MARCELO DRIUSSO

**Estudo Comparado entre os Programas de
Transferência Condicionada de Renda no Brasil e México**

**Dissertação apresentada junto ao
Programa de Pós-Graduação em
Integração da América Latina da
Universidade de São Paulo como
requerimento à obtenção do título de
mestre em Integração da América
Latina**

**Área de concentração: Sociedade,
Economia e Estado**

Orientador: Professor Dr. Sedi Hirano

São Paulo

2010

Nome: DRIUSSO, Marcelo

Título: Estudo Comparado entre os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e México

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo como requerimento à obtenção do título de mestre em Integração da América Latina

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À minha família e aos meus amigos

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Sedi Hirano, pela disponibilidade em ter acompanhado a evolução do presente estudo e por ter me dado um voto de confiança quando precisei.

Gostaria de agradecer aos meus pais, às minhas irmãs e aos meus amigos pelo apoio dado no decorrer desse trabalho.

Faço também um agradecimento especial à minha querida companheira, Tania Callado Borges, que sempre me incentivou a realizar meus sonhos e que sempre acreditou no meu potencial.

Gostaria de agradecer a Jonathan Luke Hannay por ter permitido a conciliação entre minhas obrigações profissionais e acadêmicas nos últimos dois anos, e por ter me mostrado que é possível ajudar a promover desenvolvimento social verdadeiro com dedicação, persistência e respeito à dignidade das pessoas. Agradeço ao Jonathan também por ter criado a Associação de Apoio à Criança em Risco – ACER e pelo trabalho que desenvolve com ela desde 1993, servindo de inspiração para mim e para muitas pessoas que têm a oportunidade de conhecer essa instituição tão especial.

Gostaria de fazer um agradecimento ao Helison Louredo do Amaral, um grande amigo cuja família foi beneficiária do Programa Bolsa Família, e que me ensinou a respeitar o direito de igualdade e fraternidade que negamos a grande parte da população de nosso país. Agradeço ao Helison por ser o exemplo mais forte que tenho de que vale a pena investir no combate à pobreza e em lutar pelo direito à dignidade das pessoas.

Não-obstante, eventuais erros e omissões são de responsabilidade exclusiva do autor dessa dissertação.

SUMÁRIO

Resumo	8
Introdução	11
Capítulo 1: Conceituando e medindo a pobreza e a desigualdade	14
1. Conceituar para medir	14
1.1. A evolução da compreensão do conceito de pobreza	14
1.2. A importância da mensuração da pobreza	22
2. Os principais indicadores utilizados e suas metodologias	25
2.1. A renda como critério de pobreza	25
2.1.1. Linhas objetivas de pobreza	27
2.1.2. Linhas administrativas de pobreza	28
2.1.3 Comentários sobre a metodologia de coleta de informações	29
2.1.3.1. Comparação entre PNAD e POF	30
2.1.3.2. Comparação entre PNAD e SCN	30
2.1.3.3. Comentários sobre as diferentes fontes de coleta de dados	31
2.2. Indicadores sintéticos de pobreza	33
2.3. Indicadores de desigualdade na distribuição da renda	36
2.3.1. A Curva de Lorenz e o Índice de Gini	37
2.3.2. Curva de quantis	39
2.3.3. Hiato de pobreza	40
2.4. Objetivos do milênio	40
Capítulo 2: A Pobreza e a Desigualdade na América Latina	43
1. Padrão de desenvolvimento econômico e social na América Latina	43
2. Indicadores econômicos e sociais recentes na América Latina	47

2.1. Evolução econômica recente	47
2.2. Evolução recente da pobreza e da indigência	48
2.3. Evolução recente da desigualdade na distribuição de renda	52
2.4. Mercado de trabalho	56
2.5. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH	58
3. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e os programas de transferências de renda na América Latina	61
3.1. ODM1: Erradicar a extrema pobreza e a fome	62
3.2. ODM2: Atingir o ensino básico universal	71
3.3. ODM3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	74
3.4. ODM4: Reduzir a mortalidade infantil	75
3.5. ODM5: Melhorar a saúde materna	79
3.6. Os outros objetivos de desenvolvimento do milênio	82
Capítulo 3: Os Programas de Transferências de Renda	84
1. A história dos Programas de Transferências de Renda	84
1.1. No mundo	84
1.2. Na América Latina	91
1.2.1. Brasil	92
1.2.2. México	100
1.2.3. Outros países da América Latina e Caribe	106
2. Fundamentação teórica dos Programas de Transferências de Renda	109
2.1. Renda Básica de Cidadania	110
2.2. Programas de Transferência Condicionada de Renda	113

Capítulo 4: Os Programas Federais de Transferência Condicionada	
de Renda no Brasil e México	117
1. Características comuns dos programas	119
1.1. Objetivos dos programas	120
1.2. Enfoque	120
1.3. Contrapartidas	125
1.4. Benefícios pagos em dinheiro	127
1.5. A família é a unidade beneficiária considerada para elegibilidade e recebimento dos benefícios	129
1.6. Preferência para que as mulheres sejam as titulares do benefício	132
2. Os sistemas de benefícios	134
2.1. A estrutura dos benefícios	134
2.2. Os níveis de pagamentos dos benefícios	139
2.3. As formas de pagamentos dos benefícios	144
3. Impacto na pobreza e na desigualdade de renda	144
3.1. Impacto na pobreza	144
3.2. Impacto na desigualdade de renda	149
4. Impacto na educação	152
5. Impacto na saúde	156
6. Regionalização	158
6.1. Brasil	158
6.2. México	162
7. Portas de saídas	164
Considerações finais	169
Referências bibliográficas	178
Anexo	198

RESUMO

A dissertação “Estudo comparado entre os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México” tem como objetivo aprofundar o estudo dos dois principais programas desse tipo nos países citados a fim de identificar suas virtudes e limitações.

Considerando que na América Latina os desafios para redução da pobreza e da desigualdade de renda continuam sendo enormes, com necessidade de ampla discussão entre sociedade civil e governos para superação dessas barreiras, os estudos desses programas na região têm o potencial de aprofundar o debate para aprimorá-los.

As estimativas mais recentes sobre os níveis de pobreza e indigência para os países da América Latina continuam sendo alarmantes, apesar de haver constatações de melhoras significativas nos últimos anos. Dados publicados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da ONU (CEPAL) referentes a 2007 apontam que 184 milhões de pessoas da região, o que corresponde 34,1% da população, estão em situação de pobreza.

Desde o final da década dos noventa, governos de países latino-americanos têm implantado Programas de Transferência Condicionada de Renda focados nas famílias pobres, com a justificativa de aliviar a pobreza no curto prazo por meio das transferências de renda e de combater a sua transmissão entre as gerações por meio de exigência de contrapartidas.

Esta dissertação tem como foco principal o Programa Bolsa Família no Brasil e o PROGRESA/Oportunidades no México, os quais são os dois maiores programas desse tipo no mundo, buscando avaliar seus efeitos positivos e também suas limitações.

Palavras-chave: Programas de Transferência Condicionada de Renda; Programa Bolsa Família; Programa PROGRESA/Oportunidades; Redução da Pobreza; América Latina.

ABSTRACT

The dissertation “A Comparative Study of the Conditioned Income Transfer Programs in Brazil and Mexico” aims to carry out a profound study of the two main income transfer programs in the mentioned countries in order to identify its benefits and limitations.

Considering that in Latin America the challenges to reduce poverty and inequality are still enormous, presenting the necessity of an ample discussion between the civil society and governments to overcome them, the study of such regional programs have the potential to deepen the debate in order to improve such programs.

The most recent estimates on the levels of poverty and indigence in Latin America are still very alarming, although there has been some significant improvement in the past years. Data from 2007 published by CEPAL (United Nations’ Economic Commission for Latin America and the Caribbean) point that 184 million people in the region are dwelling within poverty levels.

Since the end of the 1990s, the Latin American governments have been implementing Conditioned Income Transfer Programs focused on poor families, in order to alleviate poverty in the short term through income transfers and fight against its dissemination throughout generations by demanding the fulfillment of certain conditions.

This dissertation has focused on the “Bolsa Família” Program in Brazil and “PROGRESA/Oportunidades” in Mexico, which are the two most significant programs of such kind in the world, aiming to evaluate their positive effects as well as their limitations.

Key Words: conditioned income transfer programs; “Bolsa Família” Program; “PROGRESA/Oportunidades” program; poverty reduction; Latin America.

RESUMO

La disertación “Estudio comparativo entre los Programas de Transferencia Condicionada de Renda en Brasil y México” tiene como objetivo profundizar en El estudio de los dos principales programas de este tipo en los países mencionados para identificar sus virtudes y limitaciones.

Considerando que en Latino America los desafíos para la reducción de la pobreza e de la desigualdad de renta son todavía enormes, con la necesidad de amplia discusión entre la sociedad civil y los gobiernos para la superación de barreras, los estudios de los programas en la región tienen el potencial para profundar el debate para así mejorarlos.

Las estimativas más recientes sobre los niveles de pobreza y indigencia para los países latinoamericanos sieguen siendo alarmantes, a pesar de haber constataciones de mejoras significativas en los últimos años. Datos publicados por la Comisión Económica para Latino América y Caribe de la ONU (CEPAL) referentes a 2007 puntan que 184 millones de personas en la región, correspondiendo a 34,1% de la población, están en situación de pobreza.

Desde el final de la década de los noventa, los gobiernos de los países latinoamericanos tienen implementado Programas de Transferencia Condicionada de Renta fijados en las familias pobres, con la justificativa de aliviar la pobreza en el corto plazo por medio de las transferencias de renta y de parar su transmisión entre las generaciones por medio de la exigencia de contrapartidas.

Esta disertación tiene como objeto principal el Programa Bolsa Familia en Brasil y el PROGRESA/Oportunidades en México, que son los dos mayores programas de esta especie en el mundo, buscando avaliar sus efectos positivos pero también sus limitaciones.

Palabras-clave: Programas de Transferencia Condicionada de Renta; Programa Bolsa Familia; Programa PROGRESA/Oportunidades; Reducción de Pobreza; Latino América.

INTRODUÇÃO

A problemática da pobreza tem ocupado uma posição central nas preocupações mundiais. Parece haver certo consenso de que a redução das desigualdades de renda e a inclusão social das pessoas são temas centrais a serem debatidos nos próximos anos.

Em vista da crescente importância do tema, foi realizada em setembro de 2000 a Cúpula do Milênio, na sede das Organizações das Nações Unidas – ONU em Nova York, onde os líderes mundiais assinaram a Declaração do Milênio. Com este documento, os países se comprometeram a construir uma sociedade mais justa e próspera, estabelecendo objetivos a serem atingidos até 2015.

Os objetivos estabelecidos nessa cúpula ficaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que são compostos por oito objetivos e vinte e uma metas quantificadas, estabelecidas considerando os princípios da igualdade, liberdade e sustentabilidade.

O Primeiro Objetivo do Milênio é a erradicação da fome e da pobreza extrema, assim como todas as suas variáveis e conseqüências, tais como: desnutrição, desemprego, falta de moradia adequada, doenças, concentração de renda, etc.

Na América Latina, os desafios para redução da fome, da pobreza e da desigualdade de renda são enormes. Estimativas sobre pobreza e indigência para os países da América Latina realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL correspondentes ao ano de 2007, apontam que 34,1% da população da região estava em situação de pobreza, o que representa aproximadamente 184 milhões de pessoas (CEPAL, 2008).

Apesar dos indicadores de pobreza e indigência terem apresentado melhora significativa nos últimos anos na América Latina, com redução de 14,2 pontos percentuais na pobreza e de 9,9 pontos percentuais na indigência entre os anos de 1990 e 2007, os países latino-americanos ainda apresentam indicadores alarmantes de pobreza e indigência (CEPAL, 2008).

Nesse período, foram criados diversos programas de transferência de renda

focalizados em famílias pobres em países da região, tais como: Bolsa Família no Brasil e *PROGRESA/Oportunidades* no México.

Esses programas surgiram como resposta ao grande desafio dos países latino-americanos de lidar com as demandas crescentes da sua população na área social sem ter suficientes recursos para tal, principalmente após a crise fiscal dos Estados da década de 1980.

Na América Latina, tais programas são denominados Programas de Transferência Condicionada de Renda, pois são exigidas certas contrapartidas de seus beneficiários, tais como: frequência escolar e visitas regulares aos postos de saúde. Essas contrapartidas são justificadas como formas de combater a transmissão da pobreza e da miséria entre as gerações, pois apóiam as famílias a investirem em capital humano.

A hipótese central desse estudo é que esses programas de transferência de renda estão legitimamente consolidados como ferramentas eficientes de combate à pobreza na América Latina. Nesse sentido, é de extrema importância aprofundar os estudos para entender tais programas, colaborando para o aprimoramento dos mesmos.

Legitimidade, segundo classificação clássica do campo do Direito, consiste em um grau tal de consenso por parte de um povo em relação ao Estado, capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de uso da força, salvo casos excepcionais. Valendo-se, no entanto, da lição do grande jurista e filósofo italiano Norberto Bobbio, o povo não é um somatório de indivíduos exercendo o poder de forma equilibrada o controle sobre o governo como pregam os ideólogos da democracia (BOBBIO, 1986). O que determinará a legitimidade de um governo e das políticas elaboradas por este será o grau de consenso livremente manifestado entre os membros que participam das suas decisões.

Considerando que, muitas vezes, as discussões sobre políticas públicas são amparadas em posições ideológicas e partidárias, não podemos ignorar que o debate sobre os programas de transferência de renda não se constitui em uma exceção. Às vezes, especulações são apresentadas sob a forma de certeza e resultados confiáveis são omitidos por não corroborarem juízos de valores pré-estabelecidos.

Portanto, o aprofundamento do estudo sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina sem viés partidário ideológico é fundamental para apontar os seus pontos positivos, bem como as suas falhas.

O objetivo desse trabalho é aprofundar o estudo desses programas no Brasil e no México através de um estudo comparado. A escolha de Brasil e México é justificada por serem os países com as maiores economias e populações na América Latina, e por terem os dois maiores programas desse tipo no mundo.

Na primeira parte deste trabalho, foi feita uma análise histórica dos conceitos de pobreza e desigualdade de renda e de suas formas de mensuração. A importância desse capítulo está no fato de que as políticas de combate à pobreza precisam ter objetivos claros que devem ser definidos *a priori* para a posterior e correta avaliação de sua eficácia e eficiência.

Na segunda parte do presente trabalho, foram apresentados alguns indicadores sócio-econômicos recentes da América Latina e Caribe e foi elaborada uma análise dos possíveis impactos dos Programas de Transferência Condicionada de Renda nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na região. Nesse capítulo foram apresentados os principais indicadores sobre pobreza e desigualdade na América Latina procurando analisar os avanços obtidos até o momento e apontar os desafios que ainda precisam ser superados pelos países da região.

Na terceira parte dessa dissertação, foi realizada uma pesquisa histórica sobre os programas de transferências de renda no mundo, procurando realizar uma análise descritiva de diferentes perspectivas teóricas utilizadas na formulação de programas desse tipo no mundo e na América Latina, com destaque para o Programa Bolsa Família no Brasil e o *PROGRESA/Oportunidades* no México.

E por fim, no quarto capítulo dessa dissertação, foi elaborado um estudo comparado entre o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades*. O objetivo deste capítulo é de aprofundar as discussões sobre os dois principais Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina, procurando apontar as virtudes e limitações de cada um, contribuindo dessa forma para a ampliação da compreensão dos mesmos e, conseqüentemente, dos seus aprimoramentos.

CAPÍTULO 1 – CONCEITUANDO E MEDINDO A POBREZA E A DESIGUALDADE

1 – CONCEITUAR PARA MEDIR

1.1 – A evolução da compreensão do conceito de pobreza

No campo dos estudos sociais, a pobreza tem sido um dos conceitos fundamentais para a compreensão das condições de vida e bem-estar das populações tanto nos países ricos como nos pobres.

Mesmo tendo sido tratada de diversas formas em diferentes lugares e épocas, a pobreza começou a ser estudada efetivamente ao longo da história econômica e social dos países industrializados ocidentais em meados do século XX, como resultado do reconhecimento de que a pobreza e as desigualdades sociais não estavam sendo reduzidas com o crescimento econômico. De acordo com Sonia Rocha:

“Originalmente, a preocupação com as desigualdades e a pobreza não veio à tona nos países pobres, onde o problema é mais crítico. A discussão sobre pobreza como a conhecemos hoje se iniciou nos países desenvolvidos, após a euforia da reconstrução do pós-guerra, e representou um alerta de cientistas sociais envolvidos com a problemática da sobrevivência de grupos desprivilegiados em resposta ao discurso essencialmente triunfalista dos políticos” (ROCHA, 2003b. p.11).

Justamente por terem sido iniciados em países ricos e industrializados, os estudos iniciais sobre a pobreza enfatizavam o caráter relativo da noção de pobreza. O contexto desses estudos eram países com renda *per capita* elevada, sendo a desigualdade de renda entre os indivíduos o fator principal para a existência de pobreza.

Em estudo sobre grupos específicos de pobres na Inglaterra realizado em meados do século XX, Peter Townsend enfatizou o caráter relativo da noção de pobreza:

“Minha tese principal é que tanto pobreza como subsistência são conceitos relativos, só podendo ser definidos em relação aos recursos materiais e emocionais disponíveis em uma determinada época aos membros de uma

dada sociedade ou de diferentes sociedades” (TOWNSEND, 1962 *apud* ROCHA, 2003b. p.11).

Nesse sentido, a pobreza nos países de industrialização avançada era interpretada diferentemente da pobreza nos países pobres (TOWNSEND, 1993. p.28). Essa diferença em relação à interpretação de pobreza e à conseqüente falta de padronização da sua mensuração representa uma das maiores dificuldades de discussão sobre o assunto. Em relação a isso Muhammad Yunus, ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 2006, afirma:

“Alguns pesquisadores do desenvolvimento global queixam-se das diferenças entre as definições de pobreza de um lugar para outro. Porém, acho que esse é um resultado natural das variações econômicas, dos hábitos culturais e das condições de vida entre diferentes países. A inconsistência dessa definição pode ser inconveniente para os estudiosos que tentam fazer comparações internacionais, mas o mais importante é propor definições que tenham utilidade prática para quem trabalha na área.” (YUNUS, 2007. p.121).

Nos países em desenvolvimento, os estudos sobre pobreza passaram a enfatizar as noções de pobreza absoluta em detrimento do conceito de pobreza relativa. Sobre essa diferença de enfoque Sonia Rocha explica:

“Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos ‘relativamente pobres’ em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos” (ROCHA, 2003b. p.11).

Essa concepção de pobreza, que compreende e interpreta o fenômeno com o ideário da subsistência, foi formulada inicialmente durante os anos 1890 e as primeiras décadas do século XX na Inglaterra (CODES, 2008. p.12). Por essa abordagem, os esforços de investigação empírica voltam-se tão-somente para a contagem ou quantificação da parcela da população que é considerada pobre. Os métodos utilizados para balizar essas pesquisas consistem na confecção de indicadores unidimensionais, calcados no valor da renda necessária para que a sobrevivência da família seja assegurada (CODES, 2008b. p.14 - 15). Sobre isso o

economista Amartya Kapur Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998, comenta:

“A abordagem dominante de identificação da pobreza especifica uma ‘linha de pobreza’ divisória, definida como o nível de renda abaixo do qual as pessoas são diagnosticadas como pobres. A medida convencional de pobreza, ainda largamente empregada, parte desse ponto para a contagem do número de pessoas abaixo da linha de pobreza e define o índice de pobreza como a proporção do total da população que resulta estar abaixo da linha de pobreza (quer dizer, a fração da população identificada como pobre). Isso fornece uma medida nítida e bem definida, e não é difícil ver por que ela tem sido usada tão amplamente na literatura empírica sobre pobreza e privação” (SEN, 2008. p.165).

Por essa formulação atribui-se um valor monetário necessário para o atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população. Para o atendimento das necessidades nutricionais mínimas necessárias para a sobrevivência dos indivíduos, esse valor é considerado como sendo a linha de indigência ou miséria ou pobreza extrema. Quando se referir a um conjunto mais amplo de necessidades, esse valor é considerado como sendo a linha de pobreza (ROCHA, 2003b. p.12).

Nesse caso pobreza é uma variável binária, sendo que as pessoas são consideradas indigentes ou não-indigentes e pobres ou não-pobres de acordo com uma linha com valor monetário atribuído.

Posteriormente houve a ampliação do conceito de pobreza no sentido de compreendê-la como sendo um fenômeno de caráter multidimensional que ocorre pela incapacidade de satisfação de necessidades básicas pelas pessoas. Sobre isso Sonia Rocha observa:

“Essa abordagem multifacetada da pobreza opõe-se à abordagem da linha de pobreza em três aspectos. Primeiro, porque abandona a renda como um indicador-chave, tanto devido às desvantagens da renda, como pelo interesse em adotar parâmetros que reflitam resultados efetivos em termos de qualidade de vida, e não em termos de insumos ou instrumentos (...). Em segundo lugar, a abordagem das *basic needs* se diferencia daquela da linha de pobreza por estabelecer objetivos e medir resultados para a sociedade como um todo, não delimitando uma sub-população pobre preferencialmente (...). Em terceiro lugar, contrariamente à abordagem da renda, a ótica das

basic needs dá ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências. Operacionalmente, isso implica a implementação de políticas que privilegiem complementaridade no combate aos diferentes aspectos da pobreza, tendo em vista que a melhoria do bem-estar social deve ser mais do que o resultado da soma de atuações setoriais específicas e desvinculadas entre si” (ROCHA, 2003b. p.20).

Por essa abordagem a quantificação e análise da pobreza deixaram de considerar a renda como critério isolado e passaram a se basear em uma série de indicadores que levam em consideração alguns parâmetros relativos à satisfação de necessidades básicas em uma sociedade.

O primeiro indicador dessa abordagem de necessidades básicas, também denominados de indicadores sintéticos, foi proposto por Drewnowsky e Scott em 1966. Esse primeiro indicador dependia de informações de difícil obtenção o que o tornava operacionalmente muito complicado de mensurar (ROCHA, 2003b. p.21).

Em 1977 Morris e Liser conceberam o *Physical Quality of Life Index – PQLI*, que era um índice que reunia três variáveis: mortalidade infantil, esperança de vida com um ano de idade e taxa de alfabetização. Para cálculo do índice as variáveis tinham pesos idênticos e eram normalizadas para valores entre um e cem. A concepção desse índice serviu como parâmetro para a construção de outros índices similares posteriormente, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e os Índices de Pobreza Humana – IPH’s propostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano – PNUD nos anos de 1990 (ROCHA, 2003b. p.24). Para Paulo de Martino Jannuzzi, a vantagem de elaboração desses indicadores é:

“A construção de indicadores compostos costuma ser justificada pela suposta simplicidade e capacidade de síntese dos mesmos em situações em que se precisa ter uma avaliação geral do bem-estar, das condições de vida ou nível socioeconômico de diversos grupos sociais.” (JANNUZZI, 2001. p.22)

Hoje parece ser consensual entre os meios científicos e acadêmicos de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente (CODES, 2008. p.24).

No entanto, apesar desse consenso referente ao caráter multidimensional da pobreza, existem muitas discordâncias a respeito de como mensurá-la. A principal divergência entre os pesquisadores parece estar na possibilidade de agregação das diversas dimensões da pobreza para a obtenção de uma medida escalar (BARROS, 2006. p.7). Para Paulo de Martino Jannuzzi:

“Argumenta-se que, ao contrário dos Sistemas de Indicadores Sociais, o indicador composto permite orientar de uma forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de política social. Contudo, vale acrescentar que esta operação de sintetização da informação social costuma incorrer em perda crescente de proximidade entre conceito e medida e de transparência para seus potenciais usuários.” (JANNUZZI, 2001. p.22).

Outra crítica pertinente aos indicadores sintéticos é a escolha das variáveis e a ponderação das mesmas para a construção do índice. Conforme aponta Sergei Suarez Dillon Soares:

“A escolha das variáveis freqüentemente é um problema para índices dos mais variados tipos, normalmente porque o conceito subjacente não está claro. Conceitos ou construtos muito abstratos, como competitividade são com freqüência mal definidos. (...) Infelizmente, várias das dimensões postuladas como muito importantes, como acesso a uma rede social, possibilidades de participação política ou proteção contra o risco, não são adequadamente medidas nas pesquisas domiciliares. Em consequência, freqüentemente os proponentes de índices de pobreza multidimensional têm de se contentar com índices que não resolvem boa parte das críticas contra a renda como indicador de pobreza e que levaram à construção do índice” (SOARES, 2009. p.11).

Uma possível resposta para as limitações dos indicadores sintéticos consiste na elaboração dos sistemas de indicadores sociais. Ao contrário dos indicadores de necessidades básicas, que procuram sintetizar as múltiplas dimensões de um conceito social complexo em um único índice, os sistemas de indicadores sociais procuram representar as várias dimensões do conceito separadamente.

A vantagem de trabalhar com tais indicadores é a possibilidade de observar os diversos fenômenos que impactam a pobreza de forma global.

No entanto, ao considerar as limitações dos dados utilizados para calcular os índices sintéticos, também podemos inferir que os sistemas de indicadores sociais sofrem os mesmos efeitos adversos e, portanto, apresentam as mesmas limitações

e restrições para avaliar a pobreza.

Uma abordagem mais recente sobre a compreensão da pobreza é feita pelo economista indiano Amartya Kapur Sen, para quem a pobreza não deve ser identificada pelo critério de escassez de renda, mas deve ser entendida como a privação das capacidades básicas:

“A pobreza deve ser vista como privação das capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da idéia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.” (SEN, 2000. p.109).

A perspectiva das capacidades proposta por Amartya Kapur Sen melhora a compreensão da natureza e das causas da pobreza, transferindo o foco principal da renda, que representa um meio para a saída da pobreza, para os fins, que é o aumento das capacidades e liberdades para o rompimento do ciclo de pobreza (SEN, 2000. p.112).

Essa visão de que a superação da pobreza vai muito além do ato de suprir a insuficiência de renda é compartilhada pela antropóloga Ruth Cardoso em artigo que aponta como as práticas assistencialistas, ou seja, a mera transferência de recursos monetários para a população carente é inócua na solução dos problemas que se propõem a resolver:

“Nesta visão, os pobres são aqueles que têm renda insuficiente e pouco acesso à educação, à saúde e ao emprego. As camadas mais pobres, por serem caracterizadas só a partir de suas necessidades, têm sido designadas como carentes ou excluídas. (...) Este modo de olhar propõe sempre doações que atendam as necessidades que o observador de fora diagnostica. Ao terem supridas suas carências, espera-se que os beneficiários ganhem força para enfrentar, sozinhos, a falta de oportunidades com que convivem no dia-a-dia. Esta é a velha concepção de filantropia que ainda hoje está implantada e que justifica práticas assistencialistas e clientelísticas, mesmo quando não se usam essas expressões. (...) Localizados os pobres e feitas as doações, não aparecerá, como consequência, uma resposta espontânea destes indivíduos em apoio aos incentivos oferecidos. Pelo contrário, para ser incluído no mercado, quer como consumidor quer como trabalhador, é preciso ir além da superação da fome, da doença, etc. É necessário

desenvolver auto-estima, capacidade de comunicação e, ainda, aprender.”
(CARDOSO, 2004. p.43 – 44).

Entretanto, Martin Ravallion comenta que a abordagem nas privações de capacidade apresenta um elevado grau de dificuldade de mensuração e, conseqüentemente, de operacionalização empírica, uma vez que trata de aspectos que não são facilmente observáveis ou mensuráveis na realidade. Essa dificuldade associa-se ao caráter intrínseco da abordagem da privação de capacidades. Pode-se dizer que ela oferece uma perspectiva filosófica da natureza do problema, contribuindo para que se possa ter uma compreensão aprofundada sobre o significado do fenômeno, notadamente no nível teórico conceitual (RAVALLION, 1994. p.6).

Amarty Kapur Sen também expande a reflexão acerca da pobreza para o campo da justiça social quando afirma que as privações que as pessoas pobres passam devem ser vistas em um nível fundamental, bem mais próximo das demandas da justiça social (SEN, 2000. p.112). O professor Mohammad Yunus também argumenta que a situação de pobreza representa a negação dos direitos humanos e a perda da dignidade das pessoas:

“Assim, a pobreza não apenas condena os seres humanos a uma vida de dificuldades e infelicidade, como também pode expô-los a perigos que ameacem suas vidas. Uma vez que a pobreza nega às pessoas qualquer noção de controle sobre seu destino, ela é a derradeira negação dos direitos humanos.” (YUNUS, 2008. p.116).

Mohammad Yunus ainda acrescenta que a falta de oportunidades impede que as pessoas pobres utilizem as suas capacidades ou liberdades e essa situação pode conduzir à violência:

“[A pobreza] conduz à desesperança, o que leva as pessoas a cometerem atos impensados. Aqueles que não possuem praticamente nada não têm nenhuma boa razão para se abster da violência, uma vez que até mesmo os atos com a mínima probabilidade de virem a melhorar as condições de vida delas parecem ser melhores do que não fazer nada e aceitar o destino passivamente.” (YUNUS, 2008. p.117).

O conceito de pobreza foi evoluindo gradativamente de uma perspectiva de restrição de renda para um enfoque multidimensional que permite que se leve em consideração um número ilimitado de causas e sintomas para a ocorrência de

pobreza.

Apesar de haver consenso nos meios científicos e acadêmicos sobre o caráter multidimensional da pobreza, essa abordagem apresenta muitas dificuldades de mensuração e operacionalização.

Nesse sentido, o indicador de renda ainda tem representatividade fundamental nos estudos e pesquisas realizados sobre o tema. Até mesmo Amartya Kapur Sen, que critica veementemente a definição da pobreza pelo critério exclusivo da renda, aponta as vantagens do seu uso como indicador:

“A idéia de que a pobreza é simplesmente escassez de renda está razoavelmente estabelecida na literatura sobre o tema. Não é uma idéia tola, pois a renda tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. A inadequação da renda freqüentemente é a principal causa de privações que normalmente associamos à pobreza, como a fome individual e a fome coletiva. No estudo sobre pobreza tem-se um argumento excelente em favor de começar com qualquer informação que esteja disponível sobre distribuição de rendas, particularmente baixas rendas reais.” (SEN, 2000. p.92).

Apesar das críticas para a unidimensionalidade da renda como indicador para um fenômeno tão complexo quanto a pobreza, a sua análise tem a virtude de ser operacionalmente viável e de se aproximar satisfatoriamente do problema. De fato, a renda como indicador de pobreza não pode ser considerada unidimensional porque ela é capaz de refletir diversas manifestações das privações de capacidades, como por exemplo: incidência de trabalho infantil na família, baixo nível de escolaridade, nível de empregabilidade, tipo e qualidade da habitação, entre outros.

Essa preponderância se deve ao fato de que as medidas de pobreza baseadas na insuficiência de renda são naturalmente progressivas e de que é necessário que as pessoas acessem os bens e serviços por meio dos mercados, necessitando, portanto, de recursos monetários (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006. p.7).

A compreensão de que a pobreza tem caráter multidimensional é também a aceitação de que o fenômeno não pode ser mensurado de maneira simples. Diversas abordagens para avaliação do fenômeno já foram propostas e é importante reconhecer as vantagens e limitações de cada uma para compreensão do objeto de

estudo.

Os indicadores podem ser utilizados de forma complementar, mas é preciso reconhecer que o fenômeno não pode ser inteiramente compreendido por esses indicadores. Características pessoais e locais diretamente relacionadas com a abordagem das capacidades individuais e coletivas não podem ser identificadas pelas pesquisas utilizadas para mensuração da pobreza.

1.2 – A importância da mensuração da pobreza

A mensuração da pobreza e o estabelecimento dos parâmetros e dos indicadores da pobreza constituem a base para a criação, avaliação e aprimoramento das políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade de renda.

No entanto, conforme constatado anteriormente, todos os indicadores propostos possuem limitações e são incapazes de identificar o fenômeno da pobreza de forma completa. Para Sonia Rocha esse fato não invalida a necessidade e a importância desses indicadores e alerta para uma definição clara *a priori* sobre onde, com quem e como a política proposta irá atuar:

“Embora o principal objetivo quando se trata de pobreza seja o desenho e a operacionalização de instrumentos de política social – de modo que conceitos e medidas são exclusivamente instrumentais –, as escolhas feitas neste primeiro momento têm um papel fundamental: a obtenção de bons resultados operacionais, mais adiante, depende em grande parte do bom senso inicial ao definir o que é pobreza, conceitual e estatisticamente” (ROCHA, 2003b. p.10).

Na argumentação de Amartya Kapur Sen, os agentes responsáveis pela execução de políticas de combate à pobreza devem considerar o aspecto multidimensional da pobreza, mas ao mesmo tempo devem identificar claramente os parâmetros a serem avaliados e os recursos que serão utilizados para a execução dessas políticas.

“Uma recomendação de política está condicionada à exeqüibilidade, mas o reconhecimento da pobreza tem de ir além disso. Pode-se argumentar que o primeiro passo consiste em diagnosticar a privação, e relacionado com ele, determinar o que devemos fazer se tivermos os meios. Então o próximo

passo é fazer escolhas de políticas reais em conformidade com nossos meios. Nesse sentido, a análise descritiva de pobreza tem de ser anterior à escolha de políticas” (SEN, 2008. p.171).

Amartya Kapur Sen ainda alerta que as limitações impostas às políticas sociais não podem de maneira alguma influenciar a correta identificação do problema. Em outras palavras, a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de lidar com o problema da pobreza não deve influenciar o diagnóstico.

“Isso também é importante para assegurar que a indisponibilidade de recursos públicos para auxiliar na eliminação de severas privações não nos faça redimir a própria pobreza. Por exemplo, se o Estado e a sociedade não dispõem dos meios para abrandar a penúria econômica extrema, isso seria uma razão conclusiva contra a recomendação de uma política para combater tal privação através do uso de fundos necessários, mas não disponíveis. Mas esse fato em si não deveria nos fazer decidir que não há muita pobreza ao redor” (SEN, 2008. p.170 – 171).

Considerando as restrições orçamentárias para a execução de qualquer política social em qualquer contexto, surge a necessidade de identificar o público-alvo dessas políticas.

No caso de políticas de combate à pobreza, o público beneficiário deve ser a população definida como pobre, independentemente do critério a ser utilizado para realizar essa definição. Para Mohammad Yunus:

“Em primeiro lugar, os bons programas anti-pobreza devem basear-se em uma clara definição operacional de pobreza. Para reconhecer aqueles que realmente precisam de ajuda, esses programas têm de ser definidos de acordo com regras claras, que excluam os não-pobres e os impedirão de drenar os recursos de que os pobres tanto necessitam.” (YUNUS, 2008. p.121).

Para que um programa social seja capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade ele precisa atingir o público-alvo com eficiência. Quanto maior a proporção de recursos direcionados à população-alvo maior será o impacto na pobreza e na desigualdade (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2008. p.7). Em contrapartida, quanto maior o desvio de recursos para a população não-pobre, menos eficiente será esse programa.

Ruth Cardoso também defende essa focalização na população definida como

pobre por compreender que as políticas de combate à pobreza devem ser direcionadas para a população em situação de privação, não constituindo uma política de caráter universalista:

“A insistência em privilegiar os mais pobres na distribuição dos programas sociais nos coloca diante de outro dilema: qual o critério para estabelecer a partilha dos recursos públicos entre os programas com público-alvo específico e aqueles que correspondem ao direito de todos os cidadãos e que costumam ser chamados de programas universais?” (CARDOSO, 2004. p.46).

Como o grau de focalização de um programa é resultado do critério de seleção do público-alvo e do sistema adotado para selecionar os beneficiários, mais uma vez o conceito de pobreza estabelecido *a priori* desempenha um papel fundamental no desenho de tais programas.

Um alerta muito importante sobre a problemática da focalização é dado por Anete Brito Leal Ivo, para quem a focalização deixará cidadãos necessitados desassistidos por uma determinada política social por causa dos critérios sempre imperfeitos de definição da pobreza:

“Entretanto, as políticas compensatórias, ao restringirem sua ação segundo objetivos focalizados, deixam de lado um conjunto de indivíduos efetivamente necessitados, provocando segmentação e seletividade entre os assistidos do Estado, que se localizam entre os que estão fora da proteção e os que estão fora da assistência focalizada, num contexto político democrático que reconhece igualdade de oportunidades e tratamento a todos os cidadãos.” (IVO, 2004. p.65).

Embora a crítica em relação às limitações da focalização seja pertinente e, sem dúvida, precisa sempre ser levada em consideração para a formulação de qualquer programa social de combate à pobreza, o fator mais importante para minimizar seus efeitos adversos é ampliar o debate sobre as metodologias utilizadas e avaliar o grau de focalização de tais programas periodicamente.

A outra crítica identificada na frase de Anete Brito Leal Ivo refere-se a uma suposta substituição das políticas universalistas por políticas compensatórias de caráter focalizado. No entanto, na observação de Sônia Draibe, essa não tem sido a orientação do governo brasileiro no concernente aos serviços públicos:

“Como vimos, as orientações reformistas do governo, no período de 1995 a

2002, não se pautaram por diretrizes privatizantes dos serviços públicos. Em nenhum plano das inovações institucionais registrou-se um recuo do Estado. Ao contrário. Indicadas nas propostas gerais, as inovações e as alterações implementadas nos serviços sociais públicos e universais visaram a aperfeiçoamentos, reforços, aumento do seu impacto redistributivo, melhoras de eficácia, não a sua substituição ou privatização. (...) A política social do período, como vimos em alguns poucos exemplos, não se reduziu ao programa de enfrentamento da pobreza, nem foi este privilegiado em detrimento dos programas sociais universais, especialmente os de educação e saúde. Até onde as informações nos permitem verificar, orientou-se por uma concepção ampla de sistema de proteção social, no interior do qual foram feitas as opções de desenho e encaminhadas as prioridades programáticas.” (DRAIBE, 2003. p.89 – 90).

No caso dos Programas de Transferência Condicionada de Renda implantados na América Latina, que são focalizados na população mais pobre, essa situação de conciliação de políticas universalistas com programas focalizados fica bem evidente, pois as contrapartidas exigidas dos beneficiários estão relacionadas com a utilização de equipamentos públicos de saúde e educação.

Isso ainda não representa um aumento da qualidade dos serviços públicos básicos prestados para a população pobre, mas indica uma clara tendência de ampliação das políticas universais em conjunto com a aplicação de programas de combate à pobreza focalizados nas pessoas mais pobres.

Nesse sentido, se faz necessário o aprofundamento das discussões sobre os programas de combate à pobreza no sentido de melhorar a identificação dos pobres e nas formas de atuação, principalmente quando consideramos as limitações das metodologias utilizadas para essa identificação da população-alvo.

2 – OS PRINCIPAIS INDICADORES UTILIZADOS E SUAS METODOLOGIAS

2.1 – A renda como critério de pobreza

Nas economias modernas onde a aquisição de produtos e serviços e a remuneração do trabalho são feitas quase que totalmente através de trocas mercantis, é natural que a renda desempenhe um papel fundamental na vida das famílias e das pessoas. Para Sonia Rocha:

“Em função da urbanização e do desenvolvimento da sociedade de consumo, cada vez mais a renda vem se tornando uma variável de importância fundamental para análises socioeconômicas em que se pretende medir o progresso realizado na satisfação das necessidades e as características distributivas deste progresso no que concerne aos indivíduos, às famílias e às unidades espaciais envolvidas.” (ROCHA, 2003. p.205).

Considerar o critério da renda como o fator determinante da situação de pobreza ou miséria de uma família significa medir o quanto os membros das famílias recebem como renda, sendo essa monetária ou não. Dessa maneira, os pobres e miseráveis de uma determinada população são definidos como aqueles que possuem renda inferior a um valor pré-estabelecido.

Diversos critérios são utilizados pelos países e organismos internacionais para o estabelecimento desses patamares mínimos que são também chamados de linhas de pobreza. Na América Latina os critérios mais utilizados são: linhas objetivas de pobreza, que são construídas a partir do estabelecimento de valores para uma cesta de produtos mínima; e as linhas administrativas de pobreza, que são valores estabelecidos por agências multilaterais e governos sem muito aprofundamento científico.

As fontes das coletas de dados utilizadas para construção das linhas objetivas de pobreza e para a identificação dos pobres e miseráveis são as pesquisas domiciliares por amostras de domicílios com representatividade nacional.

