

Sant' Anna, Julia. **Irmãos que não se falam: programas de transferência de renda, sistemas de proteção social e a desigualdade na América Latina.** Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/sant.pdf>

www.clacso.org

**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# **Irmãos que não se falam: programas de transferência de renda, sistemas de proteção social e a desigualdade na América Latina**

Julia Sant'Anna\*

## **Resumo**

Estudos recentes chamam a atenção para a participação das políticas de transferência de renda nas quedas dos índices de desigualdade no México e no Brasil. Se, por um lado, os programas Oportunidades e Bolsa Família têm indicado efeito positivo sobre a distribuição nestes países, respectivamente, graças à transferência direta de renda, os resultados fazem aquecer a discussão a respeito dos efeitos de médio e longo prazos dessas políticas. Ao debate que relaciona desigualdade e políticas de transferência de renda, este artigo pretende associar a discussão sobre a integração desses programas com o tradicional sistema de proteção social, abordado aqui pelos serviços de saúde e educação. Uma análise institucional sustentada sobre quatro pilares mostra que, apesar de relacionados através da cobrança de condicionalidades impostas aos beneficiários do Oportunidades e do Bolsa Família, políticas sociais universais e programas focalizados nesses países ainda são, em certo sentido, irmãos que não se falam.

## **Introdução**

Os programas de transferência de renda são um fenômeno recente, desenvolvido nas duas últimas décadas como resposta às demandas por políticas de combate à pobreza, voltadas para minimizar os problemas sociais agravados com as crises econômicas e o processo de reforma do Estado na América Latina. Palco do aumento dos níveis de pobreza e indigência e estimulados a promover políticas austeras, os países da região passaram a adotar programas focalizados de apoio aos grupos mais vulneráveis, incapazes de se fazerem clientes do processo de individualização e privatização dos serviços sociais.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separa este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco, através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício (Fleury, 2002: 4).

Essas políticas foram construídas sobre parâmetros claramente distintos do tradicional sistema de proteção social, na medida em que benefícios deixam de ser direitos e passam a estar relacionados ao cumprimento de condicionalidades por parte de seu público alvo. A partir de uma relação social de “cidadania invertida”, o indivíduo “passa a ser objeto da política como consequência de seu próprio fracasso social” (Fleury, 1994: 109), sendo demandado o cumprimento de deveres para receber o benefício. Para criar condições que viabilizem a saída da pobreza extrema, cabe ao Estado pós-reforma investir em

---

\* Julia Sant'Anna é doutoranda em Ciência Política pelo IUPERJ e pesquisadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IUPERJ).

mecanismos que promovam o acesso dessas famílias a alimentação e serviços básicos de educação e saúde, como a exigência de frequência escolar mínima.

Estudos recentes chamam a atenção para a participação dos programas de transferência de renda (PTR) na queda dos índices de desigualdade no México e no Brasil. Se, por um lado, os programas Oportunidades e Bolsa Família têm indicado efeito positivo sobre a redistribuição nesses países, respectivamente, graças à transferência direta de renda, os resultados fazem aquecer a discussão a respeito dos efeitos de médio e longo prazo dessas políticas. O rompimento com o ciclo da reprodução intergeracional da pobreza é o objetivo básico e comum das políticas de ambos os países<sup>1</sup>. Frequência escolar e acompanhamento médico – estimulados pela transferência monetária – seriam mecanismos indiretos de melhoria de condições para competição no momento em que o beneficiário buscasse inserção no mercado de trabalho. O próprio termo “intergeracional” já indica a extensão de longo prazo sobre a qual são previstos os impactos da política. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que a inclusão social – para além dos efeitos diretos da transferência de renda sobre a desigualdade econômica – dependeria também da garantia de maior integração entre estas ações e os sistemas nacionais de proteção social.

A garantia do acesso dessas famílias a serviços sobre os quais têm direitos constitucionais contribuiria para a geração dos resultados esperados principalmente se não se limitar a exigir o cumprimento de deveres por parte dos beneficiários e considerar também a importância da qualidade desses serviços, uma vez facilitado o acesso a eles. Ao debate sobre a relação entre desigualdade e políticas de transferência de renda, portanto, este trabalho pretende integrar uma discussão sobre aspectos institucionais e de longo prazo, também fundamentais para o acompanhamento dos resultados dessas iniciativas.

A primeira parte do trabalho se concentrará em descrever os dois maiores PTRs da América Latina, o mexicano Oportunidades e o brasileiro Bolsa Família, e apresentar o estado recente da discussão sobre a contribuição dos dois programas na redução da desigualdade de renda. A segunda seção é dedicada à análise de quatro dimensões da construção institucional dessas políticas que podem contribuir para o entendimento a respeito da distância entre elas e os sistemas de proteção social no México e no Brasil, especificamente: (1) a articulação intersetorial e federativa da gestão dos programas, abordada a partir do nível de descentralização e da capacidade de comunicação entre as diferentes esferas de gestão da política de transferência de renda; (2) a dimensão que diz respeito à cobrança e ao acompanhamento das condicionalidades impostas aos beneficiários dos programas, que indicariam que o que anteriormente se localizava no campo dos direitos tornou-se dever; (3) a avaliação dos resultados do Oportunidades e do Bolsa Família, buscando-se observar potenciais ganhos do beneficiário do programa em comparação ao cidadão do mesmo extrato que não recebe benefícios e a existência ou não de mecanismos

---

<sup>1</sup> Oportunidades “está dirigido a romper la transmisión intergeracional de la pobreza mediante transferencias en efectivo y acciones integradas de salud, educación y alimentación” (Sedesol, 2004: 1). No caso do Bolsa Família, “a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação” (MDS, 2007b).

capazes de avaliar os serviços prestados pelo governo; e (4) a capacidade do Estado para oferecer serviços de saúde e educação capazes de promover a inclusão.

Estas quatro dimensões de análise contribuem para o que será discutido na última parte do trabalho. Apesar de tais programas se mostrarem cada vez mais sofisticados e complexos, sua comunicação com o sistema de proteção social ainda é frágil. Propõe-se, portanto, que as chaves para a superação dessa limitação e para a integração dos dois sistemas poderiam ser observadas a partir de um componente institucional. O objetivo do trabalho é apontar alguns desses elementos e identificar caminhos para a evolução do sistema de proteção de modo a adaptar a estrutura dos serviços sociais pós-reformas visando à redução das desigualdades no longo prazo.

### **Programas de transferência de renda e a desigualdade**

Políticas de transferência de renda vêm progressivamente sendo implantadas em países da América Latina com a finalidade de atender aos setores menos favorecidos da população. Nos casos do México e do Brasil, sua adoção também tem relação com as reformas de Estado e com o aumento da informalidade, o que faz com que os trabalhadores informais sem carteira assinada estejam cada vez mais distantes dos mecanismos tradicionais de proteção social.

Já em 1989 foi implantado no México, pelo governo de Carlos Salinas, o Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que pretendia diminuir a pobreza pós-crise com a transferência de renda focalizada a populações extremamente carentes e foi alvo de diversas denúncias relacionando a iniciativa ao jogo eleitoral (Menocal, 2001). Durante o governo de Ernesto Zedillo, o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) tomou o lugar do Pronasol e foi se desvencilhando das acusações de clientelismo através do aprofundamento de seu viés técnico. Com o fim dos 71 anos de governo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e início do governo de Vicente Fox (do Partido Acción Nacional), o programa, que já vinha sendo elogiado internacionalmente por sua base institucional apenas mudou de nome. O Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, ou apenas Oportunidades, é comumente citado como Progresa/Oportunidades exatamente pela sua continuidade em relação ao PTR anterior. Atualmente, o programa beneficia cinco milhões de famílias.

No Brasil, os PTRs começaram a ser implantados em nível federal no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e foram unificados no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. O Bolsa Escola, o Auxílio Gás, a Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) foram extintos e seus beneficiários passaram a receber o Bolsa Família, sob o guarda-chuva do programa Fome Zero. Cerca de 11 milhões de famílias recebem os benefícios do programa.

O quadro 1 apresenta dados comparativos relativos à cobertura dos principais programas de transferência de renda da América Latina. Considerando que Brasil e México são os países mais populosos listados abaixo, além de seus altos níveis de produtividade, pode-se concluir que o Bolsa Família e o Oportunidades são os programas com maior cobertura e orçamento. Não apenas pela amplitude demográfica e orçamentária, mas também por serem

os programas mais comentados pelas instituições e agências internacionais como símbolo de sucesso, foram escolhidos para objeto da análise que segue.

**Quadro 1**  
**Cobertura dos principais PTRs da América Latina**

<b>Programa</b>	<b>País</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>% PIB</b>
Bolsa Família (2003)	Brasil	16%	0,28
Chile Solidário (2002)	Chile	6,50%	0,10
Famílias em Ação (2001)	Colômbia	4%	0,30
Programa de Provisão Familiar (1990)	Honduras	4,70%	0,02
Programa de Avanço Mediante Saúde e Educação (2002)	Jamaica	9,10%	0,32
Oportunidades (1997)	México	25%	0,32
Mi Familia (2000)	Nicarágua	1,20%	0,02

Fonte: Cepal, 2006 (grifos da autora).

