

Poverty In Focus

Número 22

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD

Proteção Social de Longo Prazo para o Crescimento Inclusivo

Um Diálogo sobre Políticas e um Evento de Aprendizado Sul-Sul



Um foco sobre a África Subsaariana, com participação
da América Latina e da Ásia

A Proteção Social Pode Ajudar a Promover o
Crescimento Inclusivo?

EDITORES CONVIDADOS

Poverty in Focus é uma publicação regular do **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)**. Seu objetivo é apresentar os resultados de pesquisas sobre pobreza e desigualdade no mundo em desenvolvimento.

Editores Convidados

Melissa Andrade, Fábio Veras Soares, Radhika Lal e Rathin Roy

Produção Editorial

Roberto Astorino e Rosa Banuth

Tradução

Leonardo Padovani

Página inicial: Aprendendo e Compartilhando. Este foi o espírito da Conferência Proteção Social de Longo Prazo para o Crescimento Inclusivo, realizada na África do Sul e organizada pelo CIP-CI. Este diálogo inter-regional reuniu 15 países, organizações internacionais e think tanks (centros de pesquisa), com o objetivo de compartilhar conquistas e também desafios na promoção, não somente da 'proteção', mas também do 'empoderamento' dos grupos mais vulneráveis.

Nota do editor: O CIP-CI e os editores agradecem a todos os autores desta edição por suas generosas contribuições, sem qualquer tipo de remuneração material ou monetária.

O **CIP-CI** é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Brasil, para a promoção da cooperação Sul-Sul no âmbito da pesquisa aplicada sobre a pobreza. O centro se especializa na análise da pobreza e da desigualdade, fornecendo recomendações de política baseadas em pesquisas sobre como reduzir estes fardos. O CIP-CI está diretamente ligado ao Grupo de Pobreza do Escritório de Políticas para o Desenvolvimento, ao PNUD e ao Governo brasileiro.

Diretor do CIP-CI

Rathin Roy

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI),
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o

Desenvolvimento do PNUD
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil

ipc@ipc-undp.org
www.ipc-undp.org

As opiniões expressas nas publicações do CIP-CI são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Direitos e permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que seja obtida permissão, por escrito, do CIP-CI e desde que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A recente crise econômica global e financeira revelou mais uma vez a importância da proteção social para amparar os mais pobres e mais vulneráveis contra os piores impactos de um choque repentino na economia. Programas de proteção social, como obras públicas e transferências de renda, também foram instrumentos importantes para o aumento da demanda nacional em muitos dos pacotes de estímulo introduzidos para combater a recessão. No entanto, em um momento quando o mundo inicia sua frágil trajetória de recuperação, pode haver a tentação de interromper os programas, à medida que se dissipa a intensidade do choque econômico. Ao invés disso, os países poderiam explorar oportunidades de priorizar e institucionalizar programas de proteção social.

Muitas evidências sugerem que, quando devidamente projetada e implementada, a proteção social não só protege os mais vulneráveis, mas é também um investimento em crescimento e prosperidade futuros. Assim, as consequências da crise global oferecem uma oportunidade de melhorar e ampliar os programas de proteção social onde eles já existem, bem como criar novos programas em locais onde ainda não existam. A proteção social não deve ser vista apenas como uma rede de proteção a ser alçada em tempos de dificuldades; tampouco se trata de uma panacéia para o desenvolvimento, mas pode vir a ser fundamental na promoção de crescimento forte e inclusivo.

Um recente diálogo sul-sul organizado pelo CIP-CI, realizado em Johannesburgo, entre 11 e 14 de outubro de 2010, mostrou que os governos do sul global têm definições amplas, que enfatizam a expansão de capacidades e de oportunidades. Por exemplo, na África do Sul, a proteção social "visa fornecer os meios básicos para que todas as pessoas que vivem no país participem e avancem na vida social e econômica de forma efetiva, contribuindo desta forma para o desenvolvimento social e econômico." Durante o diálogo, as apresentações realizadas pela Zâmbia, Brasil, Timor Leste e outros países usaram uma linguagem semelhante, situando mecanismos formais e informais de proteção social no cerne de suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Tradicionalmente, os programas de proteção social são considerados importantes devido à questão da equidade e à sua capacidade de aliviar a pobreza diretamente. Evidências emergentes em nível micro, no entanto, mostram que tais programas podem ter fortes impactos na eficiência, podendo assim fomentar o crescimento. Isso pode ocorrer através da expansão do acesso dos pobres aos bens—possibilitando compras de gado, construindo infra-estruturas produtivas, como estradas e irrigação, promovendo a educação e a saúde, ou reduzindo os riscos, para que as pessoas possam usufruir de tais ativos de forma mais eficiente.

Além disso, há bastantes evidências de que a incapacidade de muitas famílias de administrar e lidar com riscos leva a opções subaproveitadas de consumo e investimento, o que pode vir a prejudicar a eficiência econômica. A proteção social também pode contribuir para o crescimento econômico, para a redução das desigualdades e para o fortalecimento da justiça e coesão sociais. Por outro lado, questões referentes a vazamentos e incentivos perversos podem ser tratadas através de uma boa concepção dos programas. Preocupações acerca dos custos inacessíveis acarretados pelos programas de proteção social são muitas vezes exageradas, sobretudo tendo em conta os benefícios que estes programas trazem.

De acordo com os participantes do diálogo sul-sul, isto também significa que a prática atual, de manter a proteção social sob competência exclusiva dos ministérios de desenvolvimento social e de gênero, precisa ser repensada. Embora esses ministérios tenham um papel claro na implementação de aspectos específicos da agenda de proteção social, há uma necessidade de envolver mais diretamente uma ampla gama de outros atores. Claramente, os representantes da comunidade têm um papel fundamental a desempenhar, promovendo prestações de contas e garantindo a prestação efetiva de transferências e serviços. Os representantes eleitos nas assembleias são fundamentais no assentamento do marco jurídico do sistema de proteção social de um país, bem como na institucionalização dos direitos dos cidadãos. No executivo, os ministérios da fazenda e do planejamento precisam encabeçar discussões não apenas sobre o espaço fiscal para o financiamento de programas de proteção social (que, por si só, é uma questão de suma importância), mas também sobre formas de consagrar a proteção social de forma mais eficaz dentro da estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país, para tornar o processo de crescimento mais forte, resistente e inclusivo.

Pedro Conceição e Sebastian Levine

Os Limites da Proteção Social

por Armando Barrientos,
Universidade de Manchester

A medida que os programas de proteção social se espalham pelos países em desenvolvimento, uma série de investigadores e formuladores de políticas reconhecem que há certa confusão quanto aos limites da política de proteção social. As microfinanças configuram um instrumento de proteção social? E os programas de prestação de insumos agrícolas para os pequenos agricultores — seriam eles parte da proteção social? Em que circunstâncias as políticas de enfrentamento à discriminação e à exclusão social são consideradas proteção social? Estas e outras perguntas semelhantes sugerem certa incerteza quanto aos limites da política de proteção social.

Em um nível, trata-se de uma questão muito prática. O Livro Branco *Making Governance Work for the Poor*, publicado em 2006 pelo Ministério para o Desenvolvimento Internacional (DFID, *Department for International Development*) da Grã-Bretanha, comprometeu-se a “aumentar significativamente os gastos com proteção social em pelo menos dez países na África e na Ásia, até 2009”. O processo de prestação de contas ao parlamento britânico exige que as despesas com proteção social sejam identificadas e medidas de acordo com determinados quesitos orçamentários. Isto vale para todos os países que tenham compromissos políticos com a proteção social. De fato, as orientações do FMI sobre a identificação das despesas de proteção social nas contas nacionais estão sendo implementadas gradualmente nos países em desenvolvimento.

Em outro nível, a incerteza sobre limites reflete a existência de abordagens concorrentes no âmbito da proteção social. O objetivo principal deste artigo é lançar luz sobre estas abordagens, descobrir o que elas nos dizem sobre tais limitações e tentar encontrar um espaço

em comum. proteção social em direção a uma estrutura de políticas mais ampla e abrangente. Isto contrasta com o escopo mais restrito proposto pela abordagem política social / finanças públicas. Muitas das áreas de aparente confusão e controvérsia sobre o papel e o âmbito da proteção social nos países em desenvolvimento — principalmente quanto a seus limites — remetem às lacunas entre a abordagem de política social / finanças públicas e uma abordagem de desenvolvimento. Encontrar um espaço comum entre elas ajudará a conferir maior definição à proteção social.

A abordagem política social / finanças públicas tem muito a contribuir. Há muito a aprender com as experiências dos países desenvolvidos, no que diz respeito à redução da pobreza e ao desenvolvimento. O papel crucial do cadastro para o provimento de assistência pública já era bem compreendido na Inglaterra do século XVII. As vantagens e desvantagens dos testes de elegibilidade e outras formas de direcionamento de assistência às famílias pobres foram amplamente discutidas nos Estados Unidos durante a “Guerra à Pobreza”, empreendida no final dos anos 60 e nos anos 70. Mais importante ainda, a integração das políticas e programas sociais nos estados de bem-estar integral no período após a Segunda Guerra Mundial, bem como sua evolução ao longo do tempo, oferece conhecimentos de valor inestimável para os países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, as condições nos países em desenvolvimento recomendam que não se copiem cegamente as abordagens e instituições européias nos países em desenvolvimento. A experiência da América Latina evidencia isto. A ampliação das instituições de seguridade social deflagrada no início do século XX nunca se estendeu além dos trabalhadores formais, resultando em sistemas “truncados” de

A incerteza sobre limites reflete a existência de abordagens concorrentes no âmbito da proteção social.

Uma abordagem parte das estruturas de políticas sociais já estabelecidas, experimentadas e testadas em países desenvolvidos — a abordagem de política social / finanças públicas.

A outra abordagem parte de inquietudes e estruturas de desenvolvimento.

Ela propõe que o desenvolvimento é algo mais amplo do que o aumento da renda per capita; inclui desenvolvimento humano, governança, meio-ambiente e empoderamento.

As condições nos países em desenvolvimento recomendam que não se copiem cegamente as abordagens e instituições europeias nos países em desenvolvimento. Na América Latina, por exemplo, a ampliação das instituições de seguridade social deflagrada no início do século XX nunca se estendeu além dos trabalhadores formais, resultando em sistemas “truncados” de proteção social.

proteção social. A recente expansão dos programas de assistência social na região frisa a necessidade de encontrarmos formas inovadoras de estender a proteção social aos excluídos da seguridade social.

O imperativo do desenvolvimento também requer que as políticas sociais maximizem suas contribuições para o desenvolvimento econômico e social.

Para os países em desenvolvimento, o desafio é fortalecer o papel desenvolvimentista das políticas sociais, integrar essas políticas ao desenvolvimento social e econômico e reconhecer o papel fundamental da assistência social, especialmente em países de baixa renda.

Dada a natureza desse desafio, uma abordagem de desenvolvimento tem muito a contribuir para a adaptação das políticas sociais aos países em desenvolvimento. Essa abordagem poderia ajudar a lançar luz sobre como as políticas sociais devem ser concebidas e implementadas em países em desenvolvimento, de forma a estimular sinergia entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico.

Alguns fatores, no entanto, podem limitar tal colaboração. A natureza multifacetada do desenvolvimento, quando aplicado à proteção social, pode levar a uma perda de foco perigosa. A adição de objetivos e instrumentos às estratégias de proteção social pode rapidamente levar a uma situação de ganhos decrescentes. Programas de assistência social bem projetados podem ser eficazes na redução da pobreza. Neste processo, tais programas podem ter um impacto sobre a disparidade de acesso a serviços básicos e pode reforçar a capacidade produtiva dos grupos em situação de pobreza. Mas é muito menos provável que os programas de assistência social consigam promover o empoderamento ou o crescimento geral da economia.

Os vários guardiões do desenvolvimento (multilaterais, bilaterais, ONGs internacionais) já redefiniram a proteção social diversas vezes, no esforço de torná-la condizente com suas próprias visões de desenvolvimento; porém, muitas vezes esses esforços não nos ajudam a aprimorar nosso entendimento do papel e do escopo da proteção social. Isso se estende à linguagem da proteção social. A assistência

social define um conjunto bastante preciso de instrumentos e objetivos, mas termos como “redes de segurança” ou intervenções “inteligentes” acrescentam, na melhor das hipóteses, um pouco de glamour — e pouca substância. Existe um perigo claro e presente no discurso de desenvolvimento, de que as políticas e estratégias vistas como eficazes se transformem em soluções mágicas e sejam aplicadas de forma indiscriminada.

A conclusão que tiramos desta discussão é que a abordagem de desenvolvimento pode ser extremamente útil para assegurar que a proteção social gere desenvolvimento, mas com o entendimento de que o desenvolvimento é algo muito maior do que apenas proteção social. A recente expansão da proteção social em países em desenvolvimento tem focado a assistência social—especialmente, a redução da pobreza extrema e persistente. Programas com concepções e objetivos inovadores estão ajudando a fortalecer o papel de desenvolvimento da assistência social (Barrientos et al., 2010). Nos países de renda média, os programas e políticas de assistência social estão sendo integrados e institucionalizados com sucesso. Estes são passos importantes para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Retornando às questões levantadas no início deste artigo, as micro finanças podem ser eficazes no apoio às famílias com bens. A distribuição de insumos agrícolas aos agricultores pobres pode ajudar a preservar o abastecimento alimentar. No contexto certo, essas são estratégias de desenvolvimento eficazes, com a capacidade de reduzir a pobreza. Há benefícios em ligar estas intervenções à assistência social, mas não se as agruparmos indiscriminadamente.

A assistência social pode ter uma pequena contribuição na redução da discriminação, mas serão necessárias intervenções mais fortes e efetivas. Entender os limites da proteção social será essencial para manter um foco claro sobre os desafios futuros. ■

Barrientos, A., M. Niño-Zarazúa e Maitrot M. (2010). Social Assistance in Developing Countries Database version 5. Report. Manchester, Brooks World Poverty Institute: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1672090>.

Segurança de Renda no Brasil: Conquistas e Desafios¹

por Maria Paula Gomes dos Santos,
do Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada (IPEA), Brasil

Este artigo enfoca o sistema de garantia de renda que o Brasil construiu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as bases da democracia brasileira após 25 anos de regime militar. A Constituição fez da seguridade social parte dos direitos dos cidadãos e deu-lhe um âmbito maior. O sistema não foi construído de uma só vez; ele evoluiu de um regime de pensões já existente, implementado pelo Estado nos anos de 1920 e 1930.

Hoje, o sistema é composto por diferentes benefícios monetários, concedidos em regimes contributivo e não-contributivo e voltados para cidadãos em várias circunstâncias de insegurança financeira. Discutimos aqui que, apesar de suas limitações e desafios, este sistema tem se mostrado bastante eficaz na proteção dos cidadãos brasileiros contra vários riscos sociais, bem como na redução da pobreza e da desigualdade.

As primeiras políticas de proteção social no Brasil foram compostas por vários sistemas de pensões e de cuidados médicos voltados a determinadas categorias de assalariados urbanos (alguns trabalhadores da indústria, bem como trabalhadores do comércio, bancos e do setor de transporte). Esses sistemas operavam sob uma definição estrita de seguridade social, o que significava que os benefícios eram concedidos apenas em regime contributivo,² cobrindo trabalhadores apenas contra os riscos sociais tradicionais, ou seja, eventos que os impedissem de trabalhar (doença, idade e acidentes).

O sistema foi unificado nos anos 60 e 70, passando a ser administrado por uma única instituição. A cobertura do sistema foi estendida a novos grupos de trabalhadores (trabalhadores autônomos, rurais e domésticos).

A elegibilidade para receber os benefícios, entretanto, ficou restrita aos trabalhadores que faziam contribuições regulares ao

Instituto Nacional de Seguro Social. O seguro-desemprego foi implantado em meados dos anos 80, mas apenas para trabalhadores formais e contribuintes.

A Constituição de 1988 mudou esse cenário, conferindo uma definição mais abrangente à seguridade social. Sob esta nova definição, os cidadãos passaram a ter direito a proteção pelo Estado mesmo quando incapazes de pagar as contribuições diretas. Esta decisão levou à expansão dos serviços sociais e à criação de novos benefícios de caráter não-contributivo. Estes benefícios, além dos benefícios contributivos já existentes, abriu caminho para o desenvolvimento de um sistema de garantia de renda.

Sob a nova Constituição, o seguro social (contributivo) também foi ampliado. Os trabalhadores rurais passaram a usufruir dos mesmos direitos e benefícios de seguro social que os trabalhadores urbanos.³ Foi introduzido um benefício pecuniário de caráter não-contributivo, no valor de um salário mínimo, para prover apoio financeiro aos idosos e deficientes em situação de pobreza.⁴ A Constituição também determinou que o valor mais baixo da pensão não deve ser inferior ao salário mínimo nacional. Estas mudanças permitiram uma redução significativa da pobreza entre os idosos, em curto prazo. Em 1981, os idosos pobres representavam 18,4 por cento da população com 65 anos ou mais; em 1995, representavam 6,8 por cento; e em 2009, 1,4 por cento.

No início da década de 2000, os programas de transferência condicionada de renda para famílias de baixa renda foram introduzidos de forma independente por alguns estados, municípios e pelo próprio governo federal. Estas iniciativas foram unificadas em 2003, dando origem ao programa Bolsa Família, que já ampliou sua cobertura desde então e cobre as famílias carentes de todo o país.

Hoje, o sistema de proteção social no Brasil tem vários dispositivos de segurança de

O sistema de proteção social no Brasil tem vários dispositivos de segurança de renda — de seguridade social contributiva a subvenções familiares — para ajudar os cidadãos a enfrentar diferentes riscos e contingências.

Embora os benefícios não-contributivos ajudem na redução da pobreza (suporte posterior), os benefícios contributivos protegem as pessoas no mercado formal de trabalho, para que não caiam na pobreza quando a sua capacidade para o trabalho ficar prejudicada.

A cada mês, o sistema de segurança de renda do Brasil provê cerca de 42 milhões de benefícios (dados de 2009) e abrange cerca de 90 milhões de pessoas.

O Estado subsidia parte do sistema de seguro social contributivo voltado para certas categorias de trabalhadores com baixa capacidade contributiva, como trabalhadores rurais engajados em produção doméstica e trabalhadores urbanos cujas contribuições são insuficientes para garantir o benefício vitalício de um salário mínimo.

1. Este artigo baseia-se em: Ana Cleusa Serra Mesquita, Luciana de Barros Jaccoud e Maria Paula Gomes dos Santos (no prelo). "Income Security in Brazilian Social Policy: Between Social Risks and Poverty Alleviation". Brasília, IPEA.

2. Contribuições pagas por trabalhadores e empregadores.

3. Antes disso, o valor dos benefícios era a metade do valor dos benefícios pagos aos trabalhadores urbanos.

4. Aqueles que vivem em famílias com menos de um quarto de salário mínimo per capita.

Matriz Brasileira da Segurança de Renda						
Seguro Social (trabalhadores)		Pensão por idade e deficiência		Bolsa Família		
	Setor Privado	Setor Público	Idosos	Deficientes		
Elegibilidade	Trabalhadores empregados: contribuições regulares e compartilhadas sobre os salários (trabalhadores) e folha de pagamento (empregador) Trabalhadores individuais: Contribuições regulares completas	Setor Público Servidores públicos (cíveis e militares) pelo regime estatutário dos servidores públicos	Idosos com 65 anos ou mais, com renda per capita domiciliar de até um quarto do salário mínimo (USD 73,30)	Deficientes renda per capita domiciliar de até um quarto do salário mínimo (USD 73,30)	Renda per capita domiciliar de até USD 40,00	Renda per capita domiciliar entre USD 41,00 e USD 82,00, com crianças / adolescentes de até 17 anos
Benefícios					Máximo por família USD 117,6	Máximo por família USD 77,6
Trabalhadores ativos	Benefícios no caso de doença, acidente, maternidade ou cárcere	Afastamento remunerado no caso de doença, acidente ou maternidade			Benefício Básico USD 40 (sem crianças na família)	Benefício Básico Só se houver crianças na família
Trabalhadores inativos	Pensões para trabalhadores e sobreviventes após 15 anos de contribuição e na idade mínima de 65 (benefício de 1 salário mínimo). Pensões para trabalhadores e sobreviventes após 35 anos (homens) ou 30 anos (mulheres) de contribuição	Pensões para trabalhadores e sobreviventes após 35 anos de contribuição e na idade de 60 (homens) e 30 anos de contribuição e na idade de 55 (mulheres)	Um benefício mensal de renda, no valor de um salário mínimo (USD 293)	Um benefício mensal de renda, no valor de um salário mínimo (USD 293)	Benefício variável para criança USD 13 Máximo de 3 crianças de até 15 anos	Benefício variável para criança USD 13 Máximo de 3 crianças de até 15 anos
Cobertura Ativos	4,9 milhões 1,1 milhão	6,23 milhões 3,18 milhões	1,5 milhão	1,6 milhão	Empregadas e desempregadas: 12.370.915 famílias	
Gastos (por mês) Dezembro 2008	USD 117,4 bilhões 7% do PIB	USD 71,6 bilhões 4% do PIB	USD 9,917 bilhões 0,54% do PIB		USD 7.3 bilhões 0,4% do PIB	

Fontes: Ministérios da Previdência Social, Desenvolvimento Social e Fazenda. Elaborado pelo IPEA/DISOC.

renda para ajudar os cidadãos a enfrentar diferentes riscos e contingências, desde a seguridade social contributiva até subvenções familiares. Cada tipo de benefício atende a diferentes necessidades, dadas as condições extremamente diversas de participação no mercado de trabalho observadas no país. Essas proteções se complementam. Embora os benefícios não-contributivos ajudem na redução da pobreza (suporte posterior), os benefícios contributivos protegem as pessoas no mercado formal de trabalho, para que não caiam na

pobreza quando a sua capacidade para o trabalho fica prejudicada. A cada mês, o sistema de segurança de renda do Brasil provê cerca de 42 milhões de benefícios (dados de 2009) e abrange cerca de 90 milhões de pessoas. Isto gerou resultados positivos e expressivos na redução da pobreza e da desigualdade nos últimos anos: entre 2001 e 2009, o índice de Gini caiu de 0,594 para 0,539 (a taxa de redução foi de 9,1 por cento) e o percentual de pessoas em extrema pobreza (aqueles com renda domiciliar per capita igual ou inferior a 25 por cento do salário mínimo) caiu de

22,9 por cento, em 2003, para 10,9 por cento, em 2009.

