



Munich Personal RePEc Archive

Conditional cash transfer program in Latin America

MATTEI, LM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

1 October 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/28680/>

MPRA Paper No. 28680, posted 07 Feb 2011 10:44 UTC



INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**NOTAS SOBRE PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA
LATINA**

**Por Lauro Mattei – Professor do
Dpto.Economia da UFSC**

Nº 10/20010

INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Centro Sócio-Econômico | Bloco C | Sala 205 | Campus Trindade | CEP 88010-970
Florianópolis | SC | Brasil | Fone: + 55 (48) 3721-9297 | Ramal 37 | iela@iela.ufsc.br

www.iela.ufsc.br

NOTAS SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA¹

Lauro Mattei²

INTRODUÇÃO

A crise da dívida externa e o processo inflacionário que tomou conta da maioria dos países do Continente Latino-Americano nos anos de 1980 levaram à adoção de medidas de estabilização econômica. Estas medidas, de cunho ortodoxo, promoveram ajustes estruturais das economias, com importantes reduções nos gastos públicos. O mecanismo de redução de gastos causou impactos negativos sobre programas sociais que estavam em curso desde as décadas anteriores.

Diante deste cenário, o problema da pobreza permaneceu na agenda pública, tanto das organizações nacionais e internacionais, bem como dos órgãos governamentais. A Organização das Nações Unidas (ONU), definiu na Assembléia Geral realizada em setembro de 2000, que contou com a presença de 147 chefes de Estado e mais 42 representantes (ministros e chefes de delegações internacionais) que um dos objetivos da “Declaração do Milênio” deve ser a redução da pobreza e da fome³.

Embora a “Declaração do Milênio” tenha estimulado a implementação de estratégias diferenciadas visando atingir simultaneamente as diversas metas definidas na Assembléia Geral de 2000, oito anos depois se percebe que os resultados obtidos em praticamente todos os países e regiões ficaram bem aquém das metas inicialmente previstas. No caso específico da redução da pobreza pela metade até 2015, ficou evidente recentemente no encontro realizado na ONU em Nova York (2008) que a mesma não será alcançada. E bem mais grave é que se observa um recrudescimento do problema, especialmente após a crise alimentar de 2007-2008 e, mais ainda, a

¹ - Artigo escrito a partir do relatório do programa de Pós-doutorado realizado na Universidade de Oxford entre Agosto de 2008 e Julho de 2009, com apoio do CNPq.

² - Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Economia do Departamento de Ciências Econômicas da UFSC. E-mail: mattei@cse.ufsc.br

³ - No caso da pobreza definiu-se como meta reduzir, entre 1990 e 2015, pela metade o percentual de pessoas com renda inferior a um dólar ao dia. Já no caso da fome definiu-se, para o mesmo período, reduzir pela metade o percentual de pessoas que padecem da fome.

partir da crise econômica mundial que atinge atualmente todas as regiões e cujos impactos afetarão mais expressivamente as populações desprovidas de bens e desamparadas socialmente.

Já a FAO/ONU lançou nos últimos anos a iniciativa “América Latina e Caribe Sem Fome 2025” (ALCSH), cujos objetivos são reforçar a capacidade dos países da região para implementar políticas públicas capazes de promover a erradicação total da fome até o ano de 2025, ao mesmo tempo em que se procura monitorar as ações voltadas à segurança alimentar e nutricional de todos os países envolvidos com os objetivos do milênio definidos pela ONU.

Da mesma maneira, observa-se que as questões relativas à pobreza estão presentes na agenda dos governos nacionais, com implementação de ações em diversos países da região. Todavia, diferentemente do período anterior em que se procurou construir um sistema de proteção social universal, na década de 1990 foram adotadas novas políticas sociais baseadas nas transferências focalizadas de renda, como forma de combater a pobreza e a exclusão social.

Neste caso, destacam-se o Programa Fome Zero, no Brasil; o Programa Familiar, na Argentina; o Programa Família em Ação, na Colômbia; o Plano de Alimentação dos Trabalhadores, na Venezuela; o Plano Nacional de Alimentação, no Uruguai; o Programa Chile Solidário, no Chile; o Programa Local de Alimentação, no Equador; e o Programa Oportunidades, no México.

O objetivo deste estudo é analisar brevemente a concepção e a trajetória deste novo instrumento de política social, no âmbito das mudanças gerais da ordem econômica e política. Para tanto, o paper está organizado em três seções, além da introdução. A primeira delas faz um breve resgate da evolução histórica das políticas de combate à pobreza, enquanto a segunda seção apresenta as principais características dos programas de transferência de renda, bem como seus mecanismos operacionais. Finalmente, a terceira seção apresenta as considerações finais do trabalho, indicando limites e perspectivas deste novo tipo de programas anti-pobreza.

1 – BREVE HISTÓRICO SOBRE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA

Do ponto de vista demográfico, 563 milhões de pessoas residiam na América Latina e no Caribe em 2005, sendo que a diferença desse ano para 1990 foi de 120 milhões de pessoas. Com isso, a taxa anual de crescimento populacional entre 1990 e 2005 foi da ordem de 1.6%. Segundo a CEPAL (2005), se persistirem essas taxas em 2015 o Continente Latino-Americano deverá ter aproximadamente 640 milhões de pessoas, com implicações diretas sobre o tema da pobreza.

Do ponto de vista demográfico, 563 milhões de pessoas residiam na América Latina e no Caribe em 2005, sendo que a diferença desse ano para 1990 foi de 120 milhões de pessoas. Com isso, a taxa anual de crescimento populacional entre 1990 e 2005 foi da ordem de 1.6%. Segundo a CEPAL (2005), se persistirem essas taxas em 2015 o Continente Latino-Americano deverá ter aproximadamente 640 milhões de pessoas, com implicações diretas sobre os temas da fome e da pobreza.

