

INOVAÇÕES NA PROTEÇÃO SOCIAL NO SUL GLOBAL*

Radhika Lal**

Fábio Veras Soares***

Este artigo discute uma série de inovações que ocorreram recentemente no campo da proteção social no chamado sul global. A partir de uma definição ampla de proteção social, o artigo busca identificar experiências de expansão e adaptação dos sistemas de proteção social, particularmente como resposta à crise financeira internacional. A análise destas experiências permite identificar seus principais elementos. Destaca-se a construção de sistemas mais integrados de proteção social, com especial ênfase na inclusão produtiva dos beneficiários dos programas sociais com o objetivo de aumentar suas oportunidades econômicas.

Palavras-chave: proteção social; crescimento inclusivo; emprego; cooperação Sul-Sul.

GLOBAL SOUTH INNOVATIONS IN SOCIAL PROTECTIONⁱ

This paper discusses a series of innovations that took place in the field of social protection in the "Global South". It uses a broad definition of social protection in order to identify the different experiences of expansion and adaptation of the Social Protection Systems, particularly, as a response to the financial crisis. Such approach aims at identifying the main features of these processes. It highlights the construction of integrated social protection systems with special emphasis on the productive inclusion of the beneficiary of social programmes with a view to increase their access to economic opportunities.

Keywords: social protection; inclusive growth; employment; South-South cooperation

JEL: I38; O15.

Rev. Tempo do Mundo, 4 (2): 39-62 [2012]

1 INTRODUÇÃO: COMPARANDO SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Uma primeira dificuldade em estudos comparativos sobre os sistemas de proteção social de diferentes países é a necessidade de adotar uma definição comum de proteção social. As definições mais usuais apresentam um elevado grau de sobreposição, mas também têm diferenças marcantes. Não há uma definição universalmente aceita sobre o que é proteção social, quais programas ela abarcaria e o que ficaria fora de seu âmbito. Ademais, nos países em desenvolvimento, a fronteira entre proteção

* Este artigo é baseado em algumas seções do documento elaborado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI) para um dos grupos de trabalho do G-20. Este estudo contou com financiamento do Governo da Austrália por meio da AusAID

** Pesquisadora do CIP-CI.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e pesquisador do CIP-CI.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

social, política social e políticas de desenvolvimento social é ainda mais incerta. Barrientos (2010), por exemplo, define proteção social como as ações públicas em resposta à vulnerabilidade, aos riscos e às privações, que são consideradas socialmente inaceitáveis de acordo com os valores de uma sociedade. De acordo com esta definição, as “ações privadas” de filantropia não fariam parte da proteção social.¹

Seguindo essa linha, a proteção social seria formada por programas de assistência social, programas de seguro social e regulações no mercado de trabalho. A *assistência social* consistiria em programas dedicados ao combate à pobreza que teriam um caráter não contributivo e seriam financiados por recursos governamentais oriundos de contribuição geral da sociedade. O *seguro social* teria a função de proteger as pessoas dos riscos que elas enfrentam ao longo do ciclo da vida: doença, incapacidade para o trabalho, velhice, desemprego. Em geral, o seguro social é financiado por contribuições tripartite (empregadores, trabalhadores e governos) e é limitado a famílias com membros que tenham vínculos com o setor formal. Por fim, a *políticas para o mercado de trabalho* incluiriam a proteção contra demissão sem justa causa e o direito a representação dos trabalhadores. Outras definições incluem, nesta categoria, políticas ativas de mercado de trabalho, como a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Definições ainda mais abrangentes como as do Asian Development Bank (ADB) incluem, entre outras intervenções, microcrédito, crédito agrícola, fundos sociais para investimentos nas comunidades (no nível local).

Devereux e Sabates-Wheeler (2004) propõem uma tipologia para os programas/políticas de proteção social que os/as classifique de acordo com a função que cumprem: medidas protetoras, preventivas, promotoras e transformadoras. As medidas protetoras têm a função de aliviar situações de pobreza e privação e estão diretamente ligadas às políticas de assistência social – transferências monetárias ou em espécie e serviços sociais – sem natureza contributiva.

As medidas preventivas estão mais ligadas aos seguros contributivos ou parcialmente contributivos que, de alguma forma, implicam alguma ligação com o mercado de trabalho formal, por exemplo, as aposentadorias contributivas e os direitos e benefícios relacionados à seguridade social que envolvem a contribuição

1. Devereux e Sabates-Wheeler (2004) incluem iniciativas privadas, familiares e/ou comunitárias no campo da proteção social. A definição adotada por estes autores é mais ampla do lado da provisão da proteção social ao incluir temas relacionados a equidade e justiça social (incluindo a legislação para a defesa dos direitos das minorias étnicas e outros grupos vulneráveis a depender do contexto do país), mas, ao mesmo tempo, pode ter um escopo mais reduzido no que se refere aos recipientes da proteção social, ao identificar “grupos vulneráveis”, apesar destes não serem necessariamente apenas os “mais pobres”. Tal diferença pode ser explicada em parte pelo fato dos autores partirem da ótica do “desenvolvimento” e terem como foco a proteção social nos países de renda baixa. Eles tendem a enfatizar a contribuição da proteção social para o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, como observado por Barrientos (2010), e não limitam sua interpretação às categorias desenvolvidas pelos arcabouços teóricos tradicionalmente aplicados aos países desenvolvidos.

de empregadores, empregados e Estado. Nos países de renda baixa, outras medidas como clubes de poupança e estratégias para lidar com risco, como a diversificação da produção agrícola, são consideradas medidas de caráter preventivo.

As medidas de promoção são aquelas que visam aumentar a renda das famílias e suas “capacidades” potencialmente produtivas. Nos países desenvolvidos e de renda média as políticas ativas do mercado de trabalho, como requalificação profissional e programas de recolocação no mercado de trabalho, compõem o campo destas medidas. Já nos países de renda baixa ou média baixa, programas de microfinanças e de alimentação escolar seriam os mais representativos nesta categoria. Este último exemplo, utilizado por Devereux e Sabates-Wheeler (2004), expõe a interseção um tanto turva entre a definição clássica de programas de proteção social e programas mais relacionado ao desenvolvimento (microfinanças) e à política social (merenda escolar), como observado em Barrientos (2010). No entanto, os autores argumentam que estes programas podem ser assim classificados apenas se eles tiveram entre seus objetivos estabilizar e suavizar a renda e o consumo das famílias que deles se beneficiam.

Por fim, as medidas transformadoras se preocupam em combater a exclusão social e promover a equidade social por meio da proteção do direito dos trabalhadores e de minorias vulneráveis. Seu objetivo é transformar as práticas cotidianas que ferem estes direitos, tanto por meio de legislações que coíbam a discriminação e a exploração de grupos vulneráveis como pela promoção destes direitos.

Uma possível interpretação seria impor uma escala de valores que levaria a crer que medidas protetoras seriam menos adequadas ou teriam impacto menor que medidas promotoras. No entanto, na prática, os programas acabam tendo diferentes funções. Um programa de transferência de renda de caráter assistencial para uma categoria vulnerável ao se transformar em lei gera um processo transformador no qual uma categoria vulnerável passa a ser portadora de um direito, por exemplo. De modo semelhante um programa de frente de trabalho (*public works*) pode gerar ativos que são potencialmente promotores de oportunidades econômicas e, ao mesmo tempo, garante uma renda aos participantes do programa (protetor e preventivo). No caso da Índia, onde os *public works* se transformaram em programas de emprego garantido, baseados no conceito de “direito ao trabalho”, a lei que o introduziu fez com que este passasse a ter um caráter transformador de acordo com a tipologia de Devereux e Sabates-Wheeler (2004).

