UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERUNIDADES EM
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

PAULO ODAIR AMADO

**O desenho dos programas de transferência condicionada de renda do Brasil
e México: uma análise dos critérios de elegibilidade**

Versão corrigida

São Paulo
2018

PAULO ODAIR AMADO

O desenho dos programas de transferência condicionada de renda do Brasil e México: uma análise dos critérios de elegibilidade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo – USP, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de concentração: Integração da América Latina.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A481d Amado, Paulo Odair
O desenho dos programas de transferência
condicionada de renda do Brasil e México: uma
análise dos critérios de elegibilidade / Paulo Odair
Amado ; orientadora Maria Cristina Cacciamali. - São
Paulo, 2018.
114 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação
Interunidades em Integração da América Latina. Área
de concentração: Integração da América Latina.

1. Bolsa Família. 2. Oportunidades. 3. combate à
pobreza. 4. transferência de renda. 5. políticas
sociais. I. Cacciamali, Maria Cristina, orient. II.
Título.

Nome: AMADO, Paulo Odair.

Título: O desenho dos programas de transferência condicionada de renda do Brasil e México: uma análise dos critérios de elegibilidade.

Dissertação apresentada ao Programa Interunidades de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – Prolam/USP, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali (Orient.) Instituição USP-SP (Prolam)

Julgamento _____ Assinatura _____

Profa. Dra. Ana Cristina Limongi-França Instituição FEA-USP

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. João Batista Pamplona Instituição PUC-SP

Julgamento _____ Assinatura _____

Dedico este trabalho à minha família, especialmente aos meus pais que me deram a vida e à minha esposa e meu filho caçula por todo amor e dedicação que dispensaram durante todos esses anos de estudo e formação.

AGRADECIMENTOS

À minha amada esposa, companheira de todas as horas, amiga que sempre me apoiou e auxiliou lendo meus textos e muito me encorajou a perseverar, apesar de tantos obstáculos que foram surgindo, ajudando-me a superar cada um deles com carinho, cumplicidade e parceria, e ao meu filho José Carlos. Por toda compreensão, apoio incondicional que me dispensaram nesses anos de estudo, nos quais tiveram de abdicar de minha companhia em muitos momentos familiares importantes.

Aos meus filhos Rafael e Saritha, a quem sempre ensinei o valor da educação e que agora depois de formados, certamente se orgulham desta minha conquista.

À Maria Cristina Cavaleiro, amiga que muito me incentivou e dedicou seu tempo à leitura destas páginas me auxiliando a superar os obstáculos acadêmicos que a mim se apresentavam.

Ao amigo Fernando Medeiros grande incentivador e motivador neste percurso, e aos colegas de trabalho que me apoiaram e comigo vibraram em cada passo dado.

Este trabalho certamente não teria sido realizado sem o voto de confiança, a paciência, o encorajamento e as preciosas orientações que recebi de minha orientadora Profa. Maria Cristina Cacciamali, por quem tenho elevada estima e agradeço profundamente pelos conhecimentos transmitidos, pelo exemplo de perseverança e pela dedicação nas valiosas correções.

Aos Professores Joao Batista Pamplona e Wagner Tadeu Iglecias pelos importantes comentários e direcionamentos que me apresentaram por ocasião de minha qualificação.

A todos os professores e professoras do Prolam que trouxeram conhecimentos e reflexões para a realização desta pesquisa.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, o meu eterno agradecimento.

Por fim agradeço a Deus pelo dom da vida e por me conceder a oportunidade de experimentar este momento de tamanha importância para mim.

*Hay hombres que luchan un día y son buenos.
Hay otros que luchan un año y son mejores.
Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos.
Pero hay los que luchan toda la vida.
Esos son los imprescindibles.*

Bertold Brecht

RESUMO

A pobreza na América Latina e seu enfrentamento têm demandado esforços dos governos e ocupado espaço nos debates acadêmicos. A via escolhida por muitos governos para esse enfrentamento tem sido a utilização dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, os quais se utilizam da via da focalização visando atender às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O presente trabalho procurou analisar esses programas, os quais foram adotados pelos governos do Brasil e do México, respectivamente os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades*. Tem como objetivo geral analisar os desenhos dos programas com seus mecanismos de elegibilidade e como objetivos específicos analisar a possível interferência de tais mecanismos no alcance da máxima cobertura do público alvo, além de analisar também a forma como ocorre o cadastramento das famílias nos dois programas. Para tanto, foi utilizado um estudo comparativo entre os dois programas por meio de pesquisa bibliométrica e documental revisando a literatura a respeito e consultas a documentos governamentais e institucionais, além de relatórios encomendados por instituições internacionais a exemplo do Banco Mundial. A pesquisa encomendada pelo Banco Mundial e realizada por Castañeda e Lindert (2005), norteou o que se refere às características dos programas estudados, como se dá a focalização em cada um, seus mecanismos de elegibilidade e os cuidados requeridos desde a concepção do programa, passando pela sua implementação até chegar ao monitoramento e avaliação dos mesmos. Os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* possuem algumas características comuns e outras divergentes entre si. Promoveram ganhos redistributivos e lograram considerável benefício às famílias beneficiadas, porém apresentaram vazamentos decorrentes de erros de focalização, o que contribuiu para o não atendimento ao contingente total de famílias elegíveis, de modo que os limites orçamentários dos programas não chegaram a ser o único fator causador dessa cobertura insuficiente, uma vez que os vazamentos também foram determinantes. A importância e visibilidade dos programas e a incompletude dos dados sugere a necessidade de se ampliar e atualizar as informações sobre este tema que se apresenta como uma via bastante interessante de combate à pobreza e extrema pobreza, apontando para as análises das novas conjunturas políticas, sociais e econômicas.

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

ABSTRACT

Poverty in Latin America and its confrontation have demanded governments' efforts and occupied space in academic debates. The path chosen by many governments for this confrontation has been the use of Conditional Income Transfer Programs, which use the targeting approach to assist families living in poverty and extreme poverty. The present work sought to analyze these programs, which were adopted by the governments of Brazil and Mexico, respectively the *Bolsa Família* and *Oportunidades* programs. Its general objective is to analyze the designs of the programs with their eligibility mechanisms and as specific objectives to analyze the possible interference of such mechanisms in the reach of the maximum coverage of the target public, as well as to analyze how the registration of the families in the two programs occurs. To do so, a comparative study was used between the two programs by means of bibliometric and documentary research, reviewing the literature on the subject and consultations with governmental and institutional documents, as well as reports commissioned by international institutions such as the World Bank. The research commissioned by the World Bank and conducted by Castañeda and Lindert (2005), guided the characteristics of the programs studied, how to focus on each one, its eligibility mechanisms and the care required from the conception of the program, through its implementation to the monitoring and evaluation of the same. The *Bolsa Família* and *Oportunidades* programs have some common and other divergent characteristics. They promoted redistributive gains and achieved a considerable benefit to the beneficiary families, but they showed leaks due to errors of focus, which contributed to the non-attendance to the total contingent of eligible families, so that the budgetary limits of the programs did not become the only causal factor insufficient coverage, since the leaks were also decisive. The importance and visibility of the programs and the incompleteness of the data suggest the need to expand and update the information on this topic is a very interesting way of combating poverty and extreme poverty, pointing to the analyzes of the new political conjunctures, social and economic.

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

RESUMEN

La pobreza en América Latina y su enfrentamiento han demandado esfuerzos de los gobiernos y ocupado espacio en los debates académicos. La vía elegida por muchos gobiernos para su combate ha sido la utilización de los Programas de Transferencia Condicionada del Ingreso, los cuales se efectúan por la vía de la focalización para atender a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema. El presente trabajo buscó analizar los programas adoptados por los gobiernos de Brasil y México, específicamente el programa *Bolsa Familia* y *Oportunidades*. El objetivo general es analizar su diseño con sus mecanismos de elegibilidad y como objetivos específicos analizar la posible interferencia de tales mecanismos en el alcance de la máxima cobertura del público objetivo, además de analizar la forma como ocurre el registro de las familias en los dos programas. Para ello, se utilizó un estudio comparativo entre los dos programas por medios de investigación bibliométrica y documental revisando la literatura al respecto y consultas a documentos gubernamentales e institucionales, además de informes encargados por instituciones internacionales a ejemplo del Banco Mundial. La investigación encargada por el Banco Mundial y realizada por Castañeda y Lindert (2005), orientó las características de los programas estudiados, como se enfoca en cada uno, sus mecanismos de elegibilidad y los cuidados requeridos desde la concepción del programa, pasando por su implementación, hasta llegar al monitoreo y evaluación de los mismos. Los programas *Bolsa Familia* y *Oportunidades* poseen algunas características comunes y otras divergentes entre sí. En el caso de las familias beneficiadas, se produjeron pérdidas de focalización y, lo que contribuyó a no atender al contingente total de familias elegibles, de modo que los límites presupuestarios de los programas no llegaron a ser el único factor causante de esta cobertura insuficiente, ya que las pérdidas también fueron determinantes. La importancia y visibilidad de los programas, así como datos incompletos sugiere a la necesidad de ampliar y actualizar la información sobre este tema que se presenta como una vía bastante interesante de combate a la pobreza y pobreza extrema, apuntando a los análisis de las nuevas coyunturas políticas, sociales y económicas.

Palabras clave: Pobreza. Transferencia de Ingresos. *Bolsa Familia*. *Oportunidades*. Focalización.

LISTADE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	América Latina
ASF	<i>Auditoria Superior de la Federación</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADBES	Cadastro do Bolsa Escola
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGU	Controladoria Geral da União
CONAPO	<i>Consejo Nacional de Población</i>
CONEVAL	<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i>
COPLAMAR	Coordenação Geral de Plano Nacional de Áreas Deprimidas e Grupos Marginalizados
ENCASEH	<i>Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares</i>
ENCASURB	<i>Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos</i>
ENNVIIH	<i>Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares</i>
FAO	<i>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura</i>
FD	Focalização Demográfica
FG	Focalização Geográfica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GTI	Grupo de Trabalho Institucional
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IMSS	<i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i>
IM	Índice de Marginalização
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía do México</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBM	Linha de Bem Estar Mínimo
LVPCS	Linha de Verificação Permanente das Condições Socioeconômicas

MDS	Ministério do desenvolvimento Social
NIS	Número de Identificação Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
<i>PADRÓN</i>	<i>Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL</i>
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIDER	Programa de Investimentos Públicos para o Desenvolvimento Rural
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<i>PO</i>	<i>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
<i>PROGRESA</i>	<i>Programa de Educación, Salud y Alimentación</i>
<i>PRONASOL</i>	<i>Programa Nacional de Solidaridad</i>
<i>PROSPERA</i>	<i>Programa de Inclusión Social</i>
PTCR	Programas de Transferência Condicionada de Renda
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RF	Responsável pela Unidade Familiar
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
<i>SEDESOL</i>	<i>Secretaría de Desarrollo Social</i>
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
<i>SEP</i>	<i>Secretaría de Educación Pública</i>
<i>SHCP</i>	<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
<i>SIFODE</i>	<i>Sistema de Focalización de Desarrollo</i>
<i>SIG</i>	<i>Sistema de Información Geográfica</i>
<i>SHCP</i>	<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
<i>SIOP</i>	<i>Sistema Institucional de Información para la Operación de Oportunidades</i>
<i>SPP</i>	<i>Secretaría de Programación y Presupuesto</i>
SSA	Secretaria de Saúde
TEM	Testes de Elegibilidade Multidimensional
TRNV	Teste de Renda Não-Verificada
TRV	Teste de Renda Verificada
UAR	Unidades de Atenção Regional

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	Sistemas de focalização Familiar: Elementos Básicos do <i>PBF</i> e <i>Oportunidades</i>	40
Figura 2	Estrutura Hierárquica do Programa <i>Oportunidades</i>	77
Gráfico 1	Alcance dos pobres em função do tipo de mecanismo de elegibilidade	72
Gráfico 2	Número de famílias cobertas pelos programas <i>Bolsa Família</i> e <i>Oportunidades</i>	85
Gráfico 3	Percentual do PIB empregado nos programas <i>Bolsa Família</i> e <i>Oportunidades</i>	86
Gráfico 4	Comparação de tendências de cobertura entre o <i>Bolsa Família</i> e o <i>Oportunidades</i>	99
Gráfico 5	Comparação de tendências nas parcelas do PIB empregadas no <i>Bolsa Família</i> e no <i>Oportunidades</i>	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Papéis institucionais claros: elaboração e administração centralizadas, e coleta de dados descentralizada – caso do Brasil	35
Quadro 2	Papéis institucionais claros: elaboração, administração e coleta de dados centralizadas – caso do México	36
Quadro 3	Vantagens relativas dos diferentes processos de coleta de dados: abordagens de pesquisa vs. por demanda	43
Quadro 4	Processo de coleta de dados (inserção em registro unificado de famílias)	44
Quadro 5	Administração de registros unificados de informação sobre famílias	46
Quadro 6	Tipo de avaliação familiar e responsabilidades institucionais	47
Quadro 7	Monitoramento, verificação e controle de fraudes	47
Quadro 8	Evolução do Cadastro Único	59
Quadro 9	Atribuições por nível de governo no <i>Bolsa Família</i>	75
Quadro 10	Critérios para a elegibilidade no <i>Bolsa Família</i>	79
Quadro 11	Regras do Programa <i>Oportunidades</i>	81
Quadro 12	Hipóteses de inelegibilidade no <i>Bolsa Família</i>	82
Quadro 13	Situações de bloqueio ou cancelamento do benefício do <i>Bolsa Família</i>	83
Quadro 14	Hipóteses de inelegibilidade ou suspensão do benefício no <i>Oportunidades</i>	84
Quadro 15	Aspectos de gestão e seus aprimoramentos	89
Quadro 16	Resultado da avaliação relativo às três vertentes do programa <i>Oportunidades</i>	91
Quadro 17	Resumo da comparação entre <i>Bolsa Família</i> e o <i>Oportunidades</i>	98

Sumário

INTRODUÇÃO.....	14
1 A PROBLEMÁTICA DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL	19
1.1 UM MARCO HISTÓRICO NO COMBATE À POBREZA.....	23
2 O DILEMA ENTRE A FOCALIZAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	26
3 OS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO E OS MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE.....	30
3.1 PONTOS DE ATENÇÃO QUE ENVOLVEM OS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO ..	32
3.1.1 O papel das instituições na implementação: descentralizar ou centralizar	33
3.1.2 Mecanismos de monitoramento e avaliação	36
3.2 A ESSÊNCIA DOS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR	37
3.2.1 Princípios e práticas bem sucedidas dos sistemas de focalização	38
3.2.2 Elementos básicos nos sistemas de focalização utilizados por Brasil e México	39
3.2.2.1 Processos de coleta de dados	41
3.2.2.2 Abordagens e estratégias utilizadas nos processos de coleta de dados.....	42
3.2.3 A inscrição nos cadastros dos programas	45
3.2.4 Determinantes ou critérios de elegibilidade	46
3.2.5 Monitoramento e controle de fraudes	47
4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA (PTCR)....	49
4.1 OS PROGRAMAS <i>BOLSA FAMÍLIA</i> E <i>OPORTUNIDADES</i>	49
4.2 CARACTERÍSTICAS E ESPECIFICIDADES DOS PROGRAMAS.....	55
4.3 OS MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE	64
4.3.1 Teste de Renda Não Verificada (TRNV) – Brasil	65
4.3.2 Teste de Elegibilidade Multidimensional de Renda (TEM) - México	66
4.4 A FOCALIZAÇÃO NO <i>BOLSA FAMÍLIA</i> E NO <i>OPORTUNIDADES</i>	68
4.4.1 Identificação do público alvo.....	69
4.4.2 O papel dos entes federados e a institucionalidade	73
4.4.3 A identificação dos beneficiários.....	77
4.4.4 Cobertura dos programas	85
4.4.5 Avaliação e monitoramento do <i>Bolsa Família</i> e do <i>Oportunidades</i>.....	86
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS.....	104

INTRODUÇÃO

A pobreza se apresenta como um fenômeno mundial e complexo acometendo os países em diferentes graus e formas. O seu enfrentamento tem sido um desafio imposto aos governos que buscam soluções de formas variadas. Os programas de transferência de renda vêm constituindo-se em uma alternativa viável aos governos da América Latina e assim, os mesmos têm conquistado espaço no debate acadêmico (CAVALCANTE, 2011; CECCHINI; MADARIAGA, 2011). O desafio se intensifica quando se utiliza a via da focalização em detrimento à da universalização, uma vez que aquela prioriza determinados grupos criando a necessidade de que esse público seja identificado com a máxima precisão possível (SARMIENTO, 1998) para o melhor uso dos recursos disponíveis.

Quando se opta pela focalização, cuidados precisam ser tomados uma vez que os detalhes da sua implementação interferem diretamente nos resultados de sua aplicação e pressupõem uma série de critérios que devem ser empregados para o alcance preciso dos destinatários dos benefícios, a fim de se evitar vazamentos de recursos para os não pobres além do surgimento de custos adicionais desnecessários (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005; OROZCO; HUBERT, 2005).

A partir dessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo geral o desenho dos programas *Bolsa Família* e *Oportunidades*, analisar os mecanismos de elegibilidade utilizados pelos dois programas e como esses programas buscam alcançar de modo universal as famílias dentro do público alvo ou até mesmo as possibilidades de vazamentos desses recursos às famílias que não atendem aos critérios de elegibilidade. Possui ainda objetivos específicos que pretendem: a) avaliar a interferência dos mecanismos de verificação da elegibilidade na cobertura do público alvo e na possibilidade de vazamentos de recursos para famílias identificadas como não elegíveis, segundo os critérios utilizados na focalização dos programas e b) analisar a forma como ocorre o cadastramento das famílias.

O estudo teórico complementado pelas pesquisas bibliométrica e documental norteou a indagação inicial: Existem lacunas que possam permitir a ocorrência de vazamentos ou impossibilitar o amplo atendimento às famílias potencialmente elegíveis dos Programas de Transferência Condicionada de Renda? As formas de cadastramento, utilizadas como base para o alcance dos possíveis beneficiários, podem se constituir em empecilhos para que estes sejam adequadamente atendidos?

Ao longo da realização desta pesquisa algumas escolhas se fizeram necessárias, em especial, em relação aos programas e aos países que seriam adotados como alvo de todo o estudo para que fossem realizadas as análises comparativas dos mesmos e, para tal, o ponto inicial era que fossem programas significativos e países da América Latina. Não menos importante também, foram as escolhas a respeito dos documentos que seriam utilizados, do referencial que serviria de base teórica e documental, além dos instrumentos de análise e organização dos dados encontrados. O levantamento bibliométrico e o processo de orientação favoreceram essa tarefa primeira, apontando inicialmente referenciais e caminhos para as escolhas dos programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* dentre tantos outros, respectivamente no Brasil e no México.

Os casos selecionados entre os programas para este estudo comparativo foram os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) do México (*Oportunidades*) e do Brasil (Programa Bolsa Família – PBF) e tal escolha no caso dos PTCR nestes países se deve a alguns fatores como, por exemplo, “a semelhança das dimensões federativas, populacionais e políticas em ambos e ao pioneirismo e relevância desses programas que foram referência mundial, assim como seus modelos de gestão pública descentralizada.” (ASSIS 2013, p. 68).

A partir dessas escolhas iniciais, foram encaminhadas as opções procedimentais e instrumentais que apontaram para documentos e instrumentos que atenderiam às necessidades do trabalho em questão, que pudessem apontar a relação entre o tratamento na busca pela diminuição da pobreza e extrema pobreza nas populações dos países escolhidos, diante de programas e estratégias utilizadas para tal. A partir desse ponto, a pesquisa bibliométrica e documental em *sites* de busca, em *sites* de documentos oficiais e trabalhos que tratavam dos assuntos pretendidos, foram também os procedimentos utilizados.

A justificativa deste trabalho encontra-se na medida em que pode servir como um instrumento que possibilite apontar possíveis dificuldades práticas, inerentes aos processos de focalização nos programas estudados, as quais produzem consequências na esfera social quando os programas não atendem às suas metas de alcance. Esta pesquisa trabalha com as seguintes questões: a) acredita-se que os mecanismos de avaliação da elegibilidade dos programas apresentam lacunas que dificultam a boa efetividade no que diz respeito à focalização permitindo em razão disso, que famílias elegíveis não recebam o benefício e que os recursos a elas destinados vazem para outras que não atendem aos critérios estabelecidos

no desenho dos próprios programas; b) considera-se que a forma de cadastramento das famílias dificulte já nessa fase, a obtenção da maximização do alcance daquelas potencialmente elegíveis.

Como premissa adotou-se que os programas – embora tendo gerado ganhos sociais substantivos – não conseguiram atingir os objetivos previstos como encontrado em Assis (2013). A análise dos sistemas de focalização e dos mecanismos de elegibilidade foi norteadada por trabalhos desenvolvidos por Castañeda e Lindert (2005) e Orozco e Hubert (2005), para o Banco Mundial. Por sua vez, a análise documental da institucionalização dos PTCR e seus critérios de elegibilidade foram baseados nos documentos da área da administração pública, do planejamento e da economia dos países em questão.

Para a organização final utilizou-se de método comparativo, visto que este pode ser ressaltado para comparar sociedades iguais ou em diferentes estágios de desenvolvimento sem prejuízo à análise do dado concreto (LAKATOS; MARCONI, 2016). A partir dessa condução metodológica é possível compreender se existem diferenças e/ou semelhanças que possam resultar em aspectos funcionais diferentes em ambos os programas. Nesta pesquisa foi necessária ainda, a constituição de dados que possibilitou uma discussão conceitual sobre a pobreza e os fatores que a definem. Pretendeu-se também observar o contexto da criação dos programas *Bolsa Família* (Brasil) e *Oportunidades* (México) e trazer uma reflexão sobre o atingimento de seus objetivos gerais, os mecanismos de focalização empregados nos dois casos com os possíveis problemas inerentes a cada um.

O primeiro capítulo suscita o debate envolvendo a pobreza e a exclusão social referenciando-se em autores como Castel (1999) e Pagan (1999), que sugerem não utilizar o conceito de pobreza como sinônimo de exclusão social, de forma deliberada especialmente na América Latina. Aborda-se também nesse capítulo, a existência de dificuldades e a complexidade que envolve o enfrentamento da pobreza (ROCHA, 2003). Nesse sentido, Silva (2009) apresenta a pobreza sob dois aspectos: a pobreza relativa e a pobreza absoluta. Por sua vez, Barros, Camargo e Mendonça (1993) a classificam como estrutural e conjuntural. A discussão conceitual em torno da pobreza revela que esta vai além do conceito de renda e desenvolvimento humano e reconhece o seu caráter multidimensional (BANCO MUNDIAL, 2001). A seção 1.1 desse capítulo aborda o tema que marca historicamente o combate à pobreza fazendo alusão à Cúpula do Milênio e aos objetivos decorrentes desse encontro.

O capítulo dois apresenta uma discussão a cerca da escolha entre a focalização e a universalização de Políticas Sociais, em que vários autores abordam a complexidade do tema e a interferência resultante dessa ou daquela escolha nos indivíduos que compõem a sociedade. A focalização está vinculada ao princípio da equidade, por meio do qual surgiria uma tendência a se reduzirem as desigualdades, uma vez que diferentes segmentos da sociedade receberiam tratamentos diferenciados a fim de compensar as desvantagens que acometem os menos favorecidos (CEPAL,1995). Por outro lado a universalidade conjuga o princípio da igualdade de direitos, pelo qual todos os indivíduos são iguais e assim devem receber o mesmo tratamento não havendo diferenciação entre eles. Segundo a concepção universalista, as Políticas Sociais assumiriam um caráter securitário (KERSTENETZKY, 2006). Desta forma a escolha entre a focalização e universalização perpassa por questões mais complexas (CAMARGO, 2003) envolvendo a realidade de cada país e sua situação econômica e política, além do orçamento disponível e a prioridade de alocação de recursos que pode variar de país para país.

O terceiro capítulo trata dos sistemas de focalização, abordando e classificando seus custos conforme Coady, Grosh e Hoddinott (2004), autores estes, que alertam acerca dos efeitos que a focalização produz sobre as autoridades e beneficiários. Aborda também os pontos que requerem atenção nos sistemas de focalização como o grau de descentralização em que se encontra cada país (LINDERT; DE LA BRIERE, 2004); a importância de se ter claros os papéis institucionais e os meios de monitoramento e avaliação (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005; LINDERT; DE LA BRIERE, 2004). Há que se considerar a importância do tempo necessário para a elaboração, testes e implementação dos sistemas de focalização assim como a necessidade de que estratégias adequadas sejam utilizadas para o sucesso dos programas (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005). São destacados ainda nesse capítulo, pontos importantes que envolvem os sistemas de focalização como o papel que as instituições desempenham nos programas, os mecanismos de monitoramento e avaliação, além de princípios e práticas bem sucedidas e os elementos básicos desses sistemas.

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda são abordados no capítulo quatro, como sendo uma alternativa da ação governamental no sentido de se contribuir para o alcance dos objetivos de enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza, estabelecidos na Cúpula do Milênio. Esse capítulo aborda também a contextualização dos programas *Bolsa Família* (Brasil) e *Oportunidades* (México) e uma discussão a respeito das características específicas de cada um dos programas. Serão discutidos ainda, os sistemas de focalização e

seus mecanismos de elegibilidade presentes em cada programa com as respectivas formas de operacionalização, visando atender a determinados grupos específicos e evitar vazamentos, de modo que recursos limitados exerçam efeitos maiores sobre os grupos mais necessitados (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004). Serão apresentados dados contendo uma série histórica de cobertura em números absolutos de famílias atendidas e o percentual do PIB que cada país dispendeu em seus respectivos programas no período.

O quinto capítulo foi reservado para a discussão dos resultados encontrados, no qual se procurou apresentar uma análise dos estudos feitos e os dados analisados, considerando os objetivos do trabalho a fim de atender – positiva ou negativamente – às questões propostas inicialmente. Observou-se, no entanto, que os mecanismos de focalização e as formas de cadastramento utilizadas em ambos os programas geram erros e possibilitam vazamentos de recursos. Outras diferenças e similaridades entre os programas estão apresentadas também nesse tópico, apontando encontros e desencontros entre os mesmos – suas características, suas políticas, suas efetivações.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais estão presentes as avaliações sobre todo o estudo bibliográfico e documental aqui realizado. Pode-se verificar que algumas questões postas de antemão e que faziam parte das hipóteses do autor deste trabalho foram confirmadas, apontando a ocorrência de interferências na efetividade dos programas advindas do seu sistema de focalização.

1 A PROBLEMÁTICA DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL

O fenômeno da pobreza presente nos países – independentemente de seu nível de desenvolvimento – perpassa gerações e tem sido objeto de preocupação por parte de pesquisadores, autoridades locais e globais.

