



TRANSFERÊNCIA DE RENDA, POBREZA E EDUCAÇÃO: estudo comparado entre o Programa Oportunidades (México) e o Programa Bolsa Família (Brasil).

Sammya Danielle Florencio dos Santos¹
Sônia Selene Baçal de Oliveira²

RESUMO: Este trabalho é um estudo comparado entre o Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil, e o Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PO) do México. Ambos são Programas de Transferência de Renda (PTR) com condicionalidades, sendo de fundamental importância para o enfrentamento da pobreza em seus respectivos países. Assim, buscou-se comparar o PTR do México, Oportunidades, com o PTR do Brasil, Bolsa Família. A pesquisa revelou alguns pontos em comum entre os programas, como o foco nas famílias pobres e as condicionalidades vinculadas à educação e saúde.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Programa Oportunidades; Educação; Pobreza.

ABSTRACT: This work is a comparative study of the Bolsa Família Program (BFP) of Brazil, and Desarrollo Human Opportunities Program (PO) in Mexico. Both are Cash Transfer Programs (NTP) with conditionalities, which is paramount to face poverty in their respective countries. Thus, we sought to compare the PTR Mexico, Oportunidades, with PTR Brazil, Bolsa Família. The survey revealed some commonalities among programs, such as the focus on poor families, and the conditionalities linked to education and health.

Key words: Family Grant Program; Opportunities Program, Education, Poverty

¹ Estudante de Graduação .Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: sammyadanielle@hotmail.com

²Doutora. Universidade Federal do Amazonas (UFAM)



1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a discussão sobre Programas de Transferência de Renda (PTR) tem sido ampliada, devido a importância desses programas na esfera social, econômica e educacional. Esses programas buscam, principalmente, a erradicação da pobreza, da fome e a diminuição das desigualdades sociais através da transferência direta de renda às famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

O programa de transferência de renda com o maior número de beneficiários da América Latina é o Programa Bolsa Família (PBF), criado no Brasil em 2003, e beneficia 52 milhões de pessoas - de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e aproximadamente 13 milhões de famílias de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela execução do PBF através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

O pioneiro dos programas de transferência de renda na América Latina - AL é o Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA criado no México em 1997. Em 2002 o PROGRESA sofreu algumas alterações em sua configuração, passando a se chamar Programa de Desarrollo Humano Oportunidades – PO, possuindo novos elementos e expandindo sua cobertura. De acordo com a CEPAL o Programa Oportunidades no México beneficia 27 milhões de pessoas, atendendo cerca de 5,8 milhões de famílias.

Diante disso, comparar o Programa Bolsa Família, no Brasil, e o Programa Oportunidades, no México, deve-se ao fato dos dois programas serem essenciais para combater a pobreza e ampliar o acesso aos direitos sociais básicos, como educação e saúde.

Tanto o PBF, quanto o PO são programas de transferência de renda com condicionalidades, que são vinculadas, por exemplo, à saúde e educação. O público alvo dos dois programas são as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Assim, os objetivos dessas ações visam diminuir a condição de privação econômica dos beneficiários e ampliar o acesso aos direitos sociais básicos. Outra semelhança entre os programas é que, atualmente, são os dois maiores Programas de Transferência Condicionada de Renda no mundo em termos de cobertura absoluta. (DRIUSSO, 2010).

Este estudo busca comparar o Programa de Transferência de Renda do México – Oportunidades- com o Programa de Transferência de Renda do Brasil-Bolsa Família-



principalmente no que se refere à condicionalidade vinculada a educação. A investigação é um estudo comparado do Programa Bolsa Família e do Programa Oportunidades, e está sendo desenvolvida mediante a abordagem qualitativa, por entendermos que essa perspectiva de análise nos permite apreender a problemática delimitada para o estudo.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E POBREZA

Os Programas de Transferência de Renda buscam interromper o ciclo da pobreza através da transferência monetária às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, buscando também ampliar os direitos sociais básicos, como saúde, educação e trabalho. No Brasil, os PTR vêm sendo articulados à pobreza, educação, saúde, trabalho infantil, descentralização, focalização e eixos centrais que configuram as políticas sociais atualmente. (SILVA, 2008). No México, esses programas também buscam romper o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza com benefícios monetários, e acesso aos direitos sociais. (DRIUSSO, 2010).

Os PTR's são voltados à população pobre e extremamente pobre, como afirma Fonseca (2001, p. 177) “os programas têm como objetivo reduzir a desigualdade de oportunidades, por meio da ampliação dos anos de escolaridade das crianças e adolescentes das famílias pobres, propiciando por esse caminho, a capacidade futura de geração de renda”. Dessa forma, existem “diferentes concepções de pobreza, sob a orientação de diferentes valores, fundamentando a formulação e o desenvolvimento de políticas, programas e ações para intervenção social” (SILVA, 2010, p.22). Nesse sentido, o conceito de pobreza adotado pelo Programa Bolsa Família, principal ação de transferência de renda com condicionalidades do Brasil, e o Programa Oportunidades, pioneiro entre os PTR na América Latina, é principalmente a insuficiência de renda.