Na ausência de um consenso sobre proteção social. O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, uma parceria do governo brasileiro com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lócus em que esta pesquisa foi desenvolvida, adotou uma definição operacional de proteção

social que fosse útil para relacioná-la com os processos de crescimento inclusivo. Neste arcabouço, a proteção social não é vista apenas como uma medida paliativa de curto prazo e, em geral, adotada *ex-post* para amenizar as desigualdades geradas pelo próprio processo de crescimento econômico, mas também como um importante componente do próprio processo de crescimento econômico.

Nesse sentido, a proteção social seria formada por um conjunto de ações financiadas publicamente que servem para: *i*) apoiar indivíduos e famílias a combater vulnerabilidades ao longo do ciclo de vida; *ii*) ajudar especialmente pobres e vulneráveis a construir resiliência para responder a crises e choques, incluindo as ameaças socioambientais; *iii*) facilitar a inclusão social e apoiar as famílias, particularmente as mais vulneráveis à pobreza, na construção (e manutenção) de seu capital humano e social por meio da suavização da renda e do consumo e assegurando o acesso delas a bens e serviços básicos; e *iv*) estimular a inclusão produtiva por meio do desenvolvimento de capacidades e habilidades, assegurando direitos e oportunidades para pobres, marginalizados e excluídos, bem como para trabalhadores de baixa renda do setor formal, de modo a garantir que todos se beneficiem do processo de crescimento econômico e nele possam se engajar. Esta definição é ampla o bastante para contemplar as categorias tradicionais utilizadas mormente nos países de renda alta e média, assim como categorias (e funções) que prevalecem nos países de renda mais baixa, mas que também estão presentes nos países emergentes.

Em um estudo comparativo é importante reconhecer que os países têm diferentes tradições determinadas por normas sociais e processos históricos (incluindo em alguns casos seu passado colonial) diferenciados. De modo que é natural que diferentes instrumentos, mas com objetivos similares, predominem em um ou outro país em seus sistemas de proteção social. À guisa de exemplo, enquanto os programas de transferência de renda (ou garantia de renda), como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o programa Bolsa Família (PBF) no Brasil, tendem a ter mais destaque na América Latina, particularmente nos países de renda média alta e em países como a África do Sul; programas de emprego garantido e/ou frentes de trabalho, tendem a predominar em países com a Índia e também em vários países da África. Este predomínio, não significa que não haja iniciativas, como pensões sociais ou transferências para crianças naqueles países, apenas a prioridade (que inclui a dotação orçamentária) e o centro dos debates sobre as políticas tendem a gravitar em torno destes programas. Nesse sentido, este artigo pretende contribuir para uma maior troca de experiências entre os países em desenvolvimento, particularmente daqueles no chamado *sul global* no campo da proteção social, focando nas recentes transformações que ocorreram no campo da proteção social de vários países.

2 PROTEÇÃO SOCIAL E CRESCIMENTO INCLUSIVO: PROMOVENDO INCLUSÃO E RESILIÊNCIA

Cinco elementos são importantes quando se analisam as elaborações teóricas e as inovações práticas que têm ocorrido no campo da proteção social e do crescimento inclusivo no sul global. Primeiramente, um número de países está tentando identificar como aumentar o “conteúdo de emprego” de suas trajetórias de crescimento e formas de mitigar a vulnerabilidade dos pobres e da chamada nova classe média baixa em um quadro de transformações estruturais. Por exemplo, a África do Sul lançou, no fim de 2010, um documento chamado *Novo caminho para o crescimento (The New Growth Path)*, com o objetivo de identificar determinantes da criação de emprego e ações para criar 5 milhões de postos de trabalho até 2020 (South Africa, 2010).

É preciso reconhecer que mudanças estruturais (setoriais, educacionais, comerciais e de desenvolvimento do setor privado) e políticas macroeconômicas continuam sendo o núcleo das políticas, a cargo de propiciar uma geração sustentável de empregos para garantir o crescimento inclusivo. No entanto, já se tornou evidente que é improvável que estas políticas deem conta do número de trabalhadores envolvidos nas chamadas atividades de “sobrevivência” em vários países do *sul global*. Neste contexto, é importante pensar em formas de se levar a um crescimento que é alimentado pela geração de empregos, em vez de focar apenas em estratégias baseadas em empregos que são gerados pelo crescimento, em que o emprego é visto como resultado natural do crescimento econômico (Campbell, 2011). Tem sido debatida uma abordagem de duas vias, segundo a qual o crescimento da produtividade e da renda pode ser alcançado por meio de um processo de geração de empregos que contribui para o crescimento (*job-led growth*) ou por meio de um processo de crescimento que leva à geração de empregos (*growth-led job creation*). Programas de proteção social com o objetivo de estimular a produção inclusiva são um importante componente deste pacote de políticas.

Em segundo lugar, a dimensão temporal dos programas também vem se alterando. Programas de proteção social eram tipicamente concebidos como medidas temporárias e compensatórias, com o objetivo de amenizar o impacto negativo de reformas de política ou de choques negativos em países em desenvolvimento. Este foco no curto prazo é em parte explicado pelo temor que políticas de proteção social gerem dependência entre seus beneficiários. No entanto, parece haver um reconhecimento que programas sociais de médio e longo prazos, ou que garantam uma permanência mais longa dos beneficiários, têm o papel de transformar as condições de vida de seus beneficiários, seja por meio de investimentos no capital humano, a fim de mitigar a transmissão intergeracional da pobreza, seja buscando transformar a forma como os segmentos mais pobres e vulneráveis da população se inserem no mercado de trabalho e/ou nas atividades produtivas.

No primeiro grupo de políticas se destacam as transferências monetárias incondicionais, os subsídios que visam suavizar a renda e/ou o consumo das famílias elegíveis (pensões sociais, programas de renda mínima) e os programas de transferência condicionadas de renda (PTCs) que apoiam o investimento ao longo do ciclo de vida das crianças (por exemplo, Oportunidades no México, Bolsa Família no Brasil e outros programas similares na América Latina). No segundo grupo se destacam as políticas de proteção social relacionadas à provisão de trabalho. Estas também evoluíram e hoje focam na provisão de um número previsível de dias de trabalho que é disponibilizado para desempregados/subempregados, de modo que estes possam receber uma renda que complemente suas estratégias de sobrevivência. Este desenho tem sido chamado por alguns de “seguro-subemprego” para os pobres. Por exemplo, o Esquema de Emprego Rural Garantido (NREGA) na Índia oferece até cem dias de emprego por ano para os domicílios rurais do país. Um programa similar está sendo implementado em Bangladesh. Na África do Sul, o Programa de Trabalho Comunitário (*Community Work Programme – CWP*) pretende oferecer até dois dias por semana, oito dias por mês ou permutações equivalentes de trabalho nas áreas em que ele vai ser implementado.

Em terceiro lugar, há uma crescente preocupação em garantir e demonstrar que os programas de proteção social tenham um impacto sobre a produtividade. Isto envolve a identificação dos impactos produtivos diretos e indiretos da proteção social e o estudo de como estes canais de transmissão podem ser fortalecidos (Yemstov, 2011). Esta preocupação é particularmente evidente no caso do desenho de programas de emprego garantido (ou não) que almejam não só a oferta de trabalho produtivo, mas também que o resultado deste trabalho seja a produção de ativos e/ou a entrega de serviços que possam aumentar e melhorar a produtividade dos beneficiários e da comunidade na qual eles vivem.