Embora a pobreza, sobretudo no senso comum possa ser de certo modo confundida com a exclusão social no que tange à formulação de políticas públicas, o debate europeu faz uma distinção importante entre os dois conceitos.

Para Paugan (1999), a “exclusão social” se refere a um termo que nos anos de 1990 substituiu a categoria “nova pobreza” principalmente na França. Essa expressão designa processos que atingem determinadas camadas da população como resultado da precarização do trabalho, desemprego e acúmulo de dificuldades. Segundo o autor, tais processos desfazem vínculos sociais e, por isso, o mesmo propõe para complementar o entendimento de exclusão social, o termo “desqualificação social”. Para ele, o conceito é válido para os países desenvolvidos que vivenciaram situações de pleno emprego, cujos cidadãos foram experimentando ao longo do tempo, perdas e decadência de direitos sociais ou mesmo nas condições sociais.

A desqualificação social conforme conceituada em Paugan (1999, p. 63) se refere ao “processo de expulsão do mercado de trabalho e às experiências vividas em relação à assistência que os acompanham em diferentes fases”. O autor se refere àqueles que, após terem passado pela experiência de autonomia em relação ao exercício de sua cidadania por meio de uma vida inserida adequadamente no mercado de trabalho são colocados à margem dessa condição, passando a viver na dependência do auxílio da assistência social.

Desta forma, considerando que nos países da América Latina não se reproduziram condições semelhantes às encontradas nos países desenvolvidos e que um considerável contingente populacional sempre viveu à margem da sociedade, sem nunca ter sido incluído nas relações formais de trabalho, o conceito de exclusão social não seria bem aplicado.

Castel (1999, p.25), considera temerário o uso indiscriminado do conceito de exclusão social e sugere em seu lugar caracterizar o “desfecho do processo de transição da integração para a vulnerabilidade”, o conceito que denomina de “desfiliação social”. Esta se dá com a quebra da cidadania, visto que “não se nasce excluído, não se esteve sempre excluído”, haja

vista que não é possível perder o que nunca se possuiu. (CASTEL, 2000, p. 22). O autor considera não adequado empregar o termo exclusão social de modo generalizado às mais variadas formas de manifestação envolvendo a miséria, a pobreza, a indigência, ou mesmo o desemprego de longa duração.

Para os autores franceses, a exclusão social não se aplicaria aos países da América Latina a exemplo de Brasil e México, em razão de que nestes países considerável parcela da população nunca foi incluída, tratando-se de uma questão estrutural e, portanto, não pode se caracterizar em uma exclusão pelos motivos por eles citados. Segundo Sposati (1999, p.133), no que se refere ao caso específico do Brasil, aplicar o conceito de exclusão social, seria considerar uma “perda virtual de uma condição nunca alcançada”, apontando assim uma irreabilidade de perda daquilo que não se possui.

Por outro lado, Lavinas (2003, p.43) acrescenta que a pobreza na América Latina e no Brasil é consequência de uma exclusão decorrente do modelo de acumulação em todas as suas fases, o qual nega a cidadania econômica e social a um expressivo contingente da classe trabalhadora por produzir desigualdade extrema. Assim, a pobreza então “passa a ser entendida não como reflexo da exclusão do mercado de trabalho, porém como expressão de certo tipo de vínculo, de uma inserção precária, débil, instável, [...]”. A autora caracteriza a pobreza na América Latina, não como sinônimo de exclusão social, mas como resultado da precariedade ou perda de vínculos profissionais e sociais, ainda que estes não tenham sido consistentes como no caso dos países desenvolvidos.

Silva (2010) classifica a pobreza em dois aspectos: a pobreza relativa e a pobreza absoluta. O primeiro está relacionado com alguma forma de carência ou escassez de meios ou condições de subsistência e pressupõe uma comparação envolvendo um padrão social dominante, no qual a pobreza se apresenta como uma desvantagem ou ausência de algo presente nele. O segundo aspecto, o da pobreza absoluta, se apresenta quando as mínimas necessidades biológicas ou de subsistência não estão sendo atendidas.

Barros, Camargo e Mendonça (1993) se utilizam de outros dois aspectos para classificar a pobreza: i) a pobreza estrutural – identificada quando por um período longo de tempo o indivíduo não consegue obter renda para a satisfação mínima de suas necessidades primárias; e ii) a pobreza conjuntural - que decorre de situações adversas e passageiras como o caso de desemprego, doenças ou até mesmo catástrofes ambientais que posicionam o indivíduo temporariamente em situação de pobreza.

Por sua vez, o Banco Mundial em seu Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, reconhece que a pobreza detém um caráter multidimensional abrangendo outros fatores além do econômico uma vez que “[...] a estratégia apresentada [neste relatório] reconhece que a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequado; como também vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação”. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.12).

Feres e Villatoro (2013, p.11) defendem que “não há uma definição universalmente aceita da pobreza” e alertam para as dificuldades no seu enfrentamento disso decorrentes. Essa ausência de consenso pode produzir consequências sobre o que se interpreta a respeito desse tema e como o mesmo deve ser enfrentado.

Os autores explicam que a América Latina tem utilizado usualmente limites monetários para a medição da pobreza, uma vez que para conceituá-la, se baseia “no mínimo de subsistência definido em termos de satisfação das necessidades básicas ou por meio de critérios políticos e administrativos” (FERES; VILLATORO, 2013, p. 69), assim sendo, apesar da falta de consenso sobre a definição do termo “pobreza”, os países latino-americanos podem contar com critérios objetivos para serem empregados na região.

Na tentativa de caracterizar ou mesmo dimensionar a pobreza, vários termos ou expressões têm sido empregados como:

[...] pauperização, precarização, empobrecimento, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade, marginalidade, pobreza unidimensional; pobreza multidimensional, miséria, indigência, diferenças sociais, discriminação; segregação, desqualificação, privação, deficiência, inadaptação, pauperismo, precarização, *apartheid* social; estigmatização, baixa renda, classe baixa, *underclass* etc. (SILVA, 2002 s/p).

A multiplicidade de possibilidades que de alguma forma se relaciona e busca categorizar a pobreza exprime a complexidade que envolve essa noção e traz implicitamente, o risco do uso indevido desses termos quando aplicados indiscriminadamente em contextos e realidades diversas.

Rocha (2003, p. 9) reafirma que a “pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada” e acrescenta que diante da subjetividade implícita nessa definição, faz-se necessário avançar para além das questões quantitativas e sugere que a pobreza seja tratada também sob a ótica qualitativa. Assim, surge a possibilidade da ocorrência de

questionamentos de difícil mensuração acerca da pobreza: quais necessidades não seriam atendidas? Seriam necessidades econômicas, sociais, educacionais, políticas? Enfim, como defini-las de maneira adequada focando a objetividade? E o que seria atendê-las adequadamente?

De acordo com Azevedo e Burlandy (2010, p. 202), tais necessidades não atendidas se apresentam de maneira particular em sociedades e culturas diferentes, com base em princípios sociais próprios de cada uma e acrescentam que a pobreza pode ser considerada como um “conceito em construção”.

O fenômeno da pobreza tem sido discutido a partir de perspectivas distintas nos diferentes momentos históricos. Montañó (2012) afirma que na Europa, no período do capitalismo industrial-concorrencial que compreende os séculos XVIII e XIX, a pobreza foi sendo desvinculada da situação estrutural de produção sendo que a responsabilidade por esta condição seria única e exclusivamente daqueles que dela padeciam, considerando-a assim, como fruto de uma deficiência educacional, falta de planejamento familiar e resultado de problemas como vadiagem, ausência de organização estratégica do emprego dos recursos e alcoolismo dentre outros, ficando o seu tratamento a cargo de entidades filantrópicas.

Por outro lado no século XX, no pós-segunda guerra, durante o capitalismo monopolista de *Welfare State*, a pobreza passa a ser olhada como resultado de um desenvolvimento ainda insuficiente de modo que o Estado deveria tratá-la através da redistribuição de uma parcela do excedente econômico, o que ocorreria por meio da implementação de políticas sociais. A outra parte desse excedente, no entanto, deveria ser destinada à promoção dos reinvestimentos produtivos a fim de garantir a manutenção do crescimento econômico. Quando se refere à concepção neoliberal do tratamento dispensado à pobreza, Montañó (2012, p. 277) caracteriza a população pobre como “cidadão usuário” e sugere que esta seja auxiliada por meio de políticas sociais focalizadas; de outro lado estaria a população com capacidade de consumo, a qual denomina “cidadão cliente”.

Com respeito à sua evolução, Silva (2002, s/p), afirma que apesar de uma tendência de queda da pobreza em nível global no período compreendido entre os anos de 1950 e os anos de 1970, a partir da década de 80 esse fenômeno voltou a crescer no mundo todo e com ele a manutenção e crescimento da desigualdade, revelada pela presença simultânea da riqueza e da escassez entre os mais diversos grupos sociais, geográficos, raciais e de gênero.

Oliveira (2017) apresenta dados que comprovam essa desigualdade, os quais revelam que 25,4% (aproximadamente cinquenta milhões de brasileiros) vivem na linha da pobreza sendo que, 43,5 % desse contingente vivem na Região Nordeste enquanto que 12,3% estão na Região Sul. No que tange à desigualdade de raça e cor, o maior número de desempregados é composto de pretos e pardos que são os que têm menor escolaridade, menores rendimentos, ingressam mais cedo no mercado de trabalho e enfrentam as piores condições de moradia. No que diz respeito a gênero, as mulheres mesmo exercendo as mesmas funções que os homens, em geral recebem salários bem menores.

Na tentativa de combater a pobreza, autoridades latino-americanas estiveram reunidas com representantes de outras regiões para discutir os meios, objetivos e metas para a efetivação desse combate, como será apresentado a seguir.

1.1 UM MARCO HISTÓRICO NO COMBATE À POBREZA

No mês de setembro do ano 2000, representantes de um grande número de países – incluindo os da América Latina – se reuniram em um encontro denominado *Cúpula do Milênio*¹ para estabelecerem alguns objetivos de desenvolvimento para o Século XXI, comprometendo-se com a meta de atingi-los até o ano de 2015. Villatoro (2005) destaca que:

En la Cumbre del Milenio se establecieron como metas de desarrollo para el 2015, entre otras, la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, el acceso equitativo a todos los niveles de educación y la reducción de la mortalidad materno-infantil. Para cumplir con estas metas se requiere el compromiso del sector público en la implementación de estrategias multisectoriales que contribuyan simultáneamente al logro de los objetivos propuestos (NACIONES UNIDAS [2001] *apud* VILLATORO, 2005, p.88).

A Cúpula do Milênio estabelece então metas ambiciosas com compromisso assumido por um grande número de países para atingir positivamente, do ponto de vista do desenvolvimento, as populações menos favorecidas e desprovidas no que se refere às demandas mais básicas tendo em vista o respeito aos direitos humanos. O encontro conclama

¹**Cúpula do Milênio:** encontro contando com a participação dos 189 Estados-membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, com o objetivo de discutir os principais problemas mundiais. Foi baseado em um relatório preparado sob os cuidados de Kofi Annan, Secretário-geral das Nações Unidas, com o título: Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI (2000), (REZENDE, 2007, p. 174).

os setores públicos a um esforço conjunto para implementação de estratégias que possibilitem o alcance dos objetivos propostos e acordados no documento.

Os chamados Programas de Transferência de Renda² com foco definido passaram, então, a compor a agenda de programas sociais como resposta às grandes dificuldades enfrentadas pelas populações por ocasião da implantação das reformas neoliberais³ e suas consequências no âmbito social, assim, tais programas passaram a serem aplicados na região, na busca por atingir a população pobre em geral - mesmo aqueles sem vínculos formais de trabalho – focalizando a população considerada pobre e extremamente pobre segundo critérios específicos de elegibilidade.

Nos anos finais do século XX, vários países da região já possuíam seus programas de transferência de renda com características próprias e respectivas peculiaridades inerentes a cada um, mas é importante ressaltar que uma semelhança marcante entre todos, é a contrapartida exigida dos beneficiários para que tenham o direito a receber os recursos a eles destinados conforme regras pré-estabelecidas. Trata-se das condicionalidades cuja comprovação de seu cumprimento daria o direito ao beneficiário quanto ao recebimento dos recursos.

Os objetivos de cada programa implantado respectivamente em cada país trazem especificidades próprias, mas de acordo com Leite e Peres (2013), um objetivo geral é promover transferências monetárias às famílias pobres que se enquadram nos critérios de elegibilidade específicos de cada país, porém sempre mediante a contrapartida do cumprimento das respectivas condicionalidades.

O surgimento dos programas ocorreu em contexto particular se analisados do ponto de vista nacional, porém em termos mais amplos, toda região enfrentava dificuldades semelhantes embora estas pudessem variar de país para país em diferentes graus. De certa forma, os governos se viam impelidos a dar uma resposta a essas dificuldades e deram passos em direção a isso.

² Programas de Transferência de Renda são referidos aqui como “[...] aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do círculo vicioso que aprisiona grande parte da população nas amarras da reprodução da pobreza” (SILVA; YAZBEK E GIOVANNI, 2004, p. 19).

³ Entendam-se aqui como reformas neoliberais a aplicação de rígidos ajustes estruturais incluindo a liberalização financeira e comercial, privatizações, controle da inflação, ajustes de preços via mercado, controle dos gastos do Estado e redução da interferência estatal na economia (CHOMSKY, 2002).

A seguir, serão abordados conceitos que envolvem a discussão a cerca da escolha em se utilizar as vias da focalização ou da universalização quando da formulação e implementação de Políticas Sociais, apresentando características e implicações de cada escolha.

2 O DILEMA ENTRE A FOCALIZAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Os governos quando pensam em criar políticas sociais se vem diante da necessidade de escolherem um entre pelo menos dois caminhos e para isso avaliam o objetivo de tais políticas e a quem as mesmas se destinam atender.

A Cepal (1995, p. 14) define a focalização como sendo a concentração dos recursos disponíveis sobre uma população de potenciais beneficiários mediante o desenho de uma política ou programa, que deverá atender às necessidades insatisfeitas desse público considerando suas características específicas com o intuito de buscar a maximização dos ganhos potenciais *per capita*. A focalização avança para além da hegemonia que considera todos iguais e despreza suas peculiaridades; ao contrário, ela se fundamenta na concepção da segmentação do mercado e desenvolve esforços para responder a esta com atendimento às demandas do público presente no segmento que se deseja alcançar.

De acordo com Kerstenetzky (2006), a universalização está intimamente ligada à noção de igualdade de direitos que visa priorizar o coletivo em detrimento ao indivíduo. A partir dessa ótica, todo cidadão é igual e, portanto, teria direito às mesmas parcelas dos recursos que seriam aplicados com distribuição equitativa a todos, sem considerar as especificidades concernentes à condição de cada indivíduo. Neste caso, as políticas sociais assumiriam um caráter securitário não importando a condição de cada beneficiário.

A formulação de políticas públicas e, conseqüentemente, a alocação de recursos na sua operacionalização interfere diretamente em questões como direitos individuais, que certamente o atendimento ou não destes, produz conseqüências na coletividade. Nesse sentido, autores apresentam suas posições e análises as quais justificam os usos tanto da universalização como da focalização dependendo da ótica de avaliação e dos objetivos a serem alcançados.

De acordo Medeiros (1999), a aplicação de recursos públicos não está à margem do dilema que envolve duas possibilidades: i) a focalização que está intimamente relacionada com o princípio da equidade o qual considera que os indivíduos são mutuamente diferentes, e recomenda que a eles seja dispensado um tratamento também desigual, para que este elimine ou reduza a diferença entre os mesmos, assim, desigualdade pode se tornar justa quando o

tratamento desigual beneficiar o menos favorecido; e ii) a universalização que pressupõe a igualdade, cujo princípio entende que todos os indivíduos são iguais por direito inerente à sua participação na coletividade, desta forma, a universalização considera que , tanto os ricos como pobres têm o direito de receber as mesmas parcelas dos recursos públicos. Na concepção universalista, não haveria tendência de redução da desigualdade existente entre os deferentes níveis de indivíduos.

Fonseca e Roquete (2005, p.141), ao citarem o caso do Programa Bolsa Família quando discutem a proteção social e os programas de transferência de renda apresentam também um dilema ao afirmarem:

Para os que entendem as políticas sociais como algo residual, trata-se fundamentalmente de focalizar ao máximo a sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, trata-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira.

Os autores parecem descrever certa tensão entre as duas possibilidades de implementação de políticas públicas, se focalizadas ou universalizadas, com algum grau de complexidade quanto às justificativas de se optar por uma ou por outra modalidade.

De acordo com Camargo (2003, p. 118), o debate acerca da focalização e da universalização perpassa necessariamente por questões mais amplas, cuja equação congrega variáveis como o “volume de recursos disponíveis, a definição de prioridades e a geração de incentivos”. O autor sustenta que quanto menor for o volume de recursos disponíveis, para um mesmo resultado em termos, por exemplo, de redução da desigualdade, mais focada deverá ser a aplicação desse recurso e mais intensa será a definição de prioridades. No que diz respeito aos incentivos gerados, estes devem ser estudados de tal forma que o desenho do programa produza incentivos positivos em detrimento a incentivos que gerem comodismo e dependência por parte do beneficiário.

Por sua vez, Almeida (2011) defende que a escolha na forma focalizada ou universalista de utilização dos recursos – tidos normalmente como insuficientes – destinados às políticas sociais, está intimamente ligada à concepção do modelo de Estado que se deseja atender, isto é, para um modelo Liberal onde os direitos individuais devem ser priorizados, políticas sociais focalizadas seriam mais adequadas; de outro lado, para uma concepção de Estado de Bem Estar, as políticas sociais universalistas cuja característica de seguridade esteja

presente seriam as mais indicadas. Desta forma a autora argumenta que a opção por uma ou outra forma de política social, dependeria dos objetivos a serem atingidos os quais variam de acordo com do modelo de sociedade em que aquelas são implementadas.

Conforme Kerstenetzky, (2006) a escolha entre uma concepção de política pública focalizada ou universalizada somente pode ser adequada quando estão claras as noções de justiça social através das quais seja possível olhar e julgar que este ou aquele arranjo social se apresenta mais justo. A partir daí se identifica a noção de equidade que norteará a formulação e implementação dos programas e políticas sociais, tendo em vista a clareza sobre os princípios de justiça social que se deseja alcançar. Assim, o emprego da focalização pode ser adotado com caráter residual, de maneira que a política pública empregada busque proteger determinados grupos de indivíduos por meio de uma rede de proteção social mínima, ou assumir um papel reparatório objetivando a redistribuição de recursos econômicos a fim de promover a geração de oportunidades sociais a grupos específicos em situação de desvantagem relativa. Por sua vez a universalização pode ser empregada com o propósito de garantir seguridade social, educação e saúde universais.

Para Medeiros, Britto e Soares (2007), o debate em torno da escolha entre focalização e universalização de políticas sociais encontra respaldo teórico que critica as duas concepções. No caso da focalização, as críticas recaem sobre a fragilidade política envolvendo um programa com público alvo definido segundo a renda e principalmente aos custos elevados envolvendo programas desse tipo. Quanto à universalização, o autor alega que esta modalidade possui menor capacidade de redução das desigualdades.

De acordo com Sarmiento e Arteaga (1998), a focalização está ligada à justiça social no sentido de equidade e, portanto, pressupõe tratamento diferenciado aos que dele necessitam e apresenta nessa categoria aqueles que vivem na pobreza; assim, segundo esses autores, a universalização ao contrário de ser uma alternativa diferente da focalização, somente poderia ser alcançada por meio de políticas focalizadas. A focalização, portanto, pode se constituir na única oportunidade de acesso que os pobres teriam aos benefícios de determinada política tornando-a por esta via, universal. A universalidade aqui é alcançada quando se chega aos pobres uma vez que, os não pobres já possuem acesso aos benefícios ofertados pela política social focalizada por outra via. Pode-se considerar que o peso relativo daquilo que recebem os pobres é maior que o recebido pelos demais, assim, a focalização

pode ser entendida como um instrumento para redução de desigualdades a serviço da política social.

Por outro lado, Theodoro e Delgado (2003, p. 122) alertam para a redução da questão social às expensas exclusivas das políticas sociais quando se pensa em focalização. Isso faria com que se alterasse a ótica passando do direito social ao gasto social. Os autores defendem ainda que a focalização se norteada pelo argumento financeiro, passaria a fazer parte da chamada “escolha pública eficiente”, mas para um combate mais efetivo à pobreza, sugerem a adoção projetos estruturais mais amplos que propiciem a inclusão à maneira de uma sociedade de consumo de massa.

O debate entre a adoção da focalização possui argumentos teóricos que se justificam. Porém parece que escolher deliberadamente entre a focalização ou universalização pode ser um tanto temerário. Em sociedades com elevada desigualdade e pobreza, aparentemente pode ser mais adequada a adoção da focalização como medida de aceleração da redução das desigualdades, ao passo que em uma sociedade mais igual, políticas universalistas poderiam atender às necessidades sociais locais. A combinação das duas possibilidades também poderiam se mostrar viáveis dependendo do caso.

Dentre outros países na região, o Brasil e o México adotaram respectivamente o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa *Oportunidades (Oportunidades)* como forma de enfrentamento à pobreza. São programas de transferência de renda que se utilizam da focalização para o alcance dos beneficiários sendo que ambos os programas requerem em contrapartida, o cumprimento de condicionalidades para que se tenha o direito ao benefício.

No capítulo seguinte serão abordados a finalidade da focalização e os principais métodos utilizados no desenho de programas para que sejam atingidos os objetivos pelos quais as políticas focalizadas foram concebidas. Tratará de maneira mais específica como é operado cada mecanismo, para que seja obtida a focalização desejada considerando o custo/benefício de cada método e a sua viabilidade no que diz respeito ao seu emprego nos programas.

3 OS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO E OS MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE

A focalização dentro de programas de transferência de renda visa atender a determinados grupos específicos tendo dentre seus objetivos possibilitar que os recursos atinjam somente àqueles aos quais são destinados e impedir que os potenciais destinatários – segundo os critérios estabelecidos – não fiquem sem receber os referidos benefícios. Isso remete a uma questão de eficiência, uma vez que possibilita aos recursos limitados exercerem efeitos maiores sobre os grupos mais necessitados (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004).

Conforme Castañeda e Lindert (2005, p. 8), a focalização tem como objetivo principal “garantir que recursos limitados de programas atinjam principalmente os pobres e que os pobres, ou subgrupos da pobreza, não sejam excluídos”. Dessa forma, apesar de os recursos disponíveis serem limitados, o seu efeito seria maximizado para se atingir a universalidade dentro de um grupo escolhido para receber os benefícios de determinada política social.

Coady, Grosh e Hoddinott (2004), defendem que a focalização possibilita distinguir os pobres dos não pobres e no caso de políticas sociais permite que os recursos sejam direcionados àqueles que constituem o público alvo dos benefícios. Advertem, não entanto, que a focalização incorre em custos para os cofres públicos e classificam esses custos em cinco tipos:

- a) **Custos de gestão** – envolvem os processos de coleta de informações, delimitação do mapa da pobreza, verificações dos perfis familiares comparando-os com os parâmetros de referência previamente estabelecidos e pesquisas domiciliares. Quanto mais refinada for a focalização mais custos de gestão podem incorrer na fase de seleção das famílias, por outro lado, na fase de entrega do benefício consumirá menos recursos na sua operacionalização.
- b) **Custos de incentivo ou custos indiretos** – decorrem da possibilidade de alteração do comportamento das famílias no intuito de passarem a pertencer ao grupo dos elegíveis por meio de subdeclaração da renda familiar, redução do interesse no trabalho remunerado formal, como forma de reduzir a renda familiar comprovável e assim se enquadrar no perfil dos beneficiários ou até mesmo, no caso de focalização geográfica, transferirem seus domicílios para a região considerada elegível. Por outro lado, podem ocorrer efeitos positivos como é o caso de as

famílias manterem as crianças na escola como forma de cumprimento de condicionalidades quando estas estão presentes nos programas.

- c) **Custos sociais** – relacionam-se com a possibilidade de estigmatização das famílias consideradas pobres e até mesmo com a discriminação dessas famílias ou indivíduos. É possível, mesmo que não sejam discriminados ou estigmatizados, que os indivíduos possam assim se sentir inferiorizados.
- d) **Custos privados** – envolvem os potenciais beneficiários dos programas e decorrem, por exemplo, da necessidade de apresentação de documentos como carteiras de identidade, comprovantes de endereço, comprovação de invalidez, ou mesmo com transporte para se chegar ao local onde são feitas as inscrições. No caso de os programas possuírem condicionalidades, somam-se aos custos, aqueles relativos ao cumprimento das mesmas.
- e) **Custos políticos** – envolvem questões relacionadas com a capacidade dos grupos políticos no exercício da voz e força política no que tange à sustentabilidade dos programas e, ainda que estes sejam sustentáveis, é preciso considerar a manutenção da qualidade do que está sendo oferecido. Considerando que os pobres não possuem poder expressivo de cobrança perante os grupos políticos e que a classe média, que o tem de forma mais consistente, está colocada de fora dos programas, resta para que se obtenham apoio deste último grupo, que estes sintam os benefícios indiretos como possibilidade de estabilidade política, redução de mendigos nas ruas, possibilidade de aumento da segurança e enfim, que a justiça social está sendo praticada.

Importa notar que, sendo custos financeiros bem como os administrativos inerentes ao processo de focalização que envolve os programas, há que se considerar que do total de recursos destinados a eles, uma parcela será consumida no processo restando, portanto, um montante menor para ser distribuído entre os beneficiários, fato que acaba por ser inevitável.

Uma vez definido que o programa será focalizado, faz-se necessária a utilização de meios para definir o público destinatário. Os mecanismos de elegibilidade constituem estes meios de seleção e figuram no interior do desenho dos programas. Tais mecanismos não se constituem determinantes isolados dos resultados a alcançar, ao contrário, outras variáveis a eles conjugadas podem interferir no resultado que se espera.

Para Castañeda e Lindert, (2005, p. 6), outros fatores são considerados determinantes para o desempenho e alcance do êxito esperado e dentre eles, podem se destacar “os processos de coleta de dados; o gerenciamento da informação; os mecanismos de avaliação familiar; os procedimentos institucionais e os mecanismos de monitoramento e supervisão”. Advertem, no entanto, que os sistemas de focalização familiar e também os processos de coleta de dados que os envolvem devem ser elaborados criteriosamente para garantir transparência e eficácia no alcance dos resultados.

