

PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA DO BRASIL E OPORTUNIDADES DO MÉXICO: A INFLUÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE NAS SUAS RESPECTIVAS EFETIVIDADES

Paulo Odair Amado¹
Maria Cristina Cacciamali²
João Batista Pamplona³

RESUMO

Os programas de transferência condicionada de renda Bolsa Família e Oportunidades foram concebidos no Brasil e no México, respectivamente, para o combate à pobreza e extrema pobreza. Por serem focalizados, questiona-se para os dois casos: em que medida os mecanismos de elegibilidade empregados nos programas e seus respectivos processos de coleta de dados comprometeriam o alcance da boa efetividade na focalização? A pesquisa teve como objetivo geral compreender tal interferência e, especificamente, analisar a forma como ocorre o cadastramento das famílias e também avaliar os mecanismos de verificação da elegibilidade na cobertura dos programas e na possibilidade de vazamentos. Para a realização desta pesquisa, adotou-se o método comparativo a partir de dados coletados por meio de estudo bibliográfico e documental, assumindo caráter descritivo e exploratório. A análise dos dados indicou que ambos os programas carecem de ampliação orçamentária e apresentam problemas de focalização, os quais resultam em vazamentos de recursos. Como forma de redução desses vazamentos, Brasil e México devem aprimorar seus cadastros; promover sistemas de avaliações externas eficientes e imparciais; e melhorar o cruzamento de dados em fontes formais de renda.

Palavras-chave: Pobreza; Transferência de Renda; Bolsa Família; Oportunidades; Focalização.

PROGRAMS BOLSA FAMÍLIA OF BRAZIL AND OPORTUNIDADES OF MEXICO: THE INFLUENCE OF ELIGIBILITY CRITERIA ON THEIR RESPECTIVE EFFECTIVENESS

ABSTRACT

The conditional cash transfer programs Bolsa Família and Oportunidades were designed in Brazil and Mexico, respectively, to combat poverty and extreme poverty. Because they are focused, the question arises for both cases: to what extent would the eligibility mechanisms employed in the programs and their respective data collection processes compromise the achievement of good targeting effectiveness? The research had as general objective to understand such interference and, specifically, to analyze the way in which the registration of families occurs and also to evaluate the mechanisms of verification of the eligibility in the coverage of the programs and in the possibility of leaks. To carry out this research, the

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: po.amado@gmail.com.

² Doutora, professora e pesquisadora sênior no Departamento de Economia da FEA/USP. Professora do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina – PROLAM/USP. E-mail: cciamali@uol.com.br.

³ Doutor, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado/Doutorado) da USCS, e professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política e do Departamento de Economia da PUC-SP. E-mail: pamplona@pucsp.br.



comparative method was adopted from data collected through bibliographic and documentary study, assuming descriptive and exploratory character. The analysis of the data indicated that both programs lack budgetary expansion and have problems with targeting, which result in resource leaks. In order to reduce these leaks, Brazil and Mexico should improve their registration; promote efficient and impartial external evaluation systems; and improve cross-checking of data on formal sources of income.

Keywords: Poverty; Income Transfer; Bolsa Família; Oportunidades; Focusing.

JEL: H53; O15; I38

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda os programas de transferência condicionada de renda Bolsa Família e Oportunidades, utilizados respectivamente no Brasil e no México, para o combate à pobreza e extrema pobreza. Busca responder ao seguinte questionamento: em que medida os critérios de elegibilidade influenciariam o resultado da efetividade dos referidos programas? Pretende-se para isso, analisar cada um dos programas e trazer uma comparação entre vários aspectos que os envolvem.

A pesquisa teve por objetivo geral, compreender a possibilidade de interferência dos mecanismos de elegibilidade nos resultados de focalização dos programas. Como objetivos específicos, pretendeu-se ainda: a) analisar a forma como ocorre o cadastramento das famílias, e b) avaliar a possível interferência dos mecanismos de verificação da elegibilidade na cobertura dos programas e na possibilidade de vazamentos⁴.

A justificativa deste trabalho encontra-se na medida em que poderá servir como um instrumento que possibilite apontar possíveis dificuldades práticas, inerentes aos processos de focalização nos programas estudados, as quais acabam por produzir consequências na esfera social. Esta investigação pretende responder às seguintes questões: os mecanismos de avaliação da elegibilidade dos programas produzem dificuldades à boa efetividade da focalização, permitindo assim, a ocorrência de vazamentos? E o processo de cadastramento das famílias se constitui em um fator que dificultaria uma adequada focalização?

⁴ De acordo com a literatura pertinente, o termo “vazamento” significa que os recursos ou parte destes, destinados aos pobres, não chegam a eles, mas de outra forma, são apropriados pelos não pobres, independentemente se por razão de fraudes, ineficiência operacional ou qualquer outra motivação.

Conforme informações obtidas na Base de Dados da CEPAL (2020), Brasil e México são Estados federativos, Repúblicas presidencialistas e os dois maiores países dentre os em desenvolvimento no continente americano, tendo respectivamente uma área total de superfície em torno de 8.5 milhões de km² e 1,9 milhões de km². Em 2014, o Brasil contava com uma população aproximada de 202 milhões de habitantes enquanto que no México, o número aproximado de habitantes era de 120 milhões. Ambos os países contam com dois programas de transferência de renda considerados internacionalmente como relevantes apesar de suas imperfeições.

