

Silvana Nunes de Queiroz

Professora Assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri-URCA e Doutoranda em Demografia pelo NEPO/UNICAMP
silvanaqueirozce@yahoo.com.br

Maria Alice Pestana de Aguiar Remy

Pesquisadora do Cesit/UNICAMP e Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP
Rua Pitágoras, 353 – Cidade Universitária Zeferino Vaz, Campinas-SP
Caixa Postal 6135 CEP 13083-857
mariaalice.pestana@gmail.com

Júlia Modesto Pinheiro Dias Pereira

Mestranda em Demografia pelo NEPO/UNICAMP e Bolsista CNPq
julia_modestopdpereira@yahoo.com.br

Estudo Comparativo entre o Programa Bolsa Família no Brasil e o Programa Oportunidades no México

Resumo

Este artigo tem como objetivo fazer um estudo comparativo entre o número de beneficiários e o valor gasto com o Programa Bolsa-Família (PBF) no Brasil e o Programa Oportunidades no México. O trabalho distingue o público alvo, os benefícios e as condicionalidades em ambos os programas. Também são feitas considerações sobre o conceito de pobreza nestes dois países, além de “mapear” as regiões que apresentam maior incidência de pobres no Brasil (Nordeste) e no México (Sudeste). O estudo tem como recorte temporal o ano de 2008, e recorte espacial o Nordeste brasileiro e o Sudeste mexicano, regiões com os piores indicadores sociais, econômicos e demográficos inferiores às demais regiões de seus respectivos países. As principais fontes de dados, para o caso brasileiro, foram a Matriz de Informação Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE). Para o estudo mexicano utilizaram-se os dados da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL). Os resultados revelam a relevância desses programas que contam com gastos relativamente insignificantes em relação ao produto gerado em cada país e capazes de aliviar a pobreza, mas como solução temporária para a incorporação das famílias que através desses programas e alternativas geradas pelo desenvolvimento econômico estariam efetivamente incorporadas.

Palavras-chave: Bolsa Família; Oportunidades; Brasil-Nordeste; México-Sudeste

1. Introdução

A pobreza tem sido fonte de preocupação mundial nos últimos anos, tendo lugar de destaque nos projetos da Organização das Nações Unidas (ONU), através de suas agências e de órgãos que tratam de questões específicas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras.

Em 2000 foi lançado pela ONU, a Declaração do Milênio. Trata-se de um plano de ação global, com oito objetivos¹, monitorado por 48 indicadores, a serem alcançados até 2015. Dentre esses objetivos destaca-se a erradicação da extrema pobreza e a fome em escala mundial. (ONU, 2010).

No início dos anos de 1990, as políticas de combate à pobreza entraram na agenda nacional, com o objetivo, não somente, de erradicar a pobreza, mas também de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Uma dessas primeiras iniciativas materializou-se na proposta do Projeto de Lei da Câmara Nº 2661, de 1992, (PLS 80/91), que pretendia instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima². Desde então, a promoção social tem se tornado uma das principais prioridades do Governo Federal do Brasil.

Com a estabilidade econômica alcançada em 1994, chega-se a baixos níveis de inflação e amplia-se imediatamente o poder de compra, principalmente, da população mais pobre. Ainda nos anos de 1990, o Governo Federal lança o Benefício de Prestação Continuada (1993), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996), e o Programa Comunidade Solidária (1995), que de certa forma inaugura a temática da questão social no país. Nos anos 2000, assiste-se a implementação e a ampliação de uma rede de proteção social com a criação de inúmeros programas sociais focalizados: como o Bolsa-Escola³ (2001), Bolsa-Alimentação (2001), Auxílio-Gás (2002), Cartão Alimentação (2003) e o Bolsa-Família (2003).

¹ Erradicação da pobreza extrema e da fome, promoção da educação básica universal, igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres, redução da mortalidade na infância, melhoria da saúde materna, combater o HIV/aids, a malária e outras doenças, garantia da sustentabilidade ambiental, estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento. (ONU, 2010)

² Vale frisar que a proposta original do Senador Eduardo Suplicy (Projeto de Lei nº 2.661/1992), quando encaminhado para a Câmara dos Deputados, ficou "engavetada". Na verdade, a proposta do projeto de renda mínima sofreu inúmeras alterações – 9 emendas, recebendo parecer favorável da Câmara dos Deputados Federais somente em junho de 1996. (FONSECA, 2000).

³ No Brasil, os primeiros programas de transferência de renda foram implantados no município de Campinas-SP e de Ribeirão Preto-SP, no ano de 1995, com o nome de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Nesse mesmo ano, foi implantando, no Distrito Federal, o Bolsa Família para a Educação. Veja-se Fonseca (2000) para maiores detalhes.

Ao longo dos anos 2000, os programas de transferência de renda do Governo Federal passaram por inúmeras mudanças quanto ao número de assistidos, o valor do repasse, e a cobertura. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em outubro de 2003, assiste-se ao processo de unificação dos programas remanescentes (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) que migraram para o Programa Bolsa Família. Desde então, este último, tem se tornado o programa social de maior visibilidade no país, apesar do Benefício de Prestação Continuado (BPC) liderar o volume de recursos gastos com os programas de transferência de renda.

Na América Latina, o México saiu na vanguarda com as políticas de desenvolvimento social. Após a crise dos anos 1980, os programas de proteção social são retomados no ano de 1989, com o Programa Nacional de Solidariedade e, em 1997, com o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA), que atendia, inicialmente, 300 mil famílias pobres, localizadas em áreas rurais com população inferior a 2,5 mil habitantes. Em 2000, o Progresas alcança 2,5 milhões de famílias. No ano de 2001, este programa passou a se chamar Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, atendendo, agora, famílias carentes em áreas urbanas, com população inferior a 15 mil habitantes. Em 2002, a sua cobertura passou a ser nacional, beneficiando, a partir de 2004, cerca de 5,0 milhões de famílias mexicanas que vivem em pobreza extrema (SOARES et al., 2007; FONSECA, 2007; OPORTUNIDADES, 2010). O principal objetivo do programa é o investimento em capital humano - crianças em situação de pobreza e em suas famílias, procurando romper com o ciclo de pobreza intergeracional, para que “todos possam viver melhor”.

Dentre os programas de proteção social do governo mexicano, o Oportunidades ocupa posição de destaque, papel desempenhado, no caso brasileiro, pelo Bolsa Família. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo central analisar os principais programas de transferências de renda em dois países: o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e o Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades no México. Na análise comparativa identificam-se os objetivos, a focalização, os benefícios e as condicionalidades em ambos os programas. Examinam-se também os diferentes conceitos de pobreza nesses países, além do alcance dos programas tanto no que se refere ao número de famílias assistidas quanto ao volume de repasses, com destaque para a região Sudeste do México e o Nordeste brasileiro, regiões mais vulneráveis em termos econômicos, sociais e demográficos em seus respectivos países.

O estudo refere-se ao ano de 2008, tendo como fonte de dados, para o programa mexicano, os indicadores de resultados junto a Secretaria de Desenvolvimento Social

(SEDESOL) do Programa Oportunidades e, no caso brasileiro, a Matriz de Informação Social do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) com o Programa Bolsa-Família (PBF).

2. Breves considerações sobre o conceito de pobreza

A discussão conceitual sobre a pobreza e a sua medida tem sido tema para diversas pesquisas e debates mundiais. Fundamentalmente, o assunto se coloca sobre duas bases. A primeira privilegia a insuficiência de renda como critério essencial para a sua determinação e na segunda concepção o referencial é o desprovimento de necessidades básicas.

No primeiro enfoque considera-se uma renda mínima necessária para que o indivíduo alcance um padrão de vida adequado em sua sociedade ou país. No segundo caso, as condições referem-se às necessidades humanas como, por exemplo, de nutrição, saúde, habitação e vestuário. Assim, para se mensurar a pobreza de uma sociedade é preciso a priori estabelecer-se um conceito, afinal pobres serão aqueles que perante a definição escolhida, serão considerados como tal.

A utilização da renda como critério de mensuração da pobreza reside no fato de que nas economias modernas o rendimento é a forma utilizada para aquisição de bens e serviços. Portanto, se insuficiente para alcançar o atendimento das necessidades básicas de um grupo de pessoas, estas seriam classificadas como pobres, justificando o princípio da utilização da renda.

Neste ponto é preciso introduzir o conceito de pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta refere-se à incapacidade de um consumo mínimo enquanto a pobreza relativa está diretamente relacionada aos padrões de uma determinada sociedade.

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. (ROCHA, 2005a:11)

De acordo com a Declaração das Nações Unidas, a pobreza absoluta é a condição caracterizada por privação severa das necessidades humanas básicas como alimentação, qualidade da água, rede sanitária, saúde, habitação, educação e informação. Ou seja, não depende apenas da renda, mas também do acesso a serviços.

Entretanto, há duas críticas principais ao estabelecimento de um conceito na determinação das necessidades básicas de um indivíduo. A própria determinação dessas necessidades já se trata de um conceito relativo conforme alguns autores.

