampliação e melhora dos serviços públicos tanto no provimento de educação quanto de saúde, e em outros aspectos da política social para redução das vulnerabilidades da população. A cobertura dos serviços básicos essenciais tais como água potável, eletricidade e sistema de esgoto sanitário foi ampliada em ambos os países no período 1990-2010, porém ainda está longe de completar a totalidade da população, particularmente no caso do acesso ao saneamento básico na região rural brasileira.

Esta estratégia mais abrangente deve abordar também a polêmica questão da habitação, cujos déficits concentram-se mais fortemente dentre as populações pobres e extremamente pobres residentes em áreas urbanas, as quais habitam em moradias com precárias condições, dificultando o acesso aos serviços básicos essenciais de um domicílio familiar.

Finalmente, o desenvolvimento do mercado de trabalho e de condições para um crescimento inclusivo poderiam favorecer uma melhor distribuição de renda, tornando-se importante fator na estratégia geral de enfrentamento da pobreza. Neste sentido, há a necessidade de políticas ativas de mercado de trabalho combinadas com qualidade e expansão da educação, conforme defende Kerstenetzky (2009). Os programas de transferência de renda atuariam no enfrentamento da pobreza garantindo uma renda mínima aos cidadãos, enquanto que demais ações poderiam atuar na melhora das necessidades básicas dos indivíduos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40.

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. Bolsa-Escola: educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.

BANERJEE, A. V.; DUFLO, E. Poor Economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty. PublicAffairs, 2011

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Texto para Discussão nº 986. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. O fim da pobreza hereditária. Série Artigos, BID, 02 set. 2009.

BRASIL. Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 17 de setembro de 2004.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. Envelhecimento, Pobreza e Proteção Social na América Latina. Texto para Discussão nº 1292. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CAMARGO, J.M. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. n.7, ago, 2003.

CARRARO, D. A Política de Assistência Social no Brasil e no Chile: o binômio da focalização x universalização. 2010. 137f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

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

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2011. Publicação das Nações Unidas. Santiago do Chile, Nov. 2011

COBO, B; LAVINAS, L; VEIGA, A. Políticas sociais universais e incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina? In: 13º. Congresso da Rede Mundial de Renda Básica - BIEN 2010.

COTTA, T. C.; PAIVA, L.H. O Programa Bolsa Família e o Combate à Pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil. In: CASTO, J. A. C.; MODESTO, L. (org). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

COTTA, T. C. Visões de Proteção Social e Transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México. 2009. 349f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília.

DIAS, J.; DIAS, M. H. A.; LIMA F. F. de. Crescimento econômico e nível de escolaridade: teoria e estimativas dinâmicas em painel de dados. In: XXXIII Anpec, 2005, Natal-RN. Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia, 2005.

DRAIBE, S. M. O Neoliberalismo e As Políticas Sociais. REVISTA DA USP, n. 17, p. 26-48, 1993.

DRAIBE, S. M. A Construção Institucional da Política Brasileira de Combate a Pobreza: Perfis, Processos e Agenda. Campinas: Caderno 34, 1998.

DRAIBE, S. M. Concepções, Estratégias e Mecanismos Operacionais de Programas de Transferência Condicionadas (PTC) para o Combate à Pobreza – Programas Oportunidades (México) e Programa Puente/Chile Solidário. Campinas: Unicamp, 2007.

DRAIBE, S. M. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. in CARDOSO F. H; FOXLEY A.(org.). América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2009.

DUARTE, G, B. SILVEIRA NETO, R. M. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família Sobre a Frequência Escolar: o caso da Agricultura Familiar no Nordeste do Brasil. Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2008.

ELI DA VEIGA, J. Linhas de Pobreza. Valor Econômico, São Paulo, p. A11 - A11, 18 jan. 2011.

FERREIRA, S. G.; VELOSO F. A escassez da educação. In: GIAMBIAGI et. al. Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

FLEURY, S. Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, A. M. M. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAS, R. C. M. A política de combate à pobreza e as agências multilaterais: um estudo Comparativo Brasil e México nas décadas de 1980 e 1990. 2004. 408f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, jun, n. 21, 2000.

FRIEDMAN, M. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

HODDINOTT, J.; DE BRAW, A. As condicionalidades são necessárias em um programa de transferência condicionada? Evidências no

PROGRESA/MÉXICO. One Page N. 64, Set 2008, Brasília:
International Poverty Centre – IPC

HÖFLING, E. M.. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos do
CEDES (UNICAMP), Campinas, v. 21, n. 20, p. 30-41, 2001.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R.. Pobreza no Brasil: uma
perspectiva multidimensional. Economia e Sociedade (UNICAMP), v.
15, p. 79-112, 2006.

