

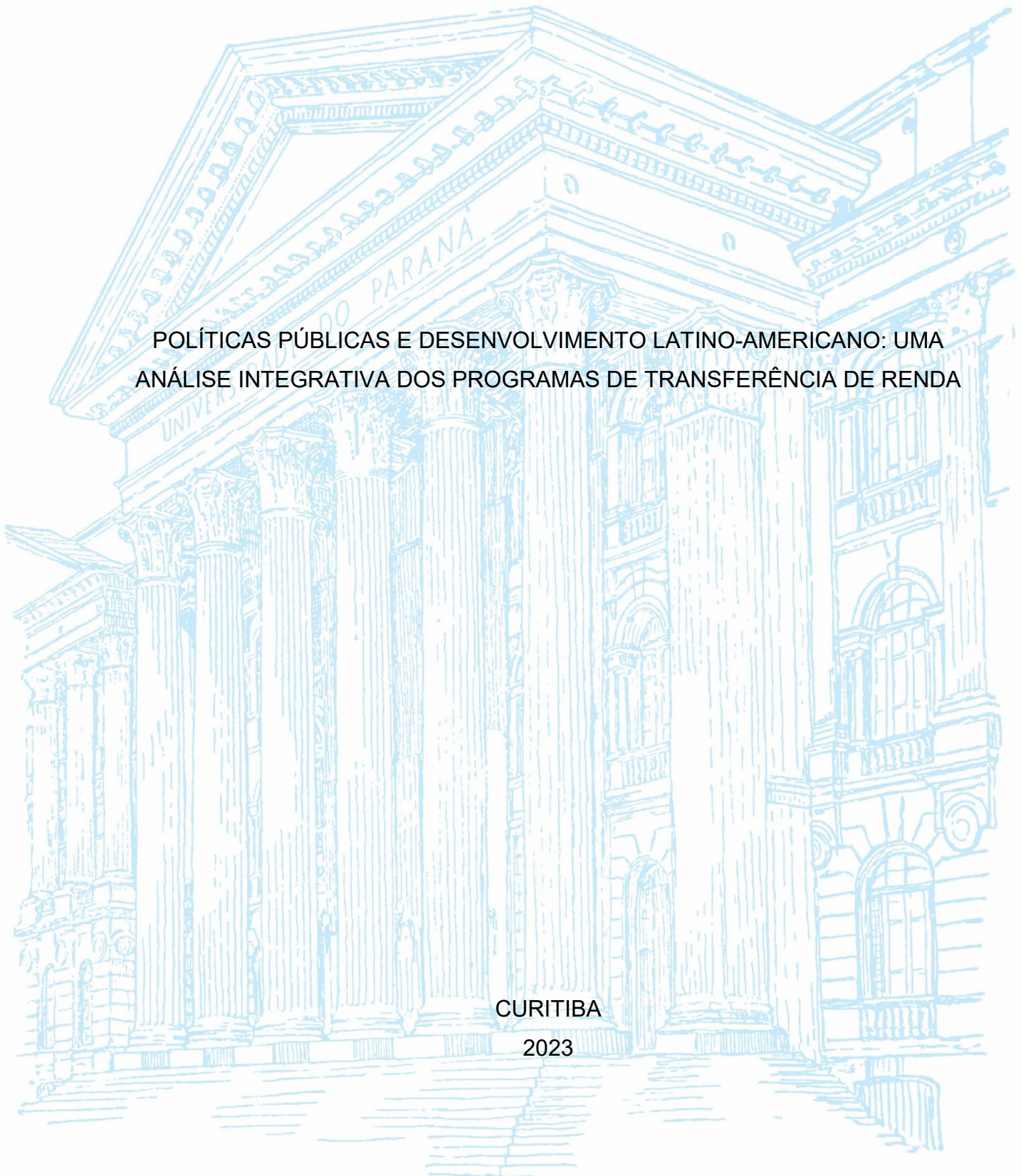
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAELA MARTINS DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO: UMA
ANÁLISE INTEGRATIVA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

CURITIBA

2023



RAFAELA MARTINS DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO: UMA
ANÁLISE INTEGRATIVA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel, Curso de Ciências
Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná.

Professor orientador: Ricardo Lobato Torres.

CURITIBA

2023

FOLHA/TERMO DE APROVAÇÃO

RAFAELA MARTINS DE SOUZA

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel, Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Ricardo Lobato Torres

Orientador – Departamento de Ciências Econômicas – UFPR

Prof.a Marínda Brites

Departamento de Ciências Econômicas – UFPR

Prof. Angela Welters

Departamento de Ciências Econômicas – UFPR

Curitiba, 29 de novembro de 2023.

RESUMO

O trabalho apresentou uma análise de estudos a respeito dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina, e teve como objetivo analisar tais políticas públicas sob a ótica de desenvolvimento socioeconômico. Os programas de transferência de renda condicionada (ptcsão mecanismos de redistribuição de recursos financeiros que visam reduzir a pobreza e desigualdade no país, fornecendo assistência financeira de forma direta às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. A pesquisa utilizou uma abordagem metodológica qualitativa, com revisão integrativa de estudos empíricos e análise comparativa dos resultados dos principais programas de transferência de renda em países latino-americanos, sendo eles o Bolsa Família no Brasil, Programa *Puente* no Chile e Programa Oportunidades no México. Para a análise dos programas, foi criado um corte temporal dos anos 2000 até os dias atuais, pois na primeira década do século que foram desenvolvidas várias destas políticas de transferência de renda analisadas no estudo. O material analisado com respeito a estudos realizados anteriormente, em maior parte, foram publicações da CEPAL, combinando artigos de diversos autores da comissão. Em uma análise geral, os estudos integrados puderam ajudar a compreender de qual maneira os programas de transferência de renda desempenharam o papel de auxiliar na redução da pobreza e da desigualdade na América Latina. Essas políticas públicas têm impactado positivamente o bem-estar social, como a melhoria dos níveis de saúde e acesso à itens de necessidade básica.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Desenvolvimento latino-americano; Transferência de renda condicionada.

ABSTRACT

The work presented an analysis of studies regarding conditional cash transfer programs in Latin America, aiming to examine such public policies from the perspective of socioeconomic development. Conditional cash transfer programs are mechanisms for the redistribution of financial resources aimed at reducing poverty and inequality in the country, providing direct financial assistance to families in vulnerable situations. The research employed a qualitative methodological approach, with an integrative review of empirical studies and a comparative analysis of the results of the main cash transfer programs in Latin American countries, namely Bolsa Família in Brazil, Programa *Puente* in Chile, and Programa Oportunidades in Mexico. To analyze the programs, a time frame was established from the 2000s to the present day, as several of these cash transfer policies analyzed in the study were developed in the first decade of the century. The materials analyzed in terms of previously conducted studies were mostly publications from CEPAL, combining articles from various authors of the commission. In a general analysis, integrated studies helped to understand how cash transfer programs played a role in reducing poverty and inequality in Latin America. These public policies have positively impacted social well-being, such as improving health levels and access to basic necessities.

Keywords: Social Policies; Latin American Development; Conditional cash transfer.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA	9
1.2 OBJETIVOS	9
1.2.1 Objetivo Geral.....	9
1.2.2 Objetivos Específicos	9
1.3 JUSTIFICATIVA	9
1.4 METODOLOGIA.....	10
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	11
2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA	13
2.1 CRÍTICAS E DISCUSSÕES.....	13
2.2. AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE.....	15
2.3 POPULAÇÃO-ALVO DOS PROGRAMAS	17
2.4 CONDIÇÕES PARA EGRESSO	18
2.5.GASTOS PÚBLICOS COM OS PROGRAMAS.....	19
3. PROGRAMA OPORTUNIDADES NO MÉXICO	21
3.1 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	23
3.2 GASTOS PÚBLICOS PARA O OPORTUNIDADES.....	24
3.3 IMPACTOS DO PROGRAMA	25
4. PROGRAMA PUENTE NO CHILE	27
4.1 CONDIÇÕES PARA INGRESSO	28
4.2 GASTOS PÚBLICOS PARA O <i>PUENTE</i>	29
4.3 IMPACTOS DO PROGRAMA	31

5. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL	33
5.1 CONDIÇÕES PARA INGRESSO	34
5.2 GASTOS PÚBLICOS PARA O BOLSA FAMÍLIA	36
5.3 IMPACTOS DO PROGRAMA	37
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS.....	45

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

De maneira geral, na discussão a respeito da necessidade de PTC, o maior indicador de sua necessidade são os dados a respeito da desigualdade na região latino-americana. Analisar o panorama social da América Latina se faz necessária para o esclarecimento do nível de importância de programas de intervenção desse tipo.

Nesse sentido, (CEPAL, 2019) apresenta dados a respeito da taxa de pobreza na média regional. Entre 2002 a 2014, a taxa apresentou uma redução significativa, passando de 45,4% para 27,8%, resultando na superação dessa condição por 66 milhões de pessoas. Simultaneamente, a taxa de pobreza extrema diminuiu de 12,2% para 7,8%. Entretanto, a partir de 2015, os índices de pobreza, especialmente de pobreza extrema, começaram a aumentar. Em 2018, aproximadamente 30,1% da população regional estava abaixo da linha de pobreza, com 10,7% abaixo do limite de pobreza extrema. Isso indica que cerca de 185 milhões de pessoas estavam em situação de pobreza, das quais 66 milhões enfrentavam pobreza extrema. Apesar da desaceleração da tendência de aumento da pobreza entre 2017 e 2018, em 2018, a taxa total de pobreza ultrapassou em 2,3 pontos percentuais a registrada em 2014, representando um acréscimo de aproximadamente 21 milhões de pessoas, das quais 20 milhões estavam em situação de pobreza extrema

No cenário ainda mais atualizado, o Brasil foi o único país que registrou um aumento significativo na pobreza extrema e na pobreza em 2021, após ser também o único em que ambos os indicadores caíram em 2020 (CEPAL, 2022). De acordo com CEPAL, apesar das reduções observadas, na região, a pobreza e a pobreza extrema ainda são mais altas do que antes da pandemia.

Após entender o contexto de desigualdade regional, é possível entender por que políticas públicas podem ser consideradas importantes para grande parte dos economistas de maneira geral. No entanto, quando o foco se volta para a região da América Latina a importância pode ficar ainda mais evidente. Na história do

estruturalismo latino-americano fica explícito que autores como Raúl Prebisch e Celso Furtado sentem a necessidade de estudar os fenômenos da América Latina de forma singular, para que seja possível compreender as diferenças e particularidades da região.