Em quarto lugar, a fronteira entre as funções preventivas e transformadoras da proteção social não está mais tão clara. Vários países têm organizado seus programas de proteção social para responder a novas vulnerabilidades e prioridades por meio da integração de programas. Este tipo de integração visa prover respostas imediatas no curto prazo (proteção) e, ao mesmo tempo, garantir no médio prazo que as famílias tenham uma maior resiliência a crises econômicas e choques idiossincráticos. A crise do preço dos alimentos, seguida da crise do preço dos combustíveis e da crise financeira global levou vários países no sul global a revisarem seus instrumentos de proteção social com vistas a aumentar o grau de proteção das famílias. Algumas destas reformas serão discutidas na próxima seção com o objetivo de entender como diferentes instrumentos de proteção social foram expandidos, adicionados e/ou transformados durante as crises.

Em quinto lugar, há uma mudança em direção a uma maior complementaridade entre os programas, de modo a consolidar uma abordagem mais baseada

em sistemas do que em programas isolados. A integração de programas também tem sido apoiada pelo uso de informação comum, pelos sistemas de pagamento (e entrega) de benefícios (serviços) e pelo uso de programas-âncoras com grande abrangência, cujas estruturas podem ser usadas por novos programas (por exemplo, a relação do Seguro Popular de Saúde e a base de informações montada pelo programa Oportunidades no México).

Esse tipo de integração também pode ser observada no caso dos programas de emprego, desenhados de modo a prover um *quantum* previsível de assistência aos indivíduos na medida de suas necessidades (função análoga a de um seguro-desemprego) e, ao mesmo tempo, a prover as comunidades nas quais estes indivíduos vivem de investimentos “socialmente úteis” em alguns setores específicos (por exemplo, o Programa de Frentes de Trabalho Expandidas – *Expanded Public Works Programme* – EPWP, da África do Sul), em atividades pré-identificadas como sendo intensivas em trabalho (por exemplo, o NREGA, da Índia,) e em obras e serviços escolhidos como prioridade pelas comunidades beneficiadas (por exemplo, o Programa de Trabalho comunitário, em inglês *Community Work Programme* – CWP, também da África do Sul).

Esses cinco elementos se tornaram possíveis por uma combinação de fatores. De um lado, por uma crescente consciência sobre os limites dos desenhos de programas de curto prazo com objetivos limitados, como as frentes de trabalho tradicionais/emergenciais. De outro lado, pelo acúmulo coletivo das experiências derivadas de novas experimentações que aumentou a base de conhecimento sobre como oferecer programas de longo prazo que sejam, ao mesmo tempo, financeiramente sustentáveis, flexíveis e adaptáveis a mudanças. Estes fatos aumentaram o potencial destes programas para servir como instrumentos de política a serem utilizados em momentos de crise, mas, principalmente, para serem programas que apoiam o processo de crescimento inclusivo e aumentam a resiliência das famílias e dos países a choques econômicos.

Como sugerido por Yemtsov (2011), os impactos “produtivos” da proteção social podem ser analisados no nível macro, meso e micro. Quando implementados em grande escala, programas de transferências de renda de diversos tipos agem como uma nova fonte de crescimento e estimulam a produção doméstica ao aumentar a renda de grupos sociais com uma maior propensão marginal a consumir, o que também contribui para desviar o consumo para bens e serviços mais prováveis de serem produzidos localmente, reduzindo, assim, vazamentos por meio de bens importados que são mais demandados pelos mais ricos. Araújo, Gala e Bruno (2011) mostram que o regime de crescimento do Brasil entre 2001 e 2009 foi internamente determinado pelo crescimento dos salários, mas que quando se incorporam fatores externos, o processo de crescimento foi determinado pelos lucros.

Santos (2011) aponta que as políticas de bem-estar determinadas pela Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) demandaram um aumento da carga fiscal para a implementação destas, no entanto, elas também contribuíram para a dinamização da economia. O aumento da renda dos decis de renda mais baixos, devido ao desempenho pró-pobre do mercado de trabalho, como comentado anteriormente, e os programas redistributivos, permitiram à economia brasileira ter outra fonte de dinamismo econômico, além da demanda externa por produtos primários de baixo valor agregado. O consumo doméstico, potencializado pela emergência de uma grande classe média baixa e a expansão do crédito (caro) para o consumo, somado às medidas de caráter anticíclico adotadas em 2008-2009, ajuda a explicar tanto por que a crise no Brasil foi relativamente branda (redução de 0,8% do produto interno bruto – PIB em 2008) como a vigorosa retomada do crescimento no ano seguinte (7,5% do PIB em 2009).

O impacto do crescimento da demanda é ainda mais importante no nível local, particularmente em áreas mais carentes. Jonasson e Helfand (2008) mostram que no Brasil, em regiões mais pobres e isoladas dos centros urbanos e com grande concentração de populações pobres, as atividades agrícolas não rurais são pouco prováveis de oferecer um caminho alternativo para a saída da pobreza. Cassell (s.d.) mostra que, entre 2003 e 2008, a renda da agricultura familiar cresceu em 30%, enquanto a renda do trabalho contribuiu em 56% para este crescimento, as aposentadorias e pensões contribuíram com 29% e os programas de transferência de renda com 15%. Os efeitos multiplicadores das transferências e os impactos na economia local ainda não foram adequadamente estudados, assim como os impactos no nível macro, mas há alguma evidência de que estes impactos não são desprezíveis.

O impacto de injeções de renda no nível local é provavelmente muito maior nos serviços que são ofertados e consumidos localmente. Antonopoulos e Kim (2011) e Hirway, Saluja e Bhupesh (2008) estimam multiplicadores para programas de frentes de trabalho e emprego garantido para o EPWP e para o NREGA, respectivamente, que sugerem significativos ganhos provenientes de estratégias que focam em setores sociais (EPWP) ou em investimentos na infraestrutura local (EPWP e NREGA). Estes programas proveem cobenefícios e, portanto, reforçam o alcance de múltiplos objetivos de uma agenda de desenvolvimento.

Entretanto, até hoje, o papel dos serviços sociais como um estímulo ao desenvolvimento local não é adequadamente enfatizado. Por exemplo, em muitos países em desenvolvimento, os déficits com relação aos serviços públicos, como cuidados com a primeira infância (creches) e com os idosos, são compensados por aumento no trabalho “doméstico” não pago a cargo de mulheres e crianças. A diminuição destes déficits traria benefícios múltiplos e externalidades positivas, incluindo o aumento da participação das mulheres na força de trabalho. Programas de emprego garantido, ou frentes de trabalho que incorporaram a dimensão de serviços sociais,

incluem o EPWP e o CWP da África do Sul e o antigo programa Jefes y Jefas da Argentina. Em particular, o pilar de desenvolvimento social do EPWP e do CWP tem dado prioridade à oferta de “cuidado no domicílio” ofertado pela comunidade (*home and community based care* – HCBC) e em iniciativas de estimulação para o desenvolvimento infantil (ECD).

