

# Do Universalismo à Segmentação e o Caminho Inverso: Transferências Condicionadas de Renda e o Desenvolvimento da Cidadania Social

por Bryan Roberts, da Universidade do Texas em Austin

**Roberts (2012)**, partindo da premissa de que a pobreza não é simplesmente a falta de recursos, mas também uma relação por meio da qual os pobres passam a estar diretamente sob o controle do Estado, explora o papel dos Programas de Transferência de Renda (PTCs) – tais como o Programa *Oportunidades*, do México – na evolução da cidadania e das políticas sociais na América Latina, avaliando o impacto desses programas em relação a como os pobres percebem seus direitos e à qualidade de sua participação cívica. No mundo industrializado, as políticas de redução da pobreza foram, inicialmente, fortemente influenciadas pela preocupação de que os regimes destinados a ajudar as pessoas pobres possam, no fim das contas, ter o efeito de desincentivar os pobres a realizar trabalhos remunerados. Foi só mais tarde – e principalmente em países em desenvolvimento – que o discurso subsidiário das políticas começou a se concentrar na capacitação das pessoas pobres, de modo geral, como meio de romper o ciclo vicioso da pobreza.

Como políticas segmentadas, os programas de redução da pobreza estabelecem relações especiais entre um segmento da população e o Estado que, intencionalmente ou não, afetam a percepção dos direitos, das responsabilidades e da cidadania. Consequentemente, a avaliação do impacto dos PTCs sobre as necessidades de cidadania não deve se concentrar somente em resultados – incluindo o aumento dos níveis de desempenho escolar ou a redução da mortalidade infantil – mas também na forma como os PTCs são implementados. A implementação significa identificar os pobres, fornecer-lhes recursos e monitorar o atendimento às condições do Programa. Por sua vez, isto requer que as agências de financiamento e o público geral estejam cientes da eficácia do Programa. Tandler (1997) demonstra que a forma como as políticas sociais são executadas influencia não apenas o sucesso na consecução dos objetivos do programa, como também o valor que os beneficiários atribuem ao programa e sua confiança no governo (TENDLER, 1997). Tão importante quanto avaliar o efeito da implementação em prol da qualidade da cidadania é medir, estatisticamente, até que ponto as metas do Programa são atingidas.

Os PTCs usam incentivos financeiros direcionados à educação dos filhos e programas de saúde materna e preventiva para permitir aos pobres sair permanentemente da pobreza. O Programa *Oportunidades*, do México, já obteve uma cobertura quase universal dos pobres rurais e urbanos do México, por meio de relações de transferência direta de renda entre o governo central e os beneficiários do Programa. Há relativamente pouca mediação nas relações entre esses dois lados: o envolvimento da comunidade não faz parte central do *Oportunidades*. A falta de *oportunidades* de os beneficiários entrarem em contato e negociarem com as autoridades é uma clara debilidade do *Oportunidades*, afirma Roberts; outro ponto fraco é o perigo inerente de o Programa se tornar refém de uma “cultura de auditorias”.

A ênfase na minimização dos custos administrativos significa que não há funcionários suficientes no Programa central para garantir que o *Oportunidades* seja administrado localmente de forma eficaz. De modo geral, no entanto, a transparência do *Oportunidades*, bem como a relativa ausência de clientelismo, diz Roberts, se apresentam como aspectos especialmente positivos do projeto.

Diferentes contextos socioeconômicos – incluindo migração, etnia e contraste urbano/rural – afetam a implementação do *Oportunidades*. Esses três contextos específicos geram diversas possibilidades e dificuldades. De acordo com Roberts, a migração pode prejudicar as relações familiares e enfraquecer a base local do desenvolvimento social e econômico, particularmente visto que os programas governamentais implementados para fazer uso das remessas de migrantes não são bem coordenados com o *Oportunidades*. É mais fácil o *Oportunidades* funcionar em zonas rurais que em áreas urbanas, visto que, no segundo caso, os beneficiários podem ser mais difíceis de identificar e podem haver problemas de acesso às informações sobre o Programa – algo que acontece com maior frequência em bairros pobres e marginais que em lugares menores, onde as pessoas se conhecem. A desvantagem das zonas rurais é que elas têm menor probabilidade de oferecer empregos que convençam os jovens educados por meio do *Oportunidades* a permanecer. Este fato denota a importância de políticas de redução da pobreza de quinta geração, que combinam as transferências de renda e condicionalidades e programas voltados para o desenvolvimento local e a criação de empregos. Relacionamentos coesos e de longo prazo entre os membros de comunidades indígenas rurais podem deixar o *Oportunidades* mais eficaz; porém, a heterogeneidade social e a impessoalidade das áreas urbanas podem representar uma barreira à participação de migrantes indígenas no *Oportunidades*.

O *Oportunidades* pode gerar uma cidadania mais igualitária e participativa, mas a heterogeneidade social e econômica das comunidades significa que o Programa precisa instituir procedimentos para adaptação às circunstâncias locais, satisfazendo necessidades especiais. Uma solução institucional é criar intermediários entre as comunidades e os funcionários do Programa que residem na comunidade e que são empregados pelo Estado e pela comunidade. O *Oportunidades* também precisa coordenar-se institucionalmente com outras políticas locais de desenvolvimento, especialmente aquelas que visam criar empregos locais e habitação. O desafio é instituir a participação local na concepção e implementação de políticas, enquanto se mantém uma coordenação central e eficaz dos órgãos de saúde, educação e desenvolvimento social, responsáveis pela prestação de serviços e benefícios.

#### Referências:

ROBERTS, B. Del universalismo a la focalización, y de regreso: los programas de transferencia condicionada de efectivo y el desarrollo de la ciudadanía social. In: GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.; LATAPÍ, A. E. (Coords.). *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*. México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata/Ciesas, 2012.

TENDLER, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1997.