Diante desta realidade, e considerando-se o fato de que na América Latina não se constituiu um Estado de Bem-Estar Social como na Europa, geram-se incerteza quanto ao futuro do Continente, especialmente quando se observa que a fome e a pobreza continuam em níveis ainda bastante elevados; que as instituições não funcionam, ou então funcionam muito mal; que os níveis de proteção são ainda muito baixos; e que a frágil democracia não consegue organizar um processo de coesão social a partir dos interesses coletivos.

Os primeiros anos do século XXI revelaram que a maioria dos países Latino-Americanos e Caribenhos não seria capaz de atingir as metas estipuladas pela Conferência Mundial sobre Alimentação, realizada pela FAO/ONU em 1996, e nem as metas estipuladas pela “Declaração do Milênio” das Nações Unidas, de setembro de 2000. Mesmo que as “Metas do Milênio” fossem atingidas (reduzir a fome e a pobreza pela metade entre 1990 e 2015), ainda assim restariam mais de 30 milhões de pessoas em estado de subnutrição e de fome em todo o Continente Latino-Americano⁴.

O lento processo de redução da fome e da pobreza está associado, em grande medida, ao problema de acesso à uma alimentação adequada devido, sobretudo, à falta de uma renda monetária mensal capaz de garantir o acesso aos mercados de bens, de produtos e de serviços. Este fato remete a um problema histórico, uma vez que a América Latina continua sendo a região que apresenta uma das mais altas taxas de concentração de renda do mundo, o que reproduz sequencialmente a exclusão social de importantes camadas da população.

Diante desta realidade, observa-se que recentemente diversas iniciativas foram sendo implementadas por órgãos governamentais e pelas agências multilaterais no sentido de reduzir ou até mesmo erradicar a fome e a pobreza no Continente Latino-Americano.

No âmbito internacional a principal ação no campo do combate à pobreza diz respeito ao compromisso político assumido por todos os países membros da ONU, quando da definição das

⁴ - Isto ocorreria em uma região que produz 30% a mais das necessidades alimentares de todos os seus habitantes.

“Metas do Milênio” na Assembléia geral de 2000. Na verdade, este compromisso já começou a ser desenhado ainda em 1995 durante a realização da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social, quando chefes de Estado e de Governos de todo o mundo se comprometeram a erradicar a fome e a pobreza no planeta. Naquele momento se assumiu que era possível realizar tal tarefa, considerando-se o conhecimento, a tecnologia e os recursos disponíveis. O documento final do referido evento também afirmou que o futuro do mundo não poderia continuar sendo assentado nas enormes desigualdades sociais e raciais.

Assim, todos os representantes dos países presentes na Assembléia Geral da ONU de 2000 ratificaram o compromisso de cinco anos antes, ao reafirmar na “Declaração do Milênio” que se comprometiam politicamente no sentido de libertar todos os homens, mulheres e crianças da condição de pobreza até o ano de 2015. Este compromisso ficou consubstanciado naquilo que passou a ser conhecido como “os oito objetivos do milênio”.

O primeiro deles refere-se à redução pela metade, entre 1990 e 2015, das pessoas que padecem de fome e que se encontram em estado de pobreza, de acordo com a linha de pobreza “one dollar a day”. Para se atingir esta meta, definiu-se que seis políticas seriam cruciais: investimento em desenvolvimento humano; investimento in infra-estrutura; implementação de políticas de desenvolvimento industrial; implementação de políticas para aumentar a produtividade agrícola, especialmente dos pequenos agricultores; promoção da sustentabilidade ambiental; e adoção de políticas de defesa dos direitos humanos e de equidade social.

Passados oito anos do referido compromisso político (mais de 60% do tempo estipulado pela ONU), observa-se que na América Latina, tanto as metas de combate à fome como as de combate à pobreza, ainda estão longe de serem atingidas, sendo mais provável que elas dificilmente serão cumpridas, especialmente a partir dos efeitos negativos oriundos de dois fatores conjunturais extremamente relevantes neste campo: a crise alimentar de 2007 e 2008 e a crise financeira pós 2008.

Todavia, deve-se registrar que internamente à região são observadas muitas diferenças entre os países. Segundo a ONU (2005b), somente alguns países obtiveram avanços em seus programas de combate à pobreza, ficando dentro das metas previstas para os primeiros cinco anos da década inicial do Milênio. Já a maioria dos outros países não obteve o mesmo sucesso, contribuindo desta forma para que a pobreza extrema permanecesse próxima aos mesmos patamares iniciais da década de 1990.

No âmbito específico do combate à fome na região, os Governos do Brasil e da Guatemala, com apoio do Governo da Espanha, lançaram em Setembro de 2005, durante a Conferência Latino-Americana sobre Fome Crônica realizada na Guatemala, o programa “Iniciativa para América Latina sem Fome 2025”. Neste caso, definiu-se como meta ERRADICAR a fome na América latina e Caribe até 2025 e não mais reduzi-la pela metade até 2015, como foi estipulado pelas Metas do Milênio das Nações Unidas.

Segundo os signatários deste programa, que está sendo coordenado pela FAO/ONU, a fome impede o desenvolvimento pleno dos cidadãos e, conseqüentemente, da democracia na região, uma vez que a fome alimenta as tensões sociais e políticas. Da mesma forma, admite-se que uma região com grande parte de sua população faminta não conseguirá ser economicamente competitiva no cenário mundial. Por isso, entende-se que a fome não é apenas um problema social e econômico, mas fundamentalmente político, tendo em vista que em muitos países Latino-Americanos historicamente não se priorizou o atendimento das necessidades alimentares básicas dos cidadãos, elemento central para consolidar os valores democráticos universais.

O objetivo desta ação é incentivar os países da região a adotarem políticas públicas voltadas a erradicar a fome até 2025. Por ser uma meta bastante ambiciosa, os organizadores desta iniciativa entendem que o sucesso da mesma depende do compromisso político, tanto dos governos como das sociedades de todos os países latino-americanos.