O segundo canal importante que não é adequadamente enfatizado na literatura sobre políticas sociais é o potencial impacto positivo sobre o mercado de trabalho, que tanto os programas de transferência de renda como os programas de emprego garantido podem ter. A ideia é que ao aumentar o salário de reserva ou ao ofertar alternativas de trabalho a um salário razoável, os programas poderiam distorcer os mercados de trabalho ao competir com outros setores produtivos pela força de trabalho, desencorajando os trabalhadores a aceitarem ofertas de trabalho daqueles setores. Nos países em que programas de emprego garantido foram adotados como instrumentos de política de longo prazo, algumas precauções foram adotadas no desenho de modo a evitar que tal competição crie um obstáculo para as atividades produtivas. Por exemplo, os trabalhos tendem a ser oferecidos em períodos de baixa demanda por trabalho, de modo a evitar que a escassez de mão de obra afete a economia como um todo. No entanto, há uma crescente percepção que para muitos grupos vulneráveis os mercados de trabalho não funcionam bem e que distorcê-los não seria uma má ideia. Aqueles que vivem em áreas em que não há trabalho disponível, e que não conseguem migrar ou pagar pelo custo de transporte para áreas em que há trabalho, são particularmente afetados pela ausência de um mercado de trabalho e/ou oportunidades econômicas, como no caso das mulheres que não podem ir buscar trabalho muito longe de suas casas devido a suas “obrigações” domésticas. Além disso, em muitas áreas rurais os mercados de trabalho são dominados por empregadores monopolistas e os trabalhadores não possuem outra alternativa a não ser aceitar as péssimas condições de trabalho e baixos salários. Para muitos dos pobres trabalhadores, o mercado de trabalho apenas lhes oferece trabalho casual, resultando em baixos níveis de segurança de renda. Programas de proteção social podem “distorcer” positivamente estes mercados, ajudando a estabelecer um piso salarial (efetivo) e oferecendo à população uma alternativa ao trabalho não decente que lhes é oferecido. O chamado efeito do trabalhador adicional também é importante tanto para os domicílios como para a economia, e os programas de emprego garantido têm tido frequentemente este impacto ao facilitar a entrada das mulheres no mundo do trabalho e reduzir diferenças salariais entre homens e mulheres, garantindo a igualdade de salário entre os sexos. Com base nos recentes resultados da pesquisa domiciliar do National Sample Survey (NSS) indiano, Chandrasekhar e Ghosh (2011) mostram que o NREGA teve um impacto significativo e positivo sobre os salários de mercado em áreas rurais, aproximando-os do salário mínimo (valor oferecido pelo NREGA). Além disso, os autores mostram que houve uma redução significativa dos diferenciais de salários rurais por sexo.

Um terceiro canal são os impactos sobre a produtividade e a renda dos mais pobres por meio da criação de ativos e/ou seu uso mais produtivo. Os canais para isto são os investimentos produtivos de parte das transferências de renda recebidas pelos programas de proteção social; a criação de ativos e serviços públicos que ajudem a aumentar a produtividade, por exemplo, cisternas, manutenção do solo, contenção de inundações, manejo da água, manutenção de estradas, são algumas das atividades apoiadas pelo Programa de Proteção Social Produtiva (*Productive Safety Net Programme* – PSNP), na Etiópia, e pelo NREGA, na Índia; o apoio à redução da vulnerabilidade dos domicílios por meio dos serviços sociais, como no caso do EPWP e do CWP da África do Sul, e a produção de hortas comunitárias também apoiadas pelo CWP; além de investimentos produtivos, por exemplo, a construção de cisternas nas casas/terras de pequenos produtores familiares, como é o caso do NREGA da Índia e do programa Brasil Sem Miséria (Água para Todos), a ser melhor discutido na próxima seção. O uso destas modalidades de programas para fortalecer a produtividade e a renda dos pequenos produtores pobres oferece diferentes formas de promover a equidade a partir da base para complementar as políticas para o mercado de trabalho e as políticas setoriais.

É interessante notar que apesar da preocupação em minimizar impactos negativos sobre o mercado de trabalho, têm sido documentados alguns impactos positivos. No caso do Brasil, Machado *et al.* (2011) e Soares (2011) resumem os resultados de diversos artigos e concluem que os impactos negativos sobre a participação no mercado de trabalho dos beneficiários do programa Bolsa Família, quando existentes, tendem a ser sempre pequenos. Teixeira (2010) mostra que o impacto sobre o número de horas trabalhadas tende a variar de acordo com o gênero e a composição do domicílio, com um pequeno, mas estatisticamente significativo, declínio das horas trabalhadas pelas mulheres que têm filhos. Este resultado provavelmente tem a ver com a dificuldade das mães jovens em conciliar o cuidado infantil com a necessidade de trabalhar fora de casa na ausência de serviços de creche. No caso da África do Sul, Eyal e Woolard (2011) mostram que os beneficiários da transferência para as crianças (Child Support Grant – CSG) têm maior probabilidade de estar na força de trabalho, têm menor probabilidade de estar desempregado e maior probabilidade de estar empregado. Estes efeitos não são pequenos e chegam a 15% para alguns grupos. Estes resultados sugerem que as transferências podem ajudar a mitigar o custo da procura por trabalho para os beneficiários. Também revelam as dificuldades enfrentadas pelas mulheres com crianças pequenas. O Departamento de Desenvolvimento social da África do Sul (South Africa, 2006) produziu um documento no qual se discute alguns destes desafios. De acordo com o perfil dos beneficiários do CSG que tomam conta das crianças, mais de 65% são mães ou pais solteiros, 11% nunca receberam educação formal e mais de 85% estavam desempregados. Altman e Boyce (2008) notam que apenas 18% dos responsáveis pelas crianças beneficiárias do CSG trabalham.

Então, o desafio é como melhorar as oportunidades de trabalho destes cuidadores, particularmente daqueles em idade de trabalhar.

O Programa de Trabalho Comunitário da África do Sul oferece um arcabouço que faz exatamente isso por meio de seu foco no acesso regular a um nível mínimo de trabalho, em uma base previsível, com uma rede de proteção social baseada no trabalho. O programa foi iniciado em 2007. Sua expansão para 1 milhão de postos entre 2013-2014 é uma das prioridades do plano de criação de emprego no âmbito do *Novo Caminho para o Crescimento*, do governo da África do Sul, de 2010. Inspirado pelo NREGA indiano, o CWP oferece aos participantes um número mínimo de dias de trabalho regular, tipicamente dois dias por semana e/ou seu equivalente por mês. Trata-se de um programa enraizado no nível local e focalizado em comunidades pobres em áreas urbanas e rurais e em assentamentos informais. O objetivo é criar emprego em tempo parcial para uma média de 1 mil pessoas em cada um dos locais de operação, a depender do tamanho das comunidades. Além disso, como nota Philip (2010), o trabalho a ser realizado deve contribuir para o bem público e/ou para melhorar a qualidade de vida das comunidades onde os beneficiários vivem. Uma característica chave do CWP é que as intervenções a serem feitas são identificadas e priorizadas por meio de processos participativos no nível da comunidade.

3 A CRISE ECONÔMICA E AS INOVAÇÕES NOS DESENHOS DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

A recente crise econômica motivou a revisão do desenho de programas de proteção social e revelou a eficácia de vários instrumentos para amortecer seus impactos. Programas de transferência de renda (condicionais ou não), subsídios e programas de emprego garantido se tornaram objeto de discussões para saber o quão viável seria expandi-los durante a crise.

Potencialmente pode haver um dilema (*trade-off*) entre políticas e programas que aumentam a resiliência em um contexto de crise e aqueles que respondem às necessidades de longo prazo do desenvolvimento. Por exemplo, programas focalizados que encorajam investimento em capital humano e também suavizam os fluxos de renda e consumo não são necessariamente capazes de responder rapidamente às necessidades dos “novos pobres” criados pela crise. O uso de aproximação de meios (*proxy means test*) baseados nos determinantes estruturais da pobreza crônica são, por definição, pouco sensíveis à volatilidade e à variação da renda, o que levantou questionamentos sobre a adequação de se utilizar estes programas para combater a crise, especialmente nos casos dos PTCs que colocam mais ênfase no acúmulo de capital humano que no alívio imediato da pobreza. Os países que adotam PTCs, no entanto, adaptaram seus programas de modo a responder a este desafio de diversas formas. Os registros de potenciais beneficiários dos PTCs, especialmente em

países em que estes já adquiriram escala e mantêm informação de uma população mais ampla do que dos beneficiários do programa, foram utilizados sob a hipótese de que a crise atingiria principalmente aqueles que estavam acima, mas ainda bastante próximos, da linha de pobreza ou do ponto de corte para elegibilidade do programa. De um ponto de vista técnico, os PTCs poderiam ser adaptados a uma situação de crise/choque negativo de maneira *ex-ante* por meio da introdução de variáveis relacionadas a estes eventos no teste de aproximação de meios, por exemplo, determinantes mais conjunturais e menos estruturais da pobreza (Janvry, Sadoulet e Vakis, 2008), e também de modo *ex-post*, se permitisse um processo contínuo de registro de famílias vulneráveis a este tipo de crise, visando a rápida atualização de seus dados, de modo que possam passar a receber o benefício do programa rapidamente quando afetadas pela crise.