Por não se tratar de um processo corriqueiro, a focalização produz efeitos sobre as autoridades e sobre os beneficiários interferindo em ambos os grupos. Ademais, é imprescindível que a focalização seja efetiva, porém isso, mesmo sendo de importância cabal, não é por si só suficiente para produzir os efeitos esperados (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004).

Conforme Castañeda e Lindert, (2005, p. 11), os sistemas de focalização requerem atenção especial quando da sua concepção no interior dos desenhos dos programas. Há que se respeitar o tempo necessário para que os sistemas sejam elaborados, testados e implementados com os devidos cuidados, tempo este que em geral não é menor que dezoito meses até que se tenha segurança quanto à sua aplicabilidade. Para o potencial sucesso dos programas, alertam ser necessária a utilização de estratégias apropriadas de coleta de dados; o exercício de uma administração que seja adequada aos sistemas; que sejam consideradas a precisão potencial dos mecanismos de avaliação das famílias e a viabilidade de utilização de tais mecanismos; que se leve em conta a organização institucional e; por último, dispensar a devida atenção aos mecanismos de monitoramento de erros de focalização, os quais devem proporcionar a garantia de alcance do público alvo e a minimização de vazamentos.

A seguir, os pontos importantes presentes nos sistemas de focalização, os quais requerem atenção serão abordados de maneira mais detalhada para permitir a compreensão da necessidade do cuidado que os envolve.

3.1 PONTOS DE ATENÇÃO QUE ENVOLVEM OS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO

Os desenhos dos programas focalizados contam com sistemas de focalização para que possam atingir seus objetivos tanto financeiros como administrativos, sem, entretanto, deixar

de lado a efetividade requerida para que idealmente seja alcançada a maximização de atendimento à população alvo e o impedimento de vazamentos de recursos.

3.1.1 O papel das instituições na implementação: descentralizar ou centralizar

Os países em geral possuem algum grau de descentralização na sua gestão e o papel desempenhado pelas instituições é de fundamental importância no processo de focalização e interfere consideravelmente nos resultados.

Segundo Assis (2013), a partir dos anos 1990, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros organismos econômicos internacionais, passaram a recomendar que os países aplicassem uma gestão descentralizada em suas políticas de cunho social. Tamanha ênfase foi dada a essas recomendações que, segundo as mesmas, os recursos federais deveriam ser também descentralizados na mesma medida dos resultados obtidos e do atingimento de metas nos programas. A autora alerta, que na América Latina os países ainda convivem com heranças da cultura patrimonialista, clientelista e com algum grau de corrupção presente nas ações institucionais, de modo que se utiliza em seus processos de gestão, de práticas descentralizadoras em conjunto com outras que são centralizadoras.

Para Lindert e De la Briere, (2004), a estrutura específica do país e a estratégia empregada no programa são decisivas para a definição do grau de descentralização empregado na sua implementação. As autoras defendem que uma implementação descentralizada permite maior envolvimento das autoridades locais, maior participação dos pobres nas políticas sociais, maior engajamento local na supervisão e controle social, além de permitirem, quando da utilização de método de inscrição por demanda, o acesso contínuo dos interessados aos escritórios locais. Por outro lado, apresentam também benefícios decorrentes de uma implementação centralizada, como um melhor controle de qualidade, melhor supervisão sobre as auditorias envolvendo as bases de dados nacionais e maior facilidade na construção dessas bases. Citam ainda como vantagem, o menor custo para a obtenção, inserção e armazenamento dos dados. A grande desvantagem da implementação centralizada estaria relacionada ao cadastro de interessados que não pode ser realizado na modalidade “por demanda”. Desta forma, a escolha do grau de descentralização será específica de cada país,

dadas às respectivas condições de cada um, tendo-se o cuidado de não se negligenciar o grau de corrupção presente no país e nos entes federativos.

No que tange à corrupção e suas relações como grau de centralização e descentralização de um país, Arretche (1996) defende que embora autores como Rosanvallon (1993) e Tanzi (1995) apontem para um novo risco de corrupção decorrente da proximidade entre o Estado e o beneficiário, as evidências empíricas encontradas não possuem elementos suficientes para estabelecer essa relação.

Quando discute programas relacionados ao mercado de trabalho, Cacciamali, (2005, p. 97) defende que as práticas de gestão descentralizada de programas “alcançam resultados superiores quando são executadas de forma articulada e complementar, evitando duplicações, removendo redundâncias e reduzindo os custos”. A autora adverte, no entanto, que alguns processos como coordenação, monitoramento e avaliação devem ser centralizados para que se possibilite acumular experiência, definir parâmetros, disseminar boas práticas, favorecer as tomadas de decisão e, em localidades muito pobres e com escassez de recursos humanos devidamente capacitados, prevenir a ocorrência de mandonismos decorrentes de interesses políticos adversos e, assim, impedir que os recursos sejam malversados sem o devido conhecimento da comunidade.

Mello (2004) entende que a seleção quando feita de forma centralizada pode elevar os custos a ela inerentes por ser mais burocrática. Por outro lado, quando é feita de modo descentralizado, em um primeiro momento pode ter custos menores, porém os gastos posteriores relativos ao monitoramento podem ser majorados pelas maiores possibilidades de vazamento presentes na descentralização.

Castañeda e Lindert (2005) apresentam um modelo estilizado de programa no qual a elaboração e a administração do banco de dados são centralizadas, enquanto a sua implementação se dá de forma descentralizada. Assim, cabe ao governo federal elaborar o sistema de focalização, definir as estratégias de ação, elaborar manuais e procedimentos, definir os mecanismos de elegibilidade e elaborar os questionários. Aos governos estaduais, cabe o fornecimento de suporte técnico, auditorias aleatórias, cruzamento de dados e construção de bancos de dados estaduais que devem ser enviados ao governo central. É de responsabilidade dos municípios a coleta de dados, inserção desses dados no cadastro unificado e atualização periódica dos cadastros. O quadro 1 permite uma visualização global do papel desempenhado pelas instituições no modelo apresentado.

Quadro 1 – Papéis institucionais claros: elaboração e administração centralizadas, e coleta de dados descentralizada – caso do Brasil.

Federal	Estadual	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de sistema, critérios; • Desenvolvimento de software comum (em consulta com diversos programas, níveis de governo); • Cruzamento de dados; • Realização de auditorias aleatórias, controle de qualidade e de fraudes; • Consolidação de dados, nível federal: banco de dados federal máster; • Seleção de beneficiários para programas federais; • Emissão de pagamentos (através do sistema bancário); • Consolidação de um cadastro nacional de beneficiários de programas federais, estaduais e locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência técnica, treinamento, apoio tecnológico aos municípios; • Auditorias aleatórias, controle de qualidade/fraude; • Consolidação de dados, nível estadual: banco de dados estadual máster; • Limpeza e cruzamento de dados; • Seleção de beneficiários para programas estaduais; • Compartilhamento de listas federais e estaduais de beneficiários com órgãos locais e federais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coleta de dados por inscrição ou por método de pesquisa, seguindo regras e procedimentos federais; • Entrada de dados, verificação, processamento, limpeza, cruzamento de dados; • Atualizações e correções frequentes; • Consolidação de dados, nível municipal: banco de dados municipais máster; • Seleção de beneficiários para programas municipais; • Compartilhamento de listas de beneficiários federais e locais com órgãos federais e estaduais.

Elaborado pelo autor

Fonte: Extraído de Castañeda e Lindert (2005).

O quadro explicita a organização dos papéis que cada instância federativa deve desempenhar. As ações se complementam para formar o conjunto com a participação dos governos da União, Estados e Municípios. A interinstitucionalidade se manifesta como uma necessidade presente nesse modelo e requer coordenação e articulação adequadas.

Assim como o Brasil, o México também se utiliza de ações multisetoriais para que o *Oportunidades* possa se efetivar, porém, é mais centralizado inclusive no que diz respeito à coleta de dados: enquanto no Brasil esta se dá de modo descentralizado ficando a cargo dos municípios, no México esta etapa permanece sob a responsabilidade da União como pode ser observado no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Papéis institucionais claros: elaboração, administração e coleta de dados centralizados – caso do México.

Federal	Estadual	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de regras de funcionamento do programa; • Garantia de rigoroso cumprimento dessas regras em nível nacional; • Coleta de dados; • Administração do cadastro Nacional de beneficiários e potenciais beneficiários; • Disponibilização dos recursos necessários ao funcionamento do programa e entrega do benefício; • Monitoramento e avaliação do programa; • Divulgação dos principais resultados obtidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Operação e prestação de serviços de educação, e atenção à saúde da população; • Monitoramento do funcionamento dos respectivos componentes no que tange ao <i>Oportunidades</i>; • De forma articulada com o Governo Federal, busca garantir o cumprimento dos objetivos do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação na revisão das áreas de atenção identificadas segundo os critérios do programa; • Verificação do acesso aos serviços de educação e de atenção à saúde; • Designação de equipe de apoio e ligação para o acompanhamento da operação do programa; • Contribuição e apoio para facilitar a logística operacional do programa.

Elaborado pelo autor

Fonte: México, (2002); Castañeda e Lindert, (2005).

3.1.2 Mecanismos de monitoramento e avaliação

A descentralização de alguns processos no interior do desenho dos programas - dependendo da localidade da sua operacionalização - pode trazer maior ou menor risco de fraudes e vazamentos e, apesar não ser possível impedir totalmente que essas adversidades aconteçam, é preciso empenho no intuito de buscar a minimização das mesmas.

Castañeda e Lindert (2005) defendem como meios para isso, a utilização de supervisão de entrevistas, checagens automatizadas, comparação de registros com outros bancos de dados, revisões de controle de qualidade em amostras aleatórias e a aplicação de um controle social efetivo. Sugerem a utilização de instrumentos múltiplos como forma de fortalecer o processo de verificação.

Corroborando esses pressupostos, Lindert e De la Briere (2004) acrescentam como meios para melhorar o monitoramento e avaliação, a aplicação de penalidades aos oficiais e beneficiários quando da ocorrência de fraudes e a utilização do Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM) para pôr à prova a renda declarada. Com o intuito de reduzir as

possíveis manipulações quando o mecanismo principal de elegibilidade for o TEM, recomendam que visitas domiciliares sejam realizadas sem que as variáveis sejam declaradas e que estas sejam ajustadas ao longo do tempo em função de mudanças decorrentes do desenvolvimento econômico.

De acordo com Bichir (2015), o monitoramento e avaliação de políticas sociais adequados dependem do reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza e de capacidades de coordenação intersetorial e interinstitucional, cuja construção ao longo do tempo pode ter ocorrido ou não, ou até mesmo ocorrido em diferentes graus dependendo da realidade de cada país. A autora cita o Brasil como exemplo, onde o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) institucionalizou a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), cujo papel é promover avaliações externas e conta também com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para realizar o monitoramento e a avaliação de programas sociais.

O México por sua vez, se utiliza de monitoramento e avaliação sistemáticos, cujo desenvolvimento e implementação foram realizados pela *Coordinación Nacional* e pelos setores e instituições envolvidos no programa com a finalidade de mensurar tanto os processos, como os resultados, além de possibilitar o conhecimento dos impactos gerados. Tais ações permitem e impulsionam a permanente atualização do *Sistema Institucional de Información para la Operacional de Oportunidades (SIIOP)*. Assim, ajustes nos bancos de dados podem ser realizados e com isso fornecer informações atualizadas que podem subsidiar tomadas de decisão que interfiram nos rumos do *Oportunidades*.

3.2 A ESSÊNCIA DOS SISTEMAS DE FOCALIZAÇÃO FAMILIAR

A escolha de políticas ou programas focalizados leva necessariamente em conta, dentre outros fatores, a disponibilidade de recursos que define o quanto se pode empregar em determinada política, a definição de prioridades que tem por finalidade determinar quem serão os destinatários dos benefícios e, por fim, quais incentivos serão produzidos em consequência de sua implementação (CAMARGO, 2003).

3.2.1 Princípios e práticas bem sucedidas dos sistemas de focalização

O trabalho realizado por Lindert e De la Briere (2004), apresenta quatro princípios que possibilitam julgar práticas bem sucedidas que devem estar contidos nos sistemas de focalização:

- a) **Transparência e consistência** – refere-se à necessidade de se buscar a minimização da interferência política e a manipulação tendenciosa de dados por parte dos oficiais envolvidos no processo e também dos beneficiários. A aplicação dos critérios de elegibilidade para o acesso e também os registros que determinarão a elegibilidade do programa precisam possuir clareza, consistência e transparência. Os processos de validação e verificação de dados devem ser robustos e centralizados no que tange as auditorias e o controle de qualidade. É necessário que o sistema possibilite um controle social efetivo com a máxima clareza no processo de validação e de apelos;
- b) **Máxima cobertura dos pobres com acesso universal e contínuo à inscrição** – mesmo considerando o orçamento de recursos disponíveis como um limitador de alcance, as famílias que se julgarem elegíveis devem ter a oportunidade de se inscreverem a qualquer tempo. Campanhas orientadoras devem ser utilizadas para se tenha claro que o fato de se inscreverem não garante acesso ao benefício;
- c) **Minimização do vazamento aos não pobres** - nenhum sistema de focalização está isento totalmente de possibilidades de vazamentos. O que se pretende é que estes sejam minimizados e quando ocorrerem que não o sejam em decorrência de fraudes, mas de falhas inocentes ocorridas por erro de medição;
- d) **Eficiência do ponto de vista dos custos** – deve ser levada em conta a realidade de cada país para que se pondere a relação custo/benefício dos mecanismos de focalização adequados em função do grau de informalidade, dos custos e possibilidades de inscrição, das dimensões geográficas do país e das possibilidades de acesso às famílias no caso de entrevistas.

Conforme Castañeda e Lindert (2005), os limites orçamentários acabam por impor certas restrições aos processos de focalização e não raro criam a necessidade de utilização de cotas. Estas podem ser para limitar o número de inscrições ou para limitar o número de beneficiários. Argumentam, no entanto, que preferivelmente as cotas devem ser impostas para controlar o número de beneficiários e não de inscrições.

Lindert et al. (2007) defendem que as cotas desempenham um papel benéfico desestimulando as prefeituras a cadastrarem famílias locais inadvertidamente. Com a presença dessas cotas os autores acreditam que pode haver um interesse maior de se localizarem os mais pobres dentro dos grupos de pobres. Essa focalização dentro do foco seria mais verdadeira na medida em que houvesse um controle social efetivo, porém, os mesmos autores afirmam desconhecer provas empíricas da efetividade desse controle.

Mesmo utilizando as cotas sobre o número de beneficiários dos programas, esforços devem ser maximizados no sentido de que os procedimentos adotados sejam transparentes e justos. Podem ser utilizadas duas formas para aumentar a credibilidade do programa quando se utilizam cotas: i) a adoção de métodos que selecionem beneficiários aleatoriamente dentre os pobres que puderam se inscrever de forma aberta e universal. Estes devem ser informados que apesar de inscritos, existe uma escolha que se dá aleatoriamente, uma vez que, por razões de limites orçamentários não é possível que todos os inscritos sejam beneficiados ainda que cumpram os requisitos de elegibilidade e, ii) priorizar a oferta de vagas para os que vivem em áreas mais pobres para depois abri-las para os próximos níveis de pobreza até completarem-se as cotas. As áreas prioritárias devem ser definidas tomando-se por base os mapas das micro áreas de pobreza. (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005)

3.2.2 Elementos básicos nos sistemas de focalização utilizados por Brasil e México

Alguns elementos básicos podem ser destacados na composição dos sistemas de focalização familiar, embora o desenho e a implementação destes sofram variações quando comparados de um país para o outro. Castañeda e Lindert (2005, p. 14) apresentam estes elementos como sendo: “a) processos de coleta de dados; b) inserção de dados e administração de registros de famílias; c) determinantes de elegibilidade que compreendem os critérios específicos dos programas; d) responsabilidades institucionais e; e) monitoramento, verificação e controle de fraudes”.

Cada elemento básico pode ter variações na sua constituição interna, porém devem estar presentes em todos os sistemas de focalização e se interligam em um fluxo sequencial para determinar ao final, quem serão os beneficiados de determinado programa segundo os critérios nele contidos.

A figura 1 apresenta o fluxograma simplificado do processo básico que envolve os sistemas de focalização familiar utilizados pelos programas *Bolsa Família e Oportunidades* e delinea a sequência em que os elementos são interligados entre si.

Figura 1 – Sistemas de focalização familiar: elementos básicos do *Bolsa Família e Oportunidades*

Adaptado pelo autor

Fonte: Castañeda e Lindert (2005, p. 14)

A seguir será tratado de forma mais detalhada cada um dos elementos básicos que compõem os sistemas de focalização.

3.2.2.1 Processos de coleta de dados

O processo de coleta de dados conforme pode ser observado na figura 1 apresentada anteriormente, é o início do fluxo que ocorre nos sistemas de focalização. Podem ser aplicados questionários previamente elaborados (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005); entrevistas e visitas domiciliares (ASSIS, 2013) ou mesmo observação e investigação documental (ANDRÉ, 2005).

Cada país, dadas as suas realidades política, administrativa e até mesmo geográfica, adota modelos específicos que julga serem mais adequados ou que melhor atendem às suas necessidades e os insere no desenho dos programas sociais. Apesar dessas especificidades de cada país, deve-se sempre considerar que é muito importante que algumas características estejam presentes nos processos de coleta de dados. Castañeda e Lindert (2005) apresentam essas características:

- i) **Transparência** – todo processo deve transcorrer de modo que a imparcialidade e a impessoalidade estejam presentes, para que se obtenha a credibilidade perante a população encorajando-a a apoiar a iniciativa. Os procedimentos devem ser claros e a população devidamente informada a respeito deles, portanto, a comunicação é de fundamental importância para o êxito do processo;
- ii) **Dinamismo** – como a condição econômica das pessoas pode variar de acordo com as situações econômicas das regiões onde estão inseridas e tendo-se em conta que essas pessoas podem a qualquer momento adentrar ao grupo daqueles considerados pobres e, portanto, potencialmente elegíveis, da mesma forma os processos de inscrição precisam ser dinâmicos para atender aos possíveis novos pobres que se apresentam. Assim, precisam possibilitar a inscrição a qualquer tempo mantendo as campanhas de informações sempre atualizadas e os postos de inscrição sempre abertos a receberem novos interessados;
- iii) **Alcance aos potencialmente pobres** – algumas áreas produzem resultados de inscrição por demanda satisfatório, porém há lugares geograficamente distantes ou de difícil acesso e comunicação, ou mesmo incluídas no mapa da pobreza, em que se justifica uma abordagem do tipo censo para promover ao máximo o cadastramento das famílias;
- iv) **Eficiência de custo** - todo processo de entrevistas pressupõe determinados custos que precisam ser, na medida do possível, minimizados sem perder a qualidade e a

finalidade para as quais as entrevistas existem. Fatores como a localização geográfica, a complexidade dos questionários, dificuldades de acesso às famílias que deverão ser entrevistadas e até mesmo o número de famílias não elegíveis entrevistadas podem interferir nos custos desse processo. Possíveis saídas para reduzir os custos são a auto seleção no cadastramento por demanda – que por si só se constitui em um filtro – e também a utilização de mapas de pobreza no auxílio da focalização geográfica;

- v) **Viabilidade administrativa do processo** – a capacidade administrativa é determinante no processo de coleta de dados. Se a abordagem é por meio de pesquisas e isto inclui visitas domiciliares, no caso de inscrição em massa, que sejam escolhidos lugares como escolas, igrejas ou centros comunitários, com encontros previamente agendados e muito bem divulgados. Haverá necessidade de um grupo de entrevistadores devidamente capacitados para realização tanto das visitas quanto das entrevistas. No caso de inscrição por demanda também haverá necessidade de divulgação bem planejada e adequada. Neste caso a estrutura deve ser mantida permanente para permitir a qualquer tempo a inscrição das famílias interessadas. Estas devem estar bem instruídas por meio de campanhas de que a inscrição não garante o acesso ao benefício, mas se constitui em uma etapa essencial do processo de seleção.

Respeitadas as características desejáveis, os processos são operacionalizados e as famílias com suas respectivas informações, podem ser inscritas como beneficiárias em potencial de um programa ou política social.

A seguir serão apresentadas de modo mais detalhado as duas formas de abordagem normalmente utilizadas para a inscrição das famílias.

3.2.2.2 Abordagens e estratégias utilizadas nos processos de coleta de dados

Os processos de coleta de dados se utilizam basicamente de dois métodos de abordagem para obterem as inscrições das famílias: a abordagem pelo método censo quase exaustiva e a abordagem de inscrição por demanda. Ambas trazem vantagens e desvantagens relativas e se tornam viáveis ou não de acordo com a realidade de cada país ou região sendo possível utilizar, por exemplo, o método censo quase exaustiva para uma região e o método de inscrição por demanda para outra região ou grupo combinando-se os dois métodos em

determinado programa dentro de um mesmo país (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005), como pode ser observado no quadro 3.

Quadro 3 – Vantagens relativas dos diferentes processos de coleta de dados: abordagens de pesquisa vs. por demanda.

	Abordagem de Pesquisa (censo) Quase-Exaustiva	Abordagem de Inscrição por Demanda
Vantagens Relativas	<ul style="list-style-type: none"> • Maiores chances de atingir os pobres que são menos informados; • Custos marginais de inscrição mais baixos (por família entrevistada) devido a economias de escala para custos de viagem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Custos totais mais baixos devido à auto seleção dos não pobres, que se excluem do processo de inscrição (menos famílias não pobres são entrevistadas); • Inscrição dinâmica, contínua, mais fácil de atualizar; • Mais democrático no âmbito nacional: qualquer um tem o direito de ser entrevistado a qualquer tempo; • Processo permanente ajuda a construir e a manter estruturas administrativas e logísticas.
Desvantagens Relativas	<ul style="list-style-type: none"> • O custo total do registro é maior, na medida em que se entrevistam mais famílias não elegíveis; • Banco de dados estático de difícil atualização. Pode impedir acesso contínuo durante as atualizações de pesquisa; • Os resultados de pesquisa topográficos baseados em contingentes (em vez de exaustivos) podem possibilitar vazamentos para os não pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nem sempre os candidatos são os mais pobres. Podem ser melhores informados e estar geograficamente mais próximos das áreas de inscrição. Podem ter mais recursos para o transporte até os postos de inscrição; • Pode excluir os mais pobres menos informados ou que não suportam os custos de transporte; • Os custos por unidade são mais altos (custos de viagem repetidos em função de visitas domiciliares separadas e repetidas em bairros específicos à medida que as famílias se inscrevem), e há problemas com a localização dos endereços dos pobres.
Mais adequado quando utilizado em	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas com altas taxas de pobreza (acima de 70%) e/ou alta densidade de pobreza; • Áreas homogêneas (áreas rurais, favelas urbanas); • Áreas com inscrições novas (programas), particularmente quando se necessita iniciar um grande programa rapidamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em áreas com pobreza baixa ou moderada; • Em áreas heterogêneas; • Quando o cadastramento é bem conhecido ou bem divulgado (e as campanhas de conscientização encorajam a inscrição em áreas pobres); • Quando as pessoas possuem níveis de escolaridade mais altos
Exemplos de Uso	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil: Cadastro Único Brasil; • México: <i>Oportunidades</i> em áreas rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> • México: Uso parcial em áreas urbanas.

Adaptado pelo autor

Fonte: De La Briere e Lindert, (2003); Castañeda e Lindert, (2005).

Como é possível observar, tanto a abordagem de pesquisa tipo censo quanto à abordagem de inscrição por demanda possuem vantagens e desvantagens relativas que precisam ser ponderadas para possibilitar o encontro do ponto ótimo entre o ideal e o possível, tornando esta ou aquela abordagem mais viável, levando-se em consideração fatores técnicos, econômicos e políticos dadas as condições específicas em que cada país se encontra.

No entanto, qualquer das duas abordagens quando utilizadas de maneira descentralizada requerem supervisão efetiva de autoridades federais a fim de se evitarem manipulações técnicas ou políticas na determinação de áreas consideradas prioridades nas pesquisas a exemplo de casos comprovados de manipulação por parte de municípios na Colômbia que reduziram os custos priorizando áreas mais acessíveis, mas nem sempre consideradas pobres segundo os critérios de elegibilidade (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005).

O quadro 4 elucida o processo de coleta de dados e procura evidenciar qual a estratégia utilizada e em que locais ocorrem as entrevistas no Brasil e no México.

Quadro 4 - Processo de coleta de dados (inserção em registro unificado de famílias)

País	Iniciação de entrevista: estratégia de coleta de dados	Local da entrevista
Brasil (Cadastro Único)	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa baseada em cotas (cada município recebe uma cota de potenciais beneficiários baseada no contingente de famílias pobres identificado pelas pesquisas censitárias. Embora mesmo sendo possível o cadastramento de um número superior às cotas, o benefício será limitado ao número das mesmas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Varia de acordo com o município: visitas domiciliares, inscrição nas escolas, postos de saúde, mercados e outros locais no município.
México (Padrón)	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente pesquisa em áreas rurais e localidades com baixa densidade demográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas domiciliares.
	<ul style="list-style-type: none"> • Inscrição por demanda em áreas urbanas ou densamente povoadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Postos fixos ou itinerantes para a realização das inscrições.

Adaptado pelo autor

Fonte: Castañeda e Lindert, (2005).

Conforme exposto no quadro 4, as inscrições e visitas familiares no Brasil ocorrem da mesma forma em todo território nacional; o México, por sua vez, se utiliza do mesmo processo brasileiro para as famílias da zona rural, porém, em áreas urbanas ou densamente

povoadas, faz uso da inscrição por demanda realizada em postos fixos ou itinerantes destinados a essa finalidade.

3.2.3 A inscrição nos cadastros dos programas

Os dados coletados por meio do método de inscrição por demanda, ou mesmo obtidos nas entrevistas realizadas por ocasião das visitas, utilizando-se para tanto o censo quase exaustivo, deverão ser inseridos nos cadastros específicos para essa finalidade. Outros bancos de dados distintos podem existir, mas precisam ser interligados e devem permitir a averiguação e a atualização do cadastro principal para se evitar a duplicidade de benefícios.

Lindert e De la Briere (2004) alertam para a necessidade de se ter o sistema de informação preparado para trabalhar como um instrumento de gestão e apontam para a importância de se construir um banco de dados nacional, caso contrário estes incorreriam em uma falha importante. Dentre os benefícios citados pelas autoras estão: a redução de duplicidades e fraudes nos estados e municípios; a redução dos custos administrativos decorrentes de duplicidades e aquisição de softwares quando os sistemas são separados e; o aumento da habilidade de cumprimento de limites temporais ou mesmo das portas de saída⁴, quando estas estão presentes nos programas. Os países da América Latina que não possuem um sistema de identificação nacional único encontram dificuldades para identificar as famílias e os indivíduos nos processos de identificação dos mesmos. Por fim os sistemas de informação e cadastro das famílias devem manter o caráter de confidencialidade, assim, devem ser utilizados somente para os fins vinculados aos respectivos programas e garantir acesso aos órgãos públicos responsáveis pela seleção de beneficiários e gestão dos registros. Tanto o Brasil quanto o México, apesar de estarem realizando melhorias em seus bancos de dados, já os têm a nível nacional e, portanto, tomando-se por base o entendimento das autoras, caminham na direção correta.