Esta ‘Iniciativa’ está organizada a partir de cinco componentes básicos: fortalecimento institucional através de políticas, leis e instituições visando construir os sistemas nacionais de segurança alimentar; cooperação Sul-Sul para ampliar o intercâmbio entre as pessoas dos países da região; formação e sensibilização com o objetivo de ampliar os conhecimentos regionais e o pensamento crítico; articulação com redes ibero-americanas e no âmbito político regional visando ampliar os resultados dos esforços nacionais; e pesquisas e monitoramento das ações com o objetivo de acompanhar constantemente a segurança alimentar na América Latina.

Esta ação foi debatida em diversos fóruns regionais e recentemente passou a fazer parte de todos os documentos relativos às decisões regionais. Assim, durante a XXX Conferência Regional da FAO/ONU, realizada em Brasília em abril de 2008, vários chefes de Estado manifestaram seu apoio à iniciativa. Também durante a V Conferência ALC-UE, realizada na cidade de Lima (Perú), em 2008, os chefes de Estado da América Latina e da Europa presentes ao evento manifestaram seu apoio ao trabalho de combate à fome na região. Finalmente, durante a última Cúpula da América Latina e Caribe (CALC) sobre integração e desenvolvimento, realizada no Brasil em dezembro de 2008, ficou

registrado o apoio expresso de todos os chefes de Estado a mais esta política de combate à fome no Continente.

No âmbito dos governos dos países da região, verifica-se que ao longo dos últimos anos foram implementados diversos programas de transferência de renda, com o objetivo de combater a pobreza através da visão da 'focalização' das ações de política pública. Esta visão foi fortemente influenciada pelas experiências pioneiras realizadas em países como Brasil e México, ainda em 1996 e 1997, respectivamente.

Os Programas de Transferência de Renda (Cash Transfer Programs - CTP) destinam mensalmente certa quantia monetária para as famílias classificadas como pobres ou externamente pobres, tendo por objetivos melhorar as condições de saúde e de educação desta parte da população excluída socialmente do mercado de bens e serviços. Para tanto, são exigidas certas responsabilidades dos beneficiários relativas aos cronogramas de execução de cada programa. Mas há também, em um número bem menor, programas de transferência de renda sem qualquer condicionalidade, conforme veremos na descrição dos programas em cada país em um item mais adiante.

De um modo geral, esses programas geralmente são políticas focalizadas a partir de dados e informações socioeconômicas sobre as famílias e domicílios, destinando recursos monetários diretamente aos beneficiários. Há, todavia, situações que incluem, além de recursos financeiros, doações de alimentos e complementos nutricionais. A maioria dessas políticas estabelece que os beneficiários devam cumprir certas tarefas para continuar recebendo os benefícios a que têm direito.

Com isso, observa-se que os CTP exercem um duplo efeito: por um lado, a demanda por benefícios se amplia à medida que parcelas expressivas de pessoas pobres se inscrevem nas atividades e, por outro, geram-se efeitos sobre a oferta dos serviços básicos, especialmente nas áreas de saúde, educação e nutrição, os quais têm sua grandeza determinada pelas condicionalidades estipuladas por cada programa.

Deve-se registrar que ações de complemento da renda familiar, tanto através de subsídios como de transferências monetárias diretas, já faziam parte da agenda de programas sociais de combate à pobreza. A novidade é que esses programas recentemente introduziram mecanismos que condicionam as referidas transferências ao cumprimento, por parte dos beneficiários, de um conjunto de atividades vinculadas particularmente às áreas de saúde, educação e nutrição, com o objetivo de melhorar os padrões nutricionais e educacionais desta parcela da sociedade no curto prazo.

Este tipo de política social está fortemente condicionado pela idéia da focalização, a qual tem como pressuposto as análises de custo-impacto. Por isso, as ações destinam-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população visando, por um lado, gerar compensações sociais devido aos desajustes criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, exclusão, etc.) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos submetidos ao círculo vicioso da pobreza e da desigualdade.

2 – CARACTERÍSTICAS E PANORAMA ATUAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

2.1 – O que são e quais os objetivos dos CTPs

Para a teoria econômica tradicional, programas de transferência de renda para melhorar as condições de vida e ampliar a demanda por serviços fazem parte de sua estrutura teórica, uma vez que parte-se da suposição de que os indivíduos tomam suas decisões racionalmente no sentido de maximizar seu bem-estar, levando sempre em consideração os custos e os benefícios associados a cada uma das decisões tomadas. Assim, quando famílias pobres recebem dinheiro, suas considerações sobre a relação custo-benefício mudam, afetando seus cálculos e tomadas de decisões. Por exemplo, a transferência monetária poderia reduzir o custo de oportunidade de mandar as crianças nas escolas, fazendo com que o benefício desta decisão pesasse mais que o próprio custo.

De uma maneira geral, nota-se que estes programas procuram elevar o orçamento monetário das famílias pobres através de uma transferência de recursos financeiros que varia de acordo com os objetivos e possibilidades de cada país. Isto faz com que o valor mensal da transferência seja distinto entre os diferentes tipos de famílias beneficiárias.

Para Rawling (2005), os programas de transferência de renda (condicionados ou não-condicionados) podem ser classificados como programas de assistência social às famílias pobres, ao mesmo tempo em que constituem formalmente nos países um sistema de segurança a essas famílias e possibilitam um processo de redistribuição da renda e dos recursos das respectivas sociedades.

Essas transferências, quase sempre, são focalizadas nos grupos sociais mais vulneráveis, os quais são conhecidos a partir de levantamentos de dados socioeconômicos organizados por instituições públicas e privadas de pesquisas. Neste caso específico, existe uma intensa bibliografia, quase toda ela atrelada às idéias do “mainstream”, que defende esta forma de ação em oposição à

ideia mais presente no contexto do “Estado de Bem-estar Social”, o qual privilegia a construção de sistemas universais de proteção social.