[...] As far as food requirements are concerned, nutritional needs depend in great measure on how active a person is, what kind of climate he or she lives in, the type of housing, and whether the standard is defined to simply ensure prolongation of life or to maintain a given standard of health. The stimulated caloric intake for an adult or woman can vary considerably depending on these factors. Moreover, even given a minimal level of calories, it is possible to fulfill this requirement very cheaply if one could live on potatoes and raw vegetables alone [...] (WOLFF 2009:95).

Wolff (2009) corrobora o desconforto de Rocha (2005a), chamando a atenção para um estudo de Rowntree (1901) usado para determinar uma linha de pobreza em York, Inglaterra. O chá era incluído como item essencial na composição de uma cesta mínima, embora seu valor nutricional fosse quase nulo. Portanto, a inclusão de itens mínimos reflete os aspectos relativos à uma cultura determinada e em uma época em particular, como é o caso da inclusão de charutos na cesta básica cubana, enquanto ao longo do último quarto do século XX seu consumo tenha sido desestimulado em virtude dos comprovados danos à saúde. A segunda crítica de Wolff (2009) refere-se às alterações do conceito de pobreza absoluta no tempo. Conforme seu estudo, os padrões atuais de pobreza absoluta nos Estados Unidos se aplicados no país em 1880 indicariam que quase toda a população deste país estaria vivendo abaixo da linha de pobreza. Por outro lado, suas estimativas indicam que em 2090 esta mesma população estaria toda acima da linha de pobreza.

Para minimizar esta problemática, a medida relativa considera um percentual determinado da mediana ou da média, da renda ou do consumo das famílias ou dos indivíduos em uma sociedade ou país. Aqueles abaixo do percentual são considerados abaixo dos padrões e, portanto pobres.

O estabelecimento de uma linha para definir a pobreza indica também subgrupos populacionais como aqueles que sequer atingem a quantidade de calorias necessárias para a sobrevivência, mesmo com as críticas que vimos anteriormente. Entretanto, seja qual for o princípio utilizado, o objetivo para a formulação de programas sociais é dimensionar o público potencial a ser atendido pelos mesmos. A questão base é tentar incorporar esse grupo de indivíduos, que a despeito do crescimento econômico, encontram-se e permanecem marginalizados. Trata-se, portanto, de um compromisso que vai além da preocupação política e econômica.

De acordo com Rodrigues et al. (1999), ao se colocar a pobreza enquanto fenômeno social surge diferentes abordagens teóricas, com destaque para a abordagem socioeconômica, que tradicionalmente tem feito uma associação entre pobreza e privação de necessidades básicas como decorrência da escassez de recursos econômicos.

Organismos internacionais como as Nações Unidas e o Banco Mundial começam a promover, a partir da década de 70 do século XX, a disseminação desse objetivo através de incentivo a programas concebidos especificamente na direção de atingir tais grupos e alcançar a evolução social de forma mais abrangente. É preciso destacar que a forma de incorporação também é pauta de debate acadêmico entre “universalistas” e “focalizadores”. Os primeiros alegam que o crescimento econômico é o motor para a incorporação, e o segundo que os programas focalizados são apenas um paliativo necessário, pois atingiriam grupos específicos. Entretanto, ambas as vertentes concordam sobre a importância dos benefícios para este grupo com risco social.

Ribas também chama para a dimensão demográfica:

o grau de pobreza que uma sociedade experimenta depende tanto do volume e da distribuição de recursos quanto do tamanho, da distribuição e das características da população entre as famílias. Assim, como se sabe, pobreza é uma consequência das condições econômicas e demográficas em determinado período. (RIBAS, 2005:6).

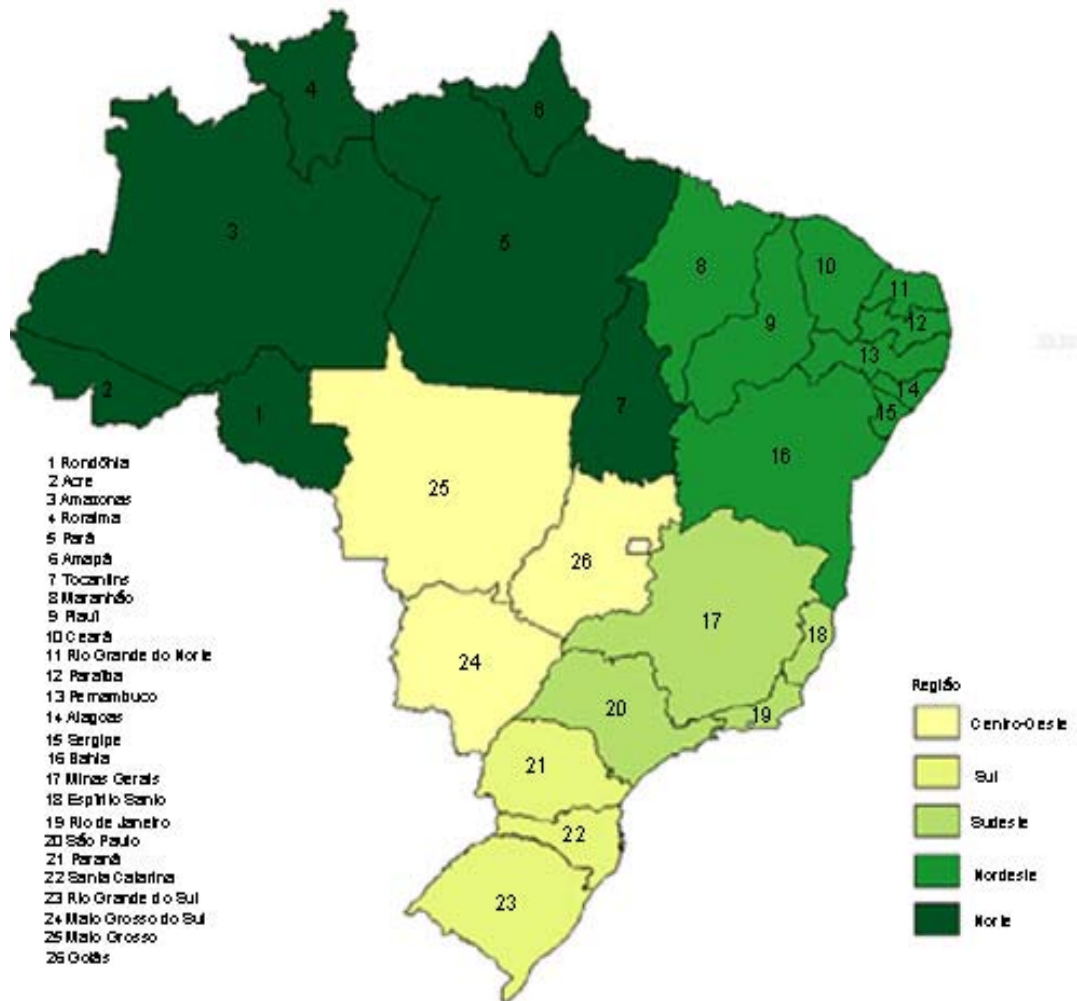
Além do aspecto demográfico, há a preocupação regional. Historicamente, o desenvolvimento econômico brasileiro privilegiou determinadas áreas em detrimento de outras, incluindo populações e mantendo outras marginalizadas (Norte e Nordeste). A complexidade do comportamento regional, ocorre, entretanto, não somente no Brasil - apontando para uma situação socioeconômica desigual e complexa em outros países, como é o caso do México, que tem na região Sudeste a maior incidência de pobres do país.

3. Incidência da pobreza no Brasil e no México: “semelhantes e separados”

O Brasil e o México são países de “peso” na América Latina, tanto em termos econômicos quanto populacional. No entanto, “destacam-se” pela elevada incidência de pobreza e concentração de renda em seus países.

Constituído por cinco regiões e 27 estados (Figura 1), a população brasileira girava em torno de 190 milhões de habitantes em 2008 (Tabela 5).