Da necessidade de fazer distinção entre o objeto de estudo de economias subdesenvolvidas das economias denominadas centrais (grandes centros econômicos e industriais), surge o estudo das economias periféricas na intenção de encontrar melhores soluções para problemas agindo de forma assertiva ao considerar características específicas de países.

Devido à excentricidade da economia latino-americana, o objetivo do presente artigo é discutir a respeito de três grandes programas de transferência de renda da região: Programa Oportunidades, *Puente* e Bolsa Família. Além da apresentação dos três programas e seus funcionamentos, a pesquisa busca responder a respeito dos impactos socioeconômicos gerados por eles.

Essas políticas públicas têm sido desenvolvidas com base nas análises e propostas da CEPAL. A Comissão tem trabalhado para promover políticas públicas orientadas para a inclusão social e o desenvolvimento sustentável na região, fornecendo análises e recomendações aos governos e à sociedade civil. Suas publicações, como o Panorama Social da América Latina, fornecem informações e análises detalhadas sobre as características e desafios socioeconômicos da região, publicações as quais serão utilizadas como guias par a discussão do presente artigo.

Sob o contexto de uma economia periférica com diversos desajustes no sentido de distribuição não somente de renda, mas também de oportunidades, é compreensível a importância de estudar a respeito dessas iniciativas governamentais.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O principal objetivo deste trabalho é compreender, a partir da literatura acadêmica já existente, os impactos gerados por programas de transferência de renda condicionada, bem como sintetizar as discussões em comum dos estudos analisados, como críticas e conclusões expostas por autores cepalinos.

1.2.2 Objetivos Específicos

O enfoque do trabalho foi analisar o programa de transferência de renda *Puente* (ou também conhecido como Chile Solidário) do Chile, o programa Oportunidades no México e o programa Bolsa Família para o Brasil.

A análise integrativa busca exibir a visão de diversos estudos cepalinos a respeito dos mesmos programas e foi delimitada em três programas para que se torne viável aprofundar a discussão. Os pontos analisados para cada programa são: características gerais, os gastos públicos e impactos que obtiveram.

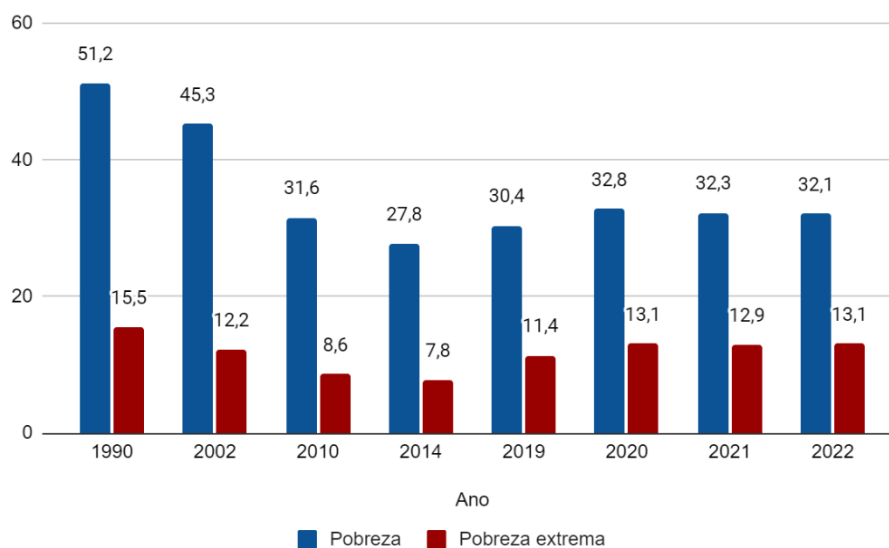
1.3 JUSTIFICATIVA

A região latino-americana enfrenta desigualdades desde muito antes de serem planejados os programas de transferência de renda apresentados nesse trabalho. Considerando a relevância dos programas para essa região que se prova tão desigual e frágil, o presente estudo se faz importante no sentido de compreender se uma política voltada para uma questão tão presente e prolongada na história regional.

Abaixo estão dados a respeito de percentual de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza para a América Latina. É visível que de 1990 a 2022, a região teve grandes avanços na luta para erradicação da pobreza, no entanto, ainda hoje os dados

apresentam um percentual elevado de pobreza e extrema pobreza, somando 45,2% de pessoas em situação vulnerável.

GRÁFICO 1 – AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): PERCENTUAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (1990-2022).



FONTE: Adaptado de CEPAL (*página 24*), 2023.

Sendo assim, o presente estudo tem sua relevância justificada a partir da necessidade de compreensão de políticas sociais voltadas para pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, sendo elas PTC ou programas de proteção social com outros enfoques, como inclusão laboral, incentivos à estudos para especializações, pensões sociais, entre outras intervenções. Ainda que as diferentes intervenções citadas sejam relevantes para a região, o foco do presente estudo é somente PTC.

1.4 METODOLOGIA

Para a construção deste estudo foi empregado o método de pesquisa bibliográfica, que permite a discussão do tema abordado sob uma diferente ótica considerando a prévia existência de pesquisas fundamentadas a respeito do objeto de estudo. É um método de estudo que proporciona uma análise integrando os principais estudos e teorias já difundidas a respeito dos PTC e panorama latino-americano.

A estrutura da pesquisa bibliográfica é a utilização de material já elaborado, sendo eles, em grande maioria, livros e artigos científicos (Gil, 2002). De acordo com o autor, existe uma principal vantagem de utilizar a pesquisa bibliográfica, pelo método permitir ao pesquisador amplas visões de estudos diferentes, sendo esses mais numerosos do que seria capaz de elaborar o próprio pesquisador. A vantagem apresentada conecta com o objeto de estudo no sentido de que a implementação de PTC abre espaços para diversas discussões com diferentes opiniões.

Considerando que o início dos PTC é marcado pelos anos 2000, foram escolhidos estudos a partir dessa década até o ano atual. A região foi determinada de acordo com o tamanho dos programas analisados, foram escolhidos três programas de forte influência na região latino-americana. No entanto, o estudo enfrenta limitações referente a bibliografia desatualizada, podendo existir informações recentes a respeito dos programas que não estejam incluídas neste trabalho.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Daqui em diante o trabalho se dividirá em mais cinco sessões, sendo elas: referencial teórico, discussão a respeito do Programa Oportunidades, apresentação do conteúdo referente ao Programa *Puente*, apresentação da discussão sobre o Programa Bolsa Família e, por fim, considerações finais.

No referencial teórico são citadas as principais críticas tecidas aos PTC e as discussões dos autores referenciados a respeito desses temas debatidos. Além disso, é apresentado o panorama regional dos PTC na América Latina como um todo. O público-alvo dos programas e as condições que levam ao egresso, de maneira geral aos PTC, também são apresentadas.

Nas sessões específicas para cada um dos três PTC apresentados está descrita uma breve introdução a respeito da criação do programa e suas principais características, bem como as condições para ingresso em cada um deles, os gastos públicos investidos na iniciativa em percentual do PIB de cada país, e os impactos apresentados pelos autores para cada PTC.

Na última sessão de considerações finais, estão consolidadas as principais conclusões dos programas de acordo com os autores que foram referenciados para cada PTC analisado.

2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

O conteúdo apresentado no capítulo a seguir visa discutir, em primeiro momento, a respeito dos principais estigmas em relação às políticas de transferência de renda condicionada.

A seguir são detalhados os dados a respeito de quantidade de PTC na região latino-americana e as principais características desse tipo de política de proteção social para o cenário latino-americano.

A delimitação do público-alvo, dado a importância de delimitar corretamente, é apresentada como subseção no capítulo, a fim de demonstrar qual o foco de ação dos programas. Além disso, a discussão a respeito da dificuldade de implementar condições para egresso é apresentada ao fim do capítulo.

2.1 CRÍTICAS E DISCUSSÕES

Em dois estudos diferentes realizados em 2005 e 2007, Arriagada discute a respeito do formato de famílias latino-americanas e o modelo de famílias para as quais os programas de redistribuição de renda foram desenhados. A autora aponta que as famílias da América Latina assumem formatos variados, enquanto os programas focam na família do formato tradicional: um pai provedor e uma mulher cuidadora do lar e dos filhos. Por esse motivo, muitos programas acabam falhando em seu maior objetivo, o qual vai muito além da distribuição da renda e pode ser entendido como a quebra do ciclo da pobreza.

A mesma associação pode ser feita para o papel desempenhado para a mulher nos programas, o qual em estudos como Prates (2005) e Arriagada (2007), apontam as mulheres como sendo chefes de família em grande parte da América Latina, o que já demonstra a fragilidade em projetar os programas considerando um formato de família idealizado. Essa, portanto, é uma delimitação importante a ser considerada no planejamento dos programas.

Tendo em consideração que o maior objetivo de um PTC não é a distribuição do dinheiro por si só, e sim a amenizar a pobreza, é interessante discutir a respeito da causa

do ciclo da pobreza. Para CEPAL (2019), existe uma visão distorcida de que a pobreza está atrelada à ausência de produtividade ou mesmo “preguiça”. Nesse sentido, vale analisar os motivos da pobreza intergeracional e entender o motivo de ser difícil a quebra desse ciclo familiar. Segundo a autora, quando a relação entre falta de esforço próprio e pobreza é feita, são desconsideradas grandes desigualdades sociais que podem afetar a vida de uma pessoa de maneira intensa, como gênero, etnia, nacionalidade, renda – e que se sobrepõem e limitam acesso a serviços como saúde e educação e a bons empregos.