Para Orozco & Hubert (2005), os mecanismos de focalização surgiram como parte de uma estratégia governamental que buscou fazer a transição de sistemas de assistência social universal e não condicionados para um modelo de transferência direta de recursos, cada vez mais escassos, às populações mais pobres do país, visando desenvolver as capacidades desta parte da população que vive em condições sociais desfavorecidas.

Deve-se registrar, também, que o ideário da ‘focalização’ procura justificar sua existência enaltecendo as falhas e os defeitos existentes nas redes tradicionais de assistência social. Neste caso, destacam-se: a) os programas de assistência social normalmente não têm uma abrangência adequada, gerando, inclusive, distorções no atendimento do público prioritário; b) os programas de assistência social geralmente são ineficientes devido, sobretudo, ao alto custo administrativo, levando a redução efetiva dos recursos destinados às famílias pobres; c) muitos programas sociais apresentam sobreposição de ações, além de metas difíceis de serem atingidas; d) a maior parte desses programas destina pouca atenção aos problemas estruturais da pobreza.

Em síntese, pode-se dizer que os programas de transferências monetárias são de natureza diversa e encontram-se atuando a partir de duas formas básicas: ou como amortecedores dos efeitos negativos provocados pelas crises econômicas, ou como instrumento alternativo às ações das redes tradicionais de proteção social que enfrentam dificuldades nas esferas econômica e política para atingir seus objetivos.

Segundo Garrett, Bassett & Marini (2009), esses programas podem diferir em termos de seus objetivos, uma vez que alguns deles podem focar as ações em aspectos setoriais, enquanto outros concentram suas atividades no curto prazo visando responder às demandas imediatas, como no caso do desemprego ou no atendimento de necessidades básicas de saúde e de educação.

Em geral, verifica-se que a maior parte dos programas de transferência de renda procura atacar, primeiramente, problemas crônicos das populações pobres, especialmente nas áreas de alimentação, nutrição e cuidados básicos de saúde. Mas há, também, ações voltadas para o desenvolvimento do capital humano, particularmente nos casos em que se busca melhorar o nível educacional dos membros das famílias pobres.

Hoddinott & Bassett (2008) destacam, ainda, que alguns programas definem como objetivo central elevar o nível nutricional das crianças na idade pré-escolar por entender que investimentos nutricionais na pré-escola reduzem os riscos da mortalidade infantil, bem como ajudam a elevar o nível de bem-estar social.

Para o Banco Mundial (2003), que tem financiado a maior parte desses programas na América Latina, Ásia e África, o objetivo básico das transferências monetárias é auxiliar economicamente as famílias que vivem abaixo da linha de pobreza e que nem sequer conseguem enviar suas crianças às escolas e participar das atividades básicas de saúde. Acredita-se que com essa transferência de recursos é possível elevar o nível social das famílias e integrá-las ao conjunto da sociedade.

Todavia, não se deve deixar de mencionar que estes programas foram concebidos, também, para aliviar minimamente os impactos negativos das crises econômicas que se abateram sobre os países dos continentes anteriormente citados, afetando mais agudamente as famílias pobres e marginalizadas socialmente. Por isso, todos eles têm praticamente o mesmo design (focalização das ações) e as mesmas condicionalidades (atividades nas áreas de saúde, educação e, em alguns casos, nutrição).

2.2 – Histórico, características e operacionalidade dos CTPs

Numa perspectiva evolutiva, Bassett (2008) mostra a existência de diversas gerações de programas de transferência de renda. Segundo essa autora, a primeira geração desses programas começou na América Latina no final do século XX (1990's), os quais concentraram suas ações nas áreas de saúde e educação. Estes programas foram sendo aperfeiçoados e continuam bastante populares atualmente em todo Continente Latino-Americano.

A segunda geração emergiu no início deste século nas regiões Sul e Leste da Ásia, cujas ações procuram aumentar o acesso às escolas exclusivamente das crianças e jovens do sexo feminino. Estes programas, no geral, destinam bolsas de estudos a esse público específico, com a condicionalidade da frequência escolar.

A terceira geração é bastante recente e procura atender as situações de emergência, tanto no âmbito internacional como de um país, bem como aos planos e programas de desenvolvimento urbano. No primeiro caso destacam-se situações de alguns países africanos, enquanto no segundo são programas anti-pobreza desenvolvidas por algumas localidades, como é o caso da cidade de Nova York que desde 2006 faz transferência de renda visando reduzir os níveis de pobreza de seus habitantes.

Para Handa & Davis (2006), apenas o caso do programa Progresa (México) e Bolsa Escola (Brasil) podem ser consideradas idéias natas, uma vez que a primeira fase de implantação dos

mesmos foi totalmente desenhada e financiada por ambos os países, sem apoio dos bancos de desenvolvimento. Todavia, as fases de expansão subsequentes já foram moldadas pelos sistemas dos bancos de desenvolvimento, fato que marca também todas as demais experiências nesta área.

De um modo geral, pode-se dizer que até 2008 aproximadamente 36 experiências estavam em curso nesta área, sendo que a metade delas (18 programas) localizava-se na América Latina e Caribe. Já as experiências no Continente Africano são mais recentes, observando-se ações em apenas cinco países daquela região.