O quadro 5 apresenta características dos bancos de dados que Brasil e México utilizam, envolvendo aspectos como tamanho e finalidade dos mesmos.

⁴ Portas de saída são possibilidades de autonomização dos beneficiários do programa, seja prevendo maior articulação com outras políticas sociais e programas, seja simplesmente defendendo um prazo claro para permanência dentro do programa. (BICHIR, 2010, p. 128)

Quadro 5 - Administração de registros unificados de informação sobre famílias

País	Banco de Dados nacional?	Qual o tamanho?	Possui múltiplos usos?	Como é a atualização e a recertificação
Brasil (Cadastro Único)	Sim	<ul style="list-style-type: none"> • 10,3 milhões de famílias; • 41,4 milhões de indiv. (Dez. 2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • Atualmente principal usuário é o <i>PBF</i> (e programas anteriores à reforma; cadastro será expandido para ser usado por outros programas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Política ainda não estabelecida. Dados estão ficando desatualizados (algumas Famílias com dados de 2001).
México (<i>Padrón</i>)	Sim	<ul style="list-style-type: none"> • 9,5 milhões de famílias; 41 milhões de indivíduos (2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • Atualmente o principal usuário é o <i>Oportunidades</i> (cadastro será expandido para ser usado por outros programas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Política exige atualização a cada 3 anos (famílias mudam com maior frequência); • Esforços de atualização lançados recentemente.

Adaptado pelo autor

Fonte: Castañeda e Lindert, (2005).

3.2.4 Determinantes ou critérios de elegibilidade

Durante o processo de focalização, seja pelo método censitário ou pelo de inscrição por demanda, dados relativos às famílias potencialmente elegíveis são inseridos nos bancos de dados para serem utilizados na etapa de verificação segundo os critérios dos programas. Tais critérios podem variar de país a país ou de programa a programa, sendo estabelecidos no desenho dos mesmos – de acordo com o público que se deseja atingir – as necessidades e possibilidades próprias dos países ou regiões.

Quanto às responsabilidades institucionais, os processos de elaboração, implementação e administração dos bancos de dados podem ocorrer de modo centralizado ou descentralizado. A opção por centralização ou descentralização, pode ocorrer em cada um dos processos independentemente do outro e depende da estratégia empregada em cada programa com as respectivas vantagens e desvantagens inerentes a cada escolha.

No Brasil, dentre os três processos, somente a implementação é descentralizada, enquanto que a elaboração e a administração do banco de dados são centralizadas. O México, por sua vez, optou por adotar os três processos de forma centralizada como pode ser visto no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Tipo de avaliação familiar e responsabilidades institucionais

País	Tipo de Avaliação Familiar	Responsabilidades Institucionais		
		Elaboração	Implementação	Adm. Banco de Dados
Brasil (Cadastro Único)	Teste de Renda Não Verificada	Centralizada	Descentralizada	Centralizada
México (Padrón)	TEM com focalização geográfica	Centralizada	Centralizada	Centralizada

Adaptado pelo autor

Fonte: Castañeda e Lindert, (2005).

3.2.5 Monitoramento e controle de fraudes

Nesta etapa do processo, as famílias consideradas enquadradas para fazer parte do grupo de beneficiários de determinado programa já foram selecionadas de acordo com os critérios específicos deste e estão inscritas em listas específicas constituídas como sub registros para efeito de pagamentos e também para monitoramento, avaliação e controle de fraudes, contidos em cada desenho. O quadro 7 demonstra o nível dos processos de monitoramento, verificação e controle de fraudes no Brasil e México.

Quadro 7 - Monitoramento, verificação e controle de fraudes

País	Monitoramento, Verificação e Controle de Fraudes
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Fraco; • Checagens automatizadas, sistema de supervisão, controles sociais em desenvolvimento.
México	<ul style="list-style-type: none"> • Médio-Alto; • Centralizado em todos os estágios, mas com deficiência nos sistema para auditorias externas.

Adaptado pelo autor

Fonte: Castañeda e Lindert, (2005).

Como se pode observar no quadro, o México apresentou desempenho considerado médio-alto por falta de auditoria na coleta de dados e sistema de auditoria externa. O Brasil apresentou à época da pesquisa, desempenho fraco, porém, mantendo novos métodos e sistemas de checagens em desenvolvimento.

Vale destacar que nos últimos anos, o Brasil tem experimentado progressos na gestão de seus programas incluindo o *Bolsa Família*. Com o intuito de valorizar os municípios que apresentarem bom desempenho na gestão descentralizada que se refere ao PBF e incentivar os que ainda não o conseguiram, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)⁵ cujo objetivo é monitorar a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único, priorizando a atualização dos cadastros das famílias e acompanhando o cumprimento das condicionalidades de saúde e de educação. A lógica do IGD apesar de institucionalizada pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi atualizada pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, que trata do apoio financeiro prestado pela União aos entes federados. Sofreu alterações ao longo do tempo conforme o art. 3º, da Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, e pela Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015, cuja aplicação consta no Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal) publicado em 2016.

O capítulo a seguir discorrerá sobre os Programas de Transferência de Renda e – uma vez que, o objeto de estudo desta pesquisa são os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* – abordará o contexto histórico de suas respectivas criações, seus desenhos e mecanismos utilizados nas suas implementações.

⁵ IGD é um indicador objetivo e transparente que associa aferição de desempenho, definição de valores de apoio financeiro e incentivo a boas práticas da gestão. Como os recursos repassados integram o Orçamento Municipal, promove-se a autonomia prevista na Constituição, gerando capacidade de autogoverno com base na descentralização e não na hierarquia de um governo central, o que proporciona maior compromisso e responsabilização na tomada de decisão local. (BRASIL, 2016, p. 9).

4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA (PTCR)

Sob a perspectiva da necessidade de uma ação governamental que coordene e promova um enfrentamento à pobreza tendo em vista o alcance dos objetivos definidos na Cúpula do Milênio, os Programas de Transferência Condicionada de Renda surgem como uma possibilidade de resposta à demanda tão premente de proteção à população pobre e de maneira especial aos extremamente pobres.

De acordo com Levy e Rodrigues (2005), a política social como parte da política pública pode ser vista a partir do público que se deseja atingir e segundo critérios de renda, gênero, ou ainda outra especificidade. Uma vez que o nível de renda é o determinante e o objetivo é combater a pobreza e a extrema pobreza, políticas sociais devem ser aplicadas por meio de programas específicos cujas características considerem a complexidade que envolve o tema.

4.1 OS PROGRAMAS *BOLSA FAMÍLIA* E *OPORTUNIDADES*

Um marco importante para o povo brasileiro foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir da qual, uma dimensão nova foi dada à assistência social no país. Nessa direção, a Carta Magna, em seu Art. 194 define que: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, s/p).

Para Leite e Fonseca (2011), em um ambiente de reformas neoliberais o Presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu os seguintes programas que serviriam de base ao PBF:

- a) **Ano de 2001:** Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola, com finalidade de garantir renda mínima e manter as crianças beneficiárias na escola em horário complementar aos das aulas fornecendo-lhes ações socioeducativas, alimentação, atividades esportivas e culturais e Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - Bolsa-Alimentação, destinado a promover - por meio da complementação da renda familiar para melhoria da alimentação - as condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade.

- b) **Ano de 2002:** Auxílio Gás visando subsidiar o preço do gás de cozinha às famílias de baixa renda.
- c) **Ano de 2003:** Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA cujo objetivo era combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, por meio do acesso a alimentação diária em quantidade suficientemente e qualidade nutricional adequada.

Cotta (2009) afirma que o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva inicia seu mandato em 2003, intencionando atingir o cumprimento de uma importante promessa de campanha: a implantação do Programa Fome Zero considerado por ele como um dos principais programas sociais cujo objetivo seria priorizar os mais pobres. Entretanto, o programa cercou-se de falta de consenso entre diferentes correntes ideológicas no próprio governo, suscitando dentre outras questões, disputas internas e uma grande divergência de ideias com relação ao modo de pensar e abordar a fome e a pobreza e também quanto ao caráter das transferências de renda, se estas deveriam ocorrer de forma direta ou indireta. Em nove meses de existência o *Fome Zero* não conseguiu se firmar como eixo articulador de ações sociais do governo, tão pouco se mostrou capaz de enfrentar o equilíbrio fiscal e a inflação à sua época (MELO, 2016).

Diante dessas dificuldades, o Presidente Lula decidiu-se por converter a medida provisória MPv nº 132, de 2003, na Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e assim unificar os programas Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás criados pelo governo anterior, levando esse processo a criar “no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades” e unificação da gestão e execução dos programas de transferência de renda vinculados ao governo federal (BRASIL, 2004b, s/p). No mesmo ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão “fundamental para o processo de institucionalização das políticas de proteção social” (COTTA 2009, p. 21).

Marques (2005, p. 15) ao se referir ao Programa Bolsa Família, afirma ser este o “maior programa de transferência de renda na área da assistência” no Brasil, considerando que abarcava naquele momento mais de 16,5 milhões de pessoas como beneficiários. Acrescenta ainda, que o “*Bolsa Família* é um programa de transferência de renda que visa complementar a renda familiar e estimular a manutenção da criança e do adolescente na escola”.

De acordo com o Artigo 4 do Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, no que tange aos beneficiários, o PBF possui os seguintes objetivos:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II- combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III- estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004a, s/p)

Dos objetivos acima expostos, pode-se extrair que o PBF pretende priorizar o acesso a serviços públicos essenciais como forma de proteção via assistência social, promover ações imediatas e essenciais como o combate à fome, e pela via do acesso à educação, permitir que o ciclo intergeracional da pobreza possa ser interrompido. Tal dedução vai ao encontro do que defende Kerstenetzky (2009) ao afirmar que o PBF foi concebido com dois objetivos primários: a redução da pobreza e a interrupção do seu ciclo intergeracional.

Para Assis, (2013, p. 105), tais objetivos deveriam ser alcançados por meio das seguintes estratégias:

[...] a) promover o alívio imediato da pobreza pela transferência direta de renda à família; b) reforçar os direitos sociais básicos da saúde e educação com base no cumprimento de condicionalidades, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza; e c) coordenar programas complementares com o propósito de promover o desenvolvimento das famílias, de maneira que o beneficiário consiga superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

A partir do que a autora aqui descreve, é possível identificar o que se almeja conseguir por meio do PBF e as vias pelas quais se devem buscar alcançá-lo. Fica implícita a necessidade do envolvimento multisetorial como as secretarias de Educação e Saúde, além de uma coordenação intersetorial para o bom êxito do programa.

Jaccoud (2010, p. 126), cita o PBF à vista da inclusão e afirma que por essa ótica, o mesmo “se traduz em um fator de promoção inclusiva, permitindo o acesso de uma população antes excluída do sistema de proteção social, pela via da transferência de renda não contributiva, ampliando o papel de proteção e redistribuição”. A autora acrescenta que essa inclusão é capaz de atuar sobre a pobreza e a desigualdade.

No México, já no início da década de 1990 – mais precisamente em maio de 1992 – ou seja, mais de dez anos antes, o governo mexicano do Presidente Salinas de Gortari cria a *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)* com o objetivo de promover a coordenação intersetorial das políticas de enfrentamento à pobreza. O *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, antes vinculado à *Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)*, foi logo transferido por ele à *SEDESOL* para constituir-se em uma forma concreta de intervenção no combate à pobreza (REPETTO, 2002).

Conforme Barba (2002), o México havia implementado nos anos de 1970 alguns programas mais voltados à população agrícola a exemplo do Programa de Investimentos Públicos para o Desenvolvimento Rural (PIDER), cuja finalidade seria melhorar as condições de vida da população rural e da criação em 1977 da Coordenação Geral de Plano Nacional de Áreas Deprimidas e Grupos Marginalizados (COPLAMAR), esta com base em critérios de focalização e mapas da pobreza visava identificar as zonas de pobreza e os grupos vulneráveis. Segundo o autor, essas duas ações atingiram de maneira inovada os grupos camponeses e em geral a população pobre localizada nos meios rurais.

De acordo com Cotta, (2009) o *PRONASOL* se demonstrava mais abrangente que os programas anteriores. Tinha por objetivo maximizar o uso dos recursos limitados de forma a minimizar os efeitos sociais nocivos produzidos pelo ajuste econômico. Para tanto priorizava a alimentação, as ações envolvendo as regularizações fundiária e urbana, saneamento básico, infraestrutura e agropecuária e sustentabilidade ambiental. O programa teve seus méritos ao dispensar ação integral às pessoas que nem sempre eram cobertas por programas anteriores a exemplo de grupos indígenas, migrantes, jovens, mulheres, trabalhadores informais, além de populações pobres residentes em áreas urbanas ocupadas com grande densidade de família pobres.

No entanto, o *PRONASOL* apesar de seus méritos, promoveu uma mudança mais discursiva do que prática. Continuou a manter práticas clientelistas e excludentes em relação às demandas sociais. Se por um lado se apresentou como um programa focalizado para atender às demandas dos mais pobres com respeito à saúde, educação, moradia dentre outras, por outro atuou como um agente legitimador do governo para que este obtivesse apoio popular em suas ações destinadas aos ajustes econômicos e também reestruturador das relações entre o Estado e a Sociedade, porém acabou por excluir os mais pobres e a premiar

aqueles que se apresentavam mais organizados, de modo que não se mostrou sustentável. (SOLANO, 2004).

Em agosto de 1997 no governo do Presidente Zedillo começa a ser implementado o *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, atendendo inicialmente a zona rural. Teve como objetivos ampliar as oportunidades e reforçar a capacidade dos membros das famílias por meio de transferências de renda submetidas ao cumprimento de condicionalidades. (REPETO, 2002).

De acordo com Cotta (2009), o *PROGRESA* inaugurou na América Latina e Caribe a existência de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) cujas contrapartidas se vinculavam à frequência das crianças nas escolas, visitas dos membros das famílias às unidades de saúde e participação destes nas oficinas educacionais sobre saúde e nutrição.

Conforme FAO (2005, p. 293), o *PROGRESA* contava com a participação efetiva de mulheres voluntárias eleitas no seio da comunidade com base em critérios de confiança, conhecimento e credibilidade, as quais eram treinadas e preparadas para determinadas ações junto ao programa. São as chamadas “*Promotoras*”. Supervisionadas por designados municipais ou técnicos do programa, as promotoras deveriam organizar os encontros orientadores, esclarecer dúvidas, canalizar perguntas além de promoverem a adequada utilização dos recursos canalizados para a saúde e a utilização dos recursos canalizados na forma de bens e serviços envolvendo a nutrição, saúde e educação.

Segundo Hernández, De León e Vázquez (1999, p. 1-2), o *PROGRESA* foi concebido com os seguintes objetivos:

Melhorar as condições de educação, saúde e alimentação das famílias pobres priorizando as crianças e suas mães, por meio da disponibilização de serviços de educação e saúde adequados em quantidade e qualidade e também ajudas alimentares; Integrar ações visando proteger o aproveitamento escolar das crianças e jovens evitando a evasão escolar por necessidade de realização de trabalhos que dificultassem a permanência desse público na escola; Promover meios para que as famílias tivessem possibilidade de garantir que os filhos completassem a educação básica; Induzir os pais para a responsabilidade e conscientização da importância de se melhorar a educação, saúde e alimentação das crianças e jovens; e, Promover a participação e apoio da comunidade para que os serviços oferecidos pelo programa beneficiassem o conjunto de famílias nas localidades onde estava sendo operacionalizado, assim como corroborar em ações similares ou complementares ao programa.

O *PROGRESA* se preocupou com questões fundamentais como educação, saúde e alimentação, principalmente para com as crianças e portava novos componentes importantes: a conscientização e o envolvimento das famílias no processo, além da imposição de corresponsabilidades às famílias beneficiárias.

Hernández, De León e Vázquez (1999), apresentam as condicionalidades cujo cumprimento por parte das famílias beneficiárias seria condição indispensável para que recebessem o benefício:

- a) Inscrever os menores de 18 anos nas escolas de educação primária e secundária e apoiá-los para que assistissem regularmente às aulas e tivessem seu aproveitamento melhorado;
- b) Assistir às oficinas mensais de educação para a saúde, convocadas pela unidade de saúde,
- c) Destinar prioritariamente os apoios monetários recebidos do programa para melhorar o bem estar familiar, com ênfase na alimentação e no aproveitamento escolar dos filhos.

Segundo Repetto (2002) o *PROGRESA* conquistou a simpatia de organismos internacionais por ter sido avaliado de forma positiva em relação ao atingimento de seus objetivos de modo que o Presidente Vincent Fox, eleito no ano de 2000, decidisse lançar suas bases para ações de combate à pobreza sobre esse programa.

Em 2002, por determinação do então Presidente Fox, o *PROGRESA* passa se chamar *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades)*, que vai rapidamente ampliar sua cobertura também às zonas urbanas incorporando novos serviços e novos componentes (COTTA, 2009). Em 05 de setembro de 2014, por meio de um Decreto Presidencial, o Presidente Enrique Peña Nieto transforma o Programa *Oportunidades* em *PROSPERA* (MÉXICO, 2014).

Os programas, *PROGRESA*, *OPORTUNIDADES* e *PROSPERA*, aparentemente, apenas mudaram de nome haja vista que seus objetivos gerais e até mesmo específicos permanecem praticamente inalterados. Do ponto de vista da abordagem os três programas possuem características de focalização e têm como público alvo a população extremamente pobre. Seus objetivos são cumpridos por meio da transferência de renda às famílias beneficiárias mediante o cumprimento de condicionalidades contidas no desenho dos programas. O *PROSPERA* avançou um pouco mais e incorporou no âmbito da alimentação

apoio as ações da *Cruzada contra el Hambre*⁶ y *Programa Nacional México sin Hambre*⁷ visando o atendimento às famílias que se encontram em extrema pobreza alimentar, famílias estas, que seriam devidamente identificadas e avaliadas tendo como base as informações socioeconômicas integradas ao Sistema de *Focalización de Desarrollo (SIFODE)*.

Conforme publicação eletrônica do Banco Mundial (2014), o *PROSPERA* manteve e reforçou os componentes básicos de alimentação, saúde e educação de seu antecessor *Oportunidades*, uma vez que, este último apresentou bons resultados ao longo dos anos. Porém segundo a mesma publicação, a sua maior inovação consiste em ampliar suas ações no sentido de promover a inclusão social e produtiva de seus beneficiários por meio da vinculação destes com programas sociais e produtivos complementares.

Embora os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* compartilhem de algumas características que lhes são comuns, existem também especificidades inerentes a cada programa, as quais serão apresentadas a seguir.

4.2 CARACTERÍSTICAS E ESPECIFICIDADES DOS PROGRAMAS

De alguma forma, é possível concordar com Hevia (2009), que os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* possuem algumas características comuns: têm como foco atingir a população em situação de pobreza e extrema pobreza, visam o desenvolvimento do capital humano por meio do acesso aos serviços de educação e saúde e impõem condicionalidades para que se tenham acesso aos benefícios. Segundo o autor, ambos também compartilham de riscos políticos como o clientelismo e a corrupção, uma vez que pode ser possível fazer uso dos programas na tentativa de se obter ganhos eleitorais, além de cobranças para enquadramento na elegibilidade e validação das condicionalidades, visto que se trata de transferências monetárias.

⁶ *Cruzada contra el Hambre* é uma estratégia de inclusão e bem estar em nível nacional visando à garantia da segurança alimentar e nutricional da população mexicana que vive em condições de extrema carência alimentar e nutricional e contribuir ao exercício pleno do direito à alimentação (SEDESOL, 2013 s/p).

⁷ *México sin hambre* trata-se de um programa é coordenado pelo governo federal, cujo eixo é a extrema carência alimentar. É focalizado e pretende garantir o acesso a alimentos em quantidade suficiente e de qualidade adequada às zonas marginalizadas e ao mesmo tempo plantar as bases para que a população alvo usufrua de seus direitos sociais (SEDESOL, 2014 s/p).

Em relação ao México e conforme Villatoro (2005), o Programa *Oportunidades* é um dos mais analisados e melhores avaliados dentre aqueles implantados na América Latina e Caribe. Tem por objetivo aumentar a capacidade dos membros das famílias e por consequência das próprias famílias em situação de extrema pobreza por meio do investimento em capital humano, utilizando-se dos componentes como o acesso à educação, saúde e alimentação. A corresponsabilidade da população beneficiária é fomentada pela necessidade de cumprimento das condicionalidades, assim, as famílias são obrigadas a se empenhar no processo, de modo a gerar um círculo virtuoso.

No que tange ao público alvo, embora ambos os programas focalizem as famílias em condição extrema pobreza, os parâmetros de identificação dessas famílias são distintos. Enquanto o Brasil se utiliza do critério da renda como principal identificador, o México as identifica a partir de regiões de concentração de pobreza (focalização geográfica) e de indicadores como o índice de marginalização – IM, que tem em sua composição informações como as condições de moradia da família, saneamento básico, infraestrutura local, dentre outros fatores (OROZCO; HUBERT, 2005).

Com o intuito de se garantir que os recursos limitados dos programas de transferência de renda possam atingir os pobres e também que os pobres ou seus subgrupos não sejam excluídos desses programas, o recurso da focalização é utilizado como componente da verificação da elegibilidade dos potenciais beneficiários tanto no *PBF* como no *Oportunidades*.

Orozco e Hubert (2005) defendem que a focalização é fundamental para que o público escolhido – no caso dos programas aqui estudados, este público é formado pelos pobres e os extremamente pobres – possa realmente receber o auxílio para o fim determinado. Entretanto, advertem que para que se obtenham os resultados distributivos⁸ outros fatores relativos aos detalhes da sua implementação importam. As autoras indicam como sendo fundamentais: a forma de coleta dos dados e o modo como a informação é tratada; os mecanismos de avaliação da elegibilidade das famílias; os arranjos institucionais dos programas e a maneira como a supervisão e o acompanhamento das ações se desenvolvem.

⁸ Hoffmann (2014) indica que juntos os programas *PBF* e *BPC*, com participação na renda total declarada de 1%, contribuíram com uma redução de 16% no índice de GINI (que mede a desigualdade) no período de 2001 a 2011 quando essa redução foi mais intensa. O autor afirma também que o *PBF* possui capacidade de redução da desigualdade 1,7vezes maior que o *BPC*, portanto desempenhou um papel mais significativo que este último.

Esquivel, Lustig e Scott (2010) afirmam que o *Oportunidades* corresponde a apenas 0,36% do PIB mexicano mas conseguiu contribuir com 18% do total de redução do índice de GINI desde a sua criação até 2006.

Castañeda e Lindert, (2005, p. 16) destacam alguns elementos-chave dos sistemas de focalização familiar presentes no Brasil e no México, os quais se encontram elencados na ordem a seguir: primeiramente ocorre o “Processo de Coleta de Dados (inserção em registro unificado de famílias)”; o passo seguinte consiste na “Administração de Registros Unificados de Informação sobre as Famílias”; em terceiro lugar, figura o “Tipo de Avaliação Familiar”; na sequência, em quarto lugar figuram as “Responsabilidades Institucionais” e por último, em quinto lugar, aparece o que os autores denominam “Monitoramento”.

Os mesmos autores afirmam que os países têm se utilizado para a implementação de seus programas sociais vários “instrumentos de focalização” (idem, p.8) que servem para a verificação e avaliação do enquadramento das famílias ou mesmo de indivíduos nos critérios de elegibilidade específicos de cada programa. Os autores referenciam os seguintes mecanismos: “teste de renda, teste de elegibilidade multidimensional; elegibilidade ampla por categoria (e.g., focalização geográfica), ou auto focalização”, e acrescentam que em alguns programas podem ser utilizadas combinações destes mecanismos (idem, p.8).

Os países consideram algumas variáveis para avaliação da elegibilidade de acordo com suas necessidades e possibilidades. Pesam no momento da escolha “(a) viabilidade administrativa e de custos; (b) viabilidade técnica, dado o grau de informalidade na economia; e (c) aceitabilidade política” (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005, p. 12).

Segundo Assis (2013), o Programa Bolsa Família tem suas metas de cobertura municipais definidas segundo referências obtidas nos registros administrativos onde são cadastradas as famílias. O instrumento principal de cadastramento denomina-se Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou simplesmente, Cadastro Único, ou ainda, CadÚnico.

O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda de todos os municípios brasileiros. Foi criado pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e, portanto, antes da criação do PBF, porém sua regulamentação se deu pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 que define em seu Art. 2º que:

O Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007, s/p).

O Cadastro Único é então definido na própria legislação brasileira como um instrumento de utilização obrigatória para selecionar beneficiários e integrar os programas e por meio do qual se identificam e se caracterizam as famílias de baixa renda.

Sua utilização é obrigatória quando da seleção de beneficiários, assim, é também utilizado para a integração de programas sociais do Governo Federal a esses públicos destinados. Segundo consta no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico deve garantir: “ i) a unicidade das informações cadastrais; ii) a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e iii) a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos” (BRASIL, 2007, s/p).

A instrução operacional Nº 71/SENARC/MDS, de 15 de maio de 2014, orienta que é por meio do Cadastro Único que as famílias têm acesso aos programas sociais incluindo o *Bolsa Família*. Trata-se de um sistema desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (CEF), permitindo que os dados das famílias possam ser inseridos ou atualizados de modo *online* e assim contar com uma ferramenta ágil no processamento de dados. Esse sistema é utilizado pelos governos federal, estadual e municipal, conferindo-lhes a possibilidade de “nortear a formulação e a implementação das políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda, ao mesmo tempo em que facilita o acesso das famílias cadastradas a essas ações governamentais” (BRASIL, 2014b, s/p).

Embora prioritariamente o Cadastro Único deva receber inscrições de famílias cuja renda mensal por pessoa seja inferior a meio salário mínimo, ou famílias com renda mensal de até três salários mínimos no total, de acordo com Paiva, Falcão e Bartholo (2013), podem também se registrar famílias com renda mensal acima desses valores. Há, porém, uma condição que precisa ser atendida para que essa possibilidade se apresente: a família necessita estar vinculada à implementação ou ao acompanhamento de algum programa social desenvolvido nas três instâncias federativas. Assim, os autores entendem que o CadÚnico alcança um público bem mais expressivo do que aquele selecionado como beneficiário do *Bolsa Família*.