Este sistema deve boa parte de seus resultados positivos a seu esquema subjacente de financiamento. Além do Estado custear os benefícios não-contributivos com recursos fiscais, ele também subsidia parte do sistema de seguro social contributivo voltado para certas categorias de trabalhadores com baixa capacidade contributiva, como trabalhadores rurais engajados em produção doméstica e trabalhadores

urbanos cujas contribuições são insuficientes para garantir o benefício vitalício de um salário mínimo. Assim, o sistema de seguro social brasileiro baseia-se na solidariedade entre gerações e categorias de risco.

Este esquema não é sempre bem visto pelos pesquisadores da comunidade do desenvolvimento (ver Ribe et al., 2010), que acreditam que “os subsídios internos” podem fazer injustiça àqueles que contribuem diretamente para o sistema, desestimulando tal contribuição. Mas parece razoável e justo que esses recursos estatais cubram os riscos sociais dos trabalhadores que não podem pagar contribuições específicas, mas que pagam impostos e são co-responsáveis pela produção nacional.⁵ Isto porque, em sistemas de “solidariedade”, o seguro social

não se baseia apenas em contribuições, mas também nas atividades de trabalho, visto que o financiamento do governo advém de impostos diretos e indiretos pagos por toda a população, independentemente de seu nível de renda.⁶

Isso não significa que tal sistema proporcione segurança de renda suficiente, ou que não existam grandes desafios a serem superados. O Brasil ainda tem de avançar em suas políticas sociais voltadas para vulnerabilidades de renda. A pobreza entre as crianças brasileiras, por exemplo, é muito elevada: A pobreza afeta 20,3 por cento das crianças.⁷ Além disso, 33 por cento dos trabalhadores ativos (sobretudo urbanos) não estão protegidos contra os riscos sociais tradicionais. Preencher essas lacunas é essencial para a população poder usufruir de um nível de bem-estar

compatível com a riqueza do país. A experiência do Brasil pode ser útil para outros países, já que foi construída passo a passo, sem negligenciar instituições históricas ou comprar pacotes pré-fabricados de consultores internacionais. ■

Helena Ribe, David Robalino e Ian Walker (2010). *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality.* Washington, DC, Banco Mundial.

5. O sistema de seguro social brasileiro funciona como um sistema de “pagamento por uso”, proporcionando um benefício máximo que corresponde a cerca de 6,5 vezes o salário mínimo.

6. No Brasil, os impostos sobre as vendas e os lucros corporativos, assim como contribuições específicas para as políticas sociais, são pagos por toda a população, uma vez que são repassados aos consumidores finais.

7. Com idade entre 0 e 17 anos.

Redes de Segurança Social (Safety net) em Botsuana

por Chada Koketso, do Ministério da Fazenda e do Planejamento para o Desenvolvimento, Botsuana

As políticas públicas em Botsuana pretendem reduzir a pobreza através da promoção de um amplo crescimento econômico, especialmente através de iniciativas de criação de emprego (Seleka et al., 2007). Mas o governo reconhece que “o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente, para a redução da pobreza” (Coady, 2004: 1).

Desta forma, o governo desenvolveu um sistema global de redes de segurança social (RSS), para atender às necessidades especiais dos grupos vulneráveis, incluindo indigentes, idosos, órfãos, moradores de áreas remotas, crianças desnutridas e pessoas com deficiências.

Estas redes de segurança têm sido muito eficazes como a primeira linha de defesa contra a pobreza, no caso de grupos desfavorecidos. Além disso, o governo decidiu levar a empreitada ainda mais adiante — sempre dentro dos limites da prudência fiscal — assegurando que as garantias de segurança humana sejam ainda mais adequadas.

O governo oferece uma ampla gama de programas de RSS, projetados para atender a necessidades especiais, ao invés de prover suporte mais geral à renda. As RSS existentes tratam dos riscos associados à má nutrição, HIV/AIDS, desemprego, invalidez e velhice e parecem abranger todo o ciclo de vida.

Botsuana tem nove programas principais de RSS. São eles, em ordem aproximada de cobertura:

- alimentação escolar primária;
- alimentação de grupos vulneráveis;
- regime de pensões por idade;
- programa para pessoas indigentes;
- cuidados para os órfãos;
- cuidados domiciliares dentro da comunidade;
- obras públicas e programas de alívio à seca intensivos em mão-de-obra;
- programas de desenvolvimento em áreas remotas; e
- programa de veteranos da 2ª Guerra Mundial

Além dos programas formais da RSS fornecidos pelo governo, Botsuana também

O governo de Botsuana desenvolveu um sistema global de Redes de Segurança Social (RSS).

Elas provaram ser muito eficazes nas primeiras linhas de defesa contra a pobreza, no caso de grupos desfavorecidos.

A Comissão Multi-Setorial para a Segurança Alimentar e a Redução da Pobreza (MFSPR, Multi-Sectoral Committee for Food Security and Poverty Reduction) adotou o conceito de crescimento inclusivo, definido como um tipo de crescimento que melhora o nível de renda em todas as classes econômicas, incluindo os pobres.

O MFSPR decidiu promover o crescimento inclusivo, através da integração da redução da pobreza ao plano de desenvolvimento nacional.

Uma das áreas atualmente sob revisão é a política e as práticas de proteção social, para conceber uma política de proteção social consistente com o crescimento inclusivo.

terceiriza serviços de assistência social importantes para o setor não-governamental. O país também dispõe de uma rede de segurança tradicional e informal, mas que vem sendo erodida conforme a população vai se tornando mais urbanizada.

O financiamento e o papel das

Organizações Internacionais As RSS são financiadas pelas receitas do governo. Elas abrangem uma população extensa e, no interesse da sustentabilidade, é preciso reorientar os gastos com as redes e reforçar a coleta e análise de dados, para fins de aprimoramento das RSS.

Uma melhor análise de dados e maior capacidade de monitorar e avaliar os programas ajudam na criação de um espaço fiscal e na melhoria da gestão financeira dos programas de proteção social.

As organizações internacionais e multilaterais também têm um papel importante a desempenhar no fortalecimento da capacidade de implementação e monitoramento. As áreas a seguir seriam de particular interesse.

O desenvolvimento de sistemas confiáveis de informação e de monitoramento da pobreza.

A principal deficiência da jornada contra a pobreza em Botsuana pode ser atribuída a problemas no monitoramento, medição e análise da pobreza.

Existem estimativas de pobreza disponíveis para apenas três num período de trinta

anos. Não há projeções sistemáticas e confiáveis disponíveis para os anos que não dispõem de dados. Além disso, Botsuana não desenvolveu formas de medir sistematicamente o impacto de suas políticas e programas contra a pobreza. São necessários bons sistemas de informação e de monitoramento para acompanhar as tendências da pobreza, suas forças motrizes e os efeitos das intervenções sobre ela.

O sistema de monitoramento e avaliação também abrangeria os programas de proteção social. Os parceiros envolvidos na cooperação seriam, portanto, fundamentais no desenvolvimento de um banco de dados sobre a pobreza e de um sistema de arquivamento de dados sobre a pobreza.

O fortalecimento da capacidade de identificar e desenvolver ferramentas e políticas-chaves para a erradicação da pobreza.

Entre outros fatores, isto inclui: dar mais atenção às políticas e programas que têm a maior influência real ou potencial sobre a pobreza; identificar lacunas políticas e tomar medidas para preenchê-las; revisar (se for caso) e harmonizar políticas para garantir internamente uma maior coerência, eficiência e eficácia na resposta do governo à pobreza; combater a pobreza e alinhar as políticas e programas ao quadro macroeconômico e à capacidade de absorção do país.

Parceiros de desenvolvimento são cruciais para ajudar o governo a avaliar as melhores práticas na elaboração de boas políticas e sistemas de proteção social.

Fortalecer a coordenação institucional. Estruturas responsáveis pela coordenação da implementação das políticas da pobreza precisam ser fortalecidas para aprimorar suas capacidades de supervisão.

Fortalecer a capacidade institucional de responder à pobreza. A implementação exitosa deste pacote de medidas exige que as instituições responsáveis tenham capacidades adequadas. Atualmente, existem lacunas em diferentes níveis, no que diz respeito à análise e formulação de políticas, gestão e análise de dados, monitoramento e formulação de relatórios.

Isso inclui, mas não se limita à capacidade, em termos de números e conjuntos de competências.

Como Fortalecer o Diálogo entre o Ministério da Fazenda e do Planejamento para o Desenvolvimento e as Agências de Serviços Sociais?

Em 2003, o governo adotou a Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza (NSPR, National Strategy for Poverty Reduction), cujo objetivo primordial é reduzir a pobreza. A estratégia prevê uma política e uma estrutura de implementação para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os ideais expressos na "Visão 2016".

As estratégias de redução da pobreza delineadas no NSPR incluem: promover amplo crescimento; aprimorar as capacidades humanas dos pobres (melhoria do acesso dos pobres à educação e a cuidados básicos de saúde e de nutrição); promover redes de segurança custo-efetivas para os pobres; dar melhor resposta à epidemia de HIV e AIDS (reduzindo o efeito agravante da doença sobre o emprego e a produtividade e sobre a incidência de doenças, bem como os custos da saúde e vulnerabilidade à pobreza); assegurar a inclusão / participação dos pobres no processo de desenvolvimento, através de planejamento descentralizado e de uma maior capacidade do governo local de realizar ações de redução da pobreza em nível local e; fortalecer a capacidade nacional de gestão de desenvolvimento, para lograr a redução efetiva da pobreza.

Através do Conselho de Desenvolvimento Rural, apoiado pela Comissão Multisetorial para a Segurança Alimentar e Redução da Pobreza (MFSPR, *Multi-Sectoral Committee for Food Security and Poverty Reduction*) e da Secretaria do Ministério da Fazenda e do Planejamento para o Desenvolvimento, o governo supervisiona a implementação do NSPR, incluindo o acompanhamento, coordenação e avaliação das diferentes políticas e programas de alívio da pobreza.

O MFSPR compreende todos os ministérios relevantes e o setor privado, incluindo organizações não-governamentais e organizações baseadas na comunidade.

O MFSPR adotou o conceito de crescimento inclusivo, definido como crescimento que melhora a renda de todas as classes econômicas, incluindo os pobres. Há evidências de que as pessoas no extremo

inferior da curva de distribuição de renda padecem de baixo crescimento da renda.

Sendo assim, o crescimento inclusivo ainda não foi atingido. O MFSPR decidiu promover o crescimento inclusivo através da integração da redução da pobreza ao plano de desenvolvimento nacional. Para tal, o Ministério da Fazenda e do Planejamento para o Desenvolvimento começou a rever as antigas políticas adotadas no país e seus respectivos desempenhos; está também aprendendo com experiências internacionais, para desenvolver estratégias futuras.

Uma das áreas atualmente sob revisão é a política e as práticas de proteção social, para conceber uma política de proteção social consistente com o crescimento inclusivo. Uma das metas é elaborar princípios norteadores para a integração da proteção social ao Quadro Nacional de Desenvolvimento. Isso deverá melhorar o diálogo entre o Ministério da Fazenda e do Planejamento para o Desenvolvimento e o ministério responsável pela assistência social.

Identificar o Espaço Fiscal para a Proteção Social em um Diálogo Público Produtivo

Geralmente, o fardo da dívida reduz o espaço fiscal. Mas dívidas não constituem um grande desafio em Botsuana. No que diz respeito aos gastos com proteção social, em 2002/03, a média dos gastos sociais do governo era pouco mais de 17.000 pulas botsuanas (BWP) por família (cerca de USD 3.400) (MFDP, 2010). Isso é bastante significativo para a renda dos mais pobres. Por conseguinte, é imperativo identificar o espaço fiscal da proteção social. Em Botsuana, existem as seguintes possibilidades.

- **Eficiência na arrecadação de impostos.** Sujeito a todas as outras considerações, o governo deve identificar e utilizar todas as fontes de receitas ou bases fiscais, de forma eficaz e responsável. Isto pode ser feito através do fortalecimento do monitoramento, de modo a minimizar a evasão fiscal.
- **Envolvimento de parceiros estratégicos.** O governo deve lançar mão de estratégias criativas para engajar outros atores, como o setor privado, para que arquem com o ônus da proteção social.

Estão surgindo evidências da contribuição dos programas escalonáveis de proteção social à resiliência macroeconômica.)

Isso pode ajudar a garantir maior apoio político para aumentar o espaço fiscal de programas de proteção social. O Governo adotou uma abordagem para a redução da pobreza apoiada em três frentes, a seguir.

- A promoção de amplo crescimento econômico, através da introdução de incentivos econômicos para a criação de empregos, geração de renda, empoderamento econômico dos cidadãos e desenvolvimento empresarial.
- Investimentos em infra-estrutura pública e serviços sociais, para aprimorar as capacidades humanas.
- A adoção de RSS voltadas para os grupos pobres e vulneráveis.

Dentro dos limites da capacidade do governo, Botsuana tem um programa de proteção social bastante bom, exceto por questões de cobertura, duplicação e segmentação, que carecem de racionalização para melhorar sua eficiência. Apesar disso, os programas de proteção social claramente contribuíram para a redução da pobreza e dos riscos de gestão: eles reduzem diretamente a pobreza e a desigualdade; permitem que as famílias façam investimentos para o futuro; contribuem para a gestão de riscos domésticos, e permitem ao governo implementar importantes reformas políticas.

Principais Desafios das RSS em Botsuana

Os desafios identificados pela revisão dos gastos públicos realizada pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento para o Desenvolvimento são:

- **São necessárias melhores informações para identificar os pobres e para avaliar o impacto dos programas de RSS.** Identificar os pobres e suas características é um primeiro passo na criação de RSS adequadas, mas Botsuana dispõe de pouquíssimas informações desta natureza.
- **Uma melhor focalização dos beneficiados aumentaria a eficiência e a eficácia das RSS.** Focalização eficiente é essencial. A rede de segurança de Botsuana seria melhor se cobrisse mais pessoas pobres. Poucos benefícios são voltados para os pobres, do ponto de vista mais amplo. Alguns programas são universais e não realizam qualquer teste de elegibilidade; outros beneficiam apenas um subgrupo muito específico dos pobres.

Há evidências de que as pessoas no extremo inferior da curva de distribuição de renda padecem de baixo crescimento da renda.

Existem três grandes programas universais / categóricos que, por definição, beneficiam mais os não-pobres do que os pobres. São eles: pensões por idade, o benefício para órfãos e a alimentação escolar.

Todos estes programas se beneficiariam de melhor focalização. Mas se o orçamento das RSS se mantiver constante, a única maneira de garantir que as RSS irão alcançar os mais pobres é instituir a focalização em programas atualmente não-focalizados.

- **Alcançando os pobres a um custo razoável.** É necessário utilizar pacotes adequados.
- **Planejamento, orçamento e monitoramento da prestação de serviços.** Isso exige um monitoramento abrangente, bem como sistemas de avaliação.

Botsuana, assim como outros países, percebeu que a garantia de uma vida digna para as pessoas pobres começa com o atendimento adequado de suas necessidades básicas, incluindo alimentação, assistência médica, abrigo, roupas e proteção contra desastres de origem humana e natural. Assim, as RSS pró-crescimento fazem parte da estratégia do governo para erradicar a pobreza.

Coady, C. P. (2004). 'Designing and Evaluating Social Safety Nets: Designing and Evaluating Social Safety Nets: Washington, DC, IFPRI.

MFDP (2006). Consultancy on the Review of Social Safety Nets, Gaborone, MFDP.

MFDP (2007). Annual Poverty Monitoring Report 2006/7. Gaborone, MFDP.

MFDP (2008). Annual Poverty Monitoring Report 2007/8. Gaborone, MFDP.

MFDP (2010). Botswana Public Expenditure Review. Gaborone, MFDP.

Seleka T. B. et al. (2007). Social Safety Nets in Botswana: Administration, Targeting and Sustainability. Gaborone, Botswana Institute for Development Policy Analysis.

por António Francisco,
Rosimina Ali e Yasfir Ibraimo,
Instituto de Estudos Sociais e
Econômicos (IESE), Maputo

Proteção Social Financeira versus Demográfica em Moçambique

“Proteção Social Demográfica” (PSD) é o conjunto de relações e mecanismos estabelecidos principalmente pelos componentes de mudanças demográficas, tais como as taxas vitais (taxas de mortalidade bruta e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e expectativa de vida.

A estrutura conceitual (framework) da proteção social continua de pé e independente — graças à boa vontade de alguns funcionários públicos dedicados e seus parceiros internacionais — mas, de forma geral, aqueles que estão no poder não dão a devida atenção aos fatores da fase da transição demográfica que Moçambique atravessa atualmente.

Ter filhos demais vem sendo, há muito tempo, a principal forma de proteção social em Moçambique e, talvez, na maioria dos países da África subsaariana. Mas sempre que esta ideia é mencionada em reuniões sobre proteção social, as reações são mistas. A última reunião, durante um evento do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI) em Johannesburgo, entre 11 e 14 de outubro de 2010, não foi exceção.

Este artigo qualifica, de forma resumida, o conceito de ter muitos filhos como parte do que é chamado aqui de “Proteção Social Demográfica” (PSD), ou seja, o conjunto de relações e mecanismos estabelecidos principalmente pelos componentes de mudanças demográficas, tais como as taxas vitais (taxas de mortalidade bruta e de natalidade), estrutura etária, mortalidade infantil e expectativa de vida. Após terminar de ler este texto, os leitores provavelmente terão mais perguntas do que antes de começar; porém, o objetivo do artigo é ampliar o debate sobre a PSD, em relação à proteção social financeira social (PSF).

Em Moçambique, vem se tornando cada vez mais difícil enfrentar os desafios da expansão dos programas de proteção social. Idealmente, não teríamos grandes dificuldades em aceitar a afirmação do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG, 2010) sobre o sucesso de programas de proteção social em Moçambique: “Além da África Austral, Moçambique, Gana e Quênia também vêm obtendo êxitos no desenvolvimento de estruturas de proteção social e/ou vêm também conferindo uma perspectiva de longo prazo às suas políticas e programas.”

No entanto, uma análise atenta aos desafios reais da ampliação da proteção social mostra como esta tarefa é difícil, atualmente. É de se esperar que os recentes acontecimentos em Moçambique facilitem o diálogo sobre

políticas — se não com todos os principais detentores do poder, pelo menos com aqueles mais propensos a reconhecer o perigo de se dar as costas ao pensamento crítico e realista.

Setembro de 2010 foi um mês horrível para os utópicos de Moçambique. O mês começou com novas revoltas populares, violentas e sangrentas, em duas grandes cidades (Maputo e Matola), entre 1º e 3 de setembro, e terminou com uma revelação devastadora: a tese generalizada de que a pobreza diminuiria estava, na realidade, errada. De fato, segundo a última Avaliação Nacional, a pobreza estagnou no melhor dos casos; em várias províncias e na área rural como um todo, ela aumentou (MPD, 2010).