Muitas questões relacionadas aos mecanismos de focalização permanecem abertas. No contexto de recursos limitados, como achar um equilíbrio entre o foco na pobreza crônica e as demandas da pobreza temporária de grupos vulneráveis. Na África, por exemplo, os programas de transferência de renda se concentraram primeiramente na pobreza crônica, o modelo dos 10% mais pobres adotado em pilotos de programas tanto na Zâmbia como no Malawi, com um foco em domicílios com pessoas idosas ou deficientes e sem ajuda de membros adultos de suas famílias estendidas. Algumas destas questões podem ser levantadas.

- 1) Como dar conta de novos grupos de pobres criados pela volatilidade do crescimento e pela flutuação dos preços de alimentos e combustíveis, particularmente, em áreas urbanas do continente africano.
- 2) Se os PTCs, onde já existentes, podem responder a estes novos desafios ou novos programas devem ser implementados.
- 3) Como ligar o foco em mudanças estruturais de médio prazo com os novos desenhos das frentes de trabalho e de programas de emprego garantido com vistas a promover a inclusão produtiva de comunidades pobres.
- 4) Como gerar oportunidades de trabalho e treinamento a jovens desempregados e subempregados e, ao mesmo tempo, com níveis maiores de educação, como observado nos países do Norte da África.
- 5) Se é possível pensar em uma grande rede de proteção baseada no emprego que não seja apenas uma resposta de curto prazo a uma situação de crise e que seja ligada aos objetivos de médio e longo prazos.

Além da evidência baseada na avaliação de programas (isolados) de proteção social, há também alguma evidência não documentada academicamente de que esquemas/sistemas de proteção social mais integrados foram capazes de melhor proteger países e suas populações da crise econômico-financeira.

Países com sistemas de proteção social mais integrados foram capazes de mostrar resiliência macroeconômica (impactos no nível macro e meso), recuperando-se mais rápido da crise, assim como aumentaram a resiliência das famílias aos choques (nível micro), limitando o impacto na crise sobre a pobreza e a desigualdade, de modo a minimizar os impactos desta sobre importantes dimensões do desenvolvimento humano: segurança alimentar e nutricional, educação e saúde.

3.1 Adaptação à disponibilidade de recursos e diferentes realidades

É importante reconhecer que os países têm diferentes capacidades para responder a crises e para adaptar suas políticas de proteção social e emprego para responder a elas. Países de renda média e os grandes países emergentes foram capazes de disponibilizar recursos para as medidas contracíclicas. Nestes países, a expansão dos programas de proteção social preveniu uma piora na pobreza crônica e na pobreza transitória (vulnerabilidade). No bojo das políticas contracíclicas, a expansão da proteção social teve também o objetivo adicional de manter o nível de consumo e a demanda agregada.

Esse não foi o caso, no entanto, em países de renda baixa que têm menor espaço fiscal e são muito dependentes da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA, doações internacionais). Nestes países, um movimento em direção a sistemas de proteção social mais amplos requer uma clara definição de prioridades na escolha de programas que tenham uma maior sinergia com a produção e maior potencial de integração com as prioridades do desenvolvimento definidas internamente. O desafio é ainda maior pelo fato da ODA ser a mais volátil de todas as fontes de financiamento público (Roy *et al.*, 2009) e, em tempos de crise global, os ajustes fiscais nos países doadores tendem a cortá-la justamente quando ela é mais necessária.

Alguns programas inovadores, como o Productive Safety Net Programme (PSNP) na Etiópia têm produzido importantes lições que podem ser compartilhadas entre os países de renda baixa. Quatro características do PSNP parecem ter um amplo potencial para o aprendizado Sul-Sul.

- 1) Alto nível de coordenação e alinhamento entre doadores e governo da Etiópia, sob a liderança deste último.
- 2) Um desenho que reconhece as diferentes necessidades dos domicílios cronicamente pobres (ou alimentariamente inseguros, como definido pelo programa), com a oferta de uma mescla de apoio direto (transferência de renda) para aqueles que não podem trabalhar (idosos e deficientes) e com um programa de frentes de trabalho para domicílios que possuam adultos em idade e condições de trabalhar durante o período de secas (que dura seis meses) ou quando não há trabalho produtivo disponível nas áreas (*woredas*) cobertas pelo programa.

- 3) A capacidade de juntar objetivos múltiplos em um único programa sem sobrecarregá-lo e torná-lo difuso, por exemplo, melhorar a segurança alimentar, prevenir a venda de ativos durante momentos de crise e promover a geração de ativos comunitários de maneira integrada.
- 4) Ser um programa do tipo âncora ou carro-chefe, sem, necessariamente, apresentar-se como a solução mágica para todos os problemas, sendo parte de uma estratégia, no caso de segurança alimentar, que é mais ampla e inclui outros programas, como o Programa de Construção de Ativos para as Famílias, o Programa de Assentamento e um programa complementar de investimentos de maior porte nas comunidades beneficiárias do PSNP.

3.2 O uso da informação na expansão, integração e reforma dos programas de proteção social

O uso de registros únicos ou bases de dados interconectadas aparece como uma importante inovação que, mesmo que inicialmente liderada por programas isolados, são capazes de ser implementadas e ter um escopo mais amplo, permitindo que se transformem em importantes mecanismos para a consolidação de sistemas de proteção social. Na América Latina, tais registros se tornaram bastante populares e mostraram sua utilidade e seu potencial para diversos propósitos durante a recente crise econômico-financeira.

Na República Dominicana, o Sistema Único de Beneficiários (Siuben), um registro de potenciais beneficiários dos programas de proteção social, cuja expansão se deveu à implementação do Solidariedad, um PTC que cobre a população pobre (moderada e extrema), foi usado para ajudar no racionamento e na racionalização do subsídio do gás. Este subsídio foi focalizado nos mais pobres e na classe média baixa por meio do programa Bono Gas. A base de dados do Siuben cobre 60% da população do país, enquanto o PTC Solidariedad, cobre 21%. Portanto, o Siuben não é simplesmente um registro de pobre, de modo que pode ser utilizado para ajudar na implementação de programas que tenham uma cobertura mais universal, como o caso do Bono Gas. Os recursos poupados com a adoção da reforma do subsídio do gás, permitiram uma expansão maior do PTC, tanto em número de beneficiários como nos valores pagos a estes. Como resultado desta rápida resposta do governo à situação de crise, a extrema pobreza continuou a cair – uma tendência que havia se iniciado em 2005, imediatamente após a implantação do Solidariedad – e a pobreza permaneceu constante, apesar do severo impacto que a crise teve na inflação geral e na inflação de alimentos, em particular, assim como no nível de atividade econômica (Gamez, 2011).

O México também usou seu PTC Oportunidades, para responder rapidamente à crise do aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis e à crise econômica e financeira internacional. Novos componentes foram adicionados às transferências

monetárias, como o “apoio energético”, um adicional de MXN\$ 60,00 pesos mexicanos mensais para compensar pelo aumento das despesas com gás de cozinha, e o “apoio infantil viver melhor”, no valor de MXN\$ 100,00 pesos mexicanos mensais para cada criança entre 0 e 9 anos. Além disso, o número de beneficiários do Oportunidades e do Programa de Apoio Alimentar (PAL) foi aumentado. O PAL, ao contrário do Oportunidades, é um programa de segurança alimentar e nutricional direcionado a famílias extremamente pobres, independentemente da oferta de serviços nas áreas em que elas vivem, ou seja, trata-se de um programa de transferência de renda sem condicionalidades – ou corresponsabilidades (Soares, no prelo).