Algumas razões, segundo Behrman (2008), explicam a popularidade obtida pelos programas de transferência de renda na América Latina, destacando-se:

1) Os programas são atrativos para os políticos e agentes de desenvolvimento (policymakers) por causa da disponibilidade de indicadores de curto prazo que procuram mostrar a eficácia dos programas já em suas fases intermediárias, fato que é muito útil nas definições orçamentárias e nas próprias estratégias políticas;

2) as co-responsabilidades assumidas nos processos de transferência monetária podem significar menos estigmas por parte dos beneficiários e uma ótima aceitação política por parte da sociedade, comparativamente aos programas sem condicionalidades;

3) a existência de uma visão paternalista por parte dos políticos e dos agentes de desenvolvimento, bem como do restante da sociedade, de que os recursos são melhor usados quando algumas condicionalidades são estipuladas. Isto implica dizer que políticos, agentes de desenvolvimento e o restante da sociedade, sabem mais que os pobres o que é melhor para os mesmos;

4) os pobres podem não estar informados sobre a importância de investimentos em recursos humanos e a segunda melhor maneira de lidar com o problema é condicionar os pagamentos a alguns compromissos por parte dos beneficiários dos referidos programas (a primeira seria disponibilizar as informações);

5) avaliações de programas iniciais, como foi o caso do PROGRESA (México), realizadas por “experts” bem relacionados com a política internacional e com centros de estudos transformaram-se em uma rede de disseminação do ideário desses programas.

Em termos de características, Hoddinott & Bassett (2008) afirmam que esses programas têm três características bem definidas: a) são intervenções focalizadas, geralmente baseadas em dados sócioeconômicos que identificam regiões e famílias pobres que necessitam auxílio financeiro; b) são disponibilizados recursos financeiros, normalmente pagos às mães ou ao responsável principal pelas

famílias, além de casos em que também são distribuídos suplementos nutricionais; c) ao receber recursos os beneficiários se comprometem a desenvolver um conjunto de ações relacionadas, geralmente, às áreas de saúde, educação e nutrição.

Além disso, é possível observar que alguns programas assumiram outras características ao mudar a natureza de sua intervenção. Por exemplo, no caso do Progres (México) passou-se de um programa de subsídio alimentar para um programa focalizado de transferência de renda, enquanto em outros casos (Honduras e Nicarágua) buscou-se organizar um sistema mínimo de proteção social através de financiamentos externos. Já no caso do Brasil (Bolsa Família), procurou-se centralizar um conjunto de ações governamentais dispersas em várias áreas da estrutura governamental.

Há uma enorme diversidade de modelos operacionais de transferência de renda em curso atualmente. Todavia, na maioria dos casos observa-se que as famílias classificadas como pobres e com crianças são o alvo principal dos programas, enquanto que as atividades escolares, de saúde e nutrição se constituem no foco de atenção. Na média, os pagamentos às famílias beneficiárias variam entre 10 a 20% dos gastos com consumo alimentar familiar.

O ciclo operacional dos programas de transferência de renda envolve as seguintes etapas: a) seleção das áreas geográficas; b) identificação das famílias beneficiárias, c) cadastramento das famílias das comunidades, que poderá ser feito através de encontros ou via governos locais; d) cálculo dos valores da transferência e sistemas de pagamentos; e) organização da oferta de serviços para atender as demandas e co-responsabilidades; f) organização de um sistema de acompanhamento e monitoramento das informações por partes dos governos e agências multilaterais; g) implantação de um sistema de avaliação, normalmente sob responsabilidades de órgãos de estudos e pesquisas contratados especificamente para esta finalidade.

2.3 – As condicionalidades como modelo padrão

Os programas de transferência de renda podem ser de dois tipos: os condicionados (CCTP) e os não condicionados (UCTP). Estes últimos normalmente não são recomendados pelas agências financeiras de desenvolvimento, embora existem algumas experiências em curso na América Latina, como é o caso do Equador.

Mas o modelo padrão dos programas de transferência de renda que prevalece na América Latina diz respeito às atividades que os beneficiários devem realizar para continuar recebendo regularmente os recursos financeiros. Estas atividades estão relacionadas ao comparecimento das

crianças às escolas e ao comparecimento das famílias às ações de saúde e nutrição. O que distingue os países é a escala e/ou dimensão que cada um adota em relação a essas variáveis. Por exemplo, na Colômbia a faixa etária considerada para manter as crianças nas escolas é de 7 a 18 anos, enquanto que na Nicarágua é dos 6 aos 13 anos de idade.

Para Bassett (2008) há diversas explicações para se usar as condicionalidades nestes programas. A primeira delas é que se estimula o uso de serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde e nutrição, por parte das famílias pobres beneficiárias dos programas. Outra explicação está relacionada ao investimento em capital humano, sobretudo quando as famílias assumem o compromisso de manter seus filhos matriculados e frequentando as escolas. Finalmente, deve-se registrar que, por razões de natureza política das sociedades, se aceita mais facilmente este tipo de programa governamental quando é estipulado algum tipo de co-responsabilidade aos beneficiários dos mesmos.

Para Rawling (2005), os programas de transferências condicionadas de renda, ao estipularem certas co-responsabilidades por parte dos beneficiários, especialmente àquelas relativas aos cuidados com saúde, participação nas atividades escolares e aplicação correta dos recursos recebidos, procuram fomentar, na prática, co-responsabilidades entre beneficiários e governos. Por isso, estes programas estão sendo apontados como uma alternativa aos programas tradicionais de assistência social, ao mesmo tempo em que tem sido neutralizada a crítica de que os mesmos eram apenas mecanismos de esmolas aos pobres.

Independentemente do juízo de valor acima expresso, o que se tem observado é que a questão das condicionalidades provoca enormes controvérsias no debate sobre programas de transferências de renda. Para o IPC (2008), em alguns casos elas acabam atuando como instrumentos para garantir alguns direitos básicos, especialmente nas áreas de saúde e educação. Neste caso, as condicionalidades são vistas como elementos positivos, uma vez que certos requerimentos, como é o caso das crianças frequentar regularmente as escolas, além de membros adultos das famílias beneficiárias terem de participar de atividades de qualificação, poderão aumentar a formação de capital humano. Mas em outros casos, a simples existência de condicionalidades acaba excluindo pessoas e localidades da assistência dos programas, tendo em vista as diferentes condições de acesso aos serviços ofertados.