KERSTENETZKY, C. L.. Políticas Sociais: focalização ou
universalização? Revista de Economia Política – REP. v. 26, n. 4 (104),
p. 564-574, out-dez, 2006

KERSTENETZKY, C. L.. Redistribuição e Desenvolvimento? A
Economia Política do Programa Bolsa Família. DADOS – Revista de
Ciências Sociais. v. 52, n. 1 (104), p. 53-83, 2009.

KLIKSBERG, B. Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social. São
Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.

LAVINAS, L. Transferências de renda: O quase tudo do sistema de
proteção social brasileiro. In: SICSÚ, J. (Org.). Arrecadação, de onde
vem? Gastos públicos, para onde vão? São Paulo: Editora Boitempo,
2006.

LEITE, A. No Brasil, salário mínimo compra duas cestas básicas; nos
EUA, seis. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18, mai. 2011. Radar
Econômico.

Longe das metas do milênio. O Estado de São Paulo, São Paulo, 22 set.
2010. Caderno Opinião.

LOUREIRO, A. O. F.; SULIANO, D. C. As principais linhas de
pobreza utilizadas no Brasil.. Governo do Estado do Ceará:
SEPLAG/IPECE, ago. 2009, p. 1-10 (Nota técnica n. 38).

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? Ensaio Sobre Pobreza – LEP/CAEN/UFC, n.13, maio, 2008.

MATTEI, L. Pobreza na América Latina: heterogeneidade e diferenças intra-regionais. Florianópolis: IELA-UFSC, 2009 (Texto para Discussão).

MEDEIROS, M., BRITTO, T, SOARES, F. V. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o Debate. Texto para Discussão nº 1283. Brasília: IPEA, 2007.

QUEIROZ, S. N.; REMY, M. A. P. A. ; PEREIRA, J. M. P. D. . Estudo comparativo entre o Programa Bolsa Família no Brasil e o Programa Oportunidades no México. In: 13º International Congress of the Basic Income Earth Network - BIEN, 2010, São Paulo. Anais do 13º International Congress of the Basic Income As An Instrument For Justice And Peace - BIEN, 2010.

REIS, C. N; OLIVEIRA, M; PINHEIRO, L. I. A pobreza na América Latina no pós-reformas estruturais: a permanência da iniquidade. Observatorio de la Economía Latinoamericana, v.88, p. 1-25, 2007.

RIBAS, R. P.; MACHADO, A. F.; GOGHER, A. B. Flutuações e persistência na pobreza: uma análise de decomposição transitória-crônica para o Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE, v.41, n.2, p. 287-336, 2001.

ROCHA, S. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. Revista Economia Contemporânea, v. 9, p. 153-185, jan-abr, 2005.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROMERO, J. A. R. Utilizando o relacionamento de base de dados para avaliação de políticas públicas: uma aplicação para o programa Bolsa

Família. 2008. 256f. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SCHRARGEL, F.P.; SMINK, J. Estratégias para Auxiliar o Problema de Evasão Escolar. Rio de Janeiro: Dunya Ed., 2002.

SCHWARTZMAN, S. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SILVA, T, F. Mito De Sísifo ou A Grande Transformação? – a experiência brasileira com programas de transferência direta de renda. 2006. 206f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade de Campinas, Campinas.

SILVA e SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SCHNEIDER, S; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (org). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios. Brasília: IPEA, 2010.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência de renda condicionada de outros países. IPC Evaluation Note N. 1, Dez 2007, Brasília: International Poverty Centre – IPC

SOARES, S.; OSÓRIO, R. G.; SOARES, F. V.; MEDEIROS, M.; ZEPEDA, E. Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão nº 1293. Brasília: IPEA, 2007.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e Cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias. Texto para Discussão nº 1396. Rio de Janeiro: IPEA, 2009

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. Texto para Discussão nº 1424. Brasília: IPEA, 2009.

SOARES, S.; SOUZA, P. H. G.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F. G. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (org). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios. Brasília: IPEA, 2010.

SPICKER, P.; LEGUIZAMÓN, S. A.; GORDON, D. Pobreza: Un Glosario internacional. 1 ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2009.

STADING, G. Transferências de renda condicionadas: Por que focalização e condicionalidades podem falhar. One Pager N. 47, Ago 2008, Brasília: International Poverty Centre – IPC.

SUPLICY, E. M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. S. Uma avaliação do programa Bolsa Família: Focalização e Impacto na Distribuição de Renda e Pobreza. Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE, v.39, n.1, p. 26-58, 2009.

VILLATORO, P. Las Transferencias Condicionadas em América Latina: Luces y Sombras. In: Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas” organizado por CEPAL e IPEA, Brasília, 2007.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. Revista CEPAL, Número Especial em Português, mai, 2010.

WASELFISZ, J.J.; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C. BOLSA-ESCOLA: melhoria educacional e redução da pobreza. Brasília: UNESCO, 1998.