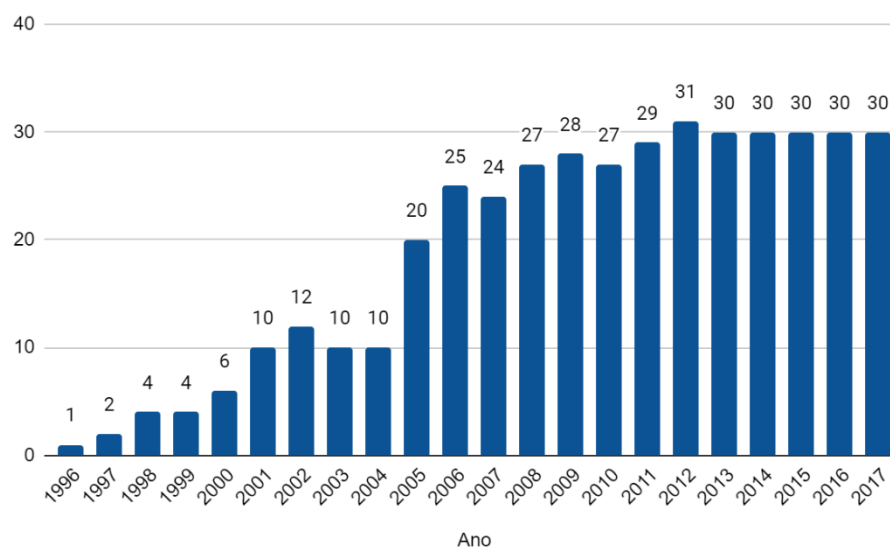
Ainda segundo CEPAL (2019), “para superar a pobreza e reduzir as desigualdades é necessário avançar de maneira simultânea tanto em inclusão social como em inclusão laboral da população”. As PTC são importantes para as famílias da região latino-americana, no entanto, precisam ser enriquecidas com demais intervenções e intervenções em prol da inclusão laboral fazem parte da quebra do ciclo da pobreza familiar intergeracional.

A associação de PTC ao incentivo a não trabalhar está relacionada a esse mesmo estigma, no entanto, autores como Foguel e Barros (2010) e Bosch *et al.* (2012), com estudo realizado para o Brasil e México, respectivamente, concluem que os efeitos na disponibilidade de força de trabalho causado pelos PTC são insignificantes e não apresentam valores consideráveis que embasem a críticas.

2.2 AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA

Os programas de proteção social focados em transferência de renda direta às famílias latino-americanas, assim como demais programas de inclusão laboral e pensões sociais, se iniciaram em sua maioria na metade da primeira década dos anos 2000. No gráfico abaixo é possível enxergar dados da quantidade de programas em execução ao ano para países da América Latina atualizados até 2017.

GRÁFICO 2 – AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): QUANTIDADE DE PTC EM EXECUÇÃO (1996-2017)



FONTE: Adaptado de ABRAMO *et al.* (p. 19), 2019.

O programa Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda condicionado em termos de abrangência, implementado em 2003 no Brasil, durante o primeiro mandato do Governo Lula, combinou valores transferidos para bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio-gás, substituindo as bolsas oferecidas pelo governo anteriormente de forma separada. O público-alvo são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e o programa tem abrangência nacional, limitando-se somente a um limite máximo de benefícios concedidos em um município. Os valores

transferidos dependem da quantidade de dependentes por lar e da variação de renda per capita. O funcionamento do programa é dado por uma transferência de renda condicionada a compromissos de famílias beneficiadas com relação à educação e saúde. Em 2010, o Bolsa Família chegou a atender as necessidades de 10 milhões de famílias por todo o Brasil (Cecchini; Atuesta, 2017).

O Programa *Puente*, implementado no Chile, é outro exemplo de PTC latino-americano, o programa tem como objetivo fornecer assistência financeira temporária. Essa iniciativa também é focada em famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. O programa tem abrangência nacional, no entanto, se torna limitado com relação ao tempo de benefício concedido a cada família, podendo totalizar 5 anos de transferências monetárias em seu limite, o que abre brechas para a discussão de por quanto tempo é ideal a duração de um programa como esse. O fato é que as PTC mesmo com sua forte relevância precisam ser reanalisadas e redesenhadas a cada certo período de tempo, no entanto, isso não significa uma redução de benefícios e sim uma reorganização baseada em momentos da economia em que cada país se encontra.

Outro grande programa de transferência condicionada na América Latina foi o PROGRESA, lançado no México em 1997 e que mais tarde, a partir de 2001 passaria a se chamar Oportunidades. De início, quando ainda se chamava PROGRESA, o programa consistia em transferências em dinheiro para famílias em situação de insegurança alimentar que residissem em áreas rurais somente. Para participar do programa, as famílias tinham como responsabilidade realizar exames médicos, consumir suplementos nutricionais e participação de sessões que orientavam a respeito de saúde, além disso, a frequência escolar superior a 85% para as crianças e adolescentes estudantes da residência. Em 2001, quando foi redesenhado e passou a se chamar Oportunidades, o programa passou a atender famílias em regiões semiurbanas e urbanas, aumentando sua abrangência e passando também a ser visto

É importante ressaltar que o salto de beneficiários dos anos 2000 a 2010 são bastante significativos pelo fato de os programas estarem ainda se desenvolvendo e a informação da existência das iniciativas estarem chegando nas famílias possivelmente beneficiárias de maneira gradual.

Ainda que somados os números de quantia de PTC possam parecer pequenos, seus impactos não devem ser subestimados. Atualmente, aproximadamente 20% da população latino-americana é beneficiária de algum PTC, a um custo de 0,4% do PIB da região (Moraes, 2018).

2.3 POPULAÇÃO-ALVO DOS PROGRAMAS

De forma geral, a população-alvo dos programas são pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mas especificamente para cada programa existem variações. Existem programas focados em famílias em situação de extrema-pobreza apenas, bem como existem programas que incluem famílias pobres que não estão em situação tão crítica, como por exemplo o caso do Bolsa Família no Brasil.

É fato que existem diversas maneiras de se medir a pobreza, para este estudo podemos compreender como pessoa em situação de pobreza quem possui menos de \$ 5,50 por dia em renda percapita. E extrema pobreza aquelas pessoas que possuam menos de \$1,25. Esses são parâmetros definidos pelo IPEA através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para o ano de 2019.

Assim como as transferências monetárias variam de programa a programa, a definição do público-alvo segue na mesma congruência. Pode ser que o programa em questão considere toda a família, fazendo separação de acordo com a categoria à qual membro familiar pertence, dando enfoque para crianças em idade pré-escolar e escolar, mulheres grávidas ou lactantes, por exemplo.

Uma relevante crítica em relação ao público-alvo dos programas é a exclusão de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza sem dependentes. De acordo com alguns Cecchini e Madariaga (2011), esse recorte social faz com que diversas famílias em situações vulneráveis fiquem sem amparo, que é o caso do Bolsa Família, por exemplo. Já no caso do Chile Solidario e Oportunidades, existem benefícios ofertados a famílias que possuam pessoas com deficiência ou idosos.

Apesar da preocupação a respeito dessa exclusão dos programas, no Brasil, a assistência a idosos existe, porém é realizada através de um outro programa, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que visa assegurar o pagamento de um salário-mínimo

mensal a idosos com 65 anos ou mais, bem como a pessoas com deficiência, independentemente da idade. O BPC não representa uma aposentadoria, e sim auxílio financeiro a idosos com renda per capita do grupo familiar que não ultrapasse $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (Robles, 2013). Detalhando melhor o caso do Chile, em seu estudo sobre o sistema de proteção social chileno, Farías (2013) escreve a respeito da existência de pensões sociais focadas em idosos a partir de 65 anos que estejam em situação de pobreza, se trata de uma pensão básica de solidariedade. Para o México, a partir de 2006, o SEDESOL (Secretaria de Desenvolvimento Social) estabeleceu um programa nacional de transferências condicionadas destinado aos indivíduos com 70 anos ou mais que fazem parte das famílias beneficiárias do programa Oportunidades. A alocação dessas transferências é condicionada à participação desses idosos em consultas agendadas com profissionais de saúde e em cursos de treinamento que visam promover o autocuidado da saúde (Lomelí, 2013).

2.4 CONDIÇÕES PARA EGRESSO

A saída do programa é um recorrente desafio para os Programas de Transferência Condicionada (PTC). Isso porque os programas são desenhados para prestar suporte e dar bem-estar, mas mais do que isso, se a meta é erradicar a pobreza, é importante prestar apoio às famílias beneficiárias ao ponto de que elas não mais precisem do programa a longo prazo.

No entanto, na maior parte dos casos, os PTC falham ao focar em critérios de egresso dos beneficiários mais do que na mudança de quadro social das famílias beneficiadas que possa refletir ascensão social e melhora de condições de vida. Em muitos casos a decisão de descontinuar um programa ou a retirada de algum grupo social sob novas condições de participação foram realizadas por conta de restrições orçamentárias ou decisões políticas, para aumentar a quantidade de pessoas com oportunidade de participar do programa temporariamente, por exemplo. No entanto, essas decisões não são focadas no desenvolvimento social das famílias que participam

e recolocam os beneficiários à deriva de apoio social e financeiro tão vulneráveis quanto antes de suas participações.

A regra de saída mais comumente utilizada nos PTC é que os beneficiários deixem de receber auxílio quando os membros da família não atendem mais aos critérios de elegibilidade. Nesse caso, muitas famílias saem do programa quando seus filhos ultrapassam as idades estabelecidas, ao invés de saírem porque não precisam mais do benefício. Impor um limite máximo de tempo possível para participar do programa é outro método de saída bastante frequente.

No caso do Oportunidades no México e Bolsa Família no Brasil, são estabelecidos períodos de participação com a possibilidade de renovação. Em geral, o critério de saída fica determinado de acordo com uma renda máxima que poderá ser atingida para a continuidade do programa. A respeito do modo de funcionamento dos programas com possibilidade de permanência:

É importante notar que esse tipo de esquema tende a enfatizar os aspectos de redução da pobreza a curto prazo e a evitar a dependência dos beneficiários dos apoios, o que vai em detrimento dos objetivos de desenvolvimento de capacidades humanas e promoção social a longo prazo que cada programa pode ter. O caso do Oportunidades exemplifica as dificuldades de implementar mecanismos adequados de saída alinhados com seus objetivos de desenvolvimento humano (Cecchini; Madariaga, 2017).