No entanto, a pobreza não se reduz à insuficiência de renda, e no caso do programa brasileiro

o programa apresenta problemas estruturais relevantes que limitam a inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de pobreza no país. Entre esses problemas estruturais merece destaque a adoção do critério apenas da renda para definição dos pobres e extremamente pobres. Esse critério, além de não considerar a dimensão multidimensional da pobreza, fixa para inclusão uma renda *per capita* familiar bastante baixa, deixando de fora muitas famílias que vivenciam extremas dificuldades. Ademais, o benefício monetário transferido para as famílias é extremamente baixo, mesmo com



reajustes ao longo do tempo, para produzir impactos positivos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte das famílias beneficiárias (cf. SILVA, 2011 apud YAZBEK, 2012, p.310).

Nessa perspectiva de análise, a autora destaca que deve-se considerar a pobreza em sua dimensão multidimensional, e não considerá-la apenas pelo viés da falta de renda. A autora pondera também, a questão do ingresso das famílias no programa por meio de uma renda *per capita* muito baixa, excluindo muitas famílias em dificuldades. Outra questão citada pela autora, muito discutida, quando se trata de Programas de Transferência de Renda, é o baixo valor do benefício, que contribui de uma forma muito tímida para que as famílias beneficiárias ultrapassem a linha de pobreza.

Na década de 1990, no México, os índices de pobreza extrema eram muito elevados, como relata Barragán (2011): cerca de 28% da população e mais de um quinto das famílias passaram pela situação de pobreza moderada, e quase metade das famílias sofreram com a pobreza de ativos.

Com isso, os programas de urbanização e controle da pobreza contribuíram para diminuir o nível da pobreza no México, como explica novamente Barragán (2011):

De acuerdo a datos publicados por el INEGI el porcentaje de la población pobre que se encuentra en el medio rural en México, ha ido disminuyendo en términos relativos. El porcentaje de la población pobre que vive en el campo se redujo de un poco más de la mitad, en 1950, a un 25% en el 2000, ello se debe al avance del proceso de urbanización y a los programas de lucha contra la pobreza. De acuerdo con los datos que nos proporciona el Panorama Social de la CEPAL, el 60% de la población rural en América Latina, vive en la pobreza y en la pobreza extrema, la tercera parte de la población. (BARRAGÁN, 2011, p.199).

Observa-se que a pobreza no México, inicialmente, era concentrada principalmente nas áreas rurais, diminuindo relativamente com auxílio de programas de luta contra a pobreza, destacando que o PROGRESA, antecessor do Programa Oportunidades no México, foi implementado em 1997, beneficiando especificamente a população que vivia em situação de pobreza nas áreas rurais.

Dessa forma, os Programas de Transferência de Renda buscam enfrentar a questão da pobreza, pela focalização nas famílias pobres, mas somente eles não são capazes de solucionar as desigualdades. Apesar da focalização dos PTR's nas famílias pobres, para que as mesmas ultrapassem a linha da pobreza, observa-se que a taxa de desigualdade ainda é muito



alta. (YAZBEK, 2012). Daí a necessidade desses programas estarem articulados com outras ações de enfrentamento à pobreza e ampliação dos direitos sociais básicos, pois apesar de ser condicionalidade desses programas (acesso aos direitos sociais básicos) a oferta desses serviços é precária, não atendendo toda a população que deles necessitam.

A questão da efetividade dos Programas de Transferência de Renda também é um assunto que tem gerado muitos debates no âmbito das políticas sociais. Para Silva, (2011) apud Yazbek, (2012):

esses programas apenas “aliviam” a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servido tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, *sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela Política Social* (cf. Silva, 2011 apud Yazbek, 2012, p.310).

Nesse sentido, a partir da configuração atual dos PTR, eles apenas amenizam a situação de pobreza das famílias beneficiárias, com melhorias imediatas, estabelecendo a falsa ideia que somente essas ações são capazes de solucionar o problema estrutural da pobreza.

No que se refere aos critérios de elegibilidade dos programas, tanto o PBF quanto o PO tem como público alvo as famílias pobres e extremamente pobres. O público alvo do PBF são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, e do PO são famílias em situação de pobreza alimentar, pobreza das capacidades, e vulnerabilidade social, priorizando a pobreza alimentar. (COTTA, 2009).

No caso do Programa Bolsa Família, a renda familiar *per capita* para famílias em situação de pobreza deve ser de R\$ 70,01 a R\$ 140,00, e de até R\$ 70,00 para famílias em situação de extrema pobreza. No caso do Programa Oportunidades, nas áreas rurais, a renda familiar *per capita* diária deve ser inferior a US\$ 1,79 dólares (ou seja, R\$ 108, 60 mensais), e nas áreas urbanas US\$ 2,74 dólares (ou seja, R\$ 166, 50 mensais), verificando também algumas variáveis observadas correlacionadas com a renda, pois esse sistema procura evitar os problemas associados à dificuldade de mensuração da renda variável. (LEVY, 2006, p.21 apud DRIUSSO, 2010, p.120). Diante disso, o valor estabelecido pelo PO, para determinar a linha de pobreza, é maior que no PBF.