Os PTRs do México e do Brasil foram criados com o objetivo principal comum de auxiliar no rompimento com o ciclo de reprodução intergeracional de pobreza. O complemento de renda é concedido às famílias beneficiárias sob a condição de que mantenham filhos na escola – estimulando o aumento da escolaridade – e que freqüentemente postos médicos – auxiliando a melhoria ou prevenção de problemas de saúde<sup>2</sup>. “Em termos gerais, os programas viabilizariam o exercício de direitos universais: educação e saúde” (Fonseca e Roquete, 2005: 129-130)<sup>3</sup>. O sucesso dos PTRs, portanto, estaria relacionado a este objetivo principal, o de inclusão das famílias como beneficiárias de um sistema de proteção social já existente mas que não as alcançava. O aumento da renda seria fundamental para viabilizar este acesso, que possibilitaria o incremento do capital humano, fazendo com que, no longo prazo, essas famílias se tornassem capazes de aumentar suas rendas independentemente de repasses por parte do Estado.

Estudos recentes<sup>4</sup> chamam atenção para a participação dos PTRs na redistribuição de renda. Pesquisadores do Instituto de Economia Aplicada (Ipea) utilizaram as pesquisas por amostra de domicílio, realizadas periodicamente por Brasil, Chile e México para calcular o percentual de participação das transferências do Bolsa Família, do Chile Solidário e do Oportunidades, respectivamente, na redução do índice de gini<sup>5</sup>. O quadro 2 mostra que o PTR foi responsável por 20,8% da queda de 27 milésimos do gini no caso brasileiro.

<sup>2</sup> Para mais detalhes sobre as transferências monetárias, ver quadros 1 e 2 do anexo. As condicionalidades dos dois programas também têm particularidades. Para informações mais detalhadas a respeito, ver Medeiros, Britto e Soares (2007) e Sedesol (2007d).

<sup>3</sup> O primeiro relatório de avanços do Progreso cita a “satisfação das necessidades básicas” como um dos objetivos do programa (Sedesol, 1999). No site do Bolsa Família, um dos objetivos listados é o “reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação” (MDS, 2007c).

<sup>4</sup> Como, por exemplo, Soares (2006) e Soares et al (2007).

<sup>5</sup> Índice que mede a distribuição de renda, em que 1 seria concentração de toda a renda nas mãos de um indivíduo e 0 indicaria que todos os indivíduos têm renda igual.

Praticamente o mesmo foi observado no México, onde o percentual foi de 20,5% sobre a mesma variação do índice de desigualdade.

**Quadro 2**  
**Participação dos PTRs na redução da desigualdade de renda**

	Brasil		México	
	1995	2004	1996	2004
Gini	0.5985	0.5711	0.5374	0.5103
Peso das fontes de renda na variação do gini				
	Brasil		México	
Trabalho	85,2%		109,6%	
Seguridade	-21,8%		-15,5%	
Outros	15,8%		-14,7%	
PTRs	20,8%		20,5%	

Fonte: Soares et al, 2007.

Era de se esperar que a recente ampliação de cobertura dos programas, voltados aos grupos mais pobres das sociedades brasileira e mexicana, fosse mostrar efeito sobre a redução da desigualdade em curto prazo. Se a participação de um quinto na queda da desigualdade de renda pode parecer importante, deve-se destacar que ela foi observada sobre baixíssimas variações do gini. Em países conhecidos pelo seu alto grau de desigualdade, tais transformações não chegam a ser grandes conquistas.

Apesar de, como dito acima, a redução da desigualdade não ser a finalidade imediata desses programas, a opinião pública e inclusive o governo brasileiro viram nos números divulgados a comprovação da “eficiência” do Bolsa Família (MDS, 2007d). No entanto, a redução no ritmo de queda da desigualdade observada no Brasil em 2006 sugere, segundo Marcelo Neri, que as políticas públicas que tiveram participação na modesta redução recente do gini até 2005 chegaram a seu limite (Folha de S. Paulo, 2007).

A ausência de números claros a respeito do sucesso dos PTRs em seus objetivos básicos no Brasil fez com que o estudo apresentado pelo Ipea possa ser considerado até o momento a melhor representação de “eficiência” do Bolsa Família. O combate à desigualdade social faz parte dos objetivos de longo prazo desses programas mas tanto no Brasil quanto no México publicações oficiais sobre o Bolsa Família e o Oportunidades consideram que a via mais própria para isso seja o acesso a direitos básicos e inclusão social. Para que a redução das desigualdades se dê de maneira robusta e constante através desses programas, é necessário que primeiramente sejam analisados os processos institucionais sobre os quais vêm sendo construídos. A questão da aproximação entre os PTRs e o sistema de proteção social clássico nos dois países é primordial para o debate sobre a eficiência dos objetivos básicos dessas novas estratégias de inclusão.

A primeira parte do trabalho foi dedicada à apresentação dos recentes resultados sobre o impacto dos PTRs na distribuição de renda e à argumentação de que talvez outros aspectos, mais institucionais, devam ser considerados prioritários na análise de desempenho das

principais metas desses programas. A próxima seção tratará mais detalhadamente do tema da integração com o sistema de proteção social através de quatro dimensões institucionais: a articulação intersetorial e federativa entre os gestores, o cumprimento de condicionalidades, a avaliação de resultados e as análises da qualidade de serviços ofertados pelo Estado. O objetivo é investigar se já há mecanismos e medidas alternativas capazes de enfrentar a tradição de se “conferir prioridade a ações de curto prazo decorrentes da situação imediata de pobreza mediante iniciativas pontuais e de institucionalidade rarefeita. E, o que talvez seja o mais grave, em detrimento da consolidação dos instrumentos constitucionais disponíveis e de estratégias capazes de acabar com a própria pobreza” (Werneck Viana, 2005: 120-121).

### Quatro dimensões de análise institucional

Tanto no México como no Brasil, saúde e educação são direitos universais garantidos pelo Estado, mas não chegam a grande parte da parcela mais pobre da população. O quadro 3 mostra diferença de 16 pontos percentuais da frequência escolar entre os mais pobres e os mais ricos no Brasil e de 24 pontos no México<sup>6</sup>. Os PTRs, como já dito acima, foram implantados com a finalidade de aproximar as camadas excluídas dos serviços básicos e lhes dar condições de superar o ciclo intergeracional de pobreza.

**Quadro 3**  
**Frequência escolar de 13 a 19 anos em áreas urbanas**

	Total	20% mais pobre	20% mais rico
Argentina	78,7%	73,9%	88,8%
Brasil	78,4%	74,5%	90,5%
Chile	85,3%	81,4%	94,1%
México	68,0%	62,2%	86,2%
Uruguai	76,5%	64,2%	94,9%

Fonte: Cepal, 2005.

Pode-se dizer que os PTRs já alcançaram amplo apoio tanto de governos quanto de instituições multilaterais e se tornaram políticas consideradas exemplares de apoio social, promovendo alívio imediato da pobreza através das transferências de renda. Uma segunda fase parece surgir no debate a respeito dessas políticas, quando a integração dos programas no marco da proteção social é destacada como “aspecto particularmente relevante em lo que se refiere a los desafíos a ser enfrentados” (Fonseca, 2006: 1), “criando a possibilidade de, em tese, romper com a fragmentação típica das políticas sociais” (Senna et al, 2007: 87). Essa discussão vem frequentemente associada à questão da necessidade de não limitar a integração apenas considerando a frequência a escolas e postos de saúde, mas também avaliando a qualidade dos serviços oferecidos e a interação entre diversos setores públicos.

<sup>6</sup> Não foram disponibilizados dados sobre a população rural, que deve apresentar ainda maiores desigualdades entre os quintis de renda.

Las transferencias de renta condicionadas no los excluyen, al contrario, dependen para su eficacia de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad. No intentan ni pueden sustituirlos. Como señalan Aguiar y Araújo (2002), ninguna renta distribuida a los más pobres, por más alta que sea, sería capaz de proveerles el mínimo de bienes y acceso a servicios básicos de calidad necesarios para salir de su condición de pobreza y de exclusión social (Simões, 2006: 310).

O Bolsa Família e o Oportunidades são resultados de esforços de integração intersetorial a partir de um maior grau de institucionalização, observado com o passar do tempo, que veio a reunir programas dispersos em agências capazes de coordenar esforços em torno do consenso político de favorecer políticas mais progressivas. No entanto,

Para o avanço de programas que favoreçam metas tangíveis em matéria de educação, saúde e nutrição, requer-se um trabalho sustentado em nível público, razão pela qual é imprescindível contar com uma sólida institucionalidade social, capaz de manter a coerência intertemporal dos programas e seus objetivos a longo prazo, em virtude especialmente das múltiplas demandas a curto prazo que os governos da região costumam enfrentar (Cepal, 2006: 50).