Esta pesquisa assume caráter descritivo e exploratório. O instrumento utilizado na coleta de dados foi o estudo bibliográfico e documental, adotando-se método comparativo, visto que este pode servir para comparar sociedades iguais ou em diferentes estágios de desenvolvimento sem prejuízo à análise do dado concreto (LAKATOS; MARCONI, 2016). Procurou-se também verificar as diferenças e/ou semelhanças que pudessem resultar em aspectos funcionais diferentes em ambos os programas. Pretendeu-se situar os programas em seus respectivos contextos de criação e refletir sobre os mecanismos de focalização empregados nos dois casos com os possíveis problemas inerentes a cada um. Para isso, foram coletadas informações sobre os sistemas de focalização utilizados em cada programa; as formas de cadastramento com seus instrumentos de registro e armazenamento de dados; os critérios de elegibilidade aplicados em cada caso e as formas de seleção adotadas. Essa coleta foi complementada, também, por informações relativas à cobertura de cada programa, suas respectivas efetividades além de seus sistemas de monitoramento e controle de fraudes.

Na próxima seção, os programas Bolsa Família e Oportunidades terão suas concepções contextualizadas e possíveis abordagens na elaboração de programas sociais serão discutidas. Na seção de número três, os mecanismos de elegibilidade de ambos serão discutidos de maneira mais detalhada. A quarta seção aborda aspectos sobre a cobertura, avaliação e monitoramento dos programas e apresenta um quadro-resumo destinado à comparação de vários aspectos ou pontos relevantes presentes nos dois programas e, por fim, se encontram as considerações finais contendo avaliações de informações levantadas na pesquisa e possibilidades que podem ser exploradas.

2 BOLSA FAMÍLIA E OPORTUNIDADES: CONTEXTOS E ESCOLHAS

Durante o Governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família por meio da fusão de quatro programas criados no governo anterior: o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. O programa foi “*destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades*” (BRASIL, 2004, s/p) e unificação da gestão e execução dos programas de transferência de renda vinculados ao governo federal.

Em 2002, no México, o então Presidente Vincent Fox, transforma o *Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA*, no *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* e amplia sua cobertura às zonas urbanas, incorporando-lhe novos serviços e componentes. O Presidente Enrique Peña Nieto, em 2014, transforma o Programa Oportunidades em *PROSPERA* (MÉXICO, 2014) e avança um pouco mais no apoio às ações de alimentação (BANCO MUNDIAL, 2014).

A concepção de tais programas exigiu escolher entre as abordagens da focalização⁵ e da universalização, visto que a formulação de programas sociais requer a ponderação de fatores como: o “*volume de recursos disponíveis, a definição de prioridades e a geração de incentivos*” (CAMARGO, 2003, p. 118).

Para Fonseca e Roquete (2005), as políticas sociais se constituem em um meio de reparação a um dano ou perda sofrida anteriormente por um determinado grupo social. Para tanto, a via da focalização se apresentaria como a mais apropriada.

Por sua vez, Kerstenetzky (2006), imprime um caráter securitário à política social universalizada, priorizando o coletivo em detrimento do indivíduo, uma vez que considera todo cidadão igual e detentor dos mesmos direitos. Adverte, no entanto, que para a adequada escolha entre a focalização e a universalização é preciso que estejam claras as noções de justiça social.

Para Coady, Grosh e Hoddinott (2004), a focalização possibilita distinguir os pobres dos não pobres, e direcionar os recursos aos primeiros. No entanto, esse

⁵Em programas de transferência de renda, o termo “focalização” significa que se pretende atender a determinados grupos, específicos, ou seja, possibilitar que os recursos sejam destinados tão somente a pessoas específicas, impedindo que os potenciais destinatários – segundo os critérios estabelecidos – fiquem sem receber os referidos benefícios (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004).

processo incorre em custos⁶, os quais reduzem os montantes disponíveis. São classificados em cinco tipos: i) custos de gestão; ii) custos de incentivo ou custos indiretos; iii) custos sociais; iv) custos privados; e v) custos políticos.

Os sistemas de focalização, em geral, seguem um fluxo básico, passível de variações, dependendo da realidade de cada país (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005). O Processo de Coleta de Dados é o início, podendo se utilizar de questionários, entrevistas e visitas domiciliares (ASSIS, 2013), ou observação e investigação documental (ANDRÉ, 2005). Algumas características⁷ são imperiosas para o seu êxito: i) transparência; ii) Dinamismo; iii) alcance aos potencialmente pobres; iv) eficiência de custo; e v) viabilidade administrativa.

Dois métodos de abordagem são basicamente utilizados para a coleta de dados: o censo quase exaustivo e a inscrição por demanda, com as respectivas vantagens e desvantagens em cada realidade (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005). O Brasil se utiliza da pesquisa quase exaustiva em todo território nacional, ao passo que o México opta pela mesma abordagem na zona rural e a inscrição por demanda em centros urbanos ou áreas densamente povoadas.

Conforme orientações do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015), a coleta de dados no Bolsa Família deve priorizar as visitas domiciliares, visando garantir a possibilidade de inscrição de pobres, cujo acesso à informação seja precário ou que possuam dificuldades para se deslocar até os postos de cadastramento. Os postos fixos de coleta devem se localizar em áreas com grande concentração de famílias de baixa renda; possuir estrutura adequada para o atendimento prioritário e acesso de idosos, gestantes e pessoas portadoras de deficiências e ainda permitir inscrição ou atualização a qualquer tempo. Por sua vez, os postos itinerantes devem ter as mesmas capacidades dos fixos com qualidade e pontualidade asseguradas às famílias de baixa renda que residam em localidades distantes ou de difícil acesso.

A próxima etapa do fluxo compreende a Inserção de Dados e Administração de Registros de Famílias. O Brasil se utiliza de um banco de dados nacional denominado Cadastro Único ou simplesmente CadÚnico, o qual se constitui em um instrumento obrigatório na:

⁶ Para um melhor entendimento dos tipos de custo, consultar Coady, Grosh, Hoddinott (2004).

⁷ Para um melhor entendimento sobre essas características consultar Amado (2018).

[...] identificação e caracterização sócio econômica das famílias brasileiras de baixa renda [...] para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007).