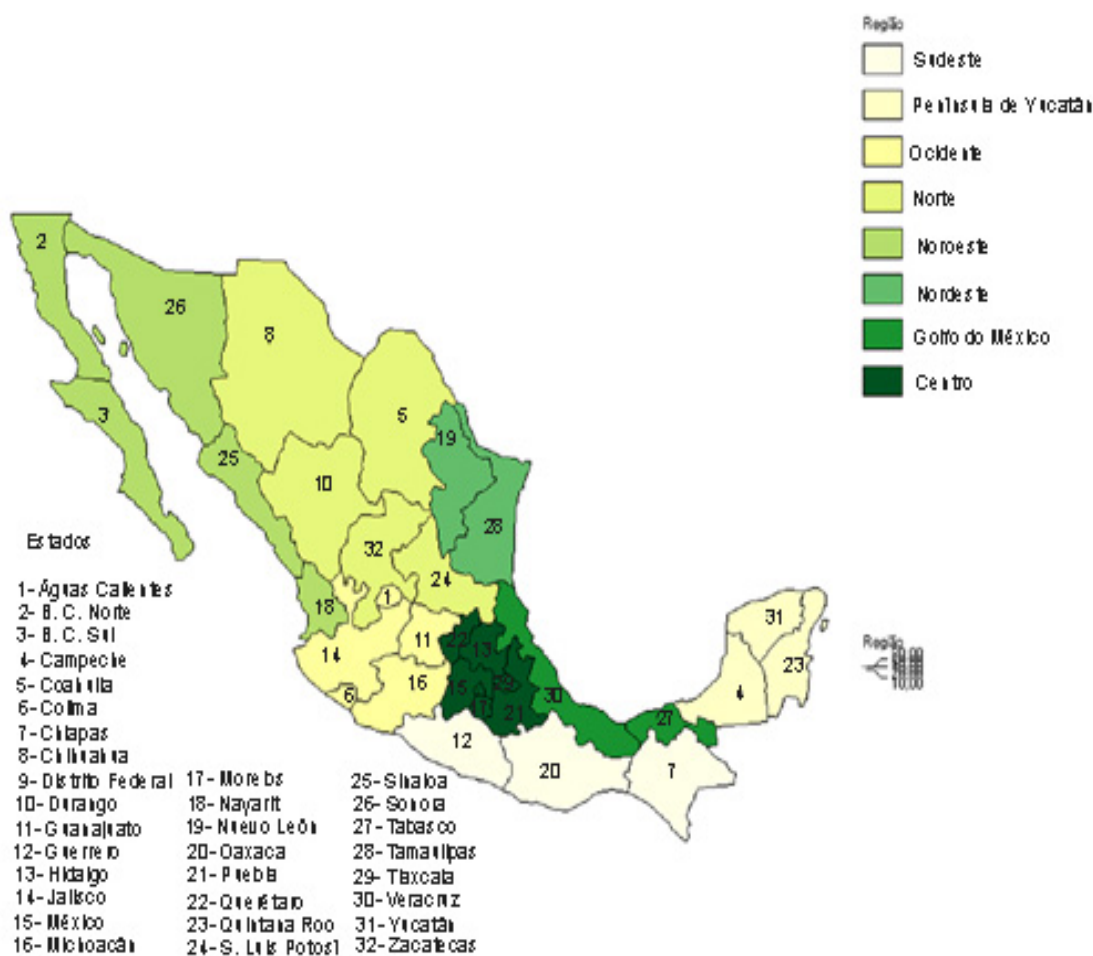
Figura 1
Divisão regional do Brasil



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2010.

O México encontra-se dividido em oito regiões econômicas, trinta e dois estados (Figura 2), e uma população estimada em torno de 107 milhões de pessoas para o mesmo ano (Tabela 6).

Figura 2
Divisão regional do México



Fonte: elaboração própria a partir de dados do INEGI, 2010.

Ao compararmos a pobreza em diferentes dimensões (educação, seguridade social e características dos domicílios), tais indicadores apontam para resultados parecidos entre a população total brasileira e a mexicana. As maiores diferenças situam-se entre os 20% mais pobres em ambas as nações (Tabela 1).

Tabela 1
Avaliação da pobreza em diferentes dimensões
Brasil e México - 2008

Dimensão	Brasil 20% mais pobres	Total	México 20% mais pobres	Total
Educação				
Porcentagem de crianças entre 8 e 12 anos que não estão na escola	1,9	1,35	3,4	2,1
Porcentagem de pessoas maiores de 15 anos analfabetas	19,1	11,3	17,9	7,6
Porcentagem de pessoas maiores de 15 anos com primário incompleto*	69,7	45,0	41,7	23,2
Porcentagem de chefes de domicílio com educação básica ou mais**	23,4	46,6	23,3	47,0
Seguridade				
Porcentagem da população ocupada sem direito à previdência *	81,6	43,19	92,2	65,2
Porcentagem de chefes de domicílio sem previdência *	50,7	27,35	92,3	72,0
Porcentagem de domicílios sem cobertura de programas sociais ou seguridade	NE**	NE	31,0	44,1
Características dos domicílios				
Domicílios com piso de terra	NE	NE	18,9	6,1
Domicílios sem energia elétrica	4,6	1,4	3,2	1,1
Domicílios sem rede de água	23,0	7,3	25,4	11,3
Domicílios sem telefone	87,4	55,5	81,7	52,5
Domicílios sem refrigerador	24,3	7,9	42,7	17,2
Domicílios sem máquina de lavar	87,7	58,4	76,9	48,3

Fonte: elaboração própria a partir da PNAD 2008 e CONEVAL 2009.

* Para o Brasil considerou-se aqueles sem contribuição para o Instituto de Previdência enquanto no México são pessoas sem acesso à saúde.

**NE= Não existe

No tocante à educação, dentre os 20% mais pobres, em 2008, 69,7% das pessoas maiores de 15 anos de idade tinham apenas o primário incompleto no Brasil, contra 41,7% do México. Por outro lado, quanto ao indicador de seguridade social a situação mostra-se mais precária para o México, com 92,3% dos chefes de domicílio, contra 50,7% no Brasil sem previdência social. Com relação às características dos domicílios, as maiores diferenças entre o Brasil e o México referem-se ao percentual de domicílios sem refrigerador, com 42,7% no México, e 24,3% no caso brasileiro.

A próxima subseção aborda os diferentes conceitos de pobreza no Brasil e no México, destacando a incidência da pobreza nas regiões mais vulneráveis economicamente e socialmente do Brasil (Nordeste) e do México (Sudeste).

3.1 O mapa da pobreza no Brasil

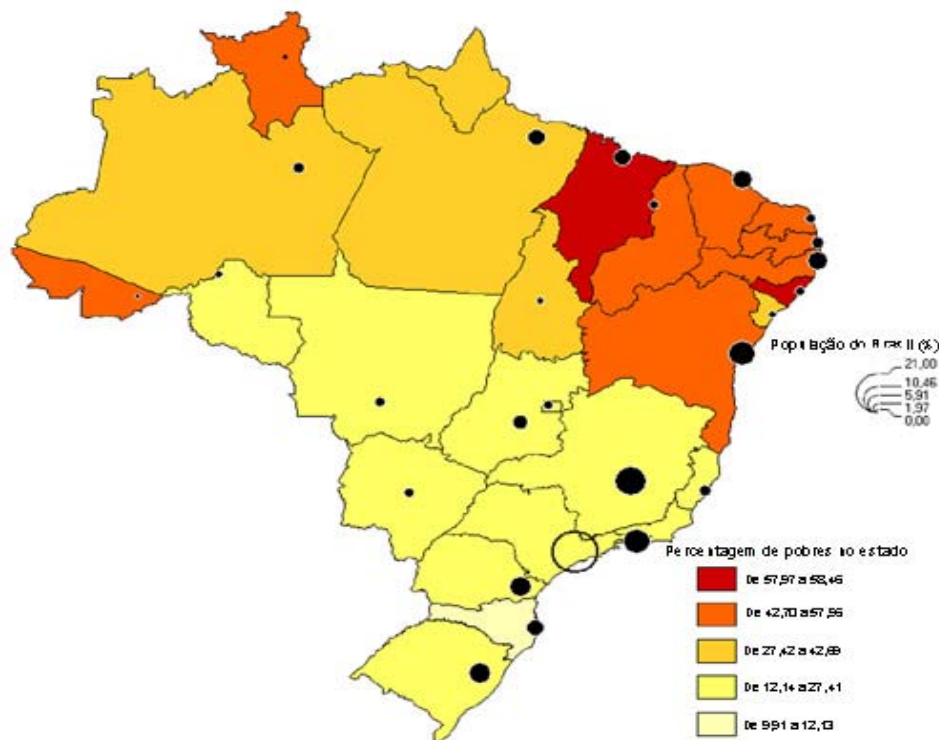
No Brasil inexistia uma linha de pobreza oficial, entretanto, pesquisadores associados a instituições públicas que atuam em pesquisa ou combate a problemas de pobreza, utilizam dados do IBGE (Censo, PNAD e POF) para criar metodologias para linhas de cortes.

De um lado, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considera indigentes as pessoas com renda *per capita* igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo, e pobre todos os indivíduos com renda *per capita* igual ou inferior a 1/2 salário mínimo. Por sua vez, o Programa Bolsa Família, alvo deste estudo, classifica as famílias entre aquelas que estão em situação de extrema pobreza e de pobreza. As faixas utilizadas para a formação desses grupos mudaram ao longo dos anos, em decorrência de ajustes baseados no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Em 2004, quando a MP 132/03 foi transformada na lei 10.836/04 eram consideradas famílias extremamente pobres aquelas que possuíam uma renda familiar *per capita* de até R\$ 50,00 e famílias pobres aquelas com renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00. Em Março de 2006, o decreto N° 5.749 passou as linhas de corte para até R\$ 60,00 (famílias extremamente pobres) e no máximo R\$120,00 (famílias pobres). Após três anos houve um novo reajuste, com o decreto 6.824 de abril de 2009, que passou as linhas de corte para R\$ 69,00 (famílias extremamente pobres) e até R\$ 137,00 (famílias pobres), sendo que o decreto 6.917 de julho de 2009 “arredondou esses” valores para R\$70,00 e R\$ 140,00.