2.4 – Panorama atual dos CTPs na América Latina

Este item faz um breve resumo dos programas em curso em cada uma das sub-regiões da América Latina. O quadro 1 apresenta os programas de transferência de renda existentes nos países que conformam o Mercosul⁵. Inicialmente se observa que a maioria dos programas é recente, exceto no caso do Brasil cuja experiência pioneira neste tipo de atividades remonta aos anos de 1990, quando ainda durante o Governo FHC foram implementados os programas bolsa escola e bolsa alimentação.

Além disso, se observa que praticamente todos os programas têm o mesmo desenho, uma vez que se transferem recursos às famílias pobres visando elevar seu orçamento doméstico, com a contrapartida de que esses beneficiários cumpram uma lista de atividades relativas às áreas de saúde e educação. O valor das transferências varia entre os países, mas na média é possível afirmar que ele é bastante baixo, comparativamente à renda média das famílias classificadas como não-pobres.

Quadro 1: Programas de combate à pobreza nos países do Mercosul

PAÍS	Programa	Ano	Objetivos	Valores	Condicionalidade	Abrangência
BRASIL	Bolsa Família	2003	Renda para famílias pobres	R\$ 50,00 a R\$ 95,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	11 milhões de famílias em 2008
ARGENTINA	Jefes de Hogar	2001	Renda para famílias pobres	150 Pesos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	1.5 milhões de famílias em 2008
ARGENTINA	Plan Familias	2004	Renda para famílias pobres	155 a 305 Pesos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	500.000 famílias 2008
PARAGUAI	Tokepora	2005	Renda para famílias pobres	US\$ 21	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	13.000 famílias em 2008
URUGUAI	Panes	2005	Renda para famílias pobres	US\$ 56	Crianças nas escolas e cuidados com a	80.000 famílias 2008

⁵ Os países foram agrupados pelo critério político e não-geográfico. Ressalta-se que a inclusão do Chile neste bloco se deve ao fato de que este país tem sido sequencialmente convidado a fazer parte do referido bloco, inclusive participando de reuniões como convidado especial.

					saúde	
CHILE	Chile Solidario	2002	Renda para famílias pobres	US\$ 15 a US\$ 30	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	262.000 famílias em 2008
VENEZUELA	Bolsa Bolivariana	2001	Subsídio alimentar	40% dos preços	Sem condicionalidades	8 milhões de pessoas

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à experiência em curso na Venezuela que introduz uma transferência monetária indireta, através de subsídio aos preços dos alimentos que fazem parte da cesta básica. Estes alimentos são vendidos em estabelecimentos especiais credenciados pelo governo do país, com o objetivo de se elevar a qualidade nutricional da população.

Finalmente, deve-se registrar a experiência da Argentina que conta com dois programas de transferência de renda, os quais foram definidos e implementados a partir da grave crise econômica que assolou o país no início desta década. Os resultados das ações destes programas já começaram a ser percebidos, uma vez que o percentual de pobreza do país se reduziu fortemente nos três últimos anos.

Do ponto de vista da abrangência dos programas, observam-se dois pólos extremos: por um lado os programas no Paraguai e no Uruguai apresentam um raio de ação ainda bastante limitado e, por outro, os programas na Venezuela e no Brasil atingem um amplo segmento da população pobre, sendo que o caso brasileiro destaca-se como o maior programa de transferência de renda em curso atualmente no mundo.

O quadro 2 apresenta os programas de transferência de renda em curso nos países que fazem parte da “Comunidade Andina”. Todos os programas iniciaram na mesma década, possuem os mesmos objetivos e adotaram as mesmas condicionalidades, exceto no caso do Equador que resolveu não incorporar esta regra. Da mesma forma que no caso anterior, os valores variam de acordo com cada país e, na média, se situam num patamar bastante baixo relativamente às necessidades das famílias pobres da região.

Quadro 2: Programas de combate à pobreza nos países da Comunidade Andina

PAÍS	Programa	Ano	Objetivos	Valores	Condicionalidade	Abrangência
COLÔMBIA	Famílias en Acción	2001	Renda para famílias pobres	US\$ 20 a US\$ 38	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	300.000 famílias em 2008
BOLÍVIA	Plan Bolivia	2002 e 2007	Renda para famílias pobres	25 a 135 Bolivianos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	350.000 famílias em 2008
PERU	Programa Juntos	2005	Renda para famílias pobres	US\$ 33	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	355.000 famílias em 2008
EQUADOR	Bono de Desarrollo Humano	2003	Renda para famílias pobres	US\$ 37	Sem condicionalidades	237.000 famílias em 2008

Nesta região, registrem-se, ainda, as mudanças em curso no programa da Bolívia. Após a chegada ao poder do Presidente Evo Morales em 2007 houve uma mudança no sistema de atendimento das populações pobres, resultando num maior número de beneficiários já a partir do ano seguinte (2008).

A abrangência deste tipo de ação nesta região ainda é bastante limitada, sobretudo se considerarmos dois aspectos: os percentuais de pobreza aumentaram nos últimos anos, e o elevado número de pobres existente em alguns países, especialmente na Colômbia e no Perú.

O quadro 3 apresenta os programas de transferência de renda na América Central e no México. Inicialmente deve-se registrar que o México, juntamente com o Brasil, foi um dos países pioneiros neste tipo de política destinada a combater a pobreza. A partir de avaliações realizadas neste país ainda na década de 1990, esta experiência passou a ser replicada para os demais países da América Central nos anos seguintes. Deve-se mencionar que nos três primeiros anos o programa de educação, saúde e alimentação (Progresá) atendeu exclusivamente as famílias pobres residentes em áreas rurais. A partir de 2002 houve uma forte alteração do programa, com ampliação das ações e cobertura também aos pobres residentes em áreas urbanas. Com isso, ocorreu um grande

crescimento no número de atendimento, com efeitos positivos sobre o nível de pobreza do país, que apresentou tendência de queda nos últimos 5 anos.