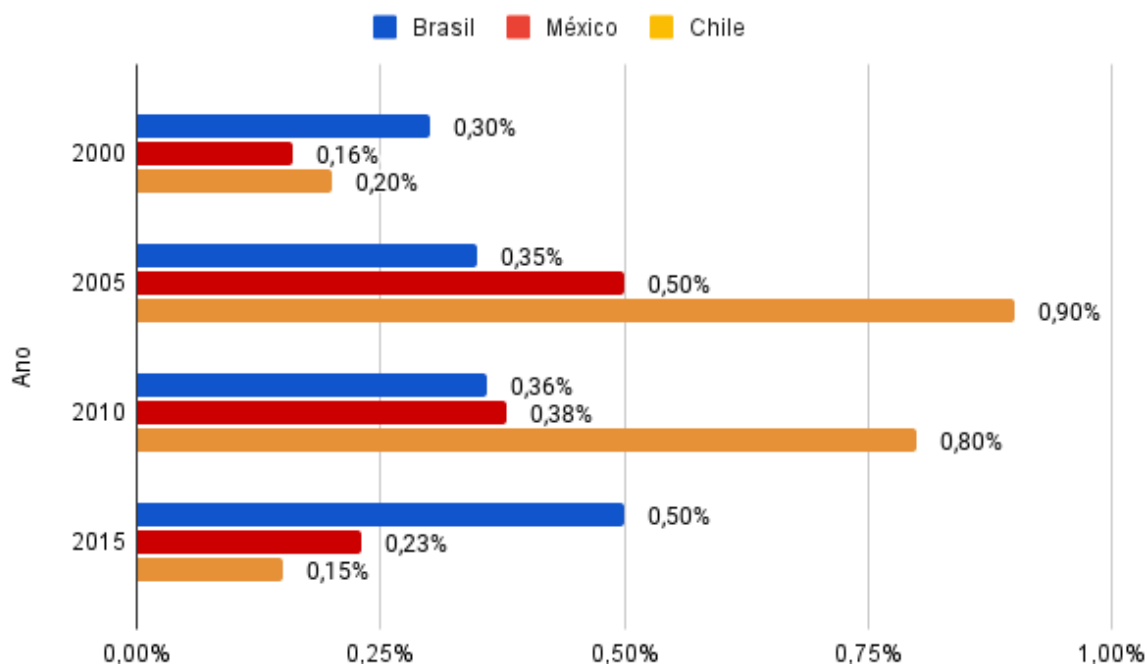
Com relação ao Chile Solidario, a participação no programa é regulada por um esquema de graduação que inclui uma diminuição progressiva das visitas de apoio familiar e das transferências monetárias, bem como a extensão de alguns benefícios além do período de acompanhamento familiar.

2.5 GASTOS PÚBLICOS COM OS PROGRAMAS

No gráfico abaixo são apresentados, em percentual do PIB de cada país, os gastos do investimento em cada programa de interesse.

GRÁFICO 3 – GASTO PÚBLICO DOS PROGRAMAS (2000-2015): BRASIL, MÉXICO E CHILE

(em percentual do PIB)



FONTE: Adaptado de Cecchini e Atuesta (p. 30)

A maior oscilação de gastos com os programas ocorre para o caso do Chile, tendo seu ápice em meados dos anos 2000 e redução drástica a partir de 2015. Os outros programas se mostram mais constantes.

A nível regional, o investimento nas três PTC passou de 0,06% do PIB em 2000 (1.271 milhões de dólares correntes) para 0,33% do PIB regional em 2015 (20.162 milhões de dólares correntes), de acordo com Cecchini e Atuesta (2017), seguindo os percentuais médios para cada país de acordo com o gráfico acima.

3. PROGRAMA OPORTUNIDADES NO MÉXICO

O surgimento de PTC no México ocorreu, principalmente, devido a marcas da crise econômica mexicana que ocorreu nos anos de 1994 e 1995. O programa Progresas – Programa de Educação, Saúde e Alimentação, implementado em 1997, tinha como objetivo reduzir a pobreza e aumentar a capacidade de capital humano através de transferência de renda direta a famílias.

Os impactos da crise foram sentidos por todo o país, mas as áreas rurais sofreram mais consequências, por esse motivo, o Progresas também tinha como objetivo proporcionar acesso a serviços de educação e saúde para a população rural.

O programa foi reformulado como Programa Oportunidades em 2002. Sob um panorâma geral, esse novo programa impactou cerca de 6 milhões de famílias até o final de 2014, o que fez com que a iniciativa ganhasse destaque na região. Não é em vão que hoje o Programa Oportunidades é considerado um dos maiores programas de transferência de renda da América Latina.

A presença dos PTC no México é contínua apesar de terem existido mudanças nas diretrizes dos programas devido à trocas de governo (Lomelí, 2013). As mudanças foram responsáveis pela inclusão de mais pessoas que faziam parte do público-alvo, fortalecimento das condicionalidades e os mecanismos para controle de monitoramento do cumprimento dessas condicionalidades impostas.

Além das expansões, em 2002 com a mudança do programa, foram realizadas a inclusão dos seguintes acompanhamentos: foco na redução do analfabetismo adulto para especialização de novos profissionais mais qualificados no mercado de trabalho; nova assistência social na área da saúde; incentivo a poupança e crédito no meio das famílias participantes; e a expansão do programa em áreas rurais ou de difícil acesso, levando oportunidade a todos.

Sendo assim, na transição que ocorreu na mudança de Progrespa para Oportunidades, as principais características do programa foram mantidas, houve somente mais esforços para a ampliação de beneficiários e de formas diferentes de benefício, na intenção de obter melhores resultados.

Detalhadamente, as famílias recebiam também suplementos alimentares para crianças de até 5 anos e mulheres grávidas ou lactantes, com a iniciativa Cruzada Contra a Fome; bolsas de estudos que cobriam até o ensino médio, um pacote de serviços de saúde preventiva, sessões de palestras informativas a respeito de saúde, nutrição e higiene; e apoio financeiro adicional para idoso acima de 70 anos que fizessem parte do programa (Moraes *et al.*, 2018).

Assim como a transferência de renda, os demais benefícios eram concedidos aos beneficiários somente quando cumpriam suas responsabilidades do programa, que incluíam a obrigatoriedade em atender às palestras informativas ofertadas, frequência escolar mínima para as crianças com relatórios de avaliação periódicos e a realização de consultas médicas de prevenção.

Em 2001, foram incorporadas 2,3 milhões de famílias, que recebiam os suplementos alimentares citados, atendimento médico gratuito, bolsas para as crianças e a transferências em dinheiro. Já em 2004, o Oportunidades atendia 5 milhões de família, somando 25 milhões de pessoas impactadas (Cecchini e Atuesta, 2017). O programa foi crescendo ao longo dos anos e em 2008, seu orçamento representava 18% das reservas destinadas ao combate e o aumento da preocupação do bem-estar social, a cobertura do programa passou de 5 para 5,8 milhões de famílias beneficiárias (Lomeli *et al.*, 2013).

Em 2005, os gastos com o programa não foram de grande impacto para a máquina pública, representando 0,5% do PIB nacional do México (Arriagada *et al.*, 2007). Já em 2008, esse percentual caiu para 0,4%, sendo ainda menos impactante. Ainda que os valores sejam baixos sob a ótica do gasto público, segundo Arriagada *et al.* (2007) e Lomeli *et al.* (2013) seus impactos diretos com as famílias participantes tornam o programa é considerado um pilar de extrema importância na política social, sendo ainda considerado pelo segundo autor um programa altamente progressivo.

Por focar em diversas áreas da vida dos participantes do programa, o Oportunidades busca quebrar o ciclo de pobreza que se perpetua por anos entre gerações. Considerando que o projeto foca muito mais do que somente em transferência de renda, em diversos sentidos, promove oportunidade de melhoria de vida para os beneficiados. Por esse motivo, o Oportunidades é um dos maiores programas para erradicação não somente da extrema-pobreza ou fome no México, mas também do ciclo da pobreza. Ainda, devido a sua alta cobertura, é considerado o programa mais relevante em relação a demais programas mexicanos focados em proteção social (Lomelí *et al.*, 2013).

3.1 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Um grande desafio de diversos PTC é alcançar seu público-alvo, mas além disso, devem existir condições de seleção que identifiquem e confirmem que as famílias alcançadas fazem parte da população de interesse para participação da iniciativa. Nesse sentido, abaixo estão alguns dos principais pontos avaliados para o ingresso no programa.

É realizado por meio de focalização geográfica para a escolha das famílias, priorizando seleção de atendimento em áreas que concentram famílias em condições de extrema pobreza. Além disso, é necessário que os dados dos beneficiários estejam sempre atualizados para a adequação e verificação do direito a participação no programa.

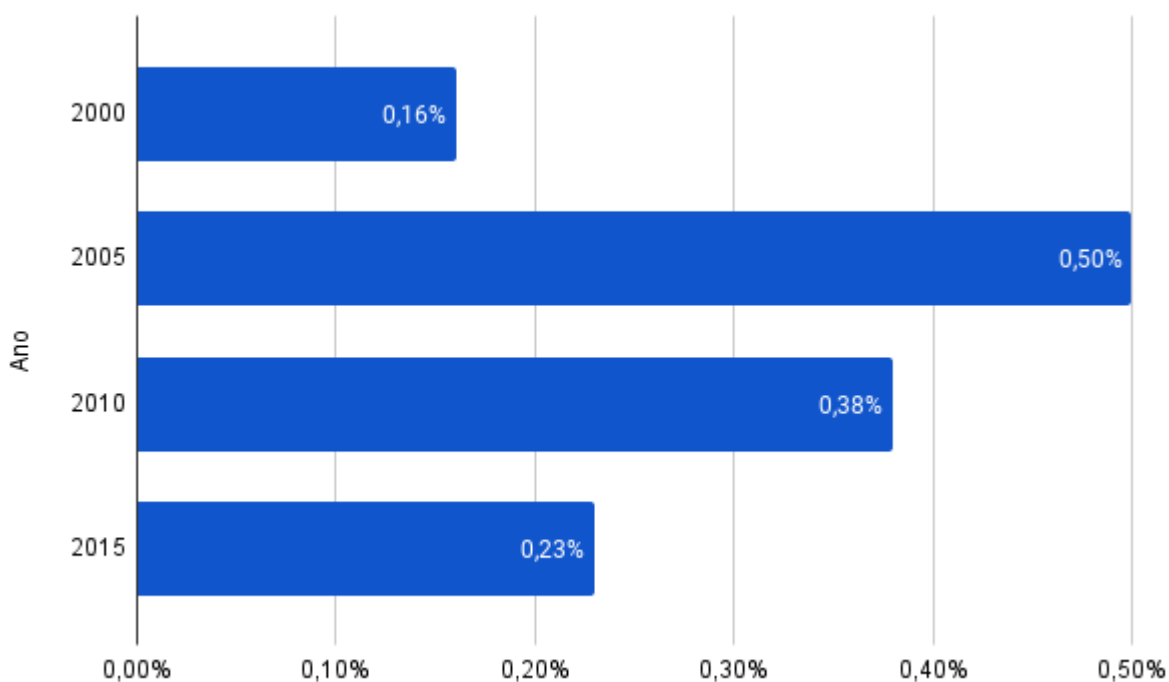
Para a seleção dos beneficiários, foi criado um ranking de prioridades, de acordo com um método sistematizado de pontuação, o qual é baseado em pesquisas socioeconômicas realizadas diretamente com as famílias. Depois dessa seleção, são definidos os direitos e obrigações das famílias participantes, assim como em todo PTC.