A partir dessa linha de corte, de acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), os estados situados na região Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam a menor incidência de pobreza no Brasil (Figura 3 e

Tabela 2). Por sua vez, aquelas Unidades da Federação que fazem parte da região Norte e, notadamente, do Nordeste apresentam maior proporção de pobres do país.

Figura 3
Distribuição da população e da pobreza (estimativa)
UFs do Brasil - 2004



Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDS, 2010.

Em 2004, dos 181,5 milhões de habitantes do Brasil, 27,77% de sua população residiam nos nove estados que forma a região Nordeste. Entretanto, 51,37% de sua população estão em condição de pobreza (Tabela 2)⁴.

Segundo estimativas do IPEA (2004), os estados do Maranhão (58,46%), Alagoas (58,17%), Piauí (54,76%), Ceará (53,44%) e Paraíba (52,05%) apresentam a maior incidência de pobreza do país. Por sua vez, Sergipe (40,43%), Rio Grande do Norte (45,02%), Bahia (48,44%) e Pernambuco (49,91%) possuem valores abaixo da média regional, todavia acima da média das demais UFs do país (Figuras 2 e 3).

⁴ Os valores das demais UFs foram omitidos.

Tabela 2
Estimativa da população e do número de pessoas em condição de pobreza
UFs da região Nordeste - Brasil - 2004*

Unidade da Federação	População estimada		Pobres (IPEA 2004) em relação à população da UF (estimativa)	
	Abs	(%)		
Maranhão	6.021.504	3,32	3.520.171,24	58,46
Piauí	2.977.259	1,64	1.630.347,03	54,76
Ceará	7.976.563	4,39	4.262.675,27	53,44
Rio Grande do Norte	2.962.107	1,63	1.333.540,57	45,02
Paraíba	3.568.350	1,97	1.857.326,18	52,05
Pernambuco	8.323.911	4,58	4.154.463,98	49,91
Alagoas	2.980.910	1,64	1.733.995,35	58,17
Sergipe	1.934.596	1,07	782.157,16	40,43
Bahia	13.682.074	7,53	6.627.596,65	48,44
Nordeste	50.427.274	27,77	25.902.273,42	51,37
Brasil	181.581.024	100,00	-	-

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, 2010.

*Dados trabalhados pelas autoras.

3.2 O mapa da pobreza no México

No México, o órgão responsável pela definição das linhas e critérios de pobreza é o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), conforme estabelecido pela Lei Geral de Desenvolvimento Social (LGDS). O fenômeno da pobreza é considerado em seu caráter multidimensional. Para tanto, a identificação do grupo alvo incorpora a renda corrente *per capita*, acesso aos serviços de saúde, acesso a seguridade social, qualidade da habitação, acesso aos alimentos e o grau de coesão social. De acordo com a metodologia adotada definiram-se três dimensões de pobreza com as seguintes características:

- (1) Alimentar: incapacidade para obter uma cesta básica alimentar, mesmo se utilizando de toda a renda disponível do domicílio;
- (2) Capacidades: insuficiência de renda disponível para adquirir a cesta básica e efetuar os gastos necessários em saúde e educação, mesmo se utilizando toda renda do domicílio para este fim;
- (3) Patrimônio: insuficiência de renda disponível para adquirir a cesta básica alimentar, bem como realizar gastos necessários em saúde, vestuário, educação, habitação e transporte, mesmo se utilizando toda a renda do domicílio exclusivamente para o pagamento destes bens e serviços.

De acordo com as estimativas do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI), em 2005, o México contava com uma população total de 103 milhões de habitantes,

com 18,15% desta em condição de pobreza alimentar, 25,13% em pobreza de capacidades e, aproximadamente metade (48,20%) na situação de pobreza de patrimônio (Tabela 3).

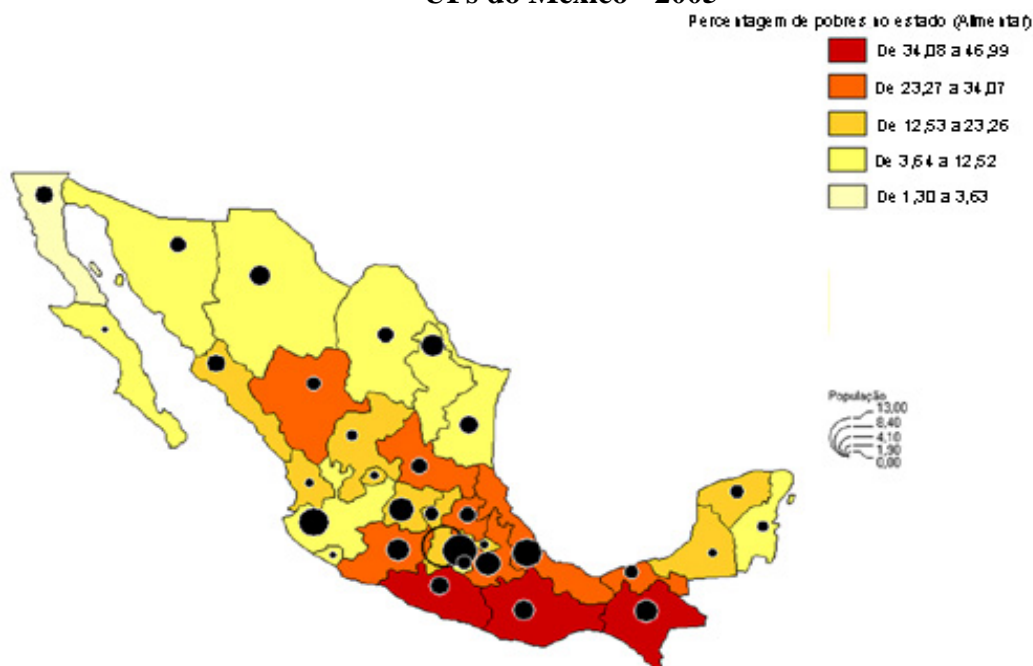
Tabela 3
Estimativa da população e do número de pessoas em condição de pobreza
UFs da região Sudeste - México - 2005

Unidade da Federação	População estimada	Pobreza alimentar		Pobreza capacidades		Pobreza patrimônio	
		Abs	(%)	Abs	(%)	Abs	(%)
Chiapas	4.293.459	2.017.517	46,99	2.399.233	55,88	3.248.450	75,66
Guerrero	3.115.202	1.308.907	42,02	1.562.758	50,17	2.187.390	70,22
Oaxaca	3.506.821	1.337.597	38,14	1.644.680	46,90	2.384.776	68,00
Sudeste	10.915.482	4.664.021	42,73	5.606.671	51,36	7.820.616	71,65
Nacional	103.263.388	18.737.373	18,15	25.950.690	25,13	49.772.697	48,20

Fonte: CONEVAL 2007 com base no INEGI.

Os resultados da pobreza apontam sua concentração nos estados que compõem a região Sudeste mexicana⁵ (Figuras 4, 5 e 6). Chiapas (2005), segundo estimativas do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), é a Unidade da Federação com maior incidência de pobreza alimentar, ao apresentar 47% de sua população nesta situação, seguida por Guerrero (42%) e Oaxaca (38%).

Figura 4
Distribuição da população e da pobreza alimentar (estimativa)
UFs do México - 2005

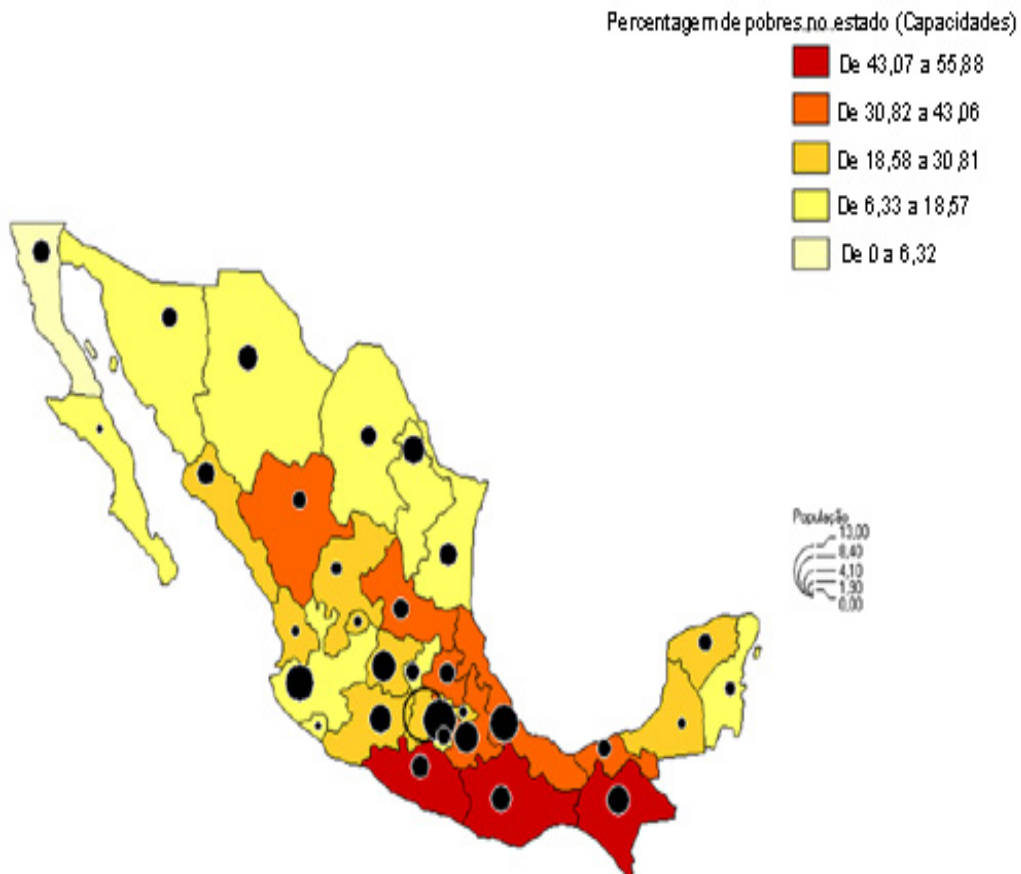


Fonte: CONEVAL, 2007

⁵ As demais Unidades da Federação foram omitidas na Tabela.