Os subitens desta parte, portanto, pretendem analisar até que ponto esses avanços institucionais podem ter contribuído ou não para a integração dos PTRs ao sistema de proteção social a fim de, no longo prazo, contribuir para a redução das desigualdades sociais. As quatro dimensões abordadas a seguir estão fortemente relacionadas entre si e se tentou separá-las apenas para buscar mais clareza.

#### **Articulação intersetorial e federativa**

Por tentarem facilitar o acesso a serviços básicos, como saúde e educação, o sucesso dos PTRs depende de boa articulação entre agências e ministérios e entre entes da Federação. Institucionalmente, os dois casos observados estão em dois diferentes estágios de maturidade. Enquanto o Oportunidades é administrado por uma estrutura mais clara de gestão vertical e horizontal, o Bolsa Família é mais afetado por imprecisões sobre divisão de funções e responsabilidades. Destacam-se, principalmente “a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a consequente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas” (Senna et al, 2007: 87).

No México, as diversas acusações de clientelismo e uso dos benefícios para fins “eleitoreiros” durante o antecessor Pronasol podem ter estimulado os gestores do Progres a tentar se blindar de denúncias semelhantes, o que favoreceu a transparência e o desenvolvimento institucional. Desde 1998, a coordenação nacional do programa publica nos primeiros meses do ano as Reglas de Operación, que trazem atualizações das normas de administração, incluindo, entre outros pontos, a divisão de tarefas entre diferentes órgãos e a mecânica de operação.

A Coordenação Nacional estabelece os mecanismos de coordenação, podendo definir ações de coordenação, acompanhamento, supervisão e avaliação do programa com os governos



de entidades federativas e municipais. Em nível federal, participam as secretarias<sup>7</sup> de Desenvolvimento Social (Sedesol), de Fazenda e Crédito Público, de Educação Pública, de Saúde e do Instituto Mexicano de Seguro Social. A coordenação é presidida pelo secretário técnico do Oportunidades e se reúne duas vezes por ano<sup>8</sup>.

Num segundo nível administrativo, os Comitês Técnicos Estatais recebem os relatórios bimestrais de monitoramento e formulam propostas para a solução dos problemas de operação. Entre os aspectos críticos estão: (1) o tempo e os custos do traslado aos módulos de entrega de apoio; (2) a entrega do componente alimentar; (3) orientação sobre direitos e obrigações dos beneficiários; (4) recuperação da certificação de cumprimento das condicionalidades; e (5) capacitação ao pessoal de saúde, educação e acompanhamento social (Cohen, Franco e Villatoro, 2006). O órgão é composto pelo coordenador estadual do programa e por representantes estaduais das secretarias citadas acima e se reúne bimestralmente.

Entre as instâncias federal e estadual e o beneficiário, estão os 130 Centros de Atenção e Registro espalhados pelo país – que concentram as funções de registro e resposta dos beneficiários e realizam os ciclos bimestrais de supervisão de atividades – e as 11 mil Mesas de Atenção itinerantes, em nível municipal, que têm a função de entregar os benefícios, dar informações e realizar trâmites diretamente com os beneficiários.

No Brasil, se, por um lado, a gestão do Bolsa Família se mostra mais descentralizada, por outro, a definição das funções de cada ente federativo não é muito precisa. A página do Bolsa Família na internet lista o “compartilhamento das responsabilidades” entre as esferas públicas (MDS, 2007e). Cabe ao governo federal, por exemplo, regulamentar a gestão do acompanhamento das condicionalidades; apoiar, articular intersetorialmente e supervisionar as ações governamentais; estabelecer e divulgar diretrizes técnicas e operacionais e apoiar; e capacitar os gestores municipais e estaduais. Os governos estaduais devem disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde; promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento das condicionalidades; e promover o fortalecimento da rede de proteção social dos municípios. Aos municípios cabe disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde; manter dados do acompanhamento das famílias atualizados; identificar e acompanhar famílias com dificuldades de cumprimento das condicionalidades; e disponibilizar informação à instância de controle social – Conselho Municipal responsável pelo Programa Bolsa Família.

Duas são as principais dificuldades enfrentadas no âmbito da articulação federativa. A primeira diz respeito à falta de interação entre os entes, o que faz com que “mesmo reconhecendo a relevância das ações complementares, estas não aparecem como obrigação

---

<sup>7</sup> No México, os ministérios são chamados “secretarias”.

<sup>8</sup> Cabe às secretarias de Educação Pública e Saúde, assim como ao Instituto Mexicano de Seguro Social, proporcionar os serviços de educação e de saúde, a capacitação de seu pessoal e a certificação das co-responsabilidades das famílias, no marco dos acordos estabelecidos entre os governos federal e estaduais. A capacitação para o pessoal do setor educativo é compartilhada com a Coordenação Estadual.

dos entes federados” (Senna et al, 2007: 90). Embora quase 100% dos municípios já terem assinado um termo de adesão para a integração de políticas de transferência de renda,

Em realidade, ainda não foram construídos canais de diálogo eficientes entre os diferentes setores de governo nas três esferas político-administrativas. O desenvolvimento concreto da intersetorialidade ainda se encontra dependente da iniciativa do nível local, o que não é suficiente para sustentar experiências exitosas nessa área (Senna et al, 2007: 91).

O segundo problema diz respeito ao peso de responsabilidades que recaem sobre o município, que deverá não só acompanhar o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiadas, mas também garantir a oferta de serviços de educação e saúde. O financiamento para a melhoria desses serviços, no entanto, continua o mesmo e acaba por expor “uma situação em que se questionam as condições e a capacidade mesma dos municípios de ofertarem o que de mais básico está previsto no elenco de direitos sociais, isto é, as ações básicas de saúde e educação” (Senna et al, 2007: 23).

Sobre as responsabilidades relativas às contrapartidas, caso haja impossibilidade de o município transmitir informações atualizadas para o governo federal, beneficiários poderão ser punidos com a suspensão da bolsa por simples incapacidades administrativas dos gestores. Problemas de gestão não devem ser incomuns, uma vez que o acompanhamento de políticas de transferência de renda em nível municipal foi apenas recentemente transmitido às secretarias de Assistência Social, que até então se concentravam em operar a distribuição de cestas básicas. O Bolsa Escola, principal política de transferência de renda até a unificação dos PTRs através do Bolsa Família, era coordenada nos municípios pela Secretaria de Educação (Silva, 2007).

Desde 2005, o MDS vem tentando estabelecer mecanismos mais eficazes de articulação vertical e horizontal. Em janeiro de 2006, foi criada a Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família, composta por ministérios, pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, “con lo que se pretendía otorgar mayor densidad y eficacia a los mecanismos de acompañamiento y control del Programa” (Draibe, 2006: 159). Meses depois foi iniciada a Estratégia de Gestão Descentralizada, na qual municípios com bons indicadores de gestão do Bolsa Família passam a receber mais recursos por parte do governo federal. Desenvolvido para este fim, o Índice de Gestão Descentralizada reflete avaliações sobre qualidade e integridade das informações no Cadastro Único de beneficiários; atualização da base pelo menos uma vez a cada dois anos; informações sobre o cumprimento de condicionalidades da área de educação; informações sobre o cumprimento de condicionalidades da área de saúde. Em 2006, os benefícios mensais de repasse pelo IGD totalizaram R\$ 189 milhões. A previsão é de que este número chegue a R\$ 260 milhões (MDS, 2007f).

Problemas de articulação intersetorial e federativa podem, portanto, interferir no sucesso das PTRs no que diz respeito à grande parte da operação de concessão de bolsas e serviços básicos aos beneficiários. A falta de solidez sobre funções e responsabilidades dificulta a identificação de falhas de gestão e a possibilidade de melhorias setoriais.

### **Cobrança de condicionalidades e focalização**

O debate a respeito da cobrança de condicionalidades por parte dos beneficiários envolve duas principais concepções. Seus defensores acreditam que a transferência monetária poderia servir como uma medida pedagógica, ao fazer com que o beneficiário tenha que se comprometer a prestar alguma contrapartida direta, o que também é visto como um mecanismo direto de integração dos excluídos aos serviços públicos básicos. As fragilidades da constituição do sistema de proteção social tanto no México quanto no Brasil e a atual condição de marginalização social fazem com que esse grupo considere as contrapartidas um mecanismo de estímulo à reintegração dessas famílias e ao rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Outra corrente se mostra contrária à cobrança de condicionalidades por acreditar que a própria cidadania do indivíduo possa estar ameaçada, uma vez que lhe passa a ser exigida uma prática que originalmente era considerada um direito social seu. Caso a condicionalidade seja difícil de ser cumprida – o que é comum quando, por exemplo, em regiões distantes de escolas e centros de saúde – a família pode ficar ainda mais à margem do sistema. A questão é discutida no México por Araceli Damián:

En este caso se da una doble violación de los derechos socioeconómicos y culturales en nuestro país. Es el Estado quien tiene la obligación de proveer los servicios de educación y salud, y al no haber cumplido con esta obligación viola una vez más los derechos socioeconómicos al excluir a la población de localidades más pobres de Oportunidades por no poder cumplir con las ‘corresponsabilidades’ del programa” (Damián, 2007: 342).