Apesar de serem amplamente utilizadas, as pesquisas domiciliares apresentam limitações na mensuração de renda que acabam dificultando a identificação dos pobres e a análise da desigualdade. Essas limitações decorrem, sobretudo, nas dificuldades em captar adequadamente algumas fontes de renda, tais como as rendas não-monetárias, os rendimentos oriundos de ativos e as rendas eventuais. Sobre as limitações das pesquisas domiciliares Martin Ravallion aponta:

“Pesquisas domiciliares representam as mais importantes fontes de recursos para realizar comparações sobre pobreza; de fato, elas são as únicas fontes de informações que podem nos dizer diretamente sobre a distribuição das condições de vida em uma sociedade (...) No entanto, muito cuidado precisa ser tomado para interpretar esses dados.” (RAVALLION, 1994. p.10).

A dificuldade em captar adequadamente todas as fontes de renda leva a uma inequívoca subestimação da renda das famílias e, portanto, tem impacto direto sobre

a renda média (BARROS; CURY; ULYSSEA, 2007. p.7).

Outra limitação da renda como critério de pobreza é apontada no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no concernente à dificuldade de comparação entre diferentes metodologias de mensuração da renda:

“As estatísticas de pobreza nem sempre são comparáveis, pois as metodologias utilizadas para definir se um indivíduo é ou não pobre podem ser diferentes. Por exemplo, a CEPAL, o Governo Brasileiro e o Banco Mundial adotam em seus estudos referências diferentes para traçar o limite abaixo do qual uma pessoa deve ser considerada pobre ou indigente (pobreza extrema). A CEPAL utiliza o custo de uma cesta de alimentos que, geograficamente definida, contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de uma pessoa (linha de pobreza); o Banco Mundial, por sua vez, utiliza o dólar PPC (paridade do poder de compra) que elimina as diferenças de custo de vida entre os países; no Brasil, a metodologia oficial usa como referência o Salário Mínimo, isto é, 1/4 do salário mínimo familiar per capita e 1/2 do salário mínimo familiar per capita, limites abaixo dos quais se define uma família extremamente pobre (indigente) e pobre, respectivamente.” (IBGE).

Uma ressalva para essa última observação é de que diferentes instituições do governo brasileiro utilizam diferentes metodologias para identificar os pobres e, conseqüentemente, o público elegível para programas sociais.

2.1.1 – Linhas objetivas de pobreza

As linhas objetivas de pobreza são as linhas associadas ao valor de cestas de consumo. Essa metodologia foi utilizada pela primeira vez por Benjamin Rowntree em 1901 na Inglaterra e forma a base de grande parte das estimações de pobreza feitas na América Latina.

Para operacionalizar a análise da pobreza, são criadas linhas de corte que estabelecem se uma pessoa ou uma família estão em situação de pobreza ou indigência de acordo com os seguintes critérios:

- As linhas de pobreza absoluta ou linhas de indigência estão relacionadas à ingestão de alimentos que garantam um consumo mínimo de nutrientes e calorias para a manutenção física dos indivíduos; e

- As linhas de pobreza estão relacionadas com o consumo de alimentos e com e com um conjunto mais amplo de necessidades, tais como vestuário, transporte, habitação, educação e saúde.

As construções das linhas de pobreza e de pobreza extrema no Brasil são feitas com base nas Pesquisas de Orçamentos Familiares, cuja última edição foi realizada entre os anos de 2002 e 2003. Essa última edição da Pesquisa de Orçamentos Familiares permitiu a realização de análises estatísticas representativas nas áreas urbanas e rurais nas cinco regiões do Brasil (WORLD BANK, 2007: 11 – 12).

2.1.2 – Linhas administrativas de pobreza

Considerando a inúmeras dificuldades para definição do conceito de pobreza e de sua mensuração, diversos países e organizações internacionais adotam o critério de linhas administrativas de pobreza, que consiste em definir uma linha de corte sem qualquer análise científica.

A maior objeção que se pode levantar ao uso de linhas administrativas que se trata de uma rendição: “já que não tenho nenhum método científico para o cálculo de linhas de pobreza, então qualquer linha é válida” (SOARES, 2009. p.33).

O governo brasileiro apresenta duas linhas administrativas para seleção de beneficiários para programas sociais: para elegibilidade no Programa Bolsa Família o critério de pobreza é R\$140,00 e o critério de extrema pobreza é de R\$70,00 (DECRETO 6.917/2009), para elegibilidade no Benefício de Prestação continuada o critério é de ¼ do salário mínimo. Em relação a isso Sergei Suarez Dillon Soares comenta:

“Outra limitação das linhas administrativas nacionais é que estas são quase invariavelmente usadas para distribuir recursos. Quando se fala em recursos, fala-se em restrição orçamentária e, portanto, a linha de pobreza deixa de ser uma função exclusiva dos conceitos de pobreza que utilizamos ou dos dados disponíveis e passa a ser função também do espaço fiscal que cada governo tem para dedicar às transferências de renda destinadas a reduzir a pobreza.” (SOARES, 2009. p.33 – 34).

No âmbito internacional também há uma ampla variedade de linhas administrativas. O indicador mais utilizado é o dólar PPC (paridade do poder de

compra), que é utilizado pelo Banco Mundial como critério para avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O uso de um dólar norte-americano por dia é um conceito que não tem fundamento analítico sólido (SRINIVASAN, 2004. p.4). Esse parâmetro foi adotado pelo Banco Mundial em 1985 depois que técnicos da instituição analisaram um grupo grande de linhas de pobreza nacionais e encontraram um valor muito próximo a US\$30.00 PPC como média (KAKWANI, 2004. p.11). Muitas críticas são feitas em relação a esse parâmetro, pela dificuldade de comparações entre países com níveis de riqueza diferentes e pela não correção do valor de acordo com os índices de inflação (KAKWANI, 2004. p.10).

Os fatores PPC são calculados pelo *International Comparison Program* – ICP do Banco Mundial. O ICP é uma iniciativa que coleta dados estatísticos e preços de diversos países do mundo e a partir daí calcula a paridade do poder de compra das principais economias mundiais (WORLD BANK).

2.1.3 – Comentários sobre a metodologia de coleta de informações sobre renda

Conforme mencionado anteriormente, as principais fontes utilizadas para construção das linhas de pobreza e pobreza extrema e para identificação das populações pobres e miseráveis são as pesquisas domiciliares.

No caso brasileiro, as pesquisas utilizadas para construção de tais linhas são as Pesquisas de Orçamentos Familiares – POF, enquanto que as pesquisas para identificação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza são as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios – PNAD, que são realizadas anualmente.

Uma das maiores críticas feitas às pesquisas por amostragem de domicílios em todos os países são as subestimações com relação às rendas das famílias. Tradicionalmente, argumenta-se que os mais ricos tendem a sub-declarar os rendimentos oriundos de ativos, enquanto os mais pobres tendem a ignorar os rendimentos não-monetários e de transferências eventuais.

Essas limitações nas apurações dos rendimentos das famílias impactam

diretamente na avaliação da pobreza e da desigualdade de renda e geram um viés muito significativo na avaliação de programas sociais.

No estudo *“A Desigualdade de Renda no Brasil Encontra-se Subestimada? Uma Análise Comparativa com Base na PNAD, na POF e nas Contas Nacionais”* (BARROS; CURY; ULYSSEA, 2007) realizado por técnicos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA em 2007, foram feitas análises comparativas das informações da PNAD de 2003 com as da POF de 20002 – 2003 e com o Sistema de Contas Nacionais de 2003. O objetivo desse estudo foi identificar se as rendas das famílias e a desigualdade de renda estavam subestimadas pelas informações imperfeitas da PNAD.

2.1.3.1 – Comparação entre PNAD e POF

A POF é uma pesquisa familiar que investiga em profundidade o consumo, o gasto e a renda familiar tendo. Por ter um propósito mais específico do que a PNAD, a POF tem maior capacidade de apuração das rendas das famílias.

No estudo mencionado a renda total dos brasileiros foi 26,4% superior na POF do que na PNAD, e a renda de ativos (aluguéis, juros, dividendos, etc.), excluindo-se o aluguel imputado foi 38,2% superior na POF. O estudo também identificou subestimação na renda dos mais pobres referentes, principalmente, a rendas do trabalho não-monetárias e transferências.

Com o objetivo de avaliar o impacto combinado dessas diferenças de renda, os autores do estudo compararam o grau de desigualdade em ambas as pesquisas. Os resultados apontaram que o coeficiente de Gini em ambas as bases são muito parecidos – igual a 0,583 (os valores diferem apenas na quarta casa decimal).

A conclusão é de que embora haja subestimação importante na apuração da renda das famílias nas PNAD's, esse fato não impacta a avaliação da desigualdade de renda no país.

2.1.3.2 – Comparação entre PNAD e o Sistema de Contas Nacionais

O Sistema de Contas Nacionais apresenta uma natureza completamente distinta da PNAD e da POF, pois consiste em uma consolidação dos agregados do

produto, da renda e da despesa em um dado. O Sistema de Contas Nacionais permite analisar a geração, a apropriação e o uso da renda de forma integrada com a acumulação de ativos e a formação da poupança doméstica.

O estudo mencionado apontou que a renda total das famílias estimada pelo Sistema de Contas Nacionais é 26,7% do que a PNAD, sendo, portanto, muito similar à renda apurada pela POF.

Apesar de os totais estimados pela POF e pelo Sistema de Contas Nacionais serem essencialmente idênticos, há diferenças marcantes na composição da renda estimada com base nessas duas fontes (BARROS, 2007. p.17). Essas diferenças decorrem por causa das diferenças metodológicas para captação das informações nos três sistemas mencionados.

Tabela 1 – Comparação da renda total e sua distribuição entre PNAD, POF e Sistema de Contas Nacionais

Componente	Bilhões de R\$ correntes no ano			Composição (%)			Diferença (%)		
	PNAD 2003	POF 2003	SCN 2003	PNAD 2003	POF 2003	SCN 2003	POF/ PNAD	SCN/ PNAD	SCN/ POF
Renda total	830	1049	1052	100	100	100	26,4	26,7	0,3
Renda de ativos	115	159	176	13,9	15,2	16,7	38,3	53,0	10,7
Aluguel imputado	97,4	111	108	11,7	10,6	10,3	14,0	10,9	-2,7
Alugueres, juros e dividendos	17,4	47,2	67,2	2,1	4,5	6,4	171,3	286,2	42,4
Renda de trabalho e excedente operacional	562	699	635	67,7	66,6	60,4	24,4	13,0	-9,2
Transferências	154	191	241	18,6	18,2	22,9	24,0	56,5	26,2

Fonte: Estimativas produzidas com base na PNAD de 2003, na POF de 2002-2003 e no Sistema de Contas Nacionais de 2003, extraído do texto para discussão n.1.263 do IPEA (BARROS; CURY; ULYSSEA, 2007. p.18).

2.1.3.3 – Comentários sobre as diferentes fontes de coleta de dados

Os autores do estudo mencionado concluíram que a PNAD, que é a pesquisa utilizada para identificar as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema e para avaliar a desigualdade de renda no Brasil, apresenta limitações metodológicas que levam à subestimação da renda das famílias:

“Os resultados da comparação entre PNAD e POF revelam que, de fato, esta

segunda tem uma capacidade maior de captar a renda das famílias, apresentando uma renda total de 26% maior do que aquela obtida pela PNAD. Esse resultado, contudo, decorre da subestimação da renda tanto de pobres quanto de ricos, em que o efeito mais forte incide sobre o décimo mais pobre. Como resultado, ao compararmos o grau de desigualdade de renda obtido pela POF e pela PNAD, temos que o grau de desigualdade (medido pelo coeficiente de Gini) é virtualmente idêntico. Mais ainda, quando consideramos medidas que conferem grande peso às informações na cauda inferior da distribuição, os resultados indicam que o grau de desigualdade de renda na PNAD está sobreestimado.

Ao comparar a renda de ambas as pesquisas domiciliares à do Sistema de Contas Nacionais, constata-se que os montantes obtidos a partir da POF e do Sistema de Contas Nacionais são quase equivalentes, o que implica dizer que a renda da PNAD é aproximadamente 27% à das Contas Nacionais.” (BARROS; CURY; ULYSSEA, 2007. p.30).

Essas limitações na metodologia da PNAD são comuns a todas as pesquisas domiciliares realizadas no mundo, o que acaba influenciando negativamente todos indicadores e avaliações que utilizam tais pesquisas.

No caso brasileiro, essa possibilidade de comparação com a POF e com o Sistema de Contas Nacionais permite que se façam correções nas pesquisas domiciliares e outras simulações com base nas informações obtidas.

O fato da POF e do Sistema de Contas Nacionais terem apurado rendas muito similares indica uma aproximação da realidade, embora haja diferenças significativas na composição das rendas em ambas as análises.

Não se trata, porém, de ignorar a PNAD e as outras pesquisas domiciliares realizadas nos países porque essas são pesquisas realizadas anualmente e têm sido a base para avaliação de diversos indicadores utilizados pelos governos, e pelos organismos internacionais, como por exemplo: CEPAL, Banco Mundial e na avaliação da evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Conforme afirma Sergei Suarez Dillon Soares, “vivemos sob a tirania dos dados disponíveis” (SOARES, 2009. p.11) e, portanto, as análises estatísticas devem ser feitas com base nos dados oficiais sem desconsiderar os vieses dos mesmos.

2.2 – Indicadores sintéticos de pobreza

Conforme mencionado anteriormente, muitos analistas consideram que a insuficiência de renda é um indicador muito limitado para caracterizar o fenômeno multidimensional que é a pobreza.

Uma tentativa de mensuração de vários fatores que influenciam a pobreza é feita através de indicadores sintéticos, que são criados e calculados a partir do agrupamento de dois ou mais indicadores simples.

O uso de indicadores sintéticos constitui uma tentativa de sintetizar um fenômeno verdadeiramente multidimensional em um indicador unidimensional composto por muitas variáveis.

Atualmente o indicador sintético mais utilizado internacionalmente é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que foi proposto pela primeira vez no *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

A proposta de criação do IDH foi feita por causa da percepção de que apenas os indicadores de riqueza (renda, crescimento do PIB, PIB *per capita*, etc.) eram insuficientes para avaliar as condições de vida da população. De acordo com o *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990*:

“De acordo com esse conceito de desenvolvimento humano, renda é claramente apenas uma opção que as pessoas gostariam de ter, apesar de ser uma das escolhas mais importantes. Desenvolvimento deve, portanto, ser mais do que apenas a expansão das receitas e da riqueza. Seu foco deve ser as pessoas.” (PNUD, 1990. p.10).

O relatório mencionado sugere que a mensuração do desenvolvimento humano deve avaliar três elementos essenciais da vida humana: longevidade, nível educacional e padrão de vida apropriado (PNUD, 1990. p.11).

O indicador utilizado para avaliação do componente longevidade é a esperança de vida ao nascer, por ser considerado um indicador capaz de englobar diversas informações, tais como: saúde e boa alimentação.

Inicialmente, o indicador proposto para avaliação da variável nível educacional foi a taxa de alfabetização. Posteriormente, esse indicador foi aprimorado e hoje é avaliado pela taxa de alfabetização com peso 2 e pela taxa de

matrícula nos três níveis de ensino com peso 1.

O terceiro componente do índice, padrão de vida apropriado, é medido pelo PIB *per capita*. Embora esse componente deva ser avaliado por vários indicadores, como por exemplo: acesso à terra produtiva, disponibilidade de crédito e renda, a escassez e a dificuldade de coleta desses dados levaram à escolha do indicador mais disponível (PNUD, 1990). Assim, o IDH incorpora a renda como indicador, mas sem utilizá-lo de maneira isolada e diretamente como linha de pobreza.

Para a construção de qualquer índice sintético que objetive resumir informações sobre várias dimensões, é preciso seguir os seguintes passos: definição das variáveis, normalização, ponderação e estabelecimento do ponto de corte (SOARES, 2009. p.11).

A escolha das variáveis é freqüentemente um problema para a construção dos mais variados índices porque algumas dimensões postuladas como muito importantes, como acesso a uma rede social, sustentabilidade e possibilidades de participação política, são muito abstratos e, portanto, difíceis de mensurar.

Geralmente, os diferentes indicadores que compõem um índice sintético são medidos em métricas diferentes. Para realizar o agrupamento de vários indicadores é preciso normalizá-los, ou seja, uniformizar a métrica desses indicadores. No caso do IDH, os indicadores básicos utilizados são expressos em unidades de zero e um, calculado a partir da média de cada país com base nos valores mínimos e máximos estabelecidos como limites extremos (ROCHA, 2003. p.24).

Uma etapa que gera muitas discussões é a atribuição de ponderação para cada uma das variáveis escolhidas já normalizada. No cálculo do IDH a ponderação é feita por média simples dos três indicadores (PNUD, 1990. p.109).

Finalmente, o grande problema dos indicadores sintéticos multidimensionais é decidir o ponto de corte abaixo do qual uma pessoa ou um grupo familiar pode ser considerado pobre. Com isso, a grande crítica à construção das linhas de pobreza não é superada com os indicadores sintéticos. Sobre isso Sergei Suarez Dillon Soares argumenta:

“Mais grave é o problema da linha de corte. É matematicamente impossível estabelecer uma linha de corte que determine que um ou outro domicílio ou família é pobre e, ao mesmo tempo, ter um índice da média ponderada de

seus componentes, digamos, para o município onde esta família vive. (...) Finalmente, índices multidimensionais são adimensionais, ou seja, não há qualquer critério que não seja arbitrário para definir uma linha de corte. (...) todos os problemas de escolhas de variáveis, pesos e uma linha de corte dependem de julgamentos de valor bastante arbitrários.” (SOARES, 2009. p.14).

Em contrapartida, os indicadores sintéticos oferecem a possibilidade de que sejam realizados confrontos e classificações entre situações sociais distintas, assim como propiciam comparações ao longo do tempo (HAQ, 2003. p.134). O IDH também não pode ser considerado perfeito nem que está totalmente desenvolvido, mas esse indicador trás vantagens de servir como base para discussões de políticas públicas para os países (HAQ, 2003. p.133).

Embora o IDH apresente as vantagens de comparações sobre desenvolvimento humano, esse indicador não consegue monitorar e comparar a incidência de pobreza nos diferentes países. Com isso, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD propôs no *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997* a construção dos Índices de Pobreza Humana (IPH-1 e IPH-2), que são indicadores sintéticos que sintetizam as dimensões relevantes da pobreza humana.

Para construção de tais índices sintéticos a pobreza foi considerada a partir de uma perspectiva de desenvolvimento humano, ou seja, a pobreza ocorre quando as mais básicas oportunidades e escolhas que promovem desenvolvimento humano são negadas às pessoas (PNUD, 1997. p.15).

Com essa perspectiva os Índices de Pobreza Humana procuraram avaliar as mesmas três dimensões utilizadas para a construção do IDH: longevidade, nível educacional e padrão de vida apropriado.

Para calcular o IPH-1, que é o índice dos países em desenvolvimento, o indicador para avaliar a longevidade é o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos de idade, o indicador para nível educacional é o percentual de adultos analfabetos, e o indicador para padrão de vida apropriado é calculado por média simples da proporção da população sem acesso a serviços de saúde e água tratada e a proporção de crianças menores de cinco anos de idade com peso insuficiente (PNUD, 1997. p.18).

Para calcular o IPH-2, que é o índice dos países desenvolvidos, os indicadores são: probabilidade de não sobreviver até os 60 anos de idade, taxa de analfabetismo da população adulta, porcentagem da população vivendo com menos de 50% da renda mediana e taxa de desemprego acima de doze meses (PNUD, 1997. p.20).

Embora esses indicadores de pobreza tenham sido propostos como uma tentativa de superação das limitações da análise da variável renda e de outros indicadores sintéticos, os IPH's também sofrem críticas por não conseguirem agregar muitas variáveis ao caráter multidimensional do fenômeno que se propõem a avaliar e por serem compostos por parâmetros arbitrários (BARROS, 2006. p.13 – 14).

As restrições ao uso da renda e aos diferentes índices sociais sintéticos como forma de monitoramento sobre a incidência de pobreza nos diferentes países evidenciam as dificuldades conceituais de mensuração do problema (ROCHA, 2003. p.27). Nesse sentido, o uso em conjunto de indicadores sintéticos e de indicadores estritamente relacionados à renda parece ser a forma mais eficiente de se aproximar estatisticamente da realidade. As limitações de cada indicador podem ser superadas, mesmo que não completamente, pelo uso de outros indicadores.

2.3 – Indicadores de desigualdade na distribuição da renda

A análise da distribuição de renda procura medir a quantidade de renda produzida pelos países e analisa como essas rendas são apropriadas pelas pessoas.

Há diversos indicadores e metodologias que podem ser utilizados para medir a desigualdade. Sobre isso Amartya Kapur Sen alerta:

“A desigualdade é medida para algum propósito, e a escolha do espaço bem como a seleção de medidas particulares da desigualdade nesse espaço teriam de ser feitas à luz desse propósito. É claro que não há nada afinal de surpreendente no reconhecimento de que a natureza das comparações interpessoais e a avaliação da desigualdade devem depender do que estamos buscando.” (SEN, 2008. p.147).

Nesse contexto, Sonia Rocha propõe a classificação dos países em três

grupos distintos de acordo a incidência da desigualdade na distribuição de renda e as conseqüências para a pobreza e o bem-estar da população:

“Porém, para fins analíticos gerais, é possível conceber uma tipologia que distingue os países no que diz respeito à pobreza em três grupos.

No primeiro grupo, são classificados os países nos quais a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado indispensável a cada um de seus cidadãos. Desse modo, a renda *per capita* é baixa e a pobreza absoluta inevitável, quaisquer que sejam as características da distribuição de renda.

Um segundo grupo é formado por países desenvolvidos, onde a renda *per capita* é elevada e a desigualdade de renda entre indivíduos é em grande parte compensada por transferências de renda e pela universalização de acesso a serviços públicos de boa qualidade. (...)

Finalmente, um terceiro grupo de países se situa numa posição intermediária. Nesse caso, o valor atingido pela renda *per capita* mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos, de modo que a persistência da pobreza absoluta deve à má distribuição de renda.” (ROCHA, 2003. p.31).

Na América Latina, temos como exemplo de países classificados no terceiro grupo a Argentina, o Brasil e o México, o que faz com a questão da desigualdade na distribuição de renda tenha importância fundamental na ocorrência de pobreza. Nos contextos dos três países, é possível afirmar que a pobreza absoluta e a miséria ocorrem pela distribuição desigual de recursos e oportunidades para as pessoas.

Os indicadores de distribuição da renda mais utilizados pelos países da região e pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL são: Índice de Gini, que é calculado a partir da Curva de Lorenz, e as Curvas de Quantis. Tais indicadores medem a concentração da renda dos países por estratos da população.

É importante ressaltar que esses indicadores são calculados com base nas pesquisas por amostras de domicílios dos países e, portanto, conforme mencionado anteriormente, apresentam distorções por causa das limitações na coleta de dados.

2.3.1 – A Curva de Lorenz e o Índice de Gini

Em 1905, o economista americano Max Otto Lorenz (1876 – 1959) publicou o artigo *Methods of measuring the concentration of wealth*, que influenciou

praticamente todos os estudos posteriores sobre a desigualdade.

Atualmente o instrumento analítico mais usado para avaliar a desigualdade na distribuição de renda é a Curva de Lorenz. Em termos matemáticos, sejam $F(x)$ a distribuição acumulada da população cuja renda é inferior ou igual a x e $\Phi(x)$ a parcela da renda total detida por essas mesmas pessoas (RAVALLION, 1994. p.37 – 40). A Curva de Lorenz é formada por um gráfico de dispersão dessas duas grandezas, ou seja:

$$L = (F(x), \Phi(x))$$

Em termos práticos, para obter a Curva de Lorenz, seguem-se os seguintes passos:

- a) Ordena-se a população em ordem crescente por renda domiciliar *per capita*.
- b) Acumula-se no eixo horizontal o percentual da população de 0% a 100%.
- c) Acumula-se no eixo vertical o percentual da renda detida por essa mesma população.

A Curva de Lorenz começa no ponto (0,0), uma vez que ninguém foi contado e, portanto, não há renda auferida; e termina no ponto (100,100), que representa que todas as pessoas foram contadas e toda a renda foi acumulada. Ela é sempre crescente, uma vez que cada pessoa nova traz a sua renda. A linha reta diagonal ligando os pontos (0,0) e (100,100) é chamada de Reta da Igualdade Perfeita e representa uma situação hipotética na qual todas as pessoas têm o mesmo rendimento. Alternativamente, a desigualdade máxima ocorreria quando uma pessoa se apropriasse de toda a renda e as demais pessoas tivessem renda nula. A Curva de Lorenz tem uma área de desigualdade α que pode variar de 0, quando houver igualdade perfeita, a 0,5, quando houver desigualdade máxima.

Em 1914, Conrado Gini, o primeiro presidente do *Istituto Centrale de Statistica Italiano*, criou o índice de Gini, que representa o dobro da área entre a Curva de Lorenz e a Reta da Igualdade Perfeita. Dessa forma o índice de Gini pode variar de um valor mínimo de 0, representando nenhuma desigualdade, a um valor máximo de 1, representando desigualdade máxima.

Gráfico 1 – Curva de Lorenz

Fonte: Elaboração do autor com base nas orientações do texto para discussão n.1.202 do IPEA (MEDEIROS, 2006).

A característica principal da Curva de Lorenz é que quanto mais perto a curva que representa a desigualdade da comunidade ou país estiver da Reta de Igualdade Perfeita, menor será a desigualdade na distribuição de renda.

Uma limitação importante da Curva de Lorenz e, conseqüentemente, do índice de Gini é que se houver empobrecimento generalizado com os que ganhavam mais perdendo mais do que os que ganhavam menos, o indicador apontará melhora (SOARES, 2006. p.11).

Conforme mencionado anteriormente, todos os indicadores possuem limitações e a Curva de Lorenz e o Índice de Gini não constituem exceção. A solução para essa limitação dos indicadores mencionados é a utilização do indicador renda *per capita* em conjunto.

2.3.2 – Curva de Quantis

Seguindo a lógica da Curva de Lorenz de ordenação da população de acordo com a renda em ordem crescente, podemos dividir essa população em partes iguais

para analisar a concentração de renda é a população.

O *quantil* é a separatriz ou fronteira estipulada para divisão da população. Se a população for dividida em dez partes iguais o termo utilizado para designar as separtrizes é *decil*; se a população for dividida em cinco partes o termo é *quintil*.

As curvas de quantis permitem avaliar o percentual de renda de um país é recebido pelos dez por cento das pessoas mais pobres e mais ricas da população, por exemplo. Essas análises permitem avaliar a concentração de renda em períodos comparados e entre países.

2.3.3 – Hiato de pobreza

O hiato de pobreza é um indicador que mede a distância média em unidades monetárias em relação à linha de pobreza e de pobreza extrema.

Esse indicador permite avaliar a profundidade da pobreza e da miséria e possibilita que os formuladores de políticas públicas consigam estimar o valor necessário para erradicar a pobreza em um determinado espaço territorial (RAVALLION, 1994. p.45 e 46).

Nos casos de programas de transferência de renda o cálculo do hiato de pobreza permite dimensionar os recursos necessários para eliminação da pobreza e da miséria nos países, considerando apenas o critério de renda.

2.4 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM's

Em setembro de 2000, a Organização das Nações Unidas – ONU reuniu representantes de 189 países na reunião denominada "Cúpula do Milênio da ONU" com o objetivo de explorar maneiras de juntar esforços para revitalizar a cooperação internacional em favor de países menos desenvolvidos e, em particular, montar um plano conjunto para erradicar a pobreza extrema (NAÇÕES UNIDAS, 2005. p.13).

Das discussões e propostas surgiram os "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio", composto por oito objetivos, vinte e uma metas e sessenta indicadores sociais, econômicos e de meio ambiente a serem atingidos até o ano de 2015, tomando como base os indicadores referentes ao ano de 1990 (vide Anexo 1).

Os objetivos de desenvolvimento do milênio discutidos e escolhidos em âmbito mundial são constituídos por um mínimo denominador comum internacional que se aplicam a regiões tão distintas como a África, a Ásia, América Latina e Caribe e Europa, assim como países diferentes que não se encontram na mesma etapa de desenvolvimento (CECCHINI; AZÓCAR, 2007. p.10). Os oito objetivos escolhidos são os seguintes:

- ODM1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome
- ODM2 – Atingir o ensino básico universal
- ODM3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
- ODM4 – Reduzir a mortalidade infantil
- ODM5 – Melhorar a saúde materna
- ODM6 – Combater o HIV/ AIDS, a malária e outras doenças
- ODM7 – Garantir a sustentabilidade ambiental
- ODM8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

Os objetivos de desenvolvimento do milênio constituem um sistema de indicadores unidimensionais sobre desenvolvimento humano, que não espelham somente a motivação fundamental pelos direitos humanos, mas também, por meio de suas metas de desenvolvimento, refletem uma agenda de direitos humanos – direito à alimentação, educação, saúde e a padrões decentes de vida (PNUD, 2003. p.27).

A finalidade dos objetivos de desenvolvimento do milênio é transformar em prioridade as ações que garantam os direitos humanos básicos para muitas pessoas no mundo, e que são obrigações reconhecidas em diversos tratados e constituições dos países (IPEA, 2007. p.15). Essa agenda direcionada aos direitos humanos amplia demandas do desenvolvimento ao defender avanços sociais como direitos, e não privilégios.

A Declaração das Nações Unidas de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento considera o ser humano sujeito central de todos os processos de desenvolvimento, ou seja, a pessoa deve ser o principal participante, e também

beneficiário, de uma política de desenvolvimento.

Para o acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio em escala mundial são utilizados dados e informações compilados por organismos internacionais especializados nas diferentes áreas, como por exemplo: Organização Mundial da Saúde – OMS, Organização Internacional do Trabalho – OIT, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, entre outras. Os dados utilizados para calcular a base de comparação em 1990 e os avanços atingidos são coletados pelos países e disponibilizados para esses organismos internacionais especializados.

No entanto, em uma nota sobre os indicadores dos objetivos de desenvolvimento do milênio preparada pelos Amigos do Presidente da Comissão Estatística das Nações Unidas foram mencionadas preocupações a respeito do monitoramento dos avanços no cumprimento das metas. (NAÇÕES UNIDAS, 2006).

Na região da América Latina e Caribe, as Nações Unidas e a CEPAL manifestaram preocupações pelo fato de nem todos os países da região utilizarem as mesmas fontes de dados (NAÇÕES UNIDAS, 2005. p.17). Apesar dessas limitações na coleta de dados e no monitoramento dos indicadores, os objetivos de desenvolvimento do milênio representam um pacto global no desenvolvimento e no aumento do bem-estar das pessoas, influenciando as políticas sociais dos governos e dos organismos internacionais.

CAPÍTULO 2 – A POBREZA E A DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA

1 – PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Para Sedi Hirano, “há uma relação estreita entre os modelos de desenvolvimento capitalista, o nível de pobreza e o grau acentuado de desigualdades sociais existentes entre os países desenvolvidos e entre os países em desenvolvimento” (HIRANO, 2004. p.9). Dessa maneira, apesar de haver um modo de produção capitalista hegemônico atualmente, podemos ter diversos modelos de políticas econômicas e de políticas públicas em diferentes regiões do planeta (HIRANO; ESTENSSORO, 2006. p.106).

Segundo os autores Sedi Hirano e Luis Estenssoro, existem dois modelos capitalistas principais, quais sejam: o Anglo-Americano, que tem como ênfase o mercado e o indivíduo e produz estruturalmente mais pobreza e desigualdade; e o Japonês-Asiático ou desenvolvimentista de Estado, onde o mercado é orientado para os interesses sociais e coletivos por um Estado desenvolvimentista (HIRANO; ESTENSSORO, 2006. p.106 e 107).

Diversos autores apontam que os países latino-americanos são organizados sob a forma do capitalismo dependente (CARDOSO; FALETTO, 1969; DOWBOR, 1982; FERNANDES, 1975; FURTADO, 1987; HIRANO, 1998; IANNI, 1988; QUIJANO, 1998; SAMPAIO JÚNIOR, 1999), onde as organizações política, econômica e social estão submetidas aos interesses e influência do centro de poder. No caso dos países da América Latina, esse poder central é exercido principalmente pelos Estados Unidos da América.

Considerando o exposto acima, Sedi Hirano e Luis Estenssoro consideram que a América Latina está inserida no modo de desenvolvimento capitalista Anglo-Americano, pois o seu modelo de capitalismo dependente está contido nessa esfera de influência (HIRANO; ESTENSSORO, 2006. p.106). Nesse sentido, o modelo de capitalismo latino-americano também possui uma estrutura que produz e agrava a questão da pobreza e da desigualdade.

Ladislau Dowbor aponta que esse capitalismo dependente na América Latina é causado por diversas razões estruturais:

“Nesse sentido, a relação de dependência não é uma simples relação de forças que permite a uma economia explorar outra, mas um tecido complexo de relações mundiais de produção que englobam tanto o capitalismo dominante como a própria classe dirigente local e a totalidade do proletariado industrial e rural, submetidos a contradições simultaneamente internas e externas” (DOWBOR, 1982. p.189).

Florestan Fernandes aponta que essa situação de dependência entre a América Latina e os Estados Unidos da América representa um grande dilema para os países latino-americanos:

“Os países latino-americanos enfrentam duas realidades áspers: 1) estruturas econômicas, socioculturais e políticas internas que podem absorver as transformações do capitalismo, mas que inibem a integração nacional e o desenvolvimento autônomo; 2) dominação externa que estimula a modernização e o crescimento, nos estágios mais avançados do capitalismo, mas que impede a revolução nacional e uma autonomia real. Os dois aspectos são faces opostas da mesma moeda. A situação heteronômica é redefinida pela ação recíproca de fatores estruturais e dinâmicos, internos e externos. Os setores sociais que possuem o controle das sociedades latino-americanas são tão interessados e responsáveis por essa situação quanto os grupos externos, que dela tiram proveito. Dependência e subdesenvolvimento são um bom negócio para os dois lados” (FERNANDES, 1975. p.26).

Esse modelo de capitalismo dependente da América Latina, que atende aos interesses tanto dos grupos externos quanto dos grupos que detêm o controle político desses países, impede mudanças estruturais que gerem maiores oportunidades para suas populações.

Um contraste aos modelos de capitalismo Anglo-Americano e o Latino-Americano é o modelo Japonês-Asiático, conforme aponta Sedi Hirano:

“Por outro lado, o modelo japonês-asiático, segundo especialistas apresenta um sistema de oportunidades sociais e econômicas que o torna estruturalmente mais igualitário, produzindo menos desigualdades sociais e pobreza. Este modelo carrega, mesmo dentro do contexto da crise financeira mundial, elementos estruturalmente equitativos, onde as metas sociais e coletivas têm preeminência e dominância, como uma marca histórica das sociedades do leste-asiático, dando ao capitalismo desenvolvimentista de Estado um potencial de dinamismo qualitativamente diferenciado” (HIRANO, 2004. p.16).

Amartya Sen aponta ainda que esse modelo Japonês-Asiático foi implantado inicialmente no Japão e é baseado na oportunidade social:

“O exemplo pioneiro de intensificação do crescimento econômico por meio da oportunidade social, especialmente na área da educação básica, é obviamente o Japão. Às vezes se esquece que o Japão apresentava taxas de alfabetização mais elevadas do que as da Europa mesmo na época da restauração Meiji em meados do século XIX, quando a industrialização ainda não ocorrera no país, mas já se instalara na Europa décadas antes. O desenvolvimento econômico do Japão foi claramente muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionado com as oportunidades sociais que foram geradas. O chamado milagre do Leste Asiático, envolvendo outros países dessa região, baseou-se, em grande medida, em relações causais semelhantes.

Esta abordagem contraria – e na verdade abala – a crença tão dominante em muitos círculos políticos de que o “desenvolvimento humano” (como freqüentemente é chamado o processo de expansão da educação, dos serviços de saúde e de outras condições da vida humana) é realmente um tipo de luxo que apenas os países mais ricos podem se dar” (SEN, 2008. p.58).

Ainda de acordo com Amartya Sen, esse modelo Japonês-Asiático possibilita que haja desenvolvimento com maior equidade e melhoria significativa nos indicadores sociais:

“Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas das economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico. A expansão de oportunidades sociais serviu para facilitar o desenvolvimento econômico com alto nível de emprego, criando também circunstâncias favoráveis para a redução das taxas de mortalidade e para o aumento da expectativa de vida. O contraste é nítido com outros países de crescimento elevado – como o Brasil – que apresentaram um crescimento do PNB *per capita* quase comparável, mas também têm uma longa história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público de saúde” (SEN, 2008. p.62).

Nesse sentido, os países latino-americanos precisam realizar mudanças

estruturais profundas que permitam gerar mais oportunidades sociais para suas populações, mudando o modelo concentrador atual para outro que permita o desenvolvimento econômico e social mais justo. Octávio Ianni aponta que para que essa mudança seja feita é preciso promover mudanças sociais e políticas:

“É que o desenvolvimento não se realiza senão com a transformação da estrutura social, em sentido amplo. Ao lado de algumas modificações institucionais básicas, é indispensável alterar a estrutura interna do aparelho estatal, para que se realizem as mudanças que se impõem, integrando-se, em novos níveis, a estrutura da sociedade e a estrutura do estado” (IANNI, 1997. p.197).

Para Manuel Castells, “as grandes mudanças políticas são a expressão de profundos processos de transformação social” (CASTELLS, 1980. p.13). Ainda segundo esse autor, o Estado é o grande responsável pela transformação da estrutura econômico-social, mas, essas são feitas de acordo com os interesses dos grupos que detém o poder:

“Seja diretamente, seja de maneira indireta, em todos os países capitalistas avançados o Estado passou a ser um agente decisivo na produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivos e na organização espacial desses serviços. (...) Mas a intervenção do Estado não constitui um suposto mecanismo regulador neutro aplicado a um sistema em desequilíbrio. É a resultante de um processo político, amplamente determinado pelas lutas de classes” (CASTELLS, 1980. p.23).

Os dados que serão apresentados a seguir apontam melhorias importantes em alguns indicadores econômicos e sociais nos países da América Latina nos últimos anos. No entanto, não são observadas mudanças estruturais profundas que permitam gerar oportunidades sociais de forma equitativa nesses países.

Ao contrário, observa-se a manutenção do modelo de capitalismo dependente na América Latina e consolidação de um modelo econômico baseado na exportação de produtos primários.

2 – INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS RECENTES NA AMÉRICA LATINA

2.1 – Evolução econômica recente

O estudo *Panorama Social de América Latina 2008* da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL apontou que em 2007 a América Latina e o Caribe tiveram crescimento econômico de 5,7%, acumulando cinco anos de expansão econômica contínua.

Durante o período de 2002 a 2007, houve um incremento per capita de US\$ 3,960 para US\$ 4,712 (cifras calculadas em dólar constante desde 2000), o que representa um aumento da renda per capita de 4,3% na região (CEPAL, 2008b. p.1).

No *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, a CEPAL aponta que entre 2003 e 2007 o crescimento econômico da região se baseou em um contexto econômico externo favorável, com expansão da economia mundial, liquidez dos mercados financeiros internacionais, processo acelerado de industrialização dos países asiáticos, especialmente China e Índia, e o conseqüente aumento dos preços dos produtos primários exportados pelos países latino-americanos no mercado internacional.

No entanto, é importante ressaltar que os percentuais de latino-americanos vivendo abaixo das linhas de pobreza e indigência ainda são muito elevados, e que o panorama econômico tem indicado uma desaceleração econômica mundial com conseqüências adversas para os países da América Latina.

De acordo com as estimativas da CEPAL publicadas no *Estúdio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, o Produto Interno Bruto – PIB da região cairá 1,9% em 2009 em decorrência da crise internacional.

Tabela 1 – Taxas de variação do produto interno bruto (em %)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	9,0	9,2	8,5	8,7	7,0	1,5	3,0
Bolívia	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	2,5	3,5
Brasil	5,7	3,2	4,0	5,7	5,1	-0,8	3,5
Chile	6,0	5,6	4,6	4,7	3,2	-1,0	3,5
Colômbia	4,7	5,7	6,9	7,5	2,6	0,6	3,5
Costa Rica	4,3	5,9	8,8	7,8	2,6	-3,0	3,0
Cuba	5,8	11,2	12,1	7,3	4,3	1,0	3,0
Equador	8,0	6,0	3,9	2,5	6,5	1,0	2,5
El Salvador	1,9	3,1	4,2	4,7	2,5	-2,0	2,5
Guatemala	3,2	3,3	5,4	6,3	4,0	-1,0	2,5
Haiti	-3,5	1,8	2,3	3,4	1,3	2,0	2,0
Honduras	6,2	6,1	6,3	6,3	4,0	-2,5	2,5
México	4,0	3,2	4,8	3,3	1,3	-7,0	2,5
Nicaragua	5,3	4,3	3,9	3,2	3,2	-1,0	2,5
Panamá	7,5	7,2	8,5	11,5	9,2	2,5	5,0
Paraguai	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	-3,0	3,0
Perú	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	2,0	5,0
Uruguai	11,8	6,6	7,0	7,6	8,9	1,0	3,5
Venezuela	18,3	10,3	9,9	8,9	4,8	0,3	3,5
Subtotal da América Latina	6,1	4,9	5,7	5,8	4,2	-1,9	3,2
Caribe	4,6	4,0	7,0	3,4	1,5	-1,2	0,5
América Latina e Caribe	6,1	4,9	5,8	5,8	4,2	-1,9	3,1

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nos dados oficiais de cada país, expressos em dólares a preços constantes de 2000.