Com relação à pobreza de capacidades, a dinâmica é praticamente a mesma revelada anteriormente (alimentar), com Chiapas possuindo 56% de sua população nesta condição, Guerrero detém 50%, e Oaxaca apresenta 47% (Tabela 3 e Figura 5).

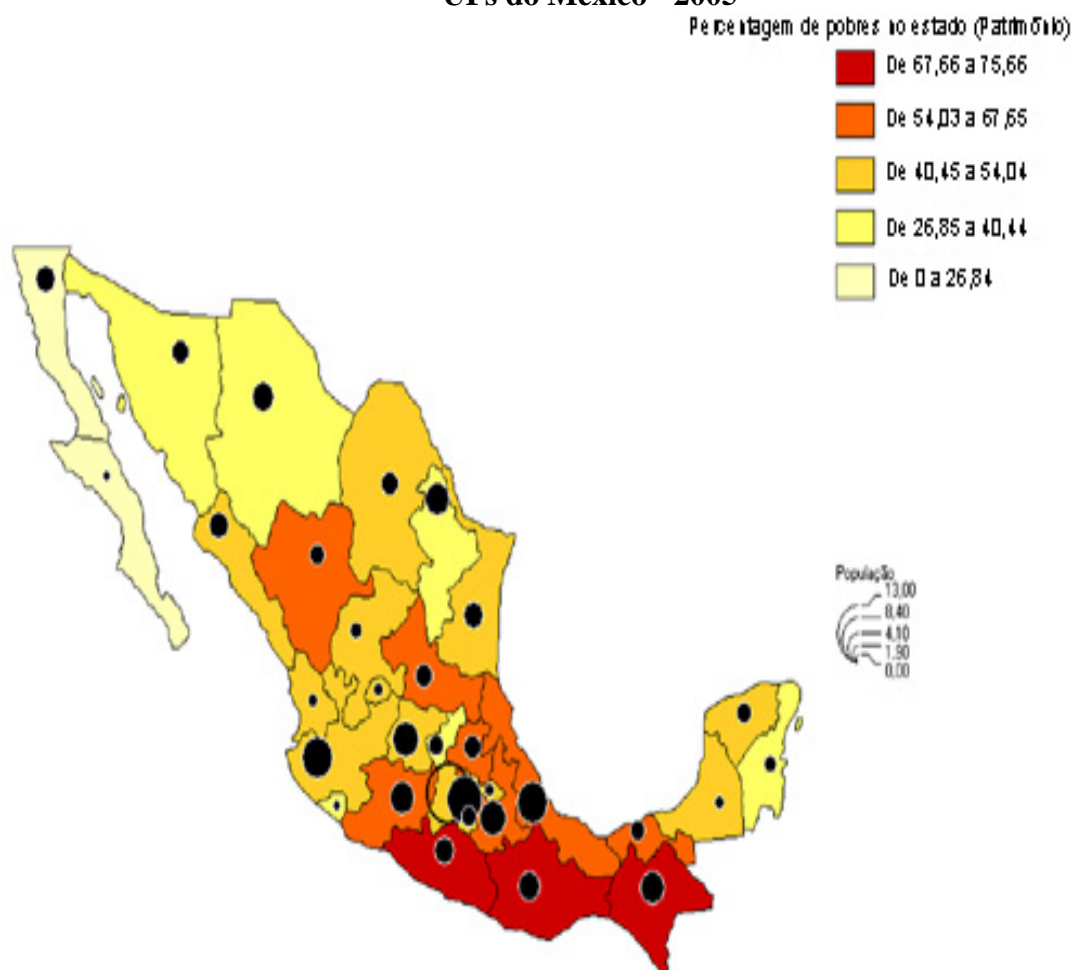
Figura 5
Distribuição da população e da pobreza de capacidades (estimativa)
UFs do México - 2005



Fonte: CONEVAL, 2007

Da mesma forma, a pobreza de patrimônio também apresenta as maiores incidências em Chiapas (76%), seguido por Guerrero (70%) e Oaxaca (71,65%).

Figura 6
Distribuição da população e da pobreza de patrimônio (estimativa)
UFs do México - 2005



Fonte: CONEVAL, 2007.

Apesar de possuir somente 10,57% da população mexicana, a região Sudeste detém quase um quarto (24,90%) da pobreza alimentar do país, 21,50% da pobreza de capacidades e 15,70% da pobreza do patrimônio. Para as três dimensões de pobreza, Chiapas apresenta os resultados mais sofríveis, seguido por Oaxaca e Guerrero.

Tabela 4
População estimada e distribuição da pobreza (%)
UFs da região Sudeste – México - 2005

Unidade da Federação	População estimada	Pobreza alimentar	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimônio
Chiapas	4,16	10,80	9,20	6,50
Guerrero	3,02	7,00	6,00	4,40
Oaxaca	3,40	7,10	6,30	4,80
Sudeste	10,57	24,90	21,50	15,70
Nacional	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CONEVAL 2007 com base no INEGI.

4. Focalização, benefícios e condicionalidades

Os programas de Transferências de Renda Condicionada (TRC) do Brasil (Programa Bolsa Família) e do México (Programa Oportunidades) possuem pontos distintos e em comum. As principais diferenças estão relacionadas ao formato dos programas. A semelhança entre eles se dá fundamentalmente do ponto de vista conceitual, pois ambos possuem como unidade de abordagem a família, e as mulheres como beneficiárias preferenciais.

No caso do programa brasileiro, de acordo com Rocha (2005b), com a população empobrecida, de uma forma geral, era preciso focalizar as políticas para a obtenção de melhores resultados. Assim, a família passa a ser utilizada como unidade de análise para se atingir a população objetivo⁶. Com relação ao programa Oportunidades, segundo o Sub-Secretário de Evaluación, Planeación y Prospectiva de SEDESOL:

dado que la familia desempeña, de manera natural, un papel fundamental em las relaciones sociales de los mexicanos, tomar esta institución como pilar em La operación de programas sociales mejorará su grado de éxito (SZÉKELY 2003:26 APUD ROCHA 2005b:7).

4.1 Programa Bolsa Família

Em outubro de 2003 foi editada a medida provisória N°. 132 transformada em lei em janeiro de 2004, criando o Programa Bolsa Família. Os diversos programas existentes, até então, passam a ser consolidados em um único, o Programa Bolsa Família, que progressivamente reunirá os beneficiários dos demais programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás)⁷.

O público alvo do PBF são famílias que estão em situação de extrema pobreza e de pobreza. As famílias que estão em situação de extrema pobreza recebem o benefício básico independentemente da composição familiar. Por sua vez, as famílias consideradas pobres recebem, além do benefício básico, o variável, desde que tenham gestantes, nutrízes ou crianças e/ou adolescentes de até quinze anos em sua composição. O benefício variável se

⁶ Tomar a família como unidade de análise traz uma questão. Segundo Rocha (2005) não é a família como um ente coletivo que proporciona o cuidado com os membros, mas sim as mulheres. Portanto, os programas com condicionalidades podem acabar por sobrecarregar as mesmas já que elas ficam responsáveis não apenas pela administração dos recursos, mas pelo cumprimento das condicionalidades por parte dos restantes dos membros da família.

⁷ Os beneficiários dos demais programas passam para o Programa Bolsa Família (PBF), sob a justificativa de evitar a sobreposição, de maneira a aumentar o número de beneficiados e elevar o benefício pago por família. Se por acaso ocorresse alguma perda financeira na migração, a família passaria a receber o denominado Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) por tempo determinado.

altera em função do número de crianças, com um teto máximo de três crianças por família. (MDS, 2010)

Em dezembro de 2007 a MP 411, introduziu o Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ), que estendeu a prerrogativa aos jovens de até 17 anos, com o valor de R\$ 30,00 para cada adolescente de 16 ou 17 anos matriculado na escola, em família com até dois jovens.