É possível se inscrever também no Cadastro Único pessoas que se encontram em situação de rua, vivendo sozinho ou como membro de uma família. O cadastramento nestes casos requer que o interessado se dirija a um posto de assistência social para ser orientado a como proceder para ser incluído no cadastro (BRASIL, 2015b).

O quadro 8 apresenta uma evolução cronológica envolvendo a criação e o aperfeiçoamento do Cadastro Único utilizado no PBF.

Quadro 8 – Evolução do Cadastro Único

Período	Etapa
Julho de 2001	Criação do formulário do Cadastro Único. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.
Outubro de 2001	Criação um Grupo de Trabalho Interministerial para operacionalizá-lo. Decreto de 24 de outubro de 2001.
Dezembro de 2001	Contratação da Caixa Federal para desenvolver e operar o sistema.
Janeiro de 2002	O Cadastro Único entra em operação pelas prefeituras.
2005 a 2007	Estudos para desenvolvimento de novo formulário.
Junho de 2007	O Cadastro Único é disciplinado. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
Junho de 2011	Caixa Federal começa a implantar novo software para inscrição online. A implantação é concluída em 2014. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011.

Adaptado pelo autor

Fonte: De Farias, (2016, p. 52); Brasil, (2017a).

A manutenção das informações existentes na base do Cadastro Único se dá por meio da atualização e confirmação dos registros cadastrais. Por outro lado, a realização da atualização cadastral é de responsabilidade compartilhada entre as famílias cadastradas e o gestor municipal. Esta deve ser feita no prazo máximo de vinte e quatro meses a contar da data da última entrevista ou a qualquer tempo quando houver alguma alteração em qualquer dos seguintes elementos: composição familiar, endereço, renda, representante familiar ou de sua documentação, série escolar, ou em caso de mudança de escola das crianças ou dos adolescentes (BRASIL, 2017a). Para a atualização do cadastro se faz necessário passar pelos mesmos passos do formulário mediante entrevista a fim de se verificar quais alterações podem ter ocorrido. Quando completado o processo para atualização e se constatado que não houve alterações nas informações pertinentes, ocorre a atualização automática, isto é, a revalidação cadastral⁹, gerando nova data limite para a sua próxima atualização.

⁹ A revalidação cadastral é um procedimento utilizado quando for verificado, durante a entrevista para a atualização cadastral, que não houve modificação nas informações específicas das pessoas da família. A revalidação produz os mesmos efeitos que a atualização cadastral. (BRASIL, 2017a, p.44)

O México, por sua vez, conta também com um banco de dados centralizado e unificado em construção (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005), denominado *Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL*, onde são registrados os beneficiários e potenciais beneficiários de programas sociais. Tem por finalidade respeitar o princípio da universalidade; a identidade das pessoas; garantir a inclusão das pessoas mais vulneráveis e tornar eficiente a implementação da política social. Permite ainda ordenar a demanda potencial e atual dos programas sociais e, por meio de sua atualização constante, seria possível acompanhar a evolução da situação de vulnerabilidade das pessoas (SEDESOL, 2013).

Conforme o Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS (2010), o cadastro mexicano ou *Padrón* contém informações básicas de identificação como: nome completo, idade, sexo, estado civil, endereço, atividade econômica, dentre outras. O cadastro permitirá identificar e quantificar a população beneficiária do *Oportunidades*, contribuindo para o planejamento do gasto e impedir a duplicidade de benefícios uma vez que envolve outros programas. Em abril de 2010, o *Padron* continha com 86% de registros em relação ao total do público alvo.

Quanto à cobertura Jaccoud, Hadjab, e Chaibub, (2009) e Lavinias (2008) entendem que o *Bolsa Família* não alcança a universalidade dentro do foco que compreende o público alvo a ser atingido, uma vez que o benefício não consegue atingir todas as famílias elegíveis mesmo estando estas cadastradas.

Soares e Sátyro (2009), por sua vez alegam que o programa não é um direito e fundamentam tal afirmação na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. O parágrafo único do seu artigo sexto define: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes”. Esses autores entendem que o fato de o alcance estar sujeito às possibilidades de dotação orçamentária, dá ao programa o enfoque de benefício e já pode não ser universalizado como direito haja vista a limitação do orçamento público.

No entanto, para que um programa ou benefício possa ser caracterizado como direito social, não basta ter um enfoque universal atingindo todos os mais pobres, antes, deve estar contido nos direitos constitucionais ou da seguridade social.

Conforme Araujo e Buitrón (2013), a cobertura do *Oportunidades* em 2010 deixou 60,4% da população extremamente pobre sem receber o benefício. As autoras justificam que parte dessa subcobertura se deve à falta de estrutura oferecida pelo Estado no que diz respeito à saúde e educação. Assim, as condicionalidades não poderiam se exigidas uma vez que os beneficiários não teriam acesso a esses serviços e, por consequência, as condicionalidades impostas no desenho do programa não poderiam ser cumpridas pelas famílias.

Quanto à efetividade¹⁰ dos programas, Assis (2013 p. 149) considera que esta foi baixa no tocante à proposta de erradicação da pobreza e justifica:

[...] baseada nas estatísticas oficiais de pobreza divulgadas em 2010 pelo INEGI, a população em situação de pobreza no México foi estimada pela CONEVAL em 52,1 milhões de pessoas distribuídas em 12,7 milhões de famílias e o programa Oportunidades havia atingido na média apenas 45,9% desta população. [...], o programa PBF alcançou 64% da meta de erradicação da pobreza definida com base na estimativa de 20 milhões de famílias com perfil de baixa renda, calculada a partir das estatísticas do Censo 2010 e do Cadastro Único, divulgadas respectivamente pelo IBGE e pelo MDS em 2010.

Torna-se se possível observar que mesmo com o aumento no número de famílias atendidas desde a criação dos programas a proposta de erradicação da pobreza não foi totalmente alcançada. O que poderia ter contribuído para esse resultado aquém das expectativas? Haveria fatores nos mecanismos de focalização ou mesmo na operacionalização dos programas que afetariam o alcance das famílias elegíveis?

O mecanismo de focalização utilizado pelo Brasil é o Teste de Renda Não Verificada (TRNV). Isto significa dizer que a renda é autodeclarada e pela qual se consegue pouca ou nenhuma comprovação. As informações são coletadas de forma descentralizada por agentes municipais vinculados à área da assistência social, cujos formulários são fornecidos pela Caixa Econômica Federal, com agências capilarizadas em todo território nacional para então tornarem-se consolidadas em um banco nacional de dados chamado Cadastro Único (ASSIS, 2013; CASTAÑEDA; LINDERT, 2005). Poderia esse mecanismo ser suscetível a informações irreais pelo fato de a renda ser declarada, mas não verificada? Os recursos poderiam ser destinados a famílias que na verdade não seriam elegíveis, deixando outras necessitadas e qualificadas para tal, sem acesso ao benefício?

¹⁰ A **efetividade** dos PTCR se refere à taxa de erradicação da pobreza em ambos os países (ASSIS, 2013, p. 149).

O México por sua vez, emprega um mecanismo diferente: o Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM), que considera além de mapas de pobreza, dados de variáveis socioeconômicas determinantes do bem-estar da família. Aqui são identificadas as regiões com grande densidade de famílias pobres, avaliados fatores socioeconômicos dessas famílias e as condições de suas respectivas moradias por meio de visitas realizadas por agentes do programa. O emprego desse mecanismo tem se intensificado nos países da região em função do grande índice de informalidade e fragilidade de sistemas de informação, o que causa dificuldades no cruzamento entre distintos bancos de dados (ASSIS, 2013; CASTAÑEDA; LINDERT, 2005).

No caso do repasse do benefício, embora ocorrendo de modo descentralizado, isto é, a nível municipal nos dois programas, cada qual possui especificidades próprias quanto ao modo como isso ocorre. No Brasil, os recursos são repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social, (FNAS) e distribuídos às famílias por meio da rede bancária da CEF presente nos municípios. Por outro lado no México, os recursos federais são entregues às unidades federativas e são distribuídos aos beneficiários nos municípios por meio de cartão de débito, rede de instituições credenciadas ou ainda em espécie, sendo entregue diretamente ao destinatário na presença de um funcionário público federal (ASSIS, 2013). A operacionalização do repasse do benefício no México se constituiria em algum possível impedimento ou dificuldade de se atingir o real público alvo de forma universal? Poderia ainda gerar tentativas de ganhos eleitorais ou favorecer a prática de corrupção?

Os dois programas são operacionalizados de forma descentralizada em algum grau, porém importa lembrar que a descentralização de ações exige também adequação das instâncias locais no tocante à capacidade de gestão, o que pode provocar interferências na operacionalização dos programas e nos resultados conforme alerta Arretche (1996).

Do ponto de vista da estratégia dos programas, Cavalcante, (2011) argumenta sobre a possibilidade de consequências indesejáveis resultantes de suas regras e também de seus modelos recaírem sobre alguns de seus aspectos fundamentais como o processo de identificação das famílias elegíveis, as respectivas condicionalidades e como se dá a permanência dos beneficiários nos mesmos. O autor ressalta que por envolverem as esferas federais, estaduais e municipais, incluindo secretarias de saúde e educação, tanto o *Bolsa Família* quanto o *Oportunidades* possuem um caráter intergovernamental e intersetorial.

Como aponta Villatoro (2005), as condicionalidades dos dois programas trazem consigo a possibilidade do aumento da demanda por educação e saúde, o que requer das instâncias subnacionais a adequação das redes de atendimento educacional e também de saúde. Nesse aspecto, Kerstenetsky (2009) adverte que sendo a oferta de assistência social, saúde e educação, insuficientes, a gestão local dos programas poderá ter problemas em oferecer os meios necessários para que as condicionalidades sejam cumpridas trazendo prejuízos aos potenciais beneficiários e até mesmo para os beneficiários.

Um aspecto importante sobre os programas a que se refere Cavalcante (2011) são as estratégias de cooperação e coordenação, às quais são imperiosas quando da implementação dos mesmos. Estas podem variar em função de elementos como a constituição política dos países a exemplo de Brasil e México que são federativos em contraste, por exemplo, com Chile e Colômbia que são estados unitários. As instâncias subnacionais nos países federativos possuem um nível de autonomia que não estão presentes na mesma dimensão em estados unitários. Segundo o autor as atividades inerentes aos programas são também variadas de país a país de modo a haver especificidades desde o cadastramento das famílias, passando pela operacionalização dos programas até chegar ao monitoramento e avaliação dos mesmos.

O Programa Bolsa Família está subordinado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), sendo que esta por sua vez, é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Os autores destacam as respectivas atribuições de cada órgão ao afirmarem que:

Cabe à SENARC estabelecer normas para a execução, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas – e, conseqüentemente, propor o orçamento anual do PBF –, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF (SOARES; SÁTYRO 2009, p. 10).

Assim, a SENARC desempenha um papel fundamental desde a definição das estratégias do *Bolsa Família*, passando pela articulação operacional do mesmo, incluindo ao final o processo de avaliação.

O Programa *Oportunidades* ao ter sido criado por um decreto presidencial obedece às regras estabelecidas de maneira conjunta pelas instituições nele envolvidas. Assim, ao situar o programa no interior da esfera de governo, pode-se entender que:

Oportunidades es un programa focalizado que consolida una estrategia del gobierno de México para lograr la coordinación y potenciación de las acciones de cuatro secretarías de gobierno y un organismo desconcentrado: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien preside la coordinación del Programa, la Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (OROZSCO; HUBERT, 2005, p. 2).

Desta forma, as autoras consideram o Programa *Oportunidades* como um meio de consolidação de estratégias governamentais para assim obter a maximização das ações multisetoriais por meio da coordenação intersetorial de importantes organismos governamentais.

Considerando que os dois programas, objetos desta pesquisa se utilizam da focalização para o alcance de seus objetivos, a seguir serão abordados os sistemas e os mecanismos de elegibilidade utilizados em alguns países e também no Brasil e México.

4.3 OS MECANISMOS DE ELEGIBILIDADE

Embora os mecanismos de focalização sejam de suma importância, 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 e reforçam que os países costumam conjugá-los com outros instrumentos de focalização a exemplo do teste de elegibilidade ampla por categoria ou a auto focalização, também denominada por Faria (2006), como auto seleção.

Castañeda e Lindert, (2005) acrescentam o teste de elegibilidade ampla por categoria como mais um mecanismo de elegibilidade e corroboram com a ideia de utilização de diferentes mecanismos de modo combinado.

Os países consideram algumas variáveis para avaliação da elegibilidade de acordo com suas necessidades e possibilidades. Pesam no momento da escolha “(a) viabilidade administrativa e de custos; (b) viabilidade técnica, dado o grau de informalidade na economia; e (c) aceitabilidade política” (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005, p. 12). Tais fatores são essenciais nas considerações sobre a implementação e nas escolhas sobre os programas, buscando sempre adequação e alto grau de realidade.

Uma constatação importante é encontrada em Lindert e De la Briere (2004), a respeito da literatura existente sobre o assunto. As autoras afirmam que apesar de serem bastante discutidos os mecanismos de elegibilidade multidimensional incluindo a construção dos testes neles empregados e os resultados da focalização, pouco se discute sobre como se fazer para desenhar e implementar estes sistemas.

A literatura pesquisada apresenta alguns mecanismos de elegibilidade: Teste de Elegibilidade Ampla por Categoria, Teste de Renda Verificada (TRV), Teste de Renda Não Verificada (TRNV), Teste de Elegibilidade Multidimensional de Renda (TEM) e Auto focalização ou Auto seleção.

A seguir serão abordados de modo mais detalhado o TRNV e o TEM aplicados respectivamente no Brasil e no México com destaque para as vantagens e desvantagens da utilização de cada um.

4.3.1 Teste de Renda Não Verificada (TRNV) – BRASIL

Este mecanismo de elegibilidade por não exigir comprovações formais de renda, é passível de ser aplicado em 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 subsidiando decisões que necessitam de celeridade a exemplo de internações em situações subsidiadas destinadas a famílias ou indivíduos pobres e pelo seu custo mais baixo se comparado ao TRV.

Por outro lado, Lindert e De la Briere (2004) advertem para o erro de medição da renda devido à auto declaração e também para o incentivo criado para a sub declaração de renda com o intuito de ser potencialmente elegível e desfrutar do benefício do programa. Tendo como base uma pesquisa realizada com reduzida amostragem, ainda assim, consideram o método com pouca precisão no que tange ao alcance dos pobres, mas citam o caso do Brasil

que apresenta erro de 23% nas pesquisas familiares e no Cadastro Único. Acrescentam que a exemplo do Brasil, em países onde grande parcela da população desempenha atividades junto ao setor informal ou ligadas à agricultura, podem ocorrer outros problemas com a renda visto que esta pode variar de modo significativo ao longo do ano.

Do ponto de vista técnico e político, especialmente quando se trata de benefícios de longo prazo, Castañeda e Lindert (2005) consideram o TRNV pouco atraente ao expressarem certo desconforto em relação à possível falta de transparência e a erros e imprecisões do método. Concordam que este mecanismo traz incentivos à sub declaração de renda, mas consideram que quando é empregado de modo combinado com a focalização geográfica, os resultados podem ser considerados razoáveis.

4.3.2 Teste de Elegibilidade Multidimensional de Renda (TEM) - MÉXICO

Em seu trabalho, Castañeda e Lindert (2005) defendem que este mecanismo tem se mostrado interessante, por se constituir em uma alternativa viável a ser utilizada em países com alto grau de informalidade, como é o caso dos países em desenvolvimento e reforça que nos países considerados em sua pesquisa, o método se mostrou atraente do ponto de vista dos resultados de focalização, custos e transparência.

Conforme Faria (2006), por meio de variáveis preferencialmente de fácil observação e de difícil manipulação correlacionadas à renda, o TEM objetiva identificar famílias ou indivíduos pobres. O autor afirma que os indicadores são construídos a partir de dados obtidos em pesquisas domiciliares e censos e cita como exemplo no caso do Brasil a possibilidade de utilização de dados obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) ou na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

Para o caso do México, Castañeda e Lindert, (2005) citam como fonte de dados para o *Oportunidades* as informações obtidas por meio da *Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNVIH)*

Uma pesquisa realizada por Lindert e De la Briere (2004), aponta que no México, o TEM apresentou resultados de focalização interessantes os quais classificaram como forte e cita que para os 20% mais pobres são destinados entre 35% e 66% do benefício e para os 40% mais pobres este percentual fica entre 65 e 90%.

No que diz respeito aos custos em valores absolutos relativos ao ano de 2003, estes variam geralmente de 1,8 a 9 dólares americanos por entrevista (LINDERT; DE LA BRIERE, 2004), e mais especificamente na América Latina, de 2,3 a 8,4 dólares americanos por entrevista constituindo-se em uma faixa entre 9% a 34% do custo quando este é comparado com os envolvidos nas entrevistas nos Estados Unidos quando da aplicação do TRV naquele país (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005).

Castañeda (2003 apud FARIA 2006) sugerem três passos importantes para a adequada aplicação do Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM):

- a) A partir de dados coletados por meio de pesquisas domiciliares, determinar as variáveis e pesos do indicador através de aplicação de modelos estatísticos. Essas variáveis preferencialmente devem ser de fácil observação e de difícil manipulação;
- b) Combinar duas abordagens para determinação de áreas de pobreza, porém permitindo a inscrição de famílias pobres externas a essas áreas;
- c) Avaliar domiciliar e individualmente os pontos de pobreza através das entrevistas aplicadas às famílias, calcular os indicadores e comparar a pontuação com limites pré-estabelecidos.

Os indicadores após terem sido devidamente ponderados, servem para identificar em uma população, famílias ou indivíduos pobres e não pobres. Desta forma, pode-se considerar vantajosa a utilização desse modelo de identificação uma vez que sua aplicação tende a ser impessoal e reaplicável, podendo receber tratamento equânime, famílias que se enquadram em situações semelhantes, quando classificadas de acordo com os critérios estabelecidos. Nesse sentido, aponta também o fato de a avaliação ocorrer de forma objetiva, podendo ser realizada por diferentes profissionais e ainda obter os mesmos resultados. Essa imparcialidade na avaliação permite alcançar melhores resultados no que tange à transparência.

De acordo com Faria (2006), existem algumas desvantagens envolvendo a utilização do TEM. Sob a ótica qualitativa, o método que usa critérios objetivos pode ser avaliado como menos interessante por não ser possível considerar situações específicas no interior das famílias e aumentar os custos do processo pela necessidade de treinamento de pessoal para que o aplique adequadamente.

Lindert e De la Briere (2004), identificam que a necessidade de recursos administrativos requeridos no Teste de Elegibilidade Multidimensional é menor que a utilizada no Teste de Renda Verificada e se equipara à que o Teste de Renda Não Verificada

demanda em seu emprego. Descrevem como requisitos para a utilização do TEM, a necessidade de entrevista e visita familiar; a utilização de questionário estruturado contendo aproximadamente dez perguntas; que se empregue um sistema automatizado de informação que será utilizado com a entrada dos dados, avaliação e inscrição na base; que as responsabilidades institucionais estejam bem definidas e claras e o monitoramento, controle de qualidade e auditoria estejam atualizados e adequados.

De um modo geral, os processos de avaliação utilizados – por melhor que sejam desenhados – necessitam de um passo que deve ocorrer anteriormente à sua utilização: a inscrição das famílias interessadas. Nesse sentido, os órgãos responsáveis precisam planejar e trabalhar com campanhas de divulgação para dar conhecimento à população sobre a existência do programa, promover a conscientização para que tornem evidentes seus objetivos e deixar claro que os pobres se constituem no alvo das ações. É possível que famílias que não aceitem bem o estigma de serem consideradas pobres, não recorram ao programa se não necessitarem de fato dele o que pode diminuir a possibilidade de vazamentos e trabalhos desnecessários de avaliação daqueles que não se enquadram.

Uma vez definida que a política social obedecerá a um modelo focalizado e, tendo-se em conta que a focalização pretende beneficiar os pobres e impedir que não pobres recebam o benefício em lugar daqueles, deixando-os de fora de determinada política ou programa, alguns pontos requerem atenção. A seguir serão abordados temas considerando a necessidade de que seja melhorada a precisão da seleção, do monitoramento e constante avaliação dos programas e a importância de se terem claros os papéis das instituições envolvidas.

4.4 A FOCALIZAÇÃO NO BOLSA FAMÍLIA E NO OPORTUNIDADES

De acordo com Assis (2013), tanto o Brasil quanto o México adotam como parâmetro em seus Programas de Transferência Condicionada de Renda, a pobreza vulnerável e, segundo a autora, tal conceito relaciona a renda familiar à sua possibilidade de acesso a bens e serviços públicos e também com a sua capacidade de criar oportunidades no que tange à mobilidade social.

Os dois programas – *Bolsa Família* e *Oportunidades* – se utilizam da premissa de que o ciclo intergeracional da pobreza é produzido na esfera da família, sendo necessário que esta tenha restituída a sua capacidade e possibilidade de satisfazer suas necessidades em termos de

saúde e educação. Desta forma os PTCR adotados nos dois países são direcionados às famílias em detrimento da comunidade ou mesmo do indivíduo (COTTA, 2009).

4.4.1 Identificação do público alvo

Conforme definido na Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2015b), a coleta de dados deve ocorrer preferencialmente por meio de visitas domiciliares às famílias de modo que seja garantida a possibilidade de inscrição daqueles pobres, cujo acesso à informação é precário ou que possuem dificuldades para se deslocar até os postos de cadastramento fixos ou mesmo itinerantes. Os postos de coleta fixos devem preferencialmente se localizar em áreas com grande concentração de famílias de baixa renda e precisam ser dotados de estrutura adequada com possibilidade de atendimento prioritário para idosos, gestantes e pessoas portadoras de alguma deficiência. Por outro lado, os postos itinerantes precisam igualmente ter a capacidade de atendimento prioritário com qualidade assegurada e visarem um atendimento pontual às famílias de baixa renda que residem em localidades distantes ou de difícil acesso. De qualquer forma, faz-se necessário que os municípios e o Distrito Federal mantenham postos fixos com possibilidade de inscrição permanentes para que as famílias possam se cadastrar ou caso desejem atualizar seus dados a qualquer tempo.

Embora exista a ampla possibilidade de inscrição, o *Bolsa Família* está vinculado e depende de possibilidade orçamentária como define a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 em seu parágrafo único: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes” (BRASIL, 2004 s/p). Portanto, o programa não está vinculado apenas a uma demanda de famílias ou usuários, mas também à disponibilidade fiscal.

Apesar dessa possibilidade de inscrição no Cadastro Único, não se tem a garantia de que o benefício atinja todas as famílias pobres inscritas e legitimamente elegíveis segundo os critérios do programa. Os municípios possuem então, cotas de beneficiários com base no número de famílias pobres residindo em cada um, número este obtido por meio das pesquisas oficiais do Governo Federal (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009).

De acordo com Lindert *et al.* (2007), apesar da utilização de cotas, estas não são aplicadas de forma rígida e intransponível. Existe a possibilidade de negociação para todo município que comprovar que suas necessidades excedem o número de cotas que lhe são disponíveis, porém, as autoras não explicitam os critérios utilizados nessa negociação e como a mesma ocorre.

Conforme Castañeda e Lindert (2005), o México adota em seu processo de escolha das famílias que serão beneficiadas pelo Programa *Oportunidades* (PO), o Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM), combinando a focalização geográfica por meio da utilização dos mapas contendo as áreas com concentração de pobres com a focalização no nível de família, considerando outros fatores como o socioeconômico das famílias e as condições locais. Nas áreas rurais a coleta de dados se dá em sua maioria, por meio de pesquisa do tipo censo quase exaustiva em áreas consideradas prioritárias, definidas com base nos mapas da pobreza. O sistema permite, no entanto, que em áreas com maior concentração populacional a exemplo das zonas urbanas, ou em áreas não prioritárias, que as famílias possam se inscrever na modalidade por demanda. Os autores reforçam que no México a unidade de cadastramento é a família.

Orozco e Hubert (2005) destacam que a focalização geográfica empregada no México é destinada a identificar famílias em regiões mais isoladas e com populações mais pobres como é o caso mais frequente da zona rural. Esse modelo de focalização utiliza 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. 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 varia em função de características presentes nos domicílios e nas populações que habitam determinadas áreas. Possuem principalmente seis fatores determinantes: “a) percentual de população analfabeta; b) percentual de moradias sem água; c) percentual de moradias sem sistema de esgoto; d) percentual de moradias sem energia elétrica; e) número médio de ocupantes por quarto; f) percentual de moradias com piso de terra; e g) percentual da população que atua no setor primário” (OROZCO; HUBERT 2005, p. 5). Fatores, portanto, que se referem às condições demográficas da população da área, infraestrutura local e condições das moradias.

Para Assis (2013) os critérios de elegibilidade utilizados pelo *Oportunidades* levam em conta quatro fatores: i) o índice de risco social estabelecido pela CONEVAL; ii) o índice de marginalização definido pela CONAPO; iii) as informações socioeconômicas dos domicílios que caracterizam as localidades com famílias em condições precárias e de pobreza; e iv) as informações sobre a disponibilidade de acesso a serviços de saúde e educação nas localidades. A metodologia de seleção das famílias ao levar em conta a disponibilidade de acesso aos serviços de saúde e educação, vislumbra as possibilidades e dificuldades de se cumprirem as condicionalidades do programa e assim, a capacidade de depois de inseridas no *Oportunidades*, de essas famílias terem condições de assim permanecer.

De acordo com Cavalcante (2011), o processo de mapeamento e inclusão de municípios ocorre em três fases distintas: a primeira delas envolve a classificação dos municípios em cinco categorias tendo como base um índice de marginalidade socioeconômica; na segunda fase os domicílios são definidos no interior de cada município por meio do método estatístico de análise de discriminantes e na terceira fase ocorre a verificação se a lista de famílias cadastradas reflete a realidade local.

Segundo Orozco e Hubert (2005), a focalização geográfica se completa com informações oriundas do *Sistema de Información Geográfica (SIG)*. A base de dados desse sistema 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)*.

Os resultados de uma pesquisa realizada por Coady (2001, 2003) estão descritos em Castañeda e Lindert (2005). A pesquisa aponta para resultados interessantes quanto ao alcance dos pobres quando se utilizam da combinação de métodos para a focalização das famílias. O gráfico 1 mostra os percentuais relativos ao total de benefícios, que o quintil mais pobre conseguiu receber quando métodos de focalização familiar foram utilizados em três configurações: i) Focalização Geográfica utilizada isoladamente; ii) quando a Focalização Geográfica foi combinada com Teste de Elegibilidade Multidimensional; e iii) quando a Focalização Geográfica foi combinada com Teste de Elegibilidade Multidimensional e com Focalização Demográfica que considera o número de crianças que pertencem à família.