Após as famílias serem selecionadas, são feitos acompanhamentos realizando relatórios periódicos referentes aos benefícios, tanto em termos do que foi feito quanto em termos de investimento monetário.

3.2 GASTOS PÚBLICOS PARA O OPORTUNIDADES

No gráfico abaixo estão representados os gastos públicos nacionais em percentual do PIB para o México. É possível observar redução de investimento ao longo dos anos em comparação a primeira metade da primeira década dos anos 2000.

GRÁFICO 4 – GASTO PÚBLICO PROGRAMA OPORTUNIDADES (2000-2015): MÉXICO
(em percentual do PIB)



FONTE: Adaptado de Cecchini e Atuesta (p. 30), 2017.

Ainda assim, na metade da última década os valores tiveram uma leve crescida com relação ao PIB mexicano. Esses valores são considerados baixos para os gastos públicos, sob a visão de que não chegam a alcançar nem mesmo 1% ou 0,5% do PIB

nacional. Comparativamente aos demais programas, o Oportunidades, apesar de sua extensa cobertura, é menos custoso comparativamente ao Programa *Puente* e varia de acordo com os dados do PBF, sendo bastante próximo por volta de 2010 (Cecchini e Atuesta, 2017).

3.3 IMPACTOS DO PROGRAMA

Em seu estudo comparativo entre o PBF e Oportunidades, Moraes (2018), aponta que utilizar somente os valores de investimento e beneficiários em conta na tentativa de compreender se o programa foi efetivo ou não é muito difícil, pois são poucas informações para uma conclusão complexa.

A maior parte dos países latino-americanos usam menos do que 0,5% do PIB nos gastos com PTC e no caso do México não é diferente. O programa atingiu 0,5% em seu maior investimento proporcional ao PIB em 2005, no entanto, nos demais anos ficou abaixo disso. Por esse motivo, os PTC podem apresentar efeitos limitados na redução da pobreza quando analisa de maneira ampla (Moraes, 2018), principalmente quando não estão associadas a outros programas e iniciativas econômicas e sociais.

Ainda assim, analisando os dados de pobreza do país, em 2002 o México teve redução da população em situação de pobreza e indigência. Entretanto, em 2008 esse percentual voltou a aumentar. Esses dados sugerem que os PTC são limitados para redução de pobreza sustentada ao longo do tempo, considerando que essa pobreza é reflexo de estrutura socioeconômica, as condições de crescimento econômico e de emprego.

O mesmo é discutido em outro estudo de Cecchini e Atuesta (2017), onde as autoras apontam que afirmar que o programa Oportunidades isoladamente foi eficiente na redução de pobreza seria uma afirmação com lacunas de embasamento teórico. Por esse motivo, se torna mais conveniente e certo analisar as famílias beneficiadas de perto, sob a ótica material e psicológica.

Ao analisar os padrões de consumo e gastos das famílias beneficiadas pelo programa Oportunidades, é notável que houve alterações significativas na dieta. Graças às transferências financeiras recebidas, as famílias passaram a ter acesso a alimentos mais diversificados, o que lhes permitiu adquirir "mais feijão, mais farinha" e, embora esses recursos se esgotem rapidamente, possibilitaram a compra de carne quando o dinheiro estava disponível (Cecchini, 2017)

. Ainda que o programa combine diversas maneiras de auxílio para os beneficiados, seus resultados são impactantes para poucas pessoas, o que acaba gerando pouca mudança do quadro geral de pobreza.

Ao longo dos anos com sua execução, os resultados indicaram que os programas como esse não são suficientes para erradicação da pobreza sozinhos, mesmo que tenham sido adicionados incentivos e apoios além da transferência de renda em si no caso do Oportunidades.

Segundo Arragiada e Mathivet (2007), ao negligenciar as necessidades de adultos, também são negligenciadas a necessidade da família como um todo. Hoje, grande parte dos programas são destinados a grupos específicos como crianças e jovens, no entanto, parte importante do futuro da criança e do jovem é crescer em um ambiente onde não existam disputas de necessidades a serem atendidas, olhando somente para um grupo social os demais precisam ter suas necessidades básicas sacrificadas, o que também corrobora para um ambiente de desenvolvimento complexo e muitas vezes desfavorável para os comportamentos futuros dessas crianças e jovens.

Outro ponto importante quando se fala em falhas dos PTC é que quando são criadas, são focadas em esferas como saúde, educação e alimentação, mas quando focam somente nisso separam partes importantes da vida cotidiana das famílias participantes. Sendo assim, não conseguem penetrar em reformulação de comportamentos que contribuem para o ciclo de pobreza geracional, pois assumem que as mudanças de renda, saúde e alimentação conseguem fazer este papel.

4. PROGRAMA PUENTE NO CHILE

Estabelecido em 2002, o programa *Puente* faz parte do sistema de proteção social *Chile Solidario*, em busca de redistribuição de renda para famílias vulneráveis. O Chile enfrentava no início dos anos 2000 o que muitos economistas chamavam de “núcleo duro” da pobreza, e o *Puente* foi o programa criado para a tentativa de atenuação desse cenário. Um grande desafio do programa é que a população necessitada que poderia participar do programa estava sofrendo de lacunas de informação a respeito dos seus direitos ou ações governamentais focadas em ajudá-los. Por isso, o programa *Puente* foi criado com intenção de ser uma ponte entre os necessitados e a iniciativa governamental, mostrando a população vulnerável quais eram seus direitos.

Durante a criação do programa, o enfoque das intervenções necessárias foi pautado no conhecimento de que a pobreza não tem uma única causa, pois é resultado de uma combinação de fatores bastante complexos. Seguindo essa linha de pensamento, o Programa *Puente* adota o que é considerado uma abordagem holística (Arriagada e Mathivet, 2007) para os fatores que corroboram para o ciclo de pobreza. Outro ponto interessante do programa é que considerou, desde o seu início, as famílias como instituições em constante mudança e não somente um modelo tradicional sem dinamismo, como acontece nas críticas tecidas no caso do Programa Oportunidades.

O objetivo do Chile Solidario, conjunto de programas do qual o *Puente* faz parte, é "melhorar as condições de vida das famílias em extrema pobreza, criando oportunidades e fornecendo recursos que permitam recuperar ou desenvolver uma capacidade funcional e resolutiva eficaz em contextos pessoais, familiares, comunitários e institucionais". Dessa maneira, muito além da transferência de renda condicionada, o Chile Solidario busca promover mudança de contexto social de vulnerabilidade para seus beneficiários (Rossel *et al.*, 2022).

Auxiliar as famílias de acordo com suas necessidades é o principal propósito, fazendo com que assim os membros do projeto tenham reais perspectivas de melhorias

na qualidade de vida. Na intenção de alcançar tal objetivo e dar suporte personalizado às necessidades, é realizado um acompanhamento direto e pontual com cada família.

Sendo assim, o programa tem duração de dois anos e é dividido em três fases. Na primeira fase é realizado um trabalho extensivo diretamente com as famílias. Para isso, um assistente social é encarregado para o acompanhamento de perto com a família. Na segunda fase, esse assistente tem o desafio de fazer a ponte entre os beneficiários e as iniciativas do programa, indo além de comparecimento a workshops e palestra, o assistente também auxilia em acesso à saúde, por exemplo. Na terceira fase, os beneficiários apenas recebem visitas de acompanhamento dos assistentes sociais para asseguramento das condições de vida do beneficiário.

Existem sete pilares considerados fundamentais para o tratamento da pobreza e extrema pobreza no Programa *Puente*: a área da saúde, educação, habitação, emprego, renda, dinâmica familiar e identificação. Esses pilares somam diversos objetivos com a execução do programa. As condições mínimas organizadas entre os sete pilares somam 53 itens.

4.1 CONDIÇÕES PARA INGRESSO

A tabela abaixo demonstra as condicionalidades para participação no programa de acordo com idade ou situação escolar de crianças e jovens.

TABELA 1
CORRESPONSABILIDADES PARA PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA *PUENTE*

Nível escolar	Idade	Responsabilidades
Benefício por frequência escolar	Entre 6 e 18 anos	As crianças devem estar matriculadas em escolas reconhecidas pelo Ministério de Educação e com frequência mínima mensal de 85% ao mês.
Benefício por Graduação Escolar de Ensino Médio	Maiores de 24 anos	Obter certificado de graduação do Ensino Médio durante a participação no programa em uma instituição reconhecida pelo Ministério da Educação.
Benefício por conquista escolar	Maiores de 24 anos que estejam entre o ensino fundamental e médio	Fazer parte de um grupo de 30% de pessoas com maior rendimento escolar comparativamente ao seu grupo de ingresso em uma instituição reconhecida pelo Ministério da Educação.

FONTE: Adaptado de Rossel *et al.* (p. 38), 2022.

Para selecionar beneficiários para o programa, o governo possui um sistema chamado Ficha do Comitê de Assistência Social (CAS), o qual agrupa diversas informações a respeito de famílias que são possíveis beneficiárias de um PTC.