As faixas utilizadas para a formação desses grupos mudaram ao longo dos anos, em decorrência de ajustes baseados no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A partir de 2009 as linhas de cortes passam a ser R\$ 70,00 e R\$ 140,00, com o valor do benefício básico de R\$ 68,00, o benefício variável de R\$22,00, o BVJ de R\$33,00 e o valor máximo recebido por uma família atingindo o teto de R\$ 200,00 (Quadro 1).

Quadro 1
Benefícios do Programa Bolsa Família
Brasil – 2009

Benefício básico	R\$ 68,00
Benefício variável	R\$ 22,00
Benefício variável jovem	R\$ 33,00
Valor máximo	R\$ 200,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, 2010

No tocante as condicionalidades, as famílias beneficiadas com os programas assumem compromissos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Na dimensão educacional as exigências são matrícula e frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e frequência mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. No aspecto de saúde exige-se o acompanhamento do calendário vacinal para as crianças de até 7 anos e o pré-natal das gestantes. Na dimensão da assistência social existem ações socioeducativas para as crianças e adolescentes de até 15 anos em situação de trabalho infantil. Tais condições visam criar chances para que as famílias superem sua condição de pobreza ou extrema pobreza. (MDS, 2010)

4.2 Programa Oportunidades

O Programa Oportunidades teve a sua origem no programa conhecido como Progres, que se iniciou em 1997 (com cobertura apenas na área rural). Em 2001, o programa foi expandido para a área urbana e passou a ser chamado de Oportunidades. O mesmo opera na área de saúde, educação e alimentação, e se distribui em seis componentes: alimentação, educação, jovens com oportunidades, saúde, idosos e energético (Quadro 2).

Para a formação do grupo alvo, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL) utiliza critérios geográficos, localizando as áreas que apresentam os mais baixos indicadores socioeconômicos e demográficos⁸. Essas áreas são definidas como zonas de atendimento as famílias em condições de extrema pobreza. A linha que a define tem como unidade de medida o rendimento familiar *per capita* diário inferior a US\$ 1,79 dólares nas áreas rurais e US\$ 2,34 dólares nas áreas urbanas. (DRAIBE, 2007).

Dentre os seis componentes, o alimentar visa a melhoria da alimentação (qualidades, quantidade e diversidade) dos beneficiários do programa, a partir de uma transferência bimestral de recursos, geralmente, entregue as mães de família, para as crianças entre 6 meses e 23 meses e para as crianças entre 2 e 5 anos que apresentem desnutrição, e para as mulheres grávidas e nutrízes⁹

O componente educação visa estabelecer ações orientadas ao aumento de matrículas e diminuição da evasão escolar, com algumas escolhas importantes quanto as relações de gênero. São concedidas bolsas de estudos para crianças e jovens inscritos entre a 3ª série do primário e a os matriculados até o último ano da educação média superior. Os valores das bolsas são transferidos bimestralmente para as titulares do programa, pelo período escolar de 10 meses. Esses valores vão aumentando de acordo com a série, e são superiores para as mulheres a partir do primeiro ano do secundário até a conclusão da educação média superior. Além desse benefício, também é ofertado valores para a aquisição de material escolar.

O componente “Jovens com Oportunidades” é um incentivo monetário para o estudante que está matriculado entre a 3ª série do secundário e na educação média superior. Entretanto, este deve concluir sua educação média superior antes de completar 22 anos. O bolsista acumula pontos ao longo desses anos, que podem ser convertidos em dinheiro (o recurso fica retido em caderneta de poupança).

⁸ As regiões só serão consideradas aptas para fazer parte do Programa Oportunidades se apresentarem condições de acessibilidades e capacidade de oferta de serviços de Saúde e Educação (ROCHA, 2005).

⁹ A partir de 2008 se repassa um valor adicional de \$120 pesos mensais às famílias, a fim de compensar a elevação internacional dos preços dos alimentos.

Quadro 2
Benefícios do Programa Oportunidades
México – 2008

Alimentação	Complemento nutricional as crianças de 6 a 23 meses e de 2 a 5 anos, com peso baixo e mulheres grávidas e lactantes - \$ 195,00 por família. Além do apoio alimentar viver melhor, no valor de \$120,00 para compensar a alta dos alimentos.
Educação	No máximo \$1.010,00 para família com filhos na educação básica e \$1.850,00 com filhos na educação média superior.
Jovens com oportunidades	US\$ 300,00 depositados em uma conta para bolsistas que concluem o nível médio superior
Saúde	Oferta do pacote básico de saúde, além de capacitação em saúde e nutrição
Idosos	\$ 275,00 por idoso
Componente Energético	\$ 55,00 por família
Renda Máxima*	\$ 1.655,00 para famílias com filhos na educação básica e \$ 2.495,00 com filhos na educação média superior

Fonte: Diário Oficial, Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDESOL, Dezembro de 2008

*Não inclui o valor do componente Jovens com Oportunidades, que bimestralmente é transferido às mulheres (titulares responsáveis) pelo período escolar de dez meses.

O componente “Saúde” oferta gratuitamente um “pacote de saúde” para melhorar o estado nutricional das crianças abaixo de cinco anos de idade e das mulheres gestantes e em fase de amamentação (prevenindo a desnutrição), através da distribuição de complementos alimentares, vigilância e controle do estado nutricional desse grupo, além de atividade educacionais sobre nutrição e alimentação.

O componente “Idoso” foi introduzido em 2006, oferecendo apoio monetário mensal, transferido bimestralmente, para cada membro com mais de 70 anos, com o objetivo de melhorar as condições de vida dos idosos, desde que o mesmo seja integrante de uma família beneficiária e resida em uma localidade com mais de 10.000 habitantes.

O componente “Energético” é de \$50,00 pesos, aproximadamente, por domicílio, para compensar os gastos com energia (luz, gás, carvão, lenha, combustível, entre outros).

Como condicionalidades o programa exige que as beneficiárias inscrevam os menores de 18 anos nas escolas e os jovens de até 21 anos nas escolas de educação média superior. A família deve estar registrada nas unidades de saúde, comparecendo a todas as visitas agendadas e devendo participar mensalmente de ações educativas para o autocuidado da saúde. Além disso, os idosos devem realizar pelo menos oito visitas médicas. (FONSECA, 2010).

5. Tamanho da população e número de beneficiários

De acordo com o IBGE, a população estimada, do Brasil, em 2008, seria de aproximadamente 190 milhões de habitantes, com 28% desta localizada na região Nordeste, que se destaca como a segunda região mais populosa do país, com cerca de 53 milhões de pessoas (Tabela 5). Dentre as nove UFs do Nordeste, a Bahia detém 7,65% da população do Brasil, seguida por Pernambuco (4,61%) e o Ceará (4,46%). Por sua vez, Piauí (1,64%), Rio Grande do Norte (1,64%) e Sergipe (1,05%), são os estados menos povoados.

No tocante ao número de famílias beneficiárias com o Bolsa Família, no ano de 2008, o programa assiste aproximadamente 10,6 milhões de famílias pobres no Brasil. Ao considerarmos uma média de quatro indivíduos por família, isto representa aproximadamente 42 milhões de pessoas ou 23% da população brasileira atendida pelo PBF. Conforme Draibe (2006:139):

El Programa ya alcanzó dimensiones respetables: da cobertura aproximadamente 8,8 millones de familias y se ubica por tanto entre los más grandes programas internacionales de este tipo; asimismo, registra ya algunos resultados positivos, por lo que ha sido destacado tanto por la opinión pública nacional como por varias agencias multilaterales como una iniciativa exitosa o un caso ejemplar de buena práctica en el combate a la pobreza.

A análise regional aponta que o Nordeste, sozinho, detém mais da metade (51,58%) das famílias pobres beneficiadas pelo PBF. Em outras palavras, de cada dez famílias assistidas com esse programa, cinco estão nessa região. Vale frisar que, em 2004, o IPEA estimou que o país tivesse aproximadamente 11 milhões de famílias pobres, com o Nordeste detendo quase metade (49,53%) do total da pobreza brasileira (5.499.039).

A abordagem estadual mostra que o estado da Bahia possui o maior número (13%) de famílias assistidas pelo PBF, e Sergipe, por outro lado, mantém o menor número de beneficiários (1,7%).

O Bolsa Família destaca-se por ser um programa com alto grau de cobertura. Ao relacionarmos o número total de famílias pobres atendidas pelo PBF (10.557.996) e a população total (189.604.313) brasileira, observa-se que 5,57% da população do país foram atendidos por este programa em 2008. No caso do Nordeste, o número médio de famílias cadastradas no PBF situa-se acima da média nacional, atingindo 10,26% da população nordestina, representando duas vezes mais a média de cobertura nacional. Somente os estados do Sergipe (9,0%), Rio Grande do Norte (9,42%), Bahia (9,47%), e Pernambuco (10,30%),

tiveram cobertura abaixo da média regional (10,26%), mas bem acima da média registrada em nível nacional (5,57%).