O México, por sua vez, conta também com um banco de dados centralizado e unificado denominado *Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL*⁸, onde são registrados os beneficiários e potenciais beneficiários de programas sociais (SEDESOL, 2013).

Os critérios específicos utilizados nos programas são determinantes de elegibilidade, assim como as responsabilidades institucionais também o são e precisam estar bem definidos para se evitar sobreposição de responsabilidades ou lacunas fora do controle.

Por último, o processo de monitoramento, verificação e controle de fraudes deve ser criterioso e subsidiar decisões, identificar possíveis fraudes ou mesmo erros inocentes de focalização. Deve contar com organismos independentes internos e externos aos programas, imprimindo um caráter de transparência e confiabilidade nos processos.

Uma vez que esta pesquisa pretende compreender as influências dos mecanismos de elegibilidade dos programas Bolsa Família e Oportunidades nas suas respectivas efetividades, a seção seguinte discuti-los-á.

3 OS MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE

O processo que envolve as várias fases dos programas interfere diretamente no alcance dos objetivos dos mesmos e nos efeitos de redistribuição deles esperados.

Segundo Coady, Grosh e Hoddinott (2004), os programas focalizados de transferência de renda se utilizam normalmente de mecanismos de elegibilidade como os testes de renda e os testes de elegibilidade multidimensional, com possibilidade de se conjugá-los com outros instrumentos de focalização em função da realidade local.

O Brasil se utiliza do Teste de Renda Não Verificada (TRNV). Esse mecanismo não exige comprovações formais de renda, podendo ser aplicado em

⁸ SEDESOL - *Secretaría de Desarrollo Social*.

países onde o nível de informalidade laboral é alto. Castañeda e Lindert (2005) o consideram como uma alternativa que pode ser viável por apresentar resultados rápidos e de baixo custo se comparado ao Teste de Renda Verificada (TRV), subsidiando decisões que necessitam de celeridade. Por outro lado, Lindert e De la Brière (2004) advertem para o erro de medição devido à auto declaração, além do incentivo à sub declaração de renda.

Por sua vez, o México se utiliza do Teste de Elegibilidade Multidimensional de Renda (TEM) combinando a focalização geográfica baseada nos mapas da pobreza com a focalização no nível de família a partir da análise de fatores socioeconômicos destas e das condições locais.

A focalização geográfica empregada no México tem como base os resultados do *Censo General de Población y Vivienda* para informações em âmbito nacional e o Índice de Marginalização (IM) para as informações a nível local (OROZCO; HUBERT, 2005). Os níveis de marginalização possibilitam a identificação em áreas amplas, da presença de localidades carentes de infraestrutura e desenvolvimento e situá-las no Mapa Nacional da Pobreza. O IM, além do índice de risco social estabelecido pela CONEVAL⁹, varia em função de fatores como:

[...] o percentual de população analfabeta; de moradias sem água; de moradias sem sistema de esgoto; de moradias sem energia elétrica; de moradias com piso de terra, número médio de ocupantes por quarto, e percentual da população que atua no setor primário (OROZCO; HUBERT, 2005, p. 5),

O IM, portanto, considera fatores internos às moradias, questões demográficas e infraestrutura local para subsidiar a classificação desse público de modo a verificar sua pertença ou não ao grupo dos elegíveis segundo os critérios do programa.

No México, a focalização geográfica se completa com informações do *Sistema de Información Geográfica (SIG)*, cuja base de dados abrange o sistema viário, a disponibilidade de serviços de educação e saúde e informações cartográficas produzidas pelo *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)* (OROZCO; HUBERT, 2005).

⁹ CONEVAL - *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.

Faria (2006) defende que ao utilizar variáveis de fácil observação e de difícil manipulação relativas à renda, o TEM objetiva identificar famílias ou indivíduos pobres, a partir da construção de indicadores socioeconômicos subsidiados por dados obtidos em pesquisas domiciliares e censos.

Castañeda (2003 *apud* FARIA, 2006) sugere três passos importantes para a adequada aplicação do Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM): a) necessidade de utilização de modelos estatísticos para determinar as variáveis e pesos do indicador; b) a combinação de duas abordagens para determinação de áreas de pobreza, porém permitindo a inscrição de famílias pobres externas a essas áreas; e c) a avaliação domiciliar e individual dos pontos de pobreza através das entrevistas aplicadas às famílias a fim de calcular os indicadores e comparar a pontuação com limites pré-estabelecidos.

Os desenhos dos programas trazem claros os papéis dos entes federados e a articulação interinstitucional. As atribuições de cada nível de governo são mutuamente complementares e requerem coordenação. No Brasil, compete à União a elaboração, prestação de apoio técnico e financeiro, monitoramento e avaliação do programa. Aos estados e municípios, cabem o cadastramento das famílias, a execução dos recursos financeiros, a fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Amado (2018) aponta para quatro atividades¹⁰ cujos municípios brasileiros que participam do processo desenvolvem: i) identificação e localização das famílias a serem cadastradas; ii) entrevistas e coleta de dados das famílias identificadas; iii) inclusão dos dados no CadÚnico; e iv) manutenção das informações do Cadastro.

Segundo Oliveira (2014), o nível de descentralização no programa Oportunidades é bastante tímido. No nível Federal, se encontra a *SEDESOL* responsável pela gestão estratégica do programa articulando atividades com as Secretarias de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Em cada um dos estados a *SEDESOL* mantém sedes estaduais sob a responsabilidade de delegados que são gestores públicos com cargo de confiança cuja incumbência é articular e operacionalizar o programa em todos os estados. Estes são divididos em áreas contando cada uma delas com Unidades de Atenção Regional (UAR). Cada UAR é

¹⁰ Para melhor entendimento consultar o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, 3ª ed. (2017) desenvolvido pelo (MDS).

dotada de um coordenador responsável, equipes administrativas e equipes de Responsáveis de Atenção (RA)¹¹; possuem sede física e são responsáveis por micro zonas geográficas sujeitas a acompanhamento regional.