De modo similar à República Dominicana, o México foi capaz de responder rapidamente às crises, pois já tinha os instrumentos necessários para a expansão e/ou adaptação de programas existentes. A expansão do PAL não implicou na necessidade de começar um novo programa a partir do nada. Ele utilizou a mesma tecnologia (registros, bases de dados e mecanismo de focalização) usada pelo Oportunidades. Além disso, a ideia é que uma vez que a oferta de serviços de saúde e educação esteja disponível nas áreas cobertas pelo PAL, as famílias beneficiárias passarão a ser incorporadas pelo Oportunidades.

Com relação aos impactos da crise, entre 2008 e 2010, de acordo com o Coneval (2011), a pobreza cresceu no México de 44,5% para 46,2%, enquanto a extrema pobreza caiu levemente de 10,6% para 10,4%. Estes resultados sugerem que as transferências foram capazes de evitar um aumento da pobreza extrema, mas não foram suficientes para evitar um crescimento da pobreza moderada. Estes resultados podem ter se dado devido ao fato de a crise ter sido mais severa em áreas urbanas que em áreas rurais, lembrando, assim, a necessidade de se desenvolverem novos componentes e adaptar os mecanismos de focalização, de modo a proteger aqueles que apesar de não serem pobres por longos períodos, experimentam períodos de pobreza durante as crises. Estes grupos vulneráveis à pobreza, em geral, não são elegíveis para os programas típicos de assistência social e, ao mesmo tempo, não têm acesso à seguridade social típica do setor formal.

O programa Oportunidades também tem ajudado no desenvolvimento e na implementação de outros programas de proteção social como o programa “70 e mais” (pensão social não contributiva), que de um modesto componente do Oportunidades se transformou em um programa autônomo, usando as mesmas tecnologias e metodologias adotadas no Oportunidades para identificar potenciais beneficiários e planejar sua expansão em escala nacional. O Oportunidades também ajudou na implementação do Seguro Popular de Saúde que provê a população mais pobre/vulnerável com um seguro de saúde que lhes permite acessar uma cesta de serviços básicos de saúde. A experiência do México revela como é possível melhorar a integração e a coordenação de programas a partir de programas isolados, sem sobrecarregá-los com objetivos múltiplos.

Mais importante que possuir os registros desenvolvidos pelos PTCs ou programas similares foi a capacidade de responder à crise, isto é, utilizar estas fontes de informação para ser mais proativo no desenho das políticas, a fim de tornar o processo de crescimento mais inclusivo. Um exemplo de como se pode utilizar estes registros de forma mais ampla vem do Chile, com o programa Puente, a porta de entrada do Chile Solidario, um programa integrado cujo objetivo é combater a extrema pobreza e a exclusão social por meio de uma estratégia adaptada e construída conjuntamente para e com a família beneficiária. A ideia por trás do programa é que a extrema pobreza, ou o núcleo duro da pobreza, mostrou-se insensível ao processo de crescimento observado no Chile ao longo dos anos 1990 e que este fato se deve a falta de acesso às oportunidades e às políticas e programas sociais (Larranaga, Contreras e Tagle, 2009). Neste contexto, seria fundamental dar uma atenção personalizada às famílias por meio do apoio psicossocial oferecido pelos trabalhadores sociais e garantir seu acesso a políticas sociais adequadas à situação destas famílias. O programa foca nas seguintes dimensões: saúde, educação, habitação, emprego e renda, dinâmica familiar e identificação, com o objetivo de garantir que as famílias atinjam um mínimo aceitável em cada uma destas dimensões.

A abordagem do programa Puente requer uma boa base de dados que permita identificar as diferentes vulnerabilidades das famílias extremamente pobres e ordená-las de acordo com este grau de vulnerabilidade para indicar a ordem de prioridade do apoio psicossocial. Isto é feito por meio da informação disponível na Ficha e Proteção Social (FPS), instrumento utilizado para coletar a informação usada para calcular o índice de vulnerabilidade (aproximação de meios) das famílias e que cobre aproximadamente 65% da população chilena. Esta informação alimenta a base de dados do Registro de Informação Social (RIS) e é cruzada com as informações administrativas sobre os programas sociais. Este sistema, graças à existência de um número único de identificação, identifica os potenciais beneficiários dos programas sociais tanto na base de dados dos programas sociais como na base de dados da FPS, permitindo aos trabalhadores sociais e aos gerentes dos programas ter acesso à informação socioeconômica dos beneficiários do programa e de suas famílias. Este processo é consolidado pelo Sistema Integrado de Informação Social (SIIS), cujo objetivo é melhorar a coordenação e as complementaridades entre os diferentes programas administrados por diferentes ministérios (Robles, 2011).

Essa tecnologia também permitiu ao Chile usar seus programas de proteção social como parte do pacote de estímulo econômico desenhado para mitigar os efeitos da crise entre 2008-2009. Um benefício temporário, Bônus de Apoio à Família, foi pago a 4 milhões de famílias, aproximadamente 23% da população, em março e agosto de 2009 e em março de 2010, com o objetivo de amenizar os impactos da crise na renda dos pobres e dos vulneráveis. Ao contrário do México, este novo componente não foi incorporado aos benefícios, ele foi pago apenas nestas três ocasiões.

No entanto, uma nova transferência de renda foi introduzida para complementar as transferências pagas no âmbito do programa Chile Solidario, a *Asignación Social*. Este novo componente levou a um aumento de 56% no orçamento do Chile Solidario para 2011 em relação a 2010 (Robles, 2011). O novo benefício tem um componente incondicional e outro condicional. O primeiro varia entre US\$ 9,00 e US\$ 15,00 *per capita* (por membro da família), dependendo de seu grau de vulnerabilidade de acordo com os pontos da FPS. O benefício condicional se refere à saúde, à educação e à inserção da mulher no mercado de trabalho. Esta última condicionalidade representa uma novidade com relação às condicionalidades típicas dos PTCs na América Latina. Mais que uma condicionalidade punitiva, ele atua como um imposto negativo, provendo um incentivo ao trabalho, na medida em que as mulheres recebem uma transferência extra se mostrarem que trabalharam por um período mínimo de tempo. É interessante observar que o Chile Solidario, ao contrário dos PTCs da região, não possuía condicionalidades, esta reforma recente o coloca em linha com os outros programas.

Com respeito ao impacto das crises, os dados da pesquisa domiciliar chilena (Casen) mostram que, apesar da crise, houve uma redução da pobreza de 13,7% para 11,5% entre 2006 e 2009, mas um aumento da pobreza extrema de 3,2% para 3,6% neste mesmo período. Além disso, a desigualdade de renda total medida pelo índice de Gini permaneceu constante em 0,54. No entanto, a desigualdade da renda líquida de transferências aumentou de 0,54 para 0,55 (Robles, 2011). Estes dados sugerem que sem as transferências monetárias do sistema de proteção social chileno, o impacto da crise sobre a pobreza e a desigualdade teria sido muito maior. Além disso, estes dados revelam a necessidade de se aumentar os valores recebidos pelos pobres extremos e de se reavaliar a metodologia para sua identificação. Ambas as medidas foram tomadas pelo governo do Chile recentemente.