Esta percepção de que houve uma transição do direito ao dever – na medida em que educação e saúde eram serviços garantidos pelo Estado e passam a ser objetos das contrapartidas cobradas aos beneficiários – tem relação com a capacidade de negociação dos grupos-alvos dos programas e sua inserção na arena política. Se, por um lado os PTRs buscam a integração de cidadãos anteriormente excluídos de regimes heterogêneos de proteção social<sup>9</sup>, por outro, expõem a incapacidade de terem papéis mais ativos nas negociações sobre política social. Isso se explica pela grande necessidade desses atores de solucionarem demandas imediatas (Molina, 2003), para as quais os benefícios monetários se tornam fundamentais.

No Brasil, o debate sobre essa “dupla violação” à qual se refere Damián esteve presente no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando autoridades responsáveis pela gestão do Fome Zero e, posteriormente, do Bolsa Família não chegavam a um consenso a respeito da cobrança ou não de frequência a escolas e postos médicos. O controle foi declarado desnecessário pelo ministro Patrus Ananias, em 2004, “lo que generó una situación bastante incómoda para el gobierno, ante el recrudecimiento de la crítica a la conducción asistencialista del Programa” (Draibe, 2006: 159). O MDS decidiu reincorporar a cobrança de contrapartidas gradualmente, movimento observado no quadro 4. Em meados

---

<sup>9</sup> Duas valiosas contribuições sobre a tipologia dos diferentes regimes de welfare implantados na América Latina e suas características de dualidade, estratificação e heterogeneidade no que diz respeito à cobertura da população estão em Mesa-Lago (1991) e Filgueiras (1999).

de 2007, no entanto, o controle de frequência escolar deixava de fora 3,2 milhões de estudantes, ou 21% dos jovens cobertos pelo programa (O Globo, 2007).

#### **Quadro 4** **Acompanhamento de condicionalidades de saúde do Bolsa Família**

	1º semestre de 2005	2º semestre de 2006
Municípios que informaram dados	30,1%	85,6%
Famílias acompanhadas	6,0%	33,4%
Famílias que cumpriram condicionalidades	93,4%	99,5%

Fonte: Sisvan/MDS, 2007.

Associada ao debate a respeito dos grupos mais excluídos entre os pobres – aqueles sem condição de chegar às escolas mais próximas, por exemplo – está a discussão a respeito da focalização dos PTRs. Damián (2007) recorda que muitas vezes os lugares mais pobres do México não eram incluídos nas áreas de concessão do Oportunidades por apresentarem difícil acesso a serviços de saúde e educação. “De esta forma, los hogares más pobres del país quedan fuera ya que por lo general no cuentan con (o no están cerca de) los servicios de salud (clínicas) y de educación (primaria y secundaria)”. Além disso, o complicado processo de incorporação de novos beneficiários, realizado em diversas etapas e através de um sistema de pontuação que leva em conta mais de 30 itens (Sedesol, 2007b), “puede convertirse en una barrera de acceso adicional” (Damián, 2007: 329-330).

No caso do Brasil, alguns problemas de focalização foram identificados a partir do suplemento sobre segurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004. Apesar de 71,5% dos benefícios como o Bolsa Família chegarem a seu público-alvo, somente 31% dos 18 milhões de domicílios que registraram algum nível de insegurança alimentar declararam ter recebido algum tipo de transferência de renda pública naquele ano.

Estudiosos, tanto no Brasil quanto no México, chamam a atenção para a necessidade de se alcançar maior transparência a respeito da focalização dos PTRs. Por não ser um direito universal a todos os cidadãos cuja renda é inferior a um determinado patamar, a escolha de beneficiários acaba por obedecer a critérios ainda obscuros. As discussões sobre condicionalidades e focalização são levantadas sempre que é associado ao tema dos PTRs a questão dos direitos sociais básicos. Se o Estado não pode garantir que o Oportunidades e o Bolsa Família cheguem a todos os cidadãos de uma determinada faixa de renda, é necessário destacar a importância da transparência não apenas sobre os mecanismos de escolha dos beneficiários, mas também sobre o acompanhamento da situação dos excluídos, com a dificuldade de acesso até mesmo a essas políticas.

## Avaliação periódica

Muito se fala dos resultados positivos dos PTRs, mas pouco se conhece de seus mecanismos próprios de avaliação. É comum ver referência a “êxitos” dos programas que na verdade se limitam a apresentar o cumprimento de metas físico-monetárias, ou seja, demonstram que um determinado grupo de famílias foi beneficiado e talvez indiquem até mesmo o sucesso da focalização. Ainda são poucos os países, no entanto, que realizam avaliações periódicas para além da descrição no cumprimento de metas sobre famílias atendidas e que avaliam o reflexo do recebimento das bolsas e o cumprimento das condicionalidades sobre as condições de saúde e educação do beneficiário.

Ao se falar sobre o Bolsa Família e as políticas antecedentes a ele, destaca-se a grande distância entre leis e prática no que diz respeito a essa questão, pois “es innegable el carácter todavía incipiente e incompleto de los sistemas de control” (Draibe, 2006: 172). O próprio MDS, do governo Lula, declara que

não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal” (Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006: 18).

Até hoje essa prática faz com que simpatizantes dos PTRs falem sobre seu “inegável sucesso” sem conhecimento de pesquisas de avaliação, que no caso do Brasil, por exemplo, ainda estão em fase inicial de desenvolvimento.

Em um artigo que buscava descrever os mecanismos de avaliação de diversas iniciativas na América Latina, pesquisadoras do Banco Mundial indicaram que, dos sete casos de programas listados (entre eles os brasileiros Bolsa Escola e Peti), apenas quatro sustentavam estrutura de avaliação de impacto. Pesquisas com beneficiários foram realizadas em 20 municípios de Honduras, 21 áreas censitárias da Nicarágua, 186 localidades do México e apenas 9 municípios no Brasil. Dentre essas quatro experiências, apenas a brasileira foi desenvolvida sem a consideração de um grupo de controle, permitindo que fossem comparadas as situações de beneficiários com as de não-beneficiários (Rawlings e Rubio, 2003). Em entrevista ao jornal O Globo em 2003, o economista do Ipea Ricardo Paes de Barros, especialista em políticas sociais, afirmou:

O Brasil praticamente não tem nenhum sistema abrangente de avaliação de programas sociais, ao contrário do que México e Chile têm hoje em dia. No México, por exemplo, há uma lei determinando que todos os programas sociais devem ser avaliados uma vez por ano e a avaliação tem de ser entregue ao Congresso. Sem um sistema desses, jamais saberemos o que tem impacto e, portanto, podemos gastar muito com pouco efeito (O Globo, 2003).

O Brasil faz parte do grupo de países que começou a aderir a pesquisas quasi-experimentais em um segundo momento (Brière e Rawlings, 2006). Tomando em consideração a extensão dos PTRs, tanto em número de beneficiários quanto em orçamento, pode-se considerar isso um atraso. Apenas em 2006, três anos depois da entrada em vigor do Bolsa Família, o MDS divulgou uma publicação detalhando o processo de construção do Sistema de Avaliação e Monitoramento do ministério, que começou a ser planejado em 2004. Esta posição de retardatário é criticada por Draibe.

El Programa Bolsa-Familia tiene poco más de dos años de existencia y no cuenta todavía con una evaluación de sus resultados e impactos netos, sea sobre la situación de pobreza, sea sobre la escolaridad, nutrición y condiciones de salud de los beneficiados. (...) A diferencia de Progreso y de Oportunidades, de México, ni el diseño inicial de Bolsa-Familia ni los cuatro programas que lo crearon previeron la definición de una línea de base y de grupos de control (Draibe, 2006: 164).

Entre as avaliações de impacto realizadas desde então, e divulgadas apenas em 2007, destacam-se: (1) o estudo encomendado ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/UFMG), cuja primeira fase de coleta de dados aconteceu entre dezembro de 2004 e outubro de 2006; (2) uma pesquisa de impacto sobre questões de gênero realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília com a coleta de dados discursivos e quantitativos; (3) a avaliação sobre segurança alimentar desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF/UFF) entre fevereiro a abril de 2006; e (4) a pesquisa de opinião sobre impressões dos beneficiários do programa, realizada pela Pólis Pesquisa Ltda. Entre julho e novembro de 2005. Os resultados dessas pesquisas foram recentemente publicados (MDS, 2007b). Nos concentramos aqui no trabalho do Cedeplar por este reunir dados sobre frequência escolar e indicadores de saúde, divulgados três anos e sete meses depois da entrada em vigor do Bolsa Família.