Cacciamali (2005, p.27) indica que programas descentralizados “*alcançam resultados superiores se executados de forma articulada e complementar, evitando redundâncias e reduzindo os custos*”, porém, averte para que a coordenação, o monitoramento e a avaliação sejam centralizados possibilitando tomadas de decisão mais adequadas e a disseminação de boas práticas.

Conforme a Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008 (BRASIL, 2008), para o ingresso no Bolsa Família, as famílias são submetidas a três processos operacionais regulamentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS:

Habilitação - identifica famílias já inscritas no Cadastro Único e que atendem de modo simultâneo a critérios gerais e específicos de elegibilidade.

Seleção – informatizada e impessoal, distingue e categoriza dentre os cadastrados, famílias nas seguintes situações: i) de trabalho infantil; ii) com integrantes libertos de situação análoga ao de trabalho escravo, iii) quilombolas; iv) indígenas; v) residentes em municípios ou estados em regime de cooperação¹²; ou vi) famílias beneficiárias de Programas Remanescentes.

Concessão – está vinculada ao orçamento disponível. Caso o número de famílias selecionadas ultrapasse o orçamento fiscal, serão priorizadas as que apresentarem menor renda mensal *per capita* e maior número de crianças e adolescentes de zero a dezessete anos.

Os critérios de elegibilidade do Bolsa Família obedecem a regras gerais e específicas. As regras gerais pressupõem: i) possuir informações cadastrais válidas e atualizadas, no CadÚnico; ii) ter renda mensal *per capita* familiar igual ou inferior R\$ 170,00 para a situação de pobreza; e iii) ter crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos incluídas no cadastro, na hipótese da renda mensal *per capita* familiar estar compreendida entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00. Critérios específicos

¹¹ A definição de responsáveis de atenção pode ser encontrada em Oliveira (2014, p. 229).

¹² O art.12 do Decreto nº 5.209/2004 trata dos acordos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios com vistas aos beneficiários do PBF para promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias; garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania ou complementação financeira do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2010).

também precisam ser atendidos: i) para habilitação ao benefício financeiro básico, apresentar a renda mensal *per capita* igual ou inferior a R\$ 85,00, configurando situação de extrema pobreza; ii) para habilitação ao benefício financeiro variável, a família deve ter na sua composição crianças e/ou adolescentes de 0 a 15 anos; iii) para habilitação ao benefício financeiro variável vinculado ao adolescente, a família deve conter adolescentes de 16 ou 17 anos matriculados em estabelecimento regular de ensino, com comprovação mediante dados do CadÚnico e/ou informações fornecidas pelo Ministério da Educação; ou iv) para habilitação do benefício financeiro variável de caráter extraordinário e do benefício financeiro variável à gestante ou nutriz serão cabíveis, respectivamente, o disposto na Portaria MDS nº 737, de 15 de dezembro 2004, e o regulamento de que trata o § 1º do art. 19 do Decreto nº 5.209, de 2004.

Os municípios possuem cotas de potenciais beneficiários com base no número de famílias pobres que neles residem, obtido por meio das pesquisas oficiais do Governo Federal (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009), uma vez que a inscrição por si só não garante acesso ao benefício em razão da limitação orçamentária (BRASIL, 2004).

O Oportunidades se utiliza de duas etapas mutuamente complementares aplicáveis em áreas distintas no México para identificar as famílias: i) a focalização geográfica, e ii) a focalização no nível das famílias. Em comunidades rurais com população inferior a dois mil e quinhentos habitantes, 75% das famílias vivem em situação de pobreza, este número, no entanto, cai para próximo de 13% quando são consideradas áreas urbanas com densidade populacional maior, justificando diferentes estratégias em razão das características socioeconômicas e demográficas diferenciadas entre as populações urbana e rural (OROZCO; HUBERT, 2005).

Conforme a *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2013)*, os critérios a serem atendidos no processo de habilitação do Oportunidades, são basicamente três: i) residir em zonas altamente marginalizadas e com concentração de pobreza extrema; ii) enquadrar-se na condição de pobreza extrema, o que significa possuir renda mensal *per capita* estimada com valor abaixo da Linha de Bem Estar Mínimo¹³

¹³ Conforme definição da CONEVAL, a LBM é a linha que quantifica a população que mesmo utilizando toda sua renda para aquisição de alimentos não consegue adquirir o mínimo necessário para ter uma nutrição adequada e que é utilizada como referência na focalização do programa e de parâmetro para atualização dos valores repassados aos beneficiários (SEDESOL, 2013).

(LBM); e iii) possuir renda *per capita* estimada abaixo da Linha de Verificação Permanente das Condições Socioeconômicas¹⁴ (LVPCS).

Tanto no Bolsa Família quanto no Oportunidades, as limitações orçamentárias impedem a adequada focalização. Portanto, ser aprovado nos critérios de elegibilidade não é garantia de ser incorporado ao programa (ASSIS, 2013).

Quando o número de famílias elegíveis ultrapassa os limites orçamentários, as regras de operação do Oportunidades definem a ordem de prioridade atendendo primeiramente as famílias com renda mensal *per capita* inferior à linha de bem-estar mínimo (LBM) e que possuam integrantes menores que 22 anos, para depois absorver as famílias com a mesma renda mensal, mas que possuam mulheres em idade reprodutiva (SEDESOL, 2013).

