



Políticas Públicas de combate à pobreza na América Latina: o caso brasileiro e mexicano

Maria de Fátima Souza da Silveira

Bacharel em Humanidades – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

Email: fatimasilveira@usp.br

Resumo: Este artigo aborda a questão das políticas públicas de combate à pobreza na América Latina na década de 2004 – 2014, e tem como objetivo analisar o impacto dos dois maiores Programas de Transferências Condicionadas de Renda do mundo no combate à pobreza em seus respectivos países, a saber, o Programa “Bolsa Família” no Brasil e o “Prospera/Oportunidades” no México. Considerando no caso brasileiro o cenário de redução da pobreza, e o caso mexicano onde a pobreza permanece em níveis estáveis e tem inclusive registrado recentemente um aumento. Com foco para o Brasil, se discutirá a relevância do Programa Bolsa Família na vida de seus beneficiários a partir de suas próprias falas, através de entrevistas realizadas com beneficiárias do Programa Bolsa Família da cidade de Redenção/CE.

Palavras-chaves: América Latina; Bolsa Família; Prospera/Oportunidades; Brasil; México.

Resumen: En este artículo se aborda el tema de las políticas públicas para combatir la pobreza en América Latina en la década de 2004 a 2014, y tiene como objetivo analizar el impacto de los dos mayores programas de transferencias condicionadas de ingresos en el combate a pobreza en sus respectivos países, a saber, el Programa Bolsa Família en Brasil y Prospera/Oportunidades en México. Considerando el caso de Brasil el escenario de reducción de la pobreza, e el caso de México, donde la pobreza mantiene en niveles estables e incluso se ha registrado recientemente un aumento. Con un enfoque de Brasil, se discutirá la pertinencia del Programa Bolsa Familia en la vida de los beneficiarios a partir de sus propias habla, através de entrevistas realizadas con beneficiarios del Programa en la ciudad de Redención/CE.

Palabras-clave: América Latina; Bolsa Família; Prospera/Oportunidades, Pobreza.

Introdução

A pobreza - seja entendida em sua perspectiva estritamente econômica da ausência de renda, seja compreendida em seu caráter multidimensional, isto é, além da insuficiência de renda, mas também no

que diz respeito à falta de acesso a serviços básicos como saúde, habitação, educação e na “impossibilidade de se exercer direitos políticos e de fazer valer os direitos da pessoa humana” (Salama; Destremau, 2001), persiste como fenômeno característico da realidade latino-americana apesar da redução significativa observada na última década, a saber, de 43,9% em 2002 para 28,1% em 2014, segundo dados contidos no Panorama Social Latino-Americano 2015 da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Neste cenário destacam-se as Políticas Públicas de Combate à Pobreza desenvolvidas em diversos países do mundo e, sobretudo, na América Latina, notadamente os Programas de Transferência Condicionada de Renda tais como o Programa Bolsa Família no Brasil; Prospera/Oportunidades no México; o Chile Solidário no Chile; Familias en Acción na Colômbia; Juntos no Peru, dentre outros.

Por Programas de Transferência Condicionada de Renda entende-se, segundo o Banco Mundial (2009), as transferências condicionadas de renda destinadas na maioria das vezes às famílias pobres, com a condição de que estas cumpram determinadas condicionalidades especificadas previamente, geralmente nas áreas de saúde e educação.

Os dois maiores programas desse tipo no mundo encontram-se na América Latina, a saber, o Programa “Bolsa Família” no Brasil, país que reduziu a pobreza de 37,5% em 2001 para 16,5% em 2014, e o “Prospera” no México, onde a pobreza aumentou de 39,4% em 2002 para 41,2% em 2014 (CEPAL, 2015).

Este artigo tem como objetivo analisar o impacto desses programas no combate à pobreza nos dois países em questão, considerando no caso brasileiro o cenário de redução da pobreza, e o caso mexicano, onde a pobreza permanece em níveis estáveis e inclusive registrando recentemente um aumento. Com foco para o caso brasileiro, se discutirá a relevância do Programa Bolsa Família na vida de seus beneficiários a partir de suas próprias falas, através de entrevistas realizadas com beneficiárias do Programa Bolsa Família no Brasil.

O caso mexicano

O México é o único país da América Latina que registra uma tendência regressiva no que diz respeito à redução da pobreza (CEPAL, 2013), e no qual as taxas de pobreza não tem se alterado de forma significativa nos últimos 20 anos, conforme aponta o estudo denominado "Diagnóstico de desarrollo

regional: México" da Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) do ano de 2015.