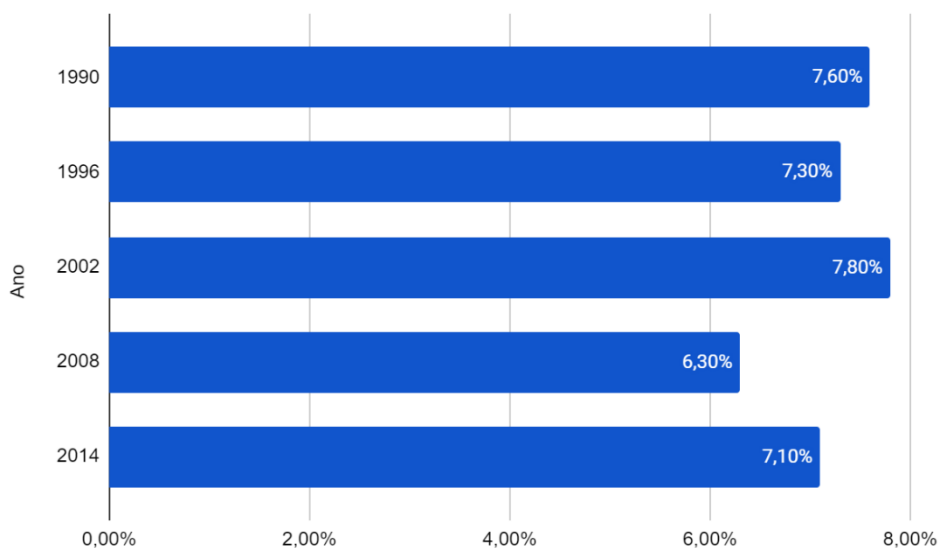
O CAS funciona através de uma contagem de pontos que considera não apenas a renda das famílias, mas também níveis de escolaridade e informações a respeito de condições de habitação.

4.2 GASTOS PÚBLICOS PARA O *PUENTE*

No gráfico abaixo estão detalhados os gastos em segurança social para o Chile, dos anos 1990, 1996, 2002, 2008 e 2014, em percentual do PIB. Como é possível

observar, o percentual de gastos não tem grande variação em relação aos anos 90, sempre se mantendo em uma média de 7% do PIB investidos na segurança social chilena.

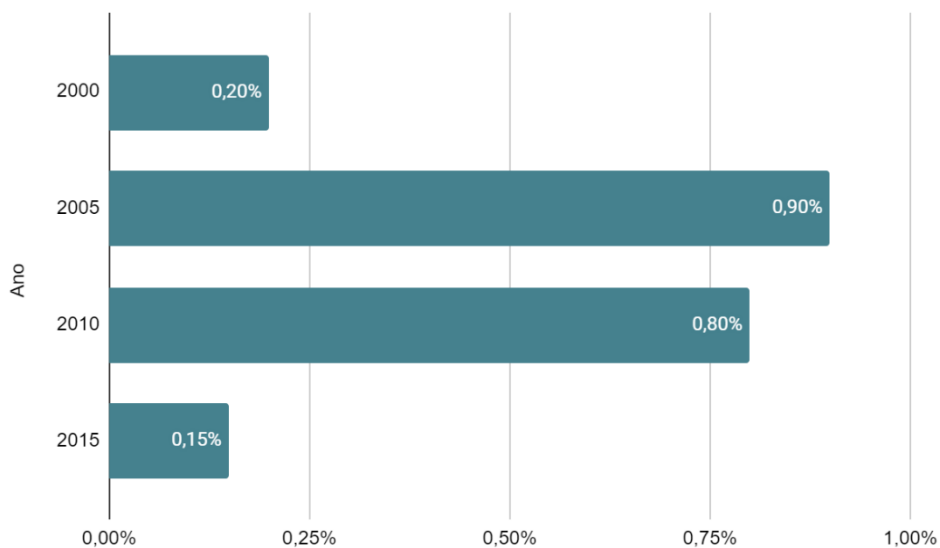
GRÁFICO 5 – CHILE: GASTOS PÚBLICOS EM SEGURANÇA SOCIAL
(em percentual do PIB)



FONTE: Adaptado de Farías (p. 12), 2013.

Agora especificamente para o Programa *Puente*, o valor é evidentemente menor, como mostra o gráfico abaixo. Em comparação ao Programa Oportunidades, os gastos do *Puente* se tornam maior para as 2000, 2005 e 2010, sendo menor somente em 2015. O México investiu, respectivamente, 0,16%, 0,50%, 0,38% e 0,23% em gastos com o Programa Oportunidades nos últimos anos.

GRÁFICO 6 – CHILE: GASTOS PÚBLICOS NO PROGRAMA *PUENTE*
(em percentual do PIB)



FONTE: Adaptado de Cecchini e Atuesta (p. 24), 2017.

Os investimentos proporcionais no Programa *Puente* são altos em comparação a maioria dos PTC da América Latina, que não superam 0,50% do PIB, geralmente (Moraes, 2018). No entanto, devido ao caráter do programa de foco em intervenção social além da transferência direta de renda, os gastos maiores em comparação ao Oportunidades se tornam justificáveis.

4.3 IMPACTOS DO PROGRAMA

Devido ao caráter do programa de salientar a importância dos aspectos sociais interligados a pobreza, os estudos analisados trazem uma reflexão a respeito dos impactos diretos nas famílias beneficiárias, para além de dados quantitativos. Em termos gerais, o Programa *Puente* foi capaz de atingir 80% dos resultados estimados para sua meta (Lara, 2007). As medidas utilizadas pelo autor foram de quantidade de famílias que atingiram o cumprimento dos 53 pilares citados pelo programa. Além disso, os resultados

mostram que os beneficiários não desistiram do programa, e sim continuaram com o cumprimento de suas responsabilidades. Os subsídios diretos impactaram também na melhoria de padrão de consumo das famílias, mostrando expansão de gastos com saúde, alimentação e educação, de acordo com o estudo do autor.

Diferentemente de outros PTC latino-americanos, o Programa *Puente* tenta quebrar com a estrutura assistencialista na qual normalmente são baseados esse tipo de iniciativa. Sendo assim, as famílias se demonstraram gratas ao programa e empoderadas devido a confiança que o programa foi capaz de passar sob a ótica de oferecer ferramentas para que os participantes vençam a pobreza. No entanto, as atividades de engajamento (workshops, palestras e eventos), segundo beneficiários, se torna exaustiva principalmente para mulheres chefes do lar (Arriagada, Mathivet, 2007). Retornando aos resultados positivos, ainda para o estudo de Arriagada e Mathivet, os dados mostram melhorias na qualidade de gastos e aumento da escolaridade nas zonas rurais e urbanas.

5. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL

O programa com maior cobertura absoluta de lares e pessoas na América Latina e no Caribe é o Bolsa Família do Brasil, que em 2010, chegou a atender as necessidades de 10 milhões de famílias por todo o Brasil. É possível observar a expansão significativa do programa desde o início dos anos 2000, quando foi iniciado. Em 2004, o programa cobria 15% da população brasileira. Em 2011, o percentual de famílias beneficiárias quase que dobrou para 27%, como evidenciado no estudo de Robles, realizado em 2013. Em 2016 cobria 13,6 milhões de lares e 55 milhões de pessoas, o que representa o percentual de 26% dos brasileiros, aproximadamente. (Cecchini, Atuesta, 2017).

Inicialmente, o PBF combinava valores transferidos para bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio-gás, substituindo as bolsas oferecidas pelo governo anteriormente de forma separada. O público-alvo são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e o programa tem abrangência nacional, limitando-se somente a um máximo de benefícios concedidos por município. Os valores transferidos dependem da quantidade de dependentes por lar e não possuem um limite de pessoas por família, além disso, depende da variação de renda per capita, que classifica as famílias entre diferentes níveis de linha de pobreza. Essas transferências de renda são condicionadas a compromissos de famílias beneficiadas com relação à educação e saúde.

O programa possui três objetivos principais: erradicar a fome imediatamente por meio da transferência direta de recursos, estabelecer direitos sociais fundamentais relacionados à saúde e educação e encerrar o ciclo de pobreza intergeracional por meio dessas condicionalidades. Além disso, o programa implementa políticas complementares e integradas, como programas educacionais não obrigatórios para os pais, com o objetivo de integrar os adultos no mercado de trabalho e ajudar as famílias no acesso a oportunidades de empregos melhores e rendas mais elevadas. Entre os serviços ofertados pelo PBF há também o benefício de Tarifa Social de Energia Elétrica, que consiste em um subsídio nas cobranças de tarifa de energia elétrica em todos os municípios brasileiros e está disponível para famílias que possuem renda per capita

abaixo da linha de pobreza e estão cadastradas no sistema utilizado pelo programa, o CadÚnico, ou também para famílias que atendam ao mesmo requisito de renda e sejam cadastradas no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Para o subsídio de 65% na tarifa, as famílias precisam consumir menos de 30KW por um ano antes de solicitar o benefício. Já para o subsídio de 10% da tarifa, as famílias que consomem até 220KW têm o direito.

A maneira interdisciplinar que o PBF é coordenado assegura oferta pública de saúde, educação, segurança alimentar, trabalho e assistência social. O programa tem como característica a descentralização, ou seja, os municípios exercem papel importante na identificação dos possíveis beneficiários, bem como na prestação dos serviços de saúde e educação e assistência social para checagem de cumprimento das condicionalidades (Robles, 2013).

5.1 CONDIÇÕES PARA INGRESSO

Na tabela abaixo estão representados algumas das obrigаторiedades para participação do Bolsa Família sob o âmbito educacional.

TABELA 2
CORRESPONSABILIDADES PARA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Auxílio básico	Entre 6 e 15 anos	Frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. Para crianças e adolescentes em risco de trabalho infantil, frequência mínima de 85% em serviços socioeducativos.
Auxílio variável para adolescentes	Entre 16 e 17 anos	Frequência escolar mínima de 75% ao mês.

FONTE: Adaptado de Rossel *et al.* (p. 38), 2022.

Além da frequência escolar e em atividades socioeducativas mostrada na tabela acima, os beneficiários do Bolsa Família também devem cumprir outras condições para continuar recebendo as transferências. Crianças de até 7 anos devem ser imunizadas de acordo com o calendário de vacinação imposto pelo SUS, mulheres grávidas, bebês e mães que amamentam devem apresentar comprovantes, por meio de exames e registros de consultas médicas, de que receberam cuidados médicos pré-natais e pós-natais adequados, e a renda per capita familiar que não deve ultrapassar o limite imposto pelo programa. Ainda, foram adicionados requisitos de que os beneficiários participassem de seminários municipais a respeito de saúde e nutrição, no entanto, na prática esses percentuais de participação não são acompanhados pelo governo federal (Lindert *et al.*, 2007).