Gráfico 1 – Alcance dos pobres em função do tipo de mecanismo de elegibilidade

Elaborado pelo autor

FG: Focalização Geográfica; FG+TEM: Focalização Geográfica combinada com Teste de Elegibilidade Multidimensional; FG+TEM+FD: Focalização Geográfica combinada com Teste de Elegibilidade Multidimensional e com Focalização Demográfica.

Fonte: Catañeda e Lindert (2005).

No México, as limitações orçamentárias do exercício anual também estão presentes e se constituem em um fator impeditivo para que a totalidade das famílias elegíveis adquira a condição de beneficiária do programa. Desta forma, ser aprovado nos critérios de elegibilidade não garante a incorporação de mais famílias no programa. Após a etapa de identificação das famílias elegíveis segundo os critérios presentes no desenho do programa, haverá a necessidade de se priorizar dentre as que cumprem as condições exigidas para o preenchimento das vagas disponíveis conforme o orçamento (ASSIS, 2013).

De acordo com *SEDESOL* (2013, s/p), quando o número de famílias elegíveis ultrapassa os limites orçamentários, as regras de operação do *Oportunidades* definem os critérios de prioridades para o ingresso no programa na seguinte ordem:

- i) Famílias com renda mensal *per capita* inferior à linha de bem estar mínimo (LBM)¹¹ e possuam integrantes menores que 22 anos; e

¹¹ 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.

- ii) Famílias com renda mensal *per capita* inferior à LBM e possuam mulheres em idade reprodutiva.

Está evidente que os critérios de definição de prioridades possuem caráter objetivo, o que imprime uma característica de imparcialidade e facilita a transparência.

Em todo processo de focalização as instituições desempenham um papel fundamental que precisa estar claramente definido conforme se pretende explicar a seguir.

4.4.2 O papel dos entes federados e a institucionalidade

Conforme Soares, Ribas e Soares (2009), o Brasil é um país federativo com alguns processos descentralizados no *Bolsa Família*. Desta forma, a seleção das famílias é realizada em conjunto com os governos municipais. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) disponibiliza às prefeituras dos municípios, formulários padronizados definidos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, (SOARES; SÁTYRO, 2009), os quais são preenchidos por servidores municipais e, posteriormente, enviados às agências da Caixa Econômica Federal (CEF) para serem inseridos na base de dados consolidada pelo banco. O objetivo principal do formulário é coletar informações sobre a renda e a composição demográfica das famílias potencialmente elegíveis. A partir de 2011, os formulários podem ser preenchidos no modo *online* (BRASIL, 2014b) por pessoas devidamente habilitadas e autorizadas para essa finalidade, assim, o processo ganha velocidade e diminui os erros de preenchimento.

Segundo o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2017a), a gestão municipal participa do Cadastro Único em atividades que necessitam impreterivelmente ser bem planejadas e organizadas para que as informações registradas sejam seguras e possam ser utilizadas para a análise das dificuldades e potencialidades das famílias de baixa renda, além de possibilitarem o planejamento de ações governamentais, no sentido de se reduzirem as vulnerabilidades dessas famílias. São basicamente quatro as atividades que as instâncias municipais desenvolvem no processo:

- a) Identificação e localização das famílias a serem cadastradas;
- b) Entrevista e coleta de dados das famílias identificadas;
- c) Inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único;

d) Manutenção das informações existentes na base do Cadastro.

A atividade de identificação das famílias cadastradas requer que as prefeituras estimem o número de famílias que se pretende cadastrar, localizem geograficamente estas famílias, além de definirem as estratégias que serão utilizadas no processo. Com base nessas informações será possível definir o número de entrevistadores que devem ser capacitados e solicitar ao MDS, os formulários em quantidade adequada. É imperioso que se faça um trabalho adequado de divulgação às famílias informando onde e quando ocorrerão as ações de cadastramento.

As entrevistas e a coleta de dados para a identificação das famílias pressupõem um trabalho de boa qualidade, uma vez que isso é determinante para a confiabilidade dos dados nessa etapa levantados. As entrevistas somente podem ser realizadas por entrevistador devidamente habilitado e capacitado. Para o preenchimento dos formulários tais entrevistas devem transcorrer de maneira adequada, com ética, respeito e cordialidade para com os entrevistados. O entrevistador deve informar que o cadastro é um passo essencial para ter direito ao benefício, porém não é garantia para isso, uma vez que os beneficiários serão definidos com base nos critérios do programa que irá se utilizar dos dados do CadÚnico.

A Inclusão dos dados coletados no Sistema de Cadastro Único consiste em uma das etapas essenciais ao processo. As famílias somente serão consideradas efetivamente cadastradas quando for possível consultar os seus nomes na base de dados de modo que estes estejam disponíveis para seleção e acompanhamento dos programas. É recomendado que a consulta ocorra somente quarenta e oito horas após a inserção dos dados no Sistema do Cadastro Único, tempo este necessário para a atribuição do NIS¹². A coleta de dados pode ser realizada por meio de preenchimento do formulário padrão ou diretamente no sistema do Cadastro Único de modo *online* (BRASIL, 2014b). No primeiro caso, o representante assina o formulário com as informações autodeclaradas; quando a coleta de dados ocorrer diretamente no sistema pelo modo *online*, o entrevistador deve imprimir a folha de resumo ou preferencialmente o formulário preenchido, para a coleta da assinatura do representante familiar. Somente com esta assinatura os formulários são considerados válidos.

¹² Número de Identificação Social (NIS). O processo de atribuição ou validação do NIS é realizado pela CAIXA mediante inserção ou alteração das informações de nome, documentação e filiação das pessoas cadastradas. A validação do NIS após uma atualização cadastral é feita de forma imediata. Já o prazo para atribuição do NIS de uma pessoa recém-incluída é de 48 horas. (BRASIL, 2017a, p. 43).

As atribuições de cada nível de governo embora distribuídas, são mutuamente complementares e requerem coordenação. À União competem as funções de 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.

A distribuição dessas atribuições nas três instâncias governamentais está bem definida e é divulgada com possibilidade de acesso a toda população (BRASIL, 2015a). O quadro 9 as condensa e permite identificar o que compete a cada uma das esferas de governo.

Quadro 9 – Atribuições por nível de governo no *Bolsa Família*

Nível de governo	Atribuições
Governo Federal (SENARC)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família; • Formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; • Apoio técnico e financeiro a estados e municípios (IGD-M e IGD-E); • Disponibilização de canais de comunicação a gestores e beneficiários; • Articulação com outros órgãos e integração de ações complementares; • Avaliação e monitoramento do Programa.
Governo Estadual	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; • Capacitação e apoio técnico aos municípios; • Execução dos recursos financeiros (IGD-E); • Fortalecimento do controle e da participação social.
Governo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastramento das famílias; • Articulação com as áreas de educação, saúde — no acompanhamento das condicionalidades — e com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias; • Gestão de benefícios; • Execução dos recursos financeiros (IGD-M); • Acompanhamento e fiscalização das ações; • Fortalecimento do controle e da participação social.

Elaborado pelo autor
Fonte: Brasil, (2015a).

Conforme Soares, Ribas e Soares (2009), apesar de uma participação essencial da gestão municipal no processo de focalização, a avaliação da elegibilidade das famílias inscritas é verificada segundo os critérios do programa e se dá no nível central, sendo realizada pelo MDS. Deste processo de verificação resultarão as listas de beneficiários, ou seja, a lista daquelas famílias que terão o direito a receber o benefício uma vez que atenderam

aos critérios de elegibilidade específicos do programa. Complementam, por outro lado, que aquelas que não atendem aos pressupostos do programa, permanecerão inscritas na base de dados consolidados e contam com a possibilidade de serem beneficiadas por outro programa em que sejam utilizadas as informações do CadÚnico.

Por sua vez, o Programa *Oportunidades* se desenvolve de modo bem mais centralizado que o *Bolsa Família*. Nele, todas as etapas do sistema de focalização desde a sua elaboração, passando pela implementação, chegando até a administração do banco de dados são papéis realizados pela União (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005).

Segundo Oliveira (2014), o nível de descentralização dos papéis institucionais 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. São escritórios regionais que respondem à Coordenação Nacional do programa sediada no Distrito Federal e têm a incumbência de articular e operacionalizar o *PO* em todos os estados. Os trabalhadores que a eles pertencem são funcionários da *SEDESOL*, cujas remunerações lhes são efetuadas por este órgão.

Os estados são divididos em áreas contando cada uma delas com Unidades de Atenção Regional (UAR). Cada UAR é dotada de um coordenador responsável, equipes administrativas e equipes de Responsáveis de Atenção (RA)¹³; possuem sede física e são responsáveis por microzonas geográficas sujeitas a acompanhamento regional. Quando ocorrem atividades de recertificação, as equipes são reforçadas por profissionais contratados para auxiliá-los nessas atividades.

A figura 2 apresentada a seguir mostra de modo sintético a estrutura hierárquica do programa e a organização do *Oportunidades*, favorecendo assim, a compreensão das relações que órgãos mantém e como a comunicação é possível entre eles.

¹³ Oliveira (2014, p. 229) define como responsáveis de atenção os funcionários específicos responsáveis pelas ações a nível local. São os mediadores que realizam o contato direto com os beneficiários normalmente em encontros bimestrais denominados MAPOs. Suas funções mesclam a realização de procedimentos administrativos, componentes motivacionais, disseminação de informações sobre o PO e/ou outros programas do governo federal, palestras de cunho social e educacional.

Figura 2 – Estrutura Hierárquica do Programa *Oportunidades*

Adaptado pelo autor
 Fonte: Oliveira, (2014).

4.4.3 A identificação dos beneficiários

De acordo com Castañeda e Lindert (2005), as listas de beneficiários dos programas são chamadas também de subséries ou subregistros. Nelas são mantidas apenas as informações relativas às famílias que terão direito ao benefício para fins de programação de pagamentos, agendamento de reuniões, verificação do cumprimento das condicionalidades e verificação da existência de duplicidade de benefícios. Servem também para subsidiar informações para fins estatísticos.

Para o ingresso no Programa Bolsa Família, as famílias são submetidas a três processos operacionais regulamentados pela Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso e estabelece as situações que são impeditivas à habilitação de famílias no programa. Tais procedimentos vigoram desde o início do programa

e são divulgados aos municípios especialmente por meio do Manual de Gestão de Benefícios e também por instrumentos diversos. A referida Portaria, no entanto, estabelece um marco no que diz respeito à transparência e formalização desses procedimentos.

Conforme expresso em documento do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2008), os processos operacionais de ingresso das famílias ao PBF são três:

- a) Habilitação;
- b) Seleção; e
- c) Concessão.

A Habilitação consiste no procedimento de identificação das famílias já inscritas no Cadastro Único e que atendem de modo simultâneo, a critérios gerais e específicos de elegibilidade. De acordo com o documento, somente as famílias que atenderem aos critérios gerais de elegibilidade serão avaliadas no tocante aos critérios específicos. Em seu parágrafo único, a Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008, estabelece que a SENARC detém o poder de desabilitar famílias mediante informações advindas de auditorias e fiscalizações. Ações como essa se constituem em possibilidades de punição contra irregularidades e pode exercer um efeito desencorajador no que diz respeito à prática de fraudes por parte do beneficiário.

O processo de Seleção ocorre de modo impessoal e totalmente automatizado. Nesta etapa é definida a quantidade máxima de famílias que podem ser admitidas no *Bolsa Família* respeitando-se os limites de determinada folha de pagamento. A ordem de prioridade leva em consideração os municípios de menor cobertura do PBF e respeita as categorias dispostas no Art. 7º Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008 que distingue aquelas que possuem informações cadastrais e/ou se encontram em situação de maior vulnerabilidade como:

I - cadastros habilitados de famílias em situação de trabalho infantil, conforme informações constantes do CadÚnico; II - cadastros habilitados de famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo; III - cadastros habilitados de famílias quilombolas; IV- cadastros habilitados de famílias indígenas; V - cadastros habilitados de famílias residentes em municípios ou estados constantes de termos de cooperação, conforme o disposto no art. 12¹⁴ do Decreto nº 5.209, de 2004; ou VI - cadastros

¹⁴ 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, s/p).

habilitados de famílias beneficiárias de Programas Remanescentes, definidos na forma do § 1º do art. 3º¹⁵ do Decreto nº 5.209, de 2004 (BRASIL, 2008, s/p)

Uma vez que a seleção transcorre de modo automatizado e com critérios bem definidos e impessoais, imprime transparência ao processo e transmite confiança. É, portanto, imprescindível que os dados coletados nas etapas iniciais sejam fidedignos para que a utilização de critérios não seja prejudicada por dados imprecisos.

A Concessão é um processo operacional que está vinculado à capacidade de realização, dados os limites quantitativos de determinada folha de pagamento. Assim, havendo número de famílias selecionadas que ultrapasse a cota estimada para o município, deverão ser aplicados critérios de prioridade visto que nem todas poderão ser atendidas por razão orçamentária. As famílias nesta etapa são identificadas individualmente, e para a escolha das que receberão o benefício serão priorizadas as que apresentarem menor renda mensal *per capita* e maior número de crianças e adolescentes de zero a dezessete anos.

O quadro 10 apresenta os critérios gerais e específicos que devem ser atendidos no processo de habilitação quanto à elegibilidade do *Bolsa Família*.

Quadro 10 – Critérios para a elegibilidade no PBF

Critérios	Condições de elegibilidade
Regras gerais	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir informações cadastrais válidas e atualizadas, no CadÚnico; • Apresentar renda mensal <i>per capita</i> familiar igual ou inferior R\$ 170,00 (cento e setenta reais) para a situação de pobreza; e • Ter crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos incluídas no respectivo cadastro, na hipótese da renda mensal <i>per capita</i> familiar estar compreendida entre R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) e R\$ 170,00 (cento e setenta reais).
Regras específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Para habilitação ao benefício financeiro básico, apresentar a renda mensal <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), para a situação de extrema pobreza; • Para habilitação ao benefício financeiro variável, a família deve ter em sua composição crianças e/ou adolescentes de zero a quinze anos; • Para habilitação ao benefício financeiro variável vinculado ao adolescente, a família deve ter em sua composição adolescentes de dezesseis ou dezessete anos que possuam informações de matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino, apuradas mediante dados do CadÚnico e/ou informações fornecidas pelo Ministério da Educação; ou • 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.

Elaborado pelo autor

Fonte: Brasil (2008).

¹⁵ O § 1º do art. 3º do Decreto nº 5.209/2004 define como remanescentes: o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação" e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – "Bolsa Alimentação" (BRASIL, 2004b, s/p)

Em razão de diferenças nas concentrações populacionais e níveis de pobreza, surge a necessidade de se utilizarem métodos diferenciados para atender regiões específicas visando – dentre outros motivos – reduzir os custos administrativos sem prejuízo ao processo de elegibilidade.

No processo de definição e identificação das famílias que receberão o benefício do *Oportunidades*, Orozco e Hubert (2005) distinguem duas etapas que se complementam e que são aplicáveis em áreas distintas no México, assim o processo se realiza basicamente pela i) focalização geográfica, e ii) pela focalização no nível das famílias.

De acordo com Assis (2013), no México a focalização geográfica identifica as áreas ou localidades com grande concentração de pobres, enquanto que a focalização no nível familiar identifica as famílias segundo critérios estabelecidos no desenho do *Oportunidades* baseados em condições socioeconômicas e demográficas, podendo variar dependendo da extensão da localidade.

Orozco e Hubert (2005) justificam o uso dessas diferentes estratégias de focalização em razão das características econômicas e de densidade demográfica diferenciadas envolvendo as populações urbana e rural. As autoras apresentam dados do México identificando que, 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.

Para as autoras, a focalização geográfica se completa com informações oriundas do *Sistema de Información Geográfica (SIG)*. A base de dados desse sistema 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)*.

A focalização geográfica então subsidia as decisões quanto ao tipo de abordagem que será aplicada em diferentes regiões, uma vez que por meio dela, se identificam locais com alta concentração de famílias pobres. Duas abordagens se apresentam viáveis conforme explicam Orozco e Hubert (2005): i) pesquisa censitária e ii) inscrição por demanda

A abordagem Pesquisa Censitária com visita às famílias se mostra como principal e é adequadamente aplicável às populações residentes nas zonas rurais, onde a concentração de pobres é alta. Cada família é visitada individualmente e nestas visitas são coletadas informações socioeconômicas e demográficas (ASSIS, 2013) denominada *Encuesta de*

Características Socioeconómicas de los Hogares (Encaseh). As informações são então submetidas à avaliação por um sistema multivariado de pontos, estabelecido em âmbito nacional e por meio deste mecanismo são identificadas as famílias elegíveis. A participação social se mostra efetiva uma vez que em assembleia comunitária reunida, a lista de supostos beneficiários é apresentada e todos têm a oportunidade de questioná-la ou mesmo se recusar espontaneamente a participar do programa.

A forma de cadastramento via inscrição por demanda é aplicada nas zonas urbanas mediante a instalação de postos temporários de coleta. As informações socioeconômicas e demográficas são coletadas de modo eletrônico cujo processo se denomina *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos, (Encasurb)*. As informações são processadas e avaliadas pelo sistema multivariado de pontos para se definirem as famílias consideradas elegíveis. Somente estas são visitadas gerando com esse direcionamento a redução de custos com visitas e entrevistas às famílias que não atendem aos critérios de elegibilidade do programa. A necessidade de se apresentarem espontaneamente como pobres em busca da inscrição, pode promover uma espécie de auto seleção, uma vez que nem todos querem assumir o estigma de pobre. A participação social aqui se dá de modo embutido no processo de auto seleção.

Conforme *SEDESOL* (2013), os critérios que devem ser atendidos no processo de habilitação quanto à elegibilidade do *Oportunidades*, são apresentados no quadro 11:

Quadro 11 – Regras do Programa *Oportunidades*

Critério	Condições de elegibilidade
Regras	<ul style="list-style-type: none"> • Residir em zonas altamente marginalizadas e com concentração de pobreza extrema; • Enquadrar-se na condição de pobreza extrema, o que significa possuir renda mensal <i>per capita</i> estimada com valor abaixo da Linha de Bem Estar Mínimo (LBM). Conforme definição da <i>CONEVAL</i>, 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. • Possuir renda <i>per capita</i> estimada abaixo da Linha de Verificação Permanente das Condições Socioeconômicas (LVPCS). Segundo a Coordenação Nacional do Programa, a LVPCS é a linha que se encontram famílias com renda suficiente para a aquisição da cesta básica de alimentos, porém vivem em condições similares de carência de acesso à saúde, educação e nutrição que aquelas que vivem abaixo da LBM.

Elaborado pelo autor

Fonte: *SEDESOL* (2013).

Da mesma forma que existem critérios a serem preenchidos pelos potenciais beneficiários para que estes possam se ingressar no programa, existem também hipóteses pelas quais as famílias podem se tornar inelegíveis ou ter o seu benefício suspenso conforme observado nos quadros 12 e 13:

O quadro 12 apresenta as hipóteses que conferem caráter inelegível às famílias no PBF:

Quadro 12 – Hipóteses de inelegibilidade no *Bolsa Família*

Crítérios	Hipóteses de inelegibilidade
Regras gerais	<ul style="list-style-type: none"> • Famílias com renda mensal <i>per capita</i> familiar superior a R\$ 170,00, para a condição de pobreza; • Famílias com renda mensal <i>per capita</i> familiar compreendida entre R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) e R\$ 170,00 (cento e setenta reais), e que não possuem cadastradas crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos; • Famílias com benefícios financeiros do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em valores superiores aos do PBF, conforme o disposto na Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005; • Famílias cuja habilitação tenha sido obstada por decisão judicial; • Famílias inscritas no CadÚnico, porém com: a) cadastro excluído, de acordo com norma aplicável ao CadÚnico; b) cadastro com multiplicidade de inscrições de pessoas, em conformidade com as normas do CadÚnico; c) cadastro com responsável pela Unidade Familiar - RF cuja idade seja menor do que dezesseis anos; d) cadastro oriundo do extinto Cadastro do Bolsa Escola - CADBES, gravado no CadÚnico, porém, sem a devida complementação de dados; • Cadastro desatualizado há mais de vinte e quatro meses; • Cadastro com omissões e/ou incorreções de dados e/ou informações, observadas as normas do CadÚnico.
Regras específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Quanto ao benefício financeiro básico, famílias com renda mensal <i>per capita</i> familiar superior a R\$ 170,00, para a condição de pobreza; • Quanto ao benefício financeiro variável, famílias que não tenham em sua composição familiar crianças e/ou adolescentes de zero a quinze anos; ou • Quanto ao benefício financeiro variável vinculado ao adolescente: a) famílias que não tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos; ou b) famílias cujos adolescentes indicados na alínea anterior não possuam informações de matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino, apuradas mediante dados do Ministério da Educação e/ou do CadÚnico.

Elaborado pelo autor
Fonte: Brasil (2008).

Além das hipóteses de inelegibilidade o desenho do PBF prevê também situações em que o benefício pode ser bloqueado ou até mesmo cancelado. O quadro 13 apresenta essas possibilidades:

Quadro 13 – Situações de bloqueio ou cancelamento do benefício do *Bolsa Família*

Bloqueio	Cancelamento
• Trabalho infantil na família	• Ações de fiscalização do MDS
• Encerramento do prazo para Revisão e Averiguação Cadastral das famílias beneficiárias do PBF	• Benefício bloqueado por seis meses
• Procedimentos de fiscalização do MDS	• Ausência de saque de benefício por seis meses
• Descumprimento ou ausência de informações de condicionalidades	• Cadastro excluído
• Indícios de omissão de informação ou de prestação de informações falsas, identificadas em cruzamento do Cadastro Único com outras bases de dados (Averiguação Cadastral)	• Comprovação de omissão de informação ou prestação de informações falsas no Cadastro Único identificadas em cruzamento com outras bases de dados (Averiguação Cadastral)
• Não localização da família no endereço informado no Cadastro Único	• Posse de beneficiário em cargo eletivo remunerado, em qualquer das três esferas de governo.
• Indício de renda familiar mensal por pessoa Superior ao limite de meio salário mínimo	• Encerramento do prazo para revisão cadastral
• Não localização de crianças e/ ou de adolescentes nos estabelecimentos de ensino	• Renda por pessoa superior a meio salário-mínimo registrada no Cadastro Único
• Acúmulo de benefícios financeiros do PBF com os do PETI	• Desligamento voluntário da família, mediante declaração escrita do Responsável Familiar.
Decisão Judicial	• Acúmulo de benefícios financeiros do PBF com os do PETI
	• Descumprimento ou ausência de informações de condicionalidades
	• Fim do período da Regra de Permanência
	• Decisão Judicial

Adaptado pelo autor

Fonte: MDS (2018, p. 55-57).

Assim como no caso do *Bolsa Família*, o *Oportunidades* possui também em seu desenho as hipóteses de inelegibilidade ou suspensão do benefício, as quais são apresentadas no quadro 14 a seguir:

Quadro 14 – Hipóteses de inelegibilidade ou suspensão do benefício no *Oportunidades*

Critérios	Hipóteses de inelegibilidade ou suspensão do benefício
Regras	<ul style="list-style-type: none"> • Quando o titular da família que recebe o benefício de forma direta ou equivalente não comparece em duas ocasiões consecutivas para retirá-lo ou em seis ocasiões consecutivas no caso de localidade com cobertura total¹⁶; • Quando o titular da família que recebe o benefício via depósito bancário e não movimenta a respectiva conta por dois bimestres consecutivos; • Quando o titular da família não abre sua conta poupança ou não recebe seu cartão bancário para movimentação por um prazo máximo de dois bimestres a partir de sua emissão; • Quando nos últimos doze meses, a família beneficiária não cumpre com as condicionalidades de saúde por quatro meses consecutivos ou seis meses não consecutivos; • Quando o titular da família beneficiária não faz uso dos recursos vinculados ao programa México Sem Fome por mais de dois bimestres consecutivos por responsabilidade própria; • Quando o titular da família beneficiária não realiza a prova de vida quando da atualização ou aprimoramento do cadastro; • Quando da atualização do cadastro não se consegue comprovar o cumprimento das condicionalidades de saúde; • Quando há impedimento judicial; • Quando se comprova disputa no interior da família em relação aos apoios financeiros recebidos do programa, ou o titular não cumpre com os compromissos assumidos perante a família; • Na impossibilidade de recadastramento da família beneficiária; • Quando uma família é considerada beneficiária por erro de informação; • Quando a família se muda para uma localidade onde não haja possibilidade do cumprimento das condicionalidades relativas à saúde; • Quando o titular sai do cadastro e esse posto não é atribuído a outra pessoa que o substitua; • Quando o titular não for localizado para receber a notificação de inclusão no programa; • Na falta de informação suficiente para avaliar as condições socioeconômicas da família por ocasião da atualização dos dados.

Elaborado pelo autor:

Fonte: *SEDESOL*, (2013b).

¹⁶ Por cobertura total se entende que todas as famílias da localidade são elegíveis para ingresso no Programa desde que atendam as seguintes condições: i) habitar em localidades com população menor que cinquenta habitantes; ii) estar classificada com alto ou muito alto grau de defasagem social; e iii) no caso de impossibilidade de se determinar o grau de defasagem da comunidade, esta se situe em municípios de alto ou muito alto grau de defasagem social (*SEDESOL*, 2013b, s/p).

4.4.4 Cobertura dos programas

Conforme Brasil (s/d) a cobertura do PBF em dez anos (2004-2014) teve uma evolução importante. Para o ano de 2004 apresentou uma cobertura de pouco mais de seis milhões e meio de famílias, chegando em 2014 a quatorze milhões de famílias que receberam o benefício. O crescimento da cobertura no período foi positivo com uma queda apenas em 2008, se estabilizando em 2013 e 2014.

Segundo a CEPAL (2017), o *Oportunidades* por sua vez experimentou também no mesmo período, um crescimento no que tange à sua cobertura, embora sendo esse mais tímido se comparado ao caso do Brasil. Em 2004, atendia cinco milhões de famílias chegando em 2014 a pouco mais de seis milhões de famílias atendidas pelo programa conforme pode ser visto no gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de famílias cobertas pelos programas *Bolsa Família* e *Oportunidades*

Elaborado pelo autor

Fonte: Brasil (s/d); Cepal (2017).

Os Governos do Brasil e do México destinaram aos seus respectivos programas, um percentual do PIB para que fosse gasto com o repasse dos benefícios às famílias atendidas. O Brasil mais que dobrou a cobertura e amentou o percentual do PIB empregado no *Bolsa*

Família em aproximadamente 62%. O México por sua vez aumentou a cobertura em aproximadamente 25%, porém percentual do PIB empregado no *Oportunidades* encolheu aproximadamente 29% no período de 2004 a 2013 como pode ser visto no gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentual do PIB empregado nos programas *Bolsa Família* e *Oportunidades*

Elaborado pelo autor

Fonte: Brasil (s/d); Cepal (2017)

4.4.5 Avaliação e monitoramento do *Bolsa Família* e do *Oportunidades*

Os processos de avaliação e monitoramento se constituem em fatores chave para medir o desempenho dos sistemas de focalização e consequentemente dos programas de transferência de renda focalizados.

A Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004) determina em seu Art. 5º que cabe ao Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família por meio de uma Secretaria Executiva, o monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira e a definição de formas de controle social do programa.

O princípio da eficiência presente na administração pública pressupõe avaliações dos programas governamentais a fim de corrigir possíveis erros e maximizar os recursos limitados geralmente aplicados nos programas de transferência de renda como é o caso do *Bolsa Família*.

Em sua pesquisa, Soares, Ribas e Soares (2009) apresentam alguns resultados relativos à avaliação do *Bolsa Família* no que tange à focalização nos anos 2004 e 2006 e apontam que, do total de famílias beneficiárias no período, respectivamente 42,5% e 49,2% delas tinha renda *per capita* (já descontado o valor do benefício), em patamares superiores aos estabelecidos nos critérios de elegibilidade aplicados à época. A renda recebida pelas famílias para se enquadrarem nos critérios de elegibilidade deveria em 2004 ser inferior a R\$ 50,00 ou a R\$ 100,00 quando houvesse filhos menores de 15 anos e para 2006, inferior a R\$ 60,00 e R\$ 120,00 respectivamente. O erro na focalização aqui descrito poderia ter sido em razão de fraudes ou de erros cometidos pelos agentes municipais, porém chamou a atenção dos pesquisadores que o número de fraudes registradas era praticamente irrisório em comparação ao total de beneficiários, algumas centenas de registros de fraudes em nove milhões de beneficiários. Os autores descartaram a possibilidade de um número expressivo de fraudes subnotificadas por estar o PBF em constante evidência política e perante a mídia. No mesmo trabalho e corroborando com o erro de focalização, os autores afirmam que segundo a PNAD 2004 e a PNAD 2006, 57% das famílias elegíveis não recebiam o benefício.

Castañeda e Lindert (2005) quando tratam dos erros de focalização, apresentam dados preliminares da POF 2002-03, sugerindo para esse período que dentre os dezenove milhões de beneficiários do Programa Bolsa Escola, somente a metade pertencia aos 20% mais pobres. O estudo indica a limitação fiscal como um determinante para que PBF não cubra a totalidade das famílias afirmando que no biênio 2002-2003, mesmo se a focalização brasileira não apresentasse desvios, o Programa Bolsa Escola conseguiria atingir somente 55% das pessoas mais pobres, ou seja, mesmo considerando uma focalização perfeita, o orçamento do período seria insuficiente para uma cobertura adequada do programa.

De acordo com Brasil (2017d), com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas do Plano Plurianual, a Controladoria Geral da União (CGU) atende ao disposto no Art. 74 da Constituição Federal de 1988, realizando ações de controle sobre a execução de programas de governo. Tais programas são escolhidos levando-se em conta a relevância dos mesmos, a criticidade que os envolve e a sua materialidade. As constatações identificadas são levadas ao

conhecimento do gestor do programa, sendo que a efetividade na implementação de medidas de controle é acompanhada de perto pela CGU.

Nesse sentido, o MDS criou um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) visando o aprimoramento do Programa Bolsa Família, e por meio do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75, o qual se refere ao programa citado, divulga o resultado do cruzamento dos dados contidos no CadÚnico com as principais fontes de renda formais dos trabalhadores do Brasil. Foram confrontados dados contidos na “Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho, além da folha de pagamento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS” (BRASIL, 2017d, p. 6). Os cálculos e os resultados obtidos pelo GTI foram consolidados pela CGU em paralelo com a SENARC e considerados consistentes, apesar de as bases relativas aos rendimentos de trabalhadores informais, aos contribuintes individuais e aos militares das Forças Armadas não terem sido consideradas na avaliação.

O cruzamento de dados realizado pelo MDS apontou dentre o número de famílias que recebem o benefício do *Bolsa Família*, que 2.558.325 famílias apresentaram indícios de inconsistência cadastral. Foi também evidenciado que na renda declarada por 345.906 famílias no momento do seu cadastramento, foram encontrados indícios de subdeclaração de valores, o que implica na possibilidade de terem recebido indevidamente o benefício, consumindo aproximadamente 1,3 bilhão dos 28 bilhões destinados como recursos ao programa (BRASIL, 2017d). Foram, ainda, encontradas 127.753 famílias com inconsistências decorrentes apenas de registros das bases de óbito e/ou de pessoas jurídicas que não apresentavam renda. O próprio documento classifica esses números como insignificantes perante o orçamento total, que em valores relativos representam 4,64% pagos indevidamente, porém, quando se analisa pela ótica dos valores absolutos, estes se tornam expressivos se comparados ao valor do benefício que poderia ter sido pago para cada família que apesar de elegível, ficou excluída do programa em função desses vazamentos.

O quadro 15 apresenta aspectos de gestão apontados pelo GTI e as ações sugeridas para aprimorá-los, com um intuito preventivo para melhorar a focalização, aumentar a qualificação e eficiência já no início da operacionalização do programa, ou seja, no processo de cadastramento das famílias e reduzir esforços empreendidos no ressarcimento de benefícios pagos de forma indevida.

Quadro 15 – Aspectos de gestão e seus aprimoramentos

Aspectos	Medidas de aprimoramento
1. Aperfeiçoamento do processo de inclusão e atualização cadastral – (consultas on-line e consulta ao cidadão).	<ul style="list-style-type: none"> • Redução preventiva de concessões de benefícios às famílias com renda superior à permitida pelo programa e da oportunização ao atendimento dos elegíveis conforme critérios estabelecidos.
2. Aperfeiçoamento dos processos de monitoramento e ações de combate a fraudes cometidas pelos cadastrados – (inclusão de medidas pós-cancelamento).	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da capacidade do MDS em identificar e excluir benefícios indevidos, fundada em informações cadastrais mais fidedignas.
3. Elaboração de sistemática de identificação, de apuração e de ações de combate a fraudes em nível municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de controles contra o uso inadequado <i>Bolsa Família</i> pelos agentes operadores municipais, respectivamente.

Elaborado pelo autor

Fonte: Brasil, (2017d, p. 5-6).

O Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75 apresenta sugestões para aprimoramento do CadÚnico as quais terão consequências positivas no *Bolsa Família*: i) verificação prévia das informações declaradas no CadÚnico como indispensável à validação do cadastro; ii) envio das informações detalhadas de inconsistências levantadas por ocasião da averiguação cadastral aos municípios, para proporcionar a atuação qualificada do gestor municipal e; iii) regulamentação de critérios para gerar de pendências e invalidar o cadastro das famílias identificadas durante a averiguação cadastral assim como daquelas que não comparecerem por ocasião da convocação para a atualização de seus dados cadastrais.

De acordo com Brasil (2017d, p. 19), no que tange às penalidades, o relatório faz a seguinte recomendação: “elaborar e executar plano para adoção de providências para o tratamento dos casos de subdeclaração apontados no Relatório, considerando prioritários os casos mais graves e materialmente mais relevantes, para ressarcimento e aplicação de penalidades” incluindo a aplicação de sanções administrativas, cíveis e até mesmo penais via Ministério Público Federal (MPF).

O referido relatório indica que após verificações complementares, os indícios de subdeclaração de renda das mais de 340 mil famílias identificadas tornaram-se fortes, o que vai ao encontro das sugestões de melhorias no processo de cadastramento. Assim, tornar sistemático o cruzamento de dados a fim de se confirmarem as informações declaradas e

visitas às famílias pode contribuir para redução da prática de declarações que não correspondem à verdade. Acrescenta ter identificado a existência de articulação deficitária entre os órgãos envolvidos no programa, o que acaba por limitar as ações de tratamento dispensadas às irregularidades identificadas além de prejudicar a gestão sobre as causas a elas associadas.

Conforme publicado no Diário Oficial mexicano de 15 de março de 2002 (MÉXICO, 2002, p. 26) “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”. Os resultados obtidos subsidiam ações objetivando melhorar as condições de atendimento à população beneficiária e fortalecer os mecanismos de transparência e prestação de contas à sociedade.

Catañeda e Lindert (2005) apresentam resultados de um estudo encomendado pelo Banco Mundial que discutem pontos importantes dos programas de transferência de renda incluindo o caso do *Oportunidades*.

No que diz respeito aos erros de focalização, os autores apresentam dados obtidos por meio da *Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares - ENNVIH* no ano de 2002 no México. Esses dados evidenciam que o *Oportunidades* não teve um bom desempenho quanto ao vazamento de recursos do programa. Naquele ano, vinte e um milhões de pessoas estavam na condição de beneficiários, mas apenas 30% delas pertenciam ao quintil mais pobre. Para este caso, a ocorrência de erros de focalização envolvendo vazamentos, ocorre em grande parte na coleta de dados que se utiliza de informações não adequadas, além de processos de auditoria externa insuficientes.

Quanto aos limites fiscais, Catañeda e Lindert (2005) sugerem não ser o motivo para a não cobertura dos pobres previstos e justificam que o México operava do ano pesquisado com sua capacidade máxima em número de beneficiários, portanto, seu orçamento para o ano em questão estava coerente.

De acordo com *Auditoria Superior de la Federación* (ASF, 2015 p. 204), a Constituição Política dos Estados Mexicanos em seu artigo 74 define que “*la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados mediante la entidad de fiscalización superior de la Federación*”, sendo que a atribuição de “*realizar auditorías sobre el*

desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales” é outorgada à ASF, pelo artigo 79 da mesma constituição.

Segundo a ASF (2015) foram realizadas de 2001 a 2014, dez auditorias de desempenho e identificadas recorrentes deficiências no desenho e operação do programa mexicano. Essas auditorias registraram insuficiência na focalização relativa às 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 documento *Evaluación de la Política Pública de Prospera Programa de Inclusión Social* produzido pela ASF em 2015, apresenta resultados de avaliação envolvendo as três principais vertentes do programa mexicano considerando desde a sua criação com o nome de *PROGRESA* (1997), transformado em *Oportunidades*(2002) e em 2015 com o nome de *PROSPERA*: i) satisfação das necessidades de alimentação e saúde; ii) desenvolvimento de capacidades de educação e inclusão; e iii) contribuição para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Esses resultados estão descritos de forma sucinta no quadro 16 a seguir.

Quadro 16 – Resultado da avaliação relativo às três vertentes do programa *Oportunidades*

Vertente	Resultado da avaliação
Satisfação das necessidades de alimentação e saúde	<ul style="list-style-type: none"> • O aporte econômico às famílias foi insuficiente para cobrir os custos da cesta básica com qualidade nutricional adequada para se converter em insumo de desenvolvimento de capacidades; • Faltou articulação com outros programas que poderiam complementar essa necessidade nutricional; • Faltaram mecanismos para verificar se os recursos recebidos foram adequadamente empregados pelas famílias receptoras.
Desenvolvimento de capacidades de educação e inclusão	<ul style="list-style-type: none"> • Permitiu o acesso aos serviços de saúde, porém, com uma oferta básica suscetível a não cobrir as enfermidades mais incidentes na pobreza; • Envolvimento limitado do setor educativo com informações insuficientes para produzir e identificar resultados objetivos; • Foi identificado aumento no número de bolsistas inscritos nas escolas, mas não foi possível identificar a proporção de alunos que concluíram os níveis educativos; • Focalização limitada dos serviços educativos sobre os mais necessitados; • Deficiência no ganho educativo dos alunos, professores e escolas cobertas pelo programa.
Contribuição para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • O acesso à saúde, alimentação e educação, apesar de ter sido melhorado, não foi suficiente para melhorar as capacidades humanas de modo a interromper o ciclo intergeracional da pobreza. Pôde apenas contê-lo, porém não foi possível revertê-lo.

Elaborado pelo autor

Fonte: ASF (2015, p. 405-406).

O relatório ASF (2015, p. 406-407) reconhece que o *Oportunidades* nas suas três denominações – *PROGRESA*, *Oportunidades e PROSPERA* – não atingiu plenamente seus objetivos e imputa essa frustração a um fator que considera como impedimento principal do êxito do programa: “a correlação entre os níveis de pobreza e as flutuações econômicas” com ênfase nas crises nacionais e globais. Complementa defendendo que o programa mexicano tem se transformado na maior plataforma de tratamento paliativo para a pobreza e extrema pobreza no país.

O capítulo seguinte se destina à discussão dos resultados mediante a avaliação dos dados levantados no presente estudo.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo pretende analisar os resultados do estudo comparativo entre Brasil e México no que tange aos seus Programas de Transferência Condicionada de Renda, respectivamente, o Programa Bolsa Família e o Programa *Oportunidades*, tendo como foco a análise dos seus mecanismos de elegibilidade e a possível interferência destes na efetividade do atendimento pleno do público alvo e aos possíveis vazamentos que de seus processos possam decorrer.

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho foram levantados pontos comuns e divergentes nos desenhos dos programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* utilizados respectivamente pelos governos de Brasil e México, e que se encontram apresentados a seguir.

Ao criar o *Bolsa Família*, o Brasil unificou quatro programas já existentes criados pelo governo anterior: i) o Bolsa Escola, ii) o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, iii) o Bolsa Alimentação, e iv) o Auxílio Gás. O México por sua vez, utilizou-se do programa existente, o *PROGRESA*, e o transformou em 2002 no *Oportunidades* mantendo o atendimento à zona rural e o ampliando para a zona urbana e, como mencionado anteriormente, o *Oportunidades* passa a se chamar *PROSPERA* a partir de 2014.

Tanto o Programa Bolsa Família quanto o *Oportunidades*, perpassam governos de diferentes posições e permanecem em vigor sofrendo apenas aperfeiçoamentos e por vezes, alterações no nome durante a gestão de diferentes governos, como é o caso do *Oportunidades*. Aqui se apresenta uma diferença importante entre os dois programas: enquanto que os presidentes mexicanos mudam o nome de seu respectivo programa, sucessivos presidentes governaram o Brasil desde a implantação do *Bolsa Família*, porém nenhum deles ousou alterar nem mesmo o seu nome, o que lhe imprime uma característica de Política Nacional de Estado e não somente de governo.

Ambos os programas priorizam o atendimento às famílias em detrimento do indivíduo ou da comunidade, por entenderem que o ciclo intergeracional da pobreza é produzido no seio familiar. Ambos os países ao empregarem como meio de enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza, os programas de transferência condicionada de renda utilizaram em seus respectivos desenhos, a via da focalização em detrimento da universalização. Mediante critérios específicos e próprios de cada país identificaram determinados grupos que estariam

enquadrados em tais critérios para serem considerados elegíveis e a partir disso, serem admitidos nos programas para receberem a condição de beneficiários passando a ter direito a receber o benefício.

Os respectivos desenhos do *Bolsa Família* e do *Oportunidades* trazem componentes de combate à pobreza e extrema pobreza, promoção do acesso à saúde e educação, melhora das condições nutricionais do público alvo e incentivo à corresponsabilidade dos beneficiários à manutenção da permanência nos serviços de educação, saúde e nutrição por meio do cumprimento das condicionalidades impostas pelos programas o qual é condição imprescindível para receber o benefício.

Os testes de elegibilidade empregados nos dois programas são o Teste de Renda Não Verificada e o Teste de Elegibilidade Multidimensional respectivamente para Brasil e México. O *Bolsa Família* se utiliza de renda autodeclarada pelas famílias durante as pesquisas por ocasião das visitas. Essas correm em famílias previamente selecionadas pelos municípios como potencialmente pobres, baseando-se em dados das PNADs e POFs. O *Oportunidades*, por sua vez, combina o mapeamento geográfico das zonas de pobreza com os resultados objetivos que determinam o Índice de Marginalização o qual considera a composição de fatores socioeconômicos, demográficos e também as condições acerca do domicílio e infraestrutura local. Verifica ainda a existência de acesso aos serviços de saúde e educação na localidade como garantia de possibilidade de cumprimento das condicionalidades.

Os bancos de dados dos dois países recebem inscrições de possíveis beneficiários, porém, o fato de as famílias estarem inscritas não significa que terão a garantia de receber o benefício. Isso se dá por várias razões: mesmo que estejam inscritas é possível que nem todas as famílias atendam aos critérios de elegibilidade para ingresso no programa; existem também nos dois programas, limites orçamentários que podem impedir o alcance de todos aqueles que se enquadrem nos critérios determinantes; no Brasil, os municípios com base nos censos e pesquisas, estimam um número de famílias pobres e o *Bolsa Família* destina uma cota de valores a eles, de modo que busque atender ao número de famílias potencialmente elegíveis previamente definido; no México existe ainda mais um fator impeditivo que perpassa os limites orçamentários para o ingresso de famílias perfeitamente elegíveis, nesse caso, as localidades onde essas famílias residem, necessariamente devem ser providas de oferta dos serviços de saúde e educação para que possam ser cumpridas as condicionalidades do programa, caso contrário, mesmo sendo elegíveis, tais famílias não serão beneficiadas por não

terem possibilidades de cumprir com as condicionalidades inerentes ao programa, ainda que essa impossibilidade ocorra por uma deficiência do Estado em prover tais serviços.

A gestão do *Bolsa Família* ocorre de modo mais descentralizado que no *Oportunidades*. O Brasil mantém centralizadas a elaboração, definição de estratégias e a administração do banco de dados, enquanto a implementação se desenvolve de forma descentralizada com boa participação dos estados e municípios. O programa brasileiro se utiliza de um indicador para medir a qualidade da gestão descentralizada nas três instâncias de governo baseado em índices determinados, o IGD. O *Oportunidades* centraliza todos os processos deixando muito pouco para a gestão local e, ainda assim, sob supervisão de delegado federal.

Os dois programas exigem coordenação intersetorial e interinstitucional para que se tornem efetivamente possíveis suas operações. São envolvidos vários órgãos a exemplo das secretarias de saúde e educação e requerem que os governos melhorem a oferta desses serviços em localidades muitas vezes carentes dos mesmos. Isso significa que os programas ao exigirem o cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, requerem também que o Estado se movimente no sentido de possibilitar o acesso aos serviços demandados.

No Brasil a coleta de dados se dá essencialmente por meio de pesquisa do tipo censo através de visitas domiciliares, mas conforme a localidade pode ocorrer a instalação de postos temporários em escolas, igrejas, centro comunitários ou outro local de fácil acesso à população mediante a realização de campanhas informando sobre as datas, horários e locais de entrevistas. No caso do México as pesquisas primeiramente identificam as áreas geográficas com maior concentração de pobres e nelas se realizam as visitas familiares, o que ocorre geralmente na zona rural. Para o caso de locais urbanos, são instalados postos permanentes ou temporários destinados a receber a qualquer tempo as inscrições de famílias interessadas pelo processo de inscrição por demanda.

Para o *Bolsa Família* a limitação orçamentária impõe a necessidade de cotas – que não são rigorosamente rígidas – previstas para cada município, tendo em vista a quantidade de pobres para ele estimada. Não há portas de saída a menos que haja desatualização cadastral ou irregularidades identificadas nos processos de controle de fraudes ou ainda se por ocasião da atualização cadastral que ocorre a cada dois anos ou quando mudanças específicas ocorrerem no nível da família, ou ainda se os critérios de elegibilidade não forem mais atendidos. No

caso do *Oportunidades* não há cotas, porém no caso de se ultrapassarem os limites fiscais regras de prioridades são aplicadas para preencher o número suportável de beneficiários no que tange o orçamento fiscal.

O período de recadastramento no *Bolsa Família* tem um intervalo de dois anos após o qual, as famílias precisam atualizar seus dados. Essa atualização é de responsabilidade compartilhada entre os gestores municipais dos programas e as próprias famílias beneficiárias. No caso do *Oportunidades*, após três anos recebendo o benefício, as famílias precisam atualizar seus cadastros e estando estes em conformidade com o programa, poderão permanecer nele por quatro anos para os domiciliados na zona urbana ou seis anos para os domiciliados na zona rural.

Os dois países possuem cadastro nacional unificado. O Cadastro Único utilizado pelo programa brasileiro acomoda tanto as famílias selecionadas quanto as que não atenderam aos critérios de elegibilidade, ficando estas últimas, pré-dispostas a receberem os benefícios inerentes a outros programas uma vez que o cadastro tem múltiplos usos atendendo especialmente aqueles programas que nasceram anteriormente à criação do *Bolsa Família* e ainda permanecem ativos. O México por sua vez se utiliza de um cadastro nacional principalmente para o Programa *Oportunidades* com planos de expansão para outros programas.

Os processos de seleção das famílias utilizado no *Bolsa Família* ocorre de maneira automatizada e impessoal o que pode aumentar a transparência e a confiança por parte da sociedade quando os critérios são claramente divulgados. O controle social neste caso ocorre mediante a transparência e a objetividade do processo. No caso do *Oportunidades*, o controle social se dá de forma diferenciada entre o cadastramento via pesquisa e o cadastramento por demanda. No primeiro caso, após a seleção, as listas dos beneficiários são apresentadas à comunidade reunida que têm a possibilidade de questionar ou até mesmo se opor a ela além de permitir que qualquer um dos elegidos possa se recusar a permanecer no programa. Essa presença democrática do gestor pode ocultar a possibilidade de manipulação dos dados para favorecimento de famílias que não seriam legitimamente elegíveis.

No caso de inscrição por demanda, há uma espécie de auto seleção que pode desestimular aquelas famílias que não precisem realmente do benefício em razão de não quererem assumir o estigma de pobres que necessitam de auxílio, neste caso o controle social está presente de modo implícito.

Quanto aos erros de focalização, os dois programas os apresentaram, o que pode ser observado em razão de vazamentos. O Programa Bolsa Escola para o período 2002-03 cobria dezenove milhões de beneficiários, porém apenas metade desse contingente pertencia aos 20% mais pobres. Os dados indicam ainda que mesmo se eliminassem os erros de focalização, o máximo de beneficiários pertencentes a esse primeiro quintil chegaria a 55%, o que sugere que o limite orçamentário está aquém das necessidades do programa. Em 2004 e 2006, 42,5% e 49,2% respectivamente do total de famílias beneficiadas, mesmo possuindo renda *per capita* superior ao estabelecido nos critérios do PBF recebiam o benefício, constituindo assim um vazamento de quase 50%, por outro lado em 2004, 57% das famílias elegíveis não recebia o benefício.

O Programa *Oportunidades* por sua vez apresentou também um grande erro de focalização e para o ano de 2002, quando o programa atendia cerca de vinte e um milhões de beneficiários, contudo, somente 30% deles pertenciam ao quintil mais pobre. Neste caso o programa operava próximo da sua capacidade de beneficiários o que sugere que o limite fiscal estava adequado ao programa.

No que diz respeito à cobertura, em um período de dez anos que compreende os anos de 2004 a 2014, o *Bolsa Família* ampliou sua cobertura em número de famílias atendidas de seis milhões e seiscentas mil famílias para quatorze milhões respectivamente, aumento este de aproximadamente 112%. Por outro lado, o *Oportunidades* experimentou uma evolução mais modesta, saindo no mesmo período de uma cobertura de cinco milhões de famílias atendidas em 2004 para seis milhões, cento e trinta mil em 2014, ou seja, crescendo aproximadamente 22,6%.

Nos dois programas está presente o risco de clientelismo e fraudes uma vez que o benefício é monetário, porém parece que no *Oportunidades* esse risco se torna maior pelo fato de em muitos casos o benefício ser entregue em espécie, diretamente ao beneficiário mediante a presença de um funcionário federal, o que pode favorecer a existência de situações para que ocorram casos de corrupção.

O quadro 17 apresenta um resumo comparando informações obtidas na discussão dos resultados, onde pode ser visto uma superioridade do programa brasileiro em relação ao mexicano no que diz respeito à evolução da cobertura e também no percentual do PIB destinado ao uso nos respectivos programas.

Quadro 17 – Resumo da comparação entre e *Bolsa Família* e o *Oportunidades*

Atributo	<i>Bolsa Família</i> – Brasil	<i>Oportunidades</i> - México
Característica Política	<ul style="list-style-type: none"> Política de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Sinais de Política de Governo
Origem	<ul style="list-style-type: none"> Fusão de programas já existentes no governo anterior à sua criação 	<ul style="list-style-type: none"> Surgiu da renomeação de um programa já existente
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> Utiliza-se da Transferência de Renda pela via da focalização em detrimento à universalização e exige o cumprimento de condicionalidades 	<ul style="list-style-type: none"> Utiliza-se da Transferência de Renda pela via da focalização em detrimento à universalização e exige o cumprimento de condicionalidades
A que se destina	<ul style="list-style-type: none"> Enfrentamento à pobreza e extrema pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> Enfrentamento à pobreza e extrema pobreza
A quem se destina	<ul style="list-style-type: none"> Prioriza a família em detrimento do indivíduo ou da comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> Prioriza a família em detrimento do indivíduo ou da comunidade
Mecanismos de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> Teste de Renda Não Verificada 	<ul style="list-style-type: none"> Combina a Focalização Geográfica com índice de Marginalização
Grau de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração – centralizada; Implementação – descentralizada; Admin. B. de dados - centralizada 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração – centralizada; Implementação – centralizada; Admin. B. de dados - centralizada
Limites para cobertura	<ul style="list-style-type: none"> Limitação fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Limitação fiscal; Falta de infraestrutura do Estado que impeçam as famílias de cumprirem com as condicionalidades
Intervalo de recadastramento	<ul style="list-style-type: none"> A cada dois anos; 	<ul style="list-style-type: none"> Após receber o benefício por três anos;
Prazo de permanência	<ul style="list-style-type: none"> Não há prazo limite de permanência estipulado 	<ul style="list-style-type: none"> Zona Rural – seis anos; Zona urbana – quatro anos
Tipo de inscrição	<ul style="list-style-type: none"> Visitas domiciliares tipo censo 	<ul style="list-style-type: none"> Zona Rural – visitas domiciliares com base nos mapas de pobreza; Zona Urbana – inscrição por demanda
Efetividade na erradicação da pobreza em 2010	<ul style="list-style-type: none"> 64% da estimativa de 20 milhões de famílias em situação de baixa renda 	<ul style="list-style-type: none"> 45,9% da estimativa de 12,7 milhões de famílias em situação de pobreza
Evolução da cobertura em 10 anos (2004 – 2014)	<ul style="list-style-type: none"> Crescimento de 112% 	<ul style="list-style-type: none"> Crescimento de 22,6%
Evolução do % do PIB empregado no programa em 10 anos (2004 – 2014)	<ul style="list-style-type: none"> Crescimento de aproximadamente 62% 	<ul style="list-style-type: none"> Queda de aproximadamente 29%
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Vazamentos identificados no processo de cadastramento; Fortes indícios de subdeclaração de renda. Falta cruzamento sistemático de dados antes da aprovação da inscrição no CadÚnico. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta acompanhamento para os bolsistas para certificar-se da conclusão dos níveis educacionais; Oferta de saúde aquém das necessidades dos beneficiários; Apoio monetário alimentar insuficiente ou inadequadamente utilizado pelos beneficiários.
Efetividade na Interrupção do ciclo intergeracional da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Informações não encontradas 	<ul style="list-style-type: none"> Diminuiu o crescimento, porém não o reverteu.