Chamada Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), a pesquisa coletou dados em 269 municípios cobrindo todos os estados da Federação – com exceção de Acre, Roraima e Tocantins. Foram realizadas 15.240 entrevistas através de pesquisa domiciliar e longitudinal, que prevê a reaplicação do questionário às mesmas famílias em anos subseqüentes. Os resultados limitam-se, no entanto, à primeira rodada de pesquisa de campo e, embora os próprios pesquisadores admitam que esses dados não possam ser usados para uma avaliação definitiva de impacto, sua análise “permite uma perspectiva bastante preliminar dos potenciais impactos do Programa” (MDS, 2007b: 20).

O estudo considera os grupos de beneficiários que recebem até R\$ 50 (extremamente pobres) e até R\$ 100 (pobres) e seus respectivos grupos de controle. No quadro 5 estão descritos sinteticamente os resultados preliminares.

#### **Quadro 5** **Resultados preliminares de avaliação do Bolsa Família**

Educação – Presença escolar	Estudantes não-beneficiários pobres têm 3.6 pontos percentuais (pp) de ausência
-----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------

	escolar a mais, dado que chega a 7.1pp se considerado o Nordeste apenas. Entre os extremamente pobres, há diferença de 6.5pp entre as mulheres.
Educação – Progressão no sistema de ensino	Menor aprovação dos beneficiários em 3.5 pp.
Educação – Tempo dedicado ao estudo	Não há diferença significativa entre os grupos.
Saúde – Vacinação	Diferenças desfavoráveis para os beneficiários em relação às vacinas obrigatórias até os seis meses de idade.
Saúde – Gravidez	Mostra pequena de grávidas beneficiárias impossibilitou avaliação estatística.
Mercado de trabalho	Maior participação no mercado dos beneficiários pobres em 2.6 pp e dos extremamente pobres em 3.1pp.
Consumo	Beneficiários têm nível de consumo maior, sendo a maior proporção destinada a alimentos.

Fonte: MDS, 2007b.

Sobre os dados de vacinação, os autores afirmam que “os resultados encontrados nessa subseção evidenciam que o Programa Bolsa Família não tem se mostrado eficiente no sentido de garantir o cumprimento das suas condicionalidades”, uma vez que os beneficiários mostram menor índice de vacinação até quando comparados com os receptores de outros programas de transferência de renda, padrão que se repete para Brasil e Grandes Regiões. Uma maneira de interpretar essa questão é a possibilidade de os beneficiários do Bolsa Família residirem em locais de pior acesso a serviços de saúde. Chama-se atenção para o fato de os impactos no uso dos serviços de saúde apenas ser possível quando reunidos os dados da investigação em um segundo momento, que, se já coletados, ainda não foram divulgados.

Os resultados preliminares apresentados – que até então foram os únicos divulgados pelo MDS sobre a efetiva avaliação do Bolsa Família – não confirmam, portanto, a informação divulgada por muitos como “consensual” a respeito do êxito do programa. Os ganhos observados aos beneficiários nesta primeira fase de avaliação têm relação com a frequência escolar, com o mercado de trabalho e com indicadores de consumo. No entanto, relatou-se relação negativa sobre progressão no sistema de ensino e vacinação, o que talvez tenha relação com um sucesso de focalização, visto que a população mais excluída, uma vez na escola, poderia apresentar dados de aproveitamento piores em um primeiro momento e mais difícil acesso a postos de saúde. Essas observações, no entanto, não são conclusivas e representam apenas uma das diversas maneiras de analisar esses resultados.

No México, as avaliações começaram a ser feitas em um menor espaço de tempo, em comparação à data de lançamento do programa. O Progreso entrou em vigor em 1997 e dois anos depois eram apresentados os primeiros resultados de impacto sobre a população beneficiária. Os relatórios de avaliação começam a ser divulgados em 1999, com a

publicação “Primeros Avances de la Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación”. O quadro 5 descreve os principais resultados obtidos através do estudo, realizado pelo International Food Policy Research Institute (Ifpri).

**Quadro 6**  
**Principais resultados da avaliação do Progesa de 1999**

Inscrição escolar	Entre os beneficiários, 2.2 pp mais alta de 3 <sup>a</sup> a 6 <sup>a</sup> séries do primeiro grau e 8.4 pp mais alta no segundo grau.
Ausência escolar	Com o tempo aumenta tendência de não cumprir o mínimo de presenças (mais marcado no inverno e no ciclo agrícola da primavera).
Visita a postos médicos	Beneficiários têm 2.4 vezes mais visitas das famílias a unidades de saúde e 2.1 vezes mais visitas entre as crianças para pesagem e medição.
Consumo das famílias	73% da transferência monetária é destinada à compra de alimentos.

Sedesol, 1999.

Na análise, pesquisadores destacam necessidade de se continuar o acompanhamento desses casos para estudo das mudanças em sua permanência na escola. Como parte da avaliação do que é oferecido em termos de saúde e educação, chamam atenção para características dos serviços educativos que têm relação com os níveis de inscrição escolar como, por exemplo, a quantidade excessiva de alunos em cada turma e a distância da escola secundária mais próxima dos domicílios, o que afeta negativamente a inscrição, especialmente no caso das meninas. Sobre a avaliação de resultados relacionados à saúde – e não apenas à presença dos beneficiários nos centros médicos – os pesquisadores destacaram como “limitación para el empleo de los registros institucionales su baja confiabilidad y calidad”, afirmando que os resultados indicam efeito positivo, mas pedem maior aprofundamento (Sedesol, 1999).

Os resultados se expandiram na publicação de 2000, “Informes de evaluación de impacto del Programa Oportunidades”, coordenado pelo Ifpri e pelo Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), cujos principais resultados encontram-se no quadro 7.

**Quadro 7**  
**Principais resultados da avaliação do Progesa de 2000**

Educação	0,7 anos adicionais aos beneficiários.
Saúde	-12% de doenças que o grupo de controle (crianças) e 19 dias a menos doentes (adultos).
Alimentação	Crianças maiores entre 12 e 36 meses e



	maior consumo de calorias de forma balanceada.
--	------------------------------------------------

Sedesol, 2000.

Avaliações de impacto foram publicadas ao longo de todos os anos subsequentes, sempre com ênfase nos efeitos sobre saúde, alimentação e educação. Em 2001, o Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide) e o Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) se uniram às instituições já envolvidas no corpo de avaliadores. Aos poucos, o Ifpri foi deixando a coordenação dos trabalhos para outras instituições independentes, porém nacionais, que atualmente contam com a consultoria de especialistas estrangeiros tanto para a avaliação quantitativa, quanto para a qualitativa<sup>10</sup>.

Em 2002, o Colegio Mexiquense realizou a avaliação do cumprimento de metas, custos e regras de operação por parte das próprias instituições gestoras. Em 2007 foi divulgado o “Primer Reporte de Avance de Actividades. Evaluación Específica de la Calidad de los Servicios que Ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, que apresenta o projeto de avaliação do lado da oferta do programa. A pesquisa foi anunciada após requerimento do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), através do alinhamento geral para a avaliação dos programas federais descrito no Programa Nacional de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007, para que se realizasse a avaliação específica dos serviços oferecidos pelo programa. Segundo o documento (Sedesol, 2007), a avaliação será realizada tomando em consideração quatro aspectos: (1) o componente qualitativo, que busca indagar em profundidade o papel do Oportunidades na sociedade; (2) o componente que medirá a qualidade do serviço educacional oferecido; (3) o componente do Modelo de Operación por Zonas, que tem por finalidade buscar estratégias para agilizar os trâmites para integração ao programa; e (4) o componente que medirá a qualidade do serviço de saúde oferecido. O estudo será desenvolvido durante os anos de 2007 e 2008. A necessidade de melhoria da qualidade dos serviços oferecidos já foi admitida como prioridade.

Existe consenso entre los operadores del Programa respecto de que uno de los principales desafíos es lograr mejor calidad en la atención a las familias beneficiarias e incrementar la presencia de Oportunidades en las áreas donde tiene lugar la intervención. Esto es muy relevante, por cuanto los servicios clave son entregados por actores externos (sectores de educación y salud). (Cohen, Franco e Villatoro, 2006: 132)

A falta de critérios de avaliação nas diferentes esferas de governo, o que permitiria melhor avaliação sobre os serviços prestados, é uma das ressalvas que Silva (2007) faz sobre o Bolsa Família. Ainda se mostra frágil também a situação de independência entre gestores e avaliadores do programa brasileiro. A pesquisa realizada pelo Cedeplar, por exemplo, foi desenvolvida por um grupo de estudo cuja coordenadora, pelo menos no momento da

---

<sup>10</sup> Para a listagem de consultores atuais, visitar <[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/grupo\\_evaluador.php](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/grupo_evaluador.php)>.

divulgação da pesquisa, também desempenha a função de diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Gestão da Informação do próprio MDS<sup>11</sup>.

