

# *Oportunidades e Bolsa Família:* uma Perspectiva Comparativa de sua Evolução

por Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

**Soares (2012) argumenta** que as diferenças na concepção original do *Oportunidades* e do *Bolsa Família*, bem como o papel que eles desempenham no sistema de proteção social de seus países, podem ajudar a entender as principais características que diferenciam os dois programas mais famosos de Transferência Condicionada de Renda (PTCs). Eles também podem explicar a natureza das mudanças incrementais pelas quais ambos os programas têm passado nos últimos dez anos.

O programa mexicano foi concebido a partir de uma demanda do governo nacional, e usou pequenos programas pilotos para avaliar algumas das principais ideias que tinham sido apresentadas para apreciação do governo; por outro lado, os PTCs no Brasil tem origem nas experiências em nível municipal, postas em prática a partir de 1995. Tais experiências foram muito importantes na concepção dos programas federais. O governo federal só se rendeu à ideia dos PTCs nacionais após um longo processo de debate, tanto no executivo quanto no legislativo. Na realidade, apenas no primeiro mandato de Lula foi consolidada a decisão de implementar um grande programa nacional, em 2003, com a fusão de todos os PTCs anteriormente administrados por diferentes ministérios, resultando no *Programa Bolsa Família*.

Os PTCs compartilham algumas características fundamentais: i) a existência de mecanismos de focalização; ii) a ideia de co-responsabilidades—especialmente em saúde e educação; e iii) o fato do pagamento ser feito em dinheiro. Além disso, eles têm dois objetivos principais, a saber: o alívio da pobreza, a curto prazo, e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza, a longo prazo. Apesar destas semelhanças, eles diferem em vários aspectos. Estas diferenças são determinadas, principalmente, por dois fatores: a ênfase dada a cada um dos objetivos do PTC e a forma como os programas estão inseridos no sistema de proteção social de seus respectivos países.

No caso do *Oportunidades*, o papel fundamental que o monitoramento de co-responsabilidades vem tendo desde o início do programa revela uma clara preferência pelos impactos de longo prazo. No *Bolsa Família*, ocorre o contrário: sua prioridade principal vem sendo a redução da pobreza. Isto explica a rápida expansão do programa observada entre 2004 e 2006. Para tal expansão, foram feitas mudanças na concepção original, como na composição dos “comitês gestores”, em prol de um papel mais forte dos poder executivo municipal. A prioridade do objetivo de curto prazo também pode ser atribuída ao fato de que os sistemas de monitoramento das co-responsabilidades só se tornaram funcionais em 2007—e ainda estão se consolidando. Outros exemplos são a introdução da duração mínima do benefício—diferentemente de um período máximo, comum a outros PTCs da região—e a expansão do programa durante um período em que o índice de pobreza vinha, de fato, caindo.

Da mesma forma que o *Bolsa Família*, o *Oportunidades* aproveitou-se da crise de preços de combustíveis e alimentos para justificar sua expansão. Pela mesma razão, o programa também aumentou os valores transferidos, através da introdução de novos componentes monetários. No entanto, e conforme dito anteriormente, a ênfase na noção de co-responsabilidades ainda é muito forte e pode ser facilmente exemplificada pelo fato de mesmo as famílias sem filhos terem que cumprir certas co-responsabilidades.

Além de uma expansão direta, verificou-se também uma expansão indireta, através da incorporação, ao *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL), de famílias potencialmente elegíveis que não recebiam as transferências porque viviam em localidades sem um número adequado de escolas e centros de saúde.

O mecanismo de focalização do *Bolsa Família*, baseado na renda auto-declarada, é bastante singular na região. O *Oportunidades* utiliza um indicador multidimensional, muito menos volátil que a renda. Além disso, a reavaliação da elegibilidade para o *Oportunidades* só que acontece a cada três anos, mas com consequências efetivas— a retirada gradual de benefícios—ocorrendo somente após quatro (seis) anos depois da incorporação em áreas rurais (urbanas). Levando em conta este cronograma, o programa mexicano acaba tendo uma taxa de rotatividade muito menor do que o brasileiro, onde as informações dos beneficiários precisam ser atualizadas e validadas a cada dois anos.

Com relação ao papel dos programas no sistema de proteção social dos dois países, parece que o *Oportunidades* tende a ficar sobrecarregado, devido às deficiências do sistema mexicano de proteção social. A primeira evidência desse processo foi a inclusão de um benefício para idosos, destinado às famílias beneficiárias do *Oportunidades*. A ausência de um sistema de proteção social mais estruturado, com amplos programas de transferência de renda para aqueles incapacitados a trabalhar (devido à idade avançada ou à deficiência, por exemplo), mesmo quando direcionados aos extremamente pobres (como no caso do Brasil), acaba exercendo forte pressão sobre o programa.

Yashine e Orozco (2010) argumentam que o principal desafio do *Oportunidades* é tornar-se parte de uma estratégia de proteção social que resulte em uma abordagem integrada, baseada em diferentes iniciativas e programas. O programa correu o risco de tornar-se “a” “estratégia social” do governo, ao invés de ser apenas um de seus componentes.

#### Referências:

Soares, F. (2012) In *Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa* González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

Yashine and Orozco (2010) *The evolving anti-poverty agenda in Mexico: the political economy of Progresa and Oportunidades*. Em: ADATO, M.; HODDINNOTT, J. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Baltimore-MD: John Hopkins University Press, 2010.