Com essa redução do PIB, a CEPAL estima ainda a redução do PIB *per capita* em aproximadamente 3,1% e aumento da taxa de desemprego de 7,5% em 2008 para 9% em 2009.

2.2 – Evolução recente da pobreza e da indigência

As estimativas correspondentes ao ano de 2007 sobre pobreza e indigência para os países da América Latina da CEPAL apontam que 34,1% da população da região está em situação de pobreza, o que representa aproximadamente 184 milhões de pessoas. Pouco mais de um terço desse total – aproximadamente 68 milhões de indivíduos, ou 12,7% dos habitantes da área – estão abaixo da linha de pobreza extrema e são considerados indigentes (CEPAL, 2008b. p.4).

Tabela 2 – Incidência da pobreza e da indigência na América Latina no período de 1980 – 2007 (Estimativa correspondente aos 18 países da região mais Haiti)

	Percentual de pessoas %					
	Pobres (a)			Indigentes (b)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2005	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5
2006	36,3	31,0	54,0	13,3	8,5	29,2
2007	34,1	28,9	52,1	12,6	8,1	28,1

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região. (a) Percentual de pessoas com renda inferior à linha de pobreza, incluindo as pessoas em situação de indigência. (b) Percentual de pessoas com renda inferior à linha de indigência.

Tabela 3 – População pobre e indigente na América Latina no período de 1980 – 2007 (Estimativa correspondente aos 18 países da região mais Haiti)

	Milhões de pessoas					
	Pobres (a)			Indigentes (b)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
2005	209,0	137,9	71,1	81,1	41,8	39,3
2006	193,5	127,2	66,3	70,6	34,7	35,9
2007	183,9	121,0	62,9	67,8	33,9	33,9

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região. (a) Percentual de pessoas com renda inferior à linha de pobreza, incluindo as pessoas em situação de indigência. (b) Percentual de pessoas com renda inferior à linha de indigência.

Gráfico 1 – Evolução da pobreza e da indigência na América Latina em percentual de pessoas no período de 1980 – 2007

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

Gráfico 2 – Evolução da pobreza e da indigência na América Latina em milhões de pessoas no período de 1980 – 2007

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

Os dados observados nas tabelas e gráficos acima apontam para uma tendência de redução contínua da pobreza e da indigência na América Latina desde 2002. Constatase redução de 14,2 pontos percentuais na pobreza e de 9,9 pontos percentuais na indigência entre os anos de 1990 e 2007.

Podemos ainda observar que a pobreza e a indigência mostram clara distinção na sua composição por áreas geográficas, sendo o percentual de pessoas pobres em áreas rurais de 52,1%, enquanto que esse percentual para a população urbana é de 28,9%. A mesma situação pode ser observada para os indigentes com 28,1% da população rural e 8,1% da população urbana estando abaixo da linha de pobreza extrema.

Na análise da pobreza e indigência por sub-regiões da América Latina em 2007 observa-se que do total de pessoas pobres na região 31% vive no Brasil, 28% nos países da Comunidade Andina, 19% no México, 8% nos outros países do MERCOSUL mais Chile e 14% na América Central (incluindo a República Dominicana).

Estas cifras refletem as participações de pobres e indigentes em comparação com a população total, destacando a Comunidade Andina e a América Central como regiões com percentual de pobres e indigentes superior à sua população total. O MERCOSUL, Brasil e México apresentam percentuais das populações pobres e indigentes inferiores à sua população total.

Podemos destacar que a soma das populações dos dois países objetos desse estudo, Brasil e México, representa 55% da população da América Latina e Caribe, 50% dos pobres e 40% dos indigentes. Ambos os países pertencem ao grupo de países latino-americanos de pobreza médio-baixa cujas taxas estão entre 22% e 32% da sua população. De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pela CEPAL as taxas de pobreza e indigência da população brasileira são de 30,0% e 8,5% respectivamente, enquanto que as mexicanas são 31,7% e 8,7% respectivamente (CEPAL, 2008b).

Gráfico 3 – Distribuição da população pobre e indigente na América Latina por sub-regiões em 2007

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

2.3 – Evolução recente da desigualdade na distribuição de renda

No documento *Panorama Social de América Latina 2008*, a CEPAL aponta alguns dados de desigualdade na distribuição de renda dos países da América Latina.

Uma primeira análise para mensurar a magnitude da desigualdade distributiva de um país é feita através da avaliação do percentual de recursos totais que são captados pelos distintos grupos de ingresso. No caso da América Latina, o percentual da renda captada pelos 40% da população mais pobre é de 15% na média de todos os países. Este indicador alcança seus níveis mais baixos em Honduras, Bolívia e República Dominicana, onde não excedem 11%. Apenas no Uruguai essa participação para esse grupo supera 20%.

Em contrapartida, os 10% mais ricos da população concentram uma média de 35% da renda total da região. Os países com maiores índices de concentração são: Brasil e Colômbia, onde esse índice supera 40%; enquanto os países com níveis inferiores a 28% são: Uruguai e Venezuela.

Gráfico 4 – Estrutura da distribuição de renda por decil das residências na América Latina em torno de 2007

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

A notável disparidade distributiva que caracteriza os países da América Latina fica evidente ao comparar a relação de ingressos entre o decil mais rico e os quatro decis mais pobres, e entre os primeiros e quinto quintis. De acordo com o primeiro índice mencionado, o ingresso médio por pessoa das residências mais ricas supera em 17 vezes o ingresso médio das pessoas mais pobres. Esta relação é diferente entre os países latino-americanos, indo de aproximadamente 9 vezes na Venezuela e Uruguai para 25 vezes na Colômbia por exemplo. Já o ingresso *per capita* médio do quintil mais rico supera em 20 vezes ao do mais pobre, sendo que no Uruguai

essa diferença é de 10 vezes e em Honduras é de 33 vezes.

Gráfico 5 – Índices da distribuição de renda por decil das residências na América Latina em torno de 2007

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

A evolução da estrutura de ingresso e da distribuição de renda entre 2002 e 2007 mostra três situações claramente diferenciadas. Nove países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Venezuela) apresentaram uma importante redução da lacuna entre os grupos extremos da distribuição, tanto pelo aumento da participação dos ingressos dos grupos mais pobres como pela perda de participação do grupo situado na parte mais alta da distribuição. Nestes países, os 40% dos locais com menores ingressos por pessoa aumentou sua participação no ingresso total em pelo menos um ponto percentual, com destaque para a Venezuela que teve aumento de 4 pontos percentuais.

Um segundo grupo de países, constituído por Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru e Uruguai, caracteriza-se por um relativo estancamento de sua estrutura distributiva. Na maioria desses países, as diferenças de distribuição

apresentaram redução, no entanto, essas variações não foram suficientemente significativas.

Já o grupo formado por Guatemala, Honduras e República Dominicana apresentou piora na distribuição de renda.

Através da análise dos coeficientes de Gini referentes aos anos de 2001 e 2007 também é possível detectar situações diferenciadas entre os países analisados.

Tabela 4 – Coeficientes de Gini entre 2001 e 2007

Países	Gini		
	2001 – 2002	2005 - 2007	Variação
Argentina (pop. urbana)	0,578	0,519	89,8%
Bolívia	0,614	0,565	92,0%
Brasil	0,639	0,590	92,3%
Chile	0,564	0,522	92,6%
Colômbia	0,569	0,584	102,6%
Costa Rica	0,488	0,484	99,2%
Equador	0,513	0,540	105,3%
El Salvador	0,525	0,493	93,9%
Guatemala	0,542	0,585	107,9%
Honduras	0,588	0,580	98,6%
México	0,514	0,506	98,4%
Nicarágua	0,579	0,532	91,9%
Panamá	0,567	0,524	92,4%
Paraguai	0,570	0,539	94,6%
Peru	0,525	0,506	96,4%
Rep. Dominicana	0,537	0,556	103,5%
Venezuela	0,500	0,427	85,4%

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

Dez países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela) apresentaram redução do índice de Gini acima de 2,5 pontos percentuais no período analisado.

Outros quatro países (Colômbia, Equador, Guatemala e República Dominicana) apresentaram piora no índice de Gini superior a 2,5 pontos percentuais. Três países (Costa Rica, Honduras e México) apresentaram variações no coeficiente de Gini inferiores a 2,5 pontos percentuais, o que caracteriza um relativo

estancamento na estrutura distributiva.

Não foi possível fazer essa análise com o Uruguai porque os dados referentes aos anos de 2002 não estavam disponíveis. No entanto, o Uruguai apresentou coeficiente de Gini de 0,456 em 2007, o que corresponde ao segundo melhor da região, sendo superior apenas ao da Venezuela, cujo coeficiente era de 0,427 em 2007.

Gráfico 6 – Coeficientes de Gini entre 2001 e 2007

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

O documento *Panorama Social de América Latina 2008* destaca que a maior parte das melhoras na distribuição de renda nesse período foi originada pela evolução nos ingressos de trabalho. Os programas de transferências de renda também foram responsáveis pela melhora na distribuição em alguns países da região, com destaque para Brasil e México.

2.4 – Mercado de trabalho

No boletim *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, produzido

conjuntamente entre a CEPAL e a Organização Internacional do Trabalho – OIT foi apontado que após um período de cinco anos de crescimento econômico contínuo, a crise mundial começou a afetar as economias e os mercados de trabalho dos países latino-americanos.

Os dados apresentados no boletim foram produzidos a partir das estatísticas oficiais do mercado de trabalho dos países e apontam que mais de um milhão de empregos foram extintos na América Latina no primeiro trimestre de 2009. A CEPAL e a OIT estimam que a taxa média anual de desemprego urbano aumentará de 7,5% para um percentual entre 8,7% e 9,1%, representando um aumento de 2,8 a 3,9 milhões de novos desempregados na região que já contava com 15,9 milhões de desempregados em 2008.

A maioria dos países da América Latina apresentou piora nos níveis de desemprego no período analisado. Brasil e Colômbia registraram uma diminuição moderada nas taxas de ocupação, enquanto Chile, Equador, México e Peru apresentaram redução de mais de um ponto percentual. Argentina, Uruguai e Venezuela aumentaram as suas taxas de ocupação.

Essa piora nos índices de ocupação e desemprego representa uma perda nos avanços na geração de emprego, renda e trabalho decente conseguidos nos últimos anos na região, o que representará também um aumento nos índices de pobreza e da indigência.

Gráfico 7 – Taxa de ocupação urbana na América Latina (9 países) – primeiro trimestre de 2008 e 2009 (em percentual)

Fonte: CEPAL e OIT, com base nos dados oficiais sobre mercado de trabalho.

Gráfico 8 – Taxa de desemprego urbano na América Latina (9 países) – primeiro trimestre de 2008 e 2009 (em percentual)

Fonte: CEPAL e OIT, com base nos dados oficiais sobre mercado de trabalho.

2.5 – Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

De acordo com o *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009*, publicado pelo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o valor do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos países da América Latina e Caribe em 2009 era de 0,821, o que caracteriza a região como sendo de desenvolvimento humano elevado.

Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano para América Latina e Caribe – 2007

País	Posição do IDH	Valor do IDH	Índice de esperança de vida	Índice da educação	Índice do PIB	PIB per capita (dólares)
Argentina	49	0,866	0,836	0,946	0,815	13.238
Bolívia	113	0,729	0,673	0,892	0,624	4.206
Brasil	75	0,813	0,787	0,891	0,761	9.567
Chile	44	0,878	0,891	0,919	0,823	13.880
Colômbia	77	0,807	0,795	0,881	0,743	8.587
Costa Rica	54	0,854	0,896	0,883	0,782	10.842
Cuba	51	0,863	0,891	0,993	0,706	6.876
Equador	80	0,806	0,833	0,866	0,719	7.449
El Salvador	106	0,747	0,771	0,794	0,678	5.804
Guatemala	122	0,704	0,752	0,723	0,638	4.562
Haiti	149	0,532	0,600	0,588	0,408	1.155
Honduras	112	0,732	0,783	0,806	0,607	3.796
México	53	0,854	0,850	0,886	0,826	14.104
Nicaragua	124	0,699	0,795	0,760	0,542	2.570
Panamá	60	0,842	0,888	0,878	0,790	11.391
Paraguai	101	0,761	0,778	0,871	0,633	4.433
Perú	78	0,806	0,800	0,891	0,728	7.836
Uruguai	50	0,865	0,852	0,955	0,788	11.216
Venezuela	58	0,844	0,811	0,921	0,801	12.156
América Latina e Caribe	-	0,821	0,806	0,886	0,770	10.077

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (PNUD, 2009. p. 171 – 174).

A América Latina possui doze países classificados como sendo de desenvolvimento elevado pela PNUD: Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Venezuela, Brasil, Peru, Colômbia e Equador.

Paraguai, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Bolívia, Guatemala e Haiti são classificados como sendo de desenvolvimento médio.

Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano para América Latina e Caribe – 2007

País	Posição do IDH	Valor do IDH
Chile	44	0,878
Argentina	49	0,866
Uruguai	50	0,865
Cuba	51	0,863
Costa Rica	54	0,854
México	53	0,854
Venezuela	58	0,844
Panamá	60	0,842
América Latina e Caribe	-	0,821
Brasil	75	0,813
Perú	78	0,806
Colômbia	77	0,807
Equador	80	0,806
Paraguai	101	0,761
El Salvador	106	0,747
Honduras	112	0,732
Bolívia	113	0,729
Guatemala	122	0,704
Nicaragua	124	0,699
Haiti	149	0,532

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Na análise da evolução do IDH no período de 32 anos de 1975 a 2007, podemos constatar que todos os países da América Latina e Caribe apresentaram melhora no índice.

Bolívia, Honduras e Guatemala tiveram variação positiva no IDH no período de 32 anos superior 30%. Guatemala, Equador, El Salvador, Brasil, Peru, Chile, México e Colômbia tiveram variação positiva entre 20% e 30%. Nicarágua, Panamá e Venezuela tiveram variação entre 15% e 20%. Argentina, Costa Rica, Paraguai e Uruguai tiveram variação inferior a 15%. Não foi possível calcular a variação no período para Cuba e Haiti.

Tabela 7 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano para América Latina e Caribe de 1975 a 2007

País	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	Variação (2007/1975)
Argentina	0,790	0,804	0,811	0,813	0,836	0,862	0,869	0,866	9,6%
Bolívia	0,519	0,553	0,580	0,606	0,639	0,677	0,695	0,729	40,5%
Brasil	0,649	0,685	0,700	0,723	0,753	0,789	0,800	0,813	25,3%
Chile	0,708	0,743	0,761	0,788	0,819	0,845	0,867	0,878	24,0%
Colômbia	0,663	0,694	0,709	0,729	0,753	0,772	0,791	0,807	21,7%
Costa Rica	0,746	0,772	0,774	0,794	0,814	0,830	0,846	0,854	14,5%
Cuba	-	-	-	-	-	-	0,838	0,863	-
Equador	0,636	0,678	0,699	0,714	0,734	-	0,772	0,806	26,7%
El Salvador	0,595	0,590	0,611	0,653	0,692	0,716	0,735	0,747	25,5%
Guatemala	0,514	0,550	0,566	0,592	0,626	0,667	0,689	0,704	37,0%
Haiti	-	0,442	0,462	0,472	0,487	-	0,529	0,532	-
Honduras	0,528	0,578	0,611	0,634	0,653	0,668	0,700	0,732	38,6%
México	0,694	0,739	0,758	0,768	0,786	0,814	0,829	0,854	23,1%
Nicarágua	0,583	0,593	0,601	0,610	0,637	0,671	0,710	0,699	19,9%
Panamá	0,718	0,737	0,751	0,752	0,775	0,797	0,812	0,842	17,3%
Paraguai	0,667	0,701	0,707	0,718	0,737	0,749	0,775	0,761	14,1%
Peru	0,647	0,676	0,699	0,710	0,737	0,763	0,773	0,806	24,6%
Uruguai	0,762	0,782	0,787	0,806	0,821	0,842	0,852	0,865	13,5%
Venezuela	0,723	0,737	0,743	0,762	0,770	0,776	0,792	0,844	16,7%

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

3 – OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM's) E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

Os programas de transferências de renda implantados na América Latina destinados às famílias em situação de pobreza e pobreza extrema possuem dois objetivos centrais: o alívio da pobreza no curto prazo, por meio das transferências de renda; e o combate à transmissão entre gerações familiares da pobreza e da miséria, através da exigência do cumprimento de contrapartidas que buscam incentivar as famílias a realizarem investimentos em capital humano (MORLEY, 2004; BRITTO, 2006; RIBAS; SOARES; HIRATA, 2008; VILLATORO, 2008; SOARES; ZEPEDA, 2008).

Nesse sentido, os programas de transferências de renda latino-americanos impactam os indicadores de cinco objetivos de desenvolvimento do milênio:

- ODM1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome
- ODM2 – Atingir o ensino básico universal

- ODM3 – Promover a igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres
- ODM4 – Reduzir a mortalidade infantil
- ODM5 – Melhorar a saúde materna

O impacto no primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio está diretamente relacionado com as transferências monetárias que visam ao alívio da pobreza no curto prazo, enquanto os demais objetivos de desenvolvimento do milênio apontados são impactados pela exigência de contrapartidas dos programas.

A análise da evolução dos indicadores dos objetivos de desenvolvimento do milênio para os países da América Latina e Caribe é feita periodicamente pela CEPAL e são publicadas nos *Reportes periódicos de evance en los ODM's en América Latina y el Caribe*. De acordo com os relatórios publicados pela CEPAL em 2008 os programas de transferência de renda influenciaram os seguintes indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio dos países latino-americanos:

3.1 – ODM1: Erradicar a extrema pobreza e a fome

Meta 1: Reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC (paridade do poder de consumo) por dia.

Indicador 1A: Proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.

O *Reporte periódico de evance en el ODM1 en América Latina y el Caribe* da CEPAL aponta que esse objetivo é avaliado a partir do parâmetro das linhas de pobreza, sendo que o Banco Mundial considera como sendo extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de um dólar PPC diário, e a CEPAL utiliza as linhas de extrema pobreza oficiais definidas por cada país a partir das cestas de consumo básicas.

Ambas as metodologias de mensuração têm suas vantagens, sendo que a utilizada pelo Banco Mundial permite comparar em termos absolutos as diferentes realidades dos países de todo o mundo, enquanto a da CEPAL permite mensurações mais pertinentes a cada contexto.

A América Latina alcançou um importante avanço na meta de reduzir a pobreza extrema. Transcorridos 76% do tempo estabelecido para o cumprimento da meta, o índice de indigência foi reduzido em 9,9 pontos percentuais, o que corresponde a uma redução de 44% no índice, cuja meta é de 50% até 2015.

No entanto, esta evolução regional apresenta diferenças significativas entre os países e está sendo influenciada pelas importantes melhoras dos índices de pobreza do Brasil e do México, que reúnem aproximadamente 55% da população latino-americana (LEON, 2008. p 17).

Entre os anos de 1990 e 2007, Brasil e México apresentaram redução do índice de indigência de 63,7% e 56,4% respectivamente, superando as metas estabelecidas para o ano de 2015. As outras regiões latino-americanas apresentaram reduções mais modestas: América Central (-26,3%), Comunidade Andina (-35,4%) e MERCOSUL sem Brasil (-31,9%).

Tabela 8 – Distribuição da população indigente na América Latina por sub-regiões de 1990 a 2007 em porcentagem

País ou região	1990	2000	2002	2005	2007	Variação
Brasil	23,4	13,1	13,8	12,9	8,5	-63,7%
Comunidade Andina	24,3	24,5	25,7	22,3	15,7	-35,4%
México	18,8	15,2	12,6	11,0	8,2	-56,4%
MERCOSUL	11,6	9,8	17,3	10,4	7,9	-31,9%
América Central	38,8	31,7	31,8	31,6	28,6	-26,3%
América Latina	22,5	18,5	19,4	15,4	12,6	-44,0%

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

As curvas de distribuição da população indigente na América Latina de 1990 a 2007 mostram a tendência de redução da proporção de indigentes em todas as sub-regiões.

Em 2002 observou-se aumento da proporção de indigentes em comparação com o ano de 2000 em todas as sub-regiões, exceto no México. A região mais afetada pelo aumento da indigência em 2002 foi o MERCOSUL com 7,5 pontos percentuais.

Gráfico 9 – Curvas de distribuição da população indigente na América Latina por sub-regiões de 1990 a 2007 em porcentagem

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações das pesquisas de despesas domiciliares dos países da região.

Indicador 1B: Coeficiente de hiato da pobreza.

As análises para mensurar o hiato de pobreza são feitas através da avaliação do percentual de recursos totais que são captados pelos distintos grupos de ingresso e pelo coeficiente de Gini.

Ambos os indicadores apresentaram melhoras no conjunto dos países da América Latina, embora haja disparidades significativas entre os países. Mais uma vez, as melhoras observadas no Brasil e no México influenciaram positivamente os indicadores da América Latina de forma geral.

Indicador 1C: Participação dos 20% mais pobres da população na renda ou no consumo nacional.

Essa análise é feita através da mensuração do ingresso *per capita* médio do

quintis. Na América Latina, apesar dos avanços observados nos últimos anos, a renda média do quintil mais rico supera em 20 vezes a do mais pobre.

Meta 2: Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.

Indicador 2B: Razão entre emprego e população de ambos os sexos.

A redução da pobreza e da pobreza absoluta não pode ser atingida sem um sistema trabalhista completo e trabalho decente para todos. A proporção da população economicamente ativa que está empregada é um bom indicador da capacidade de uma economia em criar empregos. No entanto, não há um indicador para uma taxa de emprego/ população ótima. Países desenvolvidos têm taxas de ocupação inferiores às dos países em desenvolvimento porque os níveis de produtividade e salários médios maiores demandam menos mão-de-obra para atingir as necessidades da população (NAÇÕES UNIDAS, 2008. p 8).

A análise das taxas de ocupação demonstra que na maioria das regiões analisadas do planeta entre 55% e 75% da população economicamente ativa está trabalhando. No entanto, o percentual de mulheres trabalhando é significativamente inferior ao dos homens em todas as regiões.

Cerca de 60% da população economicamente ativa da América Latina estava trabalhando em 2007, sendo que desse total 74% dos homens e apenas 47% das mulheres estavam trabalhando.

Essa diferença entre homens e mulheres no mercado de trabalho impacta diretamente o objetivo de desenvolvimento do milênio 3 (ODM3) que é o de promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.

De acordo com *The Millenium Development Goals Report 2008* publicado pelas Nações Unidas, nunca as mulheres tiveram tantas oportunidades de trabalho remunerado como agora. De maneira geral, as mulheres estavam ocupando aproximadamente 40% dos trabalhos remunerados em 2006, excluindo a agricultura, representando um avanço de cinco pontos percentuais na comparação com 1990.

Na América Latina, as mulheres ocupavam aproximadamente 42% dos trabalhos remunerados, excluindo a agricultura, em 2006, contra 36% em 1990. No

entanto, a ONU estima que aproximadamente dois terços das mulheres nos países em desenvolvimento trabalham em situação de risco e com salários insuficientes.

Gráfico 10 – Proporção da população economicamente ativa que está trabalhando - 2007

Fonte: Nações Unidas – The Millennium Development Goals Report 2008

Indicador 2C: Porcentagem de pessoas empregadas com renda inferior a um dólar PPC por dia.

Apenas o trabalho remunerado não é a resposta para reduzir a pobreza. O trabalho deve fornecer também certo nível de segurança. As pessoas que trabalham e que vivem em uma residência onde cada membro recebe menos de um dólar PPC por dia são consideradas “trabalhadores pobres” (NAÇÕES UNIDAS, 2008. p. 9).

Na América Latina, cerca de 8% dos trabalhadores viviam com menos de um dólar PPC por dia em 2007, representando um avanço em relação a 1997 quando a proporção era de 11,6% dos trabalhadores.

Gráfico 11 – Proporção de trabalhadores recebendo menos de um dólar PPC por dia – 1997 e 2007

Fonte: Nações Unidas – The Millennium Development Goals Report 2008

A ONU estima que quatro milhões de empregos geram pouco alívio na pobreza no mundo atual por causa das baixíssimas remunerações. A proporção da força de trabalho global que recebe seu sustento através de trabalho vulnerável tem decaído vagarosamente, de 53% em 1997 para 50% em 2007. Aproximadamente 1,5 bilhões de trabalhadores permanecem em empregos instáveis e inseguros. Na América Latina, 33% da força de trabalho se encontrava nessa situação em 2007. (NAÇÕES UNIDAS, 2008. p.10)

Gráfico 12 – Proporção de trabalhadores recebendo menos de um dólar PPC por dia – 1997 e 2007

Fonte: Nações Unidas – The Millennium Development Goals Report 2008.

Meta 3: Reduzir pela metade a proporção da população que sofre de fome.

Indicador 3A: Prevalência de crianças (com menos de 5 anos) abaixo do peso.

No estudo *Estimates of Global Prevalence of Childhood Underweight in 1990 to 2015* publicado no *The Journal of the American Medical Association – JAMA* em 2004, os autores estimaram que a ocorrência de crianças abaixo do peso no mundo irá declinar de 26,5% em 1990 para 17,6% em 2015, uma redução de 34%. Nos países em desenvolvimento esse declínio foi estimado de 30,2% para 19,3%, uma redução de 36%. Na América Latina, foi estimada a redução da ocorrência de criança abaixo do peso de 8,7% em 1990 para 3,4% em 2015, uma redução de 61% (DE ONIS; BLOSSNER; *et al*, 2004. p 5).

Gráfico 13 – Proporção crianças de 0 a 5 anos de idade abaixo do peso na América Latina e Caribe – 1990 a 2015 (estimativa)

Fontes: Elaboração própria com informações contidas nos estudos: *Estimates of Global Prevalence of Childhood Underweight in 1990 and 2015 – JAMA* e *Methodology for estimating regional and global trends of child malnutrition - IJE Advance Access*.

Gráfico 14 – Número de crianças (em milhões) de 0 a 5 anos de idade abaixo do peso na América Latina e Caribe – 1990 a 2015 (estimativa)

Fontes: Elaboração própria com informações contidas nos estudos: *Estimates of Global Prevalence of Childhood Underweight in 1990 and 2015 – JAMA* e *Methodology for estimating regional and global trends of child malnutrition - IJE Advance Access*.

Indicador 3B: Proporção da população que não atinge o nível mínimo de consumo de calorias.

A evolução do nível mínimo de consumo de calorias é bastante heterogênea entre os países da América Latina e Caribe. Alguns países como Chile, Cuba, Peru e Uruguai já tinham atingido ou superado suas metas em 2002 enquanto Argentina, Guatemala, República Dominicana e Venezuela tinham apresentado piora nos seus indicadores no mesmo ano em comparação com 1990.

Tabela 9 – Proporção da população abaixo do nível mínimo de consumo de calorias

		1990	2002	Meta para 2015	Atingimento até 2002 (%)	Quanto falta?	Sinal de progresso até 2002
1	Argentina	2,5	3	1,3	-38,5%	138,5%	☹
2	Bahamas	9	8	4,5	22,2%	77,8%	☹
3	Bolívia	28	23	14,0	35,7%	64,3%	☹
4	Brasil	12	7	6,0	83,3%	16,7%	😊
5	Chile	8	4	4,0	100,0%	0,0%	😊
6	Colômbia	17	13	8,5	47,1%	52,9%	😊
7	Costa Rica	6	5	3,0	33,3%	66,7%	☹
8	Cuba	7	2,5	3,5	128,6%	-28,6%	😊
9	Equador	8	6	4,0	50,0%	50,0%	😊
10	El Salvador	12	11	6,0	16,7%	83,3%	☹
11	Guatemala	16	22	8,0	-75,0%	175,0%	☹
12	Haiti	65	45	32,5	61,5%	38,5%	😊
13	Honduras	23	23	11,5	0,0%	100,0%	☹
14	Jamaica	14	9	7,0	71,4%	28,6%	😊
15	México	5	5	2,5	0,0%	100,0%	☹
16	Nicarágua	30	27	15,0	20,0%	80,0%	☹
17	Panamá	21	23	10,5	-19,0%	119,0%	☹
18	Paraguai	18	15	9,0	33,3%	66,7%	☹
19	Peru	42	12	21,0	142,9%	-42,9%	😊
20	República Dominicana	27	29	13,5	-14,8%	114,8%	☹
21	Uruguai	7	2,5	3,5	128,6%	-28,6%	😊
22	Venezuela	11	18	5,5	-127,3%	227,3%	☹

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, com base nas tabulações da Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

3.2 – ODM2: Atingir o ensino básico universal

Meta 1: Garantir que todas as crianças de ambos os sexos terminem o ciclo completo do ensino básico.

O segundo objetivo de desenvolvimento do milênio reflete o compromisso da comunidade internacional em alcançar o ensino universal da educação primária como forma de promover a equidade e a inclusão social, reduzir a pobreza extrema e avançar na materialização de uma ampla gama de direitos econômicos, sociais e culturais para todos os meninos e meninas do mundo (VILLATORO, 2007. p. 9).

Indicador 1A: Taxa líquida de matrícula no ensino primário.

A taxa de matrícula líquida no ensino primário na América Latina para ambos os sexos subiu 8,31 pontos percentuais entre os anos de 1991 e 2006.

Gráfico 15 – Evolução da taxa líquida de matrícula no ensino básico na América Latina e Caribe – 1991, 2000 e 2006 – em percentual

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL sobre a base da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO

Indicador 1B: Proporção de alunos que iniciam e concluem o ensino básico.

A análise da proporção de alunos que iniciam e concluem o ensino primário é bastante heterogênea nos países da América Latina e Caribe. Países como Argentina e Chile apresentaram piora na comparação entre os anos de 2000 e 2005, enquanto Brasil apresentou pequena melhora e México melhora significativa no mesmo período.

Tabela 10 – Proporção de alunos que iniciaram e terminaram o ensino primário na América Latina – 2000 e 2005

		2000	2005	Variação	Sinal de progresso até 2002
1	Argentina	90,88	86,84	-4,45%	☹
2	Bolívia	74,39	82,45	10,83%	☺
3	Brasil	79,89	80,46	0,71%	☺
4	Chile	99,51	98,43	-1,09%	☹
5	Colômbia	60,93	81,74	34,15%	☺
6	Costa Rica	90,47	90,45	-0,02%	☹
7	Cuba	92,57	97,07	4,86%	☺
8	El Salvador	64,08	67,29	5,01%	☺
9	Equador	75,68	75,57	-0,15%	☹
10	Guatemala	50,32	63,28	25,76%	☺
11	México	87,34	92,14	5,50%	☺
12	Nicarágua	51,81	50,19	-3,13%	☹
13	Panamá	86,21	85,24	-1,13%	☹
14	Paraguai	72,57	83,98	15,72%	☺
15	Peru	80,89	84,89	4,94%	☺
16	República Dominicana	72,08	61,13	-15,19%	☹
17	Uruguai	86,64	92,44	6,69%	☺
18	Venezuela	88,05	90,05	2,27%	☹

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL sobre a base da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO

De acordo com o estudo *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos*, publicado pela UNESCO, 91,3% das pessoas entre 15 e 19 anos concluíram o ensino primário na região como um

todo. No entanto, cerca de 4,5 milhões de pessoas nessa mesma faixa etária não finalizaram o nível primário de educação na América Latina e Caribe, e desse total 42,9% são jovens brasileiros e mexicanos (UNESCO, 2008. p 95).

Indicador 1C: Taxa de alfabetização na faixa etária entre 15 e 24 anos.

A grande maioria dos países da América Latina e Caribe possui taxa de alfabetização acima de 95% na faixa etária entre 15 e 24 anos.

Tabela 11 – Proporção de alunos que iniciaram e terminaram o ensino primário na América Latina – 2000 e 2005

		2000 - 2002	2004 - 2006
1	Argentina	98,9	-
2	Bolívia	97,3	-
3	Brasil	94,2	96,8
4	Chile	99,0	-
5	Colômbia	-	98,0
6	Costa Rica	97,6	-
7	Cuba	100,0	-
8	El Salvador	-	88,5
9	Equador	96,4	-
10	Guatemala	82,2	-
11	México	96,6	97,6
12	Nicarágua	86,2	-
13	Panamá	96,1	-
14	Paraguai	-	95,9
15	Peru	-	97,1
16	República Dominicana	94,2	-
17	Uruguai	98,6	-
18	Venezuela	97,2	-

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD

3.3 – ODM3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres

Meta 1: Eliminar a disparidade entre os sexos nos ensinos primário e secundário.

Para avaliação desta meta, são considerados três indicadores que avaliam a participação das mulheres nos diferentes níveis educacionais, no mercado de trabalho e na política.

Indicador 1A: Relação entre meninas e meninos no ensino básico, médio e superior.

De acordo com o relatório *Reporte periódico de avance en el ODM3 en América Latina y el Caribe* de 2008, a grande maioria dos países da região não apresenta disparidades significativas em relação a gênero nos três níveis educacionais avaliados - ensino fundamental, médio e superior. De fato, as mulheres são maioria nos três níveis educacionais na maioria dos países latino-americanos (CEPAL, 2008e).

No programa de transferência de renda PROGRESA/Oportunidades do governo mexicano, existe um componente de discriminação positiva que beneficia o gênero feminino. Após constatação de que a proporção de meninas que desistem da escola a partir do primeiro ano do ensino secundário é maior do que a de meninos, o governo mexicano passou a adotar um valor de benefícios superior para as meninas (LEVY, 2006. p.23).

3.4 – ODM4: Reduzir a mortalidade infantil

Meta 1: Reduzir em dois terços a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

Para avaliação desta meta, são considerados três indicadores que avaliam em grande parte o nível de desenvolvimento social e, em particular, da disponibilidade, utilização e acesso ao sistema de saúde, e de atenção nutricional, sanitária e de proteção por parte da população, sobretudo as crianças, evidenciando o estágio em que uma sociedade tem e exerce o direito humano mais fundamental à vida e à saúde.

Em nível internacional, existe consenso de que o cumprimento do ODM4 só será possível se forem diminuídas as iniquidades e os esforços se concentrarem em reduzir as taxas dos grupos mais excluídos e vulneráveis (MAREN; *et al.* 2007. p.8).

.

Indicador 1A: Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos.

A análise da evolução da taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade para cada mil nascimentos na América Latina e Caribe demonstra evolução significativa na região com redução de 82,5% na taxa entre 1960 e 2006. Já entre 1990 e 2006 o indicador apresentou melhora de 50,91%, sendo a terceira maior redução no mundo.

A meta para 2015 para a América Latina é de 18,3 mortes para cada mil nascimentos, o que indica que em 2006 a região já havia atingido aproximadamente 80% dessa meta (27 mortes para cada mil nascimentos), restando ainda 40% do tempo para a sua conclusão.

O *Reporte periódico de evance em el ODM4 en América Latina y el Caribe* da CEPAL aponta que apesar do avanço observado na região no que diz respeito à saúde infantil e do cenário positivo que se observa em países como Cuba e Chile que adotaram programas básicos de saúde, se o ritmo de redução for mantido pelos países desde 1990, 13 deles serão incapazes de atingir a meta estabelecida para 2015. Haiti, Guiana e Bolívia apresentam taxas de mortalidade de crianças menores de 5 anos superiores a 50 por cada mil nascimentos, sendo o ritmo de progresso muito lento, situação que afeta principalmente a população infantil mais vulnerável (CEPAL, 2008f).

Os partos em situações inadequadas, as doenças infecciosas e parasitárias e as doenças diarréicas são as causas de grande parte das mortes de menores de cinco anos de idade. Outros fatores que contribuem com esta situação são a falta de água potável e de saneamento básico adequados.

Gráfico 16 – Evolução da taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade – de 1960 a 2006

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL sobre a base do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF

Dentre as regiões em desenvolvimento do mundo a América Latina e Caribe registram as segundas melhores taxas de mortalidade entre os menores de cinco anos no mundo, com 27 mortes para cada mil nascimentos. No entanto, esse valor ainda está muito longe do observado nos países desenvolvidos que registram 6 mortes para cada mil nascimentos (CEPAL, 2008f).

Gráfico 17 – Taxa de mortalidade infantil para cada mil nascimentos – 1990, 2000 e 2006

Fonte: Nações Unidas – The Millennium Development Goals Report 2008

Indicador 1B: Taxa de mortalidade infantil.

A análise dos índices de mortalidade infantil é bastante heterogênea nos países da América Latina e Caribe. No ritmo atual a região não conseguirá atingir a meta estabelecida para o ano de 2015, apesar das melhoras em um conjunto significativo de países.

A América Central e o Caribe são as regiões que estão encontrando as maiores dificuldades para evoluir nesse indicador, enquanto que a maioria dos países da América do Sul apresentou resultados dentro da meta.

Países com percentual significativo na população da região como México e Colômbia apresentaram resultados insatisfatórios e acabaram influenciando o indicador da região como um todo.

Tabela 11 – Taxa de mortalidade infantil por mil nascimentos na América Latina e Caribe – 1990, 2000 e 2006

		1990	2000	2006	Meta para 2015
1	Argentina	25	17	14	8,3
2	Bolívia	89	63	50	29,7
3	Brasil	48	27	19	16,0
4	Chile	18	10	8	6,0
5	Colômbia	26	20	17	8,7
6	Costa Rica	16	13	11	5,3
7	Cuba	11	7	5	3,7
8	El Salvador	47	29	22	15,7
9	Equador	43	27	21	14,3
10	Guatemala	60	39	31	20,0
11	México	42	32	29	14,0
12	Nicarágua	52	34	29	17,3
13	Panamá	27	20	18	9,0
14	Paraguai	33	23	19	11,0
15	Peru	58	33	21	19,3
16	República Dominicana	50	33	25	16,7
17	Uruguai	20	14	11	6,7
18	Venezuela	27	21	18	9,0
	América Latina e Caribe	43	22	29	14,3

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL sobre a base do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF

Indicador 1C: Proporção de crianças de 1 ano de idade vacinadas contra o sarampo.

A América Latina e Caribe atingiram níveis de imunização contra sarampo de 93% em 2006, superando a meta de 90% para 2010, sendo essa cobertura superior a qualquer outra região do planeta, superando inclusive os países desenvolvidos. Apesar disso, 10 países precisam melhorar os níveis de cobertura para atingir o objetivo em 2010: Venezuela, Bolívia, Haiti, Suriname, Jamaica, Paraguai, Colômbia, Bahamas, Trinidad e Tobago e Costa Rica (CEPAL, 2008f).

3.5 – ODM5: Melhorar a saúde materna

Meta 1: Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna.

A mortalidade materna é considerada um grave problema de saúde pública, revelando profundas desigualdades nas condições de vida da população, e na

saúde das mulheres em idade reprodutiva. Apesar de a mortalidade materna afetar a todos os extratos sociais, ela se concentra especialmente nas mulheres que vivem em condições de pobreza, as quais possuem um limitado acesso aos serviços de saúde, baixa qualidade na atenção quando têm acesso, e falta de controle pré-natal e atenção em emergências obstetrícias (NAÇÕES UNIDAS, 2008. p 49).

Indicador 1A: Taxa de mortalidade materna.

A taxa de mortalidade materna corresponde ao número de mulheres que faleceram por alguma causa relacionada ou agravada pela gravidez e o parto, ou antes de transcorrido 42 dias de terminada a gravidez, e é calculada para cada 100.000 nascidos vivos (CEPAL, 2008g).

De acordo com dados da CEPAL, houve na região América Latina e Caribe uma redução de 180 mortes para cada 100.000 nascidos vivos em 1990 para 130 mortes em 2005. Apesar da evolução, a região não conseguirá atingir a meta de 45 mortes para cada 100.000 nascidos vivos em 2015 se esse ritmo for mantido.

Indicador 1B: Proporção de partos assistidos por profissional de saúde qualificado.

Um dos fatores determinantes para a mortalidade materna são as condições que os partos são feitos, especialmente nas áreas rurais. A falta de atenção por parte de profissionais capacitados e a falta de equipamentos e medicamentos adequados na hora do parto constituem um grande risco para a saúde materna.