Esta parte do trabalho se conclui com destaque a duas questões de extrema importância em relação a relatórios de avaliação dos PTRs. Em primeiro lugar, é necessário considerar que, se por um lado já se pode avançar em análises sobre o êxito ou não de indicadores de educação e saúde, por outro, o objetivo principal dos programas só poderá ser devidamente avaliado em longo prazo. Damián trata desse ponto, analisando o caso mexicano:

A pesar de que Oportunidades es el programa de lucha contra la pobreza más evaluado en la historia del país, sus verdaderos alcances no han sido realmente evaluados. Al fijar desde su arranque como objetivo “romper la transmisión intergeracional de la pobreza”, el programa es estrictamente evaluable sólo después de unos 10-20 años de haberse puesto en marcha, cuando los primeros escolares que recibieron la beca sean adultos y conformen sus propios hogares. Es aquí cuando se podrá observar si salieron o no de la pobreza (Damián, 2007: 341).

Dito isso, pode-se observar a existência de diferentes enfoques de avaliação dos PTRs. A primeira delas, mais comumente identificada, refere-se ao que foi chamado acima de “cumprimento de metas físico-monetárias”, que poderiam gerar análises como a de Soares (2007), considerando a participação dos programas na redução da desigualdade, por exemplo. Uma segunda dimensão englobaria as avaliações periódicas descritas acima, que consideram grupos de controle para identificar as diferenças de indicadores de educação e saúde e participação no mercado de trabalho entre universos de beneficiários e de não-beneficiários. A dimensão que avaliaria o sucesso do principal objetivo dos PTRs, no entanto, só poderá ser observada em longo prazo.

Talvez por desejo de que os PTRs realmente dêem bons resultados, talvez por confiança na opinião pública, ouve-se muito afirmações relativas ao “êxito consensual” dos programas. Uma análise mais rigorosa a respeito do que vem sendo desenvolvido em termos de avaliação, no entanto, acaba por expor a contradição de informações como as contidas no trecho abaixo:

Da informação disponível pode-se também concluir que os programas tiveram um efeito significativo em termos de acumulação de capital humano. No que respeita à educação, os efeitos são positivos tanto a curto como a médio prazos. Isso se reflete nas taxas de matrícula e frequência escolar, nas promoções de nível escolar e nos anos adicionais de escolaridade, entre outros indicadores. Foram ainda constatados, embora em menor medida, efeitos favoráveis na diminuição do trabalho infantil. Entretanto, de acordo com o único caso sobre o qual se dispõe de dados (o programa “Oportunidades” no México), os resultados são menos alentadores no que respeita à aprendizagem (Cepal, 2006: 49).

---

<sup>11</sup> Para mais detalhes sobre a composição das duas equipes, ver <[http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto\\_bolsa-familia.php](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_bolsa-familia.php)> e <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/quem-e-quem>>, consultados em 26/10/2007.

Ora, se o México era “o único caso” a dispor de dados, estes “menos alentadores”, é obviamente frágil a afirmação de que haveria “efeito significativo” desses programas sobre a acumulação de capital humano. Brière e Rawlings referem-se às avaliações externas como provedoras de “an empirical basis for program expansion and modification, as well as a political purpose by providing policy-makers with credible evidence to scale-up effective programs and protect them during political transitions” (Brière e Rawlings, 2006: 11). Apenas a partir da publicação constante e independente de avaliações será possível observar se os PTRs realmente são bem-sucedidos, afastando-se assim opiniões subjetivas e sujeitas a parcialidade política.

### **Oferta de serviços**

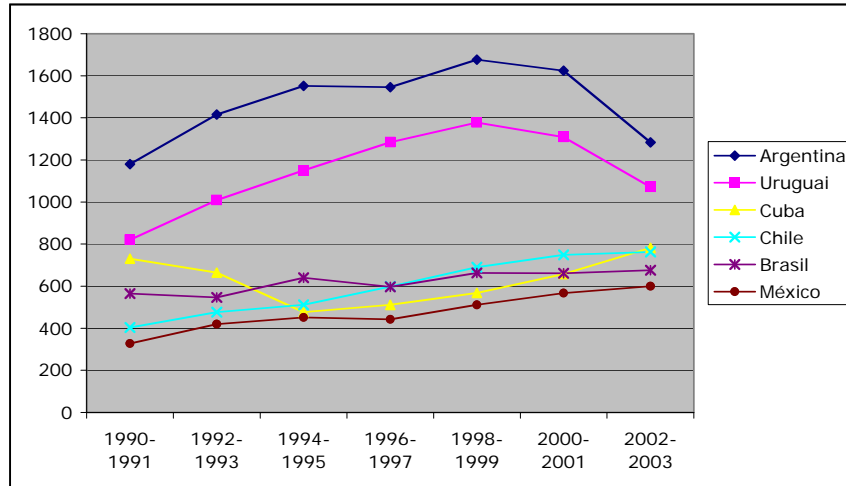
A contramão ao cumprimento de condicionalidades já começa a ser incluída nas pesquisas de avaliação, mas de forma ainda tímida. Ainda é muito pequena a atenção dada à qualidade da oferta de serviços de saúde e educação que, aliadas à transferência monetária, compõem os três principais eixos dos PTRs. Draibe se refere à “ausencia de incentivos a la oferta de los servicios sociales básicos que hasta ahora han acompañado a Bolsa-Familia” para destacar que “el problema mayor está en la calidad y la adecuación de la prestación de los servicios, lo que inexorablemente requiere inversiones y programación de mediano plazo” (Draibe, 2006: 175). Para ela, é fundamental a articulação entre os setores que administram esses serviços e os gestores do Bolsa Família.

“A pergunta é por que usar da frequência obrigatória à escola como contrapartida civilizatória de programas que não se constituem em direitos quando o Estado não faz minimamente a sua parte, gerando incentivos e outros mecanismos de inclusão” (Lavinias, 2006: 6).

O tema da balança entre investimentos de oferta e demanda também é comumente levantado. Brière e Rawlings dão alguns exemplos sobre estudos que mostram que a má qualidade de serviços oferecidos pode interferir nos resultados alcançados pelos beneficiários dos PTRs e conclui que “without greater attention to the provision of quality services, conditional cash transfer programs run the risk of condemning poor households to use low and worsening-quality services, as demand increases” (Brière e Rawlings, 2006: 21).

O aumento do número de bolsas, com a ampliação da cobertura dos PTRs, nem sempre conta com os devidos investimentos em serviços públicos de suporte a eles. Se considerarmos que o Oportunidades e o Bolsa Família teriam levado a escolas e postos de saúde, respectivamente, 25% e 16% da população (ver quadro 1), anteriormente excluídos da provisão de serviços públicos, a falta de investimentos se mostra ainda mais grave. Isso se dá porque, apesar de ter havido pouca variação dos indicadores *per capita*, considerando-se que as condicionalidades vêm sendo cumpridas, supõe-se um grande crescimento da procura por esses serviços.

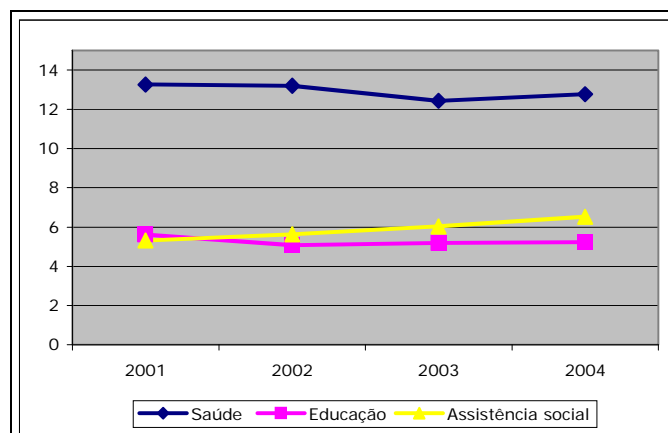
### **Gráfico 1** **Gasto social per capita (em US\$)**



Fonte: Cepal, 2005.

O gráfico 1 mostra que, entre os seis países com maior gasto social da América Latina, Brasil e México encontram-se em desvantagem. No caso do Brasil, a comparação com o início dos anos 90 mostra que os números variaram muito pouco. Outro dado importante para a análise, ilustrado no gráfico 2, vem do Orçamento Social do Governo Federal 2001–2004, uma publicação do Ministério da Fazenda do Brasil que mostra que desde 2002 o Ministério da Assistência Social, que administra do Bolsa Família entre outros programas, vem recebendo maiores transferências que o Ministério da Educação. Estes dados refletem a tendência da descentralização da administração de escolas e indica que cada vez mais o governo federal direciona verbas para os PTRs, o que só reforça o argumento da maior necessidade de integração entre os diferentes entes da federação.

**Gráfico 2**  
**Brasil: Percentual de participação da verba direcionada aos ministérios no gasto social**



Fonte: Brasil, 2005.

Se, por um lado, os PTRs introduziram práticas inovadoras de gestão focalizada sobre o gasto social, por outro, existe um risco de que o baixo investimento social atrapalhe os resultados esperados.