Tabela 5
Estimativa da população e famílias beneficiárias com o Bolsa Família
Brasil - 2008

Estado	População em 2008 (estimativa)	População em relação ao total do Brasil	Famílias beneficiárias	Famílias beneficiárias (%)	Famílias beneficiárias em relação à população estimada (%)
Alagoas	3.127.557	1,65	347.585	3,29	11,11
Bahia	14.502.575	7,65	1.372.763	13,00	9,47
Ceará	8.450.527	4,46	870.153	8,24	10,30
Maranhão	6.305.539	3,33	729.610	6,91	11,57
Paraíba	3.742.606	1,97	410.707	3,89	10,97
Pernambuco	8.734.194	4,61	881.591	8,35	10,09
Piauí	3.111.196	1,64	360.622	3,42	11,59
Rio G. do Norte	3.106.430	1,64	292.522	2,77	9,42
Sergipe	1.999.374	1,05	179.875	1,70	9,00
Região Nordeste	53.079.998	28,00	5.445.428	51,58	10,26
Demais Regiões	136.524.315	72,00	5.112.568	48,42	3,74
Total Brasil	189.604.313	100,00	10.557.996	100,00	5,57

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, 2010

*Dados trabalhados pelas autoras.

Com relação ao programa Oportunidades, a Tabela 6 apresenta a estimativa da população mexicana, bem como o número de famílias assistidas por este programa. Segundo estimativas do INEGI, em 2008 o México possui uma população de aproximadamente 107 milhões de habitantes, com 11 milhões de pessoas residindo na região Sudeste, que é formada por três estados: Chiapas (4,19%), Oaxaca (3,32%), e Guerrero (2,93%) que em conjunto totalizam 10,44% da população do país.

No tocante ao número de famílias assistidas pelo Programa Oportunidades, por regiões, este programa mostra semelhança com o PBF no Brasil. Ambos os programas tem como principal objetivo assegurar condições para cortar o ciclo de pobreza intergeracional em seus respectivos países. Em 2008, o Oportunidades atende a 5,0 milhões de famílias mexicanas, com um quarto (25,62%) na região Sudeste, distribuídos da seguinte forma: 11,11% residentes em Chiapas, 8,08% em Oaxaca e 6,44% em Guerrero.

Tabela 6
Estimativa da população e famílias beneficiárias com o Oportunidades
México - 2008

Estado	População em 2008 (estimativa)	População em à relação ao total do México	Famílias beneficiárias	Famílias beneficiárias (%)	Famílias beneficiárias em relação à população estimada (%)
Chiapas	4.483.886	4,19	556.596	11,11	12,41
Guerrero	3.143.292	2,93	322.692	6,44	10,27
Oaxaca	3.551.710	3,32	404.689	8,08	11,39
Região Sudeste	11.178.888	10,44	1.283.977	25,62	11,49
Demais Regiões	95.943.440	89,56	3.727.000	74,38	3,88
Total México	107.122.328	100,00	5.010.977	100,00	4,68

Fonte: INEGI e SEDESOL, 2010.

Disponível em: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/indicadores_de_resultados

No tocante à cobertura do Oportunidades, a Tabela 6 indica que 4,68% dos habitantes do México são beneficiados por este programa. Quando comparado ao Bolsa Família, observa-se que a cobertura do programa brasileiro é maior, ao atingir 5,57% da sua população em 2008 (Tabela 5). Por outro lado, a média de cobertura do Oportunidades em relação a população da região Sudeste do México (11,49%), mostra-se acima da média do país (4,68%), e superior a média da região Nordeste do Brasil (10,26%). Este resultado indica que, de um lado, a cobertura do Bolsa Família, no Brasil, é maior do que o Oportunidades no México. Por outro lado, a região mais carente do México (Sudeste) tem cobertura ligeiramente maior do que a região Nordeste do Brasil. Mas, de modo geral, a cobertura nacional e regional desses dois programas é bem próxima.

6. Recursos emitidos com os Programas de Transferência de Renda

6.1 Programa Bolsa Família

A análise da evolução dos gastos do Governo Federal com os programas de transferência de renda se faz importante, na medida em que tais programas tem sido alvo de elogios por alguns setores e de críticas por outros.

Com a unificação dos programas remanescentes (Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação), e a conseqüente redução no número de famílias pobres beneficiadas com estes programas, observa-se tendência de queda no volume dos recursos destinados aos programas remanescentes. No Brasil, o montante alocado para os programas

remanescentes representa cerca de R\$ 34 milhões em 2008. Desse total, o Nordeste concentra R\$ 20,9 milhões ou 61,67% do valor dos recursos, apresentando, portanto, maior demora no processo de integração entre os programas remanescentes e o Bolsa Família. O restante do país fica com 38,33% do valor dos benefícios, o que aponta para maior agilidade na unificação entre os programas.

Tabela 7
Recursos emitidos com os Programas Remanescentes e o Bolsa Família
Brasil - 2008

Local	Programas Remanescentes (Milhões de Reais)		Bolsa Família (Bilhões de Reais)	
	Abs	%	Abs	%
Alagoas	733.540	2,17	351.696.815	3,32
Bahia	4.915.415	14,54	1.423.078.114	13,42
Ceará	3.590.060	10,62	891.827.792	8,41
Maranhão	1.006.560	2,98	802.131.232	7,56
Paraíba	1.648.455	4,88	420.649.317	3,97
Pernambuco	4.984.015	14,74	904.677.146	8,53
Piauí	1.612.800	4,77	378.091.695	3,56
Rio G. do Norte	1.935.855	5,73	288.424.121	2,72
Sergipe	420.150	1,24	192.078.898	1,81
Região Nordeste	20.846.850	61,67	5.652.655.130	53,29
Demais Regiões	12.957.130	38,33	4.953.845.063	46,71
Total Brasil	33.803.980	100,00	10.606.500.193	100,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, 2010

*Dados trabalhados pelas autoras.

A distribuição dos recursos por UFs do Nordeste em 2008 aponta Pernambuco como o estado que mais se beneficia com os programas remanescentes (14,74%), seguido pela Bahia (14,54%) e o Ceará (10,62%). Esses três estados recebem quase 40% do volume dos recursos destinados a esses programas, apontando para a delonga entre a unificação dos programas remanescentes e o PBF.

No tocante aos gastos com o Bolsa Família, o valor acumulado do programa, em 2008, representa R\$ 10,6 bilhões (cerca de 6,0 bilhões de dólares¹⁰), com o maior montante, 53,29% ou R\$ 5,6 bilhões destinados à região Nordeste. Quando comparado os gastos do PBF (0,38% do PIB de 2008) com os juros da dívida (6% do PIB ou R\$162 bilhões de reais¹¹ em 2008), este programa é relativamente barato, além de ter beneficiado 10,5 milhões de famílias pobres no país em 2008, sendo 51,58% (5,5 milhões) delas na região Nordeste (Tabela 5).

Apesar das críticas as políticas de combate à pobreza mediante a concessão de renda, esses programas juntamente com a estabilização da economia, o aumento real do salário

¹⁰ Cotação do Banco Central do Brasil – data: 18.06.2010.

¹¹ Comunicado da Presidência, n°.22, IPEA, 2009.

mínimo e a queda dos juros a partir de 2004, tem reduzido a pobreza no Brasil, conforme indica o relatório da Organização das Nações Unidas:

No Nordeste também houve um declínio maior da miséria. A redução da diferença das taxas de pobreza extrema entre a região e o Sudeste, por exemplo, foi de 59%. Em 1993, era de 18,2 pontos percentuais, e em 2005, 7,5 pontos. Dada a dimensão da pobreza extrema no Nordeste, para que a taxa brasileira continue a cair no mesmo ritmo é indispensável que o país mantenha a queda acelerada na região. Assim, é importante garantir, como nos últimos anos, uma rede de proteção social fortalecida e o aprimoramento de ações de desenvolvimento regional (PNUD, 2007).

A análise estadual indica que a Bahia se destaca ao receber 13,42% da distribuição nacional do PBF, seguido por Pernambuco com 8,53%, Ceará (8,41%), e Maranhão (7,56%). A distribuição do valor dos recursos dos programas por UFs é feito a partir do número de beneficiários em cada estado.

O relatório da ONU também aponta resultados positivos sobre os indicadores sociodemográficos do Brasil:

A diminuição da porcentagem de pessoas que ganham menos de US\$ 1 dólar por dia foi acompanhada da redução das desigualdades em vários níveis. A pobreza caiu mais entre os pretos e pardos do que entre os brancos, por exemplo. Em 1993, 15% dos negros viviam em situação de pobreza extrema e, em 2005, a porcentagem caiu para 6%. No mesmo período, os números recuaram de 4,9% para 2,5% entre os brancos. Apesar dos avanços, a miséria ainda atinge mais os negros. Em 2005, os brancos representavam 88,4% do topo da pirâmide brasileira e 26,5% do décimo mais pobre. Já os negros eram 73,5% dos mais pobres e apenas 11,6% dos mais ricos. (PNUD, 2007).

6.2 Programa Oportunidades

Em 2008, o governo do México destinou aproximadamente 38 mil milhões de pesos (3 bilhões de dólares ou o equivalente a 0,30% do PIB)¹² ao Programa Oportunidades, com 25,50% do seu valor distribuído na região mais pobre do país (região Sudeste). Chiapas é o estado do Sudeste que recebe o maior aporte financeiro (10,96%), seguido por Oaxaca (7,96%) e Guerrero (7,96%). Tal distribuição está diretamente relacionada com o número de famílias assistidas pelo Oportunidades em cada estado (Tabela 6), relação esta praticada pelo Bolsa Família no Brasil.