As condicionalidades focadas na educação do PBF estão relacionadas a desafios enfrentados para a educação no Brasil. Em dados de 2006, para crianças de 7 a 14 anos, a taxa de reprovação e repetições é de 18%, ocupando a posição mais alta em toda a América Latina. Entre os pobres, a taxa de repetição aumenta para 29% das crianças na

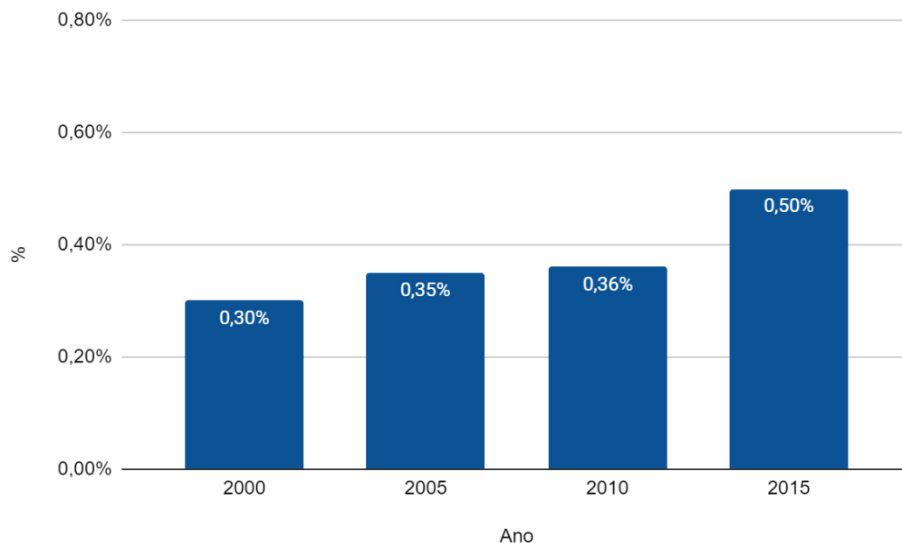
mesma faixa etária. Embora o Programa Bolsa Família ou qualquer outro PTC não sejam capazes de resolver esse problema, a exigência de frequência escolar mínima se torna imprescindível na tentativa de engajar estudantes em vulnerabilidade socioeconômica (Lindert *et al.*, 2007).

5.2 GASTOS PÚBLICOS PARA O BOLSA FAMÍLIA

Os gastos do programa Bolsa Família seguem uma quantidade normal em relação ao PIB quando comparados a maioria dos programas latino-americanos, que costumam dedicar menos de 0,50% do PIB para um programa de transferência condicionada de renda. Vale ressaltar que os dados para gastos públicos com Segurança Social serão evidentemente maiores do que o gasto dedicado a somente um programa isolado.

O gráfico abaixo ilustra os gastos do Brasil com o Programa Bolsa Família, dos anos de 2000 a 2015, em percentuais do PIB. É possível enxergar um aumento de investimento no programa durante a metade da primeira década dos anos 2000. No entanto, ao longo dos anos, os gastos proporcionais com o programa não sofreram alterações significativas.

GRÁFICO 7 – BRASIL: GASTOS PÚBLICOS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
(em percentual do PIB)



FONTE: Adaptado de Cecchini e Atuesta (p. 24), 2017.

Considerando a desaceleração do PIB – e até mesmo queda para o caso do ano de 2015 – durante os anos de 2010 a 2015, o salto no percentual de gastos investidos analisado durante o período é explicado pelo aumento de cobertura do programa durante. Em 2010, o PBF beneficiava cerca de 10 milhões de famílias, mas com sua expansão, em 2016 o programa atingiu cobertura para 13,6 milhões de famílias brasileiras.

5.3 IMPACTOS DO PROGRAMA

De maneira geral, os estudos integrados a respeito do Bolsa Família mostram que o programa foi eficaz ao combater extrema pobreza, insegurança alimentar, evasão escolar e melhoria na saúde, conforme se dispõem a fazer. Os estudos revelam que as famílias beneficiárias direcionam sua renda para a compra de bens prioritários, aliviando

a extrema pobreza, ao mesmo tempo em que investem em materiais escolares, promovendo a educação de seus filhos.

Devido a sua estrutura mais simples quando comparado ao Programa Oportunidades ou Programa *Puente*, o Bolsa Família torna a participação das famílias mais simples e factíveis. Em contrapartida, sua estrutura mais liberal com menos obrigações e envolvimento das chefiadas das famílias - que são em maior parte, mulheres - torna os beneficiários menos engajados em mudanças comportamentais. Sob essa ótica, o Bolsa Família consegue reduzir a extrema pobreza e pobreza, mas não é capaz de se aprofundar no contexto social das famílias como outros programas.

Ainda assim, uma análise dos impactos do PBF revelou que as famílias beneficiárias, aumentaram seus gastos em materiais educacionais, como livros e materiais escolares. Além disso, as famílias utilizam sua renda para adquirir itens essenciais que aliviam a extrema pobreza em que vivem (Ferrario, 2014).

Um estudo de Paiva *et al.* (2020) indicou que entre 2012 e 2018, a eficácia da focalização do Programa Bolsa Família (PBF) continuou a melhorar ao longo do período em análise. Entre 2012 e 2018, observou-se um aumento de 6,3 pontos percentuais no número de beneficiários que se encontravam no primeiro décimo da renda domiciliar per capita líquida das transferências do programa, ou seja, entre os 10% de menor renda no Brasil, passando de 32,6% para 38,9%. Além disso, o percentual de beneficiários situados nos 20% de menor renda (que incluem o primeiro e o segundo décimos da renda domiciliar per capita) aumentou em 7,5 pontos percentuais, indo de 58,0% para 65,5%. O PBF já demonstrava uma capacidade significativa de reduzir a desigualdade de renda no início do período analisado, com uma queda notável de 6,0 pontos percentuais no coeficiente de concentração entre 2012 e 2018 (passando de -0,58 para -0,64, de acordo com a PNAD Contínua).

Alguns dos desafios apresentados para a execução do PBF pelo estudo de Lindert *et al.* realizado em 2007, mostram: o dilema principal-agente; qualidade heterogênea na implementação; interações entre PBF e outros programas locais.

O dilema principal agente para implementação por terceiros ilustra fraquezas do programa ao considerar que é desenhado pelo Governo Federal, mas implementado de

maneira descentralizada por diversos municípios brasileiros. Nesse sentido, é um desafio que os municípios sejam responsáveis por implementar corretamente o programa que foi projetado por outro órgão responsável.

É questionada a qualidade da implementação do programa nos 5564 municípios do Brasil quando citado o desafio da qualidade heterogênea, tanto no monitoramento das condicionalidades e da operação do banco de dados do CadÚnico, quanto na distribuição da renda por si só.

Os desafios de interações do PBF e outros programas locais revelam que existem diversos programas regionais brasileiros que visam auxílios de renda parecidos ao PBF, nesse sentido, existem desafios no sentido de tentar evitar duplicações do programa com demais PTC subnacionais.

No geral, as políticas de proteção social latino-americanas tiveram impacto significativo na redução de pobreza e desigualdade (Robles, 2013). Especificamente para o Programa Bolsa Família, o programa beneficiou famílias em extrema pobreza, mesmo com problemas de exclusão de possíveis beneficiários por limitações de alcance – problema e crítica comum a diversos PTC.

Para resultados de 2007, Lindert *et al.* Mostraram que 75% das transferências beneficiaram o quintil mais pobre da população, e 94% cobriam os dois quintis de renda mais pobres. Da mesma forma, Soares *et al.* (2007) mostraram que 60% dos recursos do Bolsa Família se concentraram no 20% mais pobre da população, de acordo com dados do PNAD. Segundo Soares e Sátyro (em IPEA, 2009), o coeficiente de Gini caiu um ponto entre 2004 e 2006, sendo um terço desse declínio atribuído ao PBF e BPC. O Programa Bolsa Família contribuiu para 16% da redução da desigualdade brasileira (Soares *et al.* 2010), um número superior ao apresentado pelo IPEA em 2012, que mostrou que a contribuição do PBF foi de 13% na redução de desigualdade, enquanto 4% de redução estava atrelada ao BPC.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das críticas comuns às PTC, em conclusão geral, o problema da evasão laboral por conta do desincentivo do auxílio se provou falsa de acordo com os estudos analisados. Os estudos mostram que o recebimento de transferências condicionadas não impacta de fato a disponibilidade ou desejo de trabalhar pelos adultos participantes dos programas. Em alguns casos, o resultado se tornou até contrário, como no caso do programa *Puente*, no Chile.

É importante discutir a respeito da situação de atividade e a categoria ocupacional de homens e mulheres na América Latina, pois ajuda a desmistificar a ideia de que a "preguiça" é a principal causa da pobreza, de acordo com CEPAL *et al.* (2019). Primeiramente, observamos que a maioria dos homens classificados como extremamente pobres e pobres está empregada (60,6% e 69,2%, respectivamente). As taxas mais altas de inatividade entre as pessoas em situação de pobreza, em comparação com o restante da população, são explicadas principalmente pelas altas taxas de inatividade entre as mulheres. Como as pesquisas de uso do tempo indicam, isso não significa que as mulheres não trabalham; na verdade, elas dedicam muitas horas ao trabalho doméstico não remunerado e ao cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência.

O mesmo efeito é observado por Foguel e Barros (2010), segundo o estudo, os programas de transferência condicionada de renda no Brasil não mudam o número médio de horas trabalhadas pelos homens, no estudo é observado somente a queda de mulheres na força de trabalho, o que não é suficiente para concluir seu efeito da renda condicionada recebida devido ao fato de mulheres normalmente dedicarem horas dos seus dias a tarefas domésticas e cuidados com os filhos.

Outro estudo realizado para o Programa Oportunidades no México indicou que a ampliação do programa Oportunidades não teve impactos prejudiciais nos mercados de trabalho mexicanos durante o período de 2002 a 2012. A ausência de indícios de uma conexão com a redução da participação na força de trabalho ou com a

formalização dos salários sugere que a concessão de transferências condicionadas de renda não induziu à dependência de assistência social (Bosch *et al.*, 2012).