Segundo o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Coneval), que mede a pobreza a partir de uma abordagem multidimensional, considerando informações sobre renda, acesso a serviços básico como educação, saúde, proteção social, alimentação e habitação, são pobres aqueles que possuam uma renda inferior ao valor mínimo da linha de bem estar social (o que seria equivalente ao custo de uma cesta básica de alimentos) e ao menos uma carência social.

A partir desses critérios, a porcentagem da população em situação de pobreza no México passou de 45,5% em 2012 para 46,2% em 2014 (CONEVAL, 2015), em números absolutos, um total de 55,3 milhões de pessoas estão em situação de pobreza e indigência no país. Ao mesmo tempo, o país possui o segundo maior Programa de Transferência Condicional de Renda do mundo, o programa *Oportunidades* hoje *Prospera*, criado em 1997 com o nome de *Progresá* (Programa de Educación, Salud y Alimentación), e com o objetivo de combater a pobreza (OCDE, 2015).

O programa beneficia cerca de 6,5 milhões de famílias mexicanas (SEDESOL, 2012), e conta com apoio alimentar, educacional, e para idosos e jovens e tem como foco famílias que se encontrem em condição de pobreza extrema (o programa utiliza um indicador multidimensional, desta forma são considerados indigentes ou pobres extremos aqueles que possuam renda inferior a da linha mínima de bem-estar social e tenham três ou mais carências sociais).

A bolsa alimentação se transfere a cada dois meses a mãe da família, e está condicionada a realização de acompanhamento médico dos membros da família, assim como a participação em palestras educativas sobre temas relacionados à nutrição e saúde. A bolsa educativa, por sua vez, depende do número de crianças na família matriculadas na escola, e varia de acordo com a série em que a criança encontra-se matriculada. Além disso, há um aumento no valor do benefício para as meninas quando elas ingressam no secundário (OCDE, 2015).

A condicionalidade referente à bolsa educacional estabelece que a frequência da criança não seja inferior a 85%, e uma vez que não seja cumprida, a família perde o componente educacional, mas não é excluída dos demais benefícios do programa.

No que se refere aos resultados alcançados pelo programa, os argumentos são controversos. Porém, diversos autores defendem o impacto positivo sobre indicadores educacionais e na área da saúde,

e no que diz respeito à redução efetiva da pobreza, defende-se que o impacto tem sido maior na redução da intensidade da pobreza que em termos numéricos (OCDE, 2015).

O caso brasileiro

No Brasil, país que se destaca no cenário mundial pela expressiva redução da pobreza observada na última década, encontra-se o maior Programa de Transferência Condicional de Renda do mundo, o Programa *Bolsa Família*, criado em outubro de 2003 através da Medida Provisória nº 132, que depois se transformou na Lei nº 10.386/2004. Sua criação unificou os programas de transferência de renda então existentes como era o caso do Programa Bolsa Escola (PBE), vinculado à educação, Bolsa Alimentação vinculado à saúde e do Auxílio Gás.

São beneficiadas famílias em situação de indigência e pobreza, de modo que as que possuem renda mensal de até R\$85 por pessoa são participantes do programa, e as que têm renda entre R\$85,01 e R\$ 170,00 só ingressam no programa se possuírem crianças e/ou adolescentes em idade escolar, gestantes ou nutrízes. O valor do benefício varia de acordo o perfil familiar, sendo consideradas as informações sobre a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, e existência de gestantes.

Como critério para a permanência no programa estão a manutenção das crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e o cumprimento de cuidados básicos em saúde, que é acompanhar o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Os principais resultados alcançados pelo programa são a sua contribuição para a retirada de mais de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza desde 2003 e do Brasil do Mapa da Fome da ONU. Estudos recentes demonstram que o programa é responsável juntamente com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela redução entre 15% e 20% da desigualdade de renda (CAMPELLO, T.; NERI, M. C, 2013).

No que se refere à educação, pesquisas realizadas pelo IPEA revelam que entre os alunos do CadÚnico, os beneficiários do Bolsa Família têm 11% menos chances de repetir de ano que os não beneficiários, e os que cumprem a condicionalidade de educação – frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15 anos – têm 40% a menos de chances de repetência (Oliveira e Soares, 2013).