A redução da desigualdade e da pobreza (...) não tem sido apoiada pela expansão do gasto em investimento social indispensável ao enfrentamento de dimensões crônicas e refratárias da nossa desigualdade. A opção pelo mercado – o gasto social compensatório constituindo-se essencialmente de transferências monetárias diretas de renda –, ainda assim em patamar muito pequeno no âmbito do gasto social, não tem condições de alterar de forma sustentável e irreversível o padrão de desigualdade brasileiro (Lavinias, 2006: 2).

Além da baixa prioridade dada à gestão de escolas e hospitais, outras funções “imprescindíveis para a redução efetiva da desigualdade”, como habitação e saneamento, também não têm recebido devida atenção no Brasil. Ainda segundo Lavinias (2006), entre 2001 e 2004 foi observada a retração em 45,8% do gasto federal com saneamento básico.

Em países nos quais o gasto social é regressivo, ou seja, em que se gasta mais com as camadas mais ricas da sociedade, a política focalizada pode ser uma importante estratégia para atingir os mais necessitados. O quadro 8 mostra a distribuição do gasto social pelos quintis de renda, começando dos 20% mais pobres da população.

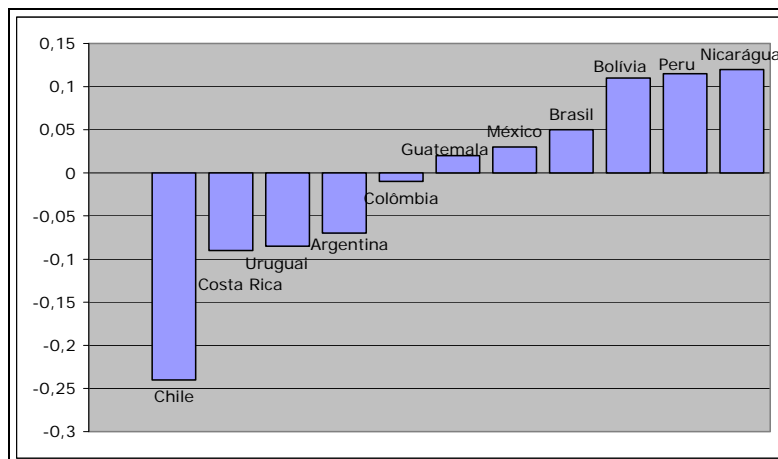
**Quadro 8**  
**Distribuição do gasto social por quintis de renda**

Brasil	I	II	III	IV	V
Educação	17	18	18	19	27
Saúde	16	20	22	23	19
Gasto social (s/ seguridade)	17	19	20	21	23
México	I	II	III	IV	V
Educação	19	20	19	23	19
Saúde	15	18	21	23	22
Gasto social (s/ seguridade)	18	19	20	23	20

Fonte: Cepal, 2005.

As informações servem para mostrar que, se o gasto social per capita nesses dois países já está bem abaixo dos níveis de Argentina, Chile e Uruguai, a situação mostra-se ainda mais crítica com a análise sobre o percentual investido nos setores menos favorecidos da população, que deveriam ser alvo de maiores investimentos exatamente por estarem mais desprotegidos. O gráfico 3 ilustra a situação de México e Brasil de acordo com o coeficiente de concentração dos gastos sociais calculado pela Cepal. Entre os 11 países analisados, apenas Bolívia, Peru e Nicarágua têm a distribuição do gasto social mais regressiva.

**Gráfico 3**  
**Coeficiente de concentração do gasto social**



Fonte: Cepal, 2005.

O rigor na cobrança de cumprimento de condicionalidades aos beneficiários mostra-se, tanto no Brasil quanto no México, consideravelmente maior que a preocupação dos Estados em garantir que os direitos básicos de educação e saúde sejam bem atendidos. Do ponto de vista institucional, talvez os gestores do Oportunidades já tenham mostrado mais interesse em tratar desta deficiência pela própria estrutura de coordenação do programa, que conta com a participação das secretarias de Educação Pública, de Saúde, de Fazenda e Crédito Público e do Instituto Mexicano de Seguro Social. As primeiras análises desses esforços associados, no entanto, ainda estão por vir, com a publicação do estudo requerido pelo Coneval.

### Considerações finais

A “mão dupla das co-responsabilidades”, como diz Fonseca (2006), talvez seja um conceito capaz de integrar as quatro dimensões institucionais apresentadas acima. Através de um esforço coordenado de instâncias federais, estaduais e locais, vertical e horizontalmente, o cumprimento de contrapartidas poderá deixar de ser apenas um mecanismo de controle sobre aquele que recebe transferência monetária e passará a ter duas direções. Avaliações periódicas que integrem a seus elementos de análise o gasto, a qualidade dos serviços e a gestão social vistos mais amplamente poderão contribuir para a integração entre os PTRs e os sistemas de proteção social, o que poderá gerar a redução progressiva e sustentada da pobreza e da desigualdade.

Of particular concern to conditional cash transfer programmes is the related lack of coordination with traditional providers of health and education services. There are concerns that without greater attention to the provision of quality services, programme conditionalities run the risk of mandating poor people to use low-quality services, tying them to ineffective service providers. (...) These supply-side concerns have led to calls for renewed attention to the basic task of providing accessible, high-quality health and education services in poor areas (Rawlings e Rubio, 2005: 152).

Alguns dos trabalhos que chamam a atenção para a necessidade de integração entre os PTRs e os serviços básicos também consideram que programas como o Oportunidades e o Bolsa Família podem ser instáveis, inconstantes e mais frágeis, uma vez que, entre eles, “nenhuma das experiências nacionais, na América Latina, pertencem ao campo dos direitos sociais” (Fonseca e Roquete, 2005: 125). Diferentemente de programas como o brasileiro Benefício da Prestação Continuada, os PTRs

não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. Esse diferencial – garantir um direito ou dar renda – não deve ser menosprezado. Trata-se de um divisor de águas em matéria de política social, com repercussões nada anódinas no acesso a oportunidades, melhorias nas condições de vida, bem-estar e cidadania. (Lavinias, 2006: 8-9).

De uma política imediata de alívio da miséria para se tornarem estratégias capazes de quebrar o ciclo intergeracional de pobreza, os PTRs talvez tenham um longo caminho de aproximação do campo dos direitos sociais garantidos pela Constituição. Medeiros, Britto e Soares (2007) destacam o fato de que o Bolsa Família ser um “quasi-direito social” acaba deixando-o automaticamente associado ao governo que o instituiu e o mantém. Benefícios como o BPC, ao contrário, estariam menos vulneráveis a ajustes fiscais em períodos de crise, quando se sabe que a população pobre se vê ainda mais desprotegida<sup>12</sup>.

É nesse debate com horizonte de longo prazo que está inserida a questão da desigualdade social. A necessidade de integração entre os PTRs e o sistema de proteção social é fundamental para que a ação de ambos os governos não se limite à transferência monetária, colocando de lado uma questão que há muito se mostra essencial: a da melhoria das condições de ensino e dos serviços de saúde. Em documento intitulado “Enfrentando o futuro da proteção social”, a Cepal afirma que “o desenvolvimento do capital humano é um dos principais mecanismos para a redução das desigualdades no futuro e a superação da reprodução intergeracional da pobreza”, o que só vem a confirmar a idéia defendida neste trabalho. A superação dos “debates puramente economicistas”, como diz Kliksberg (2002) é fundamental para que a qualidade dos serviços públicos retorne ao centro das discussões de política social na América Latina.

Para que isso aconteça, é necessário que a nova fase de análise dos PTRs dê mais destaque aos debates de longo prazo, uma vez que “melhores esforços para reduzir desigualdades educacionais não surtirão efeitos na distribuição da renda imediatamente (...). As modificações exigem muito tempo para se concretizar” (Medeiros, Britto e Soares, 2007: 27-28). Neste horizonte mais distante é vista por fim a integração entre esses dois eixos de política social, cuja separação finalmente começa a ser questionada.

Logicamente, os altos níveis de desigualdade social nunca serão consideravelmente reduzidos apenas com políticas sociais. Questões produtivas, trabalhistas e tributárias são apenas algumas das dimensões por sobre as quais esta discussão também passa obrigatoriamente. Estudos sobre os PTRs falam da necessidade de se associar a essas

---

<sup>12</sup> Dois bons exemplos disso são os números relativos a Argentina e Uruguai no gráfico 1, que mostra a redução de investimentos sociais em períodos de crise.

iniciativas políticas de estímulo a oferta de trabalho que venham a inserir essa população excluída no círculo produtivo, e de cobrar reformas tributárias que pelo menos reduzam o teor altamente regressivo da arrecadação de impostos<sup>13</sup>.