Um programa com ótima focalização também permite um impacto forte sobre a desigualdade com custo fiscal reduzido. Ou seja, os PTCRs [Programas de Transferência Condicionada de Renda] são um meio altamente custo-efetivo para a redução da desigualdade de renda, como demonstram os casos do Brasil e do México. Mas mesmo nesses países, nos quais os PTCRs atingiram uma escala que permite influenciar a distribuição de renda, seu peso na renda total ainda é bastante

¹² Cotação do Banco Central do Brasil – data: 18.06.2010.

reduzido. Isto quer dizer que é possível expandir a cobertura e/ou o valor dos benefícios e obter impactos ainda maiores sobre a desigualdade. (SOARES et al., 2007:25)

Em 2008, 44,83% (17 mil milhões de pesos) dos gastos com o Oportunidades foi destinado a bolsa de estudo. Alimentação foi o segundo componente a receber o maior repasse (29% ou 11 mil milhões de pesos). Viver melhor e o energético também se destacam, com 15,17% e 7,82%, respectivamente, dos recursos recebidos. Material escolar (2,42%) e adultos maiores (0,72%) são os componentes do Oportunidades que recebem os menores valores do programa.

Em nível regional, a região Sudeste detém 25% do total dos recursos destinados ao Programa Oportunidades. Os gastos por componentes apresentam diferença em relação à alocação nacional, isto porque, excetuando adultos maiores (18,65%), os demais componentes em média destinam 25% dos recursos para cada componente.

A análise estadual aponta Chiapas como o estado do Sudeste mexicano que recebe, em todos os seis componentes, a maior proporção dos recursos do Oportunidades, seguido por Oaxaca e Guerrero.

Em estudo que procura analisar o papel dos programas de transferência de renda sobre a evolução dos indicadores da desigualdade no Brasil, México e Chile Soares et al. (2007:5) conclui:

O principal resultado obtido foi à evidência de que os PTRCs [Programas de Transferência Condicionada de Renda] contribuíram decisivamente para a redução da desigualdade nesses países entre meados dos anos 1990 e meados da primeira década do novo milênio. Os PTRCs são responsáveis por uma parte muito pequena da renda total, medida pelas pesquisas amostrais, em cada país: pouco menos que um por cento no México e no Brasil [...] No entanto, como a focalização dos PTRCs é ótima, o impacto sobre a desigualdade equivale a 21% da queda de 2,7 pontos de Gini observada tanto no Brasil como no México.

Tabela 8

Recursos emitidos com o Programa Oportunidades (Mil Milhões de Pesos-\$) - México - 2008							
Estado	Alimentação	Adultos maiores	Energético	Viver melhor	Bolsa de estudo	Material escolar	Total
Chiapas	1.269.756.115	21.234.140	341.838.430	654.946.200	1.788.051.745	82.795.480	4.158.622.110
Guerrero	728.760.425	17.158.740	196.226.685	377.343.000	1.115.870.450	62.490.470	2.497.849.770
Oaxaca	916.439.370	12.560.245	246.674.530	470.184.360	1.315.498.560	60.070.240	3.021.427.305
Região Sudeste	2.914.955.910	50.953.125	784.739.645	1.502.473.560	4.219.420.755	205.356.190	9.677.899.185
Demais Regiões	8.106.952.450	222.303.145	2.182.514.720	4.256.211.960	12.792.707.465	713.238.295	28.273.928.035
Total México	11.021.908.360	273.256.270	2.967.254.365	5.758.685.520	17.012.128.220	918.594.485	37.951.827.220
Distribuição percentual dos recursos emitidos com o Programa Oportunidades - México - 2008							
Estado	Alimentação	Adultos maiores	Energético	Viver melhor	Bolsa de estudo	Material escolar	(%)
Chiapas	11,52	7,77	11,52	11,37	10,51	9,01	10,96
Guerrero	6,61	6,28	6,61	6,55	6,56	6,80	6,58
Oaxaca	8,31	4,60	8,31	8,16	7,73	6,54	7,96
Região Sudeste	26,45	18,65	26,45	26,09	24,80	22,36	25,50
Demais Regiões	73,55	81,35	73,55	73,91	75,20	77,64	74,50
Total México	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte :SEDESOL, 2010.

Disponível em: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/indicadores_de_resultados. 2010.

7. Considerações finais

Os programas transferência de renda vêm se consolidando como uma ferramenta auxiliar no combate e redução da pobreza, a despeito das críticas de alguns setores da sociedade. A proteção social avançou no México e no Brasil. Dentre os inúmeros programas sociais existentes no México e no Brasil, o Programa Oportunidades e o Programa Bolsa Família, respectivamente, destacam-se por sua cobertura, montantes relativamente “baixos” (0,30% do PIB mexicano e 0,38% do PIB brasileiro) e, principalmente, pelo êxito na prática de política social.

Com a expansão na rede de proteção social, assiste-se a uma melhor assistência as populações pobres no México e no Brasil, que tem possibilitado o desenvolvimento social e a integração entre as regiões menos favorecidas, como é o caso dos estados da região Sudeste do México, e os estados do Nordeste brasileiro. Nesses estados, a educação, a saúde e o consumo têm se ampliado para os mais pobres, diminuindo as assimetrias entre as regiões do país.

Apesar da importância e dos impactos positivos com os programas de transferência renda, esses não devem ser vistos como a única ou a principal medida para retirar a população da situação de extrema pobreza ou pobreza. A superação desse quadro exige, antes de tudo, um desempenho de crescimento sustentado da economia dos países. Isso significa uma economia vigorosa com apoio à pesquisa e desenvolvimento aliados a uma política industrial capaz de promover atividades tecnológicas de maior valor agregado, gerando assim empregos de melhor qualidade na cadeia produtiva e conseqüente aumento da renda disponível e da poupança privada. Os impactos de um dinamismo de tal ordem ofereceriam oportunidades efetivas para toda a sociedade.

8. Referências bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.

_____. PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA. Projeto de Lei da Câmara Nº 2561, de 1992, (PLS 80/91). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Programa/projeto_lei.asp>. Acesso em: 18 de março de 2010.

CONEVAL. Conselho Nacional de Avaliação de Política e Desenvolvimento Social. Evolucion de la pobreza en México. México 2009.

_____. Conselho Nacional de Avaliação de Política e Desenvolvimento Social. Informe Ejecutivo de Pobreza. México 2007.

DRAIBE, S. **Concepções, Estratégias e Mecanismos Operacionais de Programas de Transferências Condicionadas (PTC) para o Combate à Pobreza**, NEPP – Unicamp, 2007.

_____. Brasil: Bolsa Escola Y Bolsa Família. In: Cohen E, Franco R. **Transferencias com Corresponsabilidad: una mirada latinoamericana**. Flacso/México D.F: Sedesol; 2006.

FONSECA, A. M. M. O debate sobre família e a política de renda mínima. Universidade de São Paulo, USP (Tese de doutorado). São Paulo, 2000.

_____. **Transferencias Condicionadas, Estrategias de Combate al Hambre y La Desnutrición em América Latina y el Caribe**, Seminarios FAO (2006-2008), 2010.

INDICADORES DE POBREZA. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/ydiDavidGordon_poverty.pdf>. Acesso em 23 de fevereiro de 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Rio de Janeiro, PNAD, 2008.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Información por entidad federativa. Disponível em: < <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=inegi>>. Acesso em: 17 de junho de 2010.

IPEA. Comunicado da Presidência, nº.22. **Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil**. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=10658>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2010.

MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Matriz de Informação Social. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>> Acesso em: 22 de janeiro de 2010.

ONU. **Declaração do Milênio. Cimeira do milênio**. Nova Iorque, 6-8 de Setembro, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/#>>. Acesso em: 18 de março de 2010.

PNUD. **Brasil reduz pobreza extrema pela metade e cumpre ODM, diz ONU**. Brasília, 29 de agosto de 2007. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2759&lay=pde>. Acesso em: 17 de março de 2010

RIBAS, R. P. **Determinantes do risco de pobreza urbana no Brasil durante a década de 90**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, TD. n. 266, 2005.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?** Rio de Janeiro, FGV, 2005 (a).

ROCHA, M. G., POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES, CEPAL, Reuniao de Expertos, 2005 (b).

RODRIGUES, E. V.; SAMAGAIO, F.; FERREIRA, H.; MENDES, M. M.; JANUÁRIO, S. A pobreza e a exclusão social: teoria, conceitos e políticas sociais em Portugal. **Revista da Faculdade de Letras**, Porto, série I, vol. 09, 1999.

SEDESOL. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Oportunidades, un programa de resultados**. México, septiembre de 2008.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Oportunidades – indicadores de resultados**. Disponível em: <
http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/indicadores_de_resultados. >. Acesso em: 17 de março de 2010.

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

WOLFF, E. W. **Poverty and Income Distribution**, Chichester, Wiley-Blackwell&Sons, 2009.