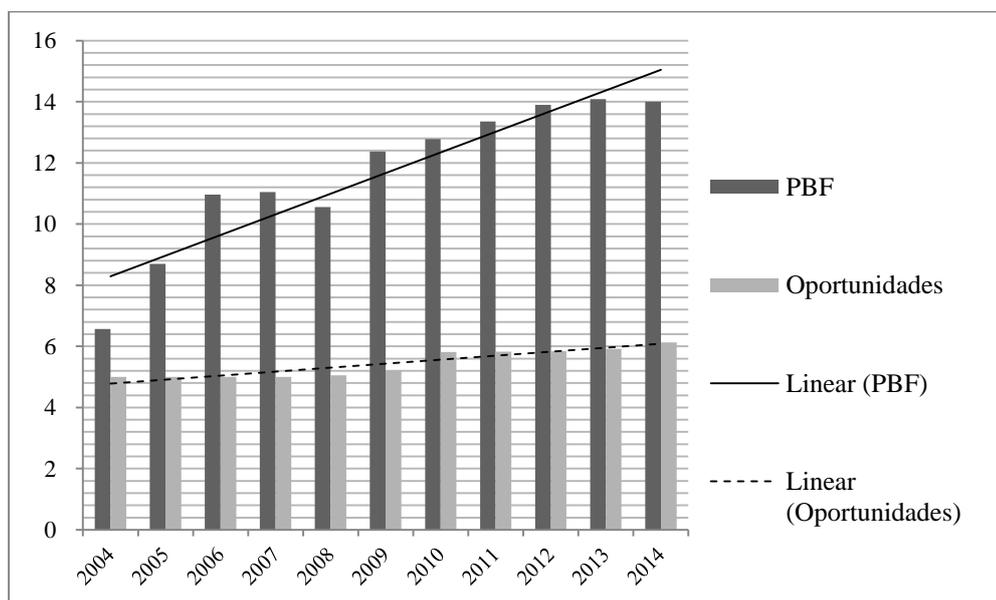
4 COBERTURA, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

Em termos de cobertura, de 2004 a 2014 o Bolsa Família passou de pouco mais de seis milhões e meio de famílias em 2004 para quatorze milhões de famílias em 2014, portanto, experimentou uma evolução importante (BRASIL, 2017b).

Segundo a CEPAL (2017), no mesmo período, o Oportunidades obteve um crescimento mais tímido na sua cobertura. Em 2004, atendia cinco milhões de famílias chegando em 2014 a pouco mais de seis milhões de famílias atendidas, conforme apresentado no Gráfico 1.

¹⁴Segundo a Coordenação Nacional do Programa, a LVPCS é a linha em que se encontram famílias com renda suficiente para a aquisição da cesta básica de alimentos, porém vivem em condições de carência de acesso à saúde, educação e nutrição similares àquelas que vivem abaixo da LBM (SEDESOL, 2013).

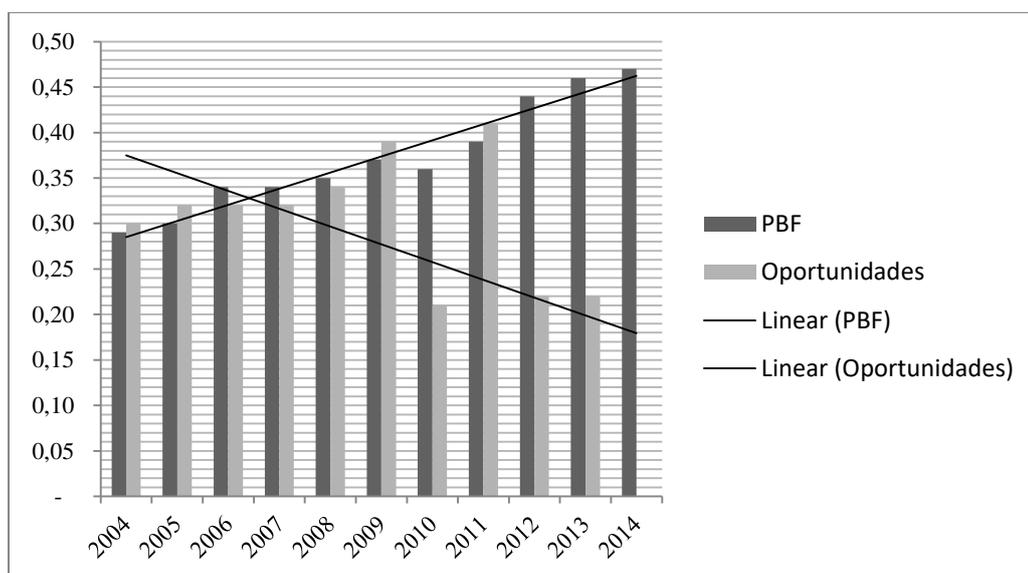
Gráfico 1 – Número de famílias cobertas pelos programas Bolsa Família e Oportunidades



Fonte: Elaborado pelos autores (BRASIL, 2017b; CEPAL, 2017).

O Brasil mais que dobrou a cobertura e aumentou o percentual do PIB empregado no Bolsa Família em aproximadamente 59%. O México por sua vez, aumentou a cobertura em aproximadamente 23% (2004 a 2014), porém, a parcela do PIB empregada no Oportunidades encolheu aproximadamente 26,7% entre 2004 a 2013 como pode ser visto no Gráfico 2.