Quadro 3: Programas de combate à pobreza nos países da América Central e México

PAÍS	Programa	Ano	Objetivos	Valor	Condicionabilidade	Abrangência
MÉXICO	Progres e Oportunidades	1997 2002	Renda para famílias pobres	Até 580 Pesos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	5 milhões famílias em 2007
NICARÁGUA	Red de Protección Social	2002/ 2003	Renda para famílias pobres	US\$ 28,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	150.000 famílias em 2007
HONDURAS	Asignación Familias	1998	Renda para famílias pobres	US\$ 20,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	80.000 famílias em 2002
COSTA RICA	Superémonos	2000	Renda para famílias pobres	Até US\$ 25,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	50.000 famílias em 2005
GUATEMALA	Mi Familia Progres	2008	Renda para famílias pobres	Até Q 150	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	15.000 famílias em 2008
EL SALVADOR	Red Solidaria	2005	Renda para famílias pobres	Até US\$ 20,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	79.000 famílias em 4 anos
PANAMÁ	Red de Oportunidades	2006	Renda para famílias pobres	B 35 = US\$ 35	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	57.000 famílias em 3 anos
REPÚBLICA DOMINICANA	Programa Solidaridad	2005	Renda para famílias pobres	Até US\$ 35,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	400.000 famílias em 2008

A sistemática de funcionamento do programa é idêntica aos casos anteriores, ou seja, busca-se elevar o orçamento monetário das famílias pobres através de uma transferência mensal de renda às mesmas, sendo exigidas co-responsabilidades dos beneficiários relativas às áreas de saúde, educação e nutrição. Os valores destinados às famílias variam de país para país e sua ampliação depende da capacidade financeira de cada nação.

Do ponto de vista da abrangência dos programas, pode-se dizer que ela é extremamente limitada na região, exceto no caso do México. Registre-se que nesta região localizam-se países com elevados percentuais de pobreza, como são os casos de Honduras, Nicarágua e Guatemala. Estes três países, juntamente com Paraguai e Bolívia, apresentam os maiores percentuais de pobreza de toda a América Latina.

Quanto aos recursos financeiros, deve-se registrar que em todas as três regiões esses programas são apoiados pelos “bancos de desenvolvimento”, especialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial (WB).

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em outros estudos mostramos que a pobreza na América Latina continua tendo um forte componente estrutural, isto porque, segundo a CEPAL (2008), a região não somente mostra um nível de pobreza muito superior ao seu grau de desenvolvimento, como também segue sendo a região com a maior taxa de concentração de renda do mundo. Estes fatores combinados mostram o caráter sistêmico do problema da pobreza, ao mesmo tempo em que revelam a magnitude e os desafios para as políticas públicas voltadas ao seu combate.

Do ponto de vista conjuntural, as constantes crises econômicas enfrentadas pela região ao longo dos últimos 30 anos agravaram um conjunto de indicadores que afetam diretamente as condições sociais. Por um lado, as baixas taxas de crescimento econômico não permitiram a maioria dos países ingressarem competitivamente no cenário macroeconômico global, ao mesmo tempo em que afetaram as condições de funcionamento do mercado de trabalho. Com isso, além do desemprego, passou-se a conviver com formas precárias de trabalho e de remuneração. Por outro lado, as crises financeiras também afetaram a capacidade dos estados nacionais de implementar políticas mais consistentes destinadas a combater a pobreza.

Mesmo assim, nota-se que a redução da pobreza verificada no início do século XXI, quando a região apresentou um novo ciclo de expansão econômica, não pode ser creditada somente aos aspectos do crescimento econômico, uma vez que diversas políticas de Estado foram adotadas visando reduzir o problema. Assim, do ponto de vista das iniciativas governamentais, registre-se que os anos de 1990 aportaram à região um conjunto de mudanças de ordem política e econômica destinadas à promoção da justiça social no Continente. Na esfera social procurou-se combater o problema da pobreza pela ótica liberal que prevaleceu no cenário mundial, o que induziu à implementação de políticas focalizadas, muitas das quais com caráter meramente compensatório.

Grande parte destas políticas, conforme relatado neste texto, dizem respeito aos programas de transferência de renda, que podem ser condicionados ou não condicionados. As primeiras experiências nesta esfera foram realizadas ainda na segunda metade dos anos noventa, destacando-se os casos do Brasil, com o programa Bolsa Escola, e o caso do México, com o programa Progresá.

De um modo geral, o objetivo desses programas é combater a pobreza através de melhorias nas condições sociais das famílias classificadas como pobres, através de ações voltadas ao combate da desnutrição visando diminuir as taxas de mortalidade infantil; ao suplemento alimentar e nutricional de crianças e adolescentes; aos cuidados com a saúde básica; bem como ao estímulo à melhoria da formação do capital humano.

A forma de transferência dos recursos às famílias normalmente é direta e individual. Porém, em termos de valores verifica-se uma diversidade de situações, indo desde valores únicos até valores mensais definidos a partir do número de filhos matriculados e presentes às escolas. No entanto, verifica-se que, na média, os valores transferidos são bastante baixos. Além disso, há ainda programas que estipulam uma regressividade da transferência monetária no sentido de preparar o beneficiário para o período pós-programa.

No geral, observa-se que a maioria das experiências em cursos define um conjunto de condicionalidades as quais, geralmente, estão atreladas a alguns compromissos que os beneficiários devem cumprir durante a execução do programa. Estes compromissos dizem às áreas de educação (manter os filhos menores de 18 anos matriculados e frequentando as escolas) e de saúde (participar das campanhas de vacinação, realizar exames médicos preventivos e manter uma regularidade de participação nas atividades programadas). São poucos os casos em que os beneficiários não precisam cumprir nenhum compromisso para continuar recebendo os benefícios.