Contexto do Debate sobre Proteção Social

O contexto do atual debate sobre proteção social pode ser enquadrado em três vertentes: analítica, empírica e falta de debate. Uma característica importante do debate analítico é a persistente divisão entre as formas como a proteção social é tratada em países desenvolvidos, bem como as abordagens aplicadas ao mundo em desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos, pesquisadores e formuladores de políticas atualmente se ocupam em repensar a segurança e assistência sociais de longo prazo, com vista a torná-las viáveis, sustentáveis e compatíveis com as condições locais de ordem demográfica e econômica.

Em países em desenvolvimento como Moçambique, o enfoque da assistência assumiu a liderança do discurso dominante sobre proteção social. A própria ideia de proteção social é geralmente usada como “conceito guarda-chuva,” ou como um substituto da assistência social (tanto como direito quanto como mera caridade), que visa aliviar a pobreza e administrar riscos em comunidades pobres e vulneráveis.

No âmbito do debate, alguns críticos definem suas alternativas às abordagens assistenciais como uma escolha entre abordagens ex-ante e ex-post, ou entre a velocidade no curto prazo e as consequências de longo prazo, das diferentes estratégias de proteção social (Wuyts, 2006). Aqui, no entanto, a proteção social é definida em termos do posicionamento epistemológico definido pelo seu objetivo final.

Assim, a proteção social é o sistema de mecanismos, relações e iniciativas destinadas a garantir uma segurança humana cada vez mais digna, gradualmente libertando os cidadãos dos dois principais temores do ciclo da vida humana:

- não-atendimento das necessidades básicas — escassez de alimento, emprego ou oportunidades profissionais, de cunho estrutural ou accidental; e
- agressão, privação e ameaça à segurança física e psicológica (UNDP, 1994; Francisco, 2010).

Quanto ao contexto empírico do debate sobre a proteção social, vale lembrar que Moçambique está entre os 12 países do mundo com a maior intensidade e incidência de pobreza, conforme medição do recém-criado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Alkire e Santos, 2010).

Com cerca de 80 por cento da população do país classificada como pobre, em termos de IPM, esta nova medida de pobreza passa a figurar dentro dos intervalos estabelecidos pelos indicadores internacionais de pobreza “extrema” mais comuns: 75 por cento da população ganhando até USD 1,25 por dia e 90 por cento ganhando até USD 2 por dia. Isto significa que cerca de 18 milhões de pessoas vivem em situação de pobreza aguda—cerca de cinco milhões de pessoas a mais do que a estimativa derivada da linha de pobreza nacional: 54 por cento em 2003 e 55 por cento em 2009 (MPD, 2010).

Quanto à falta de debate, uma questão importante diz respeito à incapacidade de reconhecer a natureza do Estado moçambicano e sua economia nacional. Francisco (2010) caracterizou Moçambique como um estado falido, mas não falhado — um país baseado em uma “economia

de bazar” — uma economia submersa em um bazar complexo de múltiplos universos econômicos, com suas racionalidades próprias e independentes.

Proteção Social Financeira

A literatura atual sobre a proteção social nos países em desenvolvimento tem como certo que a viabilidade e a sustentabilidade dos sistemas modernos de proteção social dependem, principalmente, da robustez, eficácia e eficiência dos sistemas financeiros existentes.

No entanto, a literatura não reconhece que os sistemas financeiros atuais em países como Moçambique na realidade oferecem acesso a menos de 25 por cento da população adulta (Vletter et al., 2009). Em outras palavras, embora um enorme fluxo de capital esteja fluindo para o sistema financeiro, cerca de 80 por cento da população adulta permanece sem cobertura, excluída do sistema. Os dois lados do mercado não se conectam, apesar das partes precisarem uma da outra.

Nestas circunstâncias, como a segurança e assistência sociais poderiam se tornar mais inclusivas e socialmente relevantes para a maioria da população? Não admira que o total alocado para programas de segurança e de assistência sociais seja inferior a 0,5 por cento do total das despesas orçamentárias. Menos de 10 por cento dos mais de 10 milhões de pessoas que compõem a população economicamente ativa têm acesso à proteção social formal, incluindo sistemas contributivos e não-contributivos.

Neste contexto, a seguinte pergunta torna-se inevitável: se o sistema financeiro nacional que subsidia os mecanismos formais e informais de proteção social cobre menos de um quarto da população, como os outros três quartos — os excluídos do sistema social existente — irão obter proteção social? Eles realmente estariam completamente desprotegidos, em termos de apoio às crianças e pensões para os idosos?

Proteção Social Demográfica

A resposta sucinta às duas perguntas anteriores pode ser encontrada ao considerarmos a PSD, definida anteriormente. Mais de dois terços da população não utilizam mecanismos financeiros — incluindo métodos informais,

como o xitique e associações comunitárias — em sua luta pela sobrevivência. Em vez disso, na vida cotidiana, a prevenção e mitigação dos principais riscos, tais como o risco de morte durante a infância (antes de um ano e também até os cinco anos de idade) continua a depender da PSD.

Assim, Moçambique foi um dos últimos países na África subsaariana a realizar a transição demográfica; ter filhos continua sendo a principal forma de proteção social para a maioria da população. A transição demográfica de Moçambique é lenta e um pouco atrasada em relação a outros países do sul africano, como Ilhas Maurício, Botsuana e África do Sul (Francisco, 2010; Malmberg, 2008).

Do ponto de vista macroeconômico, a atual transição demográfica na composição etária em Moçambique tem várias características:

- as necessidades de consumo tendem a exceder a capacidade produtiva;
- a abundância de crianças está estreitamente relacionada ao alto índice de trabalho infantil e de pobreza;
- forte dependência da exploração dos recursos naturais e dependência de capitais estrangeiros;
- as mulheres têm que investir muitos recursos produtivos e temporais na reprodução; e
- adultos continuam dependendo de ter muitos filhos, pois o sistema financeiro moderno não substituiu os antigos fluxos de riqueza entre gerações.

Ampliação e Consolidação do... Quê?

O restante deste artigo responde a quatro perguntas fundamentais, ligando as respostas aos pontos de vista referidos anteriormente, com foco especial sobre as implicações da PSF e PSD.

Como são tomadas as decisões sobre o que deve ser ampliado?

Muito depende da abordagem analítica e metodológica, assim como das motivações dos pesquisadores e formuladores de políticas. Desde 2007, o governo vem aprovando uma série de leis, regulamentos e até mesmo aprovou uma estratégia nacional de proteção social, no início deste ano. Mas o arcabouço jurídico como um todo deixa muito a desejar, por não dar a atenção adequada à natureza da demografia, da economia e do Estado.

O quadro de proteção social continua de pé e independente — graças à boa vontade de alguns funcionários públicos dedicados e seus parceiros internacionais — mas, de forma geral, aqueles que estão no poder não dão a devida atenção aos fatores da fase da transição demográfica que Moçambique atravessa atualmente.

Quais são algumas das limitações institucionais?

O atual governo não tem uma estratégia adequada para superar a falência econômica e financeira em que o estado viveu por mais de 25 anos. Programas de assistência social específicos e dispersos, que dependem muito de ajuda internacional, proporcionam algum alívio em situações de urgência, já que falta coisa melhor. Mas mesmo este tipo de alívio não terá grandes impactos se o auxílio fortalecer mais os poderosos do que aqueles que são verdadeiramente impotentes e mais necessitados de ajuda.

Quais são algumas das oportunidades institucionais?

A oportunidade mais relevante foi a vontade da comunidade internacional

de doar e oferecer ajuda, mas por quanto tempo isso vai durar? O estágio atual da transição demográfica de Moçambique poderá dar bons frutos no futuro mas, para que isso de fato aconteça, as instituições econômicas e políticas precisam passar por grandes melhorias.

No que diz respeito à ampliação, é importante levar em conta a natureza do Estado e da economia. O presente ambiente institucional resulta em esquemas de proteção social um tanto precários, incluindo a ampla macro-segurança fornecida pela ajuda internacional, para proteger os funcionários públicos urbanos, e o monopólio do Estado sobre os direitos de propriedade da terra — supostamente criados para proteger população rural. Ainda mais necessários, no entanto, são mecanismos institucionais modernos, viáveis e sustentáveis, que visem promover um ambiente de proteção social saudável, para substituir o antigo por novas formas de sobrevivência digna, pensão para os idosos e prevenção de riscos, levando em conta a dinâmica da proteção social demográfica. ■

Alkire, S. e M. E. Santos (2010). 'Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries', *OPHI Working Paper 38*. Oxford, OPHI.

De Vletter, F., C. Lauchande e E. Infante (2009). *FinScope Mozambique Survey 2009*. Maputo, AustralCowl.

Francisco, A. (2010). 'Moçambique: Protecção Social no Contexto de um Estado Falido mas Não Falhado', in L. Brito et al., (eds), *Protecção Social: Abordagens, Desafios e Experiências para Moçambique*. Maputo, IESE, 37–95.

International Policy Centre for Inclusive Growth (2010). *Concept Note. A Policy Dialogue and a South-South Learning Event on Long-Term Social Protection for Inclusive Growth*. Brasília, IPC-IG.

Malmberg, Bo (2008). 'Demography and the Development Potential of Sub-Saharan Africa', *Current African Issues 38*. Uppsala, Nordic Africa Institute.

Ministry of Planning and Development (MPD) (2010). *Poverty and Wellbeing in Mozambique: Third National Poverty Assessment*. Maputo, MPD.

United Nations Development Programme (UNDP) 1994. *Human Development Report 1994*, site do PNUD, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>>.

Wuyts, M. (2006). 'Developing Social Protection in Tanzania within a Context of Generalized Insecurity', *Series Paper 06.19*. REPOA, Dar es Salaam.

por Efraim W. Chirwa,
Wadonda Consult e a Universidade
de Malawi e André Dorward, SAOS,
Universidade de Londres

Enfrentando a Pobreza Rural no Malawi: o Programa de Subsídios a Insumos Agrícolas

Os desafios da proteção social no Malawi incluem o fato do acesso não ser “baseado em direitos”; falta legislação adequada e coordenação dos diversos programas implementados por várias agências e há problemas de identificação de beneficiários e grandes erros de focalização.

No Malawi, a agricultura não é apenas importante para os meios de subsistência rural; ela desempenha também um papel expressivo na economia nacional. Cerca de 35-39 por cento do PIB e 90 por cento das receitas cambiais vêm de divisas provenientes do setor agrícola. O milho é a principal cultura alimentar básica, em sua maioria cultivada por pequenos agricultores, para consumo de subsistência. Estima-se que apenas 15 por cento do milho seja comercializado; o restante é produzido para consumo próprio. Estima-se ainda que quase 50 por cento dos pequenos agricultores possuam menos de um hectare de terra. Mais de 70 por cento da terra cultivável é usada no cultivo de milho e cerca de 97 por cento dos pequenos agricultores cultivam

milho através de agricultura de sequeiro (rain-fed) contínua. Quase a metade dos pequenos agricultores também é compradora líquida de milho.

O Grau da Vulnerabilidade

No passado, o Malawi teve problemas recorrentes de insegurança alimentar, em nível nacional e domiciliar. Os preços do milho têm sido muito voláteis, aumentando a vulnerabilidade dos pequenos agricultores que compram milho após a sua própria produção se esgotar. O cultivo contínuo também levou ao declínio da fertilidade do solo; o preço dos fertilizantes aumentou, reduzindo o seu uso dentre pequenos agricultores pobres. Devido aos preços instáveis e ao acesso limitado ao crédito

agrícola, o investimento dos produtores é baixo e os consumidores acabam “presos” ao milho de baixa produtividade. Estas circunstâncias, por sua vez, reduzem a produtividade da terra e do trabalho agrícola, resultando em rendimentos baixos e vulneráveis.

Essas condições reforçam uma à outra, e os pequenos agricultores acabam presos na armadilha da baixa produtividade agrícola (Dorward e Chirwa, no prelo). A pobreza e a vulnerabilidade permanecem grandes desafios para as pessoas que subsistem da agricultura no Malawi. Em 2005, estimava-se que 52 por cento dos habitantes do Malawi vivessem abaixo da linha da pobreza e cerca de 95 por cento passassem por choques econômicos relacionados principalmente a problemas na agricultura (NSO, 2005).

O grau de pobreza e vulnerabilidade no Malawi demonstra que uma alta proporção de domicílios são candidatos potenciais a intervenções de proteção social. Desde 1995, o governo vem evidenciando a necessidade de ajudar os grupos vulneráveis como estratégia de redução da pobreza; dentro da Estratégia de Crescimento e Desenvolvimento de Malawi (MDGS, Malawi Growth and Development Strategy), a proteção social é um dos quatro pilares do desenvolvimento.

Os programas de proteção social não são expressamente previstos na Constituição ou em leis específicas, como acontece em outros países africanos, e sua aplicação decorre de estratégias nacionais de desenvolvimento, com disposições orçamentárias menos vinculantes para o governo. Os programas de proteção social, portanto, não se baseiam em direitos.

Programa de Subsídios a Insumos Agrícolas

O Programa de Subsídio a Insumos Agrícolas (FISP, Farm Input Subsidy Programme),

foi implementado inicialmente em 2005-2006, para melhorar a segurança alimentar nacional e em nível domiciliar, ampliando o acesso e o uso de fertilizantes inorgânicos dentre as famílias de poucos recursos. Inicialmente, o FISP subsidiou sementes de milho melhoradas, bem como fertilizantes para milho e tabaco. Desde a temporada 2009-2010, no entanto, o programa vem se focando apenas em subsídios para a obtenção de fertilizantes usados no milho e em sementes de milho melhoradas.

Pretende-se alcançar pequenos agricultores pobres, dando especial atenção aos grupos vulneráveis (famílias chefiadas por mulheres/idosos, órfãos, portadores de HIV e AIDS). O programa é implementado através de um sistema de vouchers ou cupons. Cada família beneficiada recebe dois cupons de fertilizante, para um saco de 50 kg de basal e um saco de 50 kg de ureia, bem como um cupom para sementes de milho.

Dorward e Chirwa (2011) constataram melhorias na focalização, entre 2006/7 e 2008/9, apesar dos inúmeros desafios.

A FISP é implementada em todos os distritos, pelo Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. Sua implementação exige uma coordenação extremamente complexa entre as diferentes partes interessadas, para entregar insumos aos pequenos agricultores em tempo hábil; há também grandes desafios logísticos. Os processos de implementação incluem planejamento e orçamento, aquisição de insumos, registro dos agricultores, identificação dos beneficiados, impressão de cupons seguros, distribuição e alocação de cupons, uso e controle dos cupons e pagamentos facilitados.

As estimativas quanto ao número de beneficiados do FISP variam de um ano

A pobreza e a vulnerabilidade continuam sendo grandes desafios para a subsistência agrícola no Malawi.

para outro, dependendo do tamanho do programa, e se baseiam em diferentes estimativas sobre a população agrícola. O Ministério da Agricultura alcançou 1,5 — 1,7 milhão de famílias agricultoras nos últimos anos. O programa é financiado principalmente pelo orçamento nacional. Embora os doadores forneçam apoio orçamentário, o financiamento direto cobre apenas uma parte relativamente pequena dos custos do programa (entre zero e 14 por cento, entre 2005/6 e 2008/9).

A tabela mostra a evolução da escala do programa, desde a safra de 2005/6. A quantidade de fertilizantes subsidiados variou de 131.400 a 216.600 toneladas métricas; o custo aumentou significativamente na temporada de 2008/9, devido ao aumento substancial dos preços internacionais dos fertilizantes. Isso também estimulou um aumento dos custos do programa, mas as reduções dos preços dos fertilizantes e das quantias desembolsadas renderam grandes reduções de custo em 2009/10. Usando o cupom, os pequenos agricultores pagam um preço fixo por um saco de fertilizantes e de sementes de milho. O subsídio do preço comercial dos fertilizantes variou de 64 por cento, em 2005/6 a 91 por cento em 2008/9.

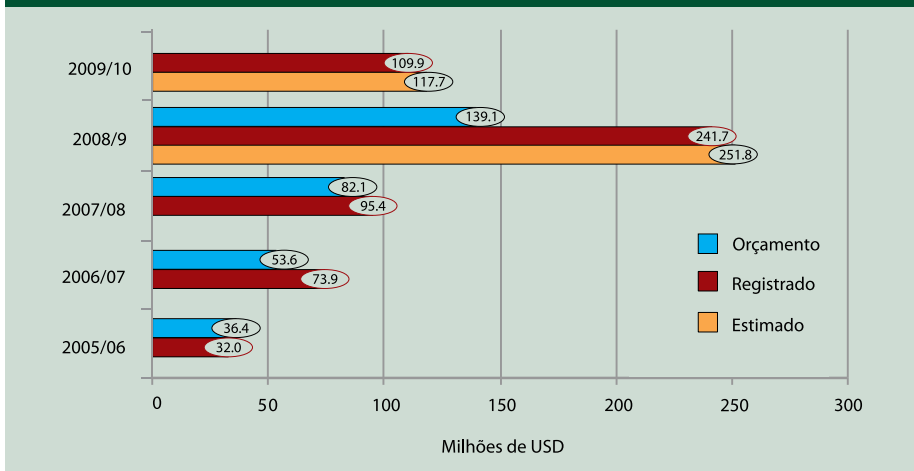
O impacto imediato do subsídio a insumos agrícolas é uma maior produção de milho, o principal alimento básico dos malawianos.

Cobertura, Tamanho e Custos do FISP, 2005/6 – 2009/10

	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10
Famílias recebendo >= 1 cupom de fertilizante	n.a	54%	59%	65%	n/a
Total de vendas de fertilizantes (toneladas métricas)	131,388	174,688	216,553	202,278	161,495
Custo dos fertilizantes (USD / tonelada métrica)	393	490	590	1250	614
% de subsídio (em relação ao preço comercial)	64%	72%	79%	91%	88%
Custo líquido do programa (milhões de USD)	32	73.9	95.4	241.7	109.9

Fonte: Dorward e Chirwa (2011), dados de 2009/12 da Logistics Unit (2010).

Figura
Gestão Fiscal do Programa de Subsídios a Insumos Agrícolas, 2005/06 a 2009/10



Fonte: Dorward e Chirwa (2011), dados de 2009/12 da Logistics Unit (2010).

O aumento estimado da produção de milho, com subsídio, entre os anos de 2005/6 e 2008/9, e acima da média das safras de 2002/3 e 2003/4, foi de 273.000 a 836.000 toneladas métricas, usando o acréscimo de fertilizantes e a taxa de resposta milho-nitrogênio. Mas as estimativas fornecidas pelo Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar mostram faixas de acréscimo de produção de 975.000 para 2.031.00 toneladas métricas. No entanto, ambas as estimativas mostram que a produção de milho aumentou consideravelmente após a implementação do programa de subsídios a insumos.

Além disso, estudos de campo revelam uma maior disponibilidade de milho nos vilarejos, e falta de evidências de que tenha ocorrido alguma escassez de alimentos, apesar dos preços elevados após a temporada agrícola de 2007/8. Também há evidências de um aumento expressivo nos salários nominais em relação a 2005/6, maior do que os aumentos posteriores do preço do milho. Previsivelmente, as estimativas de incidência da pobreza caíram de 52 por cento em 2004/5 a 40 por cento em 2007/8 e 2008/9 (NSO 2010). A modelagem indicativa do impacto dos subsídios a insumos na vida rural sugere, de maneira mais ampla, aumentos reais de renda entre 10 — 100 por cento dentre as famílias pobres beneficiárias, em comparação a aumentos de até 20 por cento no caso das famílias pobres não-beneficiadas.

É importante notar, contudo, que estes impactos positivos ocorreram em um período também marcado pela alta dos preços do tabaco, estabilização macroeconômica e meteorologia favorável.

O fardo financeiro e econômico é enorme: são necessários enormes volumes de recursos para que todas as famílias pobres e vulneráveis sejam incluídas em programas de grande escala. Os subsídios agrícolas são financiados principalmente pelo governo.

Isto suscita o problema da sustentabilidade financeira dos programas de proteção social. Só o subsídio a insumos representa 2,1 por cento do PIB, ou seis por cento do orçamento nacional de 2005/6. Com o aumento nos preços internacionais dos fertilizantes, o subsídio aumentou para 6,6 por cento do PIB, ou 16 por cento do orçamento nacional de 2008/9.

A figura ilustra os desafios de gerenciar o custo de tal programa de proteção social, em grande escala, no Malawi. Com exceção dos anos fiscais de 2005/6 e 2009/10, os gastos estimados reais excederam bastante os gastos orçamentários, e o preço alto dos fertilizantes em 2008/9 fez com que o custo superior ao previsto se tornasse particularmente problemático. Isso mostra que se os programas de proteção social não forem devidamente focalizados e geridos, podem se tornar fiscalmente insustentáveis.

Os outros desafios da proteção social incluem o fato de o acesso não ser “baseado em direitos”; falta legislação adequada e coordenação dos diversos programas implementados por várias agências e há problemas de identificação de beneficiados e grandes erros de focalização, bem como problemas na determinação dos benefícios e na duração do acesso.