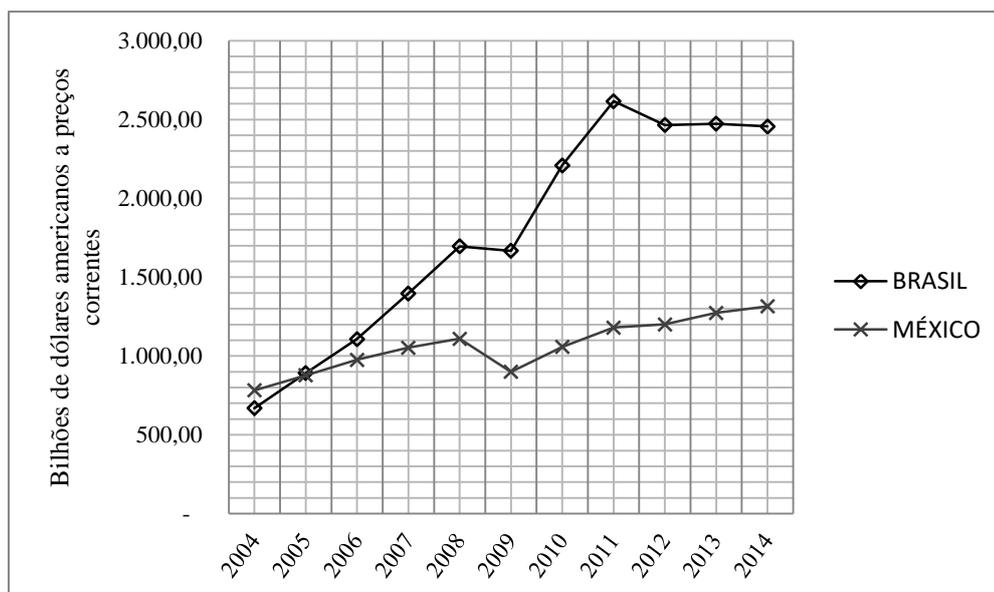
Gráfico 2 – Percentual do PIB empregado nos programas Bolsa Família e Oportunidades



Fonte: Elaborado pelos autores (BRASIL, 2017b; CEPAL, 2017).

No período analisado os PIBs do Brasil e México cresceram de modo considerável. O brasileiro passou de US\$ 669,32 bilhões em 2004 para US\$ 2,456 trilhões em 2014 (+ 267%), enquanto que o do México passou de US\$ 782,241 para US\$ 1,315 trilhão (+ 68%) no mesmo período como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – evolução comparada dos PIB de Brasil e México



Fonte: Elaborado pelos autores (WORD BANK, 2017).

Por meio da observação das linhas de tendência presentes nos gráficos 1 e 2, no que tange à cobertura, é possível notar que o Bolsa Família produziu resultados muito superiores aos entregues pelo Oportunidades.

As linhas de tendência empregadas no gráfico 2 evidenciam que o Bolsa Família se mostrou superior ao receber parcelas crescentes do PIB brasileiro, além de contar com um aumento bem mais significativo no próprio PIB, ampliando o poder de cobertura. Por sua vez, o México reduziu as parcelas relativas ao seu PIB destinadas ao Oportunidades, mas conseguiu ampliar a cobertura, sugerindo que a focalização pode ter melhorado no período analisado.

Considerando, porém, a gravidade das consequências da pobreza e o contingente de pobres presentes nos dois países, as parcelas do PIB empregadas nos programas parecem estar muito aquém do necessário para uma ampla redução da pobreza e extrema pobreza em ambos.

Avaliação e monitoramento são pressupostos do princípio da eficiência presente na administração pública, visando eliminar possíveis erros e maximizar os recursos limitados geralmente aplicados nos programas de transferência de renda.

Soares, Ribas e Soares (2009) apontam que no período de 2004 e 2006, do total de famílias beneficiárias do Bolsa Família, respectivamente 42,5% e 49,2% delas tinha renda *per capita* superior ao estabelecidos nos critérios aplicáveis. Esse vazamento poderia ter ocorrido em razão de fraudes ou de erros cometidos pelos agentes municipais, porém o número de fraudes registradas foi insignificante perante o total de beneficiários. Os autores descartaram a possibilidade de um número expressivo de fraudes subnotificadas por estar o Bolsa Família em constante evidência política e análise da mídia. Com isso, parecem atribuir a motivação dos vazamentos a outros fatores diferentes de fraudes.

O cruzamento de dados realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2016 apontou que 2.558.325 famílias apresentaram indícios de inconsistência cadastral. Na renda declarada por 345.906 famílias foram encontrados indícios de sub declaração, o que implica na possibilidade de vazamento na ordem de 1,3 bilhão dos 28 bilhões de reais destinados ao programa (BRASIL, 2017a). Foram, ainda, encontradas 127.753 famílias com inconsistências de registros nas bases de óbito e/ou de pessoas jurídicas que não apresentavam renda. O próprio documento classifica esses números como irrelevantes perante o orçamento total, por representarem 4,64% pagos indevidamente.

Silva et al. (2018) apontam ainda que o erro de focalização encontrado no Bolsa Família é decorrente, em parte, da intensa volatilidade da renda dos beneficiários ou potenciais beneficiários que, num período de dois anos em que se dá a atualização cadastral do programa, oscila a ponto de poder entrar e sair da zona de elegibilidade.

Conforme publicado no Diário Oficial mexicano, de 15 de março de 2002, “a avaliação do Oportunidades é um processo contínuo, cujas atividades visam analisar os resultados e impactos do Programa, sua relação custo-efetividade e sua operação” (MÉXICO, 2002, p. 26), subsidiando ações para melhorar o atendimento à população beneficiária e fortalecer os mecanismos de transparência e prestação de contas à sociedade.

Segundo a *Auditoria Superior de la Federación* (ASF), foram realizadas de 2001 a 2014 dez auditorias de desempenho e identificadas recorrentes deficiências no desenho e operação do programa mexicano. Foi apontada focalização deficiente nas áreas de extrema pobreza; inexistência de mecanismos adequados para avaliar a efetividade da atenção aos componentes de saúde e alimentação; ausência de indicadores para avaliar os componentes de educação e valorar a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. O relatório reconhece que o Oportunidades nas suas três denominações – *PROGRESA*, *Oportunidades* e *PROSPERA* – não atingiu plenamente seus objetivos e considera como impedimento principal do êxito do programa: “a correlação entre os níveis de pobreza e as flutuações econômicas” (ASF, 2015, p.406-407), com ênfase nas crises nacionais e globais.