3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E EDUCAÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2003, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto 5.209/04 atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional. De acordo com Silva e Lima (2010) o programa pode ser “considerado, na sua caracterização e na sua dimensão quantitativa, o maior programa social implementado no Brasil pela abrangência geográfica, pelo total de famílias atendidas e pelo significativo montante de recursos nele alocado” (2010, p. 28).

Possui três eixos principais, que são focados na transferência direta de renda, no acesso à saúde, educação e programas complementares. As condicionalidades do PBF dizem respeito às contrapartidas das famílias nas áreas da saúde, educação e assistência social. Quanto à educação é obrigatória a matrícula das crianças e adolescentes nas escolas públicas. A frequência escolar mensal mínima exigida para a faixa etária entre 6 a 15 anos é de 85%, para adolescentes entre 16 e 17 anos, a frequência mensal mínima exigida é de 75%.

No governo de Ernesto Zedillo Poncé de León em 1997 foi criado no México, o Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), pioneiro dos Programas de Transferência de Renda – PTR na América Latina. O PROGRESA sofreu algumas alterações em suas configurações em 2002, passando a se chamar Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PO), no governo de Vicente Fox Quesada, e

“assim como seu antecessor, tem a missão de coordenar ações institucionais que contribuam com a superação da pobreza mediante o desenvolvimento das capacidades básicas das pessoas através de ações articuladas de educação, saúde e nutrição” (DRIUSSO, 2010, p. 101).

As famílias beneficiárias devem cumprir suas responsabilidades, que são: frequência regular aos serviços de saúde e frequência escolar. No que se refere ao componente educacional, um dos objetivos específicos do programa é conceder oportunidades de crescimento educacional no ensino primário e secundário para crianças e jovens das famílias beneficiárias, incentivando a matrícula e a frequência escolar, incentivando também a conclusão desses níveis educacionais.

O PO concede bolsas de estudo para as crianças e jovens das famílias beneficiárias



menores de 18 (dezoito) anos, matriculados da terceira série primária até a terceira série secundária, e para jovens de até 21 (vinte e um) anos de idade com necessidades educativas especiais, matriculadas na educação especial. Quanto ao ensino secundário, são ofertadas bolsas de estudo para jovens entre 14 (quatorze) e 21 (vinte e um) anos de idade inscritos nessa modalidade educacional.

As bolsas de estudo são apoios monetários entregues a cada dois meses durante os 10 (dez) meses do ciclo escolar da educação básica. Cotta (2009) explica que o benefício pode aumentar de acordo com o grau escolar e, em educação média e superior, se o beneficiário for do sexo feminino. Segundo a autora o objetivo do componente educacional é “promover a matrícula, frequência e a conclusão da escolarização formal, evitando a evasão escolar prematura, principalmente das mulheres” (COTTA, 2009, p. 39). Nesse sentido, o componente educacional possui grande importância, ampliando e garantindo acesso à educação.

4 CONCLUSÃO

O estudo revela algumas semelhanças no desenho institucional dos dois programas analisados. Focalizando nas famílias pobres, com o intuito de amenizar as desigualdades sociais, exigindo contrapartida dos beneficiários, buscando ampliar os direitos sociais básicos, como saúde, educação, nutrição e assistência social.

Destaca-se ainda que, para os dois programas, a família é considerada a unidade beneficiária tanto para o ingresso nos programas quanto para o recebimento do benefício. Ou seja, os benefícios são concedidos ao núcleo familiar ao invés do indivíduo.

Podemos afirmar ainda, que o Programa Oportunidades (México) possui uma dimensão mais ampla em relação ao limite de idade para o recebimento do benefício, uma vez que os dados da pesquisa revelam que os alunos matriculados no ensino superior também são contemplados por essa ação social.

REFERÊNCIAS

BARRAGÁN, Ernesto H.T. *Desarrollo y pobreza en México, Argentina, Brasil y Chile*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, v. 10, nº 29, 2011, p. 181-207. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n29/art09.pdf>>. Acesso em 17 de janeiro de 2013.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 05/03/2013.

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de Proteção Social e Transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/4408/1/2009_TerezaCristinaSilvaCotta.pdf> Acesso em 07/04/2012.

DRIUSSO, Marcelo. *Estudo Comparado entre os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e México*. 2010. 201f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

MEXICO. Secretaria de Desarrollo Social. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Disponível em: <<http://www.oportunidades.gob.mx>>. Acesso em 08/02/2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.149p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010. 135p.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.110, abr/jun, 2012, p. 238-322. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-66282012000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=en> Acesso em 27 de junho de 2012.