Se, por um lado, a montagem de sistemas de proteção social pode ser uma tarefa trabalhosa em termos de tempo e recursos, por outro lado, os ganhos e as sinergias que levam a um aumento da efetividade das políticas são claros. Em um exemplo de aprendizado sul-sul, o governo sul-africano está adotando um sistema de registro de beneficiários e manejo destas informações semelhante ao que é executado no México. No futuro, as bases de dados das pensões sociais, dos benefícios para as crianças e das outras transferências sociais poderão ser ligadas aos registros do EPWP e do CWP, de modo a tornar mais fácil um diagnóstico preciso das necessidades das famílias e possibilitar um melhor planejamento do tipo de trabalho que deve ser oferecido por ambos os programas de emprego. Sem negar a importância da intercomunicabilidade das bases de dados a fim de evitar duplicações e erros de inclusão, sua maior contribuição deve ser no sentido de ampliar o conjunto de oportunidades disponíveis para as famílias, diminuir os erros de exclusão e melhorar a coordenação entre programas. Além disso, estes sistemas podem ser usados

como importantes fontes de dados nas avaliações de processo e no impacto dos programas cujos resultados podem alimentar um constante processo de redesenho e reformatação dos objetivos dos diferentes programas.

O Cadastro Único desenvolvido no Brasil é outro exemplo de base de dados de potenciais beneficiários de programas sociais focalizados, desenvolvida graças à consolidação de um PTC. Recentemente, este cadastro se tornou o pilar informacional para a nova estratégia de erradicação da miséria, o Brasil Sem Miséria. Esta estratégia é composta por três componentes: *i*) garantia de uma renda mínima; *ii*) acesso aos serviços básicos; e *iii*) produção inclusiva.

A consolidação, a expansão e a melhoria do programa Bolsa Família é o principal mecanismo utilizado para alcançar o objetivo de uma renda mínima que permitiria às famílias tornarem-se mais produtivas, não só por meio de investimentos no capital humano de seus filhos, mas também por meio do subsídio no curto e médio prazos à alimentação de seus membros, assim como dos custos de transporte, que são requisitos para que as famílias possam ter acesso às oportunidades econômicas e usufruir destas (Brasil, 2011). A busca ativa de potenciais beneficiários não incluídos no programa Bolsa Família, e de modo ainda mais preocupante no Cadastro Único, é uma prioridade desta parte da estratégia. Municípios com baixos níveis de cobertura do programa e do cadastro, *vis-à-vis* as estimativas de pobreza destes, concentrarão os esforços nesta atividade.

Além do processo de busca ativa, o programa recentemente elevou o teto do número de benefícios variáveis de uma família beneficiária de três para cinco crianças. Este benefício é condicional à frequência escolar e a visitas regulares ao centro de saúde. Esta mudança no teto de benefícios variáveis permitirá às famílias pobres, que em geral têm um número maior de crianças, receberem um benefício total maior. Outra medida no pilar de garantia de renda mínima é a criação de uma nova transferência monetária: a “Bolsa Verde”. Esta bolsa também será implementada para apoiar os serviços de conservação de ecossistemas e das reservas florestais e extrativistas. A bolsa será paga quatro vezes ao ano e corresponderá ao valor de R\$ 100,00.

O componente de acesso aos serviços básicos pretende desenvolver uma abordagem integrada de garantia de acesso da população extremamente pobre aos programas na área de saúde (por exemplo, o programa Saúde da Família), luz elétrica, habitação e saneamento, segurança alimentar, educação (por exemplo, a Alfabetização de Jovens e Adultos e a educação infantil), assistência social e registro civil. Este processo requererá a ampliação dos programas em áreas subservidas e a integração dos registros de diferentes programas a fim de identificar estes “vazios” de serviços, bem como o treinamento de trabalhadores sociais para aumentar o conhecimento destes sobre os programas existentes que possam ser importantes para a população extremamente pobre.

No que diz respeito à inclusão produtiva, a estratégia pretende reforçar a ligação entre os programas de segurança alimentar e os beneficiários do programa Bolsa Família, uma vez que 47% da população extremamente pobre vivem em áreas rurais. Os agricultores familiares receberão assistência técnica baseada em tecnologias a serem desenvolvidas em parcerias com universidades e com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Até 2014, 250 mil famílias deverão receber um apoio financeiro de R\$ 2.400,00 no primeiro e no segundo ano do plano para subsidiar o investimento em insumos e equipamentos. Sementes desenvolvidas pela Embrapa serão distribuídas aos beneficiários. Outra medida importante é a expansão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) produzidos pela agricultura familiar, de 66 mil para 255 mil famílias até 2014. O programa prevê ainda o fortalecimento da ligação entre o PAA e os programas de merenda escolar e de distribuição de alimentos para hospitais, creches e penitenciárias, um exemplo de ligação entre produção inclusiva e segurança alimentar.

Nas áreas urbanas, a dimensão de produção inclusiva focará em treinamento profissional, intermediação de mão de obra, microcrédito e incentivos à economia solidária. Estados e municípios, com o apoio do governo federal, mapearão as oportunidades disponíveis no nível local e as casarão com o perfil das famílias focalizadas pela estratégia. A informação disponível no Cadastro Único ajudará a identificar as necessidades das famílias no que diz respeito a sua inclusão produtiva.

3.3 Experiências em outras partes do sul global

A América Latina tem liderado o processo de uso de sistemas de informação para melhor integrar os seus programas, mas este tipo de inovação não ocorreu somente nesta região. Logo após a crise asiática de 1997, a Indonésia conseguiu desenvolver rapidamente uma base de dados de potenciais beneficiários de um programa incondicional de transferência de renda, desenhado para diminuir os impactos negativos da eliminação gradual de subsídios generalizados dos combustíveis. Esta experiência foi bastante importante para o desenho e à implementação de dois grandes programas sociais de larga escala, o Programa Keluarga Harapan (PKH), um PTC padrão, e o PTC comunitário PNPM Generasi, que operam hoje em dia no país.

No Egito, um piloto de um PTC com condicionalidades leves está sendo desenhado para ser implementado no Alto Egito (região mais pobre e mais rural do país), com o objetivo de empoderar as mulheres daquela região. Na Índia, os esquemas LADLI² de transferência de renda, implementados em vários estados, mas com diferentes desenhos, almejam, por meio de transferências monetárias e condicionalidades, aumentar a matrícula de meninas na escola e sua frequência

2. *Ladli* é uma palavra em *Hindi* que significa *loving girl*. Para mais informações, consultar: <<http://ladli.org/>>.

escolar, além de evitar o casamento de crianças. Também na Índia, o governo de Delhi está desenhando um programa chamado Missão Convergência, para melhorar a qualidade dos mecanismos de focalização e a informação disponível de vários programas de transferência, como pensões assistenciais e benefícios para crianças e deficientes. A ideia é racionalizar os programas existentes e melhorar o processo de entrega de novos componentes do sistema de transferências, de modo a gerar mais transparência neste processo. Neste sentido, a introdução de um documento de identificação universal com um número único no país representará um grande passo para mitigar problemas de fraude e duplicação, mas também permitirá uma melhor integração entre os programas na concepção de construção de sistemas mais amplos de proteção social.

O conceito de “convergência” também é importante para o NREGA e se relaciona aos esforços de complementação dos ativos e das benfeitorias realizadas pelas “frentes de trabalho” com outros programas do Ministério do Desenvolvimento Rural. O desafio reside em ir além dos programas do ministério e “casar” as obras de menor porte realizadas pelo programa com obras maiores de infraestrutura que garantam a durabilidade e a qualidade dos ativos que estão sendo criados. Ademais, o programa também permite que algumas obras sejam realizadas nas terras pertencentes a grupos marginalizados, como pequenos agricultores e agricultores de castas mais baixas ou tribais. Analogamente à abordagem de produção inclusiva no Brasil, esta pode ser uma maneira de aumentar diretamente a produtividade destas populações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu formas pelas quais diversos programas de proteção social foram adaptados/expandidos no contexto da crise econômico-financeira mundial, a fim de tirar algumas lições de como os programas podem ser desenhados de modo a aumentar a resiliência. Argumentou-se que os vários países foram capazes de ampliar a proteção social usando alguns programas-âncoras como ponto de entrada, mas não se restringindo a eles.