5 QUADRO RESUMO COMPARATIVO DO BOLSA FAMÍLIA COM O OPORTUNIDADES

Por se tratar de um estudo comparativo, os resultados gerais encontrados foram dispostos no Quadro 1 para evidenciar as características, semelhanças e diferenças entre os dois casos.

Quadro 1 – Resumo comparativo entre e Bolsa Família e o Oportunidades

Atributo	Bolsa Família – Brasil	Oportunidades - México
A que se destina	Combate à pobreza e extrema pobreza	Combate à pobreza e extrema pobreza
Mecanismos de elegibilidade	Teste de Renda Não Verificada	Combina a Focalização Geográfica com índice de Marginalização
Limites para cobertura	Limitação fiscal	Limitação fiscal; Falta de infraestrutura do Estado que impede as famílias de cumprirem com as condicionalidade
Intervalo de recadastramento	A cada dois anos;	Após receber o benefício por três anos;
Tipo de inscrição	Visitas domiciliares tipo censo	Zona Rural – visitas domiciliares com base nos mapas de pobreza; Zona Urbana – inscrição por demanda
Cadastro Nacional	CadÚnico – Bolsa Família e outros programas sociais	<i>Padrón - Oportunidades</i>
Efetividade na erradicação da pobreza em 2010	64% da estimativa de 20 milhões de famílias em situação de baixa renda	45,9% da estimativa de 12,7 milhões de famílias em situação de pobreza

Evol. da cobertura (2004 – 2014)	Crescimento de 112%	Crescimento de 22,6%
Evolução da participação no PIB dos programas (2004 – 2014)	Crescimento de aproximadamente 62%	Queda de aproximadamente 26,7%
Cresc. do PIB a preços correntes (2004-2014)	Crescimento de aproximadamente 267%	Crescimento de aproximadamente 68%
Erros de focalização - vazamentos	Sim	Sim
Limitação orçamentária	Sim	Sim
Avaliação	Vazamentos no processo de cadastramento; Indícios de sub declaração de renda. Falta cruzamento sistemático de dados antes da aprovação da inscrição no CadÚnico.	Falta acompanhar se os bolsistas concluíram os níveis educacionais; Oferta de saúde aquém das necessidades dos beneficiários; Apoio monetário alimentar insuficiente ou inadequadamente utilizado.

Fonte: Adaptado pelos autores (AMADO, 2018).

O Quadro 1 apesar de se utilizar de uma comparação sucinta entre aspectos importantes dos programas Bolsa Família e Oportunidades possibilita uma visão clara de como cada um desses aspectos se encontra no interior dos programas e de certo modo o tipo de tratamento que os respectivos países têm dispensado às suas estratégias de combate à pobreza e extrema pobreza, e conseqüentemente às suas populações pobres e extremamente pobres.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas Bolsa Família e Oportunidades contribuíram de forma importante para melhorar as condições da população pobre e extremamente pobre. Nesse sentido devem-se destacar os resultados superiores do Bolsa Família em relação ao Oportunidades, no entanto, ambos os programas apresentam problemas. A existência de vazamentos em ambos pode ser motivada por diferentes razões específicas, que parecem estar contidas nos erros de focalização e ter relação direta com os mecanismos de elegibilidade empregados nos mesmos. Importa lembrar que a volatilidade que envolve a renda dos beneficiários e potenciais beneficiários dos programas pode enquadrá-los ou removê-los do enquadramento dos mesmos, durante o período entre as atualizações obrigatórias, o que justifica, em parte, os vazamentos.

No Brasil, pode haver erro de focalização e dados imprecisos, como é o caso de sub declaração ou omissão da renda, o que sugere uma relação entre o tipo de mecanismo utilizado (TRNV) e pelo menos alguma parcela dos vazamentos.

O México se utiliza de estratégia diferente para a coleta de dados e combina o Teste de Elegibilidade Multidimensional com as Focalizações Geográfica e Demográfica, obtendo bons resultados. Há, porém, a possibilidade de migração de famílias não elegíveis para áreas consideradas prioritárias podendo mascarar o resultado. Quando o processo de cadastramento é realizado por demanda, pode haver falhas na divulgação e/ou dificuldades financeiras para as famílias se dirigirem até o local das inscrições. O erro de focalização pode ocorrer também pela impossibilidade de acesso aos serviços de educação e saúde, ou por falta de estrutura disponível para isso.

No Brasil, o limite fiscal impediria a universalização dentro do público alvo, mas os erros de focalização contribuíram para a cobertura parcial, o que ocorre também no programa mexicano. O orçamento requer ampliação para que deixe de ser um fator impeditivo da plena cobertura do Bolsa Família, no entanto o sistema de focalização também pode ser melhorado.

No México, a adoção de mais de um mecanismo de elegibilidade como a combinação do TEM com a focalização geográfica e no nível de família tem obtido êxito. No entanto, as combinações ou escolhas desse ou daquele modelo devem ser norteadas pela respectiva realidade considerando a situação política, grau de desenvolvimento e acesso à tecnologia da informação, a compreensão da própria população quanto ao que se objetiva, o nível de descentralização presente no país, além dos custos envolvidos em cada escolha.

Ambos os países devem aprimorar seus cadastros nacionais e mantê-los atualizados, desenvolver ou aperfeiçoar programas de monitoramento munidos de avaliações externas eficientes e imparciais, para subsidiar ações no sentido de coibir vazamentos ou práticas políticas ilícitas, além de aferir a efetividade da focalização empregada.

A prova de vida anual com declaração de renda pode ser útil no contexto brasileiro, assim como melhorar o cruzamento de dados em fontes formais e confiáveis de renda por ocasião da inscrição antes que esta seja validada.