O programa também impactou de forma positiva o trabalho infantil, reduzindo-o em 8,7% no campo e 2,5% nas áreas urbanas, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2013 apud CAMPELLO, T.; NERI, M. C, 2013). Estudos de Rasella et al., (CAMPELLO, T.; NERI, M. C, 2013, p.252) demonstram que o programa “tem desempenhado um papel significativo na redução da mortalidade infantil geral e por causas relacionadas com a pobreza, como desnutrição e diarreia, nos municípios brasileiros nos últimos anos”.

Destaca-se também a melhora no acesso aos alimentos, a redução da desnutrição, da insegurança alimentar e nutricional, o cumprimento regular do esquema de vacinação e das consultas pré e pós-natal das beneficiárias grávidas. Silveira Neto e Azzoni (2013), por sua vez, ressaltam que os programas em questão também contribuíram para a queda da desigualdade regional, ocasionada principalmente porque segundo os autores as políticas públicas focadas em indivíduos mais pobres terminam por impactar relativamente mais na renda dos estados mais pobres.

O programa tem sido importante ainda, segundo as pesquisas realizadas pela socióloga Walquíria Leão Rêgo e o filósofo Alessandro Pinzani (2013) para o processo de (re) construção e fortalecimento da cidadania, para a garantia de melhor qualidade de vida, e, sobretudo, para a promoção da autonomia individual.

O estudo foi realizado com mulheres beneficiárias do PBF, e a análise recai sobre várias dimensões da autonomia, relativas à família, ao trabalho, a capacidade de reagir em situações de violência assim como sobre a possibilidade de conduzir sua própria vida, já que se encontram muitas vezes em situação de submissão, agravada pelo fato de serem mulheres pobres (REGO; PINZANI, 2013). A importância do programa se daria justamente por possibilitar a partir do recebimento de uma renda regular, o início de um processo de autonomia.

Os dois programas possuem algumas características fundamentais em comum; a titular do benefício geralmente é a mulher; a ideia de condicionalidades — principalmente em saúde e educação e o fato do pagamento ser feito em dinheiro. Além disso, eles têm dois objetivos principais, a saber: o alívio da pobreza, em curto prazo, e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza, em longo prazo (DRIUSSO, 2010).

Apesar destas semelhanças, segundo Soares (2012) os dois programas estão inseridos de forma diferente no sistema de proteção social de seus respectivos países e a ausência de um sistema de proteção social mais estruturado, com amplos programas de transferência de renda para as pessoas impossibilitadas

de trabalhar (para idosos ou deficientes, por exemplo), mesmo quando direcionados aos extremamente pobres, acaba exercendo intensa pressão sobre o programa, de modo que o *Prospera* tende a ficar sobrecarregado devido às deficiências do sistema mexicano de proteção social.

O Programa Bolsa Família sob o ponto de vista de suas beneficiárias

Os pobres foram durante muito tempo considerados apenas como objetos das políticas públicas, não participando de seu processo de desenvolvimento, implementação e análise, e tendo suas vozes são “silenciadas” e sua representação outorgada á outras pessoas. Segundo os autores Rego e Pinzani (2013, p. 35):

A pobreza é estigmatizada como uma situação humilhante que – quaisquer que sejam suas causas impõe silêncio e vergonha aos que nela se encontram. Tudo isso torna praticamente impossível aos pobres levantar sua voz, pois para tanto precisariam de um nível mínimo de autoestima que lhes é negado, de várias maneiras, pela imagem negativa mencionada e que os mesmo tendem a interiorizar.

Por essa questão, considerou-se nesta pesquisa a necessidade de saber o que os sujeitos dessas políticas públicas pensam a respeito dessas questões. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas que com mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na cidade de Redenção, interior do Ceará, dentro de meu percurso como bolsista no projeto de pesquisa “E agora falamos nós: mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família – Redenção/CE”¹.

Em Redenção, o Programa Bolsa Família beneficiou no mês de agosto de 2014 o equivalente a 4.080 famílias, representando uma cobertura de 107,8 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 155,84 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 635.838 no mês, conforme dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No que se refere às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2013, demonstra que foi atingindo o percentual de 98,27%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, equivalente a 3.627 alunos acompanhados em relação ao público no perfil

¹ O projeto foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome por meio do edital 24/2013 CNPQ/MDS e coordenado pela professora Dr^a Vera Rodrigues.

equivalente a 3.691. Em relação aos jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 85,77%, resultando em 844 jovens acompanhados de um total de 984. O acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2013, atingiu 90,92 %, percentual equivalente a 3.154 famílias de um total de 3.469 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.