Existem sinergias e trocas na concepção e implementação de programas para tratar dos objetivos de crescimento e de proteção social. Estas são ilustradas pela FISP, onde a canalização de insumos subsidiados aos mais necessitados e vulneráveis (por exemplo, os sem terra e/ou desempregados) poderá tornar as iniciativas menos benéficas, para as famílias, do que transferências de renda. Pode torná-las, também, menos produtivas do que no caso de insumos para famílias um pouco menos pobres, que detêm um pouco de terra e emprego e que podem utilizar os insumos de forma eficaz.

Daí decorrem questões sobre o a concepção e a implementação coordenada de programas complementares, com transferências de renda substituindo ou complementando os subsídios a insumos para aqueles que carecem de terra, emprego e renda, respectivamente.

No entanto, apesar destas dificuldades, o programa demonstra que o compromisso político, técnico e orçamentário da implementação de programas adequados em larga escala pode melhorar expressivamente o bem-estar das famílias pobres e vulneráveis e pode contribuir para processos de desenvolvimento e crescimento econômico amplos e inclusivos, em longo prazo.

Conclusão

As intervenções de proteção social podem desempenhar um papel positivo na subsistência agrícola no Malawi. Essas intervenções contribuem para a segurança alimentar das famílias, maior renda e melhores resultados nas áreas da saúde e da educação. No entanto, dada a alta incidência de pobreza e vulnerabilidade, são necessários recursos expressivos para cobrir o maior número possível de beneficiados. Além disso, os desafios têm

de ser superados a fim de reforçar os impactos da proteção social sobre a pobreza e sobre os meios de subsistência rurais. ■

Dorward, A. e E. Chirwa (no prelo, 2011). 'The Malawi Agricultural Input Subsidy Programme: 2005–6 to 2008–9', *International Journal of Agricultural Sustainability* 9 (1).

Logistics Unit (2010). *Final Report: Implementation of Agricultural Input Subsidy Programme 2009/10.* Lilongwe, Malawi.

National Statistical Office (NSO) (2005). 'Integrated Household Survey 2004/05'. Zomba, NSO.

National Statistical Office (NSO) (2010). 'Welfare Monitoring Survey 2009'. Zomba, NSO.

Os Novos Desafios das Transferências de Renda na Namíbia

por Sebastian Levine, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Uganda

Embora cada vez mais mais países africanos estejam desenvolvendo programas de transferência de renda, a Namíbia é um dos poucos com um longo histórico de prestação estatal de benefícios sociais às populações carentes. Isso está ligado à antiga anexação do país pelo Apartheid sul-africano, em que as transferências de renda eram inicialmente destinadas a proteger a população "branca". Agora, a Namíbia está expandindo rapidamente o seu sistema. Porém, detentora de um dos sistemas de transferência de renda mais antigos da África, a Namíbia agora enfrenta um novo conjunto de desafios.

Por volta da época de sua independência, em 1990, existiam 53.000 beneficiários da pensão por idade (destinada a todos os cidadãos com mais de 60 anos vivendo na Namíbia) e da pensão por invalidez (paga mediante atestado médico de deficiência). No início de 2010, este número já havia quase triplicado: 156.000 beneficiados. Além disso, a pensão para os veteranos da luta de libertação tem quase dois mil recipientes. Mas, o mais notável foi a recente expansão do acesso ao benefício de manutenção da criança (pago principalmente às crianças órfãs com menos de 18 anos, cujo guardião tem rendimento mensal inferior a N\$ 1000, ou USD 125) e o benefício para pais adotivos (pago às pessoas que recebem a guarda da criança através do sistema judicial).

O número de benefícios para as crianças aumentou mais de dez vezes em apenas alguns anos: de menos de 10.000, no início de 2003, para cerca de 120 mil, atualmente. Cerca de 13 por cento da população total,

de pouco mais de dois milhões de pessoas, recebem atualmente algum tipo de benefício social.

Este aumento impressionante foi logrado através de uma combinação de melhor administração e ações de conscientização em comunidades carentes, sobretudo as ações dirigidas às crianças vulneráveis que recebem ajuda alimentar.

Os impactos sobre a redução da pobreza podem ser enormes. Novas estimativas de base, realizadas com dados de pesquisa de 2003/2004, sugerem que mesmo antes da mais recente expansão dos benefícios para as crianças, o impacto direto das transferências sociais já era a diminuição da incidência nacional de pobreza, de 26 por cento para 22 por cento — quase um quarto (Levine et al., 2009).

O impacto sobre o hiato de pobreza e sobre a severidade da pobreza foi ainda maior: caíram 35 por cento e 45 por cento, respectivamente. Isso evidencia a eficácia dos benefícios sociais no atendimento às mais pobres das famílias, mesmo se o benefício em si não for suficiente para elevar a família acima da linha da pobreza.

Uma análise mais aprofundada dos dados de pesquisa também revela que 74 por cento de pessoas em idade elegível no quintil superior receberam a pensão por idade, em comparação aos 87 por cento daqueles com idade elegível dentre os 20 por cento mais pobres da população (ver figura). Mas apenas 13 por cento das crianças em idade elegível vivendo em famílias monoparentais

Na Namíbia, o número de pessoas recebendo subsídios para as crianças aumentou mais de dez vezes em apenas alguns anos: de menos de 10.000, no início de 2003, para cerca de 120 mil, atualmente.

Cerca de 13 por cento da população total, de pouco mais de dois milhões de pessoas, recebem atualmente algum tipo de benefício social.

Novas estimativas de estudos de linha base, realizadas com dados de pesquisa de 2003/2004, sugerem que mesmo antes da mais recente expansão dos benefícios para as crianças, o impacto direto das transferências sociais já era a diminuição da incidência nacional de pobreza, de 26 por cento para 22 por cento — quase um quarto (Levine et al., 2009).

A Namíbia precisa fortalecer a capacitação e a coordenação entre os executores — por exemplo, para evitar o pagamento duplo de pensões, subsídios e benefícios sociais — e melhorar o acesso e provimento em locais de difícil acesso e para grupos sociais excluídos.

receberam benefícios específicos. Apesar da verificação oficial de elegibilidade, não havia evidência alguma de que os benefícios fossem dirigidos a famílias mais pobres no grupo elegível por outros critérios. O acesso ao benefício é baixo em todos os quintis, mas parece atingir seu ápice, como proporção do grupo com idade elegível, no quintil do meio, na marca de 15 por cento.

A origem do foco nas famílias pobres parece ter vindo menos das verificações de elegibilidade e mais do fato do benefício ser voltado para crianças órfãs, representadas desproporcionalmente entre as famílias pobres, e do fato de que algumas pessoas com idade elegível entre os não-pobres terem optado por sair do sistema universal de pensões sociais. Embora a eficácia da verificação de elegibilidade para a concessão do benefício para a

criança seja questionável, a segmentação do benefício deverá melhorar, já que as últimas expansões têm se concentrado em melhorar a cobertura nas áreas do norte. É lá que mora a maioria dos pobres; é também onde a população foi excluída dos benefícios sociais durante o Apartheid.

Apesar de seus fortes efeitos positivos sobre a pobreza, os benefícios sociais são menos eficazes na redução do nível extremamente alto de desigualdade na Namíbia. Isto é particularmente relevante em um país cujo índice de Gini era de 0,6 em 2003/2004, configurando uma das distribuições mais desiguais de bem-estar monetário em todo o mundo.

Contudo, isso não chega a ser surpreendente, dada a toda a magnitude dos benefícios, em comparação a outras fontes de renda na economia. É importante ter isso em mente ao definirem-se objetivos de política social, bem como na formação de expectativas realistas quanto ao verdadeiro potencial dos benefícios sociais.

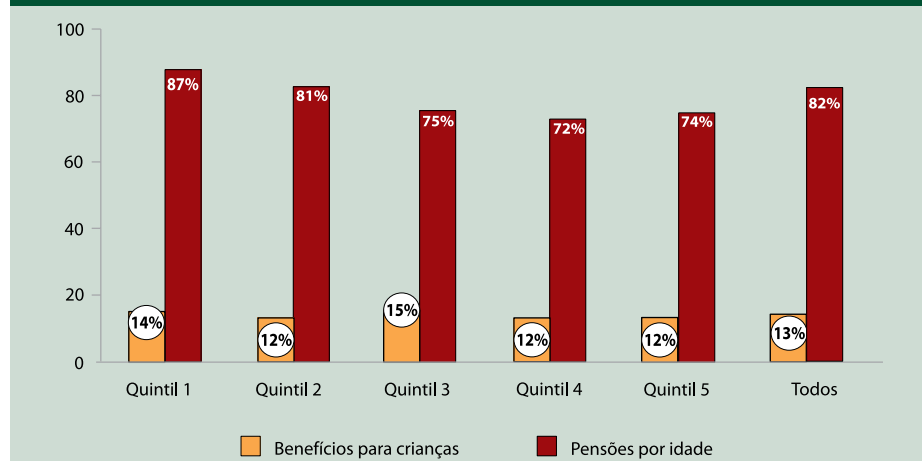
O sistema de proteção social do país enfrenta uma série de novos desafios que terão de ser abordados, a fim de garantir sustentabilidade e eficácia. Estes desafios incluem:

- Desenvolver uma política global de proteção social, que também defina mais claramente os objetivos do sistema de transferência de renda, estabeleça suas prioridades de desenvolvimento e crie ligações entre as políticas.

Levando em conta o nível extremo da desigualdade na Namíbia, tornar o crescimento pró-pobre e inclusivo é um desafio particularmente urgente. Daí a necessidade de inserir as políticas nacionais de proteção social no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

- Estabelecer metas mais claras. Uma meta do PND, por exemplo, é a universalidade da pensão por idade; a Estratégia de Redução da Pobreza e a Lei Nacional de Pensões prevêem a introdução de verificações de elegibilidade, para reduzir a concessão para os menos necessitados.
- Fortalecer a capacitação e a coordenação entre os executores — por exemplo, para evitar o pagamento duplo de pensões, subsídios e benefícios sociais — e melhorar o acesso e provimento em locais de difícil acesso e para grupos sociais excluídos.
- Determinar o nível e os acréscimos adequados dos benefícios. É provável que esta ação suscite um aumento — de uma única vez — no volume dos benefícios para as crianças, para que consigam “alcançar” os outros benefícios. Mesmo assim, o valor real dos benefícios para as crianças tem diminuído significativamente nas últimas décadas e não tem acompanhado as pensões sociais.
- Reavaliar a adequação do teste de elegibilidade na concessão do benefício de manutenção da criança, especificamente a sua referência à renda do candidato, em vez do nível socioeconômico da família como um todo. Reavaliar os critérios de elegibilidade para receber o benefício de manutenção, principalmente a exclusão das crianças pobres e vulneráveis que têm ambos os pais vivos, mas que podem ser tão necessitadas quanto as crianças atualmente elegíveis.
- Explorar alternativas à verificação de elegibilidade ex-ante para a pensão por idade — por exemplo, utilizando o sistema fiscal para proceder à devolução da pensão ou à penalização dos destinatários de alta renda. As evidências da África do Sul não ajudam na introdução de uma verificação de renda para a pensão por idade na Namíbia.
- Investigar os verdadeiros custos administrativos do sistema de transferência de renda para aferir a sustentabilidade fiscal e custo-efetividade do sistema como um todo, e das verificações de renda em particular.

Figura
Segmentação dos Benefícios para Crianças e Pensão Social na Namíbia*



Fonte: Levine et al (2009).

* Dentre as crianças com idade elegível e benefícios para crianças em famílias monoparentais.

- Fortalecer o monitoramento e avaliação e investir em pesquisas, por exemplo, sobre o impacto da “quase-condicionalidade” do ensino secundário, dos grandes erros de exclusão da pensão por idade em certas regiões, dos efeitos das pensões e benefícios sociais sobre a participação no mercado de trabalho, e de outras questões relacionadas ao sistema de transferência de renda.
- Reformular a pesquisa de renda e gastos domiciliares, para incluir mais precisamente toda a renda proveniente de transferências sociais e privadas, incluindo benefícios em dinheiro e remessas.
- Envolver as partes interessadas nos sistemas de proteção social na concepção, execução e análise desta importante pesquisa domiciliar nacional.
- Explorar os programas de proteção social alternativos, voltados para os jovens e desempregados, como os programas de obras públicas, incentivos à contratação e garantias de emprego. ■

Levine, S., S. van der Berg e D. Yu, (2009). 'Measuring the Impact of Social Cash Transfers on Poverty and Inequality in Namibia,' Stellenbosch Economic Working Papers 25/09. Stellenbosch University and Bureau for Economic Research.

A História das Transferências de Renda na Indonésia

por Vita Feberiany,
SMERU Research Institute, Jakarta

As transferências de renda na Indonésia foram implementadas inicialmente em 2005, na forma de um programa não condicionado que procurava aliviar o fardo dos pobres, na sequência de um aumento acentuado dos preços dos combustíveis devido à redução do subsídio ao combustível provido pelo governo. O programa foi duramente criticado por sua incapacidade de ajudar os pobres no longo prazo, por falhas de focalização e supostos impactos negativos sobre o comportamento das pessoas, tais como a geração de dependência e preguiça. Ele foi encerrado em 2009.

Em meados de 2007, o governo lançou dois programas-piloto de transferência condicionada de renda (TCR): a TCR domiciliar e a TCR comunitária.

As duas transferências têm objetivos comuns e utilizam a mesma lista de 12 indicadores de saúde e educação para avaliar conformidade, mas dispõem de abordagens diferentes. Este artigo discute as características e aplicação de todos os programas de transferência de renda que foram adotados na Indonésia.

Transferência Condicionada de Renda

Em março de 2005, o governo lançou uma política impopular de reduzir gradualmente o subsídio de combustíveis, em um esforço para proteger o orçamento nacional, visto que este subsídio representava 3,5 por cento do PIB, em 2005. Seis meses mais tarde, depois de mais uma redução expressiva dos subsídios, o governo lançou um programa de transferência não condicionada de renda,

chamado de Transferência Direta de Renda (BLT, Bantuan Langsung Tunai). A transferência buscava compensar as famílias pobres e quase pobres pelo potencial impacto negativo do aumento dos preços dos combustíveis.

Os domicílios elegíveis foram identificados por escritórios de estatística, usando uma metodologia de verificação indireta de elegibilidade. O número de famílias incluídas, em 2005, 2008 e 2009, foram 19.1 milhões, 19.02 milhões e 18.5 milhões, respectivamente (Hastuti et al., 2009). O número de beneficiários caiu devido à verificação dos dados pelos escritórios de estatística e porque algumas famílias-alvo deixaram de existir, mudaram de endereço ou saíram da pobreza.

Cada família beneficiada recebeu um cartão contendo dados pessoais do chefe da família (nome e endereço, além de uma fotografia tipo passaporte). Os beneficiários tinham que exibir o cartão para receber os recursos nas agências dos Correios mais próximas. Cada família beneficiada recebia a quantia de RP 100.000 (cerca de USD 11) por mês, transferidos trimestralmente.

O programa BLT era popular entre as famílias beneficiárias. Um estudo realizado por centros universitários de pesquisa revelou que o programa foi de grande ajuda para os pobres, especialmente num período de crise (Royat, 2009). Sumarto e Suryahadi (2010) demonstraram que, enquanto previa-se que os cortes dos subsídios aumentariam a pobreza em 5,5 por cento, o aumento real

Em março de 2005, o governo lançou uma política impopular de reduzir gradualmente o subsídio de combustíveis, em um esforço para proteger o orçamento nacional, visto que este subsídio representava 3,5 por cento do PIB, em 2005.

Seis meses mais tarde, depois de mais uma redução expressiva dos subsídios, o governo lançou um programa de transferência não condicionada de renda, chamado de Transferência Direta de Renda (BLT, Bantuan Langsung Tunai).

O Programa Comunitário de Transferência de Renda (Generasi) prevê benefícios em bloco para as comunidades que se comprometerem a aceitar os 12 indicadores como condição de sua participação no programa.

O conceito é baseado em princípios de desenvolvimento regidos pela comunidade, através dos quais as próprias comunidades decidem a melhor forma de utilizar os benefícios, por meio de planejamento participativo.

da pobreza em 2005 foi de apenas dois por cento, devido ao programa.

Entretanto, a implementação do BLT teve oposição de diferentes grupos, incluindo parlamentares, várias organizações não-governamentais, ativistas universitários e alguns partidos políticos. Eles argumentavam que um programa de transferência direta de renda não ajuda as famílias pobres no longo prazo e não garante que os pobres terão acesso a serviços básicos, como saúde e educação. O programa BLT foi encerrado em 2009.

Transferência Condicionada de Renda

Em meados de 2007, o governo lançou dois programas de TCR: a TCR domiciliar, conhecido como o Programa Família Esperança (PKH) e a TCR comunitária, conhecida como o PNPM para uma Geração Saudável e Inteligente (Generasi). Os dois programas têm os mesmos objetivos: reduzir a pobreza, reduzir a mortalidade materna e infantil e garantir a cobertura universal da educação básica. Ambos os programas aplicam os mesmos 12 indicadores de saúde e educação, como forma de atingir seus objetivos:

Indicadores de saúde:

1. Quatro consultas pré-natais para mulheres grávidas.
2. Tomar suplementos de ferro durante a gravidez.
3. Parto assistido por um profissional de saúde treinado.
4. Duas visitas pós-natais.
5. Imunizações completas na infância.
6. Assegurar o ganho de peso mensal das crianças.
7. Pesagem mensal das crianças menores de três e duas vezes por ano para os menores de cinco anos.
8. Vitamina A duas vezes por ano para menores de cinco anos.

Indicadores de educação:

9. Matrícula de todas as crianças de 6 a 12 anos na escola primária.
10. Frequência escolar mínima de 85 por cento de todas as crianças em idade escolar primária.

11. Matrícula no ensino básico de todas as crianças de 13 a 15 anos.

12. Frequência escolar mínima de 85 por cento de todas as crianças em idade escolar secundária.

Transferência de Renda Domiciliar (PKH)

O conceito do PKH é semelhante aos programas de TCR implementados na América Latina. O programa está programado para ser executado até 2015, e está ligado ao atendimento planejado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Pretende atingir cerca de 6,5 milhões de famílias pobres.

Foi projetado para apoiar melhorias do lado da demanda nas áreas da educação e de serviços de saúde para as famílias pobres, para que as crianças destas famílias possam escapar da armadilha inter-geracional da pobreza. O programa é gerido nacionalmente pelo Ministério de Assuntos Sociais e foi inicialmente implementado em sete das 33 províncias indonésias, cobrindo cerca de 388 mil famílias pobres. Em 2010, o PKH havia sido estendido para 20 províncias e 90 distritos, abrangendo cerca de 800 mil famílias.

Como o programa BLT, as famílias-alvo do PKH foram escolhidas por testes de elegibilidade e, de fato, os beneficiados iniciais foram selecionados através da lista dos beneficiados do BLT. As famílias elegíveis devem preencher uma das seguintes condições: ter uma mãe grávida ou amamentando, ter uma criança com seis anos de idade, ou ter uma criança com idade para estar no ensino primário ou secundário. Diferentemente do programa BLT, em que os recursos eram destinados aos chefes de família (do sexo masculino, em quase todos os casos), os recursos aqui devem ser transferidos diretamente para as mulheres da família.

A mulher pode ser a mãe ou outro adulto do sexo feminino que cuide das crianças na família. Acredita-se que as mulheres dão mais atenção à qualidade da saúde e da educação das crianças.

Cada família beneficiada recebe uma transferência de renda trimestral, distribuída através da unidade local do correio ou de uma unidade móvel. O valor exato recebido depende da composição da família

(ver quadro). A transferência média é de RP 1.390.000 por família, por ano, cerca de 16 por cento da renda anual de famílias muito pobres (Hicking, 2008). Não há restrições quanto ao uso do dinheiro.

Para apoiar as famílias beneficiadas, um facilitador é alocado para cada 200-300 beneficiados, e cada 25 beneficiados compreendem um grupo. As principais tarefas do facilitador incluem a mobilização dos beneficiados, informando-os sobre seus direitos e deveres, motivando-os a adotar e manter práticas do PKH, o monitoramento da elegibilidade e a atualização dos dados domiciliares (Hickling, 2008).

Os prestadores de serviços de saúde e educação, em nível municipal, são responsáveis pela fiscalização do cumprimento do acordo regido pelos 12 indicadores do programa. Eles são obrigados a informar regularmente o escritório de gestão sub-distrital do PKH. Se uma família não cumprir com estas condições, os benefícios são reduzidos: depois de um mês, por RP 50.000; depois de dois meses, por RP 100.000; e após três meses, os benefícios são suspensos.