A importância e visibilidade dos programas e a incompletude dos dados obtidos nos estudos já realizados sugerem a necessidade de se ampliar e atualizar as informações sobre a esse tema, visto que os programas foram concebidos para o combate à pobreza que tanto penaliza os que nessa situação se encontram. Análises das novas conjunturas políticas, sociais e econômicas de ambos os países e, também, das constantes flutuações da economia global, as quais trazem consequências importantes nas economias nacionais, podem ser realizadas para subsidiar decisões futuras a cerca dessas realidades.

REFERÊNCIAS

AMADO, Paulo Odair. **O desenho dos programas de transferência condicionada de renda do Brasil e México**: uma análise dos critérios de elegibilidade.

Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livros Editora, 2005.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF). **Evaluación de la Política Pública de Prospera - Programa De Inclusión Social**

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

ASSIS, S. A. G. **Os efeitos da descentralização nos resultados da gestão pública e do acesso às políticas públicas sociais**: o estudo de casos dos Programas de Transferência Condicionada de Renda do México e do Brasil. 2013. 257 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Un modelo de México para el mundo**. 2014. Disponível em: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>. Acesso em: 25 Jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS). **Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/licitacao/organismos_internacionais/anexo13_5_portaria341_procedimentos_operacionais.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos **Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1. Acesso em: 12 Abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS). **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_LegislacaoBasica.pdf. Acesso em: 07 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75 Programa Bolsa Família**. Brasília, 2017a. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=2&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=&linhaAtuacao=11&de=&ate=&ministerios=55000&orgaos=&estados=&municipios=&fefs=&palavraChave=bolsa+familia#lista>. Acesso em: 21 Abr. 2019.

Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. 79 f. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/appsagi/login/index.php?v=http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/programas-cadastro/#>. Acesso em: 01 mar. 2019.

CACCIAMALI, M. C.. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Estud. av.**, São Paulo , v. 19, n. 55, p. 85-104, Sept./Dec. 2005 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 Dez. 2017.

CAMARGO, J. M. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. **IPEA - Políticas sociais** – acompanhamento e análise, p. 117 -121, ago. 2003.

CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K. **O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar**: lições da América Latina e dos Estados Unidos. World Bank, abr. 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-desenho-e-implementa%C3%A7%C3%A3o-dos-sistemas-de-focaliza%C3%A7%C3%A3o-familiar-li%C3%A7%C3%B5es-da-am%C3%A9rica-latina-e-d>. Acesso em: 26 maio 2017.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Focalización y pobreza**. Santiago, 1995. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27965>. Acesso em: 14 fev. 2018.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Oportunidades - EX PROGRESA (2017)**. Cifras seleccionadas 1997-2014. Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=MEX_PTC_OPR_v5&aq=chrome..69i57.4438j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 08 jun. 2018.

COADY, D., GROSH, M., HODDINOTT, J. The Targeting of Transfers in Developing Countries: **Review of Experience and Lessons**. THE WORLD BANK Washington, D.C., 2004. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf. Acesso em: 20 mai. 2017.

COTTA, T. C. S. **Visões de proteção social e transferências de renda condicionadas no Brasil e no México**. 2009. 350f. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/4408>. Acesso em: 12 dez. 2017.

FARIA, A. L. C. **Aplicação do teste de elegibilidade multidimensional na definição do público-alvo beneficiário de políticas públicas**. (Dissertação de mestrado em estudos populacionais e pesquisas sociais. ENCE/IBGE). Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp079118.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

FONSECA, A. M. M.; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E.; IBÑES, N. (Org.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: Focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400006. Acesso em: 18 mar. 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LINDERT, K. (Banco Mundial) e DE LA BRIÈRE, B. (DFID) **Implementando Sistemas de Focalização de Famílias**: Lições da América Latina e dos Estados Unidos. Apresentação baseada no trabalho de Tarcísio Castañeda, Kathy Lindert e Luísa Fernandez, com Bénédicte de la Brière, Osvaldo Larrañaga, Roxana Viquez, Mônica Orozco, e Celia Hubert. 26 de abril de 2004. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0526Portuguese.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

MÉXICO. Diario Oficial. (30 de diciembre de 2014). **Octava sección Poder Ejecutivo Secretaria de Desarrollo Social**. ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. Disponível em: <http://www.dof.gob.mx>. Acesso em: 27 jan. 2018.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación (30 diciembre 2014). Secretaría de Desarrollo Social. **Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015.**

Disponível em:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014 . Acesso em: 27 jan. 2019.

OLIVEIRA, B. R. de. **A implementação dos programas Bolsa-Família e Oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base.** 2014. 339 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9VENE9> . Acesso em: 21 jan. 2018.

OROZCO, M.; HUBERT, C. La focalización en el programa de desarrollo humano Oportunidades de México. **Serie de documentos de discusión sobre la protección social**, v. 531, jun. 2005. Disponível em:

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/734501468121495959/La-focalizacion-en-el-Programa-de-Desarrollo-Humano-Oportunidades-de-Mexico>. Acesso em: 17 jul. 2017.

SEDESOL. **ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013.**

Disponível em:

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_oportunidades.pdf. Acesso em: 29 mai. 2018.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mar, 2009. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4714. Acesso em: 27 set. 2017.

SILVA, T. F.; et al. Programa Bolsa Família: uma estratégia de focalização bem-sucedida. in: VIANA, I. A. V.; KAWAUCHI, M.; BARBOSA, T. V. (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. ENAP – Brasília, Cap. 8 – p. 191-224. 2018.

WORLD BANK. **Data Bank - World Development Indicator (2017)**. Disponível em:

<https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/1f4a498/Popular-Indicators#>. Acesso em: 18 abr. 2019.