Os dados para medir esse indicador provêm de pesquisas de demografia e saúde realizadas pelos países, mas não existe padronização dessas pesquisas, nem mesmo em relação ao tempo de aplicação. Considerando tais limitações, é possível afirmar que a América Latina e Caribe têm evoluído bastante no que se refere à atenção profissional durante o parto, passando de 68% em 1990 para 88% em 2006. Os dados indicam ainda que em 70% dos 39 países da região que contam com esses dados, mais de 90% dos partos recebem assistências adequadas (CEPAL, 2008g).

Meta 2: Alcançar o acesso universal à saúde reprodutiva.

Um fator muito importante para a saúde materna é o acesso irrestrito à saúde reprodutiva que engloba desde de planejamento familiar e uso de anticoncepcionais até o acompanhamento da saúde da mulher e do bebê durante todo o período de gravidez.

Indicador 2A: Porcentagem de mulheres de 15 a 49 anos que usam métodos contraceptivos.

A saúde reprodutiva implica que as pessoas têm liberdade de decidir quando se reproduzirem. Acessar métodos de planejamento familiar permite que as mulheres possam combinar o desejo de constituir família com a capacidade de trabalhar e ter acesso a renda própria ou continuar com a sua educação (ZAPATA, 2007. p 43).

O uso de métodos contraceptivos constitui um fator importante na saúde da mulher e na redução da gravidez indesejada. Na América Latina e Caribe Brasil, Colômbia, Costa Rica e Uruguai possuem porcentagem de uso de métodos contraceptivos superiores a 75%. A média da região é de 71,4%.

Tabela 11 – Percentual de uso de métodos contraceptivos na América Latina e Caribe

		Projeção de uso (%)	Ano da pesquisa
1	Argentina	65,3	2001
2	Bolívia	58,4	2003/04
3	Brasil	76,7	1996
4	Chile	60,7	2001
5	Colômbia	78,2	2004/05
6	Costa Rica	80,0	1999
7	Cuba	73,3	2000
8	El Salvador	67,2	2002/03
9	Ecuador	72,7	2004
10	Guatemala	43,3	2002
11	México	70,9	2006
12	Nicarágua	68,6	2001
13	Panamá	-	-
14	Paraguai	72,8	2004
15	Peru	71,3	2004/06
16	República Dominicana	69,8	2002
17	Uruguai	77,0	2004
18	Venezuela	70,3	1998
	América Latina e Caribe	71,4	2001

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL sobre a base das Nações Unidas, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População. Uso de anticoncepcionais no mundo 2007.

Indicador 2B: Taxa de natalidade entre adolescentes.

Na América Latina, os altos índices de gravidez entre adolescentes predominantes desde 1990 não têm diminuído significativamente apesar da redução da taxa de natalidade total da região.

A taxa latino-americana de natalidade entre adolescentes em 2006 era de 73 nascimentos para cada mil mulheres, a segunda maior no planeta. O indicador apresentou melhora reduzida em relação a 1990 quando era de 77 nascimentos para cada mil mulheres.

A gravidez na adolescência contribui com o ciclo de mortes maternas e mortalidade infantil. Mães adolescentes perdem oportunidades educacionais e no mercado de trabalho. Uma criança nascida de uma adolescente provavelmente será privada dos benefícios passados de mães bem educadas para seus filhos (NAÇÕES UNIDAS, 2008b. p27).

Indicador 2C: Cobertura de atendimento pré-natal (pelo menos uma consulta e pelo menos quatro consultas).

A América Latina e Caribe têm apresentado desde 1990 altas taxas de cobertura de atendimento pré-natal. Atualmente, dos 23 países que possuem essa informação 20% atingiu uma cobertura de uma consulta de 100% e outros 17 superam 90% de cobertura (CEPAL, 2008g).

Indicador 2D: Necessidades não atendidas em planejamento familiar.

Exercer os direitos sexuais e reprodutivos é essencial para a igualdade de gênero e a autonomia da mulher. A saúde reprodutiva implica que as pessoas têm a liberdade de decidir quando se reproduzirem (ZAPATA, 2007. p 43).

O acesso a métodos de planejamento familiar permite que as mulheres tenham oportunidades de continuar seus estudos e, conseqüentemente, aumentar a renda familiar.

Estudos mostram que as mulheres que são mães antes dos 20 anos de idade alcançam níveis de educação muito menores do que as mulheres que postergam esta decisão. As duas principais razões para mulheres jovens não completarem o ensino fundamental são casamento e gravidez. A maioria das mulheres não retorna para a escola depois de se tornarem mães e mulheres que não terminam a escola têm menos oportunidades de emprego, menos renda e têm o risco de se manter na pobreza aumentado (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2009).

3.6 – Os outros objetivos de desenvolvimento do milênio

Outra característica dos programas de transferências de renda latino-americanos é que a priorização para que as mulheres sejam as titulares para o recebimento dos benefícios e para o cumprimento das contrapartidas.

Nesse sentido, tais programas podem impactar ainda mais o terceiro objetivo de desenvolvimento do milênio (ODM3), que é o de promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, uma vez que como responsáveis pelo

recebimento dos benefícios, na grande maioria dos casos as mulheres, têm o poder de decisão sobre o orçamento familiar. No entanto, não há nenhuma meta ou indicador que permita identificar essa influência.

O sexto objetivo de desenvolvimento do milênio (ODM6) não é impactado de forma direta pelos programas de transferências de renda, mas o incentivo ao planejamento familiar e ao uso de métodos anticoncepcionais do ODM5 acabam ajudando a combater a AIDS.

O mesmo ocorre com o ODM7 que é impactado pelo ODM5 no sentido que a diminuição das taxas de natalidade acaba diminuindo a pressão sobre o meio ambiente (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2009).

CAPÍTULO 3 – OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

1 – A HISTÓRIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

1.1 – No mundo

As propostas para criação de programas de transferências de renda e os conseqüentes debates sobre a sua aplicação são antigos e marcados por pontos de vistas distintos.

Até o século XVI, a assistência aos mais desvalidos foi, na Europa, obra da caridade local privada, muitas vezes feita pelas organizações religiosas (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006. p36). O conceito de garantia de subsistência ainda era desconhecido e, portanto, não havia programas ou políticas com essa finalidade.

A primeira proposta de provisão pública de transferência de renda foi feita por Thomas More, no livro “Utopia”, publicado em 1516, que justificou a necessidade de uma renda mínima no diálogo entre o cardeal-arcebispo e o viajante português Rafael Hitlodeu sobre a pena de morte, no qual argumentava que seria preferível assegurar a subsistência de cada um, de modo que ninguém precisasse roubar para ser em seguida punido com execução (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006; SUPPLY, 2008).

“Neste caso, a morte é uma pena injusta e inútil; é bastante cruel para punir o roubo, mas bastante fraca para impedi-lo. O simples roubo não merece a força, e o mais horrível suplício não impedirá de roubar o que não dispõe de outro meio para não morrer de fome. (...) Fazeis sofrer aos ladrões pavorosos tormentos; não seria garantir a existência a todos os membros da sociedade, a fim de que ninguém se visse na necessidade de roubar, primeiro, e de morrer depois?” (MORE, 1516, p.27).

Nessa passagem Thomas More fez uma proposta de instituição de um programa de garantia de renda para todas as pessoas, como forma de suprir as necessidades básicas e de subsistência das pessoas.

Com base nas reflexões de Thomas More, seu amigo Juan Luís Vivès propôs a criação de um programa de renda mínima para o prefeito da cidade flamenga de Bruges em 1526 em seu livro “*De subventionem pauperum sive de humanis*

necessitabus". Tal proposta foi parcialmente implantada mais tarde na cidade de Ypres na Bélgica (SUPLICY; BUARQUE, 1997; VANDERBORGHT; PARIJS, 2006; SUPLICY, 2008).

Essa obra teve grande influência sobre diversas Leis de Assistência aos Pobres (*The Poor Laws*) na Grã-Bretanha e na Europa continental. Em 1531, algumas ações foram adotadas nos Países Baixos, e foram promulgadas leis de assistência aos pobres na Escócia, em 1579, e na Inglaterra, em 1601.

Essas leis passaram a permitir que as congregações religiosas levantassem recursos junto aos proprietários de terras com o objetivo de prover subsídios aos pobres, que deveriam estar disponíveis para trabalhar como forma de contrapartida (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006; SUPLICY, 2008).

No final do século XVIII, foi criado o Sistema *Speenhamland* na Grã-Bretanha, que concedia um auxílio monetário aos cidadãos afetados pela alta dos preços dos alimentos. A Lei *Speenhamland* foi promulgada em 1795 e modificou a política de proteção social, anteriormente regida pela Lei dos Pobres (*Poor Law*), e permitiu a inclusão dos trabalhadores capacitados para o trabalho ao sistema de proteção social que anteriormente era destinado somente às crianças carentes, inválidos e idosos. A Lei *Speenhamland* reconheceu também o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência (PEREIRA, 2000. p.103).

Os custos elevados e os desincentivos ao trabalho gerados pela Lei *Speenhamland* levaram à necessidade de revisão dessa política (MCKAY, 2009. p.132). A Lei *Speenhamland* foi alterada pela Lei Revisora da Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*) em 1834, que reintroduziu o confinamento dos pobres em albergues, estigmatizando-os, apresentando o critério da menor elegibilidade, ou seja, todos os benefícios deveriam ser menores que o salário mais baixo (PEREIRA, 2000. p.106).

No mesmo período, em 1796, o economista britânico Thomas Paine, um dos principais ideólogos da Revolução Francesa e da Revolução Norte-Americana, fez a primeira proposta para a concessão de uma renda mínima no continente americano no ensaio "*The Agrarian Justice*", onde afirmou que todos os indivíduos nascem no mundo com um direito inato a uma forma de propriedade ou equivalente, argumentando ainda que todos os proprietários de terras devem à comunidade um

aluguel pela terra que possuem e propôs a criação de um fundo nacional, o qual distribuiria dividendos a todos para compensação da perda de sua herança natural, que era a terra:

“Não se pode negar que a terra, em seu estado natural, não cultivada, era e continua a ser sempre propriedade comum da raça humana. (...) Portanto, todo proprietário de terras cultivadas deve à comunidade um aluguel do solo pela terra que detém, e é esse aluguel que deve compor o fundo proposto neste plano”. (PAINE, 1796).

A proposta de Thomas Paine era a de uma compensação monetária pela expropriação que o sistema de propriedade da terra havia feito, e considerava que todas as pessoas nascidas naquela localidade eram elegíveis naturalmente para os benefícios propostos:

“Tendo assim aberto o mérito do caso em poucas palavras, procederei ao plano que tenho a propor que é: criar um fundo nacional, do qual deverá ser paga a toda pessoa ao atingir a idade de 21 anos, a quantia de 15 libras esterlinas, como uma compensação parcial pela perda de sua herança natural resultante da implantação do sistema de propriedade fundiária. E também a quantia de 10 libras por ano, em caráter vitalício, para toda pessoa que tenha atualmente a idade de 50 anos e para todas as demais quando atingirem essa idade”. (PAINE, 1796).

Nesse ensaio, Thomas Paine, defendeu a transferência monetária como um direito aos cidadãos, não como uma caridade ou compensação apenas para as pessoas mais pobres da sociedade, servindo de base para os defensores da implantação da renda mínima de cidadania para toda a população de um país.

Sua análise parte do princípio de que as sociedades civilizadas são responsáveis pela geração da pobreza e desigualdade social:

“Para entender o que deve ser o estado da sociedade, é necessário ter alguma noção do estado natural e primitivo do homem, tal como ele é hoje em dia entre os índios da América do Norte. Não há naquela sociedade nenhum daqueles espetáculos de miséria humana que a pobreza e a necessidade apresentam aos nossos olhos em todas as cidades e ruas da Europa.

A pobreza é, portanto, uma coisa criada por aquilo que se chama de vida civilizada. Ela não existe em estado natural. Por outro lado, o estado natural não possui aquelas vantagens que provêm da agricultura, das artes, da

ciência e das manufaturas.

A vida de um índio são férias permanentes, se comparada à dos pobres da Europa. Por outro lado, parece ser abjeta se comparada à dos ricos. Portanto, a civilização, ou aquilo que se chama de civilização, tem operado de duas maneiras: tornou uma parte da sociedade mais rica e a outra mais pobre do que cada uma delas teria se tornado em estado natural.” (PAINE, 1796).

E ainda argumenta que sua proposta visa a minimizar os males das sociedades civilizadas ao mesmo tempo em que preserva seus benefícios:

“Por conseguinte, o que deve ser feito agora é remediar os males e preservar os benefícios da sociedade decorrente da passagem do estado natural para aquele chamado de estado civilizado. Assim sendo, o primeiro princípio da civilização deveria e ainda deve ser o de que a condição de cada pessoa nascida no mundo, depois de ter iniciado um estado de civilização, não deverá ser pior do que seria se ela tivesse nascido antes desse período.” (PAINE, 1796).

Em que pese a citação histórica de Paine e, ressalvado o fato de que aqui não se pretende fazer uma dissertação sobre o direito à propriedade, é importante contextualizar a natureza da propriedade privada nos dias de hoje.

Propriedade é instituição jurídica compreendida como o próprio direito exclusivo que se tem em caráter permanente sobre a coisa a que nos pertence. Assim, trata-se de uma instituição fundamental da vida econômica em regimes onde se impõe a garantia legal desse poder em benefício de seu proprietário por meio da propriedade privada.

Não-obstante, o direito à propriedade privada não é absoluto. Este sofre as restrições advindas do respeito aos direitos alheios ou fundadas no interesse coletivo, em obediência ao princípio da função social da propriedade. No Brasil, a legislação (sobretudo a Constituição Federal de 1988) legitima a intervenção estatal na esfera da propriedade privada na defesa de sua função social. Assim como o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, “o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade” (STF, 2004).

Assim, apesar de distante da proposta de Paine de uma compensação

monetária em face da expropriação que o sistema de propriedade de terras perpetua, é outrossim inegável que o sistema legal na atualidade não defende o direito de propriedade como um poder absoluto. Em princípio, este é cerceado pelo direito da coletividade nas hipóteses acima mencionadas.

Outros teóricos da Revolução Francesa desenvolveram os conceitos do direito à existência que fundamentam a renda mínima de cidadania, como é o exemplo da afirmação de Maximilien Robespierre de 1792: “De todos os direitos, o primeiro é o de existir. Portanto, a primeira lei social é aquela que garante a todos os membros da sociedade os meios para existir; todas as demais leis estão subordinadas a esta lei social” (ROBESPIERRE, 1792 *apud* SUPPLY, 2008. p.73).

No século XX Bertrand Russell propôs em 1918 em seu livro “*Caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo*”, um plano para distribuição de renda para suprir as necessidades de todos:

“Descrito em termos mais familiares, o plano que estamos advogando se resume, essencialmente, ao seguinte: que uma determinada e pequena renda, suficiente para o necessário, deva ser assegurada para todos, quer trabalhem ou não, e que uma renda maior – tanto maior quanto a soma total das utilidades produzidas o permitisse – deveria ser concedida àqueles que estivessem dispostos a entregar-se a algum trabalho que a comunidade reconhecesse como útil”. (RUSSELL, 1918. p.126).

Em 1935, James Edward Meade, economista britânico, ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1977, propôs a introdução de um dividendo social, quando escreveu o artigo “*Outline of an Economic Policy for a Labour Government*”. Neste artigo James Edward Meade apontou quatro elementos da política econômica que ele entendia que o futuro governo do Partido Trabalhista britânico deveria adotar: 1) a abolição do desemprego; 2) uma política tarifária para promoção da abolição do desemprego; 3) a socialização (nacionalização) de determinadas indústrias; e 4) o aumento da igualdade da distribuição da renda nacional (MEADE, 1935 *apud* CITIZEN’S INCOME NEWSLETTER, 2005. p.1). Ele propunha que os lucros gerados pelas empresas estatais nacionalizadas fossem utilizados para melhorar a distribuição de renda do país:

“Ao pagar uma parte menor ou maior dessa soma como forma de um dividendo social para os membros da comunidade, pode-se controlar a quantia da renda nacional gasta em consumo e a quantia destinada ao

desenvolvimento de capital. Quando mesmo taxas de juros muito baixas uma pequena taxa de desenvolvimento é lucrativa, uma grande proporção pode ser desembolsada como forma de um dividendo social; ao passo que se novos campos de desenvolvimento mais lucrativos aparecem uma parte muito maior pode ser destinada ao orçamento capital para este desenvolvimento capital”. (MEADE, 1935 *apud* CITIZEN’S INCOME NEWSLETTER, 2005. p.1).

Outros economistas contemporâneos a James Edward Meade propuseram a introdução de uma renda mínima, como por exemplo: Joan Violet Robinson que sugeriu no seu livro “*Introdução à teoria do emprego*” que fosse feito o pagamento pelo correio de uma libra a cada sábado para cada cidadão da Grã-Bretanha, o que poderia ser feito até por emissão de moeda, se necessário para estimular a demanda agregada.

Juliet Rhys Williams, escritora e economista independente britânica propôs em 1942 a criação de um novo contrato social na Grã-Bretanha através da publicação de um panfleto denominado “*Something to Look Forward*”. No ano seguinte foi publicado um livreto com as mesmas propostas sob o título “*Some Suggestions for a New Social Contract*” (MCKAY, 2009. p.169). Juliet Rhys Williams recomendou uma reestruturação profunda no sistema de seguridade social britânico, propondo transferências monetárias a todas as pessoas, substituindo todas as outras formas de assistência pública existentes:

“Em termos práticos, este contrato envolveria o pagamento de um ‘benefício médio’ do fundo público pago individualmente a todo homem, mulher e criança”. (RHYS WILLIAMS, 1943. p.145).

A proposta de Juliet Rhys Williams previa a exigência de uma única condicionalidade, que era a disponibilidade para o trabalho, uma vez que a economista se preocupava com o impacto de sua proposta na oferta de mão-de-obra:

“Os pagamentos estariam disponíveis imediatamente após a assinatura de um contrato, e a cada semana subsequente, desde que fosse comprovado, vamos dizer, uma vez por mês para o Ministério do Trabalho que o beneficiário estivesse totalmente ocupado, ou que se estivesse impedido de encontrar trabalho, então ele estaria disponível para aceitar um trabalho conveniente oferecido pelo Ministério”. (RHYS WILLIAMS, 1943. p.145 e 146).

Economistas de diferentes vertentes defenderam a adoção de políticas de transferências de renda. Economistas do socialismo de mercado estudaram e defenderam formas de garantir uma renda mínima de subsistência nas décadas de 30 e 40, como por exemplo: George Douglas Howard Cole (1935), que defendeu “ser necessário que toda pessoa tenha pelo menos uma renda mínima que possa ser destinada a comprar bens e serviços...”; e Oskar Ryszard Lange (1936) e Abba Ptachya Lerner (1944) que defenderam o pagamento de um dividendo social independente do trabalho feito por seus beneficiários (MCKAY, 2009. p.135 a 149; SUPLICY; MARGARIDO NETO, 1995. p.50 e 51).

Economistas liberais também defenderam tais programas. Em 1944, Friedrich August Von Hayek, economista austríaco, ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1974, publicou o *best-seller* “*O caminho da servidão*”, onde fez uma pequena apologia a um programa de renda mínima ao apontar que uma renda de subsistência deveria ser garantida a todos. No entanto, a compensação proposta para a implantação de um programa de renda mínima seria a extinção de todos os outros direitos dos cidadãos. George Joseph Stigler, ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1982, defendeu o imposto de renda negativo no artigo “*The Economics of Minimum Wage Legislation*” em 1946 (SUPLICY; BUARQUE, 1997; VANDERBORGHT; PARIJS, 2006; SUPLICY, 2008). Milton Friedman, ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1976, também defendeu uma política de impostos negativos no seu livro “*Capitalism and Freedom*” em 1962 (MCKAY, 2009. p. 176 e 177).

No período posterior à Primeira Guerra Mundial reacendeu-se na Europa e nos Estados Unidos o debate sobre a necessidade de se garantir uma renda mínima às famílias vivendo abaixo da linha da pobreza para que as mesmas pudessem ter garantias mínimas de cidadania e dignidade. Paulatinamente, surgiram experiências em alguns países europeus que mais tarde foram sendo adotadas por outros países da União Européia. As primeiras experiências foram feitas na Dinamarca em 1933, no Reino Unido em 1948, Alemanha em 1961 e Holanda 1963 e depois foram implantadas na Bélgica em 1974, Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986 e França em 1988 (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.3). Na Espanha, desde 1990, por meio de leis específicas em cada província, foram implantados programas de Renda Mínima de Inserção, e em Portugal o Programa de Renda Mínima Familiar foi introduzido em

1997 (ZIMMERMANN; SILVA, 2008).

Nos Estados Unidos, em 1968, John Kenneth Galbraith e os ganhadores do prêmio Nobel James Tobin e Paul A. Samuelson, organizaram um manifesto solicitando ao congresso norte-americano a aprovação de um sistema nacional de suplementação e garantia de renda. A mesma recomendação já havia sido expressa pela Comissão Heinemann, designada pelo presidente Lyndon Johnson para estudar medidas que deveriam ser instituídas pelos Estados Unidos de forma a promover a “guerra contra a pobreza” (SUPLICY; BUARQUE, 1997. p.82).

Em 1975, durante a administração de Gerald Ford, foi implantada uma forma de imposto de renda negativo, o Crédito do Imposto sobre Rendimentos Auferidos (*Earned Income Tax Credit – EITC*), que se tornou uma das formas mais importantes de auxílio à população mais pobre por parte do governo federal nos Estados Unidos. Em 1993, o EITC foi expandido pelo presidente Bill Clinton, tornando esse dividendo o mais importante programa de transferência de renda dos Estados Unidos (SUPLICY; BUARQUE, 1997. p.83).

Em 1982, começou a funcionar no Estado Alaska (Estados Unidos da América) o *Alaska Permanent Fund*, que paga um dividendo anual para todas as pessoas que residem legalmente há mais de seis meses no estado. O dividendo é calculado com base ao rendimento médio de cinco anos de um fundo que foi constituído e continua sendo alimentado com parte das receitas de extração do petróleo do estado (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006. p.61 e 62). Tal fundo foi criado em 1976 e permite que o Alaska seja o estado mais igualitário do país.

1.2 – Na América Latina e Caribe

Os Programas de Transferência de Renda são programas governamentais que efetuam transferências monetárias independentemente de prévia contribuição a pessoas ou famílias (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006).

Tais programas começaram a ser implantados na América Latina a partir de meados da década de 90 como ferramentas de combate à pobreza e à desigualdade social sendo, portanto, focalizados nas pessoas mais pobres, e apresentam em seu desenho a transferência monetária como forma de incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, com ênfase nas políticas de saúde, educação e trabalho

(SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008). Para isso, são exigidas contrapartidas dos beneficiários relativas à frequência escolar e acompanhamentos periódicos de saúde e, portanto, tais programas são chamados de Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Esses programas buscam combater a pobreza atuando no seu caráter multidimensional combinando objetivos de curto e longo prazos. As transferências monetárias amenizam os efeitos da pobreza no curto prazo, enquanto as condicionalidades de educação e saúde buscam a quebra do ciclo de transmissão inter-geracional da pobreza no longo prazo, através de investimentos em capital humano das famílias beneficiárias (MORLEY, 2004; BRITTO, 2006; RIBAS; SOARES; HIRATA, 2008; VILLATORO, 2008; SOARES; ZEPEDA, 2008).

Os dois principais programas na América Latina são o *PROGRESA/Oportunidades*, implantando no México em 1997, e o Programa Bolsa Família, implantado no Brasil em 2003, a partir da unificação de quatro Programas de Transferência Condicionada de Renda: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI de 1996, Programa Bolsa-Escola de 2001, Bolsa-Alimentação de 2001, Cartão Alimentação de 2003. Ambos os programas são de responsabilidade do governo federal de cada país e têm abrangência nacional, atendendo aproximadamente 5 milhões de domicílios no México e 11 milhões de domicílios no Brasil.

Outros Programas de Transferência de Renda foram implantados nos países da América Latina e Caribe, em sua maioria seguindo os modelos mexicano e brasileiro, com focalização na população mais pobre e exigindo-se contrapartidas dos beneficiários.

1.2.1 – No Brasil

As primeiras referências para criação de um programa de transferência de renda no Brasil são duas publicações – um artigo do economista Antonio Maria da Silveira, intitulado “Redistribuição de renda”, divulgado na Revista Brasileira de Economia em 1975 e um livro escrito por Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger com o título “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil”, publicado em 1978 (FONSECA, 2001. p.93).

Ambas as publicações mencionadas defendiam a introdução de um programa de imposto de renda negativo como forma de combate à pobreza e à desigualdade na distribuição da renda.

Antonio Maria da Silveira propôs a injeção de mais dinheiro na economia pelas mãos da população mais pobre. Isso deveria ser feito através da emissão de moeda pelo Tesouro Nacional e pela implantação de um sistema de imposto de renda negativo:

“A adoção de moeda como meio de distribuição de renda é independente da forma de redistribuição escolhida. O reconhecimento da necessidade de uma política de redistribuição e o seu atendimento é, certamente, de importância bem maior do que a forma escolhida para conduzi-la. (...) Defendemos o imposto de renda negativo como uma das principais formas, devendo coexistir com algumas das existentes em diversos países e substituir outras tantas” (SILVEIRA, 1976. p.31 e 32).

A outra referência da época, o livro de Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger, parte de um objetivo político que era a redemocratização do Brasil e, segundo os autores, era fundamental atacar o extremo grau de desigualdade da sociedade brasileira (LINHARES, 2005. p.46). Os autores propuseram um programa de renda mínima por meio de um imposto de renda negativo e a reforma agrária, como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade (SUPLICY; MARGARIDO NETO, 1995. p.51 e 52).

Nos anos seguintes, essas propostas de programas de transferências de renda não ultrapassaram os círculos mais restritos, mas tais formulações acabaram influenciando futuros programas.

Em abril de 1991, o senador Eduardo Suplicy apresentou ao Senado Federal uma proposta para introdução do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil na forma de um Imposto de Renda Negativo. Por essa proposta toda pessoa com mais de 25 anos cuja renda bruta estivesse abaixo de CR\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros), que correspondia a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época, teria o direito de receber um complemento de renda na forma de imposto de renda negativo. Esse imposto corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, quando ela estivesse trabalhando, e 30% para quando a pessoa não estivesse auferindo renda (SUPLICY, 2008. p.133). Esse Projeto de Lei foi

aprovado no Senado em 6 de dezembro de 1991 com 81 votos a favor e 4 abstenções, e foi encaminhado para ser votado na Câmara dos Deputados (SUPLICY; BUARQUE, 1997. p.85). Em fevereiro de 2007 esse projeto foi arquivado na Câmara dos Deputados.

A proposta de implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima seria feita gradualmente, abrangendo inicialmente os maiores de 60 anos e sendo a faixa etária ampliada anualmente até que atingisse toda a população alvo no oitavo ano de execução (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.8).

Apesar do reconhecimento das contribuições de autores brasileiros na década de 1970, alguns autores consideram que somente a partir da aprovação desse projeto de lei do senador Eduardo Suplicy é possível falar em um processo de desenvolvimento histórico dos programas de transferências de renda no Brasil:

“Em se tratando de um debate mais específico sobre os programas de Transferência de Renda, o ano de 1991 é considerado o marco inicial desse debate, que foi, inicialmente, mobilizado pela aprovação do Projeto de Lei no. 80/1991, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, em sessão do Senado Federal de 16/12/1991, de autoria do Senador do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy.” (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008. p.38).

Essa proposta do senador Eduardo Suplicy influenciou a criação de alguns programas em nível local. Os primeiros programas de transferências de renda foram implantados no Brasil em 1995 no Distrito Federal e nas cidades do interior paulista Campinas e Ribeirão Preto.

No entanto, essas experiências representaram uma mudança significativa ao projeto apresentado pelo senador Eduardo Suplicy em 1991 e ao debate da década de 1970, uma vez que restringiam o acesso à população mais pobre e exigiam contrapartidas dos beneficiários. Sobre isso Ana Maria Medeiros da Fonseca aponta:

“No projeto de lei de autoria do senador Suplicy, a unidade de referência é o indivíduo (pobre) e a renda é um direito. (...) Neste sentido, nas mudanças são promovidas discriminações - pobres sem filhos em idade escolar, adultos pobres sem filhos, idosos pobres etc. (...) Também neste sentido, uma renda mínima não é um direito de todos os cidadãos pobres, mas de um grupo bem específico, famílias com crianças, e uma forma de investir no futuro tornando viável, no presente, a manutenção das crianças e adolescentes na rede

escolar”. (FONSECA, 2001. p.106).

A justificativa para a exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários foi justificada como forma de garantir a quebra do ciclo de pobreza inter-geracional, através do investimento em capita humano. Sobre isso Lena Lavinás e Ricardo Varsano comentam:

“Os programas mostram, por um lado, preocupação com a diminuição gradual da desigualdade de oportunidades, através da ampliação do capital humano dos mais pobres e, portanto, de sua capacidade futura de geração autônoma de renda. Nesse sentido, os programas são direcionados a famílias com crianças e adolescentes menores de 14 anos e condicionam a complementação monetária à frequência das crianças à escola e, alguns deles, também a postos de saúde e/ou participação dos adultos em cursos e treinamentos de capacitação profissional”. (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.9).

Essas experiências locais influenciaram a formulação de programas de transferências de renda nacionais. Nos anos seguintes, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou quatro Programas de Transferência Condicionada de Renda: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão Alimentação.

O primeiro Programa de Transferência Condicionada de Renda em escala nacional criado na América Latina foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que foi criado em 1996 e era focalizado nos menores de 7 a 16 anos de idade que trabalhavam ou estavam sob risco de ter de trabalhar. O PETI era composto de duas partes: uma bolsa de R\$25,00 para crianças das áreas rurais e outra no valor de R\$40,00 para as áreas urbanas, e um orçamento suplementar para os municípios, cujo objetivo era a criação de uma jornada escolar ampliada, de tal forma que nem as crianças beneficiadas, tampouco as demais tivessem tempo para trabalhar. As contrapartidas do PETI eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar mínima de 75% no ano. O órgão responsável pelo PETI era a Secretaria de Estado da Assistência Social (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.* 2007. p.8).

O segundo Programa de Transferência Condicionada de Renda federal no Brasil foi o Programa Bolsa-Escola que foi criado em 2001. A contrapartida exigida era a de frequência escolar mínima de 85% no ano para crianças de 6 a 15 anos. O benefício era concedido às famílias cuja renda per capita se situava abaixo de

R\$90,00. O valor da bolsa era de R\$15,00 por criança, com um teto de R\$45,00 por família, e o Ministério da Educação era responsável pelo programa (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.* 2007. p.8).

No mesmo ano foi criado o Bolsa-Alimentação, um Programa de Transferência Condicionada de Renda da saúde, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno; exames pré-natais para gestantes; e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$15,00 por criança entre 0 e 6 anos, com teto de R\$45,00 por família, e o programa era de responsabilidade do Ministério da Saúde (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.* 2007. p.8).

Em 2003, foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$50,00 para famílias cuja renda *per capita* não alcançava meio salário mínimo, e seu uso era exclusivo para a compra de alimentos (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.* 2007. p.9).

Cada programa tinha sua agência executora e coordenação entre elas era mínima. A princípio os sistemas de informações desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.* 2007. p.9).

Esses programas de transferências de renda foram liderados e organizados pelo Programa Comunidade Solidária, que tinha como prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil, desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, geração de ocupação e renda, melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres, melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar (DRAIBE, 2003. p.74). O Programa Comunidade Solidária foi uma proposta do governo federal de parceria entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e a sociedade civil organizada, pretendendo articular e coordenar ações de combate à pobreza e à fome (PELIANO; RESENDE, BEGHIN, 1995. p.21).

Em outubro 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os quatro programas de transferências de renda citados foram unificados e foi criado o Programa Bolsa Família.

Para realizar a unificação, o programa se beneficiou da existência do

Cadastro Único, que foi implantado mediante Decreto no. 3.877 de 24 de julho de 2001 e vinha sendo aperfeiçoado e expandido, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos Programas de Transferência Condicionadas de Renda federais (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008. p.102).

O processo de discussão em torno da unificação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda nacionais foi impulsionado a partir de um diagnóstico elaborado por uma equipe de transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Luiz Inácio Lula da Silva, no terceiro trimestre de 2002 (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008. p.130). Nesse relatório foram identificados e apontados os seguintes problemas a serem resolvidos: existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas (SILVA, 2007).

Inicialmente a administração do Programa Bolsa Família foi determinada a um Conselho Gestor Interministerial, criado como órgão de assessoramento imediato do presidente da república, contando com uma secretaria executiva responsável pela operacionalização do programa, o que compreendia:

“O cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, interlocução com instâncias de participação e controle social, bem assim a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MP nº 132, art. 5º).

Em setembro de 2004, através do Decreto nº 5.209, o Programa Bolsa Família passou a ser de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No mesmo Decreto foram estabelecidos os cinco objetivos básicos do Programa Bolsa Família:

“Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e

promover a intersectorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 5.209/2004, art. 4º)

A família é a unidade nuclear considerada para elegibilidade e recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família:

“Unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 10.836/2004)

As famílias foram divididas em dois grupos para elegibilidade no Programa Bolsa Família: extremamente pobres, com renda familiar *per capita* mensal de até R\$50,00; e pobres, com renda familiar *per capita* mensal de R\$50,00 a R\$100,00 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 10.836/2004). Em setembro de 2006 esses valores foram atualizados para R\$60,00 e R\$120,00 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 5.749/2006). Em julho de 2009 esses valores foram atualizados para R\$70,00 e R\$140,00 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.917/2009).

Na implantação do Programa Bolsa Família o benefício monetário era composto por duas partes: um benefício fixo de R\$50,00 independentemente da composição familiar para as famílias extremamente pobres; e um benefício variável no valor de R\$15,00 para cada criança e/ou adolescente de até 15 anos de idade e/ou cada gestante para as famílias pobres e extremamente pobres, havendo um limite para esse benefício variável de três crianças e/ou gestantes por família. Desse modo o valor máximo do benefício era R\$95,00 para as famílias extremamente pobres, e R\$45,00 para as famílias pobres (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 10.836/2004, art. 2º).

Em junho de 2008 o valor do benefício fixo passou a ser R\$58,00; o valor do benefício variável passou a ser de R\$18,00, sendo pago até o limite de três por família; e institui-se um benefício vinculado aos adolescentes de 16 e 17 anos de idade no valor de R\$30,00, sendo pago até o limite de dois por família (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei 11.692/2008). Em julho de 2009, o valor do benefício fixo passou a ser R\$68,00; do benefício variável vinculado às crianças e aos adolescentes de até 15 anos de idade e gestantes passou a ser R\$22,00,

mantendo o limite de três por família; e do variável vinculado aos adolescentes entre 16 e 17 anos passou a ser R\$33,00, mantendo o limite de dois por família (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.917/2009).

Tabela 1 – Valores máximos dos benefícios do Programa Bolsa Família

	Famílias em situação de pobreza extrema (até R\$70,00 <i>per capita</i>)	Famílias em situação de pobreza (de R\$70,01 até R\$140,00 <i>per capita</i>)
Benefício básico	R\$68,00	-
Benefício variável para crianças	R\$22,00 por criança, com limite para 3 crianças	R\$22,00 por criança, com limite para 3 crianças
Benefício variável para adolescentes	R\$33,00 por jovem, com limite para 2 adolescentes	R\$33,00 por jovem, com limite para 2 adolescentes
Valor máximo de apoio	R\$200,00	R\$132,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

As contrapartidas que os beneficiários do Programa Bolsa Família devem atender são as seguintes: i) as crianças e adolescentes em idade escolar (6 a 17 anos) das famílias participantes devem estar matriculadas e ter uma frequência escolar mínima de 85% dos dias no ano letivo; ii) as crianças de 0 a 7 anos devem ter seus cartões de vacinação e devem ser levadas para visitas regulares a postos de saúdes para consultas e monitoramento do peso e da altura; iii) gestantes devem comparecer a postos de saúdes para consultas de pré-natal; e iv) participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 10.836/2004, art. 3º; BRASIL. Portaria Interministerial nº 3.789/2004, art. 2º; BRASIL. Portaria Interministerial nº 2.509/2004, art. 6º).

O processo de identificação dos beneficiários e o monitoramento do cumprimento das contrapartidas do Programa Bolsa Família são feitos pelos

municípios. O governo federal é responsável pela elaboração e pelo financiamento do programa, mas os municípios são responsáveis pelo gerenciamento do programa. A Caixa Econômica Federal é responsável pela administração do Cadastro Único e pela operacionalização do pagamento dos benefícios através de cartão magnético.

1.2.2 – No México

Em 1997, o governo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) implantou no México o *Programa de Educación, Salud e Alimentación – PROGRESA*, um dos primeiros Programas de Transferência de Renda em escala nacional da América Latina (RAWLINGS; RUBIO, 2003).

O *PROGRESA* se orientou para a construção de capital humano como objetivo principal através do impacto nas três dimensões de sua operação: alimentação, educação e saúde. Desde a sua fundação este programa toma a família como unidade de operação e as mulheres chefes dessas famílias como as titulares do programa. Destaca-se ainda a exigência de condicionalidades por parte dos membros das famílias beneficiárias, como contrapartida para o recebimento do benefício em dinheiro (DE LA ROCHA, 2006. p.9 e 10).

O *PROGRESA* foi criado com o objetivo de quebrar o ciclo de transmissão inter-geracional da pobreza através da provisão de benefícios monetários e aumento do capital humano das famílias:

“Os benefícios incluem: transferência de dinheiro para o consumo de alimentos; suplementos alimentares para crianças pequenas; bem como para mulheres grávidas e lactantes, acesso a serviços básicos de saúde; bolsas escolares para educação do terceiro ao décimo segundo ano; dinheiro adicional como forma de incentivo para transição do ensino secundário para o ensino médio, e para finalizar o ensino médio; e transferência de dinheiro para idosos.” (YASCHINE; DÁVILLA, 2008. p.8).

O processo de identificação e seleção de beneficiários para implantação do *PROGRESA* ocorreu em três fases: a primeira foi a fase de classificação dos municípios, que foram divididos em cinco categorias de acordo com um índice de vulnerabilidade e exclusão econômica e social; o segundo estágio foi a escolha de domicílios dentro de cada município mediante o método estatístico de análise de

discriminantes, a qual foi feita com base em censo realizado pelo próprio programa; e finalmente, a terceira etapa foi a de validação, e consistiu em verificar junto à comunidade se a lista de nomes selecionados pela análise de discriminantes incluiu ou excluiu famílias indevidamente. (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.*, 2007. p.7).

Em municípios com elevados índices de vulnerabilidade, até 90% dos domicílios foram selecionados, enquanto em municípios com índices melhores, apenas 6% dos domicílios foram selecionados. Os critérios utilizados para seleção dos beneficiários levaram em conta características das habitações bem como questões relativas ao capital humano dos seus moradores. Alguns dos critérios considerados para seleção das famílias foram:

“Analfabetismo de pessoas de 15 anos de idade ou mais; não frequência escolar por parte de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade; instrução incompleta em pessoas de 15 anos de idade ou mais; casas com piso de terra; casas sem água encanada; casas sem drenagem; casas sem energia elétrica; média de moradores por quarto; população ocupada no setor primário da economia.” (FAVELA; CALVILLO; LEÓN; *et. al*, 2003. p.42).

Inicialmente o *PROGRESA* operou exclusivamente em municípios localizados em regiões rurais, fato que gerou muitas críticas porque o crescimento da pobreza urbana era evidente (DE LA ROCHA, 2006. p.9 e 10). No entanto, a justificativa para a priorização dada às áreas rurais era a de que mais de 50% das famílias nessas regiões estavam em situação de pobreza, contra 24% das habitações das áreas urbanas (LEVY, 2006. p.4).

Outro fato que gerou muitas críticas foi referente à terceira etapa do processo de identificação e seleção de beneficiários, com validação das listas pelas comunidades, o que acabou gerando muitas disputas e brigas entre as pessoas da própria comunidade (DE LA ROCHA, 2006. p.9 e 10).

O *PROGRESA* foi rebatizado para *Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades*, mais conhecido como *Oportunidades* no início do governo de Vicente Fox Quesada (2000 – 2006) e, assim como seu antecessor, tem a missão de coordenar ações institucionais que contribuam com a superação da pobreza mediante o desenvolvimento das capacidades básicas das pessoas através de ações articuladas de educação, saúde e nutrição.