O acesso às entrevistadas se deu através do CRAS – Centro de Referência de Assistência Social; CRM – Centro de Referência da Mulher, e via redes de contatos informais, e as entrevistas foram realizadas a partir de questionários semiestruturados. As perguntas se referiram a questões como pobreza, fome, preconceito e Programa Bolsa Família.

No geral, as visões acerca do que é pobreza ou do que é ser pobre foram múltiplas e complementares, reforçando o caráter multidimensional do fenômeno. Apesar de diversas, apontam para a mesma questão: a não realização de necessidades, desejos, sonhos, como na fala de Maria² (auxiliar de serviço, tem 36 anos, 3 filhos, casada) que diz que “a gente que é pobre nunca tem aquilo que deseja”. Vejamos sua fala ao ser questionada sobre pobreza:

- “a pessoa é pobre porque já vem de longe,
eu acho que sou pobre porque já vem desde os meus pais”.

Maria conseguiu em linhas gerais e de forma bem objetiva descrever, embora sem utilizar os termos teóricos, o chamado “ciclo intergeracional da pobreza”, aquele que trata da tendência da pobreza de passar de geração em geração. Em sua compreensão, a causa de se encontrar em situação de pobreza vem do fato de os pais também serem pobres e não terem conseguido lhe oferecer alternativas para que sua vida fosse melhor que a deles, como o acesso ao estudo, por exemplo, que ela cita em uma fala posterior:

- “eu não tive muita oportunidade de estudar... eu não culpo meus pais por eu não ter estudado, mas também eles não podiam me dar, tipo... quando eu estudava, quando faltava meu material e eu ia pedir minha mãe, ela não podia me dar, ai aquilo eu fui butando na minha cabeça, quando eu tava estudando... ai quando as minhas coisas tavam acabando eu imaginava: como é que eu vou conseguir outro? ai quando eu ia pedir... a mãe não podia me dar, ai eu parei de estudar por isso, eu não estudei por falta de oportunidade.”

² Os nomes utilizados são fictícios visando proteger a identidade das entrevistas.

Paula (dona de casa, 22 anos, em relação consensual e mãe de um filho), por sua vez, ressalta o caráter econômico da pobreza, em suas palavras:

- “Ser pobre é “precisar de uma coisa e não ter dinheiro para comprar, é às vezes faltar as coisas dentro de casa”

E também faz referências à saúde, cuja análise remete a pobreza pelo viés das “necessidades básicas”. Nas palavras da beneficiária, “é precisar de um remédio e não ter dinheiro para comprar”.

A alimentação – necessidade mais básica e urgente – destacou-se na fala das entrevistadas sobre pobreza, Fernanda (dona de casa, 29 anos, em relação consensual, 1 filho) afirma que “pobreza é... faltar comida na mesa”.

A pobreza, portanto, implica no não atendimento de necessidades e na não realização de desejos, até os mais simples, como ter uma alimentação digna para si e a família.

Sobre o Programa Bolsa Família Paula diz:

me deu mais segurança porque eu sei que vai chegar aquele dia e eu vou ter, né. É uma grande ajuda, né? Porque assim... pelos menos as coisas mais simples, né? da criança... a gente pode comprar.

Outro ponto interessante foi notar em suas expressões e falas o quanto se sente orgulhosa e feliz por ter um dinheiro que é dela, sobre o marido, ela diz Maria:

ele nunca na vida dele ele pegou esse dinheiro pra... pra fazer alguma outra coisa ou pra beber, aliás, ele nunca nem pegou no dinheiro. Ele não sabe nem que jeito é o meu cartão

O fato de as mulheres serem as titulares dos cartões em 93% das famílias atendidas é considerado positivo pela quase totalidade delas (Rego; Pinzani, 2013). Em uma situação onde há ausência de quase tudo, carência de quase tudo, uma renda fixa, mesmo que insuficiente já é capaz de provocar mudanças significativas na vida de uma família. Rego e Pinzani (2013) destacam o programa exatamente por este destinar uma renda monetária regular, o que segundo os autores possibilita que sejam iniciados processos de “libertação” das necessidades “prementes” à manutenção da vida dando mais autonomia aos sujeitos.