O fundamental para a capacidade dos programas de responderem rapidamente à crise foi o fato de já terem uma plataforma de entrega de benefícios e registros de potenciais beneficiários. Em países em que os registros cobriam grandes segmentos da população, e não apenas os beneficiários do programa-âncora, foi possível ampliar a cobertura dos programas existentes ou adicionar novos componentes a estes ou, ainda, lançar novos programas usando a tecnologia previamente existente.

As economias emergentes moveram-se em direção à ampliação da cobertura dos programas e ao aumento da integração entre estes. Este processo permitiu gerar economias de escala e reduzir custos de transação. No entanto, há que se reconhecer

que vários países de renda baixa ainda não estão em condições de realizar este tipo de investimento. No entanto, abordagens inovadoras, como o caso do PSNP na Etiópia, revelam elementos para otimismo mesmo nas circunstâncias mais difíceis.

Apesar das evidências mostrarem que os programas discutidos neste artigo são relativamente baratos em termos do PIB de cada país, mesmo quando aplicados em larga escala, eles ainda são vistos como “luxos” que deveriam ser limitados a curtos períodos de tempo e em situações de crise. No entanto, o que de fato é preocupante é que nos países emergentes a chamada nova classe média baixa ainda é extremamente vulnerável à pobreza. Estes grupos, em alguns casos, não se qualificam para os benefícios não contributivos, típicos da assistência social, e, ao mesmo tempo, não recebem os benefícios relacionados ao mercado de trabalho formal. De maneira análoga, desempregados, particularmente jovens educados e desempregados, também parecem não estarem protegidos em várias regiões do globo, ao não serem classificados como grupos vulneráveis, as políticas de proteção passam a seu largo. De todo modo, parece claro que programas de proteção social quando implementados em larga escala e com um horizonte temporal de médio a longo prazo podem, de fato, contribuir para um processo de crescimento inclusivo.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, M.; BOYCE, G. **Policy Options to Leverage the System of Social Grants for Improved Access to Economic Opportunity**. Human Sciences Research Council. Feb. 2008. Disponível em: <http://www.hsrc.ac.za/research/output/outputDocuments/5174_Altman_Policyoptionstoleverage.pdf>.

ANTONOPOULOS, A.; KIM, K. **Public Job Creation Programs: The Economic Benefits of investing in Social Care Case Studies in South Africa and the United States**. 2011. (Levy Working Paper n. 671) Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_671.pdf>.

ARAÚJO, E.; GALA, P.; BRUNO M. **Economic Growth Regimes in Brazil: Empirical Evidence and Policy Implications**, 2011. Disponível em: <<http://www.conferencedevelopments.com/files/Araujo-Gala-Bruno.pdf>>.

BARRIENTOS, A. The Boundaries of Social Protection. **Poverty in Focus**, n. 22, p. 3-4, 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus22.pdf>>.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Ago. 2011. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Portas-de-erradica%C3%A7%C3%A3o-da-extrema-pobreza.pdf>>.

CAMPBELL, D. Employment-led Growth and Growth-led Employment in the Recovery. **The Global Crisis. Causes, responses and challenges**, 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf>.

CASSELL, G. **Development Policies for Rural Brazil 2003-2009**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitioindia/documentos/PPT-Country-Vision-Brazil.pdf>>.

CHANDRASEKHAR, C.P. ; GHOSH, J. **Public works and wages in rural India**. New Delhi: Economic Research Foundation – Macro Scan, 2011.

CONEVAL – CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. Comunicado de Prensa, 2011. Disponível em: <http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf>.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. **Transformative Social Protection**. 2004. (Working Paper, n. 232). Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/download.cfm?file=wp232.pdf>>.

EYAL, K.; WOOLARD, I. **Female labour force participation and South Africa's Child Support Grant**. 2011. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2011-EDiA/papers/467-Eyal.pdf>>.

GAMEZ, S. **Safety nets and food price volatility**. Case Study: Dominican Republic. 2011. Mimeografado. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1297875636846/7739471-1307033800818/Gamez_Food_05-31-11_eng.pdf>.

HIRWAY, I.; SALUJA, M. R.; BHUPESH, Y. Reducing Unpaid Work in the Village of Nana Kotda, Gujarat: An Economic Impact Analysis of Works Undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA). **Levy Research Project**, n. 34, 2008. Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/RA_India_report_March_3_updated_may_2010_appendix.pdf>.

JANVRY, A.; SADOULET, E.; VAKIS, R. **Protecting Vulnerable Children from Uninsured Risks: Adapting Conditional Cash Transfer Programs to Provide Broader Safety Nets**. Dec. 2008. (Série Politiques de développement). Disponível em: <<http://www.ferdi.fr/uploads/sfCmsContent/html/112/DTP%204.pdf>>.

JONASSON, E.; HELFAND, S. M. **Locational Determinants of Rural Non-Agricultural Employment: Evidence from Brazil**. California: University of California at Riverside, 2008. (Working Paper, n. 2). Disponível em: <<http://economics.ucr.edu/papers/papers08/08-02.pdf>>.

LARRAÑAGA, O., CONTRERAS, D.; TAGLE, J. R. **Evaluación de Impacto de Chile Solidario para la Primera Cohorte de Participantes**. Santiago: UNDP, 2009. Mimeografado.

MACHADO, A. F. *et al.* **An Assessment of the Implications of Bolsa Família Programme for the Decent Work Agenda**. 2011. (Working Paper, n. 85). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper85.pdf>>.

PHILIP, K. Employment Guarantees: Innovation at the Interface between Social and Economic Policy. *In: DPRU-TIPS CONFERENCE, 27-29 Oct. 2010*. Disponível em: <http://www.dpru.uct.ac.za/DPRU_Conference_2010/Conference_Papers/Philip%20Employment%20Guarantees%20DPRU%20TIPS.pdf>.

ROBLES, C. **Sistema de Protección Social de Chile: una Mirada desde la igualdad**. Cepal, 2011. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/5/43675/sistema-proteccion-social-Chile-CR.pdf>>.

ROY, R.; HEUTY, A. **Fiscal space: policy options for financing human development**. New York: UNDP, 2009.

SANTOS, C. H. M. **Contribuição da Dimac para o texto/diagnóstico inicial da equipe do Ipea encarregada de contribuir para o PPA 2012-2015**. 2011. Mimeografado.

SOARES, F. V. Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparada. *In: LA ROCHA, M.; ESCOBAR, A. Pobreza, Transferencias Condicionadas y Sociedad*. Chapter 3. No prelo.

SOARES, S. **Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future**. 2011. Mimeografado.

SOUTH AFRICA. **The New Growth Path: The Framework**. 2010. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748>>.

_____. Department of Social Development. **Linking Social Grants Beneficiaries to Poverty Alleviation and Economic Activity**. 2006. Disponível em: <<http://www.sassa.gov.za/Portals/1/Documents/66505010-f30a-4426-ba15-990ccd6c71ae.pdf>>.

TEIXEIRA, C. **A heterogeneity analysis of the Bolsa Família Programme effect on men and women's work supply**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth. (IPC-IG Working Paper, n. 61). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper61.pdf>>.

YEMTSOV, R. The Productive Role of Social Protection. **Presentation at the South-South Social Protection Learning Forum Addis Ababa**, June 4 2011, Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1297875636846/7739471-1307983876048/Yemtsov_Productive_Role_06-03-11.pdf>.