Outra discussão importante é a respeito do papel das mulheres na execução das políticas. Embora muitos estudos tragam a importância do papel feminino como empoderamento e valorização da mulher - é necessário considerar o contexto social desses estudos escritos há uma década -, atualmente a interpretação deste ponto pode ser vista como sobrecarga. Isso porque, no geral, mulheres ainda desempenham papel principal em atividades domiciliares e de cuidados com os filhos, fazendo com que a responsabilidade de mais atividades cotidianas se torne exaustiva, como no caso do Programa Oportunidades, que possui sessões informativas de comparecimento obrigatório.

A reprodução dos tradicionais papéis de gênero, sobrecarrega as mulheres chefes de família com horas adicionais de trabalho não remunerado (Cecchini; Madariaga, 2017). Ainda, a ausência de planos para equilibrar o trabalho remunerado com as responsabilidades domésticas e a falta de medidas para lidar com o aumento da carga de trabalho não remunerado das mulheres que ocorre devido ao cumprimento das condicionalidades, bem como a falta de adaptação dos horários dos membros da família após a implementação desses programas, também são questões importantes a serem abordadas segundo as autoras.

Com relação aos resultados dos programas frente aos seus objetivos de redução de pobreza e maior igualdade, em perspectiva comparada dos programas Bolsa Família e Oportunidades, apesar de ambos apresentarem impactos positivos em indicadores de renda, saúde e educação a curto prazo, suas consequências a longo prazo permanecem como lacunas importantes na literatura, assim como estratégias para aprimorar a eficácia das condicionalidades em contextos culturais distintos. (Moraes, 2018).

No caso do México, a pobreza não diminuiu consistentemente nem de forma significativa. O sistema de proteção social mexicano tem sido relativamente ineficaz e incompleto, fracamente integrado, segmentado e estratificado, além de conservador em termos de gênero (Lomelí *et al.*, 2013). O autor conclui que o sistema de proteção social

do México é incompleto, pois não inclui um seguro de desemprego e o componente de cuidados ainda é muito fraco.

Ao examinar a situação brasileira, Soares *et al.* (2010), conclui que o Bolsa Família demonstra uma notável eficiência ao alcançar resultados significativos com recursos orçamentários limitados. A análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2015, juntamente com as PNADs Contínuas de 2016 e 2017, revela que o programa é, de longe, o benefício monetário mais direcionado no Brasil. Essa eficaz focalização, combinada com uma abrangência considerável, posiciona o programa como um componente essencial no sistema de proteção social do país.

Além dos dados mais gerais de resultados para o programa, uma avaliação dos impactos do Programa Bolsa Família (PBF) revelou que as famílias beneficiárias, especialmente aquelas lideradas por mulheres, aumentaram suas despesas com materiais escolares. Houve também um aumento nos gastos com aves e ovos; vegetais verdes; cereais, leguminosas e produtos oleaginosos; farinhas, amidos e massas; tubérculos e raízes (Ferrario, 2014).

Em última análise, para Ferrario (2014) os resultados obtidos foram satisfatórios em termos de atingir os objetivos fundamentais do PBF, ou seja, combater a fome e melhorar a segurança alimentar e nutricional das famílias em situação de pobreza e indigência.

No âmbito do Programa *Puente* no Chile, a população em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade viu uma melhoria no acesso às redes de proteção e promoção social, assim como nas transferências monetárias. Além disso, mecanismos como subsídios e transferências vinculadas ao emprego, implementados após a recente crise econômica global, evidenciam a crescente adaptabilidade do Estado chileno ao ajustar os instrumentos de proteção social de acordo com as circunstâncias, ampliando, portanto, o alcance da vulnerabilidade para além da linha de extrema pobreza (Farías, 2013). Ainda assim, é crucial mencionar a persistência da pobreza e da pobreza extrema. Embora as avaliações de impacto indiquem que o Programa *Puente* tenha aprimorado o acesso dos beneficiários aos serviços públicos, não existem evidências conclusivas de

aumento de renda por meios que não envolvam subsídios e transferências. Isso evidencia as limitações desse tipo de intervenção para superar, de maneira sustentável, a pobreza e a vulnerabilidade.

Embora todos os programas apresentados tenham mostrado resultados na redução de pobreza, cada um à sua maneira, a literatura parece concluir que os problemas de acessibilidade e oportunidades na América Latina não são facilmente resolvidos com PTC, pois essas iniciativas não são suficientes para erradicar a pobreza. Na verdade, existem diversas outras características regionais que implicam na pobreza persistente.

Para Farías (2013), apesar dos progressos observados, persistem numerosos desafios futuros para o sistema de proteção e promoção social. Em especial, são necessários esforços adicionais para fortalecer as habilidades e competências essenciais da população mais pobre e vulnerável. Outras políticas, como programas de intermediação de emprego e oportunidades de emprego direto e indireto, podem ser implementadas para reduzir o cenário de vulnerabilidade que impacta uma parcela significativa da população, abrangendo não apenas aqueles em situação de pobreza extrema.

Conforme destacado por Moraes *et al.* (2018), para além da presença de condicionalidades, seja em sua forma mais rigorosa ou flexível, é crucial priorizar a ampliação de serviços universais de qualidade em setores como educação e saúde. O ciclo de pobreza também está relacionado à qualidade precária dos empregos disponíveis para os jovens, o que dificulta a construção de trajetórias de trabalho decente e a inclusão social e laboral, prejudicando sua capacidade de formar novas famílias ou contribuir para suas famílias de origem, de acordo com Ábramo *et al.* (2021). Nesse contexto, diante das elevadas taxas de informalidade entre os jovens trabalhadores na região da América Latina e do Caribe, é crucial intensificar esforços para aumentar a formalização, assegurando que os trabalhadores jovens e suas famílias possam acessar os sistemas de proteção social contributiva

Resumidamente, diversos autores quando estudam políticas de transferência de renda isoladamente é capaz de concluir resultados positivos trazidos por elas. No

entanto, na literatura se encontram conclusões a respeito da insuficiência desse mecanismo como ferramenta isolada e principal no combate à pobreza. Nesse sentido, é válido analisar os PTC sob uma visão mais pessoal e direta com as famílias, sem limitar a importância de tais marcos e resultados que mudam a vida dos beneficiários de maneira significativa, pois apenas dados macroeconômicos podem não refletir exatamente os resultados para os programas apresentados.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. **Jóvenes y familias: Políticas para apoyar trayectorias de inclusión.** Santiago: CEPAL, 2021. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47646-jovenes-familias-politicas-apoyar-trayectorias-inclusion>>. Acessado em: 01/12/2023.

ABRAMO, Laís *et al.* **Panorama Social da América Latina.** Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/45090-panorama-social-america-latina-2019-resumo-executivo>>. Acessado em: 01/12/2023.

ABRAMO, Laís; CECCHINI, Simone; MORALES, Beatriz. **Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe.** CEPAL, 2019. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>>. Acessado em: 01/12/2023.

ARRIAGADA, Irma. **Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales.** Santiago: CEPAL, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/items/a3dfd813-017f-41d0-9a54-bdb4c9662ac4>>. Acessado em: 01/12/2023.

ARRIAGADA, Irma; MATHIVET, Charlotte. **Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades: una mirada desde los actores.** CEPAL, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/items/79f7b30d-1bfb-4334-bcf2-3924991455e7>>. Acessado em: 01/12/2023.

BOSCH, Mariano; STAMPINI, Marco; BEDOYA, Guadalupe. **Are Conditional Cash Transfers Associated with Lower Labor Supply?: Evidence from Mexico's Oportunidades Over the Period 2000-2010.** México: BID, 2012. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/are-conditional-cash-transfers-associated-lower-labor-supply-evidence-mexicos-oportunidades-over>>. Acessado em: 01/12/2023.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. **Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión.** CEPAL, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>>. Acessado em: 01/12/2023.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Conditional cash transfer programmes : the recent experience in Latin America and the Caribbean.** Santiago, Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27855>>. Acessado em: 01/12/2023.

FERRARIO, Marcela Nogueira. **The impacts on family consumption of the Bolsa Família subsidy programme.** CEPAL, 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/37025-impacts-family-consumption-bolsa-familia-subsidy-programme>. Acessado em: 01/12/2023.

FOGUEL, Miguel Nathan; DE BARROS, Ricardo Paes. **The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities**. São Paulo: Estudos Econômicos, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ee/a/PSzczH3G4SgYqqC9rfXfyLv/?lang=en>>. Acessado em: 01/12/2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4a edição. São Paulo: Editora Atlas: 2002.

LARA, Américo. **Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario**. Santiago: CEPAL, 2006. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/node/21791>>. Acessado em: 01/12/2023.

LINDERT, Kathy *et al.* **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context**. Banco Mundial: 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228653606_The_Nuts_and_Bolts_of_Brazil's_Bolsa_Familia_Program_Implementing_Conditional_Cash_Transfers_in_a_Decentralized_Context>. Acessado em: 01/12/2023.

LOMELÍ, Enrique; RODRÍGUEZ, David; WEBER, Darcy. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México**. Santiago: CEPAL, 2013. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/4035-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-mexico>>. Acessado em: 01/12/2023.

MESA, Alberto *et al.* **Panorama Social de América Latina y el Caribe: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible**. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como>>. Acessado em: 01/12/2023.

MORAES, Verena; PITTHAN, Rachel; MACHADO, Cristiani. **Programas de Transferência de Renda com Condicionais**: Brasil e México em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/8cGStZvD9wr3vx6HtKkzN3Q/abstract/?lang=pt>>. Acessado em: 01/12/2023.

PAIVA, Luis Henrique; DE SOUSA, Marconi Fernandes; NUNES, Hugo Miguel Pedro. **A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10082>>. Acessado em: 01/12/2023.

ROBLES, Claudia; MIROSEVIC, Vlado. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil**. Santiago: CEPAL, 2013. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/4105-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-brasil>>. Acessado em: 01/12/2023.

ROBLES, Claudia; MIROSEVIC, Vlado. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile**. Santiago: CEPAL, 2013. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/4046-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-chile>>

SERRANO, Claudia. **Familia como unidad de intervención de políticas sociales: notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario**. CEPAL, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/items/55533911-a65c-443a-a616-eb0db476ae42>>. Acessado em: 01/12/2023.

ROSSEL, Cecilia *et al.* **Transferencias monetarias no contributivas y educación: Impacto y aprendizajes**. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47706-transferencias-monetarias-contributivas-educacion-impacto-aprendizajes>>. Acessado em: 01/12/2023.

SOUZA, Pedro. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Ipea: 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9356>>. Acessado em: 01/12/2023.