Considerações finais

A América Latina vivenciou na última década uma expressiva redução da pobreza, que segundo a CEPAL (2014) ocorreu em um contexto de expansão do gasto público com o social, de melhoria dos indicadores de mercado de trabalho (diminuição da taxa de desemprego, aumento da renda do trabalho — principalmente do salário mínimo em diversos países —, incremento moderado da formalização do trabalho e da taxa de participação laboral das mulheres) e das políticas públicas de combate à contra a pobreza, notadamente os Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Dentre esses programas destacam-se o *Bolsa Família* no Brasil e o *Prospera/Oportunidades*, os dois maiores do mundo, e que possuem uma série de características em comum como objetivos, focalização e condicionalidades etc., assim como algumas divergências. Brasil e México, por sua vez, ainda que se constituam como as maiores economias latino-americanas, apresentam resultados contrastantes no que diz respeito à redução da pobreza.

No caso mexicano, ainda que com situação macroeconômica sólida, inflação sob controle, sólidas reservas internacionais e possuindo o segundo maior programa de transferência de renda e de combate à pobreza do mundo, os índices de pobreza tem se mantido constante nos últimos 20 anos, sem redução e no caso dos últimos dois anos, com um aumento.

Algumas questões importantes para se entender este cenário, principalmente no que se refere ao papel do “Prospera/Oportunidades”, é o fato de que conforme argumenta Soares (2012) o programa está inserido em um sistema de proteção social estruturalmente deficiente e falho (o mexicano), o que faz com que este programa fique sobrecarregado. Além disso, a alta taxa de informalidade do trabalho e os baixos salários (o salário real no país praticamente não tem se alterado entre 1994 e 2012, tendo aumento de apenas 2,3% ao longo de 18 anos) contribuem para o aumento da pobreza e das desigualdades.

Ressalto, no entanto, que o “Prospera/Oportunidades” tem sido importante no que se refere ao combate à pobreza extrema, e possui resultados importantes na redução da intensidade da pobreza.

No caso do Brasil, a redução da pobreza e indigência observada na última década explica-se não apenas pela implementação do Programa Bolsa Família, mas por sua inserção em um contexto de ampliação do gasto público com o social, pela existência de um sistema de proteção social mais estruturado, e pelos bons indicadores de mercado de trabalho registrados na última década, como crescimento da taxa de formalização do trabalho e aumento do salário mínimo.

Conclui-se, portanto, ressaltando que ainda que os Programas de Transferência Condicionada de Renda isoladamente sejam insuficientes para reduzir de forma efetiva a pobreza e resolver todas as desigualdades históricas presentes na sociedade brasileira e mexicana, eles representam um avanço importante na promoção de maior qualidade de vida e cidadania para seus beneficiários, tornando-os Sujeitos de Direitos.

Referências

MUNDIAL, BANCO. **Transferencias monetárias condicionadas Reducción de la pobreza actual y futura**, 2009.

CONEVAL. **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México**, 2011.

_____. **Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México**, 2012.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. – Brasília: Ipea, 2013.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**, Santiago de Chile, 2013.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**, Santiago de Chile, 2014.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**, Santiago de Chile, 2015.

DRIUSSO, M. **Estudo comparado entre os programas de transferência condicionada de Renda no Brasil e México**. Dissertação (Mestrado: Economia) – USP- SP, 2010.

LAVINAS, Lena, [et al.]. **Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero**. Revista Latinoamericana de Población, Año 6 Número 10, Enero/ Junio 2012.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **Transferências de renda: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____. **O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza**. Economia e Sociedade, Campinas, v.20, n.1 (41), p.113-139, abr. 2011.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da Pobreza: Economia política da distribuição de renda**. Tradução: Heloísa Brambatti. Petrópolis: Garamond, 2001.



SILVEIRA NETO, Raul; Azzoni, Carlos. **O Programa Bolsa Família e a Recente Queda da Desigualdade Regional de Renda no Brasil**. Brasília: IPC-IG, nº 229, novembro, 2013.

SEDESOL. **Oportunidades, 15 years of results**, 2012. Disponível em: www.oportunidades.gob.mx.

Soares, F.V. **Oportunidades e Bolsa Família: uma Perspectiva Comparativa de sua Evolução**, 2012.

SOARES, F.V.; Soares, S.; Medeiros, M. e Osório, R. **Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza**. Brasília: IPEA, 2006.

SOARES, S. e Sátyro, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA, *Texto para Discussão* nº 1424. Brasília, 2009.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados**, Mexico, 2011.

OCDE. **Diagnóstico de desarrollo regional: México**, 2015.