O *PROGRESA/Oportunidades* atendeu inicialmente 300 mil famílias em 1997,

foi expandido para 2,5 milhões de famílias em 2000 e para aproximadamente 5 milhões de famílias em 2004, o mesmo patamar de atendimento atual (SEDESOL/MÉXICO).

De 1997 a 2000, o foco do programa eram as famílias pobres em localidades rurais com menos de 2,5 mil habitantes, que tinham acesso a escolas e postos de saúde. Em 2001 o programa foi estendido às localidades urbanas com menos de 15 mil habitantes, passando a cobrir todo o país em 2002.

Os benefícios monetários são transferidos bimestralmente para as famílias cadastradas no *PROGRESA/Oportunidades* e são compostos por quatro componentes: um incondicional e três que exigem contrapartidas. De acordo com o documento “*Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*” (OPORTUNIDADES, 2009) publicado pela *Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL* do governo federal do México, os benefícios são calculados de acordo com os seguintes componentes: educativo, alimentício, energético e idosos (adultos maiores de 70 anos).

O componente educativo do programa tem como orientação o apoio à matrícula, permanência e assistência regular ao ensino primário, secundário e médio dos filhos das famílias beneficiárias. Neste componente são concedidas bolsas de estudo e apoios para compra de materiais escolares a cada uma das crianças e jovens beneficiários do programa, com um teto estabelecido de acordo com o nível educacional sendo cursado.

Todas as crianças a partir do terceiro ano do primário que atenderem o mínimo de 85% das aulas recebem o benefício. A partir do ensino secundário as bolsas escolares passam a ser diferenciadas de acordo com o gênero dos alunos, sendo as bolsas das meninas superiores às dos meninos porque as desistências das meninas começam a superar à dos meninos a partir desse momento (LEVY, 2006. p.23).

Tabela 2 – Valor mensal das transferências monetárias referentes ao componente educativo do *PROGRESA/Oportunidades* (em pesos mexicanos, referentes ao segundo semestre de 2008)

Ensino Primário	Meninos e meninas	
Terceiro	\$130,00	
Quarto	\$155,00	
Quinto	\$195,00	
Sexto	\$265,00	
Ensino Secundário	Meninos	Meninas
Primeiro	\$385,00	\$405,00
Segundo	\$405,00	\$450,00
Terceiro	\$430,00	\$495,00
Ensino Médio	Meninos	Meninas
Primeiro	\$645,00	\$740,00
Segundo	\$695,00	\$790,00
Terceiro	\$735,00	\$840,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaría de Desarrollo Social do Governo do México.

O valor do componente alimentício é de \$195,00 (cento e noventa e cinco pesos mexicanos) mensais por família e tem como objetivo aumentar a quantidade, qualidade e diversidade da alimentação das famílias beneficiárias. Adicionalmente, o programa concede um apoio monetário mensal chamado *Vivir Mejor* que tem como objetivo compensar as famílias pelas altas internacionais nos preços dos alimentos, sendo o valor mensal desse benefício de \$120,00 (cento e vinte pesos mexicanos).

O valor do componente energético é de \$55,00 (cinquenta e cinco pesos mexicanos) mensais por família e visa apoiar as famílias beneficiárias a arcarem com as despesas realizadas no consumo de energia (luz, água, gás, carvão, combustível, velas, entre outros).

Existe um limite máximo de para cálculo do benefício desses três componentes apontados que varia de acordo com a série que os filhos das titulares do programa estão cursando.

Tabela 3 – Valores máximos de cada componente para cálculo do benefício do *PROGRESA/Oportunidades* (em pesos mexicanos, referentes ao segundo semestre de 2008)

	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Apoio alimentício	\$195,00	\$195,00
Apoio alimentício Vivir Mejor	\$120,00	\$120,00
Apoio Energético	\$55,00	\$55,00
Bolsas escolares	\$1.010,00	\$1.850,00
Valor máximo de apoio	\$1.380,00	\$2.220,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaría de Desarrollo Social do Governo do México.

O componente de apoio a adultos maiores é concedido aos integrantes das famílias beneficiárias com idade igual ou superior a 70 anos de idade que vivem em localidades com mais de dez mil habitantes. O valor mensal do benefício é de \$270,00 (duzentos e setenta pesos mexicanos) por adulto. Para o recebimento desses benefícios as famílias não precisam apresentar nenhuma contrapartida. Não há limite para esse componente.

De acordo com a *Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL* do governo federal do México, as famílias beneficiárias do *PROGRESA/Oportunidades* devem cumprir as seguintes obrigações, sob pena de suspensão temporária e/ ou exclusão do programa:

- Destinar o valor do benefício para a melhoria do bem-estar da família, especialmente na aquisição de alimentos e na educação dos filhos;
- Apoiar os filhos estudantes nos ciclos de educação básica a assistirem as aulas regularmente e a melhorarem o seu aproveitamento;
- Apoiar os filhos estudantes do ensino médio a freqüentarem regularmente tanto a escola quanto as oficinas de formação da comunidade;
- Apresentar o cartão de saúde em cada uma das consultas médicas que participarem;
- Participar de ações de saúde aprovada pela assembléia da comunidade, visando o auto-cuidado e a promoção de ambientes favoráveis à saúde;

- É da responsabilidade da mãe e/ ou dos responsáveis legais das crianças com até cinco anos de idade, com algum grau de desnutrição, cumprir com as indicações e recomendações da equipe de saúde de acordo com a Norma Oficial Mexicana para os Cuidados de Saúde da Criança;
- Entregar os valores monetários destinados aos adultos mais velhos para eles;
- Utilizar adequadamente os complementos e/ ou suplementos dietéticos entregues nas unidades de saúde para crianças e mulheres grávidas e lactantes; e
- Manter atualizados os dados de sua família, relatando os nascimentos, falecimentos, ausência dos membros permanentes, bem como a correção de dados pessoais e mudanças de endereço (SEDESOL/ MÉXICO).

Ao longo dos anos o *PROGRESA/Oportunidades* tem apresentado algumas evoluções. A partir de 2002, as direções do programa têm dado ênfase à necessidade de fomentar as capacidades das famílias incorporadas em lidar com adversidades e mudanças, sendo substituída a “promotora”, que era uma mulher titular do programa que era eleita por um grupo de beneficiárias da localidade para representar sua comunidade, por um comitê de promoção comunitária formado por três representantes (DE LA ROCHA, 2006. p.11).

No ano de 2003, foi colocado em prática o componente do programa chamado de “*Jóvenes con Oportunidades*”. Além das transferências, o programa inicia uma poupança baseada na acumulação de pontos pelos estudantes que iniciam o terceiro ano do ensino básico secundário e terminam o último ano do ensino médio. Ao complementarem o ensino médio, os estudantes podem usar essa poupança para se matricular em um curso de nível superior, para adquirir um seguro de saúde para a família, para reformar sua casa ou para abrir um negócio. Somente são elegíveis para recebimento desse benefício complementar os jovens que concluírem o ensino médio com até 22 anos de idade e que a família seja beneficiária do *PROGRESA/Oportunidades* no momento da conclusão do curso (JÓVENES CON OPORTUNIDADES).

1.2.3 – Outros países da América Latina e Caribe

Outros governos latino-americanos e caribenhos implantaram seus próprios programas de transferências de renda:

- Argentina: com a crise econômica de 2001 que originou instabilidade política e social, o governo argentino criou o “*Programa Jefes de Hogar*” que é um programa de transferência condicionada de renda que foi desenvolvido em 2002 pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social com o objetivo de incluir os chefes das famílias afetadas pela crise no mercado de trabalho. O programa fornece \$ 150,00 (cento e cinquenta pesos argentinos) por mês para o chefe da família e exige como contrapartida um mínimo de 4 horas de trabalho em cada dia útil (MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL).
- Chile: o governo chileno criou em 2002 o programa de transferência condicionada de renda “*Chile Solidário*” como um sistema de proteção social destinado às famílias em situação de extrema pobreza. Sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, esse programa buscar oferecer assistência social e subsídios mensais para as mulheres chefes das famílias em situação de miséria. Os beneficiários recebem os subsídios desse programa por um período determinado, durante o qual são acompanhados por assistentes sociais que os apóiam a melhorar suas condições de vida e superarem a pobreza. Nesse sentido, os subsídios financeiros do programa “*Chile Solidário*” representam apenas um dos componentes de um programa de superação da pobreza e emancipação das famílias (PROGRAMA CHILE SOLIDARIO).
- Colômbia: estabelecido em 2001 pela Agência de Ação Social e Cooperação Internacional da Colômbia, o programa de transferência condicionada de renda “*Famílias em Acción*” fornece subsídios financeiros para educação e nutrição para crianças menores de 18 anos para famílias e grupos indígenas em situação de pobreza extrema (PROGRAMA ACCIÓN SOCIAL).
- Costa Rica: uma das prioridades do plano de desenvolvimento 2006 – 2010 do governo de Costa Rica é o programa de transferência

condicionada de renda “*Avancemos*” que tem como objetivo manter crianças e adolescentes na escola (PNUD).

- Equador: em 2003 o Ministério de Inclusão Econômica e Social do governo equatoriano criou o programa de transferência condicionada de renda “*Bono de Desarrollo Humano*” que transfere valores monetários para famílias em situação de pobreza que tenham crianças. Nesse programa há também transferências de subsídios não-condicionados para idosos e pessoas com problemas de saúde de famílias pobres (PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL).
- El Salvador: em 2005 um decreto presidencial criou o “*Red Solidaria*” que é um programa de proteção social que fornece subsídios mensais para as mulheres chefes de famílias em situação de extrema pobreza, exigindo contrapartidas de frequência escolar e visitas regulares ao sistema de saúde das crianças (PROGRAMA RED SOLIDARIA).
- Honduras: o “*Programa de Asignación Familiar – PRAF*” tem como foco o desenvolvimento do capital humano das famílias hondurenhas em situação de pobreza. Concebido inicialmente para compensar as famílias atingidas pelo ajuste estrutural da economia nos anos noventa, o programa foi remodelado para aumentar o capital humano das crianças de famílias pobres do país (PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR).
- Jamaica: o “*Programme of Advancement through Health and Education – PATH*” foi criado pelo governo jamaicano em parceria com o Banco Mundial com objetivo de disponibilizar transferências condicionadas de renda para grupos vulneráveis, com foco em crianças, idosos, mulheres grávidas e indivíduos com incapacidades. Os principais objetivos do programa, que é operado pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social, são melhorar o atendimento social e aumentar o capital humano às populações mais pobres do país (MINISTRY OF LABOR AND SOCIAL SECURITY).
- Nicarágua: em 2000 o governo da Nicarágua implantou o “*Red de Protección Social – RPS*”, um programa de transferência condicionada de renda destinado às famílias pobres e que exige como contrapartida a

freqüência escolar de crianças e adolescentes e visitas para centros de saúde para todos os membros das famílias beneficiadas. Em 2002 o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI aprovaram um plano de fortalecimento do programa (PNUD).

- Panamá: o Ministério do Desenvolvimento Social do Panamá criou em 2006 o “*Red de Oportunidades*”, que é um programa de proteção social que inclui transferência condicionada de renda para as mulheres chefes de famílias, assistência social para as famílias beneficiadas e provisão de serviços básicos nas áreas mais pobres do país (PNUD).
- Paraguai: em 2005 o governo do Paraguai iniciou um projeto piloto do programa de transferência condicionada de renda “*Tekoporã*”, beneficiando 4.500 famílias inicialmente. Assim como os outros programas de transferências de renda recentemente implantados na América Latina, o “*Tekoporã*” foi elaborado como uma estratégia nacional de combate à pobreza e à fome, como parte dos esforços para atingir os Objetivos do Milênio. O programa consiste em transferências monetárias para famílias em situação de extrema pobreza vivendo em áreas rurais e que tenham crianças com até 15 anos de idade e/ ou mulheres grávidas (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAI).
- Peru: criado em 2005 o “*Programa Juntos*” consiste na transferência condicionada de renda para famílias vivendo em áreas rurais com crianças com até 14 anos de idade e; ou mulheres grávidas. Este programa disponibiliza recursos por um período determinado até as famílias conseguirem superar a situação de pobreza que se encontram (PROGRAMA JUNTOS).
- República Dominicana: um dos componentes da Rede de Proteção Social da República Dominicana é o “*Programa Solidariedad*” que fornece subsídios financeiros condicionados para famílias em extrema pobreza e foi estabelecido em 2005 (PROGRAMA SOLIDARIEDAD).
- Trinidad e Tobago: em 2005 o governo de Trinidad e Tobago criou o “*Conditional Cash Transfer Programme – CCTP*”, um programa de transferência de renda de curto prazo que tem como objetivo fornecer

segurança nutricional para a população mais pobre do país (CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMME – CCTP).

- Uruguai: em 2007 o governo uruguaio criou o “*Ingreso Ciudadano*”, um programa de transferência de renda mensal que exige como contrapartida que todos os membros das famílias beneficiadas atendam exigência de frequência escolar e visitas regulares aos postos de saúde (PNUD).

2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os Programas de Transferência de Renda são caracterizados pela transferência de benefícios monetários de natureza não-contributiva, ou seja, os benefícios são transferidos sem exigência de contribuição prévia por parte dos beneficiários (JACCOUD, 2009. p.10).

As formas e modalidades que esses programas podem ter são as mais variadas de uma localidade para outra, havendo variações no público-alvo; nas condições de acesso do público-alvo; na forma de cálculo e no valor do benefício; da forma de financiamento do programa, ou ainda no perfil exclusivo ou complementar a outros benefícios sociais (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.3).

Nesse âmbito tais programas têm sido implementados em diversos países com diferentes justificativas e fundamentações teóricas. Sobre isso Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni comentam:

“(...) o debate internacional tem apontado os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendido por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas, dentre as quais se destacam as seguintes perspectivas: a) uma de natureza liberal/ neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/ distributiva que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a

inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego”. (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008. p.42)

Embora possa haver diversas formulações para tais programas, podemos identificar dois modelos principais:

a) Renda Básica de Cidadania: que é uma renda paga por uma comunidade ou país a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida (VANDERBORGHT e PARIJS, 2006. p.35). Essa formulação pode também ser chamada de Benefício Universal ou Renda de Subsistência e pode ser adotada de acordo com uma vertente denominada “incondicionalidade forte” sem nenhum pressuposto condicionante, e outra dita “incondicionalidade débil” que adota um sistema de imposto de renda negativo (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.5).

b) Programa de Transferência Condicionada de Renda: que é um programa de combate à pobreza que garante a transferência monetária às famílias pobres, assim consideradas a partir de uma linha de pobreza e/ ou extrema pobreza *per capita* familiar, normalmente exigindo-se contrapartidas por parte dos beneficiários. Essas contrapartidas são justificadas como sendo incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente as políticas de educação, saúde e trabalho (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008. p.130)

2.1 – Renda Básica de Cidadania

O princípio norteador desse modelo de programa de transferência de renda é de que o benefício monetário se constitui em uma possibilidade simples, concreta e objetiva de garantia do direito elementar do ser humano, que é o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida (SUPLICY, 2008).

Conforme mencionado anteriormente, a primeira proposta de concessão de uma Renda Básica de Cidadania de caráter universal e incondicional foi feita por Thomas Paine no ensaio “*The Agrarian Justice*” em 1796. A justificativa básica de Thomas Paine era de que uma espécie de aluguel era devido a todos os indivíduos

pelos proprietários de terras. Nesse sentido, a transferência monetária se constitui em um direito das pessoas e não a uma caridade.

Mais tarde outros autores propuseram outras formas de programas desse tipo com justificativas diferentes. Mas, foi a partir do final da Primeira Guerra Mundial que as discussões ganharam força na Europa e depois nos outros países do mundo.

O senador Eduardo Suplicy aponta ainda em seu livro "*Renda de Cidadania: A Saída é pela Porta*" (SUPLICY, 2008) que os fundamentos básicos de sustentação de programas dessa natureza encontram paralelo no campo religioso, citando referências nos livros sagrados do islamismo, budismo e catolicismo.

Para a caracterização de um Programa de Renda Básica de Cidadania o benefício deve ser considerado um direito a ser pago a todos os membros de uma sociedade, em dinheiro e em intervalos regulares (SUPLICY, 2008. p.101 e 102). Outros defensores da Renda Básica de Cidadania consideram também que a transferência de renda deva ser complementar e não substituta aos outros serviços públicos oferecidos:

"A sua implantação é plenamente compatível com a manutenção e até o reforço das prestações universais em serviços, como o ensino básico gratuito, o seguro-saúde gratuito (quer tenha ou não a forma de acesso gratuito a cuidados médicos) ou o acesso gratuito a outros serviços públicos (...) Mas, ao contrário da interpretação que às vezes se faz, de uma característica constitutiva da renda de cidadania, a grande maioria dos seus defensores concebe-a como um complemento natural desses benefícios universais *in natura* e não como substituto". (VANDEBORGHT; VAN PARIJS, 2006. p.66)

Críticos desse modelo de transferência de renda apontam que tais programas poderiam desestimular a busca por trabalho, uma vez que a garantia de renda perene tende a desestimular a busca de renda autônoma (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.18). No entanto, Eduardo Suplicy argumenta que tais programas além de não impactarem negativamente o funcionamento do mercado de trabalho ainda garantiriam maior dignidade e dariam maior poder de negociação para os trabalhadores:

"A renda básica faz sempre valer o esforço do trabalho. Uma vez que a pessoa pode manter o valor integral de sua renda básica, quer esteja trabalhando ou não, ela com certeza estará numa situação melhor quando

estiver trabalhando do que quando estiver desempregada.

O fato de a renda básica ser provida a cada pessoa, independentemente de estar trabalhando ou ter a disposição para trabalhar, causa importante efeito sobre o mercado de trabalho. Ela dá ao trabalhador um poder de barganha e uma liberdade de escolha muito maiores do que se a renda básica não existisse. Concede aos trabalhadores muito maior possibilidade de escolha diante de ofertas de trabalho caracterizadas por condições humilhantes, subumanas ou próximas da escravidão. Para aquelas pessoas que por vezes não encontram alternativas de sobrevivência que não seja a venda de seu corpo, a prostituição, ou o oferecimento de seus préstimos a quadrilhas de narcotráfico, a renda básica pode representar o resgate da dignidade”. (SUPLICY, 2008. p.104)

Sobre essa questão parece haver divergências inclusive entre os defensores desse modelo de programa, pois alguns defendem a existência de uma única condicionalidade referente à disponibilidade para o trabalho.

Outras críticas a esse modelo são apontadas por Carlos Alberto Ramos em artigo que analisa a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima, do senador Eduardo Suplicy, que prevê a implantação de um sistema de imposto de renda negativo no Brasil:

“Basicamente, existem três tipos de questionamentos à implementação de uma renda mínima (...): (i) a ausência de recursos fiscais para seu financiamento; (ii) a impossibilidade de fiscalizar um universo no qual uma parcela significativa dos potenciais beneficiários foge ao controle administrativo estatal (setor informal); e (iii) sua incapacidade em mudar a estrutura econômica que gera a marginalidade econômica e social”. (RAMOS, 1998. p.40)

Esse modelo de programa parece ser mais adequado ao contexto dos países industrializados desenvolvidos que buscam alternativas para lidar com a crise estrutural do emprego e que já superaram a questão da pobreza absoluta, tendo que lidar com o aspecto relativo da pobreza dentro de suas sociedades. Nesse sentido, tais programas tendem a exigir que os beneficiários apresentem como forma de contrapartida a comprovação de que estão procurando emprego (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

2.2 – Programas de Transferência Condicionada de Renda

No contexto de países em desenvolvimento o desafio é a superação da pobreza absoluta de grande parte das pessoas e a desigualdade na distribuição da renda, considerando as restrições orçamentárias e fiscais dos governos. Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda implantados nesses países têm por finalidade o combate à pobreza e à desigualdade, fato que os diferem significativamente das propostas dos Programas de Renda Mínima de Cidadania.

Os Programas de Transferência de Renda que começaram a ser implantados em países da América Latina e Caribe, da África e da Ásia continental a partir da década de 90 são focalizados na população mais pobre e são elaborados como políticas de combate à pobreza e à desigualdade na distribuição de renda (BHORAT, 2006; MEHROTRA, 2006; BRITTO, 2006; FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Devido à exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários, ou seja, pelo fato de haver condições mínimas para as pessoas se tornarem elegíveis para tais programas são chamados Programas de Transferência Condicionada de Renda.

As transferências monetárias de tais programas têm o objetivo de amenizar os efeitos da pobreza no curto prazo, e as contrapartidas exigidas têm o objetivo de quebrar o ciclo de transmissão inter-geracional da pobreza no longo prazo através de investimentos em capital humano dos beneficiários (MORLEY, 2004; BRITTO, 2006; RIBAS; SOARES; HIRATA, 2008; VILLATORO, 2008; SOARES; ZEPEDA, 2008; FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Mesmo importantes defensores do conceito de Renda Básica de Cidadania como Yannick Vanderborght e Philippe Van Parijs reconhecem as vantagens dos Programas de Transferência Condicionada de Renda enquanto políticas de combate à pobreza e à desigualdade:

“Começamos pela pobreza, definida simplesmente em termos de renda. É um truísmo afirmar que a adoção de uma renda básica permitiria, todo o resto mantido constante, reduzi-la. Mas, sendo escassos os recursos, a verdadeira questão é saber se ela permite atingir tal objetivo de forma mais eficaz que os mecanismos convencionais de renda mínima. Ora, à luz desses critérios, todas as aparências são contra ela. Suponhamos uma dada linha de pobreza que defina, para cada tipo de família, o nível de renda que distingue os pobres dos não-pobres. Chamemos de hiato de pobreza (*poverty gap*) a

extensão das transferências necessárias para elevar até esta linha a renda das famílias pobres. A eficácia de um programa de luta contra a pobreza é, portanto, medida freqüentemente, pela proporção das despesas do programa que permite atenuar esse hiato. Nesse sentido, um mecanismo de garantia de renda ajustado segundo a composição das famílias, distribuído estritamente entre os mais pobres e exigindo deles uma contrapartida, é, segundo todas as evidências, bem mais eficaz que a renda básica universal, que desbarata uma receita fiscal preciosa, distribuindo-a igualmente entre todos, alguns dos quais não têm dela a menor necessidade". (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006. p.97 e 98)

Considerando as restrições orçamentárias para a formulação e implantação de qualquer política de combate à pobreza e à desigualdade, a correta identificação do público-alvo e o direcionamento eficaz dos recursos para essas pessoas garantem maior eficiência e eficácia dessas políticas (YUNUS, 2008. p.121).

Em síntese, Lena Lavinas e Ricardo Varsano apontam que os Programas de Transferência Condicionada de Renda implantados na América Latina têm as seguintes características e benefícios:

- Fortalecem a cidadania, evitando a exclusão social, reinserem os indivíduos excluídos e rompem com práticas clientelistas e assistencialistas;
- Proporcionam condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo mínimo necessário à sobrevivência;
- Possibilitam melhores condições de obtenção autônoma de renda por parte da população mais pobre;
- Reduzem a transmissão da pobreza entre as gerações;
- Aumentam o acesso à escola e elevam os níveis educacionais da população mais pobre;
- Diminuem a incidência de trabalho infantil;
- Ampliam a atividade econômica através da expansão do consumo; e
- Promovem uma nova institucionalidade para as políticas sociais, estimulando o controle social (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.11).

É importante ressaltar que a sustentabilidade da redução da pobreza e da

distribuição de renda depende de dois fatores críticos: a capacidade da economia e do mercado de trabalho de criar mais e melhores empregos e a equiparação da qualidade da educação da força de trabalho ao restante do mundo (HERRÁN, 2005. p.73).

Nesse sentido, além do aumento da escolaridade das pessoas mais pobres proporcionado pela exigência de contrapartidas dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, faz-se necessário investir na melhoria da qualidade do ensino básico e fundamental e articular tais programas com políticas educacionais e de treinamentos profissionais mais eficientes. Sobre isso Carlos Alberto Herrán, economista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, comenta sobre o desafio brasileiro de superação da pobreza, o que pode ser considerado o desafio de grande parte dos países em desenvolvimento:

“Está claro que a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil requer um compromisso contínuo e decisivo para melhorar a qualidade e igualdade das oportunidades educacionais disponíveis aos pobres. Esse desafio constitui um esforço de médio e longo prazo, já que é necessário algum tempo para que aumentos na escolaridade de cortes mais jovens se reflitam no estoque da força de trabalho, e melhorar a qualidade da educação é uma tarefa complexa (...) As políticas educacionais precisam enfatizar a melhoria da qualidade e dos resultados, particularmente entre os grupos populacionais em desvantagem, com a meta de atingir a educação básica universal na próxima década, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. (HERRÁN, 2005. p.78)

A grande virtude dos Programas de Transferência Condicionada de Renda é que eles atuam no caráter multidimensional da pobreza, conciliando benefícios de curto prazo com benefícios de longo prazo. No entanto, os benefícios de longo prazo serão atingidos apenas quando houver melhoria significativa nos serviços públicos de educação e de saúde que possibilitarão a quebra do ciclo de pobreza através de maior democratização do ensino e das oportunidades no mercado de trabalho.

Isso significa que tais programas possuem limitações que só podem ser superadas com investimentos e melhorias nas políticas públicas universais de saúde, educação e trabalho.

Outra questão relevante é que os Programas de Transferência Condicionada de Renda representam apenas uma opção dentre uma variedade de políticas sociais

que podem ser usadas. Esses programas não representam a solução para todas as famílias em situação de pobreza, pois eles não atendem as famílias sem crianças e, em alguns casos, as famílias com idosos (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p. 27).

CAPÍTULO 4 – COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL E MÉXICO

De acordo com dados do Banco Mundial a respeito do ano de 2008, Brasil e México são os dois países com as maiores economias na região da América Latina e Caribe, ocupando as 8ª e 13ª posições no ranking mundial respectivamente (WORLD BANK, 2009).

Embora o Brasil possua um PIB maior que o do México, o PIB *per capita* mexicano é maior do que o brasileiro. Além disso, outros indicadores sociais mexicanos são melhores do que os brasileiros, como por exemplo: Índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e Índice de Pobreza Humana – IPH1.

Não-obstante, a estimativa para taxas de urbanização em 2010 é de 86,5% para o Brasil e 77,8% para o México.

Tabela 1 – Síntese de indicadores sócio-econômicos do Brasil e do México

	Brasil	México	Fonte	Ano
Território (em Km2)	8.514.876	1.964.375	-	-
População (pessoas)	191.480.630	109.610.036	IBGE	2009
PIB (milhões de US\$)	1.612.539	1.085.951	Banco Mundial	2008
Posição no ranking mundial (PIB)	8	13	Banco Mundial	2008
PIB <i>per capita</i> (PPC em US\$)	9,567	14,104	PNUD	2007
Índice de Gini	0,59	0,506	CEPAL	2007
IDH	0,813	0,854	PNUD	2005
Posição no ranking mundial (IDH)	75	53	PNUD	2007
IPH-1	0,860	0,590	PNUD	2010
Posição no ranking mundial (IPH-1)	43	23	PNUD	2007
Taxa de urbanização (estimativa)	86,5%	77,8%	PNUD	2010

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *World Development Indicators 2009* do Banco Mundial, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2008* da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL e *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Considerando a região da América Latina e Caribe como um todo, Brasil e México representam aproximadamente 55% da população total, 50% das pessoas vivendo em situação de pobreza e 40% das pessoas vivendo em situação de pobreza extrema (CEPAL, 2008b).

Dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe publicados no

Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2008 apontam que no Brasil havia aproximadamente 57,03 milhões de pessoas pobres e indigentes e 33,73 milhões na mesma situação no México no ano de 2007.

Tabela 2 – Percentual de pobres e indigentes no Brasil e do México em 2007

	Brasil	México
Residências em situação de pobreza	23,4%	24,6%
Pessoas em situação de pobreza	30,0%	31,7%
Residências em situação de indigência	6,7%	6,0%
Pessoas em situação de indigência	8,5%	8,7%

Fonte: Elaboração própria com dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL.

Brasil e México foram os dois primeiros países no mundo a implantarem Programas de Transferência Condicionada de Renda em escala nacional como políticas de combate à pobreza e à desigualdade na distribuição de renda.

O primeiro programa em escala nacional desse tipo foi implantado pelo governo federal brasileiro em 1996 e era chamado de Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI, tendo como foco crianças em situação de trabalho infantil ou em risco de trabalhar. Em 2003 o Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI e outros três programas que foram criados posteriormente pelo governo federal, quais sejam, Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, foram unificados em um único programa e passaram a ser chamados de Programa Bolsa Família (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.* 2007).

O México foi o segundo país no mundo a implantar um Programa de Transferência Condicionada de Renda com esse objetivo em escala nacional. Em 1997 o governo federal mexicano criou o *Programa de Educación, Salud e Alimentación – PROGRESA*, que foi rebatizado para *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* em 2000 (RAWLINGS; RUBIO, 2003; DE LA ROCHA, 2006; LEVY, 2006).

Atualmente o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* são os dois maiores Programas de Transferência Condicionada de Renda do mundo em termos de cobertura absoluta, com aproximadamente 11 milhões de famílias e 5

milhões de famílias beneficiadas respectivamente (SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.*, 2007). Ambos os programas atendem aproximadamente 25% da população total de seus respectivos países (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.37).

O pioneirismo e a abrangência do Brasil e do México na criação e implantação dos seus Programas de Transferência Condicionada de Renda acabaram influenciando a criação de outros programas similares nos países em desenvolvimento. Atualmente, 29 países em desenvolvimento têm algum tipo de Programa de Transferência Condicionada de Renda, com destaque para os países de renda-média na América Latina e Caribe (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.31).

1 – CARACTERÍSTICAS COMUNS DOS PROGRAMAS

O papel e a função dos Programas de Transferência Condicionada de Renda como políticas sociais são diferentes em cada país como consequência das diferenças de contexto, realidade e objetivos dos países. Nesse sentido, os objetivos e regras desses programas variam de acordo com a realidade de cada país.

O Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades*, além de almejam políticas similares e terem sido iniciados relativamente na mesma época, possuem outras características semelhantes. Dentre as características comuns dos dois programas, destacam-se:

- 1) Objetivos dos programas
- 2) Enfoque na população mais pobre;
- 3) Exigência de contrapartidas para recebimento dos benefícios;
- 4) Benefícios pagos em dinheiro;
- 5) A família é a unidade beneficiária considerada para elegibilidade e recebimento dos benefícios;
- 6) Preferência para que as mulheres sejam as titulares dos benefícios.

Apesar dessas características comuns entre o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades*, podemos identificar especificidades em cada um dos programas que permitem compreender a natureza e o funcionamento de cada um.

2.1 – Objetivos dos programas

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda do Brasil e do México têm como objetivos: aliviar a pobreza e a fome no curto prazo, por meio das transferências de renda, e de combater a transmissão da pobreza entre as gerações, através da promoção da saúde e da educação das crianças das famílias beneficiárias (MORLEY, 2004; BRITTO, 2006; RIBAS; SOARES; HIRATA, 2008; VILLATORO, 2008; SOARES; ZEPEDA, 2008; FISZBEIN; SCHADY, 2009). Esses programas atualmente são reconhecidos como capazes de reduzir a pobreza, a fome e a desigualdade social em ambos os países (LEVY, 2006; SOARES; SOARES; MEDEIROS; *et. al.*, 2006; SOARES; OSÓRIO; SOARES; *et. al.*, 2007; FISZBEIN; SCHADY, 2009).

2.2 – Enfoque

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México são focalizados nas populações mais pobres, havendo, portanto, definição *a priori* dos critérios para elegibilidade das famílias nos programas.

No Brasil o método de seleção para o Programa Bolsa Família é o *means test* (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.206). A identificação dos beneficiários é feita através de declarações de renda feitas pelos próprios candidatos ao recebimento dos benefícios. A linha de corte para seleção dos beneficiários é calculada a partir da renda *per capita* familiar, havendo dois grupos: famílias extremamente pobres com renda familiar *per capita* mensal de até R\$70,00; e famílias pobres, com renda familiar *per capita* mensal entre R\$70,01 e R\$140,00 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.917/2009).

No México o método para identificação das famílias beneficiárias para o *PROGRESA/Oportunidades* é o *proxy means test*, que consiste em um sistema de pontuação baseado em variáveis observáveis correlacionadas com a renda. Esse sistema procura evitar os problemas associados à dificuldade de mensuração da renda variável (LEVY, 2006. p.21).

Apesar de haver focalização na população mais pobre em ambos os programas, o *PROGRESA/Oportunidades* aplica um critério que considera o aspecto multidimensional da pobreza, enquanto o Programa Bolsa Família utiliza a variável

unidimensional da renda *per capita* familiar para eleger seus beneficiários.

Há muita controvérsia a respeito da focalização em políticas de combate à pobreza e à desigualdade. A respeito dos aspectos positivos da focalização Anete Brito Leal Ivo comenta:

“A focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma política social ‘racional’ (estratégica), no marco de economias abertas e competitivas. (...) Do ponto de vista de uma percepção positiva dessas políticas, alguns agentes reconhecem a contribuição que alguns desses programas podem exercer no aumento do impacto sobre os beneficiados; outros reconhecem uma relação mais favorável do custo-benefício desses programas; outros, ainda, observam como a identificação do problema e a adequação de soluções diferenciais, ajustadas ao perfil dos beneficiados, são mais eficazes.” (IVO, 2004. p.61).

Apesar dos argumentos favoráveis à focalização, os Programas de Transferência Condicionada de Renda são constantemente criticados por correntes de pensamentos que defendem a adoção de um Programa de Renda Básica de Cidadania, que consiste na transferência monetária para todos os cidadãos de um país independentemente de sua condição socioeconômica. Sobre essa questão Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares apontam:

“A controvérsia se dá por uma questão de princípios de justiça, baseada em pressupostos teóricos consistentes nos dos dois lados do debate. Há vários argumentos levantados a favor e contra a focalização, que vão desde a fragilidade política de um programa seletivo segundo renda à menor capacidade de reduzir desigualdades de um programa universal.” (MEDEIROS, BRITTO, SOARES, 2007. p15).

Considerando que o objetivo principal do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* é combater a pobreza tanto no curto quanto no longo prazo, a boa focalização nas populações pobres é fundamental para a eficácia dos programas. A respeito disso Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco e Rosane Mendonça argumentam:

“Para que um programa social seja capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade ele precisa antes de tudo, atingir a população que vive em condições de pobreza. Quanto maior a proporção dos recursos do programa alocados a esta população, maior será o seu grau de focalização e, conseqüentemente, maior o seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade.”

(BARROS, CARVALHO, FRANCO, MENDONÇA, 2008. p7).

Nesse sentido, a questão mais importante para ambos os Programas de Transferência Condicionada de Renda é se os critérios de identificação de beneficiários estão permitindo que os programas atinjam o público desejado.

Existem alguns indicadores que podem ser utilizados para avaliar a eficiência da seleção de beneficiários de políticas públicas. No estudo *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países* (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007), publicado em 2007 por pesquisadores do Centro Internacional de Pobreza com base nos dados das pesquisas por amostra de domicílios do Brasil e do México referentes ao ano de 2004, foram avaliados alguns desses indicadores.

Tabela 3 – Indicadores de desempenho do processo de seleção do Programa Bolsa Família e *PROGRESA/Oportunidades* em 2004

	Programa Bolsa Família	PROGRESA/Oportunidades
Erro de exclusão	59%	70%
Erro de inclusão	49%	36%
Inclusão	41%	30%
Exclusão	92%	93%
Coefficiente de concentração	-58,9	-56,9

Fonte: Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países

Para a realização dos cálculos dos indicadores acima mencionados foi preciso escolher previamente as linhas de pobreza de cada país. Para o México foram utilizadas as linhas de pobreza oficiais, cujos valores em 2004 eram de \$909,71 pesos mexicanos para as áreas urbanas e \$651,77 pesos mexicanos para as áreas rurais. Para o Brasil o valor definido foi de R\$100,00, que era o valor de elegibilidade para o Programa Bolsa Família em 2004.

O indicador “exclusão” aponta que no Brasil 92% e no México 93% da população não elegíveis para os programas não recebiam os benefícios em 2004, o que representava uma pequena lacuna desses programas (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007).

O gráfico 1 mostra as curvas de incidência dos Programas de Transferência

Condicional de Renda no Brasil, Chile e México. Os dados brasileiros e mexicanos são referentes ao ano de 2004 e apontam que aproximadamente 60% dos recursos de ambos os programas eram destinados aos 20% mais pobres.

Gráfico 1 – Curvas de Incidência dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México

Fonte: Estudo Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade com base na PNAD (2004), CASEN (2003) e ENIGH (2004)

Com base nesses dados foi possível calcular o coeficiente de concentração dos programas. Os coeficientes de concentração foram de -58,9 para o Programa Bolsa Família e de -56,9 para o *PROGRESA/Oportunidades*, representando ótimo grau de focalização e forte potencial de distribuição de renda para ambos os programas (SOARES; SOARES; MEDEIROS, 2006; SOARES; OSÓRIO; SOARES *et. al.* 2007; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007).

Uma dificuldade de comparação entre os Programas de Transferência Condicionada de Renda foi o critério para adoção da linha de pobreza. Conforme mencionado anteriormente, para o Brasil foi utilizada a linha de corte para elegibilidade no Programa Bolsa Família, e para o México foram utilizadas as linhas

de pobreza oficiais do país.

Em todo caso, ambos os programas apresentaram ótimo grau de focalização dentro dos critérios estabelecidos, o que representa que os recursos estão atingindo o público-alvo dos programas e, conseqüentemente, beneficiando as populações mais pobres.

Uma crítica pertinente aos critérios de focalização dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México refere-se ao fato de que ambos os programas excluem as famílias pobres sem crianças do seu escopo de atendimento (LAVINAS, VARSANO, 1997. p14). No caso do Programa Bolsa Família as famílias extremamente pobres têm direito ao benefício mesmo que não tiverem crianças, mas as famílias pobres são elegíveis para o recebimento do benefício apenas quando têm crianças e adolescentes.

Ao adotar esse critério, os programas podem acabar excluindo e, conseqüentemente, punindo, as famílias com maior preocupação e/ou capacidade de realização de planejamento familiar. Do ponto de vista de combate à pobreza no longo prazo, não faz sentido punir ou excluir as famílias que adotam um comportamento desejado pelos próprios programas.

Em contrapartida, Sonia Rocha defende a focalização dos Programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação, antecessores do Programa Bolsa Família, nas famílias pobres e extremamente pobres com crianças, justificando a importância de se beneficiar as crianças no contexto brasileiro:

“Ambos os programas estavam focalizados nas famílias pobres com crianças, o que se justifica, já que dentre os pobres brasileiros as crianças estão fortemente sobre-representadas. Assim, enquanto a proporção de pobres para o conjunto da população brasileira se situa em torno de 35%, a proporção de pobres dentre as crianças com menos de um ano de vida é de 55%. Esta proporção se reduz paulatinamente conforme aumenta a idade, mas ainda é de 46% para as crianças de 10 a 14 anos, portanto bem acima da média nacional. Ademais, programas focalizados nas crianças permitem tanto amenizar de imediato a pobreza presente, como melhorar as perspectivas de redução de pobreza futura, especialmente se respeitadas as condicionalidades” (ROCHA, 2005. p157).

Os argumentos acima apontados mostram que há muita controvérsia sobre o tema da focalização de políticas públicas. No caso dos Programas de Transferência

Condicionada de Renda, a principal discussão é sobre se deve haver focalização nas populações mais pobres, mas há ainda questionamentos sobre se tais programas devem atender apenas as famílias com crianças ou se devem atender todas as famílias pobres.

2.3 – Contrapartidas

A justificativa para exigência de contrapartidas no Programa Bolsa Família e no *PROGRESA/Oportunidades* é o combate à transmissão da pobreza entre gerações.

A condição para que as famílias continuem recebendo os benefícios em ambos os programas é que elas assegurem que as crianças em idade escolar tenham frequência mínima de 85% na escola, que as crianças menores de 5 anos de idade e as gestantes façam visitas regulares aos centro de saúde e que as crianças sejam vacinadas (MORLEY, 2004; BRITTO, 200; VILLATORO, 2008; SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

A exigência de contrapartidas suscita muitas polêmicas, mesmo havendo evidências de seus impactos positivos em alguns indicadores de saúde, educação e nutrição infantil. Sobre isso Alan de Brauw e John Hoddinott apontam:

“*Rationales* para impor condições existem tanto de uma perspectiva pública como de uma perspectiva privada. De uma perspectiva pública, os governos podem achar que eles sabem as ações e comportamentos que beneficiarão os pobres melhor do que os próprios pobres. Condicionar o recebimento da transferência induz a mudanças de comportamento que levam a um resultado desejado. (...) O uso de condicionalidades também pode ajudar o governo a combater assimetrias de informação. No caso da imunização, o governo conhece o benefício da mesma, enquanto algumas famílias podem não ter consciência desses benefícios. Condicionar o recebimento da transferência à atualização do carnê de vacinação ajuda a superar esta assimetria de informação.” (DE BRAUW; HODDINOTT, 2008. p1).

