

Transferências de Renda Condicionadas: Porque Focalização e Condicionalidades podem Falhar

por Guy Standing, Professor de Segurança Econômica, Universidade de Bath, UK

IPC One Pager #44, "Dores Crescentes", defende que programas de transferência de renda deveriam se tornar uma característica permanente da proteção social em países em desenvolvimento. Este One Pager vai além dessa lógica, advogando em favor de concessão universal de renda como um fundamento para a segurança econômica básica (veja Standing 2007). Esta abordagem considera focalização e condicionalidades como desnecessárias e contraproducentes.

Programas universais são mais necessários que nunca, na medida em que globalização e a informalidade econômica tornam a insegurança econômica mais insidiosa. Contrações econômicas e desastres sócio-econômicos são cada vez mais numerosos – seja em razão de forças econômicas ou de condições climáticas e, seja de impacto súbito (como inundações) ou prolongado (como a fome). Os custos resultantes podem facilmente corroer a capacidade de um domicílio sustentar uma base de subsistência viável.

Vantagens da Transferência de Renda

Serão as transferências de renda uma solução? Comparadas a alternativas como o auxílio alimentar, elas tendem a ser mais efetivas. Assistência baseada em commodities é paternalista: as famílias têm que aceitar o que outros presumem que seja bom para elas, comida por exemplo, ao invés de fazer suas próprias escolhas com base em uma renda maior. Tal assistência pode, também, distorcer o mercado, como quando reduzem os preços de alimentos produzidos local ou nacionalmente. Ademais, tais programas reforçam a idéia de caridade mais que de direitos econômicos.

Podem as transferências de renda fazer melhor? Elas podem ser distribuídas mais rapidamente, seus custos administrativos tendem a ser menores, a seleção de beneficiários pode ser transparente e elas possibilitam liberdade de escolha da forma como o dinheiro pode ser gasto. Elas podem, também, contribuir na reconstrução e manutenção dos meios de subsistência.

O 'Programa Recursos para Alívio' ('Cash for Relief Programme') na Etiópia, que foi usado como auxílio durante a quebra de colheitas, é um exemplo. Sua avaliação mostrou que as remessas de fundos foram usadas para pagamento de débitos, restauração da produtividade da terra e para ajudar a recomposição do padrão de vida. Em contraste, a ajuda em alimentos poderia ter promovido apenas o consumo corrente. O programa 'Recursos para Rebanhos' ('Cash for Herder') na Mongólia teve impactos similares, restaurando os investimentos em ativos, como rebanhos, que poderiam regenerar as fontes de subsistência e a economia local.

Outros programas como esses reduziram problemas de migração interna e êxodo rural, auxiliaram a poupança das famílias e permitiram a fazendeiros vender suas colheitas com os preços em alta e comprar sementes ou rebanhos para que pudessem começar a trabalhar de novo.

Condicionalidades

De qualquer forma, muitos programas de transferência de renda têm pontos fracos em sua estratégia: não são universais nem incondicionais. Eles misturam 'teste de renda' ('means-testing') com 'teste de comportamento' ('behaviour-testing') e frequentemente gravitam em direção a uma terapia social. Alguns dos mais conhecidos programas, como o *Oportunidades* do México estão envolvidos em complexos mecanismos de engenharia social.



Operar um programa com estas características, tais como conceder benefícios a famílias pobres condicionados à frequência escolar de suas crianças, requer considerável capacidade administrativa – da qual muitos países de baixa renda são gravemente desprovidos. Tais programas também são inerentemente paternalistas, mesmo que imponham condições, tais como assegurar a educação das crianças, que são universalmente aceitas.

Com efeito, eles assumem que uma família pobre deva ser irracional ou incapaz de conhecer seus interesses de longo prazo ou que lhes falta algum tipo de informação vital. Além disso, em áreas rurais da América Latina e em outras regiões como a África Sub-sahariana, condições relacionadas à saúde e educação são provavelmente ineficazes, devido à falta de escolas, hospitais e transporte.

Focalização cria problemas adicionais. Implica em manter um sofisticado e atualizado sistema de registros. Mas tal sistema teria um problema inerente com famílias em situação de insegurança econômica, pois suas rendas flutuam imprevisivelmente acima e abaixo de qualquer linha da pobreza considerada.

Objetivos

Focalização, com frequência, é implementada primordialmente para ganhar apoio político dos não pobres. Ela se baseia na dúbia distinção entre o “pobre merecedor” (que frequentemente não pode trabalhar e sofre de privação extrema) e o “pobre não merecedor” (que é capaz de trabalhar e não deveria aceitar auxílio, ao menos por muito tempo). Há pouco debate sobre serem as crianças “merecedoras”, mas porque deveriam as famílias pobres com crianças em idade pré-escolar ou sem crianças serem excluídas do recebimento desses recursos?

Contudo programas baseados em focalização e condicionalidades são invariavelmente arbitrários, desiguais e ineficientes. Em contraste, programas de seguridade universal seriam administrativamente simples, de baixo custo e financeiramente viáveis. Eles também seriam não estigmatizantes (baseados em elegibilidade universal para transferências), bem como não paternalistas. Mais importante, eles ajudariam a fortalecer a solidariedade social, contribuiriam para a liberdade de escolha das famílias e para seu sustento e trabalho digno.

Referência:

Guy Standing (2007). 'How Cash Transfers Boost Work and Economic Security': UNDESA Working Paper #58, October.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org