Os programas de transferência de renda fazem parte da agenda de transformações sociais implantadas a partir das reformas do Estado na América Latina. Voltados a atender a parcela mais pobre da população, este tipo de política social vem sendo cada vez mais adotado por governos da região, que vêm ampliando a cobertura dos programas focalizados sem necessariamente investir de maneira equivalente na qualidade dos serviços universais de educação e saúde. Este artigo procurou mostrar como algumas questões institucionais podem interferir negativamente nos objetivos dos programas de transferência de renda sobre o combate ao ciclo intergeracional de pobreza e à desigualdade social. Werneck Viana fala do risco de aparecimento, daqui a 20 anos, de “um ‘novo’ pobre, velho e desamparado” (2005: 121) excluído do mercado de trabalho e cujos filhos não estarão mais em idade escolar para receber o Bolsa Família. A integração dos PTRs ao sistema de proteção social talvez possa diminuir os riscos de surgimento deste fenômeno, mas a análise das quatro dimensões institucionais realizada aqui parece indicar que ainda há muito a ser desenvolvido neste campo.

## **Bibliografia**

Brasil 2005 *Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004* (Brasília: Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda).

Brière, Bénédicte de la; Rawlings, Laura B. 2006 “Examining Conditional Cash Transfer Programs: a Role for Increased Social Inclusion? Social Protection” em *The World Bank Discussion Paper* (Washington) N° 0603.

Cepal 2005 *Panorama social de América Latina 2005* (Santiago do Chile: Cepal).

Cepal 2006 “Enfrentando o futuro da proteção social” Documento elaborado para o 31º período de sessões da Cepal.

Cohen, Ernesto; Rolando Franco; Pablo Villatoro 2006 “México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” em Cohen, Ernesto e Franco, Rolando (ed) *Transferencias con corresponsabilidad : una mirada latinoamericana* (México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Secretaría de Desarrollo Social).

Damián, Araceli (2007) “Los retos en materia social en Mexico a inicios del siglo XXI” em *Agenda para el desarrollo* (Mexico DF) V.11.

---

<sup>13</sup> No Brasil, “enquanto a tributação indireta representou 16,8% da renda das famílias pertencentes ao primeiro décimo, na classe das famílias mais ricas (pertencentes ao último décimo) mobilizou apenas 2% da renda – ou seja, 9,5 pontos percentuais a menos” (Lavinias, 2006: 14).



Draibe, Sônia Miriam 2006 “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família” em Cohen, Ernesto e Franco, Rolando (ed) *Transferencias con corresponsabilidad : una mirada latinoamericana* (México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Secretaría de Desarrollo Social).

Filgueira, F. (1999) “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada” in M.A. Melo (ed.) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Massangana.

Fleury, Sonia 2002 “Qual política? Que social? – Reflexões analíticas sobre América Latina”. Trabalho apresentado no seminário Perspectivas de la política Social en América Latina promovido pelo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social do Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., de 17 a 19 de abril.

Fleury, S. (1994) *Estado sem cidadãos: Seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Folha de S. Paulo 2007 (São Paulo) “Desigualdade no país pára de cair em 2006”. 12 de abril.

Fonseca, Ana Maria M da 2006 “Los sistemas de protección social en América Latina: un analisis de las transferencias monetarias condicionadas”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria: Las Alternativas de “Puertas de Salida” de la Pobreza Extrema a través del Combate al Hambre FAO/PNUD, Santiago do Chile, de 4 a 5 de dezembro.

Fonseca, Ana Maria M. da e Roquete, Cláudio 2005 “Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família” em Viana, A. L. d’Ávila; Elias, Eduardo M.; Ibañez, Nelson (org) *Proteção Social: Dilemas e Desafios* (São Paulo: Hucitec).

O Globo 2003 “Muito pouco do gasto social atinge os pobres”. 01/05/2003.

O Globo 2007 “Bolsa Família: 21% sem controle de frequência”. 28/09/2007.

Kliksberg, Bernardo 2002 *Desigualdade na América Latina: o debate adiado* (São Paulo: Cortez / Brasília: Unesco).

Lavinas, Lena 2006 “Transferências de Renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro”. Trabalho apresentado no XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Salvador, de 5 a 8 de dezembro.

MDS 2007a *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família* (Brasília, DF: MDS, Sagi).

MDS 2007b *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social* (Brasília, DF: MDS, Sagi).

MDS 2007c *Bolsa Família: O que é*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/o-que-e>>. Consultada em 26/10/2007.

MDS 2007d *Estudo do Ipea atesta boa focalização e eficiência dos programas sociais*. Assessoria de comunicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/noticias/estudo-do-ipea-atesta-boa-focalizacao-e-eficiencia-dos-programas-sociais>>. Consultada em 26/10/2007.

MDS 2007e *Bolsa Família: Responsabilidades governamentais*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/atribuicoes-e-competencias>>. Consultada em 26/10/2007.

MDS 2007f *Programa Bolsa Família: Estratégias de gestão descentralizada* (Brasília: MDS).

Medeiros, Marcelo; Britto, Tatiana; Soares, Fábio 2007 “Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate” em *Texto para discussão Ipea* (Brasília), N. 1283.

Menocal, Alina Rocha 2001 “Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresas, Mexico’s Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration” em *Journal of Latin American Studies* (Cambridge), V. 33.

Mesa-Lago, Carmelo (1999), “Política y Reforma da la Seguridad Social en América Latina” em *Nueva Sociedad*, N.160, p.133-150.

Mesa-Lago, Carmelo 2001 Social Security in Latin America. Relatório elaborado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. 2003 “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America” em *World Bank Policy Research Working Paper* (Washington), N. 3119.

Sedesol 1999 *Primeros Avances de la Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación* (México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social).

Sedesol 2000 *Informes de evaluación de impacto del Programa Oportunidades 2000* (México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social).

Sedesol 2004 *Oportunidades: Informe de labores 2004* (México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social).

Sedesol 2007 *Primer Reporte de Avance de Actividades. Evaluación Específica de la Calidad de los Servicios que Ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social).

Sedesol 2007b *Oportunidades: Reglas de Operación 2007* (México D.F.: Secretaria de Desarrollo Social).

Sedesol 2007c *Oportunidades*. Apresentação ao Banco Mundial, Washington, 29 de março.

Senna, Mônica de Castro Maia; Burlandy, Luciene; Monnerat, Giselle Lavinias; Schottz, Vanessa; Magalhães, Rosana 2007 “Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?” em *Revista Katálysis* (Florianópolis), V. 10, N. 1.

Silva, Robson Roberto da 2007 “Sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na contemporaneidade: uma análise do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro”. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense.

Simões, Armando A. 2006 “Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable” em Molina, Carlos Gerardo (ed) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo / México D.F.: Editorial Planeta).

Sisvan/MDS 2007 Resultados das condicionalidades na área da saúde. Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados-na-area-de-saude>>. Consultado em 26/10/2007.

Soares, Sergei 2006 “Análise de bem-estar e decomposição por fatores na queda da desigualdade entre 1995 e 2004” em *Econômica* (Niterói), V. 8, N. 1.

Soares, Sergei; Osório, Rafael Guerreiro; Soares, Fábio Veras; Medeiros, Marcelo; Zepeda, Eduardo 2007 “Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade” em *Texto para discussão Ipea* (Brasília) N. 1293.

Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo 2006 O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco e MDS.

Weissheimer, Marco Aurélio 2006 *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).

Werneck Viana, Maria Lucia Teixeira 2005 “Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: O papel dos benefícios não-contributivos” em Viana, A. L. d’Ávila; Elias, Eduardo M.; Ibañez, Nelson (org) *Proteção Social: Dilemas e Desafios* (São Paulo: Hucitec).

**Anexo**

**Quadro 1**  
**Benefícios concedidos pelo Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades**  
**(em pesos mexicanos)**

Educação		Homem	Mulher
	Primário		
	3º ano	\$115	
	4º ano	\$135	
	5º ano	\$170	
	6º ano	\$230	
Secundário			
	1º ano	\$335	\$355
	2º ano	\$355	\$390
	3º ano	\$370	\$730
Médio superior			
	1º ano	\$560	\$645
	2º ano	\$605	\$685
	3º ano	\$640	\$730
Material*			
	Primário	\$230	
	Secundário	\$285	
Alimentação			
	Bolsistas de educação	\$170	
	Adultos	\$250	
Máximo por família			
	Com bolsistas no primário	\$1045	
	Com bolsistas no secundário	\$1775	

Fonte: Cohen, Franco e Villatoro, 2006<sup>14</sup>.

\*(por ano).

<sup>14</sup> No momento de conclusão do artigo, um dólar valia 10,72 pesos mexicanos.

**Quadro 2**  
**Benefícios concedidos pelo Bolsa Família (em reais)**

Renda mensal per capita	Membros de 0-15 anos ou gestantes e lactantes	Benefício
De R\$50 a R\$100	1	R\$15
	2	R\$30
	3 ou mais	R\$45
Até R\$50	--	R\$50
	1	R\$65
	2	R\$80
	3 ou mais	R\$95

Fonte: Simões, 2006<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> No momento de conclusão do artigo, um dólar valia R\$ 1,75.