As principais críticas referentes à exigência de contrapartidas referem-se aos custos de monitoramento do cumprimento dessas contrapartidas e pelo fato dessas condicionalidades representarem obrigações já universalmente aceitas por parte das famílias (STANDING, 2008. p.1).

Alguns autores argumentam que a exigência de contrapartidas garante apoio aos Programas de Transferência Condicionada de Renda por parte das classes sociais mais abastadas, pois essas condicionalidades são vistas como forma de aumentar o capital humano de crianças pobres, e não como mera assistência social (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.11). Sobre isso Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares comentam:

“Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes nos debates? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e éticas. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao ‘suor do trabalho’; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade. A existência de programas de transferência condicionada de renda tem que ser negociada a partir da imposição de condicionalidades de educação e saúde e, em alguns casos, de contrapartidas de trabalho, independentemente de avaliações objetivas da relação custo-benefício destas ações.” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007. p.17)

É importante destacar que as contrapartidas exigidas pelo Programa Bolsa Família e pelo *PROGRESA/Oportunidades* correspondem, na verdade, a alguns direitos humanos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas publicada em 1948:

“Artigo 25: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

Artigo 26: 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade

humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos seus filhos.” (NAÇÕES UNIDAS, 1950. p.536)

Esses direitos fundamentais referentes à saúde e à educação são garantidos também nas constituições federais do Brasil e do México (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 1917; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1988) e por leis específicas de garantia dos direitos das crianças e adolescentes em ambos os países (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 2000; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei 8.069/1990).

Considerando isso, a observação desses direitos por parte dos pais e responsáveis deve ser constantemente monitorada pelos governos locais, independentemente da existência dos Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Sob essa perspectiva, o argumento de que o monitoramento das condicionalidades desses programas acarreta custos extras não pode ser considerado válido. A contra-argumentação disso é que as informações geradas pelo monitoramento das condicionalidades podem ajudar a identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade social, além de identificar gargalos nas ofertas de serviços básicos de saúde e educação, representando, na verdade, um potencial de melhora significativa dos serviços públicos prestados para a população mais vulnerável da sociedade (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007. p.18).

As condicionalidades do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* desempenham um papel importante nesses programas, pois atuam no sentido de fortalecer garantia de direitos. Nesse sentido, a avaliação do impacto dessas condicionalidades precisa ser feita para verificação de sua importância e eficiência.

2.4 – Benefícios pagos em dinheiro

Os benefícios dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México são pagos em reais e pesos mexicanos respectivamente. Esses

benefícios poderiam ser pagos de outras formas, como por exemplo: cupons de alimentação e moedas locais temporárias não entesouráveis (VANDERBORGHT; VAN PARIJS, 2006. p.66).

A justificativa para pagamento em dinheiro é que essa forma possibilita maior liberdade e dignidade para os beneficiários dos programas. Sobre isso o senador Eduardo Matarazzo Suplicy comenta:

“Se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança está vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas. Em muitas cidades onde vem sendo aplicado o programa de renda mínima tenho tido a preocupação de dialogar com as pessoas beneficiadas, perguntando se prefeririam receber na forma de bens alimentícios ou em dinheiro. Na grande maioria, elas preferem claramente o dinheiro, usando argumentos como os que descrevi.” (SUPLICY, 2008. p.151 e 152)

Os argumentos contra a transferência em dinheiro são relativos às preocupações sobre se os responsáveis pelas famílias beneficiárias irão comprar bens fundamentais para os seus familiares ou se irão comprar bens supérfluos, como por exemplo: álcool e cigarro (LEVY, 2006. p.34).

Em 1996 o Ministério das Finanças do México realizou um projeto piloto no Estado de Campeche com 31 mil domicílios para avaliar como os responsáveis pelas famílias gastavam o dinheiro recebido. Os resultados da avaliação desse projeto piloto demonstraram que a grande maioria das famílias utilizou os benefícios recebidos para consumo alimentar (LEVY, 2006. p.35). Esse fato também foi verificado no ano de 2006 para as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Brasil (CEDEPLAR, 2007. p.4).

Outro benefício da transferência em dinheiro é o impacto na demanda agregada e conseqüente aumento do PIB das cidades e dos países. No estudo *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros* (MENEZES FILHO; LANDIM JUNIOR, 2009), elaborado por Naércio Aquino

Menezes Filho e Paulo Henrique Landim Junior, foi constatado que para cada acréscimo de 10% no valor do benefício do Programa Bolsa Família há um impacto positivo no PIB de 0,6% (MENEZES FILHO; LANDIM JUNIOR, 2009. p.14). O mesmo fenômeno de aumento da demanda agregada e do PIB foi constatado para *PROGRESA/Oportunidades* no México (LEVY, 2006. p.70).

Isso significa que os Programas de Transferência Condicionada de Renda são capazes de dinamizar economias locais, especialmente nas comunidades mais pobres, beneficiando inclusive as pessoas que não recebem as transferências governamentais.

2.5 – A família é a unidade beneficiária considerada para elegibilidade e recebimento dos benefícios

De acordo com o artigo 16º da Declaração Universal dos Direitos Humanos “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado” (NAÇÕES UNIDAS, 1950. p.536).

Em 13 de setembro de 1994 foi realizado na cidade do Cairo a *International Conference on Population and Development*, com o objetivo de discutir direitos humanos e igualdade de gênero como forma de buscar um modelo de desenvolvimento mais equitativo e justo (NAÇÕES UNIDAS, 2004. p.7). No documento produzido ao final dessa conferência, a família foi apontada como a unidade básica da sociedade e, conseqüentemente, foi recomendado que as políticas públicas fossem elaboradas considerando as famílias como agentes centrais do desenvolvimento das pessoas e dos países (NAÇÕES UNIDAS, 1995. p.29).

Essa abordagem da família foi considerada na elaboração do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades*, que têm como foco as famílias em situação de pobreza. Ambos os programas têm como beneficiários finais as famílias e não indivíduos isoladamente. Sobre isso Irma Arriagada e Charlotte Mathivet comentam:

“Tomar a família como base de um programa de alívio da pobreza não é uma casualidade. A família é o lugar onde se levam a cabo os processos de reprodução cotidiana e geracional. É então o lugar onde se podem trocar as

condutas e os costumes que fazem com que as famílias permaneçam em situação de pobreza.” (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007. p.19)

Sobre como as relações familiares influenciam a pobreza e a distribuição de renda entre as pessoas, Marcelo Medeiros Coelho de Souza acrescenta:

“Diversas razões justificam a escolha das famílias para elaborar políticas sociais. A primeira delas diz respeito ao impacto de as políticas sociais não se limitarem aos indivíduos beneficiários. As famílias são instituições que atuam redistribuindo recursos entre seus membros, logo toda política social tem impactos sobre diversos membros das famílias, sejam ou não eles beneficiários diretos.” (SOUZA, 2000. p.13 e 14)

Considerando esse papel desempenhado pelas famílias no processo de distribuição de renda e de alívio da pobreza dos seus membros, os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México foram desenhados procurando influenciar a mudança de comportamento de todos os membros das famílias através da exigência de contrapartidas.

No entanto, embora a família seja a base sobre a qual se apóiam algumas atividades de bem-estar, ela também pode representar espaços de conflitos e até mesmo de violência. Sobre isso Maria Beatriz Lima Herkenhoff e Jussara Alves de Oliveira comentam:

“Ao abordar a centralidade atribuída às famílias na execução de políticas de transferência de renda, é importante compreender as mudanças por que passam essas famílias em sua organização, gestão e estrutura; é fundamental analisar o caráter contraditório delas, tendo em vista que, se, por um lado, é um espaço onde indivíduos se sentem acolhidos, protegidos, onde a sociabilidade humana se desenvolve, onde ocorre a transmissão da cultura, por outro lado, pode ser local de violência, de traumas e de rupturas.” (HERKENHOFF; OLIVEIRA, 2006. p.6)

Maria Beatriz Lima Herkenhoff e Jussara Alves de Oliveira ainda consideram o que o foco dado nas famílias pelos Programas de Transferências Condicionadas de Renda é equivocado por exigir responsabilidades de um público-alvo em situação fragilizada:

“Não adianta a família ser considerada central nas políticas públicas se os programas de transferência de renda apenas repassam valores monetários, sem se articularem a outras políticas sociais que possibilitem a autonomia das famílias pobres. Ao invés de pressionar para que as famílias assumam

responsabilidades além dos seus limites, os programas sociais deveriam oferecer possibilidades de emprego, renda, educação e de uma participação ativa nos espaços públicos.” (HERKENHOFF; OLIVEIRA, 2006. p.5)

Nesse sentido, é muito importante considerar que nos casos dos Programas de Transferência Condicionada de Renda do Brasil e do México as famílias atendidas são aquelas em maior situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Para que esses programas possam cumprir seus objetivos de curto e longo prazos é importante considerar que a centralidade das famílias como fator de proteção social implica na necessidade de fortalecimento dos vínculos familiares e na garantia de direitos das famílias atendidas. Com isso, é preciso que haja ações de assistência social para ajudar as famílias atendidas a promoverem as mudanças necessárias.

Um exemplo de Programa de Transferência Condicionada de Renda na América Latina que trabalha a transferência monetária em conjunto com atendimento de assistentes sociais é o *Programa Chile Solidario*. Esse programa busca apoiar as famílias em situação de pobreza extrema a alcançarem condições mínimas de qualidade de vida que são analisadas em sete dimensões: identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, condições de moradia, acesso ao mercado de trabalho e renda (GOBIERNO DE CHILE, 2009. p.3).

Ao entrarem no *Programa Chile Solidario* as famílias começam a receber atendimento psicossocial de um assistente social que as ajuda a elaborar um plano de ação para resolver os seus principais problemas nas sete dimensões mencionadas (SOARES, OSÓRIO; SOARES *et. al.* 2007. p.10). Esse atendimento psicossocial é realizado semanalmente pelo período de dois anos e o benefício monetário é garantido por um período de cinco anos (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.246).

O *Programa Chile Solidario* demonstra maior compreensão de que para elaborar políticas com foco central nas famílias é preciso antes de tudo fortalecê-la. É ingênuo imaginar que as contrapartidas exigidas por esses programas *per se* são capazes de causar mudanças de comportamento de todas as famílias atendidas. Sobre isso Ana Rojas Acosta, Maria Amalia Faller Vitale e Maria do Carmo Brant de Carvalho comentam:

“Não basta a transferência de renda (embora seja um avanço). Na pauta de

estratégias de uma rede de proteção social, é preciso dar primazia ao acesso a serviços urbanos; à educação; aos processos de ampliação do universo informacional e cultural; à inclusão em espaços e fóruns públicos de convivência alargada (ganhos de poder). É também preciso processar/ implementar fóruns públicos e canais de vocalização de interesses e de interlocução política, nos quais os empobrecidos tenham voz e vez.” (ACOSTA; VITALE; DE CARVALHO, 2003. p.158)

De fato, a transferência de renda e a exigência de contrapartidas não garantem mudanças estruturais na dinâmica da pobreza das famílias atendidas. Para que haja essas transformações os governos precisam promover ações de assistência social que fortaleçam os vínculos familiares, ajudem na inserção da família no convívio comunitário e apóiem as famílias a acessarem seus direitos.

Tanto no Programa Bolsa Família quanto no *PROGRESA/Oportunidades* algumas famílias beneficiárias são atendidas por assistentes sociais, mas esse não é um aspecto central desses programas como é o caso do *Programa Chile Solidario*.

2.6 – Preferência para que as mulheres sejam as titulares dos benefícios

O Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* privilegiam as mulheres como titulares para o recebimento dos benefícios partindo do pressuposto de que elas tendem a ser mais responsáveis com a família e conhecem melhor as necessidades dos seus membros (IBASE, 2008. p.56).

Além disso, alguns estudos apontam uma tendência mundial de mudança da chefia masculina para feminina nas famílias. No Brasil 17,4% dos domicílios eram compostos por mulheres sem cônjuges com filhos em 2007, o que representava aproximadamente 10,45 milhões de domicílios monoparentais chefiados por mulheres no país (IBGE, 2008. p.88). No México 23,05% das famílias eram chefiadas por mulheres em 2005, o que representava aproximadamente 5,7 milhões de famílias (INEGI, 2005).

Alguns autores apontam que o recebimento dos benefícios pelas mulheres tende a aumentar a sua autonomia perante os cônjuges resultando em maior autonomia (*empowerment*). No entanto, outros autores argumentam que ao mesmo tempo em que as mulheres têm, supostamente, o poder de decisão sobre o uso dos recursos dos programas, elas são as responsáveis pelo cumprimento das

condicionalidades, o que aumenta a sua responsabilidade (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007. p.30).

De fato o fortalecimento do papel das mulheres nas famílias não representa um objetivo central desses programas, mesmo que acabe influenciando de alguma maneira essa questão. Sobre isso Michelle Adato, Bénédicte de La Brière e Dubravka Mindek *et. al.* apontam possíveis impactos do *PROGRESA/Oportunidades* no fortalecimento da autonomia das mulheres:

“O programa, no entanto, potencialmente contribui para fortalecer as mulheres em algumas dimensões identificadas anteriormente. Colocando recursos nas mãos das mulheres, encorajando as mulheres a não entregar o dinheiro para seus maridos, direcionando os benefícios para despesas que normalmente são do domínio das mulheres (por exemplo: comida), oferecendo educação em saúde, nutrição e planejamento familiar, (...) o programa pode ser visto como sendo preocupado com o empoderamento das mulheres.” (ADATO; DE LA BRIÈRE; MINDEK *et. al.*, 2000. p.71)

No estudo *O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres* (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007) as autoras apontam que o impacto na autonomia das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família ainda é limitado, embora tenha havido avanços:

“Já não é tão claro que em toda parte o Programa tenha favorecido a capacidade das mulheres de tomar decisões e de negociar seu status na estrutura hierarquizada por gênero do âmbito doméstico. A dificuldade radica em que, diferente do prestígio outorgado à maternagem, não existe na cultura portada por essas famílias a idéia de que mulheres devem ter liberdade de tomar decisões e, ainda menos, de alterar as posições na hierarquia de gênero.” (SUÁREZ; LIBARDONI, 2007. p.146)

No entanto, apesar dessas melhoras observadas no fortalecimento das mulheres com seus familiares, as mudanças nas relações internas das famílias ainda parecem ser modestas e, portanto, não é possível afirmar ainda que os Programas de Transferência Condicionada de Renda influenciam significativamente nesse aspecto (LEVY, 2006. p.71).

A principal justificativa para a preferência pela titularidade das mulheres nos Programas de Transferência Condicionada de Renda continua sendo a de que as mulheres têm maior capacidade de compreender as necessidades familiares do que

os homens.

2 – OS SISTEMAS DE BENEFÍCIOS DOS PROGRAMAS

Os sistemas de benefícios dos Programas de Transferência Condicionada de Renda são elaborados de acordo com o contexto e os resultados desejados em cada país que tais programas são implantados.

Algumas das variáveis mais importantes que compõem o sistema de benefícios são: a estrutura dos benefícios, poder de compra desses benefícios, público elegível, periodicidade de pagamentos, mecanismos de pagamento, entre outros.

O Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* têm sistemas de benefícios similares e, portanto, muitas vezes são feitas comparações que ignoram as características e peculiaridades de cada um. Uma análise mais detalhada de ambos os programas permite maior compreensão destes programas.

2.1 – A estrutura de benefícios

Conforme mencionado anteriormente, o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* possuem como meta de curto prazo aliviar a pobreza e a fome por meio das transferências de renda. Nesse sentido, a compreensão da estrutura de benefícios de cada programa é fundamental para a realização de qualquer análise a respeito de seus impactos de curto prazo.

No Programa Bolsa Família o benefício monetário é composto por duas partes: um benefício fixo de R\$68,00 independentemente da composição familiar para as famílias extremamente pobres; um benefício variável no valor de R\$22,00 para cada criança e/ou adolescente de até 15 anos de idade e/ou cada gestante para as famílias pobres e extremamente pobres, havendo um limite para esse benefício variável de três crianças e/ou gestantes por família; e outro benefício variável no valor de R\$33,00 para adolescentes entre 16 e 17 anos para as famílias pobres e extremamente pobres, com limite de dois adolescentes por família (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.917/2009).

No *PROGRESA/Oportunidades* os benefícios condicionados são calculados de acordo com três componentes: educativo, alimentício e energético (SEDESOL/ MÉXICO).

O valor do componente alimentício é de \$195,00 (cento e noventa e cinco pesos mexicanos) mensais por família, e há um benefício adicional no valor de \$120,00 (cento e vinte pesos mexicanos) chamado de *Vivir Mejor* que tem como objetivo compensar as altas internacionais nos preços dos alimentos (SEDESOL/ MÉXICO).

O valor do componente energético é de \$55,00 (cinquenta e cinco pesos mexicanos) mensais por família (SEDESOL/ MÉXICO).

O valor do componente educativo do programa é calculado para crianças matriculadas a partir do terceiro ano do primário, sendo esses benefícios aumentados em cada série até a conclusão do ensino médio (SEDESOL/ MÉXICO). A partir do ensino secundário as bolsas escolares passam a ser diferenciadas de acordo com o gênero dos alunos, sendo as bolsas das meninas superiores às dos meninos porque as desistências das meninas começam a superar à dos meninos a partir desse momento (LEVY, 2006. p.23).

Conforme já mostrado no terceiro capítulo dessa dissertação, a tabela abaixo mostra os valores mensais das transferências de acordo com o gênero e série sendo cursada pelas crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do *PROGRESA/Oportunidades*.

Tabela 4 – Valor mensal das transferências monetárias referentes ao componente educativo do *PROGRESA/Oportunidades* (em pesos mexicanos, referentes ao segundo semestre de 2008)

Ensino Primário	Meninos e meninas	
Terceiro	\$130,00	
Quarto	\$155,00	
Quinto	\$195,00	
Sexto	\$265,00	
Ensino Secundário	Meninos	Meninas
Primeiro	\$385,00	\$405,00
Segundo	\$405,00	\$450,00
Terceiro	\$430,00	\$495,00
Ensino Médio	Meninos	Meninas
Primeiro	\$645,00	\$740,00
Segundo	\$695,00	\$790,00
Terceiro	\$735,00	\$840,00

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaría de Desarrollo Social do Governo do México.

Há ainda outro componente destinado aos estudantes chamado de “*Jóvenes con Oportunidades*”, que consiste em uma poupança baseada na acumulação de pontos pelos estudantes de famílias beneficiárias do *PROGRESA/Oportunidades* que concluem o ensino médio com idade máxima de 22 anos de idade. Ao complementarem o ensino médio, os estudantes podem usar essa poupança para se matricular em um curso de nível superior, para adquirir um seguro de saúde para a família, para reformar sua casa ou para abrir um negócio (JÓVENES CON OPORTUNIDADES). Esse componente tem como objetivos incentivar os jovens a concluírem o ensino fundamental e apoiá-los na aquisição de bens e/ou serviços que aumentem o seu capital humano e/ou seus ativos.

Ambos os programas estabelecem um teto de valores para benefícios referentes ao componente de educação. Para o Programa Bolsa Família o valor máximo para estudantes é de R\$132,00, referentes a três crianças de até 15 anos de idade e dois adolescente de 16 a 17 anos de idade (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.917/2009). Para o *PROGRESA/Oportunidades* o teto é de \$1.850,00 (mil oitocentos e cinquenta pesos mexicanos) para famílias com pelo menos um estudante matriculado no ensino médio (SEDESOL/ MÉXICO).

A lógica adotada para pagar um benefício de acordo com o número de crianças no domicílio é a de que cada uma dessas crianças precisa receber serviços de saúde e educação e que existem custos explícitos e implícitos para aquisição destes serviços (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.81). Já os limites para o número de crianças por família beneficiária são justificados pelas limitações orçamentárias dos programas e para não incentivar as famílias a aumentarem a taxa de natalidade (LAVINAS; VARSANO, 1997. p.14; LEVY, 2006. p.24).

Outros Programas de Transferência Condicionada de Renda, como por exemplo: *Bono de Desarrollo Humano* no Equador, *Red Solidaria* em El Salvador e *Red de Oportunidades* no Panamá, pagam um benefício fixo para as famílias beneficiárias independentemente do número de crianças. As justificativas para o pagamento de um benefício fixo são: contenção de qualquer incentivo ao aumento da taxa de natalidade e prestação de atendimento a todas as famílias em situação de pobreza, independentemente da existência de crianças (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.81).

Essa discussão sobre o cálculo dos benefícios levando em consideração ou não o número de crianças representa um elemento fundamental nas formulações e eventuais reformulações dos Programas de Transferência Condicionada de Renda em diversos países. Essa questão é fundamental porque está diretamente relacionada com os resultados esperados por tais programas. Se por um lado o investimento em capital humano de crianças e jovens nos países em desenvolvimento é prioridade, por outro lado esse *design* dos programas pode incentivar as taxas de natalidade e/ou punir as famílias que realizarem melhor planejamento familiar.

Uma questão muito importante da estrutura dos benefícios que diferencia o *PROGRESA/Oportunidades* do Programa Bolsa Família é que o valor dos benefícios é aumentado de acordo com a série cursada pelas crianças das famílias beneficiadas como forma de compensar os custos de oportunidades e efetivos crescentes dos estudantes (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.81; LEVY, 2006. p.23).

Outra questão importante do *PROGRESA/Oportunidades* é que a partir do ensino secundário as bolsas escolares das meninas passam a ser superiores às dos meninos porque as desistências das meninas começam a superar à dos meninos a

partir desse momento (LEVY, 2006. p.23). No Programa Bolsa Família não há nenhuma diferenciação de acordo com o gênero dos beneficiários, nem estudos que indiquem a necessidade ou não de haver esse tipo de discriminação positiva.

Os valores dos benefícios do *PROGRESA/Oportunidades* são corrigidos pelo índice de preços ao consumidor anualmente, como forma de garantia do poder de compra da população beneficiada (LEVY, 2006. p.22). As correções dos valores dos benefícios do Programa Bolsa Família realizadas até hoje foram feitas através de decreto presidencial por ausência de lei e/ou normativa específica.

No *PROGRESA/Oportunidades* existe ainda um benefício não condicionado destinado às pessoas com idade igual ou superior a 70 anos que se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa em regiões com mais de dez mil habitantes (SEDESOL/ MÉXICO). Esse componente do *PROGRESA/Oportunidades* que é denominado “apoio para adultos maiores” tem como objetivo aumentar o poder de consumo da população idosa em situação de pobreza. Esse componente não tem nenhum objetivo de longo prazo e, portanto, não é exigida nenhuma contrapartida por parte dos seus beneficiários.

O Programa Bolsa Família não tem nenhum componente destinado à população idosa porque o Brasil possui um programa de transferência de renda específico para essa população. O programa de transferência de renda destinado à população idosa em situação de pobreza no Brasil é chamado de Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Esse programa é destinado às pessoas com mais de 65 anos de idade e às pessoas de qualquer idade com incapacidade de trabalhar cuja renda *per capita* familiar seja inferior a um quarto do valor do salário mínimo. As famílias beneficiárias desse programa recebem um salário mínimo mensalmente (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2008. p.2). Esse direito a um salário mínimo aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada foi estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007. p.7).

Ao contrário do Programa Bolsa Família, o valor das transferências do Benefício de Prestação Continuada é indexado pelo valor do salário mínimo, fato que garante o poder de compra dos beneficiários.

2.2 – Os níveis de pagamentos dos benefícios

Uma das questões mais importantes para a análise do sistema de benefícios de um Programa de Transferência Condicionada de Renda é o nível de pagamento dos benefícios.

Essa análise é dificultada no Programa Bolsa Família e no *PROGRESA/Oportunidades* por causa dos pagamentos diferenciados pelo número de crianças, níveis de pobreza, séries sendo cursadas, gênero dos estudantes, etc.

No relatório *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty* (FISZBEIN; SCHADY, 2009), publicado pelo Banco Mundial, foi analisado os níveis de pagamentos dos benefícios com base em pesquisas domiciliares feitas com beneficiários do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades*.

Os autores do documento calcularam dois índices que indicam o que chamaram de “níveis de generosidade dos benefícios”:

1) Transferência como percentual da renda ou do consumo *per capita* antes do recebimento do benefício como média de todos os beneficiários do programa;

2) Transferência como percentual da renda ou do consumo *per capita* antes do recebimento do benefício como média dos beneficiários mais pobres do programa.

Para elaboração desses cálculos, foram considerados como sendo “beneficiários mais pobres” aqueles que a renda *per capita* era inferior ao 25º percentil da renda nacional antes das transferências dos benefícios.

Tabela 5 – Níveis de generosidade do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades*

	Todos os beneficiários	Beneficiários pobres	Ano
Programa Bolsa Família	6,1%	11,7%	2006
<i>PROGRESA/Oportunidades</i>	21,8%	33,4%	2004

Fonte: Banco Mundial

Com essa análise podemos afirmar que os valores dos benefícios do *PROGRESA/Oportunidades* são mais generosos que os do Programa Bolsa Família, dando maior poder de consumo para os beneficiários mexicanos.

É importante destacar que esse cálculo corresponde às médias nacionais e, portanto, desconsidera diferenças de preços regionais. Mas, de qualquer forma, é importante destacar que na média os benefícios do Programa Bolsa Família correspondem a apenas 6,1% da renda de seus beneficiários antes das transferências, enquanto que os benefícios do *PROGRESA/Oportunidades* esse percentual é de 21,8% do consumo de seus beneficiários antes das transferências.

Esses indicadores apontam que em ambos os programas os valores dos benefícios são insuficientes para suprir as necessidades de consumo das famílias pobres e extremamente pobres.

Um problema de comparação entre os dois países é que para o cálculo dos índices brasileiros foi utilizado a renda *per capita* antes do benefício, enquanto para o cálculo dos índices mexicanos foram utilizados a despesa *per capita* antes dos benefícios.

Outra questão relevante que dificulta a comparação entre os dois programas é que os valores dos benefícios estão expressos em moedas nacionais. Uma forma de possibilitar a comparação entre os países é através da conversão dos valores dos benefícios para dólares norte-americanos.

Para isso é preciso estabelecer alguns parâmetros de comparação, uma vez que a metodologia de cálculo do valor dos benefícios é diferente nos dois países. A tabela abaixo mostra os valores máximos para cada componente dos programas.

Tabela 6 – Valores dos componentes dos benefícios do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* em moedas nacionais referente ao ano de 2009

	Brasil	México
Valor máximo do benefício	R\$ 200,00	\$2.220,00
Benefício básico	R\$ 68,00	\$370,00
Bolsas escolares máximas (Ensino Fundamental)	R\$ 66,00	\$1.010,00
Bolsas escolares máximas (Ensino Médio)	R\$ 132,00	\$1.850,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaría de Desarrollo Social do Governo do México.

Para o Programa Bolsa Família o benefício básico representa o valor incondicional destinado às famílias em situação de pobreza extrema; as bolsas escolares máximas do ensino fundamental representam o benefício variável máximo para crianças de até 15 anos de idade devidamente matriculadas na escola; as bolsas escolares máximas de ensino médio representam o benefício variável máximo para crianças e adolescentes de até 17 anos de idade devidamente matriculados na escola; e o valor máximo do benefício representa a composição máxima permitida para os participantes do programa.

Para o *PROGRESA/Oportunidades* o benefício básico representa a soma dos componentes: apoio alimentício, apoio alimentício Vivir Mejor e apoio energético; as bolsas escolares máximas do ensino fundamental representam o benefício variável máximo para famílias com crianças matriculadas apenas no ensino fundamental; as bolsas escolares máximas de ensino médio representam o benefício variável máximo para famílias com pelo menos uma criança matriculada no ensino médio; e o valor máximo do benefício representa a composição máxima permitida em cada programa.

Para realizar os cálculos de conversão desses valores apontados anteriormente em moedas nacionais para dólares norte-americanos foram consideradas duas taxas de conversão: preços correntes e paridade do poder de compra. As duas taxas para os dois países foram extraídas do site do Fundo

Monetário Internacional e referem-se ao ano de 2009.

Tabela 7 – Taxas de câmbio para conversão das moedas nacionais em dólares norte-americanos referentes ao ano de 2009

	Brasil	México
Taxa de câmbio (Preços Correntes)	2,041564785	13,58001343
Taxa de câmbio (PPC)	1,510792834	8,063042153
Preços correntes/ PPC	135,13%	168,42%

Fonte: Fundo Monetário Internacional.

A taxa de câmbio a preços correntes é calculada com base nas médias da cotação das duas moedas para um determinado ano. A taxa de câmbio utilizando a paridade do poder de compra é calculada pelo *International Comparison Program* – ICP do Banco Mundial com o objetivo de ponderar o poder de compra do dólar norte-americano nos países que estão realizando a conversão de moeda (WORLD BANK).

Para o Brasil a utilização da paridade do poder de compra representou uma elevação de 35,13% no poder aquisitivo em relação à conversão a taxas correntes, enquanto que para o México esse aumento foi de 68,42%.

Tabela 8 – Valores dos componentes dos benefícios do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* em dólares norte-americanos (preços correntes) referente ao ano de 2009

	Brasil	México	México/Brasil
Valor máximo do benefício	\$97,96	\$163,48	66,87%
Benefício básico	\$33,31	\$27,25	-18,20%
Bolsas escolares máximas (Ensino Fundamental)	\$32,33	\$74,37	130,06%
Bolsas escolares máximas (Ensino Médio)	\$64,66	\$136,23	110,70%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaría de Desarrollo Social do Governo do México e do Fundo Monetário Internacional.

Tabela 9 – Valores dos componentes dos benefícios do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* em dólares norte-americanos (paridade do poder de compra - PPC) referente ao ano de 2009

	Brasil	México	México/Brasil
Valor máximo do benefício	\$132,38	\$275,33	107,98%
Benefício básico	\$45,01	\$45,89	1,95%
Bolsas escolares máximas (Ensino Fundamental)	\$43,69	\$125,26	186,74%
Bolsas escolares máximas (Ensino Médio)	\$87,37	\$229,44	162,61%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaría de Desarrollo Social do Governo do México e do Fundo Monetário Internacional.

Considerando os valores dos benefícios convertidos para dólares norte-americanos utilizando a paridade do poder de compra, os valores de todos os componentes avaliados são superiores no México em comparação com o Brasil.

Por esse critério o valor máximo do benefício no México é 107,98% maior do que no Brasil e das bolsas escolares superam em 186,74% para o ensino fundamental e em 162,61% para o ensino médio.

Já o benefício básico é bem semelhante em ambos os programas, lembrando que no Brasil esse benefício é pago apenas às famílias em situação de pobreza extrema, enquanto que no México não há essa distinção de beneficiários em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Para realização desses cálculos não foram considerados os componentes para idosos e “*Jóvenes con Oportunidades*” do *PROGRESA/Oportunidades* porque no Programa Bolsa Família não existem componentes semelhantes.

2.3 – As formas de pagamentos dos benefícios

Há muitas formas de pagamentos de benefícios dos Programas de Transferência Condicionada de Renda nos diversos países que utilizam esses programas.

No Brasil os pagamentos são feitos mensalmente através de cartões de débitos que podem ser utilizados em caixas eletrônicos do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e nas casas lotéricas espalhadas por todo país (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.82).

No México os pagamentos são feitos bimestralmente em dinheiro em centros de pagamento temporários que são estabelecidos nos equipamentos públicos existentes, como por exemplo: centros comunitários, escolas, centros de saúde, etc. Em localidades rurais com pouca infra-estrutura urbana são enviados caminhões para realização desses pagamentos (LEVY, 2006. p98). Um sistema de pagamento através de cartões de débito similar ao sistema brasileiro está sendo implantado nos grandes centros urbanos (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.82).

3 – IMPACTO NA POBREZA E NA DESIGUALDADE DE RENDA

3.1 – Impacto na pobreza

No estudo *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil:*

Impactos Sobre a Desigualdade (SOARES; RIBAS. OSÓRIO, 2007); publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, foi analisado o impacto do Programa Bolsa Família nos níveis de pobreza e pobreza extrema no Brasil no ano de 2004.

Essa análise foi feita através da comparação da curva de incidência *ex ante* do Programa Bolsa Família com a curva de concentração *ex post* para verificar o impacto do programa na pobreza e na pobreza extrema.

O gráfico abaixo mostra a curva de incidência do Programa Bolsa Família e demonstra que 80% da renda transferida em 2004 foi destinada para beneficiário que estariam abaixo da linha da pobreza caso o programa não existisse. Para esse cálculo, os autores consideram como sendo a linha de pobreza o valor de R\$130,00, que correspondia à metade do salário mínimo da época, e como linha de indigência o valor de R\$65,00, que correspondia a um quarto do valor do salário mínimo da época.

Gráfico 2 – Análise incidência do Programa Bolsa Família em 2004

Fonte: Elaborado com base nos microdados da PNAD 2004 no estudo Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade

Por esses critérios a linha de pobreza ficaria aproximadamente no 32º centésimo da distribuição populacional e a linha de indigência ficaria aproximadamente no 14º centésimo na ausência do Programa Bolsa Família.

Ao comparar esses dados com a curva de concentração de todas as rendas no país no mesmo período, mostradas no gráfico abaixo, podemos verificar o deslocamento da linha de pobreza para o 31º centésimo e da linha de indigência para o 13º centésimo.

Gráfico 3 – Curvas de concentração para todas as fontes de renda no Brasil em 2004

Fonte: Elaborado com base nos microdados da PNAD 2004 no estudo Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade

Os autores do estudo concluem que o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada foram responsáveis pela redução de um ponto percentual na proporção de pobres e 1 ponto percentual na proporção de indigentes no país no

ano de 2004.

Considerando que no ano de 2004 o número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família era de 8 milhões e atualmente o programa atende mais de 11 milhões, é provável que esse impacto tenha aumentado. No entanto, os resultados são modestos.

É importante destacar que o valor dos benefícios do Programa Bolsa Família, na maioria dos casos, apenas atenua a situação da pobreza e da pobreza extrema, mas não retira as pessoas dessa condição.

No texto *Transferências Condicionas de Renda Reduzem a Pobreza?* É apresentada uma breve análise do impacto do *PROGRESA/Oportunidades*. O gráfico abaixo mostra a renda total *per capita* dos 25% mais pobres da população mexicana antes e depois das transferências do programa no ano de 2004.

O autor do texto assumiu que 20% da população mexicana era pobre antes das transferências do *PROGRESA/Oportunidades* e constatou que após a distribuição dos benefícios, houve redução de um ponto percentual nessa taxa.

Gráfico 4 – Renda *per capita* e Transferência de Renda no México em 2004

Fonte: Extraído do estudo *Transferências Condicionadas de Renda Reduzem a Pobreza?*

Além da redução na incidência da pobreza, o texto aponta que a transferência de benefícios reduz a intensidade da pobreza, mesmo que esses benefícios não retirem a maioria das famílias beneficiadas da pobreza.

O gráfico abaixo mostra a proporção que as transferências do *PROGRESA/Oportunidades* representa na renda total dos 25% mais pobres no México.

Gráfico 5 – Proporção das Transferências Condicionadas de Renda na renda total *per capita* no México em 2004

Fonte: Extraído do estudo Transferências Condicionadas de Renda Reduzem a Pobreza?

Nas análises de impacto sobre a pobreza apresentadas em ambos os Programas de Transferência Condicionada de Renda foram utilizadas linhas de pobreza arbitrárias. Isso dificulta a comparação entre os programas e a verificação da evolução ao longo do tempo desses programas.

No entanto, é possível afirmar que tanto o Programa Bolsa Família quanto o *PROGRESA/Oportunidades* são capazes de reduzir a pobreza por serem bem focalizados. O problema é que os valores dos benefícios são insuficientes para

retirar a maioria das famílias beneficiárias da pobreza, embora sejam capazes de aliviar a sua intensidade. Sobre o impacto na pobreza do *PROGRESA/Oportunidades* Santiago Levy comenta:

“O maior impacto, claramente, foi no hiato de pobreza e nos índices de severidade de pobreza, refletindo que o *PROGRESA/Oportunidades* acertadamente atinge os mais pobres entre os pobres, mesmo considerando que as transferências por si próprias não são suficientes para empurrar esses domicílios para cima da linha de pobreza.” (LEVY, 2006. p.68)

Considerando que o maior impacto que os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México causam é no alívio da severidade da pobreza ao invés de superação da mesma, tais programas, no formato que estão hoje, não são capazes de causar mudanças estruturais profundas. Embora esses programas tenham objetivos e estratégias ambiciosas de longo prazo, os valores reduzidos das transferências podem impedir que as famílias vivendo em situação de pobreza consigam suportar as diversidades no curto prazo.

3.2 – Impacto na desigualdade de renda

No estudo *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade* (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2009); publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, foi analisado o efeito do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* na distribuição de renda do Brasil e do México respectivamente.

Para realização do estudo foi feita a decomposição do coeficiente de Gini da distribuição da renda domiciliar *per capita* dos países. As fontes para a coleta de dados sobre as rendas das populações dos países foram as Pesquisas por Amostras de Domicílios – PNAD no Brasil e *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* – ENIGH no México.

Para o Brasil o ano base para realização do estudo foi 1995 e enquanto que para o México o ano base foi 1996. O ano de comparação final foi 2004 para ambos os países.

Nesse período de análise foram observadas reduções na desigualdade de 2,8 pontos no Brasil e 2,7 pontos no México, o que representa uma redução de

aproximadamente 5% na desigualdade de ambos os países.

Tabela 10 – Coeficiente de Gini e sua decomposição em coeficientes de concentração e pesos relativos de cada fonte de renda

$G = \sum_k c_k \phi_k$	Fonte de renda – k	Brasil		Chile		México	
		1995	2004	1996	2003	1996	2004
G - Gini	Total	0.5985	0.5711	0.5630	0.5620	0.5374	0.5103
c_k Coeficiente de concentração	Trabalho	0.5943	0.5633	0.5692	0.5815	0.5420	0.5080
	Seguridade	0.5858	0.6118	0.4778	0.4201	0.5646	0.6320
	Outros	0.7422	0.6206	0.5715	0.5186	0.4764	0.5264
	PTCR		-0.5271		-0.5383		-0.4855
f_k Peso na renda total	Trabalho	0.8204	0.7260	0.8319	0.8164	0.8906	0.8600
	Seguridade	0.1425	0.2270	0.0701	0.0794	0.0298	0.0501
	Outros	0.0371	0.0419	0.0980	0.1041	0.0795	0.0844
	PTCR	0.0000	0.0051	0.0000	0.0001	0.0000	0.0055
$c_k f_k$ Contribuição a desigualdade total	Trabalho	0.4875	0.4090	0.4735	0.4747	0.4827	0.4369
	Seguridade	0.0835	0.1389	0.0335	0.0333	0.0168	0.0317
	Outros	0.0275	0.0260	0.0560	0.0540	0.0379	0.0444
	PTCR		-0.0027		-0.0001		-0.0027

Fonte: Elaborado com base na PNAD (1995 - 2004), CASEN (1996 - 2003) e ENIGH (1996 - 2004) pelo estudo Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade

As curvas de concentração nos anos analisados mostram que tanto o Programa Bolsa Família quanto o *PROGRESA/Oportunidades* têm ótima focalização na população mais pobre, com cerca de 80% dos benefícios pagos pelos programas sendo destinados para os 40% mais pobres da população.

Em ambos os países as rendas dos Programas de Transferência Condicionada de Renda foram as únicas fontes de renda que contribuíram para a redução da desigualdade. Todas as demais fontes de renda apresentaram forte tendência de concentração de renda, embora as rendas oriundas de trabalho tenham apresentado melhora no período analisado em ambos os países.

Gráfico 6 – Curvas de Concentração no Brasil

Fonte: Elaborado com base na PNAD de 1995 e 2004 pelo estudo Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade

Gráfico 7 – Curvas de Concentração no México

Fonte: Elaborado com base na ENIGH de 1996 e 2004 pelo estudo Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade

O estudo concluiu que as rendas oriundas dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil e no México, apesar de representarem menos de 1% da renda total no ano de 2004, foram responsáveis por cerca de 21% da redução

no coeficiente de Gini devido à sua concentração negativa, produzida pela ótima focalização nas populações mais pobres.

4 – IMPACTO NA EDUCAÇÃO

Algumas das características mais marcantes das sociedades brasileira e mexicana são a baixa qualificação e o baixo nível educacional de suas populações (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2009; VELOSO, 2009).