Elaborado pelo autor com base nos dados coletados.

Para maior clareza do cenário comparativo, é possível se utilizar de linhas de tendência nos gráficos que representam uma comparação entre os níveis de cobertura e de parcelas dos respectivos PIB que cada país empregou no orçamento de cada programa. Assim, o gráfico 4 nos mostra a tendência de distanciamento entre os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades* caso o tratamento dispensado pelos governos aos seus respectivos programas continue nos mesmos moldes do período analisado.

Gráfico 4 – Comparação de tendências de cobertura entre o *Bolsa Família* e o *Oportunidades*

Elaborado pelo autor com base nos dados levantados.

A curva de tendência relativa ao programa brasileiro (*Bolsa Família*) no que tange a cobertura apresenta uma perspectiva bastante interessante de crescimento nos níveis de cobertura. Por outro lado, a tendência de cobertura do programa mexicano (*Oportunidades*) não indica crescimento significativo de modo que a estabilidade nos níveis de cobertura parece prevalecer, quando se toma por base os dados relativos ao período que compreende 2004 a 2014.

O gráfico 5 demonstra a parcela empenhada do PIB dos dois países nos orçamentos dos seus respectivos programas quando analisada por meio do emprego de linha de tendência.

Gráfico 5 – Comparação de tendências nas parcelas do PIB empregadas no *Bolsa Família* e no *Oportunidades*

Elaborado pelo autor com base nos dados levantados

Do mesmo modo que no caso da cobertura dos programas, quando se aplica a linha de tendência no gráfico, é possível verificar a discrepância entre o caso brasileiro e o mexicano. Porém no caso dos percentuais do PIB empregados nos respectivos orçamentos, nota-se pela análise da linha de tendência uma queda acentuada na parcela do PIB empregada no programa *Oportunidades*, por sua vez, o *Bolsa Família* experimentou um crescimento bastante interessante e a tendência mostra que esse cenário pode continuar parcelas crescentes do orçamento do programa em relação ao PIB brasileiro.

Considerando, porém, a gravidade das consequências da pobreza e o contingente de pobres presentes nos dois países, as parcelas do PIB empregadas nos programas cuja visibilidade e importância são indiscutíveis, parecem estar muito aquém do que seria preciso empregar como esforço para uma redução drástica da pobreza e extrema pobreza nos dois países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação discutiu e analisou o Programa Bolsa Família e o *Oportunidades*, estratégias que Brasil e México, respectivamente, empregaram com o propósito de enfrentamento ao fenômeno da pobreza e que corroboraram de forma considerável na busca do atingimento dos objetivos do milênio.

Como foi visto ao longo do trabalho, embora tais programas tenham contribuído de forma importante para melhorar as condições da população pobre e extremamente pobre, atingiram apenas parcialmente seus objetivos de focalização em 2010 chegando ao alcance de 64% e 45,9% de seu público alvo, respectivamente os programas *Bolsa Família* e *Oportunidades*, demonstrando possíveis falhas no interior de seus desenhos. Desta forma, a existência de vazamentos nos dois programas 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 programas.

No processo de coleta de dados, o Brasil se utiliza de Testes de Renda Não Verificada (TRNV), ou seja, renda autodeclarada pelo entrevistado. Como não há necessidade de comprovação, as famílias podem subdeclarar suas rendas ou omiti-las – quando realizam atividades na informalidade – com o intuito de receberem o benefício do programa. Assim, mesmo que a etapa de seleção que ocorre após a habilitação sendo realizada de modo automatizado e impessoal a focalização pode ser prejudicada se os dados inseridos forem imprecisos. Neste caso o tipo de mecanismo utilizado parece ter relação direta com pelo menos parte 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, um processo que tem apresentado bons resultados. Aqui o problema se instala aparentemente com a possibilidade de migração de famílias não elegíveis para áreas consideradas prioritárias podendo mascarar o processo, uma vez que mesmo se utilizando do Índice de Marginalização para compor a elegibilidade, aquele se utiliza de variáveis relativas à infraestrutura local e condições domiciliares, estas últimas intimamente ligadas à situação da localidade. No que tange ao processo de cadastramento, quando este é realizado na modalidade por demanda pode haver falhas na divulgação e/ou dificuldades financeiras para as famílias se dirigirem até o local das inscrições. Este último fator pode ser menos relevante, uma vez que é aplicado às zonas urbanas onde as distâncias tendem a ser menores. Uma questão preocupante presente

no processo de elegibilidade está ligada à possibilidade de acesso aos serviços de educação e saúde, pois em uma comunidade extremamente pobre e desprovida desses serviços, os moradores, mesmo atendendo aos outros critérios, podem ficar de fora por supostamente não conseguirem cumprir as condicionalidades.

As hipóteses da pesquisa parecem ter sido confirmadas pela presença de vazamentos ligados especialmente aos processos de cadastramento. Para o Brasil, o limite fiscal interferiria na não universalização dentro do público alvo, mas os erros de focalização contribuíram de forma importante para que a totalidade da cobertura não fosse alcançada. No México, os limites fiscais parecem ter sido adequados, porém erros na focalização também impediram que fosse atingida a universalização dentro do foco.

No Brasil, os limites fiscais requerem ampliação para assim deixarem de ser um fator impeditivo do alcance total da cobertura esperada pelo *Bolsa Família*, porém o sistema de focalização pode ser melhorado.

A adoção de combinações entre vários mecanismos de elegibilidade tem obtido êxito no que tange o alcance do público alvo, a exemplo da utilização do TEM com a focalização geográfica e no nível de família, como ocorre no México. Também a forma de inscrição por demanda, que favorece o cadastramento a qualquer tempo, pode atrair famílias potencialmente elegíveis e ao mesmo tempo, afasta aquelas que não querem se auto intitular pobres, promovendo uma espécie de auto seleção. No entanto, as combinações ou escolhas desse ou daquele mecanismo, deve ser norteadas pela realidade local levando-se em conta a situação política, grau de desenvolvimento e acesso à tecnologia da informação, as condições da própria população em termos de capacidade de compreensão do que se pretende com os processos que envolvem o programa, além do nível de descentralização em que se encontra o país dentre outras condições locais específicas, sem deixar de se considerar os custos envolvidos no processo.

Ambos os países devem aprimorar seus cadastros nacionais e mantê-los atualizados. Devem ainda, desenvolver ou aperfeiçoar um programa de monitoramento que conte com avaliações externas eficientes e imparciais para subsidiar ações no sentido de coibir vazamentos ou práticas de clientelismo ou oportunismo político e fornecer parâmetros em relação à efetividade da focalização empregada em cada programa. Também, a utilização de regras rígidas de punição aos que adentram ao programa por meio de fraudes e aos que por

ventura contribuem para isso, pode reduzir o número de sub declarações e mesmo outras práticas fraudulentas que podem culminar em vazamentos.

O Brasil pode se utilizar da exigência anual de prova de vida com declaração de renda; implementar um sistemático cruzamento de dados entre fontes formais e confiáveis de renda por ocasião da inscrição antes que esta seja validada; e, ainda, considerar informações dos militares das Forças Armadas, trabalhadores informais e contribuintes individuais.

Um fator importante na construção deste trabalho foi a dificuldade de se encontrar outros estudos e pesquisas detalhadas, a exemplo das que serviram de base para as análises dos mecanismos de focalização com dados mais recentes. Alguns dos estudos encontrados referiam-se ao processo de organização dos programas, delineamento dos formatos escolhidos e definição dos instrumentos de cadastramento e alcance dos dados finais, mas sempre com dados coletados em tempos bastante anteriores.

A importância e visibilidade dos programas e a incompletude dos dados obtidos nos estudos já realizados sugere a importância de se ampliar e atualizar as informações sobre a este tema que se apresenta como uma via bastante interessante de combate à pobreza e extrema pobreza, especialmente apontando para as 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.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. C. Políticas sociais focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, nº 123, p. 145-151, agosto, 2011. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/12547/7603>>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livros Editora, 2005.
- APPENDINI, K. A. de. **De la milpa a los toitibonos : la restructuración de la política alimentaria en México**. 2a ed. México : El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos : Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, el1992, 2001.
- ARAUJO, M. C.; BUITRÓN, P. S. BID - Banco Interamericano de Desarrollo. **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: evolución y desafíos**. Noviembre, 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6012/Oportunidades%20-%20Nota%20Sectorial.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- ARRETCHE, M. T. S.. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- 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.
- AZEVEDO, D. C. de, BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálisis** [en linea] 2010, 13 (Julio-Diciembre). Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179616095007>> Acesso em: 10 dez. 2017.
- BANCO MUNDIAL. (1990). **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. A pobreza. Washington, D. C.: Banco Mundial. set. 1990. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BANCO MUNDIAL. (2001). **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001**. Luta contra a pobreza. Washington, D. C.: Banco Mundial. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Proverv.pdf>>. Acesso em 13 Jan. 2018.

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

BARBA, G. M. O. La política Social y el combate a la pobreza en México. Primera edición, 2002. Universidad Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2002. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=LE9zCaVr1HoC&pg=PA95&lpg=PA95&dq=programa+coplamar&source=bl&ots=VU-S14i6oM&sig=9SuhSnRJtoZY0PRLkx8h1vhIMMk&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiuzND618XZAhWCnFkKHQPwDYgQ6AEIggEwBg#v=onepage&q=programa%20coplamar&f=false>>. Acesso em: 27 fev. 2018

BARROS, R.P.; CAMARGO, J.M. e, R. e MENDONÇA R. **Uma agenda de combate à pobreza no Brasil**. In Perspectivas da Economia Brasileira, Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

BATISTA, L. E.; MONTEIRO, R. B.. Política de Saúde da população Negra no Estado de São Paulo: focalizando para promover a universalização do direito à saúde? **BIS, Bol. Inst. Saúde (Impr.)**, São Paulo, v. 12, n. 2, ago. 2010. Disponível em: <http://periodicos.ses.sp.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-18122010000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08 nov. 2017.

BICHIR, R. M. **Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Texto para Discussão - TD 2032. IPEA. Rio de Janeiro, Janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24680>. Acesso em: 28 set. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Capítulo II. Da Seguridade Social. Seção I. Disposições Gerais. Artigo 194. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 9.317 de 5 de dezembro de 1996**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9317.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Brasília (2004a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 16 fev. 2018.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o **Programa Bolsa Família** e dá outras providências. Brasília (2004b) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em 04 jul. 2017.

_____. 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.

_____. 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

_____. 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.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS). **Instrução normativa nº 002/SENARC/MDS, de 26 de Agosto de 2011**. (2011a). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_normativas/Instrucao%20Normativa%20002%20Senarc%20MDS%20-%2026%20agosto%202011.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS). **Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011**. (2011b). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome**, v.2: Transferência de renda -- Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, (2014a). Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/2%20Transfer%C3%Aancia%20de%20renda.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS).

Instrução operacional nº 71/SENARC/MDS, de 15 de maio de 2014. Brasília-DF, (2014b) Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2014/IO_71%20SENARC_15052014_DECAU_Permissionamento.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. MDS. (2015a).

Atribuições de cada nível de governo. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/atribuicoes-de-cada-nivel-de-governo>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS).

Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (2015b). Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_LegislacaoBasica.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS).

Caderno do IGD-M. Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal) (2016). Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS).

Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, 3ª ed. (2017a) Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS).

Secretaria de Renda Nacional e Cidadania. **Informe Nº 549 • 29 de março de 2017**. (2017b). Disponível em: <

http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2017/marco/29032017_boletim_BFInforma.html>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS). Secretaria de Renda Nacional e Cidadania. **Informe Nº 568 • 18 de agosto de 2017.** (2017c). Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2017/agosto/18082017_boletim_BFInforma.html>. Acesso em: 18 jan. 2018

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 75 Programa Bolsa Família.** (2017d). Brasília, agosto de 2017. 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+fam%C3%ADlia#lista>>. Acesso em: 21 Set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Distribuições e Informações.** 1ª ed. 86p. Brasília, 2018. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** 79 f. Brasília s/d. Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/app-sagi/login/index.php?v=http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/programas-cadastro/#>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CACCIAMALI, M. C.. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Estud. av.**, São Paulo , v. 19, n. 55, p. 85-104, 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.

CACCIAMALI, M. C.; CURY, E. L. Desenvolvimento, Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda - diferenças entre o Norte e o Sul da América Latina entre 1990 e 2010. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.34, n.124, p.55-72, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/550/812>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

CACCIAMALI, M. C; JOSÉ-SILVA, M. de F. Mais informalidade, menos cidadania. Os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação da política social na América Latina. **Cadernos Prolam/USP**, v. 2, n. 2, p. 01-24, 2003.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F.; BATISTA, N. F. Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/6326/art_CACCIAMALI_Impactos_do_Programa_Bolsa_Familia_federal_sobre_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 abr. 2018.

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

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único Revela? **Internacional Policy**. N° 240. Brasília, Dezembro 2013. Disponível em: <<https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/IPCOnePager240.pdf>>. Acesso em: mai. 2018.

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 mai. 2017.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da questão social**: Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. As Armadilhas da Exclusão. In: CASTEL, R; WANDERLEY, L. E. W.; WANDERLEY, M. B. **Desigualdade e questão social**. São Paulo: EDUC, 2000, p. 17-50.

CAVALCANTE, P. L. C. Programas de transferência condicionada de renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. **Revista do Serviço Público Brasília** 62 (2): 105-118 Abr./Jun. 2011. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/64>>. Acesso em: 18 jan. 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.

_____. **Oportunidades - EX PRGRESA (2017)**. Cifras seleccionadas 1997-2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=MEX_PTC_OPR_v5&oq=MEX_PTC_OPR_v5&aqs=chrome..69i57.4438j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 08 jun. 2018.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina, 2015**, (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

Disponível em:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2017.

_____. **Programas de transferencias condicionadas**. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22_>. Acesso em: 24 fev. 2018.

CHOMSKY, N. **O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p.21-22. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Noam%20Chomsky-1.pdf>>. Acesso em: 25 fev.2018.

COADY, D. Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of PROGRESSA in Mexico. **Food Consumption Nutrition Division International Food Policy Research Institute**. February, 2003. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/435991468757217796/310436360_20050276093444/additional/269430Coady.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

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.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482002000200003&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em: 08 jan. 2018.

CURRALERO, C. R. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família**. Campinas, 2012 Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

DE FARIAS, Luciana. **O Cadastro Único: uma infraestrutura para programas sociais.** Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Política Científica e Tecnológica. Campinas, 2016. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/305755/1/DeFarias_Luciana_M.pdf. Acesso em: 31 Mar. 2018.

DE LA BRIÈRE, B.; LINDERT, K. **Reforming Brazil's Cadastro Único to Improve the Targeting of the Bolsa Família.** Program Social Safety Net Primer Series (World Bank) October, 2003. Printed, June 2005. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0527.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

ESCOBAR, M. de S. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: A experiência do Programa Bolsa Família.** 187 f. Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/5114/1/2008_CeciliaMDeSEscobar.pdf> acesso em: 25/fev.2018.

ESQUIVEL, G.; LUSTIG, N. e SCOTT, J. (2010). **A decade of falling inequality in Mexico: market forces or state action?** In L. F. Lopez Calva & N. Lustig (Eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* (chapter 7). Washington DC: Brookings Institution and UNDP. Disponível em: <http://www.noralustig.org/wp-content/uploads/2011/08/Esquivel-Gerardo-Nora-Lustig-John-Scott.A-Decade-of-Falling-Inequality-in-Mexico-Market-Forces-or-State-Action.Chapter-7.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). **Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios.** 2005. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/009/Y5030s/Y5030s00.HTM>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). **Panorama de la Inseguridad Alimentaria En América Latina y el Caribe.** 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

FARIA, A. L. C. (2006) **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.

FERES J. C.; VILLATORO, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate** - n. 15, 88 p. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. Brasília-DF, 2013. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno-cepal.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 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.; IBÁÑES, N. (Org.). **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

GALASSO, E. **With their effort and one opportunity": Alleviating extreme poverty in Chile**. Development Research Group, World Bank, March 2006. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44990615/With_their_effort_and_one_opportunity_Al20160422-1034-8sn7lu.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1517229501&Signature=fp8HF9f8RVSn8L7U4Vq1Uk9W3M8%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWith_their_effort_and_one_opportunity_Al.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

HERNÁNDEZ, D; DE LEÓN, D. J. G.; VÁZQUEZ, G. PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) - Más oportunidades para las familias pobres. **Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros Avances, 1999**. Disponível em: <https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999_libro_evaluacion.pdf>. Acesso em: 13Fev. 2018

HEVIA, F. Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. **Nómadas**, v. 22, n. 2, p. 383-402, 2009. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA0909240383A>>. Acesso em: 28 set. 2017.

HOFFMANN, R. **Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011)**. In: Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania : Sumário executivo / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. 87 p – Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408>. Acesso em: 24 mar. 2018.

JACCOUD, L. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família**, v.1, p.101-135, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2017.

JACCOUD, L., HADJAB, P. e CHAIBUB, P. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: **IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal**. Volume 1 nº 17, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4350>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

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.

_____. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, pp. 53 a 83, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000100002&script=sci_abstract&tlng=ES>. Acesso em: 18 fev. 2017.

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

LANZARA, A. P. **Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada**. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3634/1/td_2052.pdf>. Acesso em: 20 mai 2017.

LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D.; CABEZAS, G. **Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar**. PNUD.2015. Disponível em: <http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap1_politicas_contra_pobreza.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D.; RUIZ-TAGLE, J. Impact evaluation of Chile Solidario: lessons and policy recommendations. **Journal of Latin American Studies**, v. 44, n. 2, p. 347-372, 2012. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/impact-evaluation-of-chile-solidario-lessons-and-policy-recommendations/753FC23E34842D058668379F3656480A>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v4, n.1. p. 25-59, junho de 2002 – impressa em outubro de 2003. Disponível em: < <http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

LAVINAS, L. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: VAZ, T., F.; MUSSE, J.; SANTOS, R. F. (Org.). **20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP. p. 89-96, 2008. Disponível em: <http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf>. Acesso em: 15 dez, 2016.

LEGOVINI, A. **Targeting method for social programs**. [S. l.]: Inter-American Development Bank, 1999. (Poverty and inequality technical notes, n.1). Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5286?scope=123456789/1&thumbnail=false&rpp=5&page=0&group_by=none&etal=0&filtertype_0=author&filter_0=Legovini%252C+Arianna&filter_relational_operator_0>equals>. Acesso em: 13 dez. 2017.

LEITE, C. K. da S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 56, jan/mar, 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302011000100005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 12 jan. 2017.

LEITE, C. K. da S.; PERES, U. D. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público**. Brasília 64 (3): p. 351-376, jul./set, 2013. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/128/128>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

LEVY, S.; RODRÍGUEZ, E. **Sin herencia de pobreza**: el programa Progres-Oportunidades de México. Idb, nov., 2005. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/235>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

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 Tarsicio Castañeda, Kathy Lindert e Luisa 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.

LINDERT, K.; LINDERT, A.; HOBS, J.; DE LA BRIÈRE, B. **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program**: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. SP Discussion paper N° 0709 – World Bank, may, 2007. Disponível em:< <http://www.crin.org/en/docs/Lindert,%20et.%20al..pdf> >. Acesso em 18 Fev. 2018.

MARQUES, R. M. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate** - n. 1, 40 p. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília-DF, 2005. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/A%20import%C3%A2ncia%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20nos%20munic%C3%ADpios%20brasileiros%20%20segundo%20estudo_2006.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MARTINS, J. de S. **O massacre dos inocentes**: a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MATTEI, L. F. Políticas sociais de enfrentamento da pobreza na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Argentina. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 2, p. 222-230, 2015.

Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802015000200222&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 28 dez, 2016.

MEDEIROS, M. Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde. **IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 1999. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3976>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**: contribuições para o debate. (Texto para discussão; 1283). Brasília, 2007. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4540>. Acesso em: 28 mar. 2017.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. Versão Atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, R. C. **O Mito da coerência decisória**: sociologia política do Programa Fome Zero. 214f. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais. Campinas, 2016. Disponível em:

<<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322688>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

MÉXICO. Diario Oficial. (30 de diciembre de 2014). **Octava sección Poder Ejecutivo 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://www.dof.gob.mx> >. Acesso em: 27 jan. 2018.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. **Programa Familias por la Inclusión Social**. Disponível em: <http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

MONTAÑO, C. Pobreza, ‘questão social’ e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200004>. Acesso em: 28 mai. 2017.

NERI, M. Focalização, universalização e transferências sociais. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.163, junho de 2003. (impresso em 2004).

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.

OLIVEIRA, N. de. **EBC – Agência Brasil**. IBGE: 50 milhões de brasileiros vivem na linha de pobreza. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>>. Acesso em: 15 fev. 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.

OSÓRIO R.G, SOARES, S.S.D. **O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho da Bolsa Família**. In: Campello T, Falcão T, Costa PV, organizadores. **O Brasil sem miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), p.747-61. Brasília-DF, 2014.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania** / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. 494 p. - Brasília: Ipea, 2013.

PAUGAN, S. Abordagem sociológica da exclusão. In: VÉRAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. (Ed.). **O debate com Serge Paugan**. Por uma sociologia da exclusão social. São Paulo: EDUC, 1999, p. 50-62.

_____. (2003). **Desqualificação social**: Ensaio sobre a nova pobreza (C. Giorgetti, T. Lourenço, Trads.). São Paulo: Educ & Cortez. (Originalmente publicado em 1991).

POCHMANN, M. Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil. In: DEELEN, Linda (org.). **Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina**. Santiago de Chile: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los países del Cono Sur, 2015. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_368329.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2017.

REPETTO, F. et al. **Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI**: las políticas frente a la pobreza como desafío de “segunda generación”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, p.1-41, dez, 2002. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2214/Argentina%2C%20Chile%20y%20M%C3%A9xico%20en%20la%20primera%20d%C3%A9cada%20del%20siglo%20XXI%3A%20Las%20pol%C3%ADticas%20frente%20a%20la%20pobreza%20como%20desaf%C3%ADo%20de%20la%20segunda%20generaci%C3%B3n%20.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

REPETTO, F.; DAL MAZETTO, F. P. **Protección Social en la Argentina**. Santiago: CEPAL, 2011 (Série Políticas Sociais, n.174). Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/6185-proteccion-social-la-argentina>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

REZENDE, M. J. de. As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social. **Convergência**, v. 14, n. 43, p. 169-209, enero-abril 2007. Disponível em: <<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1388>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Os objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU: alguns desafios políticos da co-responsabilização dos diversos segmentos sociais no combate à pobreza absoluta e à exclusão. **Investigación & Desarrollo** v.14, n. 2, p. 184-213, out, 2008. Disponível em: < http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-32612008000200003>. Acesso em: 28 jun. 2017.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 38, n. 2, p. 235-265, abr.-jun. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612008000200002>. Acesso em: 28 jun. 2017.

RIBEIRO, R; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais. **Economia**, Brasília(DF), v.13, n.2, p.415-446, mai/ago 2012. Disponível em: < http://anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415_446.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON, P. **La Nouvelle Question Sociale**. Paris: Seuil, 1995.

SALM, C. Privações sociais e gasto público. In: **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.83-90, junho de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000204&pid=S1415-9848200700020000300017&lng=pt>. Acesso em: 28 jun. 2017.

SARMIENTO, A.; ARTEAGA, L. Focalizar o universalizar: Um Falso Dilema", **Cuadernos de Economía**, v. XVII, n. 29, p. 197-210. Bogotá, 1998. Disponível em: <http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/Sarmiento-focalizar_falso_dilema.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

SEDESOL. (2013a) - *Secretaría de Desarrollo Social. Manual de operación para la integración del Padrón Único de Beneficiarios(PUB). Oficio Circular Núm. SSPPE/600/140/2013. México – DF. 2013.* Disponível em: <http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/Eliminadas/M_Operaciones_Integracion_PUB_28062017.pdf> Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. (2013b) *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.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M.O.S. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 65- 102, 2002. Disponível em:
<<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3720/1753>>.
Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira **Revista Katálisis**, vol. 13, núm. 2, p. 155-163, julio-diciembre, 2010. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200002>.
Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. Desigualdade, pobreza e programas de transferência de renda na América latina. Editorial. São Luís. **Revista de Políticas Públicas**. V.13. n.2. p. 157 a 159. jul./dez. 2009.

SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMÕES, P.; SOARES, R. B. Efeitos do Programa Bolsa Família na Fecundidade das Beneficiárias. **Revista Brasileira de Economia**, v. 66 n. 4 / p. 533–556, Rio de Janeiro. Out-Dez 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402012000400004&script=sci_arttext&tlng=es >. Acesso em: 30 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.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), out, 2009. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980>. Acesso em: 14 set. 2017.

SOLANO, C. B. **Régimen de bienestar y reforma social en México**. United Nations Publications, n.92, p. 1-56, jul. 2004. Disponível em:
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6080/S047561_es.pdf;jsessionid=AE6345753F9D6238AAAA84E710B0CA4B?sequence=1 >. Acesso em: 12 fev. 2017

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. *In*: VÉRAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. (Ed.). **O debate com Serge Paugan**. Por uma sociologia da exclusão social, p. 126-138. São Paulo: EDUC, 1999.

TANZI, Vito. Corrupção, atividades governamentais e mercados. Finanças & Desenvolvimento. **Fundo Monetário Internacional (FMI)**. Dezembro 1995.

THEODORO, M.; DELGADO, G. **Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate**. IPEA - Políticas sociais – acompanhamento e análise, p. 122 -126, ago. 2003. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4691>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

VAN DE WALLE, D. “Public spending and the poor: What we know, what we need to know”. **Policy Research Department, World Bank**, Washington DC, USA, s/d, 1995, 48p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/34297>. Acesso em: 14 jul. 2017.

VÉRAS, M. P. B. Notas ainda preliminares sobre exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos. *In*: _____.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. (Ed.). **O debate com Serge Paugan**. Por uma sociologia da exclusão social, p. 13-48. São Paulo: EDUC, 1999.

VILLATORO, P. Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. **Revista de la CEPAL**, n.86, p. 87-101, ago. 2005. Disponível em: <<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/22213/g2282evillatoro.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.