Um dos aspectos ainda pouco abordado pela literatura especializada sobre o tema é o sistema de acompanhamento e monitoramento desses programas. Por exemplo, muito tem se falado

da expansão do número de matrículas na educação básica após a implementação das transferências, mas pouco tem sido estudado e documentado sobre a permanência das crianças nas escolas e, menos ainda, sobre a qualidade do ensino que está sendo ministrado. Ou seja, o que tem prevalecido na maioria dos casos são avaliações meramente quantitativas, que são importantes, porém insuficientes no contexto de uma política global de combate à pobreza.

Outro aspecto visível é o baixo nível de conexão entre este tipo de programas de assistência social e as demais políticas sociais em curso. Em parte, essa desconexão tem origem na própria formulação dos CTP, uma vez que os mesmos pressupõem a falência das políticas de assistência social tradicionais, se colocando com alternativa e/ou como política que substitui os sistemas de proteção social.

Em função disso, algumas questões de cunho qualitativo ainda permanecem sem respostas na maioria dos casos considerados, destacando-se: a) quais os mecanismos de avaliação qualitativa adotados pelos programas de transferência de renda?; b) qual a qualidade de suporte da oferta para atender a expansão da demanda?; c) quais as mudanças qualitativas introduzidas nas políticas de saúde, nutrição, alimentação e educação para fazer frente aos objetivos do programas?; d) qual a relação que se estabelece com os beneficiários no sentido de torná-los partícipes destas políticas?; e) quais os caminhos que se abrem para os beneficiários após findar o período de recebimento dos benefícios?.

Estas questões são relevantes na medida em que a distribuição mensal de recursos às famílias pobres, apesar de se mostrar extremamente importante, não é condição suficiente para se sair da situação de pobreza. Por isso, entendemos que, paralelamente às transferências monetárias, é necessário implementar diversas outras políticas de inclusão social, especialmente na esfera do trabalho. Além disso, devem ser realizadas mudanças efetivas nas políticas de assistência social, visando melhorar os aspectos qualitativos. Finalmente, é fundamental que os programas de transferências de renda tenham um acompanhamento sistemático por parte dos organismos gestores, com a adoção de práticas avaliativas que transcendem os aspectos meramente quantitativos.

Em síntese, registre-se que as políticas de combate à pobreza não podem estar dissociadas de um projeto que busque a construção de uma rede de proteção social através da universalização das políticas distributivas, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário, caminho que foi seguido pela maioria dos países hoje considerados “desenvolvidos”. Do contrário, esses programas acabarão assumindo um papel meramente paliativo, ao não procurar atacar as causas estruturais da pobreza de longo prazo. Isto não quer dizer que se está reduzindo a importância das

políticas e programas compensatórios, mas apenas alertando para seus limites e insuficiências no sentido de combater estruturalmente a pobreza na América Latina, isto porque entendemos que os problemas da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no Continente Latino-Americano não poderão ser resolvidos apenas com políticas compensatórias focalizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATTANASIO, O., TRIAS, J., VERA-HERNANDEZ, M. Old and new welfare: the relative effects on child nutrition. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

BASSETT, L. Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition? Washington DC: World Bank, Discussion Paper 0835, 2008.

BEHRMAN, J. Commentary on IFPRI and IFS papers. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Hambre y cohesión social en América Latina: como revertir la relación entre inequidad y desnutrición. Santiago de Chile: CEPAL, 2005, 37p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Anuario estadístico de América Latina y de caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Superar la pobreza mediante la inclusión social. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

GARRET, J., BASSETT, L., MARINI, A. Designing CCT Programs to improve nutrition impact: principles, evidence, and examples. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

GLASSMAN, A., TODD, J., GAARDER M. Performance-based incentives for health: conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean. Washington DC: Center for Global Development, Working paper 120, 2007.

HANDA, S., DAVIS, B. The experience of conditional cash transfers in Latin American and the Caribbean. Rome (IT): Agricultural and Development Economic Division of FAO/UN, Working Paper n. 6, 2006.

HODDINOTT, J., BASSETT, L. Conditional cash Transfer Programs and Nutrition in Latin America: assessment of impacts and strategies for improvement. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC). Brasília (BR): Bulletin Poverty in Focus, August 2008.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC). Brasília (BR): Bulletin Poverty in Focus, May 2009.

LAGARDE, M, HAINES, A., PALMER, N. Conditional Cash Transfer for improving uptake of health interventions in low – and middle – income countries. JAMA, 298, 1900-1910, 2007.

LEÓN, A. Progreso en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio. Santiago de Chile, 2008.

LOVENDAL, C. AND KNOWLES, M. Tomorrow's hunger: a framework for analyzing vulnerability to food insecurity. UN/FAO, ESA working paper n. 5, 2005.

MALUCCIO, J.A. Household targeting in practice: the Nicaragua red de Protección Social. Journal of International development, v.21, 1-23, 2009.

MOLYNEUX, M. Mothers at the service of the new poverty agenda: progreso/oportunidades, Mexico's conditional. Social Policy & Administration, v.40, n.4, 2006, pp.425-449.

OROZCO, M., HUBERT, C. La focalización en el programa de desarrollo humano oportunidades de México. Washington DC:World Bank, Discussion Paper 0531, 2005.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Cambios en la estructura del consumo de alimentos y nutrientes de América Latina. Santiago de Chile: 2005(c), 89 p.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Programa de lucha contra el hambre: enfoque de doble componente para reducción del hambre y prioridades para actuación a nivel nacional e internacional. Roma: Naciones Unidas/FAO.2005 (d).

PAZ, J.; GUSMAN, J.; MARTINEZ, J.; RODRIGUES, J. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Estudios Población y Desarrollo, número 53, 2004.

RAWLING, L. Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. Washington DC, World Bank, Research Observer 20(1), 29, 2005.

RAWLING, L. A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. International Social Security review v.58, n.2-3, 2005.

WORLD BANK. Workshop on Conditional Cash transfer Programs (CCTs): operational experiences. Washington DC, Final Report, 2003.