O indicador mais utilizado para medir o nível educacional de um país é a escolaridade média da população, medida pelo número de anos de estudo. A tabela a seguir mostra que a escolaridade média no Brasil e no México é baixa mesmo em comparação com países com níveis de renda *per capita* similares aos seus.

Tabela 11 – Proporção da população com ensino médio completo em 2006

	Faixa Etária				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Alemanha	83	84	85	83	79
Brasil	30	38	32	27	11
Canadá	86	91	89	85	76
Chile	50	64	52	44	32
Coréia do Sul	77	97	90	62	37
Espanha	50	64	55	43	27
Estados Unidos	88	87	88	89	87
Itália	51	67	55	47	32
México	32	39	36	28	17
Portugal	28	44	28	20	12
Reino Unido	69	76	70	67	61
Rússia	88	91	94	89	71
Turquia	28	37	25	22	15

Fonte: Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE contidos no texto *15 anos de Avanços na Educação no Brasil: Onde Estamos?*

Quando se avalia a qualidade do ensino no Brasil e no México os indicadores também são ruins. Nas avaliações de conhecimento verbal, matemático e científico de adolescentes de 15 anos de idade do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA promovida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, ambos os países invariavelmente aparecem nas últimas colocações (DE ARAÚJO, 2009. p.99).

A tabela abaixo mostra o resultado da avaliação do teste de matemática realizado no ano de 2006, sendo que de um total de 54 países o México ficou em 46º e o Brasil e 52º lugar.

Tabela 12 – Desempenho no teste de matemática do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes – PISA em 2006

País e posição no ranking	
1	Finlândia
2	Coréia do Sul
3	Holanda
4	Suiça
5	Canadá
6	Liechtenstein
7	Japão
8	Nova Zelândia
9	Bélgica
10	Áustria
17	Alemanha
21	Reino Unido
22	França
30	Espanha
32	Rússia
33	Estados Unidos
35	Portugal
36	Itália
40	Uruguai
45	Chile
46	México
50	Argentina
51	Colômbia
52	Brasil

Fonte: Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE contidos no texto *A Educação Infantil e sua Importância na Redução da Violência*

De fato há no Brasil e no México uma forte ligação entre desigualdade educacional e desigualdade de renda (VELOSO; PESSÔA; HENRIQUES; GIAMBIAGI, 2009). Os Programas de Transferência Condicionada de Renda de ambos os países ao exigirem como contrapartida a freqüência escolar das crianças e adolescentes das famílias beneficiadas buscam exatamente aumentar os níveis educacionais de suas populações.

Não há muitas avaliações sobre o Programa Bolsa Família, mas estudo

publicado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (CEDEPLAR/ UFMG, 2007) em maio de 2007 apontou que o programa teve impacto positivo sobre a frequência escolar.

Os dados apontaram que a probabilidade de faltas escolares era 3,6 pontos percentuais menor entre as crianças de famílias beneficiadas em comparação com as de famílias não incluídas no programa. A pesquisa também identificou que a probabilidade de evasão escolar era 1,8 ponto percentual maior entre as famílias não beneficiadas pelo programa (CEDEPLAR/ UFMG, 2007, p.5).

No México os estudos sobre impacto do *PROGRESA/Oportunidades* são mais freqüentes e profundos do que no Brasil. O impacto do *PROGRESA/Oportunidades* nas matrículas do primário é pequeno, com estimativa de no máximo 1,07 ponto percentual para os meninos e 1,45 ponto percentual para as meninas. Para o primeiro ano do ensino secundário as taxas de matrículas dos beneficiários foram de 9,4 por cento maiores do que para os não beneficiários do programa (LEVY, 2006. p.58 – 59). As estimativas do impacto do programa como um todo são de 7,2 a 9,3 pontos percentuais para as meninas e de 3,5 a 5,8 para os meninos, demonstrando que resultado favorável da política de discriminação positiva em favor das meninas (RAWLINGS; RUBIO, 2003. p.12).

O *PROGRESA/Oportunidades* também parece ter efeito positivo nas matrículas de crianças de famílias que não são beneficiárias do programa, mas que estão um pouco acima da linha de corte para elegibilidade no programa. As taxas de matrículas para esse grupo de famílias também cresceram após o início do programa (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.130).

Apesar desses impactos positivos do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades*, não é possível afirmar se eles ocorreram devido às condicionalidades de educação estabelecidas pelos programas. Os efeitos observados poderiam ser os mesmos de um programa que não exigisse esse tipo de contrapartida (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2008. p.9).

As contrapartidas educacionais exigidas em ambos os programas estão relacionadas apenas à matrícula e frequência escolar, não havendo nenhuma exigência em relação à aprovação e desempenho escolar.

No ano de 2000, Emmanuel Skoufias sugeriu que houvesse uma modificação do *PROGRESA/Oportunidades* para apoiar estudantes do ensino médio através de concessão de benefícios ligados ao desempenho acadêmico desses estudantes (LEVY, 2006. p.60). Essa sugestão não foi adotada no México, mas acabou por influenciar outros programas.

No começo de 2007 a Prefeitura de Nova York iniciou o *Opportunity NYC*, um programa piloto de transferência de renda com a proposta de engajar os responsáveis pelos estudantes na melhora dos seus desempenhos escolares e premiar aqueles que conseguirem atingir esse objetivo (DE SÁ E SILVA, 2008. p.8). Para isso os valores dos benefícios são calculados de acordo com a seguinte tabela:

Tabela 13 – Benefícios/ Recompensas do Programa *Opportunity NYC* – em dólares

Condições	Benefício/ Recompensa
95% de frequência escolar mensal	\$25 por mês (ensino básico e colegial) \$50 por mês (ensino médio)
Participação em reuniões de pais e professores	\$25 por ocorrência
Obtenção de cartão da biblioteca	\$50 por ocorrência
Melhora nas notas ou proficiência dos testes padronizados	\$300 por teste (ensino básico) \$350 por teste (colegial)
Promoção de série em provas individuais	\$600 por ocorrência
Revisão pelos pais das provas e discussão com professores	\$25 por ocorrência

Fonte: Elaboração própria com informações contidas no estudo *Opportunity NYC: A Performance-Based Conditional Cash Transfer Programme – A Qualitative Analysis*

Por estar em uma fase piloto, este programa ainda não foi submetido à avaliação de impacto, mas os seus princípios podem ser considerados em eventuais reformulações do Programa Bolsa Família e *PROGRESA/Oportunidades*, pois os maiores desafios para Brasil e México são relacionados à qualidade da educação fornecida para as suas populações.

Evidentemente a baixa qualidade da educação no Brasil e no México está relacionada à estrutura e à qualidade dos serviços educacionais. No entanto, pelo lado da demanda, há o componente desinteresse pela educação que acaba levando à repetência e à evasão escolar. No texto *O Paradoxo da Evasão e as Motivações*

dos sem Escola, o autor Marcelo Côrtes Neri analisou as motivações dos adolescentes brasileiros que estavam fora da escola em 2006.

“Inicialmente agregamos, a partir da PNAD 2006, as motivações das pessoas que estão fora da escola em quatro grandes grupos, a saber: i) dificuldade de acesso à escola (10,9%); ii) necessidade de trabalho e geração de renda (27,1%); iii) falta intrínseca de interesse (40,3%); iv) outros motivos (21,7%). (...) Mas o que destaca são os dois elementos ligados à falta de demanda por educação, que respondem por 67,4% das motivações apresentadas, contra 10,9% das deficiências de oferta alegadas. 21,7% dos adolescentes que não freqüentam a escola o fazem por outros motivos.

No âmbito da demanda, há que se distinguir a falta de interesse intrínseca, talvez por desconhecimento dos potenciais prêmios oferecidos pela educação, com 40,3% contra 27,1% da necessidade de trabalho e renda. Essa última motivação seria consistente com a operação de restrições de liquidez, enfrentadas pelos jovens e suas famílias. Isso sugere a prescrição de políticas de afrouxamento dessa restrição, como oferta de crédito educativo, concessão de bolsas ou de transferências de renda condicionadas.” (NERI, 2009. p.39 e 40)

Um Programa de Transferência Condicionada de Renda cujos componentes educacionais avaliassem a freqüência e o desempenho acadêmico poderia impactar na evasão escolar e na valorização dos estudos pelos estudantes.

Além disso, um programa com *design* que valoriza o desempenho acadêmico também poderia impactar na motivação de estudantes que freqüentam a escola apenas para cumprir com a condicionalidade do Programa de Transferência Condicionada de Renda.

5 – IMPACTO NA SAÚDE

Um resultado esperado dos Programas de Transferência Condicionada de Renda é a melhora nos indicadores de saúde e nutrição das crianças de famílias atendidas. Esse resultado é esperado porque as transferências de dinheiro podem ter um impacto positivo no consumo de alimentos e por conta das contrapartidas relacionadas à saúde (CASTIÑEIRA; NUNES; RUNGO, 2009. p.89).

Estudo publicado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG em maio de 2007

constatou que entre os beneficiários em situação de extrema pobreza do Programa Bolsa Família houve um aumento médio de gasto com alimentação de R\$388,22 por ano. Entre as famílias em situação de pobreza o aumento médio nos gastos com alimento foi de R\$278,12 por ano (CEDEPLAR/ UFMG, 2007, p.4).

Em pesquisa elaborada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, cujo objetivo era analisar o impacto do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, foi constatado que mais de 73% das famílias entrevistadas haviam aumentado a quantidade de alimentos consumidos devido ao programa. No entanto, a mesma pesquisa detectou que houve maior aumento no consumo de alimentos altamente calóricos e de baixo nível nutritivo, fato que não garante a melhora nos indicadores nutricionais dessas famílias (CASTIÑEIRA; NUNES; RUNGO, 2009. p.90).

No caso do *PROGRESA/Oportunidades* foi identificado que entre março de 1998 e novembro de 1999 o consumo médio dos domicílios rurais beneficiados pelo programa aumentou cerca de 15%, sendo que desse total 72% correspondeu ao aumento no consumo de alimentos (LEVY, 2006. p.44). No caso dos domicílios urbanos beneficiados pelo *PROGRESA/Oportunidades*, foi constatado em 2003 um aumento no consumo geral de 6%, sendo que o consumo de comida aumentou 10% (LEVY, 2006. p.45).

Os dados sobre os impactos na saúde do Programa Bolsa Família, do *PROGRESA/Oportunidades* e da maioria dos Programas de Transferência Condicionada de Renda dos países latino-americanos são controversos e inconclusivos. Sobre isso Ariel Fiszbein e Norbert Schady recomendam:

“Considerando as taxas muito altas de desnutrição crônica em muitos dos países da América Latina onde os Programas de Transferência Condicionada de Renda têm sido implantados, o impacto desses programas no status nutricional da criança deveria ser uma importante área para futuras políticas de experimentação e avaliação” (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.151).

De qualquer forma, alguns estudos apontaram que o *PROGRESA/Oportunidades* teve impacto de aproximadamente 11% na redução da mortalidade infantil em 2005 (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.152).

O estudo já mencionado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR apontou que o Programa Bolsa Família não teve impacto na

vacinação das crianças de famílias beneficiárias, apesar de ser uma das principais condicionalidades do programa (CEDEPLAR, 2007. p.6). Já o *PROGRESA/Oportunidades* constatou que o uso dos equipamentos e serviços públicos de saúde para vacinação e para monitoramento das condições nutricionais das crianças aumentou (CEDEPLAR, 2007. p.7).

Essa diferença de impacto na vacinação entre os dois países ocorre porque o Brasil não é rigoroso no monitoramento dessas contrapartidas e na exigência de seu cumprimento (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.36).

6 – REGIONALIZAÇÃO

6.1 – Brasil

O Brasil é dividido em 26 estados e o Distrito Federal, e são agrupados em 5 regiões conforme mapa abaixo:

Ilustração 1 – Regiões e Estados do Brasil

Em termos absolutos a Região Nordeste (50,04%) do Brasil é que a tem o maior número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, seguida pelo Sudeste (25,16%), Norte (10,36%), Sul (8,94%) e Centro-Oeste (5,50%).

Tabela 14 – Número de famílias por estado, número de famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família por estado e IDH dos estados brasileiros

Regiões e Estados	Beneficiários		Famílias		Ben/Fam	IDH	
NORTE	1.292.456	10,36%	4.392.000	7,21%	29,43%	-	-
Acre	62.804	0,50%	203.000	0,33%	30,94%	0,751	IDH médio alto
Amapá	44.777	0,36%	171.000	0,28%	26,19%	0,780	IDH médio alto
Amazonas	263.723	2,11%	886.000	1,45%	29,77%	0,780	IDH médio alto
Pará	638.124	5,12%	2.149.000	3,53%	29,69%	0,755	IDH médio alto
Rondônia	117.646	0,94%	462.000	0,76%	25,46%	0,776	IDH médio alto
Roraima	41.624	0,33%	123.000	0,20%	33,84%	0,750	IDH médio alto
Tocantins	123.758	0,99%	398.000	0,65%	31,09%	0,756	IDH médio alto
NORDESTE	6.240.750	50,04%	16.155.000	26,51%	38,63%	-	-
Alagoas	398.507	3,20%	931.000	1,53%	42,80%	0,677	IDH médio baixo
Bahia	1.589.340	12,74%	4.556.000	7,48%	34,88%	0,742	IDH médio alto
Ceará	954.284	7,65%	2.540.000	4,17%	37,57%	0,723	IDH médio alto
Maranhão	850.202	6,82%	1.778.000	2,92%	47,82%	0,683	IDH médio baixo
Paraíba	446.799	3,58%	1.152.000	1,89%	38,78%	0,718	IDH médio alto
Pernambuco	1.040.188	8,34%	2.653.000	4,35%	39,21%	0,718	IDH médio alto
Piauí	415.652	3,33%	950.000	1,56%	43,75%	0,703	IDH médio alto
Rio Grande do Norte	324.772	2,60%	983.000	1,61%	33,04%	0,738	IDH médio alto
Sergipe	221.006	1,77%	612.000	1,00%	36,11%	0,742	IDH médio alto
CENTRO OESTE	686.361	5,50%	4.489.000	7,37%	15,29%	-	-
Distrito Federal	79.512	0,64%	799.000	1,31%	9,95%	0,874	IDH alto
Goiás	308.899	2,48%	1.946.000	3,19%	15,87%	0,800	IDH alto
Mato Grosso do Sul	129.195	1,04%	779.000	1,28%	16,58%	0,802	IDH alto
Mato Grosso	168.755	1,35%	965.000	1,58%	17,49%	0,796	IDH médio alto
SUDESTE	3.138.304	25,16%	26.552.000	43,58%	11,82%	-	-
Espírito Santo	192.540	1,54%	1.105.000	1,81%	17,42%	0,802	IDH alto
Minas Gerais	1.130.987	9,07%	6.455.000	10,59%	17,52%	0,800	IDH alto
Rio de Janeiro	662.065	5,31%	5.475.000	8,99%	12,09%	0,832	IDH alto
São Paulo	1.152.712	9,24%	13.517.000	22,18%	8,53%	0,833	IDH alto
SUL	1.114.669	8,94%	9.344.000	15,34%	11,93%	-	-
Paraná	491.333	3,94%	3.488.000	5,72%	14,09%	0,820	IDH alto
Rio Grande do Sul	469.627	3,77%	3.816.000	6,26%	12,31%	0,832	IDH alto
Santa Catarina	153.709	1,23%	2.040.000	3,35%	7,53%	0,840	IDH alto
BRASIL	12.472.540	100%	60.932.000	100%			

Fonte: Elaboração própria com informações contidas no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Outra análise importante é a proporção de famílias beneficiárias em relação ao número total de famílias em cada estado e região. Nesse caso, 38,63% das

famílias da região Nordeste estão cadastradas no Programa Bolsa Família, 29,43% da região Norte, 15,29% da região Centro-Oeste, 11,93% da região Sul e 11,82% da região Sudeste. Essa análise permite observar que a região Sudeste, apesar de ser a segunda em números absolutos de famílias beneficiárias, é a região com menor proporção de famílias atendidas no país.

A tabela acima mostra que quanto menor o IDH do Estado maior é a proporção de famílias beneficiárias pelo Programa Família. Com isso, todos os estados das regiões Norte e Nordeste, que possuem IDH médio-alto ou médio-baixo, possuem índice de cobertura superior a 25%. Já os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que possuem IDH alto, à exceção do Mato Grosso que possui IDH médio-alto, têm índice de cobertura inferior a 18%.

Além de ter cobertura absoluta e proporcional maiores, a região Nordeste o também é beneficiada pelo maior poder de compra dos benefícios do Programa Bolsa Família. A tabela abaixo mostra o poder de compra dos benefícios para a aquisição de cesta básica de acordo com dados de dezembro de 2009 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE.

Tabela 15 – Valor da cesta básica e poder de compra dos benefícios do Programa Bolsa Família em 17 regiões metropolitanas do Brasil

Regiões e Estados	Capital	Cesta básica	Valor básico	Valor máximo
NORTE				
Amazonas	Manaus	R\$ 215,94	31,5%	92,6%
Pará	Belém	R\$ 204,32	33,3%	97,9%
NORDESTE				
Bahia	Salvador	R\$ 183,15	37,1%	109,2%
Ceará	Fortaleza	R\$ 176,96	38,4%	113,0%
Paraíba	João Pessoa	R\$ 170,63	39,9%	117,2%
Pernambuco	Recife	R\$ 171,31	39,7%	116,7%
Rio Grande do Norte	Natal	R\$ 186,05	36,5%	107,5%
Sergipe	Aracajú	R\$ 169,18	40,2%	118,2%
CENTRO OESTE				
Distrito Federal	Brasília	R\$ 222,22	30,6%	90,0%
Goiás	Goiânia	R\$ 190,90	35,6%	104,8%
SUDESTE				
Espírito Santo	Vitória	R\$ 219,09	31,0%	91,3%
Minas Gerais	Belo Horizonte	R\$ 213,97	31,8%	93,5%
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	R\$ 213,36	31,9%	93,7%
São Paulo	São Paulo	R\$ 228,19	29,8%	87,6%
SUL				
Paraná	Curitiba	R\$ 211,85	32,1%	94,4%
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	R\$ 237,58	28,6%	84,2%
Santa Catarina	Florianópolis	R\$ 219,90	30,9%	91,0%

Fonte: Elaboração própria com informações contidas no site do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE

Como não há diferenciação do valor dos benefícios de acordo com a região do país, esse terá impacto maior em cidades com custo de vida menores. A tabela acima mostra que o custo da cesta básica em São Paulo é 34,88% superior ao custo em Aracajú. Com isso, o benefício máximo do Programa Bolsa Família em Aracajú corresponde a 118,2% do valor da cesta básica, enquanto que em São Paulo corresponde a 87,6%.

A tabela acima mostra que nas seis cidades nordestinas analisadas - Salvador, Fortaleza, João Pessoa, Recife, Aracajú e Natal – e em Goiânia, o valor máximo do benefício do Programa Bolsa Família possibilita a aquisição completa de uma cesta básica. Nas demais cidades analisadas o valor do benefício é insuficiente para o mesmo propósito.

Considerando que a análise foi feita nas regiões metropolitanas dos estados, ou seja, nas capitais dos estados, é possível inferir que o poder de compra do

Programa Bolsa Família é ainda maior nas cidades do interior dos estados analisados.

6.2 – México

O México é dividido em 31 estados e o Distrito Federal, que são agrupados em oito regiões, conforme mapa abaixo:

Ilustração 2 – Regiões e Estados do México

NORDESTE		ORIENTE		OCIDENTE		CENTROSUL	
7	Coahulia	12	Hidalgo	8	Colima	-	Distrito Federal
18	Nuevo León	20	Puebla	13	Jalisco	14	México
27	Tamaulipas	28	Tlaxcala	15	Michoacán	16	Morelos
		29	Veracruz	17	Nayarit		
NOROESTE		CENTRONORTE		SUDOESTE		SUDESTE	
2	Baja Califórnia	1	Aguascalientes	5	Chiapas	4	Campeche
3	Baja Califórnia Sur	10	Guanajuato	11	Guerrero	22	Quintana Rôo
6	Chihuahua	21	Querétaro	19	Oaxaca	26	Tabasco
9	Durango	23	San Luis Potosí			30	Yucatán
24	Sinaloa	31	Zacatecas				
25	Sonora						

Tabela 16 – Número de famílias por estado, número de famílias beneficiárias pelo Programa *PROGRESA/Oportunidades* por estado e IDH dos estados mexicanos

Regiões e Estados	Beneficiários		Famílias		Ben/Fam	IDH	
NORDESTE	167.422	3,32%	2.588.461	9,83%	6,47%		
Coahuila	38.698	0,77%	665.643	2,53%	5,81%	0,8356	IDH alto
Nuevo León	45.139	0,89%	1.095.042	4,16%	4,12%	0,8513	IDH alto
Tamaulipas	83.585	1,66%	827.776	3,14%	10,10%	0,8246	IDH alto
NOROESTE	347.967	6,89%	3.449.696	13,10%	10,09%		
Baja Califórnia	18.770	0,37%	740.104	2,81%	2,54%	0,8391	IDH alto
Baja California Sur	10.921	0,22%	140.360	0,53%	7,78%	0,8332	IDH alto
Chihuahua	62.546	1,24%	873.143	3,32%	7,16%	0,8340	IDH alto
Durango	72.517	1,44%	382.453	1,45%	18,96%	0,8045	IDH alto
Sinaloa	121.835	2,41%	670.039	2,54%	18,18%	0,8000	IDH alto
Sonora	61.378	1,22%	643.598	2,44%	9,54%	0,8253	IDH alto
OCIDENTE	485.033	9,61%	3.106.518	11,80%	15,61%		
Colima	18.062	0,36%	156.132	0,59%	11,57%	0,8097	IDH alto
Jalisco	149.448	2,96%	1.696.245	6,44%	8,81%	0,8056	IDH alto
Michoacán	273.099	5,41%	994.985	3,78%	27,45%	0,7575	IDH médio alto
Nayarit	44.424	0,88%	259.156	0,98%	17,14%	0,7749	IDH médio alto
ORIENTE	1.232.382	24,41%	4.060.864	15,42%	30,35%		
Hidalgo	205.270	4,07%	597.451	2,27%	34,36%	0,7645	IDH médio alto
Puebla	388.625	7,70%	1.298.130	4,93%	29,94%	0,7674	IDH médio alto
Tlaxcala	56.205	1,11%	256.189	0,97%	21,94%	0,7746	IDH médio alto
Veracruz	582.282	11,53%	1.909.095	7,25%	30,50%	0,7573	IDH médio alto
CENTRONORTE	633.193	12,54%	2.784.094	10,57%	22,74%		
Aguascalientes	26.047	0,52%	264.203	1,00%	9,86%	0,8271	IDH alto
Guanajuato	230.452	4,56%	1.173.513	4,46%	19,64%	0,7782	IDH médio alto
Querétaro	73.330	1,45%	392.883	1,49%	18,66%	0,8087	IDH alto
San Luis Potosí	197.378	3,91%	602.819	2,29%	32,74%	0,7850	IDH médio alto
Zacatecas	105.986	2,10%	350.676	1,33%	30,22%	0,7720	IDH médio alto
CENTROSUL	493.593	9,78%	6.274.364	23,83%	7,87%		
Distrito Federal	24.275	0,48%	2.432.941	9,24%	1,00%	0,8837	IDH alto
México	392.014	7,76%	3.419.620	12,99%	11,46%	0,7871	IDH médio alto
Morelos	77.304	1,53%	421.802	1,60%	18,33%	0,8011	IDH alto
SUDESTE	402.288	7,97%	1.451.778	5,51%	27,71%		
Campeche	55.520	1,10%	197.574	0,75%	28,10%	0,8263	IDH alto
Quintana Roo	48.752	0,97%	273.140	1,04%	17,85%	0,8296	IDH alto
Tabasco	162.002	3,21%	510.858	1,94%	31,71%	0,7800	IDH médio alto
Yucatán	136.014	2,69%	470.206	1,79%	28,93%	0,7831	IDH médio alto
SUDOESTE	1.287.328	25,50%	2.612.301	9,92%	49,28%		
Chiapas	557.942	11,05%	981.816	3,73%	56,83%	0,7250	IDH médio alto
Guerrero	322.354	6,38%	757.658	2,88%	42,55%	0,7390	IDH médio alto
Oaxaca	407.032	8,06%	872.826	3,32%	46,63%	0,7336	IDH médio alto
MÉXICO	5.049.206	100%	26.328.075	100%			

Fonte: Elaboração própria com informações contidas no site do SEDESOL, do INEGI e do IBGE

No México há a mesma tendência de haver maior índice de cobertura para os estados com menores IDH's. A região com maior número absoluto de famílias

beneficiárias e maior índice de cobertura é a Sudoeste, com 25,50% e 49,28% respectivamente, seguida pela região Oriente, com 24,41% e 30,35% respectivamente. Ambas as regiões ficam localizadas no sul do país.

Já as regiões com maiores IDH's e, portanto, menores índices de cobertura são a Nordeste e a Noroeste, que ficam localizadas na região norte do país.

7 – PORTAS DE SAÍDAS

Uma das questões mais discutidas sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda é sobre as “portas de saídas” para estes programas, ou seja, as estratégias adotadas para que a população beneficiária seja emancipada e não dependa das transferências monetárias para o sustento de sua família para sempre. Sobre isso Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares comentam:

“As transferências de renda aumentam a capacidade de consumo das famílias enquanto forem recebidas. Evidentemente, se as transferências forem interrompidas, essa capacidade é imediatamente reduzida. Ao menos no curto prazo, as famílias que saem da pobreza graças às transferências dependem delas para manter seu nível de consumo. Isso motivou críticas no sentido de que as transferências de renda não seriam uma solução aceitável para o problema da pobreza porque não seriam emancipatórias. O argumento, no caso, é que o Bolsa Família foi estruturado de tal forma que possui portas de entrada, mas não aponta portas de saída. Em outras palavras, os beneficiários passariam a tornar-se dependentes do programa e nele permaneceriam por tempo indefinido, quando a situação ideal seria que o Bolsa Família fosse um mecanismo temporário de amortecimento da pobreza e que a solução definitiva para o problema fosse o trabalho dos pobres.” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007. p.25)

Obviamente um dos principais resultados desejados pelos Programas de Transferência Condicionada de Renda é que cada vez mais famílias consigam gerar suas próprias rendas, sem a dependência de transferências governamentais. Nas justificativas para a criação do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades* estão apontados que esses resultados serão atingidos em grande parte no longo prazo através dos investimentos na educação das crianças e adolescentes das famílias beneficiárias (MORLEY, 2004; BRITTO, 2006; RIBAS; SOARES; HIRATA, 2008; VILLATORO, 2008; SOARES; ZEPEDA, 2008;

FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Atualmente o Ministério de Desenvolvimento Social, que é o administrador do Programa Bolsa Família, não possui nenhuma estratégia clara para promoção das “portas de saídas” do programa (BRITTO, 2008. p.7). Na verdade, a administração do Programa Bolsa Família não realiza nenhuma avaliação sistemática de impacto e, portanto, poucas informações podem ser geradas para discussão desse assunto (FISZBEIN; SCHADY, 2009. p.36).

Uma questão que dificulta a criação de estratégias para as “portas de saídas” do Programa Bolsa Família é relacionada com as regras de inclusão e exclusão no programa. O critério adotado para inclusão no Programa Bolsa Família é a renda *per capita* familiar, sendo as famílias elegíveis aquelas que possuem renda *per capita* inferior a R\$140,00 por mês.

Com isso, se um dos membros dessa família conseguir um emprego registrado, mesmo que temporário, essa família deverá ser desligada do Programa Bolsa Família, sendo essa verificação da renda familiar feita a cada dois anos.

Se após o desligamento do programa essa mesma pessoa perder o emprego ou terminar o seu contrato de trabalho, voltando para a condição de elegível para o Programa Bolsa Família, o chefe da família terá que se cadastrar novamente para o recebimento do benefício, e esse processo é demorado.

Essa regra de exclusão baseada exclusivamente na renda *per capita* familiar do Programa Bolsa Família pode desestimular a oferta de mão de obra no mercado formal. As pessoas podem não querer arriscar perder o benefício que é garantido por prazo indeterminado, em troca de um emprego que não tem garantias de prazo. Um jovem em idade para trabalhar também poderá ser persuadido por seus pais a não aceitar um emprego para que ela não perca o direito ao benefício. Sobre essa questão Fabio Veras Soares, Sergei Soares, Marcelo Medeiros e Rafael Guerreiro Osório comentam:

“É importante observar que o critério de renda não pode ser utilizado de maneira cega nem para eleger ou retirar famílias do programa, nem para avaliar o programa. Se um programa, o Bolsa Família por exemplo, prevê ações estruturantes e/ou condicionalidades que visam melhorar o capital humano da família de modo que ela possa romper com a transmissão intergeracional da pobreza e viabilizar as famosas ‘portas de saídas’, então

um choque positivo de renda (quando um membro do domicílio consegue aumentar sua renda por meio trabalho e, o que pode se revelar transitório dada à alta taxa de rotatividade observado no mercado de trabalho brasileiro) não deveria ser motivo para a exclusão automática da família. A exclusão de família por conta de um pequeno aumento transiente de renda poderia, isto sim, gerar incentivos à 'dependência', fenômeno que assusta a tantos comentaristas desse tipo de programa. As famílias beneficiadas devem ter segurança de que poderão contar com o auxílio enquanto permanecerem vulneráveis, para serem efetivamente incentivadas a superarem definitivamente os determinantes da vulnerabilidade" (SOARES; SOARES; MEDEIROS *et. al.*, 2006. p.29)

No caso do *PROGRESA/Oportunidades* a questão sobre prazo de permanência no programa foi considerada na formulação do programa. Desde o início do *PROGRESA/Oportunidades* havia a preocupação em evitar a dependência da população beneficiada com o programa. Sobre isso Santiago Levy comenta:

"Também era importante evitar gerar dependência nas transferências de renda. Experiências de outros países têm mostrado que realizar transferências de renda puras apenas porque os beneficiários eram pobres pode reduzir os seus incentivos a trabalhar e investir, levando cidadãos potencialmente capazes e produtivos a permanecerem na dependência do bem-estar público." (LEVY, 2006. p.13)

O *PROGRESA/Oportunidades* desde o início vem adotando uma estratégia muito bem definida para apoiar gradativamente a saída das famílias beneficiárias do programa. A regra inicial era que as famílias permanecessem no programa pelo prazo mínimo de três anos, quando passariam por nova avaliação de elegibilidade. As famílias que continuassem em situação de pobreza continuariam a receber os benefícios normalmente, enquanto que as famílias que tivessem superado a linha de elegibilidade passariam para um esquema diferenciado. Nesse esquema diferenciado as famílias permaneceriam por mais três anos e após isso deixariam o programa. Durante esse período o valor do benefício seria reduzido para verificação da capacidade das famílias em viverem com um valor de benefício menor (YASCHINE; DÁVILA, 2008. p.8).

Alguns estudos independentes foram elaborados a partir de 2003, que foi o ano que as primeiras famílias foram transferidas para o esquema diferenciado, para avaliar os resultados desse processo e gerar sugestão de ajustes na estratégia.

Ilana Yaschine e Laura Dávila resumem as principais conclusões encontradas:

“- Atingir o estado de bem-estar que pode mover os domicílios acima da linha de elegibilidade é um processo de longo prazo. Após três anos, o nível de privação de 98 por cento dos domicílios do programa não estava suficientemente reduzido para levá-los para cima da linha estabelecida. Após seis anos, apenas cerca de 20 por cento dos domicílios ultrapassaram a linha;

- Muitos domicílios que foram transferidos para o novo esquema puderam lidar com a redução dos benefícios sem prejudicar seus investimentos em capital humano. No entanto, alguns eram extremamente vulneráveis e foram forçados a reduzir o consumo de comida e/ou retirar crianças da escola (...);

- Dos domicílios que cruzaram a linha de elegibilidade, 42 por cento eventualmente retornaram para baixo da linha. Apenas 4 por cento dos domicílios analisados no painel foram capazes de cruzar a linha de elegibilidade e permanecer lá” (YASCHINE; DÁVILA, 2008. p.9)

Reconhecendo as dificuldades para que as famílias possam ser retiradas do *PROGRESA/Oportunidades* sem comprometer o seu bem-estar, algumas modificações foram feitas. A primeira reavaliação passou a ser feita após seis anos e o tempo de permanência no esquema diferenciado passou a ser de seis anos também, o que garante a permanência das famílias por um prazo mínimo de doze anos (YASCHINE; DÁVILA, 2008. p.8).

Essa estratégia de permanência das famílias beneficiárias por um período mínimo reconhece que as famílias em situação de pobreza precisam de um tempo de desenvolvimento para poder sair dessa situação. Ao garantir um tempo de permanência o *PROGRESA/Oportunidades* permite que as famílias beneficiadas assumam riscos e tenham maior tranquilidade para investirem nos seus projetos que eventualmente irão apoiá-las na obtenção de renda de forma autônoma.

Um componente do *PROGRESA/Oportunidades* que também atua como estratégia de saída do programa é o “*Jóvenes con Oportunidades*”, que incentiva os jovens a concluírem o ensino fundamental ao mesmo tempo em que permite aquisição de bens e/ou serviços que aumentem o seu capital humano e/ou ativos (JÓVENES CON OPORTUNIDADES).

Essa visão mais ampla do *PROGRESA/Oportunidades* em relação ao processo de emancipação das famílias beneficiadas é um reflexo da visão também

ampliada do processo de identificação da população beneficiária. No *PROGRESA/Oportunidades* o critério de elegibilidade considera algumas variáveis além da renda para definir quem se enquadra no parâmetro de pobreza.

Já o Programa Bolsa Família utiliza apenas a variável renda para identificar os seus beneficiários, o que acaba limitando a compreensão da pobreza e do processo de emancipação das famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das melhoras recentes nos indicadores de pobreza e desigualdade social na América Latina e Caribe, o número de pessoas vivendo nessa situação continua sendo muito grande e, portanto, inadmissível.

Desde o final da década de 1990 os países da região, inspirados por experiências pioneiras feitas pelo Brasil e pelo México, têm criado Programas de Transferência Condicionada de Renda com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade social.

Na verdade, essa metodologia de transferência de renda não é nova. A primeira proposta de provisão pública de transferência de renda foi feita por Thomas More, no livro “Utopia”, publicado em 1516, onde argumentou que a subsistência deveria ser assegurada a todos os cidadãos. As reflexões de Thomas More acabaram influenciando outros autores e formuladores de políticas ao longo da história, o que fez com que alguns programas desse tipo fossem criados e implantados ao longo da história.

Em 1796 o economista britânico Thomas Paine, um dos principais ideólogos da Revolução Francesa e da Revolução Norte Americana, fez a primeira proposta para a concessão de uma renda mínima no continente americano no ensaio “*The Agrarian Justice*”, onde defendeu a transferência de renda como forma de compensação para os todos os cidadãos pela perda do direito inato do uso da terra.

Essa argumentação de Thomas Paine acabou influenciando ideólogos da Renda Básica de Cidadania, que defendem a transferência de renda para todos os cidadãos de um determinado limite geográfico independentemente de sua condição sócio-econômica.

Em abril de 1991 o senador Eduardo Suplicy apresentou ao Senado Federal uma proposta para introdução do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil na forma de um Imposto de Renda Negativo. Essa proposta do senador Eduardo Suplicy influenciou a criação de alguns programas de transferência de renda em nível local. Os primeiros programas de transferências de renda foram implantados no Brasil em 1995, no Distrito Federal e nas cidades do interior paulista Campinas e Ribeirão Preto.

No entanto, essas experiências representaram uma mudança significativa ao projeto apresentado pelo senador Eduardo Suplicy, uma vez que restringiam o acesso à população mais pobre e exigiam contrapartidas dos beneficiários. Devido à exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários, ou seja, pelo fato de haver condições mínimas para as pessoas se tornarem elegíveis para tais programas são chamados Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Há muita controvérsia a respeito da exigência de contrapartidas nesses programas, mas as exigências de frequência escolar, vacinação e visitas regulares a postos de saúde por parte de crianças e gestantes constituem, na verdade, direitos garantidos constitucionalmente e por leis específicas de direitos das crianças e adolescentes no Brasil e no México. Com isso, tais programas constituem, na verdade, formas de fortalecer e garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, não podendo ser criticados por esse motivo.

As transferências monetárias desses programas têm o objetivo de amenizar os efeitos da pobreza no curto prazo, e as contrapartidas exigidas têm o objetivo de quebrar o ciclo de transmissão da pobreza entre gerações no longo prazo através de investimentos em capital humano dos beneficiários.

Essas experiências locais brasileiras influenciaram a formulação de programas de transferências de renda nacionais. A partir de 1996 o governo de Fernando Henrique Cardoso criou quatro Programas de Transferência Condicionada de Renda: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão Alimentação.

Em outubro 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os quatro programas de transferências de renda citados foram unificados e foi criado o Programa Bolsa Família, que hoje atende aproximadamente 11 milhões de famílias vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza.

Em 1997 o governo de Ernesto Zedillo Ponce de León implantou no México o *Programa de Educación, Salud e Alimentación – PROGRESA*, um dos primeiros Programas de Transferência de Renda em escala nacional da América Latina. Em 2000 o *PROGRESA* foi rebatizado para *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* no governo Vicente Fox Quesada. Atualmente o *PROGRESA/Oportunidades* atende aproximadamente 5 milhões de família vivendo em situação

de pobreza.

Devido às abrangências e pioneirismo como programas de combate à pobreza em países em desenvolvimento o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* são referências para outras experiências similares no mundo.

Nessa dissertação foi feita uma comparação entre ambos os programas com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre eles e influenciar outros estudos que possam aprimorá-los.

Em termos de cobertura ambos os programas atendem aproximadamente 25% da população de seus países e representam um dispêndio anual inferior a 0,5% do Produto Interno Bruto – PIB. No Brasil a proporção de pessoas vivendo em situação de pobreza é de 30%, enquanto que no México a proporção é de 31,7%, o que evidencia que ambos os programas não atendem a totalidade da população pobre de seus países.

A limitação dos programas também pode ser observada quando se analisa a os níveis de pagamentos feitos. Estimativas do Banco Mundial apontam que os valores dos benefícios são insuficientes para suprir as necessidades básicas das famílias atendidas, sendo que, na média, os benefícios do Programa Bolsa Família correspondem a apenas 6,1% da renda de seus beneficiários antes das transferências, enquanto que os benefícios do *PROGRESA/Oportunidades* esse percentual é de 21,8% do consumo de seus beneficiários antes das transferências. A conclusão é que na maioria dos casos esses programas aliviam o hiato e a severidade da pobreza ao invés de superá-la.

Mesmo com cobertura e valores de benefícios insuficientes, estudos apontaram que o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* contribuíram para a redução da concentração de renda nos seus países. Em 2004 os dois programas foram responsáveis por aproximadamente 21% da redução de 5% do coeficiente de Gini, demonstrando que os programas têm boa capacidade distributiva. Isso ocorre devido à ótima focalização desses programas nas populações mais pobres.

Ambos os programas apresentam uma característica de regionalização nos seus respectivos países, havendo maior cobertura proporcional nas regiões mais pobres de cada país. No Brasil, a proporção de famílias cobertas é maior nos

estados das regiões Norte e Nordeste, enquanto que no México essa proporção é maior nos estados do sul. Nos dois países os estados com maior cobertura proporcional são os estados com menores IDH's.

Uma das características principais de todos os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina é considerar a família como unidade beneficiária dos programas. Isso significa que o critério de seleção e o cálculo dos benefícios tomam como base a unidade familiar ao invés de indivíduos isoladamente.

Essa orientação das políticas públicas para a família é uma orientação das nações unidas, sendo que no artigo 16º da Declaração Universal dos Direitos Humanos “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado” (NAÇÕES UNIDAS, 1950. p.536).

O problema para o contexto latino-americano é que as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e pobreza, que são as famílias elegíveis para os Programas de Transferência Condicionada de Renda, muitas vezes não possuem a estrutura interna necessária para serem responsabilizadas por suas mudanças. Nesse sentido, é importante considerar que a centralidade das famílias como fator de proteção social implica na necessidade de fortalecimento dos vínculos familiares e na garantia de direitos dessas famílias atendidas.

Buscando sistematizar esse apoio dado às famílias beneficiadas por transferências de renda o governo do Chile criou o *Programa Chile Solidário* que é um Programa de Transferência Condicionada de Renda que trabalha a transferência monetária em conjunto com atendimento de assistentes sociais. Esse programa entende que as famílias beneficiadas precisam receber apoio psicossocial para alcançarem seus objetivos e poderem superar a pobreza (GOBIERNO DE CHILE, 2009. p.3).