Vários problemas surgiram durante a execução do programa PKH. Em primeiro lugar, existem barreiras à realização do objetivo. O sucesso do programa depende da disponibilidade de serviços de saúde e educação. Alguns municípios pobres nas áreas onde PKH está sendo implementado ainda não têm acesso a parteiras e as escolas secundárias ficam longe demais para serem freqüentadas pelas crianças. Em segundo lugar, o PKH é um programa para aqueles que têm restrições orçamentárias: os erros de exclusão são inevitáveis, e inveja e conflitos têm sido evidentes em algumas localidades. Em terceiro lugar, o PKH também é um programa centrado na demanda — pouca atenção é dada aos fatores do lado da oferta, especialmente em prestadores de serviços, resultando em um controle de conformidade deficiente por parte desses fornecedores.

Transferência de Renda Comunitárias (Generasi)

O Generasi foi lançado ao mesmo tempo em que o PKH, mas foi implementado em regiões diferentes. Este programa prevê benefícios em bloco para as comunidades que se comprometerem a aceitar os

12 indicadores como condição de sua participação no programa. O conceito é baseado em princípios de desenvolvimento regidos pela comunidade, através dos quais as próprias comunidades decidem a melhor forma de utilizar os benefícios, por meio de planejamento participativo. Os recursos podem ser alocados para a melhoria tanto do lado da oferta quanto da demanda por serviços de saúde e educação. No setor da saúde, os recursos têm sido usados para subsidiar as despesas de fornecimento, construir postos de saúde locais, contratar parteiras ou comprar suplementos alimentares para bebês. Na educação, os fundos foram usados para comprar livros e equipamentos, para bolsas de estudo, para contratar mais professores ou para construir ou reformar as salas de aula.

Os fundos são transferidos para uma conta conjunta, em nível sub-distrital, com base no tamanho da população e no número de pobres em cada sub-distrito. No primeiro ano do programa, a alocação por município baseava-se no número de beneficiados em cada município, incluindo o número de crianças menores de seis anos e as do ensino primário e secundário, bem como o número esperado de mulheres grávidas. No segundo ano, 80 por cento dos sub-distritos foram divididos entre municípios, de acordo com a proporção do número de beneficiados. Os outros 20 por cento dos recursos foram distribuídos entre os municípios, com base em seu desempenho de acordo com os 12 indicadores do programa (Olken et al., 2010). A alocação municipal média, em 2007, foi de cerca de USD 8.400; em 2009, o valor foi quase o dobro.

Para apoiar o programa, todos os municípios recebem assistência técnica na forma de facilitadores e de capacitação. Os facilitadores ajudam as comunidades a planejar e implementar o programa e a medir o alcance do previsto nos 12 indicadores. Para monitorar os indicadores sobre a matrícula das crianças e assiduidade escolar, os facilitadores coletam dados de chamada diretamente nas escolas. Para registrar o cumprimento dos indicadores de saúde, são emitidos cupons para cada indicador (quatro cupons de visitas pré-natais, dois para pós-natal e assim por diante). Quando os beneficiados visitam o centro de saúde local, prestadores de serviços carimbam o cupom,

Cenários de Transferência	
Cenário de Transferência	Valor de transferência por família pobre por ano (Rp = rúpias)
Transferência fixa	200,000
Transferência para família com:	800,000
(i) Crianças abaixo de seis anos e/ou mães grávidas ou lactantes	
(ii) Crianças em idade escolar primária	400,000
(iii) Crianças em idade escolar secundária	800,000
Transferência média por família	1,390,000
Transferência máxima por família	600,000
Transferência mínima por família	2,200,000

Fonte: *Orientações Gerais da PKH, 2007.*
Obs: USD 1 = Rp 9.000.

de acordo com os serviços prestados. Esses cupons são recolhidos por um facilitador do programa e informados aos gestores sub-distritais do programa.

O Generasi cobriu, inicialmente, 1.605 municípios, em 129 sub-distritos, com um orçamento total de USD 20 milhões. No segundo ano, o projeto expandiu e passou a cobrir 2.120 municípios em 176 sub-distritos, com um orçamento total de USD 44 milhões. Diferentemente do PKH, o programa Generasi é supervisionado pelo Ministério de Assuntos Internos e financiado parcialmente por doações da embaixada dos Países Baixos e por empréstimos do Banco Mundial. Como transferência de renda comunitária, o Generasi tem sido capaz de evitar problemas como os que surgiram na transferência do PKH domiciliar, principalmente problemas de barreiras ao fornecimento (porque os fundos também podem ser alocados por prestadores de serviços e infra-estrutura) e os erros de exclusão (porque os beneficiados eram selecionados em nível municipal). No entanto, este programa está sujeito à apropriação pela elite e à corrupção. Por causa das lacunas educacionais e desigualdades econômicas entre as elites municipais, os executores e os pobres, o processo de tomada de decisão é facilmente influenciado pelos interesses daqueles que detêm mais poder.

Conclusão

A transferência condicionada de renda tem um importante elemento que equilibra proteção e oportunidade: ajuda os pobres

a enfrentar a pobreza atual, ao mesmo tempo em que promove a saída da pobreza, incentivando a formação de capital humano e melhorando as oportunidades econômicas para os pobres. Ainda assim, as TCR não são suficientes para assegurar que o mínimo possível de pessoas entre ou permaneça em uma situação de pobreza. As TCR devem fazer parte de uma proteção social abrangente, que inclua assistência social protetora, como benefícios por invalidez e pensão por idade, medidas preventivas como esquemas de obras públicas e programas promocionais, que tenham um impacto positivo no desenvolvimento humano e nas oportunidades econômicas.

Hastuti et al. (2010). 'The Role of Social Protection Programs in Reducing the Impact of the Global Financial Crisis 2009/2009', *Research Report*. Jakarta, SMERU Research Institute.

Hickling (2008). 'Program Keluarga Harapan: Two Cases Studies on Implementing the Indonesian Conditional Cash Transfer Program', Working Paper 5, Bappenas website, <www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7315> (accessed 9 September 2010).

Olken, B. A., J. Onishi e S. Wong (2010). *Indonesia's PNPM Generasi Program: Interim Impact Evaluation Report*. Jakarta, Banco Mundial.

Royat, S. (2009). 'The PNPM Generasi: Conditional Cash Transfer for Poor people Driven by Community For Better Health and Education In Indonesia'. *Indonesia Coordinating Ministry for People's Welfare Republic of Indonesia*.

Sumarto, S. e A. Suryahadi (2010). 'Post-Crisis Social Protection Programs in Indonesia' in J. Hardjono, N. Akhmedi and S. Sumarto (eds), *Poverty and Social Protection in Indonesia*. Singapore, ISEAS Publishing, 218–233.

por Ricardo Dutra,
consultor do PNUD, Timor-Leste

Aperfeiçoando o Conceito do Bolsa da Mãe no Timor-Leste

O Bolsa da Mãe foi desenvolvido pela Diretoria de Reinserção Social, através um projeto-piloto em 2008.

O programa “visa ajudar as mulheres e famílias mais vulneráveis a financiar o acesso à educação de seus filhos, sem que isso tenha um forte impacto sobre o orçamento doméstico.”

A revisão do Bolsa da Mãe baseia-se em uma longa luta pela mudança de um país em reconstrução.

A aprendizagem e a cooperação Sul-Sul têm sido fundamentais neste processo.

O Bolsa da Mãe está sendo revisto, em grande parte, devido à experiência do Brasil com programas de transferência de renda e estruturas de proteção social de longo prazo.

1. O artigo 2 da mesma seção estipula que “o Estado promoverá, de acordo com seus recursos nacionais, a criação de um sistema de seguridade social.”

2 e 3. Programa do IV Governo Constitucional de Timor-Leste, 2007-2012.

4. Inicialmente, as autoridades locais de cada sub-distrito podiam selecionar e distribuir 40 benefícios para cada nível de ensino.

5. As dimensões e sub-dimensões aqui apresentadas são uma proposta preliminar. A escala de vulnerabilidades e os pesos serão definidos com base em estudos específicos, a serem realizados com dados coletados pelo censo de 2010 e pela Pesquisa de Proteção Social (MSS/BM), que também deve ser realizada em 2010.

6. Este procedimento é muito importante para a focalização em situações em que as informações quantitativas sobre o número real de famílias vulneráveis / pobres não estiverem disponíveis, tais informações serão baseadas no número total de domicílios por aldeia, associado a uma avaliação qualitativa dos níveis de pobreza das aldeias.

A Constituição do Timor-Leste estabelece que “cada cidadão tem direito à assistência e segurança sociais, em conformidade com a lei” (Seção 56, Artigo 1).¹ O governo prevê que três grupos sejam priorizados: idosos, mulheres e pessoas em situações de pobreza e vulnerabilidade.

O regime de pensões para os idosos e deficientes foi definido formalmente em 2008. O cadastro dos beneficiados começou em 2007 e o primeiro pagamento foi realizado no final de 2008. A pensão mensal para ambos os grupos é de USD 30; o pagamento deve ser feito trimestralmente, através de depósitos em conta bancária. Devido a problemas operacionais e de infra-estrutura, no entanto, os pagamentos têm sido processados apenas duas vezes por ano e têm sido pagos aos beneficiários em dinheiro.

A pensão social para os idosos é universal e não passa por verificação de elegibilidade. Qualquer cidadão com 60 anos ou mais, residente em Timor-Leste por pelo menos um ano, pode receber o benefício. A pensão social para os deficientes também não passa por verificação de elegibilidade e todos os cidadãos com 18 anos ou mais, vivendo no país há mais de um ano, são potencialmente elegíveis. A condição adicional é de que haja “uma deficiência física ou mental que implique a incapacidade total e definitiva de empreender qualquer tipo de atividade laboral”.

O número de beneficiados aumentou desde então, de 72.300 para 82.000, em 2010.

A gestão das pensões para os idosos enfrenta problemas relacionados à precisão dos dados dos beneficiados. Atualmente, o único documento de identidade nacional é a “cédula eleitoral” (CE). O Ministério de Administração Estatal e Organização Territorial passou a emitir a CE para substituir a carteira de identidade (CI) emitida pelo governo de transição (sob a liderança das Nações Unidas) anteriormente às eleições

de 2000, que aprovou a Assembleia Constituinte. A CE deve abranger toda a população com idade superior a 17 anos (ou menor de 17 anos, porém casada).

Apesar dos problemas administrativos e operacionais enfrentados pelos programas de pensões para os idosos e deficientes, tais programas constituem atualmente a medida mais importante de redução da pobreza no Timor-Leste. Juntamente com o programa “dinheiro por trabalho” e benefícios voltados para crianças / mulheres, essas transferências sociais de renda são poderosos instrumentos de proteção social e redução da pobreza.

Melhorando o Programa Bolsa da Mãe O quadro atual. No contexto da crise de 2006-2007, com vista a promover as diretrizes governamentais de dismantelar o ciclo vicioso da pobreza inter-geracional e promover o desenvolvimento do capital humano dentre os marginalizados, o novo governo decidiu implementar “programas-piloto de transferência condicionada de renda nas áreas da saúde e educação para as famílias mais pobres, como vem sendo feito exitosamente em outros países”.²

Assim, o Bolsa da Mãe foi desenvolvido pela Diretoria de Reinserção Social, através um projeto-piloto em 2008. O programa “visa ajudar as mulheres e famílias mais vulneráveis a financiar o acesso à educação de seus filhos, sem que isso tenha um forte impacto sobre o orçamento doméstico”.³

O programa foi executado através do estabelecimento de quotas, de igual valor, divididas por sub-distritos (65 no total) e por níveis de ensino (primário, pré-secundário e secundário).⁴ Mas isso não levou em conta as diferenças do tamanho da população e os níveis de pobreza e de educação nas localidades. As autoridades locais (chefes de sucros), em parceria com a equipe técnica do Ministério da Solidariedade Social,

identificaram os beneficiados. Os potenciais beneficiados tinham que apresentar documentação emitida pelas autoridades locais e pelas escolas. As autoridades locais e os funcionários do Ministério também avaliaram o cumprimento dos critérios de elegibilidade pelos candidatos. Os principais problemas enfrentados na concepção do programa, que levaram a vazamentos e sub-focalização, foram:

- A sobreposição dos esforços dos líderes locais e funcionários do governo na identificação e certificação dos beneficiados.
- Critérios lineares adotados nas quotas, com base no território e no perfil educacional dos potenciais beneficiados.
- A incapacidade do governo central de realizar um monitoramento sistemático.
- A falta de um conceito abrangente e mensurável de vulnerabilidade e pobreza.

Apesar das orientações do governo sobre o cumprimento das condicionalidades de educação e saúde, apenas as primeiras foram implementadas. Há dois problemas principais nesta situação. O primeiro é que apenas uma ou, em poucos casos, duas crianças podem beneficiar-se diretamente do programa. Isso cria incentivos perversos, que podem fazer com que as famílias classifiquem suas crianças como “vencedoras” ou “perdedoras”: as vencedoras vão para a escola e as perdedoras vão trabalhar. O segundo problema é que o programa atual exclui as crianças que já abandonaram a escola ou que nunca estudaram.

O novo quadro. A revisão do Bolsa da Mãe baseia-se em uma longa luta pela mudança de um país em reconstrução. A aprendizagem e a cooperação Sul-Sul têm sido fundamentais neste processo. O Bolsa da Mãe está sendo revisto, em grande parte, devido à experiência do Brasil com programas de transferência de renda e estruturas de proteção social de longo prazo.

Um projeto para melhorar o quadro conceitual do Bolsa da Mãe está em desenvolvimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social. As ideias apresentadas a seguir são o resultado parcial de tal projeto.

Os objetivos gerais do programa foram redefinidos:

- Curto prazo: alívio imediato da pobreza crônica e falta de alimentos, garantindo

um nível mínimo de segurança alimentar e nutricional.

- Médio / longo prazo: a ruptura do ciclo inter-geracional da pobreza, garantindo o acesso à educação pública e à saúde às crianças de famílias vulneráveis.

Sob o novo regime, os beneficiados serão identificados por meio de uma escala de vulnerabilidade, incluindo as seguintes dimensões e sub-dimensões:⁵

- Pobreza material: engloba a renda e a posse de bens.
- Capacidade de prover meios de subsistência: status dos cuidadores (pais solteiros, viúvos, e assim por diante), adultos com capacidade para o trabalho, nível de ensino.
- Necessidade de cuidados: número de crianças e jovens, existência de deficiência.
- Acesso a serviços: status de vacinação, status da matrícula escolar de crianças e adolescentes, defasagem entre a idade e a série escolar.

Co-responsabilidades

O conceito de condicionalidade utilizado no programa anterior será alterado para o conceito de co-responsabilidade. Isso significa que, além das obrigações em matéria de educação e saúde infantil assumidas pelos pais ou responsáveis, o Estado também assume a responsabilidade de criar e garantir a prestação de serviços. Se esses serviços não forem acessíveis às famílias, os benefícios não devem ser suspensos ou cancelados. As co-responsabilidades propostas para o novo programa são: frequência escolar das crianças de 6 a 14 anos e a vacinação de crianças de 0 a 5 anos.

Estrutura de benefícios

O novo programa abará todas as crianças de 0 a 14 anos em famílias vulneráveis — e não apenas um ou dois filhos por família, como é o caso agora. A estrutura de benefícios deve considerar os recursos orçamentários disponíveis e um limite mínimo, para incentivar famílias pobres / vulneráveis a participar do programa, bem como um limite máximo, para desestimular comportamentos oportunistas por parte de famílias menos vulneráveis / pobres. O período, em cada ano, coberto pelas transferências vai aumentar, dos atuais oito para doze meses.

Tempo no programa

Os dados sobre as famílias beneficiadas serão atualizados a cada dois anos, ou quando houver mudanças relevantes nas informações (como o óbito, casamento ou divórcio de um membro da família). O cadastro das famílias que estão matriculadas, mas que ainda não recebem os benefícios (lista de espera) será renovado a cada dois anos, para que elas continuem elegíveis para o programa. As famílias que estão no programa — bem como as previamente cadastradas e elegíveis serão re-classificadas a cada ano, utilizando a escala de vulnerabilidade; aqueles classificados como os mais vulneráveis / pobres irão aderir ao programa ou continuar nele.

Procedimentos operacionais

A segmentação se dará em três níveis / etapas: (i) geográfica, através da fixação de quotas territoriais dentro os municípios (aldeias); (ii) classificação das famílias por nível de vulnerabilidade; e (iii) divulgação da lista preliminar das famílias beneficiadas em nível municipal (aldeias). Haverá um processo pré-definido e aberto para a análise de reclamações.

O registro será constituído por três etapas operacionais consecutivas: (i) recadastramento das famílias atualmente beneficiadas; (ii) registro espontâneo das famílias; e (iii) registro das famílias através de busca ativa em áreas remotas e áreas onde o benefício tenha baixa cobertura.

A terceira etapa de registro será baseada em dados preliminares do censo de 2010, cuja análise levará à fixação de quotas para as aldeias.⁶ Esta terceira etapa será realizada através de uma busca ativa pelas famílias mais vulneráveis em áreas remotas. As famílias serão avaliadas de acordo com a escala de vulnerabilidade; os mais vulneráveis em cada aldeia serão incluídos no programa.

O pressuposto principal deste novo quadro é que as quotas territoriais e a busca ativa irão reduzir significativamente o viés de focalização intencional (clientelismo) e não-intencional (relacionado ao acesso) do programa atual. Os mecanismos de controle social e de reclamações também estão em discussão e serão incluídos no projeto do programa. ■

por John Rook,
Programa Regional para a Fome e
Vulnerabilidade, Johannesburgo

Envolvendo os Parlamentares na Agenda de Proteção Social

Os parlamentos podem ser uma fonte bastante rica na busca por potenciais propulsores de mudanças.

Um aspecto fundamental dos parlamentares, que os torna importantes fomentadores de mudanças em um sistema democrático maduro, é seu interesse em resultados e desempenho.

O debate sobre a proteção social é dinâmico. É verdade que o interesse nacional em matéria de proteção social generalizada ainda não atingiu massa crítica na maioria dos países de baixa renda e é difícil identificar os defensores da causa na sociedade civil nacional.

Este artigo conclama que mais recursos sejam dedicados à implementação de políticas e argumenta que, na “guerra contra a pobreza”, a necessidade crítica não é realizar mais pesquisa, mas sim dar mais atenção à adoção dos resultados atuais das pesquisas que chegam até os formuladores de políticas. O artigo usa o exemplo da agenda de proteção social na África austral para investigar o papel dos parlamentares como uma força de mudança política.

Ele destaca a experiência recente de uma iniciativa regional (limitada) em fortalecer a capacidade dos parlamentares e seus funcionários, a fim de capacitá-los para um maior engajamento e fomento da agenda nacional de proteção social.

Pobreza e proteção social na África austral.

A redução da pobreza continua sendo o principal desafio econômico, social e político enfrentado pelo sul do continente africano.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), considera-se que apenas dois dos treze países “continentais” do sul africano (África do Sul e Zâmbia) irão, muito provavelmente, atingir o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de erradicar a pobreza extrema e a fome.¹ Na verdade, há dúvidas de que mesmo eles irão conseguir cumprir o objetivo — demasiado ambicioso — do “pleno emprego produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens”.²

Na década de 1990, quando os ODM foram definidos, a “guerra contra a pobreza” convencional era travada em duas frentes: a ajuda ao desenvolvimento, para impulsionar o crescimento econômico, era vista como a principal forma de garantir a redução sustentável da pobreza; e a assistência humanitária, principalmente na forma de auxílio alimentício, era vista como a melhor maneira de aliviar a pobreza e proteger aqueles que ainda não colhiam os frutos do crescimento.

Mas as evidências, ao menos na África austral, têm mostrado que o crescimento econômico por si só não tem sido eficaz na redução da pobreza. Nos últimos anos, vários países da região (Malawi é um bom exemplo) têm registrado taxas de crescimento respeitáveis, mas a pobreza manteve-se teimosamente resistente.

Devido às altas taxas de desigualdade de renda (os países do sul africano têm alguns dos mais altos níveis de coeficiente de Gini do mundo), a maioria dos benefícios do crescimento econômico concentrou-se no topo, nas mãos da elite rica — poucos benefícios escoaram para as massas empobrecidas abaixo. Um provérbio comum diz que 80 por cento do crescimento beneficiam 20 por cento da população.

Ao mesmo tempo, há crescentes preocupações acerca da ênfase em intervenções humanitárias reativas e de curto prazo (especialmente a ajuda alimentícia), para atender as necessidades imediatas dos pobres e tratar do impacto que tais medidas de redução de pobreza, no longo prazo, estavam tendo sobre a capacidade das famílias de melhorar o seu próprio sustento, bem como sobre a disposição dos governos de apoiar reformas políticas complexas.

Neste contexto, hoje em dia o sul da África vem dando mais atenção ao papel da proteção social, especialmente às transferências de renda, como um instrumento simples e multifuncional que traz benefícios de prevenção, proteção e promoção para as famílias-alvo. Talvez ainda mais importante, tal estratégia tem o potencial de gerar maior crescimento econômico pró-pobre.

O atual desafio enfrentado pelos defensores da proteção social na África austral é estimular a adoção de uma proteção social de ampla cobertura em países de baixa renda, como Malawi e Zâmbia

1. Surpreendentemente, dada a importância da iniciativa dos ODM, o MDG Monitor do PNUD afirma que não há informações suficientes para avaliar o desempenho dos quatro países do sul africano (República Democrática do Congo, Namíbia, Tanzânia e Zimbábue).

2. O ODM de erradicação da pobreza extrema e da fome inclui três metas específicas: reduzir pela metade a proporção de pessoas com renda inferior a um dólar por dia, entre 1990 e 2015; atingir o pleno emprego produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens; e reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem de fome, entre 1990 e 2015.

3. Em 2006, um estudo encomendado pelo Banco Mundial e realizado pelo Overseas Development Institute observou que, em um único distrito em Malawi, havia 24 projetos-piloto de proteção em andamento.

4. O Fórum Parlamentar da SADC, criado em 1996 e formalizado pela Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da SADC, em 1997, é uma organização regional de parlamentares que representa 14 parlamentos-membros da SADC.

(uma série de países com mais recursos fiscais, principalmente a África do Sul e, em menor medida, a Namíbia e Botsuana, já estabeleceram uma série de benefícios de previdência social).

Até o momento, grande parte do ímpeto por trás da promoção da proteção social em países de baixa renda do sul da África foi impulsionada de fora, através de financiamento por agências bilaterais e internacionais, e apoiada por uma série de importantes ONGs internacionais.

O debate sobre a proteção social é dinâmico. É verdade que o interesse nacional em matéria de proteção social generalizada ainda não atingiu massa crítica na maioria dos países de baixa renda e é difícil identificar os defensores da causa na sociedade civil nacional.

Os doadores dão grande ênfase à geração de evidências quanto à eficácia e eficiência de tais instrumentos. Uma parte expressiva do apoio dos doadores foi para financiamento de estudos-piloto de pequena escala.³ Relativamente pouco financiamento tem sido direcionado à tradução dos resultados dos estudos em orientações políticas e diálogo.

O Diálogo Político sobre a Pobreza e a Iniciativa de Transferências Sociais do RHVP/SADC-PF Em 2008, o Programa Regional para a Fome e Vulnerabilidade (RHVP, Regional Hunger and Vulnerability Programme) fez um acordo com o Fórum Parlamentar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC-PF, Southern African Development Community)⁴ para entregar um programa de capacitação de dois anos, que vise expandir os conhecimentos dos parlamentares e de seus funcionários sobre o papel das transferências sociais na redução da pobreza.

Apesar do reconhecimento generalizado dos desafios que representam a transformação das orientações, baseadas em evidências, em mudanças políticas tangíveis, o diálogo político do RHVP/SADC-PF é uma empreitada única nesta área na África austral — em que os doadores continuam preocupados com o acúmulo de mais evidências e apoiam estudos-piloto, para os quais são canalizados recursos relativamente limitados para a disseminação de orientações políticas e capacitação técnica.

Identificar potenciais propulsores ou defensores de mudanças e transformá-los em lobistas eficazes a favor da reforma política constitui um desafio fundamental para vencer a guerra contra a pobreza, não apenas na África austral.

Mas tem-se revelado difícil, na prática, a identificação de tais pessoas na região, particularmente no contexto da proteção social. Um estudo realizado pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID, *Department for International Development*) na Zâmbia, em 2006, concluiu que, se existiam, eram poucos (DFID, 2005).

Isto se deve, em parte, ao fato da proteção social ainda hoje não ser bem entendida e, portanto, ter poucos defensores.

A busca por propulsores de mudança tende a concentrar-se no poder executivo do governo e na sociedade civil. Os parlamentos, terceiro pilar do cenário político nacional, têm estado estranhamente ausentes desta jornada e os parceiros de desenvolvimento bilaterais e multilaterais ficam cautelosos ao se envolver diretamente com o legislativo.

Existem várias razões válidas por trás disso. Talvez a de maior apelo seja a ideia de que, embora a maioria dos países do sul Africano seja agora composta por democracias multipartidárias, o poder legislativo da maioria dos governos continua ineficaz e marginalizado, ou até mesmo subjogado pelo executivo. Assim, na maioria dos países, os parlamentos têm pouca ou nenhuma autoridade efetiva, especialmente em nível nacional.

Impacto. Ao todo, a iniciativa de diálogo político com o parlamento expôs mais de 550 parlamentares e seus funcionários a uma série de questões relacionadas à redução da pobreza e ao papel das transferências sociais. Além disso, cerca de 200 parlamentares individuais (a maioria dos quais também participara das apresentações introdutórias) passaram por experiências de aprendizado intensivo, através de oficinas aprofundadas sobre diálogo político. O objetivo da iniciativa era expandir os conhecimentos e a conscientização dos parlamentares e funcionários sobre a pobreza e o potencial

Grande parte do apoio dos doadores foi direcionada para o financiamento de estudos-piloto em pequena escala. Foi alocado pouco financiamento para a tradução dos resultados das investigações em orientações políticas e para o engajamento em diálogo político.

das transferências sociais no combate à pobreza. A expectativa era de que se eles tivessem uma maior compreensão das questões, estariam mais bem posicionados para acompanhar, participar e, em última análise, fomentar a agenda nacional de redução da pobreza e o papel das transferências sociais. A iniciativa recebeu apoio da esmagadora maioria dos que participaram dos vários eventos; os resultados dos exercícios de percepção “antes e depois”, nas oficinas aprofundadas, indicaram uma mudança forte e positiva na atitude em relação ao papel das transferências sociais na redução da pobreza. Foi importante perceber que, em muitas ocasiões, os participantes expressaram não estar sequer cientes de que havia iniciativas de transferência social em seus próprios países. Esta é uma indicação do tamanho da falta de engajamento dos formuladores de políticas em muitos países do sul africano.

Quanto aos impactos mais específicos, até agora o diálogo sobre políticas produziu algumas iniciativas individuais, tais como:

- Na Zâmbia, uma moção parlamentar privada na Assembleia Nacional, em 5 de março de 2010, solicitou que o governo apresente um relatório detalhado de quando pretende expandir o programa social de transferência de renda, em nível nacional.
- No Malawi, os participantes de um dos diálogos em Johannesburg, em novembro de 2009, elaboraram uma moção de membros privados para apresentação ao Parlamento durante a sessão de orçamento de maio-junho de 2010.

De certa forma, ao debilidade dos parlamentos é uma profecia auto-realizável. Embora possa ser verdade que eles, até certo ponto, não recebam apoio ou atenção porque são fracos, é igualmente verdade que eles são fracos por falta de apoio e atenção.

Os parlamentos podem ser uma fonte bastante rica na busca por potenciais propulsores de mudanças. Conforme uma democracia amadurece, espera-se que o poder legislativo aumente a sua influência em prol da reforma política, para bem do poder

*por Giorgia Giovannetti,
da Universidade de Florença e
Instituto Universitário Europeu*

Para a proteção social atingir todo o seu potencial e ter uma chance de ajudar a resolver problemas estruturais, ela precisa ser vista em um quadro temporal mais amplo e ser integrada a um quadro de políticas de longo prazo.

Ao garantir que as necessidades básicas das pessoas mais vulneráveis são atendidas, a proteção social ajuda a quebrar o ciclo vicioso, onde a pobreza acaba por gerar mais pobreza.

Ela pode ajudar a facilitar a estruturação do Estado, promovendo justiça social e, portanto, fazendo valer o contrato social entre o Estado e seus cidadãos.

executivo e da sociedade civil. Reconhecer o potencial das legislaturas como defensoras e impulsionadoras de mudança é o primeiro passo para que elas de fato realizem esse potencial. Um aspecto fundamental dos parlamentares, que os torna importantes fomentadores de mudanças em um sistema democrático maduro, é seu interesse em resultados e desempenho.

Os parlamentos têm uma enorme demanda não-atendida por capacitação, para aumentar e melhorar o conhecimento

e a compreensão sobre uma ampla gama de questões econômicas e sociais. Deve ser dado apoio eficaz à capacitação que, por sua vez, deverá cobrir uma ampla gama de questões e deve ser de longo prazo. O resultado de tal apoio não seria apenas o advento de parlamentares mais bem informados, mas também parlamentos mais fortes e envolvidos. ■

DFID (2005). Report of Study on Drivers of Change for a National Social Protection Scheme in Zambia. Lusaka, DFID (escritório em Zâmbia).

O Elo Perdido da Política de Desenvolvimento

Com o seu potencial

de proteger os mais vulneráveis e promover desenvolvimento sustentável pró-pobre e crescimento econômico, a proteção social deve figurar no centro da agenda de desenvolvimento.

Em 2009, como parte da iniciativa “Mobilização da Pesquisa Européia em prol das Políticas de Desenvolvimento”, foi publicado o primeiro Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento (RED), sob o título Vencendo a Fragilidade na África Subsaariana.¹ O relatório explora a fragilidade do Estado na África subsaariana, bem como formas de fortalecer as sociedades vulneráveis, de modo a permitir o desenvolvimento sustentável e progredir no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

O relatório deste ano concentra-se na proteção social. Em muitos aspectos, trata-se de uma continuação natural do RED 2009, porque a proteção social pode desempenhar um papel crucial na redução da vulnerabilidade e no fortalecimento da população, bem como na promoção do desenvolvimento pró-pobre.

Isto é ainda mais crucial quando se considera que, faltando menos de cinco anos para o fim do prazo, em 2015, ainda temos algum caminho a percorrer em matéria dos ODM relacionados à pobreza. Apesar do progresso em muitas áreas, como educação e acesso à água, e do

fato de dezenas de milhões de pessoas terem sido retiradas da pobreza na Ásia e na América Latina, ainda há muito a ser feito. Esta é a situação particularmente na África subsaariana, região mais pobre do mundo. Embora a pobreza extrema tenha caído de 58 por cento, em 1990, para 51 por cento, em 2005, devido ao crescimento populacional, o número de pobres aumentou de 296 para 388 milhões.

Benefícios Sociais

O que exatamente é a proteção social? A definição utilizada para os fins deste relatório é que a proteção social é um conjunto específico de ações públicas — através da seguridade social, assistência social e esforços de inclusão social — que combatem as vulnerabilidades que as pessoas podem vir a enfrentar durante suas vidas.

É bastante simples ver que os benefícios de proteção social beneficiam os destinatários diretos de tal assistência. Suas vantagens, porém, vão muito além disso. Os mecanismos de proteção social ajudam a não somente a reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos (e, por conseguinte, das comunidades a que pertencem), mas também ajudam a promover o desenvolvimento e o crescimento econômico.

Isto acontece, em parte, porque os programas de proteção social ajudam a garantir que o desenvolvimento logrado em tempos de bonança não seja desfeito durante épocas ruins. A proteção social também

1. O RED 2009 foi redigido por uma equipe interdisciplinar, sob a tutela do Instituto Universitário Europeu em Florença, e foi amplamente divulgado. A presente escritora foi a autora líder da equipe.

pode atuar como “estabilizador automático”, transferindo uma determinada quantidade de riqueza para os necessitados e estimulando a demanda em períodos de desaceleração da atividade econômica. De fato, as evidências sugerem que os países com uma proteção social eficaz tendem a ser mais resistentes a crises e choques econômicos.

Ao garantir que as necessidades básicas das pessoas mais vulneráveis são atendidas, a proteção social ajuda a quebrar o ciclo vicioso, em que a pobreza acaba gerando mais pobreza. Como expressão de solidariedade inter-classe, a proteção social também ajuda a reduzir as revoltas e conflitos sociais. Ela pode ajudar a facilitar a estruturação do Estado, promovendo justiça social e, portanto, fazendo valer o contrato social entre o Estado e seus cidadãos.

Modelos Africanos

A proteção social é muitas vezes considerada um luxo que só as sociedades ricas podem pagar; assim, muitas pessoas nem sequer ficam sabendo que a proteção social, principalmente informal, tem raízes profundas na África. Na realidade, quase todos os países da África subsaariana têm algum tipo de mecanismo de proteção social.

Em parte graças aos esforços da União Africana, na última década tem havido um progresso expressivo na agenda de proteção social africana. Por exemplo, um grande número de países Africanos — incluindo África do Sul, Lesoto, Namíbia, Quênia e Suazilândia — tem programas de transferência de renda, tais como pensões por idade e benefícios voltados para as crianças.

Isto implica que as iniciativas de promover a proteção social não devem ver a África como uma espécie de “tabula rasa” — devem, sim, considerar e ampliar os mecanismos e programas existentes.

Além disso, há muito espaço para aprendizado mútuo. Os países africanos podem aprender com as experiências uns dos outros, bem como outras experiências bem-sucedidas de proteção social nos países em desenvolvimento na América Latina. Existe até mesmo a oportunidade dos países africanos aprenderem com as experiências divergentes realizadas na Europa.

Reconhecendo a importância deste tipo de aprendizado mútuo, nós reunimos e avaliamos estudos de caso do mundo inteiro

para fins do RED; concluímos que, munida de certas pré-condições (compromisso político, viabilidade financeira e capacidade administrativa), a proteção social é viável em muitos contextos de desenvolvimento.

Ter Visão de Longo Prazo

Ao considerar a proteção social, que tende a proporcionar às pessoas um apoio temporário em tempos de necessidade, é tentador focarmos principalmente nos resultados imediatos, de curto prazo. Mas para a proteção social atingir todo o seu potencial e ter uma chance de ajudar a resolver problemas estruturais, ela precisa ser vista em um quadro temporal mais amplo e ser integrada a um arcabouço de políticas de longo prazo.

Na África subsaariana, no entanto, há uma série de obstáculos pelo caminho. Por um lado, a situação macroeconômica em muitos países africanos não é muito propícia a esse tipo de gasto social. A maioria dos países sofre de escassez de recursos disponíveis para custear a proteção social. Isto acontece, em parte, porque são países pobres — mas também porque não dispõem de mecanismos eficazes para a mobilização de recursos internos, como impostos.

A resolução deste problema exige a mobilização de mais recursos domésticos e a realocação dos gastos públicos.

Um levantamento das partes interessadas na África, realizado no âmbito do RED, descobriu que a maioria acredita que os governos africanos estavam comprometidos com a proteção social, apesar da cobertura ainda precisar ser melhorada. Isto é subsidiado pelo fato de que 15 países da África subsaariana incluem a proteção social em suas respectivas constituições. Este compromisso aparente deve facilitar a revisão das prioridades dos gastos públicos.

No curto prazo, e durante um período transitório, fontes externas de financiamento, como empréstimos e doações, podem ser usadas para pavimentar o caminho. No entanto, o estudo mencionado anteriormente revelou que a grande maioria das partes interessadas na África acredita que os programas de doadores externos carecem de acompanhamento pós-implementação, como capacitação e financiamento de longo prazo. Isto deve ser levado em conta pela União Européia e outros doadores. ■

Uma pesquisa realizada no contexto do Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento (RED) revelou que a grande maioria das partes interessadas na África acredita que os programas de doadores externos carecem de acompanhamento pós-implementação, como capacitação e financiamento de longo prazo.

por Rebecca Holmes e Nicola Jones,
Overseas Development Institute (ODI),
Londres

Programação da Proteção Social: a Necessidade de uma Lente de Gênero

Poucos programas de proteção social visam o empoderamento de mulheres e jovens do sexo feminino, ou a transformação das relações de gênero.

Em alguns casos, a única consideração de gênero é a inclusão das mulheres no grupo de beneficiários. Outros programas ignoram o gênero por completo.

Os desafios da implementação de programas, no entanto, também podem ter impactos negativos e não-intencionais sobre as mulheres e as relações de gênero. Devido a suposições sobre o que é “adequado” em termos do trabalho a ser realizado por mulheres e por homens e suas devidas remunerações, por exemplo, os homens ainda recebem salários médios mais altos e as mulheres dispõem de menos dias de trabalho em programas de obras públicas.

Quando os instrumentos de proteção social fazem parte de um pacote mais amplo de objetivos de políticas sociais e econômicas, eles são mais propensos a ajudar a transformar as relações de gênero entre homens, mulheres, meninos e meninas.

A proteção social é uma resposta cada vez mais popular à pobreza e à vulnerabilidade. Mas, apesar de décadas de evidências sobre as dimensões de gênero na pobreza e na vulnerabilidade, a integração do gênero à proteção vem sendo, na melhor das hipóteses, desigual. Muitos programas presumem que focar as mulheres irá, por si só, resolver a desigualdade de gênero. Embora este seja um primeiro passo importante, o papel do gênero na proteção social é mais complexo. A promoção da igualdade de gênero é muitas vezes um objetivo secundário ou indireto do programa, e a proteção social muitas vezes reforça o papel tradicional das mulheres e meninas e dos homens e meninos.

Poucos programas valeram-se do potencial de transformação das relações de gênero, que poderiam vir a melhorar o impacto dos programas contra a pobreza e a vulnerabilidade. Este artigo resume os resultados de estudos preliminares e plurinacionais na África, Ásia e América Latina, em relação à incorporação do gênero na concepção e implementação de uma vasta gama de instrumentos de proteção social.¹

Concepção de Programas Sensíveis ao Gênero

Até a presente data, políticas e programas de proteção social, vêm enfocando riscos econômicos e vulnerabilidades. Pouca atenção tem sido dada às dimensões sociais do risco e da vulnerabilidade, como a desigualdade de gênero, discriminação social e relações de poder desiguais. Para muitas populações pobres e marginalizadas, as fontes de vulnerabilidade social são muitas vezes tão — ou até mais — importantes do que pressões e choques econômicos; configuram barreiras para a subsistência sustentável e o bem-estar geral. Além disso, os riscos econômicos e sociais referentes ao gênero são, muitas vezes, numerosos e sobrepostos — resultando em situações de pobreza e vulnerabilidade crônicas ao longo de toda a vida e, potencialmente, de uma geração para outra.

Poucos programas de proteção social visam o empoderamento de mulheres e jovens do sexo feminino, ou a transformação das relações de gênero. Em alguns casos, a única consideração de gênero é a inclusão das mulheres no grupo de beneficiários. Outros programas ignoram o gênero por completo. Essa marginalização da igualdade de gênero resultou em uma conceitualização restrita de vulnerabilidades de gênero e um foco no apoio às tarefas domésticas tradicionalmente atribuídas às mulheres (por exemplo, como destinatárias de transferências de renda).

Outros programas limitam sua participação econômica a setores com baixo crescimento e em oportunidades limitadas de renda, ao invés de promover competências e oportunidades em setores de crescimento melhor remunerados.

Na verdade, poucos têm priorizado a transformação das relações intra-familiares como parte de sua concepção, de modo a garantir que cada vez mais os benefícios e a renda sejam alocados de forma igual, ou para combater as desigualdades na tomada de decisão, posse ou divisão do trabalho domiciliar.

Dito isto, características sensíveis ao gênero podem ser encontradas em vários programas de proteção social. Uma pesquisa feita pelo Overseas Development Institute revelou várias destas características em programas de transferência de renda e de ativos em Bangladesh, Gana e no Peru, programas de obras públicas na Etiópia e Índia, e serviços sociais subsidiados no México.

Transferências de renda e ativos sensíveis ao gênero incluem:

- Prestar apoio ao acesso das meninas e mulheres a serviços de educação e saúde, particularmente durante a gestação e amamentação.
- Ligar os beneficiários a serviços e programas complementares, que visam fazer face aos riscos sociais através da conscientização sobre a violência de

1. Ver <<http://www.odi.org.uk/work/projects/details.asp?id=1020&title=gender-vulnerability-social-protection>> para obter acesso aos relatórios nacionais e sínteses compiladas pelo ODI e seus parceiros.

gênero e da promoção do acesso à documentação civil.

- Promover a participação e liderança das mulheres em nível comunitário, através do treinamento de mulheres como facilitadoras na comunidade, para que atuem como um elo entre os executores e os beneficiários.

As características sensíveis ao gênero das obras públicas incluem:

- Promover a participação das mulheres, através de quotas, e a igualdade de salários nas atividades econômicas.
- Fornecer acolhimento para as crianças e horários de trabalho flexíveis para as mulheres, devido às suas responsabilidades domésticas e familiares.
- Prestar transferências diretas de alimento ou dinheiro para mulheres grávidas ou lactantes nas famílias mais necessitadas, em vez de trabalho manual assalariado.
- A criação de ativos comunitários que reduzam a pobreza temporal das mulheres, como o desenvolvimento de fontes de lenha e de captação de água perto das aldeias, ou compensações pela escassez de trabalho característica das famílias chefiadas por mulheres, usando o trabalho em obras públicas para apoiar o trabalho agrícola realizado em terras pertencentes às próprias famílias.
- A participação das mulheres nas discussões comunitárias sobre o programa.

Traduzindo o conceito em execução

É de se esperar que o histórico da integração de gênero na concepção de programas tenha tido impactos positivos e negativos sobre a igualdade de gênero, uma vez que os programas não são implementados em um vácuo — eles interagem com condições e sistemas socioeconômicos, institucionais e culturais pré-existentes.

Em nível individual, os programas de obras públicas têm gerado importantes oportunidades econômicas para as mulheres, e muitas vezes lhes conferem maior renda, oferecendo salários equitativos e oportunidades iguais de acesso a modalidades melhor remuneradas e menos abusivas de trabalho.

Os desafios da implementação de programas, no entanto, também podem ter impactos negativos e não-intencionais sobre as mulheres e as relações de gênero. Devido a suposições sobre o que é “adequado” em termos do trabalho a ser realizado por mulheres e por homens e suas devidas remunerações, por exemplo, os homens

ainda recebem salários médios mais altos e as mulheres dispõem de menos dias de trabalho em programas de obras públicas. Na Etiópia e Índia, o provimento efetivo de estruturas de acolhimento a crianças, como creches é raro, apesar de tais estruturas fazerem parte do projeto do programa. Em Bangladesh, Etiópia e Índia, muitas mulheres só podem acessar sua renda através de seus maridos, porque não têm suas próprias contas bancárias ou porque as atitudes culturais restringem a possibilidade de irem ao mercado. Assim, as atitudes sócio-culturais predominantes, combinadas com capacidades e conhecimentos limitados entre os agentes do programa, significam que os aspectos de gênero do programa raramente são priorizados — ou mesmo realizados.

Na dimensão domiciliar, uma vasta gama de intervenções de proteção social tem ajudado as famílias participantes a melhor atender às suas próprias necessidades básicas e imediatas. Elas ajudam as mulheres a satisfazerem suas necessidades práticas, dada a responsabilidade pela gestão do lar.

O impacto intra-domiciliar da proteção social, no entanto, tem sido misto. As intervenções têm apoiado a escolaridade e a nutrição das crianças, mas o impacto sobre as relações entre homens e mulheres em nível domiciliar é mais complexo. No Peru, por exemplo, a participação das mulheres no programa — e em atividades complementares, tais como reuniões de conscientização — aumentou sua mobilidade mas, em alguns casos, também agravou sua pobreza temporal. Em outros lugares, alguns programas têm criado ou agravado as tensões nos domicílios, especialmente quando a participação significa uma mudança no papel ou responsabilidades da mulher.

No México e no Peru, a oposição masculina começou a diminuir, à medida que os homens passaram a enxergar os benefícios do programa. No Peru, a ligação das beneficiadas a programas complementares e o visível fortalecimento da liderança das mulheres na comunidade têm sido fundamentais para reduzir a violência de gênero e fomentar mudanças na divisão dos afazeres domésticos. Isto se dá principalmente entre a geração mais jovem, com os homens assumindo mais tarefas domésticas quando as mulheres comparecem às reuniões do programa.

Em nível comunitário, as mulheres relatam que sua participação em programas de proteção social tem aumentado a participação de suas famílias nas atividades informais da comunidade. Mas as evidências sugerem que, até agora, isto tenha tido um impacto limitado sobre a participação das mulheres nas estruturas de governança dos programas ou nas reuniões comunitárias e tomadas de decisão.

Normas culturais e sociais ainda impedem que as mulheres participem ativamente na tomada de decisões em nível comunitário. As mulheres também são excluídas quando as reuniões são realizadas em horários incompatíveis com suas responsabilidades domésticas.

Conclusões e Recomendações de Políticas

Até o momento, o enfoque de gênero nas políticas e programas de proteção social tem sido desigual, em parte devido à complexa dinâmica da economia política. Para resolver isso, e dada a natureza multidimensional da pobreza e da vulnerabilidade, as políticas e programas de proteção social devem ser subsidiados por uma análise clara das vulnerabilidades econômicas e sociais referentes ao gênero.

Programas de proteção social com ligações fortes e bem coordenadas a programas e serviços complementares são, portanto, fundamentais. Quando os instrumentos de proteção social fazem parte de um pacote mais amplo de objetivos de políticas sociais e econômicas, eles são mais propensos a ajudar a transformar as relações de gênero entre homens, mulheres, meninos e meninas. Fortes ligações são necessárias, por exemplo, entre os serviços de saúde geral e reprodutiva, desenvolvimento social e conscientização de direitos, acesso a crédito e à formação profissional.

Até o momento, a aplicação de componentes de gênero aos programas de proteção social tem sido fraca, minando o potencial da concepção de programas sensíveis ao gênero. Enfrentar este desafio requer mais atenção aos fatores da economia política, capacitação específica e contínua para os executores dos programas e a conscientização dos participantes sobre objetivos de gênero do programa. Também é fundamental promover o aprendizado interno e o intercâmbio internacional de práticas promissoras na concepção e execução sensíveis ao gênero. ■

por Ashok Pankaj,
Institute for Human Development,
Nova Deli

Mudando a Face do Desenvolvimento na Índia: a Experiência do NREGA

Há muitos gargalos relacionados à implementação do MGNREGA, mas as perspectivas futuras beneficiam-se do fato do direito ao trabalho ter adentrado o imaginário popular.

O programa conta com pleno consenso político, a sociedade civil está crescendo e as instituições locais estão respondendo.

Além de proporcionar segurança para a subsistência, o MGNREGA conseguiu criar um grande número de ativos comunitários, que podem vir a ter efeitos multiplicadores. Alguns estudos demonstram que os efeitos multiplicadores dos sistemas de garantia de emprego são maiores do que os das transferências de renda.

O crescimento pós-reforma e a trajetória de desenvolvimento da Índia têm sido marcados por um descompasso entre o crescimento, por um lado, e emprego, renda e igualdade por outro. Enquanto o PIB per capita cresceu mais rapidamente no período pós-reforma do que no período antes das reformas (o orçamento de 1991 é considerado como o início do período de reforma), a renda e as desigualdades regionais e setoriais aumentaram. A elevada taxa de crescimento do PIB não foi acompanhada por um crescimento correspondente na criação de empregos. Há também questões de transformação estrutural.

O elevado crescimento dos setores secundário e terciário não é correspondido por um crescimento no setor primário, que absorve a maior parte da força de trabalho e da população. O setor agrícola até registrou um crescimento negativo em alguns anos, durante a fase de reforma.

As consequências sociais e políticas desse crescimento são muito mais graves. Além de causar descontentamento nos segmentos da população negligenciados pelo crescimento, há consequências ainda mais graves, como política instável e conflitos sociais violentos. O Ato Nacional de Garantia de Emprego Rural, de 2005, apropriadamente rebatizado de Ato/Sistema Nacional Mahatma Gandhi de Garantia de Emprego Rural (MGNREGA/S, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act/Scheme*),¹ é uma tentativa de resolver algumas destas questões.

Este artigo argumenta que o MGNREGA/S não é meramente um programa de segurança dos meios de sobrevivência, mas uma nova abordagem para o desenvolvimento. Ela consagra o princípio de que a garantia mínima de subsistência é um direito inegociável de desenvolvimento democrático dos cidadãos, qualquer que seja o tipo de desenvolvimento. Há muitos gargalos relacionados à implementação,

mas as perspectivas futuras beneficiam-se do fato do direito ao trabalho ter adentrado o imaginário popular. O programa conta com pleno consenso político, a sociedade civil está crescendo e as instituições locais estão respondendo.

Cobertura e escala de operação

O sistema tem uma cobertura massiva e suas obras públicas são algumas das maiores do mundo. O sistema estende o direito a toda a população rural, que representa 72 por cento da população total (segundo o censo de 2001). Em um estado como Bihar, esse percentual sobe para 90 por cento da população. Cerca de 38 por cento de todas as famílias rurais foram empregadas em 2009-10. Esse número subiu de 15,25 por cento, em 2006-07, para 38,17 por cento, em 2009-10.

Boa Segmentação Através da Auto-Focalização

A má segmentação dos benefícios tem sido uma das principais desvantagens dos programas de redução da pobreza e de assistência social na Índia. Este sistema baseia-se no princípio da auto-focalização — e a abordagem tem funcionado bem. A maioria dos dias de trabalho foi direcionada às famílias da *Scheduled Caste* (SC) e da *Scheduled Tribe* (ST) e às mulheres.

A concentração da pobreza é mais elevada entre os domicílios da SC e da ST. Cerca de 50 por cento dos dias de trabalho no âmbito do sistema são preenchidos por mulheres trabalhadoras, apesar desta participação variar por estado.

Segurança de Renda para as Famílias

A renda salarial do MGNREGS é parte significativa do rendimento anual das famílias beneficiadas. Isso equivale a 19 por cento em estados como Rajasthan, Himachal Pradesh, Bihar e Jharkhand (média dos quatro estados). O valor varia entre os diferentes estados e famílias, dependendo do número de pessoas-dia e da disponibilidade de outras fontes de renda.

1. Mahatma Gandhi teve a visão de reconstruir uma Índia independente, com base no direito ao trabalho e na autonomia republicana dos municípios.

Redução do Endividamento e da Migração:

A incidência de endividamento é enorme nas zonas rurais. Um estudo de trabalhadores do MGNREGS em Bihar mostra que, em 2006, cerca de 38 por cento destes domicílios estavam endividados; em 2008, apenas 31,37 por cento deles permaneciam endividados. A proporção de famílias endividadas caiu em cerca de sete pontos percentuais em dois anos (Pankaj, 2008: 130).

Vários estudos sugerem que o MGNREGS resultou em menores pressões e uma migração sazonal reduzida. A migração de famílias beneficiadas diminuiu cerca de 12 pontos percentuais, entre 2006 e 2008, em Bihar (Pankaj de 2008: 132). Tendências semelhantes foram observadas em outros estados. Além disso, os trabalhadores ficam mais satisfeitos quando trabalham em seus próprios municípios. Até mesmo a poupança dos trabalhadores do MGNREGS eram maiores, já que não há custos referentes à procura por trabalho.

Impactos em Nível Macro/Comunitário

Os impactos em nível comunitário ainda não foram de fato registrados, mas existem algumas indicações de que o sistema de garantia de emprego tem conseguido atingir seus objetivos em nível macro. Um enorme número de ativos comunitários está sendo construídos, geralmente relacionados à conservação e coleta de água e conectividade rural, abrangendo todos os municípios do país. Existem preocupações sobre a qualidade dos ativos que estão sendo criados, sua durabilidade e o controle setorial dos benefícios. Mas muitos projetos de coleta e conservação de água visam aumentar a quantidade de terras cultiváveis e aumentar a produtividade agrícola em áreas de baixa irrigação. Os agricultores incapazes de investir no desenvolvimento da terra estão recebendo ajuda para tornar suas terras cultiváveis.

Em vários locais, o aumento da conectividade rural vem tendo muitos efeitos. Além de baixar o custo do transporte, aumenta ligações rurais-urbanas e ajuda a população rural a garantir preços melhores para seus produtos agrícolas.

O empoderamento das mulheres é outro grande impacto social do programa. Um estudo sobre mulheres trabalhadoras

em quatro estados do norte mostra que o MGNREGS vem tendo efeitos de empoderamento entre as mulheres trabalhadoras, em nível individual e comunitário (Pankaj e Tankha, 2010). No nível individual, há três efeitos importantes: (i) efeitos sobre renda-consumo, (ii) efeitos intra-familiares (maior participação das mulheres na tomada de decisões), e (iii) ampliação das capacidades e das escolhas. No nível comunitário, a elevada participação das mulheres no âmbito do MGNREGS, além de lograr a paridade salarial entre homens e mulheres, ajuda a corrigir as condições enviesadas do mercado de trabalho. A participação das mulheres nos gram sabha (conselhos de aldeia) e sua adesão expressiva às obras públicas terão vários outros efeitos. A introdução do que é conhecido o “sistema de parceria” feminina tem sido favorável às mudanças nas relações de gênero: para os trabalhadores do sexo masculino, é uma experiência totalmente nova trabalhar sob uma companheira do sexo feminino.

Dificuldades e Desafios

Há dificuldades e desafios no cumprimento dos principais objetivos da MGNREGS. O programa ainda não é impulsionado pela demanda e orientado pela sociedade civil. Na maioria dos estados, o emprego é oferecido conforme há disponibilidade de trabalho e a burocracia local controla a execução. O número pequeno de pessoas-dia não decorre da ausência de demanda por emprego, mas da incapacidade das agências de execução de gerar empregos quando ocorre a demanda. Além disso, a pensão por desemprego que completa o ciclo do direito não está sendo paga porque as disposições baseadas na demanda não estão funcionando, e por causa do controle por parte da burocracia, responsável pelo pagamento da pensão. Outros fatores por trás do usufruto modesto do direito são: a conscientização limitada entre as famílias pobres, mecanismos de reclamação ineficazes e mobilização insuficiente por parte da sociedade civil.

Perspectivas: Transferência de Renda Versus Garantia de Emprego

Se o objetivo principal do MGNREGS é fornecer uma garantia mínima de subsistência para as famílias pobres, será que a transferência de renda seria uma

opção melhor? Os argumentos a favor da transferência de renda são fortalecidos pelas deficiências na execução. Certamente, é mais fácil fornecer renda uma mínima através da transferência de renda do que através de um programa de empregos.

O MGNREGS, no entanto, não é meramente um programa de segurança dos meios de sobrevivência, embora este seja o principal objetivo da lei. O contexto, o aumento da renda, a desigualdade regional e setorial com elevado crescimento do PIB e os seus outros objetivos em nível macro vão muito além de uma mera transferência de renda. Trata-se de uma nova abordagem para o desenvolvimento. Além de proporcionar segurança de subsistência, a lei conseguiu criar um grande número de ativos comunitários, que podem vir a ter efeitos multiplicadores.

Alguns estudos demonstram que os efeitos multiplicadores dos sistemas de garantia de emprego são maiores do que os das transferências de renda. Maior participação da comunidade no desenvolvimento local, fortalecimento das instituições locais e a participação das mulheres através do empoderamento também são consequências inteiramente novas.

Apesar das dificuldades e dos desafios envolvidos na execução de um programa tão vasto, as perspectivas futuras dependem dos seguintes fatores:

- O direito ao trabalho adentrou o imaginário popular.
- O programa conta com um consenso político sem precedentes.
- A sociedade civil está usufruindo da plena realização de seus direitos.
- As instituições locais têm começado a responder à demanda.

Narayana N. S. S., Kirit Parikh e T. N. Srinivasan (1988). *Rural Works Programmes in India: Costs and Benefits.* *Journal of Development Economics, Vol. 29, pp. 131-156.*

Pankaj, Ashok (2008). *Processes, Institutions and Mechanisms of Implementation of NREGA: Impact Assessment of Bihar and Jharkhand.* Nova Deli, Institute for Human Development.

Pankaj, Ashok e Rukmini Tankha (2010). *'Empowerment Effects of the NREGS on Women Workers: A Study in Four States,' Economic and Political Weekly 45 (30), 45-55.*

por Katharine Vincent,
Programa Regional conta a Fome e a
Vulnerabilidade, Johannesburgo

Inovações na Administração de Programas de Proteção Social

O Programa Chile Solidario tem um dos mais antigos e mais abrangentes sistemas integrados de gestão da informação, no âmbito dos programas de proteção social.

O país Maurício está realizando uma reforma institucional para passar a “gerenciar seus programas de assistência social de forma integrada, visando melhorar o desempenho de tais programas, facilitando uma análise econômica, políticas de monitoramento mais eficazes e a adoção de uma abordagem mais unificada para o bem-estar, de modo a reduzir vazamentos e tratar de problemas de subcobertura” (Sooben, 2010).

Agora que os impactos positivos sobre o desenvolvimento das transferências de renda foram inequivocamente comprovados por evidências de uma variedade de sistemas ao redor do mundo e a implementação está em plena expansão, em muitos casos, a atenção está se deslocando no sentido de garantir a transparência, eficiência e eficácia na administração.

O painel de informações sociais e sistemas de prestação ouviu as apresentações de três países que estão em diferentes fases de implementação de seus sistemas abrangentes de informações sociais. O debate incidiu sobre as lições e experiências aprendidas até a data.

Experiências dos Países

O Programa Chile Solidario tem um dos mais antigos e mais abrangentes sistemas integrados de gestão da informação, no âmbito dos programas de proteção social.

Concebido como uma “ponte” para conectar as famílias extremamente pobres e vulneráveis a uma variedade de iniciativas e serviços sociais, bem como reforçar suas capacidades de inclusão social, o Chile Solidario concentra-se em garantir a “inclusão” nas estruturas administrativas e no provimento de fácil acesso a informações sobre uma ampla gama de programas que possam vir a facilitar a saída das pessoas da pobreza. Assim, o sistema interligado, com base em uma infra-estrutura modular, permitiu que vários conjuntos de dados fossem integrados e tornados acessíveis por departamentos governamentais em vários níveis: municípios, províncias e regiões, assim como por aqueles que fornecem uma variedade de serviços públicos.

Todo cidadão chileno tem um número de identidade nacional e o módulo de identificação do sistema integrado de informação acessa essas informações no serviço de cadastro civil.

O módulo contém informações pessoais (nome, idade, sexo, endereço) que, juntamente com os dados sociais e demográficos que formam a base da Ficha de Proteção Social chileno, são utilizadas na focalização, lançando mão dos critérios de vulnerabilidade multidimensional preferidos pelo Chile.

Consequentemente, o sistema é conhecido como Sistema Integrado de Informações Sociais (SIIS), e envolve mais do que apenas um único cadastro de beneficiários efetivos. É provável que seja de interesse dos países que se movem em direção a uma abordagem mais integrada da elaboração de programas com base em critérios de pobreza multidimensional, e que elaboram um sistema de prestação que possa facilitar o apoio pró-ativo do governo e a coordenação dos programas.

O SIIS foi desenvolvido como um sistema modular e interoperável, usando ferramentas de software de código aberto que limitam os custos globais de desenvolvimento e licenciamento. Assim, ele também é altamente suscetível à ampliação, por um custo relativamente baixo (sobre projeto e abordagem, ver Salas Portuguese, 2010) e, potencialmente, à customização, no contexto da colaboração Sul-Sul.

O sistema de proteção social das Ilhas Maurício abrange uma variedade de programas de transferência de renda (principalmente um sistema básico de pensões), complementados por políticas ativas para o mercado de trabalho. As Ilhas Maurício estão realizando uma reforma institucional para passar a “gerenciar seus programas de assistência social de forma integrada, visando melhorar o desempenho de tais programas, facilitando uma análise econômica, políticas de monitoramento mais eficazes e a adoção de uma abordagem mais

unificada para o bem-estar, de modo a reduzir vazamentos e mitigar problemas de subcobertura” (Sooben, 2010).

Neste contexto, o país caminha para um sistema de cadastro único para a gestão dos programas de assistência social prestados pelos diversos departamentos governamentais. Atualmente, todos os cidadãos mauricianos recebem um número de identificação nacional quando nascem e quando atingem a maioridade, recebem um cartão. Porém, os departamentos encarregados da assistência e da proteção social usam seus próprios bancos de dados para gerenciar os beneficiados de seus programas.

A recente re-estruturação da administração central catalisou o debate sobre um cadastro único, que vem ocorrendo simultaneamente à decisão de mudar o método escolhido de focalização, da verificação de renda para o uso de um conjunto de outras variáveis além da renda, lançando mão de diferentes abordagens para atender as necessidades das diferentes populações. Por exemplo, espera-se que a nova abordagem permita que o Ministério da Previdência Social identifique os beneficiados de forma mais eficaz e promova a proteção social de grupos vulneráveis como os idosos, crianças e deficientes.

Um novo ministério, o Ministério da Integração Social, será responsável por indivíduos em categorias de necessidades mais transitórias — tais como as pessoas em idade de trabalhar que estejam temporariamente desempregadas — melhor atendidas pelos programas de capacitação. O Ministério da Seguridade Social do Maurício já dispõe de uma rede eletrônica para o cadastro dos beneficiários — estes cadastros são facilmente acessíveis por via eletrônica, a partir de qualquer um dos escritórios locais espalhados por toda a ilha.

Uma vez que o gabinete concorde com as alterações propostas para a segmentação e para as reformas institucionais, o cadastro único poderá ser disponibilizado para outros órgãos do governo, de modo a reduzir a duplicação, tratar de problemas de subcobertura e garantir um melhor encaixe entre os programas.

Devido ao tamanho da sua população, a Índia é o país que tem o maior caminho a percorrer. Porém, o programa de identificação acabou de ser lançado e os primeiros cidadãos receberam seus números universais de identificação (UID, Universal ID Number) já no final de setembro de 2010, dentro do cronograma estipulado de 18 meses, a partir de agosto de 2009. Estima-se que mais 600 milhões de pessoas sejam registradas nos próximos cinco anos. O Projeto do UID (conhecido atualmente por Aadhaar) está sendo visto como um componente crítico da abordagem da Índia para lograr o crescimento inclusivo. A prova de identidade é um primeiro passo no acesso a serviços públicos; também é primordial na capacitação e no incentivo à responsabilização.

A motivação desta iniciativa decorre em grande parte da dificuldade que muitos cidadãos pobres e vulneráveis enfrentam para provar sua identidade, sem a qual não são capazes, na maioria das vezes, de acessar os serviços aos quais têm direito. O benefício secundário é o aprimoramento do cadastro, tornando-o muito mais eficiente, fazendo com que o provimento de serviços públicos seja mais custo-efetivo para o governo e para os beneficiários. Isto vale para as iniciativas mais universais, bem como para os programas segmentados e transferências condicionadas de renda (ver Mukherjee, 2010).

O governo indiano aprovou a verificação de identidade conhecida como “Know Your Resident” (“Conheça o seu Residente”) como sendo suficiente para uso, pelos bancos, para atender às regras de “Know Your Customer” (“Conheça seu Cliente”). Aqueles que têm um UID podem solicitar uma conta bancária e receber os pagamentos em qualquer mini-caixa rápido do país. Este é um benefício significativo para a prestação efetiva de renda em um país um com infra-estrutura (agências bancárias e correios) precária para a transferência física de renda.

Assim, um bônus desta iniciativa é facilitar o acesso aos serviços financeiros e bancários para aqueles que, até então, não se beneficiavam da inclusão bancária. Para diminuir os custos potenciais do

Na Índia, o Universal ID (conhecido atualmente por Aadhaar) está sendo visto como um componente crítico da abordagem da Índia para lograr o crescimento inclusivo.

A prova de identidade é um primeiro passo no acesso a serviços públicos; também é primordial no empoderamento e no incentivo à transparência pública.

sistema de UID, não são emitidos cartões — apenas um número — e os dados biométricos de impressão digital no sistema são usados nas verificações de elegibilidade para receber pagamentos.

Diferente do Chile, a Índia decidiu usar somente o cadastro único (que é voluntário para todos os indianos), com cinco atributos pessoais, com o único propósito de provar a identidade. Os números de UID dos candidatos podem ser autenticados através da verificação da inclusão em vários bancos de dados de beneficiados, para mitigar erros de inclusão e de exclusão. O cadastro no sistema do UID pode ser feito em qualquer ponto designado, incluindo bancos, seguradoras e departamentos governamentais.

Questões Emergentes e Lições para Outros Países do Sul

Um sistema de gestão de informações com base em um cadastro único é a forma mais eficaz de reduzir muitos dos custos administrativos dos programas de proteção social. Caso outros países tenham interesse, já existem inúmeras e ricas experiências em todo o mundo, assim como grandes oportunidades de aprendizado Sul-Sul.

Um dos maiores obstáculos para a instituição de um cadastro único em muitos

países do sul africano é a falta de um sistema nacional de identidade que, no mínimo, rastreie e conecte informações sobre nascimentos e óbitos. A Suazilândia, por exemplo, com uma população relativamente pequena, decidiu introduzir um número de identificação pessoal (PIN, Personal Identification Number) após a decisão do Rei de introduzir uma pensão por idade.

O fato dos beneficiados já não terem um PIN levantou dúvidas sobre a elegibilidade e levou a erros de inclusão e exclusão. Claro, se tal sistema nacional de identidade for lançado ao mesmo tempo que uma transferência categórica de renda, como uma pensão por idade, por exemplo, isto pode fornecer um incentivo perverso para a falsificação de informações, caso o cruzamento de dados e atributos biométricos não sejam incorporados à iniciativa.

Chile e Ilhas Maurício não tiveram que lidar com esse desafio, ao implementar / considerar o cadastro único, mas o fato da Índia ter o objetivo de registrar 600 milhões de pessoas nos próximos cinco anos mostra que este obstáculo está longe de ser intransponível. E, claro, uma vez que o sistema exista, ele trará benefícios além da esfera de proteção social, como a manutenção do cadastro eleitoral.

Outro grande obstáculo do cadastro único, que o Maurício deverá enfrentar nos próximos meses, é a potencial relutância de outros ministérios e departamentos governamentais em abandonar suas próprias bases de dados e sistemas de gestão da informação, o que sugere a necessidade de uma política clara sobre lobby e incentivos. Embora pareça perverso que as agências de serviços civis orientadas para o cidadão civil sejam incapazes de ver os benefícios mais amplos de tal cadastro, muitas vezes sua maior preocupação é com seus próprios sistemas pré-existentes. A decisão pela mudança só pode vir de cima, e ministérios da área de serviços sociais tipicamente têm menor influência junto ao executivo, então o mundo vai prestar muita atenção à maneira como o Ministério de Seguridade Social mauriciano irá negociar neste terreno potencialmente turbulento.

As perguntas que se sucederam às apresentações do painel levantaram uma série de questões relacionadas à facilidade de criar um cadastro e/ou um número de identificação único (Maurício terá ambos). Não se prevê que questões de privacidade e de gestão de informações pessoais constituam grande problema no Chile, já que o país tem uma longa história de coleta de dados.

No Maurício, a lei de proteção de dados recentemente promulgada garante que o responsável pelos dados tenha de aprovar a transferência de qualquer dado, inclusive entre departamentos. A autoridade encarregada pelo UID na Índia vem trabalhando para resolver questões de privacidade: uma consulta à autoridade suscita apenas uma resposta de “sim” ou “não” quanto a se a pessoa é quem diz ser; não aparecem detalhes e, portanto, não há invasão de privacidade.

Assegurar a facilidade, bem como a precisão do cadastro de endereços também foi levantado como um problema, dada a mobilidade da população e a frequente incapacidade dos indivíduos de comprovar o local de residência. No Chile, recai sobre o indivíduo o ônus da comprovação do local de residência e da atualização de seu cadastro quando mudar de endereço.

Isto é simples, já que todos os departamentos usam a mesma Ficha de Proteção Social para seus próprios fins. Na Índia, se a pessoa não puder comprovar seu endereço, suas informações serão ligadas ao seu “apresentador” (alguém que já tem um número de UID, ou Aadhaar, e que possa “garantir” a pessoa que pretende se cadastrar); assim, tem-se uma ideia aproximada de sua localização. Isso é importante, dado o amplo potencial do uso do UID em outros programas segmentados e baseados em direitos no futuro, sem mencionar outras oportunidades não-relacionadas. As discussões atuais têm evidenciado que ainda há alguma margem para o cometimento de fraude, através de um “apresentador conivente” ou do uso de documentos falsos. No entanto, uma pessoa só pode fingir sua identidade

uma vez, o que impede a criação de “identidades fantasmas” em larga escala.

A introdução de um sistema de informações baseado em um cadastro único tem seus desafios: exige investimentos financeiros, tecnologia, integração a outros departamentos governamentais (e parceiros do setor privado) para fins de provimento, bem como vontade política. Mas, no longo prazo, há benefícios claros em instituir-se uma administração mais eficiente e eficaz dos programas de proteção social, tanto para o governo quanto para os beneficiados.

O Chile é um dos países que lideram o caminho neste sentido, assim como o Brasil. Maurício e Índia estão logo atrás; muitos países que estão nos estágios iniciais da instituição de transferências de renda, como o Timor Leste, também já consideraram as vantagens de um cadastro único na redução dos custos.

Há uma série de experiências disponíveis para referência. Assim, nenhum país que esteja considerando tal estratégia deve sentir-se só nesta empreitada.

Para ver as apresentações, acesse: <http://pressroom.ipc-undp.org/about/3-day-workshop-on-social-protection/> .

- **Chile Solidario:** Rodrigo Alberto Salas Portuguez, Diretor-Adjunto de Desenvolvimento Institucional, FOSIS.
- **O Número de Identificação Único do Maurício e seus Avanços em Direção a um Cadastro Único:** Jayavadee Sooben, Secretário Adjunto Principal, Ministério da Seguridade Social, Solidariedade Nacional e Bem-Estar dos Idosos e Instituições de Reforma.
- **Índia, Número de Identificação Universal,** Anit Mukerjee, Pesquisador, NIPFP. ■

Para mais informações sobre os sistemas mencionados neste artigo, consulte:

Chile: <www.fosis.cl> e <<http://siis.mideplan.cl>> (Cadastro Único).

Maurício: <<http://www.gov.mu/portal/site/ssnssite/>>.

Índia: <www.uidai.gov.in>.

Combatendo a Pobreza na Índia: O Papel do Número de Identificação Único

por Anit Mukerjee,
Instituto Nacional de Políticas e Finanças
Públicas, Nova Deli

Em 28 de janeiro de 2009, foi criada a Autoridade do ID Único (UIDAI, Unique ID Authority), na forma de um “escritório anexo” à Comissão de Planejamento, incumbida da emissão de números de identidade aos moradores da Índia. Esta iniciativa tornou-se conhecida como projeto Unique ID Number (UID, Número de Identificação Único). O prazo para a introdução do número de UID era entre setembro e fevereiro de 2010, com a meta de conseguir 600 milhões de adesões voluntárias até 2014.

O primeiro marco já foi alcançado: os primeiros 10 números de UID foram emitidos para os residentes selecionados na remota aldeia tribal de Thembli, no estado de Maharashtra, em 29 de setembro de 2010. Os preparativos para a introdução do sistema de todo o país estão progredindo rapidamente.

Todo grande projeto dessa magnitude tem um contexto. O projeto UID tem suas raízes em uma percepção crescente dentre os formuladores de políticas — bem como nas conclusões de um corpo crescente de pesquisas empíricas — de que os benefícios das políticas e programas do governo não estavam alcançando as seções verdadeiramente pobres e marginalizadas da população.

Ao mesmo tempo, os recursos gastos em programas de proteção social eram maiores do que nunca: cerca de quatro por cento do PIB são gastos só pelo governo federal, em sistemas “carros-chefe” de saúde, educação, nutrição, alívio da pobreza e assim por diante.

Um dos obstáculos críticos para os pobres, no que diz respeito ao acesso a serviços públicos, é fornecer documentação para provar quem são. Também é difícil para o governo controlar se os benefícios dos sistemas de redução da pobreza são efetivamente pagos aos beneficiários. A missão principal do projeto UID é criar as condições para a prestação de serviços

e programas públicos melhores e mais eficientes, especialmente aqueles destinados a combater a pobreza e atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), provendo “um número de identificação único, ligado às informações demográficas e biométricas dos moradores, usadas para a identificação pessoal em qualquer lugar na Índia, no acesso a uma série de benefícios e serviços. O número (referido até aqui como “UID”) foi renomeado Aadhaar, cuja tradução é “base” ou “apoio”.¹

O UID fornece uma plataforma multiuso de inclusão. Foi reconhecido, durante um estágio inicial de conceituação do projeto, que a simples criação de um novo canal para as prestações de proteção social não resultaria em “inclusão” no longo prazo.

Evidências de vários estudos acadêmicos e relatórios sobre políticas apontam para a falta de acesso a instituições financeiras formais, como bancos, correios e seus intermediários diretos, como a principal razão por trás da pobreza e endividamento rurais.

Menos de 10 por cento das aldeias da Índia têm uma agência bancária situada dentro de um raio de cinco quilômetros. Os pobres rurais e os analfabetos sentem-se impotentes para se envolver com instituições bancárias; o primeiro obstáculo é a incapacidade de fornecer comprovante de identidade.

Para um trabalhador migrante e sua família, a falta de acesso a serviços financeiros significa que enviar dinheiro para casa é mais arriscado, além do fato de que o mercado financeiro informal cobra taxas de juros muito mais elevadas em suas operações financeiras.

Para que um programa de redução da pobreza de longo prazo seja bem sucedido, ele também tem de ser visto no contexto de uma estratégia de inclusão financeira. Desde o início, o projeto UID tentou incorporar uma abordagem de facilitação

Um dos obstáculos críticos para os pobres, no que diz respeito ao acesso a serviços públicos, é fornecer documentação para provar quem são.

A principal atribuição do projeto UID é criar as condições para uma melhor e mais eficiente prestação de serviços e programas públicos.

O UID da Índia, ou o Cadastro Único do Brasil, pode ser o primeiro passo para a instituição de mecanismos eficazes de atendimento a reclamações, frequentemente ignorados nas discussões de políticas sobre o crescimento inclusivo.

1. Ver <<http://uidai.gov.in>>.

O UID fornece uma plataforma multi-proposital de inclusão.

Os pobres rurais e os analfabetos sentem-se impotentes para se envolver com instituições bancárias; o primeiro obstáculo é a incapacidade de fornecer comprovante de identidade.

de micro-pagamentos. Isto inclui ajudar os moradores pobres a provar a sua identidade aos bancos com facilidade, reduzindo assim os custos de transação para os bancos que buscam servir as pessoas carentes.

Melhorias na prestação de serviços públicos, juntamente com a inclusão financeira, precisam de um terceiro fator: melhor prestação de contas (responsabilidade) e maior transparência no uso de recursos públicos. Sem um foco na governança, nem as estratégias de prestação de serviços públicos, nem estratégias de inclusão financeira serão capazes de realizar o tipo de mudanças sistêmicas intrínsecas para que aconteça o “grande empurrão” necessário para acabar com a pobreza e atingir os ODM dentro de um prazo realista.

No entanto, desde os anos 90, vários países vêm migrando independentemente para as estruturas legais de transparência de dados e normas de divulgação. Supondo que tais programas possam, efetivamente, identificar todos os beneficiados, o UID da Índia e o Cadastro Único do Brasil, bem como sistemas no Chile e em outros países latino-americanos, podem ser vistos com um passo certo na direção de melhores padrões de governança e de responsabilidade, contribuindo para uma governança aberta e transparente na prestação de serviços públicos.

Neste sentido, o UID da Índia, ou o Cadastro Único do Brasil, pode ser o primeiro passo para a instituição de mecanismos eficazes de atendimento a reclamações, frequentemente ignorados nas discussões de políticas sobre o crescimento inclusivo.

O UID compartilha algumas características com iniciativas como o Cadastro Único do Brasil e o Sistema Integrado de Información Social (SIIS), do Chile, mas difere na medida em que o número Aadhaar, de 12 dígitos, será usado em todos os sistemas e programas de governo; porém, o registro vai conter apenas informações demográficas e biométricas sobre a pessoa, e não dados sobre sua renda ou outros critérios multidimensionais de pobreza utilizados na segmentação.

Portanto, tem que ficar claro, desde o início, que o número de UID não consegue eliminar os erros de focalização. Se um programa de proteção social for projetado

para incluir somente aqueles abaixo de um determinado limiar de renda ou consumo (“linha da pobreza”), o número UID por si só não irá permitir a identificação de todos os beneficiários a ser incluídos. Mas uma vez que os beneficiados forem identificados através de outros métodos, o número UID (juntamente com a inclusão financeira) pode tornar o programa de proteção social mais eficiente, ligando os benefícios aos beneficiários e minimizando vazamentos.

Para tirar o máximo proveito do UID como plataforma de segmentação e prestação de serviços, informações sobre toda a rede de benefícios, transferências e renda do governo devem ser disponibilizadas, através da interconexão de todos os bancos de dados que, atualmente, encontram-se altamente fragmentados.

Isso é algo que precisa ser ponderado e há muito que aprender com os outros países do sul global.

Proteção Social Ligada ao UID para a Redução da Pobreza e o Alcance dos ODM

Um mecanismo de prestação de serviços públicos amplo e baseado no UID pautado pelo alcance dos ODM requer que vários elementos sejam incorporados à formulação de políticas. Nós delineamos algumas das oportunidades e desafios a seguir.

Benefícios Universais e Segmentados

Em princípio, os benefícios universais e homogêneos são mais fáceis de implementar do que benefícios altamente focalizados, com verificações e critérios de elegibilidade complexos.

Acredita-se, de forma geral, que doações universais seriam caras de implementar — mas o custo é atenuado pela auto-seleção e auto-direcionamento, permanecendo mais ou menos iguais. Os benefícios universais, no entanto, podem não ser politicamente justificáveis do ponto de vista de capital, então nos resignamos ao fato de que vivemos em um mundo em que a focalização é a norma e não a exceção.

Conforme mencionado anteriormente, os sistemas de cadastro único (incluindo o UID, que abrange mais do que o conjunto de beneficiários dos programas voltados para os pobres)² têm, por definição, certo nível de erro inato de focalização. Com melhor comunicação entre bancos de

2. O UID, na sua forma atual, “converge” dois regimes distintos previstos anteriormente: um Cadastro Nacional da População, no âmbito da Lei da Cidadania de 1955, e o projeto Número de Identificação Único para as famílias abaixo da linha da pobreza (ALP), do Departamento de Tecnologias da Informação. O UID está aberto para qualquer indivíduo que seja residente na Índia e que satisfaça o processo de verificação estabelecido pela UIDAI.

dados, no entanto, os erros de focalização podem ser moderados, até certo ponto. Os países menores, em estágios anteriores de concepção de um sistema de cadastro único, terão uma vantagem comparativa, porque poderão lançar mão das estratégias necessárias para que os erros de inclusão e exclusão sejam reduzidos na concepção das políticas de proteção social.

Lidando com os Lados da Procura e da Oferta na Prestação de Serviços

Na maioria dos países que estão atrasados no cumprimento dos ODM, a procura por serviços públicos supera a oferta. O inverso também pode acontecer — a oferta de serviços públicos pode ser muito superior à procura.

A razão por trás da primeira alternativa é óbvia: as pessoas exigem mais serviços públicos do que os países do Sul global podem fornecer, dadas as suas limitações orçamentárias e de capacidade. Por outro lado, há também casos de escolas públicas e centros de saúde vazios: pessoas tendo que pagar por serviços privados de saúde e educação devido ao baixo nível de qualidade do sistema público.

Uma das principais razões desta defasagem é a falta de dados. Os sistemas de governo são normalmente construídos e executados de acordo com um conjunto de normas que raramente levam em conta as necessidades reais. Por exemplo, na fase desde a idade pré-natal até a idade pré-escolar (0-6 anos), há pelo menos seis grandes programas mundiais relacionados direta ou indiretamente aos ODM 1-5, especialmente aqueles relacionados à saúde materna e infantil.

A identificação e o rastreamento das famílias que acessam os serviços públicos podem vir a ser alguns dos principais benefícios de um sistema baseado em UID na Índia. O rastreamento dos beneficiados e das transferências de benefícios através do canal financeiro (no caso do componente de transferência de renda do programa) independe da localidade.

Neste contexto, os sistemas de prestação de serviços baseados no UID podem gerar os dados necessários para identificar deficiências do programa, através do rastreamento dos beneficiados nos programas de saúde materna e infantil em todo o país.

No nível das políticas, também pode haver maior conscientização acerca do planejamento de prioridades, para melhor equilibrar a demanda e a oferta de serviços públicos.

Alavancando a Tecnologia para a Prestação Adequada de Serviços Públicos

Governos ao redor do mundo gastam somas consideráveis com sistemas conhecidos como “governo eletrônico”, ou “e-governance”. Na maioria dos casos, são criados sistemas diferentes para cada programa e, posteriormente, estes sistemas passam a operar como “silos”, sem uma visão abrangente de como tais sistemas podem funcionar juntos para alcançar melhores resultados no curto e longo prazo.

Depois de implantados, no entanto, eles se tornam elefantes brancos, com os seus próprios protocolos de gerenciamento de banco de dados, e lentamente vão se tornando redundantes devido à falta de “interoperabilidade”, isto é, os dados passam a não ser mais compatíveis com outros sistemas rodando em diferentes plataformas.

É importante entender que a burocracia governamental gera diferentes tipos de dados, principalmente orçamentários e administrativos.

Os sistemas de dados, no entanto, raramente registram transações com um nível de detalhe que seja útil no rastreamento da prestação de serviços públicos ou da utilização do sistema de transferência de renda, por exemplo. Ter sistemas de cadastro único, como o UID ou o Cadastro Único brasileiro, oferece uma oportunidade de realizar uma re-engenharia na coleta, gestão, partilha e análise de dados, sob a égide de uma plataforma global.

Em outras palavras, dentro dos mecanismos de prestação de serviços voltados para o cumprimento dos ODM, o uso de um cadastro único / banco de dados UID e outras tecnologias pode estratificar as informações adequadas para cada grupo-alvo.

Só assim o poder da identidade poderá ser combinado com o poder da tecnologia para gerar o poder da informação — a ser canalizado para a melhor prestação de serviços, maior inclusão e maior responsabilização. ■

O UID compartilha algumas características com iniciativas como a do Cadastro Único do Brasil e o Sistema Integrado de Información Social (SIIS), do Chile, mas difere na medida em que contém apenas as informações demográficas e biométricas da pessoa, e não dados sobre sua renda ou outros critérios multidimensionais de pobreza utilizados na focalização.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília - DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org