Referente às condicionalidade relacionadas à saúde, ambos os programas permitiram melhora no consumo de alimentos e na saúde nutricional dos seus atendidos. Em termos de vacinação não foram observados resultados significativos no Brasil, mas houve melhora no México.

Em relação às condicionalidades referentes às matrículas e frequências escolares das crianças e adolescentes, o impacto de ambos os programas foi

positivo. No entanto, os resultados obtidos no México foram mais favoráveis do que o Brasil.

Uma possível justificativa para isso é o fato do *PROGRESA/Oportunidades* possuir alguns componentes inovadores relacionados ao componente educação, como por exemplo: (i) valores diferenciados das bolsas de estudos de acordo com a série cursada pelos estudantes, fato que considera os custos crescentes da vida acadêmica e busca incentivar a promoção de série; (ii) os valores das bolsas das meninas são maiores do que as dos meninos a partir do primeiro ano do ensino secundário porque a partir desse momento a proporção de meninas que desistem dos estudos é maior do que a dos meninos; e (iii) “*Jóvenes con Oportunidades*”, que serve como incentivo para que os jovens de famílias beneficiárias concluam o ensino médio.

Já no Brasil os critérios para pagamentos de benefícios relacionados à educação foram criados em 2001 pelo Programa Bolsa Escola, um dos quatro programas que antecederam o Programa Bolsa Família. Desde então não houve nenhuma inovação relacionada ao componente educativo do programa.

Até o momento não foram identificados melhoras no desempenho acadêmico dos estudantes do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades*, um dos grandes desafios para ambos os países, o que demonstra que o principal objetivo de longo prazo não está sendo atingido.

Essa talvez seja a principal crítica a esses programas, uma vez que as transferências monetárias *per se* são incapazes de promover mudanças estruturais nas sociedades, sendo a educação a verdadeira porta de saída para essa situação. A mera transferência monetária representa assistencialismo que acaba perpetuando a pobreza das famílias atendidas.

De acordo com análise feita pela CEPAL, o bom funcionamento e desempenho dos Programas de Transferência Condicionada na região da América Latina dependem da capacidade de cada país em universalizar os serviços básicos essenciais e melhorar a qualidade do serviço prestado à população (CEPAL, 2009. p.31).

Nesse sentido, os Programas de Transferência Condicionada de Renda podem ser reformulados no sentido de apoiar essa melhora de desempenho dos

estudantes. A prefeitura de Nova York está desenvolvendo um programa piloto chamado de *OPPORTUNITY NYC* que premia o desempenho acadêmico dos alunos e o envolvimento dos pais na vida acadêmica dos seus filhos. Essa é uma experiência que pode servir de modelo para reformulações dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina.

Uma discussão que precisa ser melhorada nas sociedades brasileira e mexicana é sobre os resultados desejados por esses programas para que haja adaptações nos *designs* de seus Programas de Transferência Condicionada de Renda. Nesse estudo foi possível detectar diferenças fundamentais no *design* do Programa Bolsa Família e do *PROGRESA/Oportunidades*.

Uma das diferenças mais importantes é critério de seleção de beneficiários dos programas. No México o método para identificação das famílias beneficiárias para o *PROGRESA/Oportunidades* é o *proxy means test*, que consiste em um sistema de pontuação baseado em variáveis observáveis correlacionadas com a renda. No Brasil o método de seleção para o Programa Bolsa Família é o *means test* que se baseia apenas no critério de renda.

Essa diferença de abordagem reflete a compreensão sobre a pobreza nos dois países e acaba influenciando a estratégia de combate à pobreza dos programas.

No México é entendido que a superação da pobreza necessita de tempo e acompanhamento. Nesse sentido, o *PROGRESA/Oportunidades* garante um tempo mínimo de permanência das famílias no programa por compreender que eventuais melhoras nos níveis de renda das famílias podem não representar uma saída definitiva da pobreza por parte dessas famílias.

No Brasil, por outro lado, o critério de inclusão e exclusão do programa é a renda *per capita* familiar. Se a família beneficiária atingir um nível de renda superior à linha de corte haverá o desligamento dessa família do programa. Alguns autores argumentam que essa regra de exclusão pode acabar gerando dependência por parte dessas famílias porque podem desestimular que elas assumam riscos.

No meu entendimento a compreensão do fenômeno da pobreza adotada pelo Programa Bolsa Família precisa ser aprofundada, passando da abordagem exclusiva da renda para a abordagem mais ampla e multidimensional. Nesse

sentido, os critérios de inclusão e exclusão no programa precisam ser revistos, sendo que o *PROGRESA/Oportunidades* pode servir de exemplo nesse processo.

Uma dificuldade de comparação de alguns resultados entre os programas foi apontada pelo Banco Mundial, e refere-se ao fato do governo brasileiro realizar poucos estudos e avaliações de impacto do Programa Bolsa Família, ao contrário do governo mexicano que vem produzindo muitos estudos e avaliações ao longo dos anos, o que acabou embasando a implantação de algumas das inovações citadas anteriormente.

Considerando as informações acima mencionadas, é possível afirmar que o Programa Bolsa Família e o *PROGRESA/Oportunidades* vêm desempenhando um importante papel no combate à pobreza no Brasil e no México desde que começaram a ser implantados, tendo atingido resultados importantes, embora limitados, com recursos reduzidos.

No entanto, para que esses programas sejam mais efetivos no combate à pobreza tanto no curto como no longo prazo, eles precisam ser expandidos em termos orçamentários e precisam ter seus *designs* aprimorados.

Muitos aspectos precisam ser considerados na reformulação de programas dessa magnitude, mas um ponto a ser discutido é relacionado à composição e valores dos benefícios.

A respeito disso, um aspecto muito importante do Programa Bolsa Família é o pagamento incondicional de um benefício para as famílias em situação de extrema pobreza. Esse é o mesmo princípio defendido por Thomas Paine e muitos outros defensores da Renda Básica de Cidadania, de que as pessoas têm o direito a participarem da riqueza de suas nações, embora nesse caso englobe apenas as famílias em situação de extrema pobreza.

No meu entendimento esse princípio deveria prevalecer para o pagamento de um benefício incondicional relacionado à saúde alimentar, ou seja, para garantir o consumo mínimo de alimentos das famílias e deveria ser estendido para todas as famílias em situação de pobreza. O benefício seria incondicional para respeitar o “direito de existir” das pessoas e teria valor fixo, independente da constituição familiar, para não incentivar as taxas de natalidade.

A incondicionalidade para recebimento desse benefício não significa que as

exigências relacionadas à saúde das crianças e gestantes não precisam ser monitoradas. O cumprimento do calendário de vacinação e a visita regular aos postos de saúde devem ser monitorados pelos poderes públicos locais como formas de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. No caso de descumprimento desses deveres as sanções previstas em leis deveriam ser aplicadas aos pais e responsáveis.

É importante destacar que essa garantia de subsistência não constitui a superação da pobreza, quando consideramos o fenômeno da pobreza pela abordagem das capacidades proposta pelo economista indiano Amartya Kapur Sen. Considerando essa abordagem mais ampla da compreensão da pobreza, o componente que pode apoiar o aumento das capacidades das pessoas é o relacionado à educação, que poderia apoiar tanto a educação formal quanto cursos profissionalizantes.

O componente educacional para educação formal poderia ser calculado de acordo com o número de estudantes na família, série sendo cursada e desempenho acadêmico. Nesse caso haveria um piso para estudantes que cumprissem o número mínimo de presença, mas poderia haver pagamentos diferenciados de acordo com o desempenho acadêmico dos alunos.

O componente educacional para cursos profissionalizantes poderia ser composto pelo pagamento de benefícios como forma de incentivo à participação em cursos para adolescentes acima de 16 anos, jovens e chefes de famílias beneficiadas.

Dessa forma os Programas de Transferência de Renda teriam um valor de benefício incondicional que garantiria o direito de subsistência das famílias, e outro valor condicional que teria a função de incentivar e apoiar os estudos das famílias beneficiadas.

Essas sugestões de redefinição dos critérios de elegibilidade e de exclusão dos programas e do aumento dos valores e da composição dos benefícios não constituem mudanças de fácil implantação. Na verdade, elas estão sendo feitas considerando os princípios de justiça e da compreensão do fenômeno da pobreza, apontados na revisão histórica feita nessa dissertação e em algumas práticas adotadas por outros programas, com destaque para: *PROGRESA/Oportunidades* e

OPPORTUNITY NYC.

Evidentemente, quaisquer alterações em programas dessa magnitude precisam ser profundamente debatidas e estudadas.

A intenção é incentivar o debate e a produção de outros estudos que sejam capazes de influenciar a reformulação desses programas para que cada vez mais eles possam atingir o seu objetivo de superação da pobreza nos seus países.

No caso do Brasil, a esperança é que o Programa Bolsa Família seja cada vez menos uma bandeira partidária e se aprimore cada vez mais como política de promoção da justiça social negada a milhões de brasileiros.

Por fim, é importante destacar que os Programas de Transferência Condicionada de Renda são capazes de impactar diretamente os indicadores de cinco dos oito objetivos de desenvolvimento do milênio elaborados pela ONU, quais sejam:

- ODM1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome
- ODM2 – Atingir o ensino básico universal
- ODM3 – Promover a igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres
- ODM4 – Reduzir a mortalidade infantil
- ODM5 – Melhorar a saúde materna

O impacto no primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio está diretamente relacionado às transferências monetárias que visam ao alívio da pobreza no curto prazo, enquanto os demais objetivos de desenvolvimento do milênio apontados podem ser impactados pela exigência de contrapartidas dos programas.

Isso demonstra que esses programas são capazes de impactar diferentes dimensões da pobreza e, portanto, as suas ampliações podem efetivamente ajudar a criar sociedades mais justas e prósperas.

Referências Bibliográficas

- ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (Orgs). *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo: PUC/SP. 2003. 320p.
- ADATO, Michelle; DE LA BRIÈRE, Bénédicte; MINDEK, Dubravka *et. al.* *The Impact of PROGRESA on Women's Status and Intrahousehold Relations: A Final Report*. Washington: International Food Policy Research Institute. 2000. 114p.
- ARRIAGA, Irma; MATHIVET, Charlotte. *Los Programas de Alivio a la Pobreza Puente y Oportunidades: una mirada desde los actores*. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas, Cepal, Divisão de Desenvolvimento Social. 2007. 41p.
- AZZAM, Fateh. *Os Direitos Humanos na Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Revista Internacional de Direitos Humanos. [online]. 2005, vol.2, n.2, pp. 22-35.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel. *Educação, Crescimento e Distribuição de Renda: A Experiência Brasileira em Perspectiva Histórica*. In: VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (organizadores). *Educação Básica no Brasil: Construindo o País do Futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p.51 – 72.
- BARROS, Ricardo Paes de; CURY, Samir; ULYSSEA, Gabriel. *A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada? Uma análise comparativa com base na PNAD, na POF e nas Contas Nacionais*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n.1.263, 2007. 37p.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n.1.349, 2008. 17p.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n.1.227, 2006. 37p.
- BHORAT, Haroon. *An Income Grant to all South Africans?* Brasília: International Poverty Centre, in Poverty in Focus, v.8. June 2006. p. 9 – 10.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial MS/MDS no. 2.509 de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial MS/MDS no. 3.789 de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (organizadores). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316p.
- BRITTO, Tatiana. *Brazil's Bolsa Família: Understanding Its Origins and Challenges*. Brasília: International Poverty Centre, in *Poverty in Focus*, v.15. August 2008. p. 6 – 7.
- BRITTO, Tatiana. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Brasília: International Poverty Centre, in *Poverty in Focus*, v.8. June 2006. p. 15 – 17.
- BULMER-THOMAS, Victor. *The Economic History of Latin America Since Independence*. [Cambridge, United Kingdom]: Cambridge University Press, 2003. Second Edition. 481p.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1917, sendo a última reforma publicada em 24 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2009.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley para La Protección de los Derechos de Niñas, Niños e Adolescentes, de 29 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2009.

- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y Desarrollo em América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.
- CARDOSO, Ruth C. L. *Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, 2004. 7p.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980. 193p.
- CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 550p.
- CASTIÑEIRA, Berta Rivera; NUNES, Luis Currais; RUNGO, Paolo. *Impacto de los Programas de Transferencia Condicionada de Renta sobre el Estado de Salud: El Programa Bolsa Familia de Brasil*. San Lázaro: Ver. Esp. Salud Pública 2009, 83: 85 – 97.
- CECCHINI, Simone; AZÓCAR, Irene. *Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milênio em América Latina y El Caribe: uma comparación entre datos nacionales e internacionales*. Santiago, Chile: CEPAL, 2007. 72p.
- CEDEPLAR/ UFMG. *Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Brasília: CEDEPLAR, 2007. 9p.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas, 2008. 98p.
- CEPAL. *Panorama Social de América 2008*. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas, 2008. 259p.
- CEPAL. *Panorama Social de América 2009*. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas, 2009. 62p.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM1 en América Latina y el Caribe, 2008*. http://www.eclac.cl/mdg/obj_1_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM2 en América Latina y el Caribe, 2008*. http://www.eclac.cl/mdg/obj_2_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.

- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM3 en América Latina y el Caribe*, 2008. http://www.eclac.cl/mdg/obj_3_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM4 en América Latina y el Caribe*, 2008. http://www.eclac.cl/mdg/obj_4_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM5 en América Latina y el Caribe*, 2008. http://www.eclac.cl/mdg/obj_5_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM6 en América Latina y el Caribe*, 2008. http://www.eclac.cl/mdg/obj_6_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM7 en América Latina y el Caribe*, 2008. http://www.eclac.cl/mdg/obj_7_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Reporte periódico de evance en al ODM8 en América Latina y el Caribe*, 2008. http://www.eclac.cl/mdg/obj_8_es.html. Acesso em 22 de agosto de 2009.
- CEPAL. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2008*. [Santiago, Chile]: CEPAL. 2008. 430p.
- CEPAL/ OIT. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. [Chile]: Boletim CEPAL/ OIT, 2009. 16 p.
- CITIZEN'S INCOME NEWSLETTER. *A compilation of writings by James Meade*. Disponível em: <http://www.citizensincome.org/filelibrary/Archived%20Newsletters/Newsletter,%20James%20Meade%20commemorative%20edition.doc>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- CODES, Ana Luiza Machado de. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa*. Brasília: IPEA - Texto para discussão n. 1.332, 2008. 29p.

- CODES, Ana Luiza Machado de. *Métodos de estudo sobre pobreza: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais*. Brasília: IPEA - Texto para discussão n. 1.345, 2008. 71p.
- CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMME – CCTP/ GOBIERNO DE TRINIDAD E TOBAGO. Disponível em: <http://www.gov.tt/citizen/service.aspx?id={03429EDA-4C15-4267-A898-656FC846B5B5}>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- DE ARAÚJO, Aloísio Pessoa et. al. *A Educação Infantil e sua Importância na Redução da Violência*. In: VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (organizadores). *Educação Básica no Brasil: Construindo o País do Futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p.95 – 116.
- DE BRAUW, Alan; HODDINOTT, John. *As Condicionalidades São Necessárias em um Programa de Transferência Condicionada? Evidências do PROGRESA/México*. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, One Pager, n.64. 2008. 2p.
- DE LA ROCHA, Mercedes González. *Familias y Política Social en México: el caso de Oportunidades*. Austin: University of Texas. 2006. 48p.
- DE ONIS, Mercedes; BLOSSNER, Monika; BORGHI, Elaine; et al. *Estimates of Global Prevalence of Childhood Underweight in 1990 and 2015*. [Chicago]: The Journal of the American Medical Association – JAMA, 2004. 291 (21):2600-2606.
- DE ONIS, Mercedes; BLOSSNER, Monika; BORGHI, Elaine; et al. *Methodology for estimating regional and global trends of child malnutrition*. [Egito]: International Journal of Epidemiology – IJE, 2004. 33: 1-11.
- DE SÁ E SILVA, Michelle Moraes. *Opportunity NYC: A Performance-Based Conditional Cash Transfer Programme – A Qualitative Analysis*. Brasília: International Poverty Centre and Columbia University, 2008. 21p.
- DOWBOR, Ladislau. *A Formação do Capitalismo Dependente no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. 214p.
- DRAIBE, Sônia. *A Política Social no período FHC e o Sistema de Proteção Social*. São Paulo: Tempo Social, v. 15, n. 2. 2003. pp. 63 – 101.

- FAVELA, Alejandro; CALVILLO, Miriam; LEÓN, Alfonso et. al. *El Combate a la Pobreza en el sexenio de Zedillo*. Cidade do México: Plaza y Valdéz Editores. 2003.
- FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: The World Bank, 2009. 362p.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e as Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. 158p.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Editora Cortez. 2001. 232p.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&c=273%2C223&s=NGDP_R%2CNGDP%2CNGDPD%2CNGDP_D%2CNGDPRPC%2CNGDPPC%2CNGDPDPC%2CPPPGBP%2CPPPPC&grp=0&a=&pr1.x=25&pr1.y=12#download. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.
- FURTADO, Celso. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.
- GIL-GONZALEZ, Diana et al. *Valoración de los objetivos de desarrollo del milenio mediante la revisión de la literatura científica en 2008*. Rev. Esp. Salud Publica [online]. 2008, vol.82, n.5, pp. 455-466. ISSN.
- GOBIERNO DE CHILE. *Contexto Programático para el Análisis de Resultados de La Evaluación de Impacto de Chile Solidario*. Santiago, Chile: Mideplan. 2009. 11p.
- HALLAK NETO, João et al. *Trabalho e rendimentos na nova série do sistema de contas nacionais*. Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea, v. 12, n. 3, Dezembro2008.
- HAQ, Mahbub ul. *The birth of the human development index*. In: FUKUDA-PARR, S; KUMA, A. K. S. (Organizadores). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. Oxford: Oxford University Press, p. 127 – 137, 2003.

- HERRÁN, Carlos Alberto. *Reduzindo a Pobreza e a Desigualdade no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 1ª edição brasileira. 2005. 103 p.
- HERKENHOFF, Maria Beatriz Lima; OLIVEIRA Jussara Alves de. *Centralidade na Família: diferentes olhares sob a mesma realidade*. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo. 2006. 16p.
- HIRANO, Sedi. *A América Latina dentro da hierarquização do mercado mundial*. In: SOLAR V. América Latina e Caribe e os desafios da nova ordem mundial. São Paulo: PROLAM-USP, 1998, p. 139-150.
- HIRANO, Sedi. *Capitalismos mundiais, desigualdade social e a América Latina*. In: *China em estudo*/ Departamento de Línguas Orientais. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo – n.6, 2004.
- HIRANO, Sedi; ESTENSSORO, Luis. *Padrões de Desenvolvimento e de Oportunidade Social na América Latina e no Leste Asiático*. São Paulo: Cadernos PROLAM/USP – Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. Ano 5 – Número 9 – Vol. 02 – Jul/Dez 2006.
- HOFFMANN, Rodolfo. *Informações necessárias para a análise da distribuição de renda no Brasil*. Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 21, p. 159 -167, 1977.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo: Estrutura Social e Industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1997. 270p.
- IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional: Relatório Síntese*. Rio de Janeiro: IBASE. 2008. 80p.
- IBGE. Disponível: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/glossario/pobreza.html>. Acesso em 07 de setembro de 2009.
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2008*. Rio de Janeiro: IBGE. 2008. 280p.

- INEGI. Disponível em:
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/datos/00/pdf/cp_v00_hog_1.pdf. Acesso em: 16 de janeiro de 2010.
- IPEA e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2007. 78p.
- IVO, Anete Brito Leal. *A Reconversão do Social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado*. São Paulo em Perspectiva, 2004. pp. 57 – 67.
- JACCOUD, Luciana. *Pobres, Pobreza e Cidadania: Os Desafios Recentes da Proteção Social*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n. 1.372, 1009. 26p.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Editora Alínea, 2001. 141p.
- JÓVENES CON OPORTUNIDADES. Disponível em:
<http://www.oportunidades.gob.mx/jovenes/jovenes.html>. Acesso em: 15 de outubro de 2009.
- KAKWANI, Nanak. *New Global Poverty Counts*. Brasília: International Poverty Centre, in Poverty in Focus. September 2004. p. 9 – 11.
- LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n. 534, 1997. 38p.
- LEON, Arturo. *Progresos en la Reducción de la Pobreza Extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Santiago, Chile: Publicación das Nações Unidas, 2008. 172 p.
- LEVY, Santiago. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington: Brookings, 2008. 357p.
- LEVY, Santiago. *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington: Brookings Institution Press. 2006. 166 p.

- LINHARES, Fernando. *Bolsa Família: Um Novo Arranjo para os Programas de Transferência de Renda no Brasil*. 2005. 110 p. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Universidade Federal Fluminense.
- LOBATO, Ana Lúcia Martins (org). *Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas*. Brasília: Publicação do IPEA, 1998. 313p.
- LORENZ, Max Otto. *Methods of measuring the concentration of wealth*. In: SUBRAMANIAN, S. *Measurement of inequality and poverty*. New Delhi: Oxford India, 2001.
- MAREN, Jiménez, et al. *La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas*. [Santiago, Chile]: Desafíos N6. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio, CEPAL e UNICEF, 2007. 12p.
- MCKAY, Ailsa. *The Future of Social Security Policy: Women, Work and A Citizens Basic Income*. New York: Routledge, 2009. 272p.
- MEDEIROS, Marcelo. *A Construção de uma Linha de Riqueza a partir da Linha de Pobreza*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 812, 2001. 15p.
- MEDEIROS, Marcelo. *Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.202, 2006, 40p.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.283, 2007, 30p.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*. Brasília: International Poverty Centre, Working Paper number 46, June 2008. 20p.
- MEHROTRA, Santosh. *Job Law with Right to Information can Cut Poverty in India*. Brasília: International Poverty Centre, in Poverty in Focus, v.8. June 2006. p. 13 – 14.
- MENEZES FILHO, Naércio Aquino; LANDIM JUNIOR, Paulo Henrique. *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros*. São Paulo: Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, 2009. 24p.

- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL/ GOBIERNO DE ARGENTINA. Disponível em: <http://www.trabajo.gov.ar/jefes/index.asp>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- MINISTRY OF LABOR AND SOCIAL SECURITY/ JAMAICA. Disponível em: <http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=23>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- MORE, Thomas (1516). *Utopia*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997. 336p.
- MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa, *et. al.* *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 12 (6): 2007. p. 1453 – 1462.
- MORENO-BRID, Juan Carlos. *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*. New York: Oxford University Press, 2009. 310p.
- MORLEY, Samuel. *Cash for Education*. Brasília: International Poverty Centre, in Poverty in Focus, v.1. January 2004. p. 7 – 9.
- NAÇÕES UNIDAS. *Informe de los Amigos de la Presidencia sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio: Nota del Secretario General*, Comisión de Estadística, 37º período de sesiones, 7 a 10 de marzo de 2006.
- NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, 2008. 138p.
- NAÇÕES UNIDAS. *Report of the International Conference on Population and Development*. New York: Publicação das Nações Unidas, 1995. 197p.
- NAÇÕES UNIDAS. *State of World Population 2004*. New York: United Nations Population Fund, 2004. 124p.
- NAÇÕES UNIDAS. *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas, 2005. 345p.

- NAÇÕES UNIDAS. *The Millennium Development Goals Report 2008*. New York: Publicação das Nações Unidas, 2008. 56p.
- NAÇÕES UNIDAS. *Yearbook of the United Nations 1948 – 1949*. New York: Publicação das Nações Unidas, 1950. p.524 – 537.
- NERI, Marcelo Côrtes. *O Paradoxo da Evasão e as Motivações dos sem Escola*. In: VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (organizadores). *Educação Básica no Brasil: Construindo o País do Futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p.25 – 50.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Why Family Planning Matters: Offering Women Choices*. <http://www.infoforhealth.org/pr/j49/j49chap5.shtml>. Acesso em 24 de agosto de 2009.
- OPORTUNIDADES/ REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE DESAROLLO HUMANO OPORTUNIDADES. Disponível em: http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Reglas_Operacion/index.html. Acesso em 15 de outubro de 2009.
- PAINE, Thomas (1796). *The Agrarian Justice*. Blackmask Online: http://www.zimmermanstein.com/books/paine_thomas/agrarian_justice.pdf. Acesso em 05 de setembro de 2009.
- PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. *O Comunidade Solidária: uma estratégia de Combate à Fome e à Pobreza*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte2.pdf>. Acesso em 12 outubro de 2009.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez Editora, 2000. 1ª ed. 215p.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política Social*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- PNUD. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/cctlac.do>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1990*. New York: Oxford University, 1990.

- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1997*. New York: Oxford University, 1997.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1998*. New York: Oxford University, 1998.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2000*. New York: Oxford University, 2000. 309p.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/ 2008*. New York: Oxford University, 2008. 402p.
- PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009*. [Chile]: Publicação das Nações Unidas, 2009. 229p.
- POCHMANN, Marcio et al (organizadores). *Atlas da exclusão social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez: 2005.162p.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Decreto No. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Decreto No. 5.749, de 11 de abril de 2006. Atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família. Brasília, 2006.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Decreto No. 6.157, de 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 2007.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Decreto No. 6.392, de 12 de março de 2008. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2008.

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Decreto No. 6.917, de 30 de julho de 2009. Altera os artigos 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 2009.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Lei No. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Lei No. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Lei No. 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.. Brasília, 2008.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Medida Provisória No. 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2003.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Medida Provisória No. 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2007.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAI. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.py/#>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PROGRAMA ACCIÓN SOCIAL/ GOBIERNO DA COLÔMBIA. Disponível em: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=264>. Acesso em 11 de outubro de 2009.

- PROGRAMA CHILE SOLIDARIO/ GOBIERNO DE CHILE. Disponível em: <http://www.chilesolidario.gov.cl/>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR/REPÚBLICA DE HONDURAS. Disponível em: http://www.gob.hn/portal/poder_ejecutivo/desconcentrados/praf/mensaje/mensaje. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL/ GOBIERNO DE EQUADOR. Disponível em: <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Inicio.aspx>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PROGRAMA JUNTOS/ GOBIERNO DEL PERU. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/intro.php>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PROGRAMA RED SOLIDARIA/ GOBIERNO DE EL SALVADOR. Disponível em: <http://www.redsolidaria.gob.sv/>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- PROGRAMA SOLIDARIEDAD/ GOBIERNO DE REPÚBLICA DOMINICANA. Disponível em: <http://solidaridad.gov.do/>. Acesso em 11 de outubro de 2009.
- QUIJANO, Aníbal. *La economía popular y SUS caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul, 1998.
- RAMOS, Carlos Alberto. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Publicação do IPEA, 1998. p.21- 45.
- RAVALLION, Martin. *Poverty comparisons*. Chur, Suíça: Harwood Academic Publishers, 1994. 145 p.
- RAWLINGS, Laura B.; RUBIO, Gloria M. *Evaluating the Impacts of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America*. [New York]: World Bank Policy Research paper 3119. 2003. 25 p.
- REYES, Verônica Villarespe; FERREIRA, Ana Patricia Sosa. *Políticas de Combate a la Pobreza en México: Solución, alivio o regulación del fenómeno?* Madri: Revista de Economía Crítica, v.7. Março 2008. 17 p.
- REYES, Verônica Villarespe; MARTÍNEZ, Susana Bertha Merino. *Los Programas Contemporáneos de Combate a la Pobreza en México: Alcances y*

Perspectivas. Buenos Aires: Asociacion Argentina de Historia Economica. 2008. 27 p.

- RHYS WILLIAMS, Juliet. *Some suggestions for a new social contract*. 1943.
- RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras; HIRATA, Guilherme. *The Impacts of CCTs: What we know and what we are not sure about*. Brasília: International Poverty Centre, in *Poverty in Focus*, v.15. August 2008. p. 12 – 13.
- ROBINSON, James Violet (1937). *Introdução à teoria do emprego*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. 134 p.
- ROCHA, Sonia. *A investigação das rendas nas pesquisas domiciliares*. Campinas: Economia e sociedade, v. 12, n. 2 (21), p. 205-224, 2003. 20p.
- ROCHA, Sonia. *Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda*. Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea, 9 (1): 153 – 185, jan/abr 2005.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 244p.
- RUSSELL, Bertrand (1918). *Os caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. [Brasília]: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS, 2006. 18p.
- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Entre a Nação e a Barbárie: Dilemas do Capitalismo Dependente*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999. 254p.
- SEDESOL/ MÉXICO – Secretaría de Desarrollo Social. Disponível em: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php>. Acesso em: 15 de outubro de 2009.
- SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.
- SEN, Amartya K. *A Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2008. 301 p.

- SEN, Amartya K. *Hunger and entitlements: Research for action*. Finland: World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 1988.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A Política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil*. Revista de Políticas Públicas, v.7, n.2, 2003, PP.233 – 253.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 4ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008. 219p.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ciênc. saúde coletiva, v. 12, n. 6. Dezembro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csc/v12n6/v12n6a04.pdf>. Acesso em 12 de outubro de 2009.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997. 168 p.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. *Moeda: Estatização x Redistribuição de Renda*. Rio de Janeiro: Revista de Administração de Empresas, vol. 16, n. 3. Maio – Junho 1976. p. 27 – 32.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. *Redistribuição de renda*. Revista Brasileira de Economia, v. 29. 1975. p. 3 - 15.
- SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países*. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, 2007. 14p.
- SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; *et. al.* *Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos Sobre a Desigualdade*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.228, 2006. 40p.
- SOARES, Sergei. *Volatilidade de Renda e a Cobertura do Bolsa Família*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n. 1.459, 2009. 19p.

- SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fábio Veras *et. al. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.293, 2007. 27p.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.424, 2009. 37p.
- SOARES, Sergei; ZEPEDA, Eduardo. *Todas as Transferências de Renda Diminuem a Desigualdade?* Brasília: Centro Internacional de Pobreza, One Pager, n.36. 2008. 2p.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.166, 2006. 27p.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n. 1.381, 2009. 50p.
- SORIA, Victor M. *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza México: um enfoque regulacionista de largo plazo*. Cidade do México: Plaza y Valdés. 2000.
- SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *A Importância de se Conhecer Melhor as Famílias para a Elaboração de Políticas Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para discussão n. 699, 2000. 17p.
- SRINIVASAN, T. N. *The Unsatisfactory State of Global Poverty Estimation*. Brasília: International Poverty Centre, in Poverty in Focus. September 2004. p. 3 – 5.
- STANDING, Guy. *Transferências de Renda Condicionadas: Porque Focalização e Condicionalidades podem Falhar*. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, One Pager, n.47. 2008. 2p.
- STF, Adin 2213-DF (MC), rel. Min. Celso de Mello, v. u., julgado em 04.04.2002, publicado no DJU em 23.04.2004.

- SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. *O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres*. In VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA Rômulo (orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados*. Volume II: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Agathotopia: liberdade, igualdade e eficiência*. Revista de Economia Política, vol. 15, n. 2. Abril – Junho 1995. 8 p.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Básica: A Resposta está Sendo Soprada pelo Vento*. Revista de Economia Política, vol. 23, n. 2. Abril – Junho 2003. 47p.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2008. 5ª ed. 390 p.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. *Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros*. São Paulo: Revista de Estudos Avançados, v. 11, n. 30, 1997. 79 p.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. *Políticas Sociais: O Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 12. Junho – Dezembro 1995. p. 39 – 62.
- TELLO, Carlos. *Combating Poverty in Mexico*, em Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (org): *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*. La Jolla: Center for US-Mexican studies. p. 57 – 65. 1991.
- TOWNSEND, Peter. *The international analysis of poverty*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos*. Santiago, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2008. 239p.
- UNGER, Roberto Mangabeira; BACHA, Edmar Lisboa. *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1978. 76 p.

- VANDERBORGHT, Yannick; PARIJS, Philippe Van. *Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 191p.
- VELOSO, Fernando. *15 anos de Avanços na Educação no Brasil: Onde Estamos?* In: VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (organizadores). *Educação Básica no Brasil: Construindo o País do Futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p.3 – 24.
- VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (organizadores). *Educação Básica no Brasil: Construindo o País do Futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 280p.
- VILLATORO, Pablo S. *CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction*. Brasília: International Poverty Centre, in *Poverty in Focus*, v.15. August 2008. p. 14 – 15.
- VILLATORO, Pablo. *Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Serie Políticas Sociales N° 132, CEPAL, 2007. 64p.
- WORLD BANK. *Brazil: measuring poverty using household consumption*. 2007 (Report 36.358-BR).
- WORLD BANK. *World Development Indicators 2009*. [New York]: World Bank. 2009. 420p.
- WORLD BANK.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/ICPEXT/0,,menuPK:1973757~pagePK:62002243~piPK:62002387~theSitePK:270065,00.html>. Acesso em: 07 de setembro de 2009.
- YASCHINE, Iliana; DÁVILA, Laura. *Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme?* Brasília: International Poverty Centre, in *Poverty in Focus*, v.15. August 2008. p. 8 – 9.
- YUNUS, Muhammad. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Ática, 2008 263p.
- YUNUS, Muhammad. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática, 2006. 343p.

- ZAPATA, Daniela. *Transversalizando la perspectiva de género en los objetivos de desarrollo del Milenio*. Santiago, Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Serie Estudios estadísticos y Prospectivos, CEPAL, 2007. 84p.
- ZEPEDA, Eduardo. *Transferências Condicionadas de Renda Reduzem a Pobreza?* Brasília: Centro Internacional de Pobreza, One Pager, n.21. 2008. 2p.
- ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Marina da Cruz. *As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza*. Revista Espaço Acadêmico, n. 82. 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/082/82zimmermann.htm>. Acesso em 05 de setembro de 2009.

Anexo 1 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Objetivo 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome	
Meta 1: Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.	1A Proporção da população que ganha menos de 1 dólar PPC por dia.
	1B Índice de hiato de pobreza (incidência x grau de pobreza).
	1C Participação dos 20% mais pobres da população na renda ou no consumo nacional.
Meta 2: Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens	2A Taxa de crescimento do PIB por pessoa empregada
	2B Razão entre emprego e população dos dois sexos
	2C Porcentagem de pessoas empregadas com renda inferior a 1 dólar por dia (dólar PPC)
	2D Porcentagem de trabalhadores por conta própria e que contribuem para a previdência social, em relação ao emprego total
Meta 3: Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.	3A Prevalência de crianças (com menos de 5 anos) abaixo do peso.
	3B Proporção da população que não atinge o nível mínimo de crescimento dietético de calorias.

Objetivo 2: Atingir o ensino básico universal	
Meta 1: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.	1A Taxa líquida de matrícula no ensino primário.
	1B Proporção dos alunos que iniciam o 1º ano e atingem o 5º.
	1C Taxa de alfabetização na faixa etária de 15 a 24 anos.

Objetivo 3: Promover a igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres	
Meta 1: Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.	1A Razão meninas/meninos no ensino básico, médio e superior.
	1B Porcentagem de mulheres assalariadas no setor não-agrícola.
	1C Proporção de mulheres exercendo mandatos no parlamento nacional.

Objetivo 4: Reduzir a mortalidade infantil	
Meta 1: Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.	1A Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos.
	1B Taxa de mortalidade infantil.
	1C Proporção de crianças de 1 anos vacinadas contra o sarampo.

Objetivo 5: Melhorar a saúde materna	
Meta 1: Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.	1A Taxa de mortalidade materna.
	1B Proporção de partos assistidos por profissional de saúde qualificado.
Meta 2: Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva.	2A Porcentagem de mulheres de 15 a 49 anos que usam métodos contraceptivos
	2B Taxa de nascimentos entre adolescentes
	2C Cobertura de atendimento pré-natal (pelo menos uma visitas)
	2D Cobertura de atendimento pré-natal (pelo menos quatro visitas)
	2E Necessidades não atendidas em planejamento familiar

Objetivo 6: Combater a AIDS, a malária e outras doenças	
Meta 1: Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.	1A Pessoas de 15 a 49 anos vivendo com HIV/Aids, em porcentagem
	1B Uso de preservativo em práticas sexuais de alto risco (homens)
	1B Uso de preservativo em práticas sexuais de alto risco (mulheres)
	1C Porcentagem da população de 15 a 24 anos com conhecimento adequado e integral de HIV/Aids (homens)
	1C Porcentagem da população de 15 a 24 anos com conhecimento adequado e integral de HIV/Aids (mulheres)
	1D Relação entre matrícula de crianças órfãs e matrícula de crianças não-órfãs de 10 a 14 anos
Meta 2: Alcançar, até 2010, o acesso universal ao tratamento de HIV/Aids para todas as pessoas que necessitem.	2A Proporção de portadores de HIV com infecção avançada que têm acesso a medicamentos antirretrovirais
Meta 3: Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.	3A Taxas de prevalência e de mortalidade ligadas à malária.
	3B Porcentagem de crianças menores de 5 anos que dormem protegidos por mosquiteiros com inseticida.
	3C Porcentagem de crianças menores de 5 anos com febre que são tratados com medicamentos adequados contra malária.
	3D Taxas de prevalência e de mortalidade ligadas à tuberculose.
	3E Proporção de casos de tuberculose detectados e curados no âmbito de tratamentos de curta duração sob vigilância direta.

Objetivo 7: Garantir a Sustentabilidade Ambiental	
Meta 1: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.	1A Proporção de áreas terrestres cobertas por florestas.
	1B Emissão de gás carbônico per capita.
	1C Emissão de gás carbônico por cada dólar PPC do PIB.
	1D Consumo de substâncias que degradam a camada de ozônio.
	1E Proporção de peixes dentro de limites biológicos seguros.
	1F Proporção do total de recursos hídricos utilizada.
Meta 2: Reduzir a perda de diversidade biológica e alcançar, até 2010, uma redução significativa na taxa de perda.	2A Proporção de áreas terrestres e marinhas protegidas.
	2B Proporção de espécies ameaçadas de extinção.
Meta 3: Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e esgotamento sanitário.	3A Proporção da população com acesso a uma fonte de água tratada.
	3B Proporção da população com acesso a melhores condições de esgotamento sanitário.
Meta 4: Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.	4A Proporção da população urbana vivendo em assentamentos precários.

Objetivo 8: Estabelecer Parceria Mundial para o Desenvolvimento	
Meta 1: Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.	1A Ajuda pública para o Desenvolvimento (APD) líquida como porcentagem da renda nacional bruta dos países doadores membros da OCDE/Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (objetivos de 0,7% no total e 0,15% para os PMA).
	1B Proporção da Ajuda Pública para o Desenvolvimento bilateral, para setores específicos dos doadores da OCDE para serviços sociais básicos (educação básica, cuidados de saúde primários, nutrição, água salubre e saneamento).
Meta 2: Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.	2A Proporção da Ajuda Pública para o Desenvolvimento dos doadores da OCDE que não está vinculada.
	2B Ajuda Pública para o Desenvolvimento dos doadores da OCDE aos países sem acesso ao mar como proporção da Renda Nacional Bruta destes.

<p>Meta 3: Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (mediante o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e as conclusões da vigésima segunda sessão extraordinária da Assembleia Geral).</p>	<p>3A Ajuda Pública para o Desenvolvimento dos doadores da OCDE aos pequenos estados insulares em vias de desenvolvimento como proporção da Renda Nacional Bruta destes.</p>
	<p>3B Proporção do total das importações dos países desenvolvidos (por valor e excluindo armas) provenientes de países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos, admitidas sem pagamento de direitos alfandegários.</p>
	<p>3C Tarifas médias de importação impostas aos produtos agrícolas, têxteis e vestuários dos países em vias de desenvolvimento.</p>
	<p>3D Apoios agrícolas estimados para países da OCDE, como porcentagem de seus PIBs.</p>
	<p>3E Proporção da Ajuda Pública para o Desenvolvimento outorgada para reforçar as capacidades comerciais.</p>
<p>Meta 4: Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.</p>	<p>4A Número cumulativo de países que tenham atingido pontos de decisão e de cumprimento da Iniciativa a favor dos Países Pobres Muito endividados.</p>
	<p>4B Dívida oficial perdoadada como resultado da iniciativa Países Pobres Muito Endividados, em milhões de dólares.</p>
	<p>4C Serviço da dívida como percentagem das exportações de bens e serviços.</p>
<p>Meta 5: Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo.</p>	<p>5A Taxa de desemprego na faixa etária entre 15 e 24 anos, por sexo e total.</p>
<p>Meta 6: Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento.</p>	<p>6A Proporção da população com acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, numa base sustentável.</p>
<p>Meta 7: Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.</p>	<p>7A Linhas telefônicas e assinaturas de celulares por 100 habitantes.</p>
	<p>7B Computadores pessoais por 100 habitantes.</p>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD