

O Impacto não é Suficiente: Imagem e Sustentabilidade dos TCR na Nicarágua

por Charity Moore, Ohio State University

O significado de programas de Transferência Condicionada de Renda programas (TCRs) tem crescido nos últimos anos, particularmente na América Latina. A TCR da Nicarágua, a Red de Protección Social (RPS), teve vida curta (2000-2006). No entanto, o programa recebeu aclamação internacional pelas suas realizações. A RPS direcionou regularmente fundos às mulheres chefes de família condicionados ao cumprimento de certas co-responsabilidades (ou condicionalidades, como eram conhecidas até recentemente) pela família/domicílio. Estas incluíam a frequência escolar das crianças, exames médicos em centros de saúde locais e participação das mães em sessões educacionais.

A avaliação da primeira fase das RPS verificou que ela tinha aumentado significativamente as matrículas escolares e outros indicadores da educação (Maluccio e Flores, 2005). Talvez ainda mais impressionante, ela tinha reduzido o nanismo em 5 pontos percentuais em comunidades de tratamento, um inesperadamente grande resultado (IFPRI, 2005). Estes resultados, combinados com outras avaliações positivas do seu desempenho, fizeram da RPS algo como um programa de TCR modelo. Para a surpresa de muitos membros da comunidade internacional, no entanto, o governo nicaraguense interrompeu voluntariamente o programa. O que aconteceu?

A derrocada do RPS não veio da sua falta de impacto, mas em parte devido à sua incapacidade de estabelecer e manter uma imagem positiva de si mesmo dentro Nicarágua. A experiência evidencia a necessidade de programas de TCRs para angariar o apoio nacional e fomentar a compreensão interna de seus objetivos e políticas. Isto é particularmente verdade no caso dos programas de TCRs que dependem de financiamento externo, que podem estar concentrados em atender às demandas das organizações que oferecem o financiamento.

A RPS teria se beneficiado de uma campanha que aumentou o apoio interno tanto dos funcionários do governo como da gente não-beneficiária. Os sentimentos na Nicarágua sobre a RPS tendem a ser polarizados e desinformados. Algumas opiniões comuns eram enganosas, e os funcionários da RPS lutaram com oposição interna decorrente de uma falta de compreensão dos objetivos do programa e dos procedimentos.

O pessimismo doméstico e percepções equivocadas abarcavam desde a finalidade do programa até às políticas e aos impactos. Houve uma persistente convicção de que a RPS não estava preocupada em aliviar a pobreza em longo prazo, mas sim que estava perpetuando a pobreza, ao entregar transferências de dinheiro para os pobres. Na realidade, a RPS era notável pelo seu foco sobre a utilização de transferências condicionadas como um mecanismo para iniciar mudanças comportamentais e aumentar os investimentos em longo prazo na acumulação do capital humano. Os componentes educacionais do programa e co-responsabilidades, embora centrais para a RPS, não eram bem conhecidos ou compreendidos entre críticos nacionais.

Outra queixa era de que o programa era demasiado caro e ineficaz. A RPS pode ter recebido mais apoio, se funcionários do governo houvessem entendido todos os serviços que o programa prestava - porque a RPS geria esses serviços, em vez de outros, e as economias em longo prazo que se esperava fossem geradas pelas despesas atuais. Se os impactos positivos do programa tivessem sido comunicados de forma clara e consistente, algumas dessas acusações poderiam ter sido moderadas.

Ao invés de fazer face a estes ataques, os funcionários da RPS concentraram-se em satisfazer os requisitos dos empréstimos do programa, a fim, de garantir que ela poderia continuar a receber financiamento para fases futuras. Eles também estavam indevidamente preocupados com responder às críticas externas que poderiam pôr em perigo o seu financiamento. Esta abordagem, ainda que não injustificada, negligenciava importantes setores nacionais representados cujas opiniões negativas e percepções equivocadas, em última instância, contribuíram para o desaparecimento do programa.

A falta de entendimento nacionalmente, em última instância, sobrecarregou o programa. O apoio nicaraguense não podia ser mantido, e a autonomia da RPS acabou por ser erodida. Os funcionários da RPS foram obrigados a compartilhar recursos com outros grupos, em detrimento dos esforços do próprio programa. A missão foi diluída. Os funcionários e os recursos tiveram que ser esticados ao máximo, e a eficiência e entusiasmo foram prejudicados. A RPS acabou sendo interrompida, para a surpresa de muitos na comunidade internacional, que compreenderam a finalidade e os impactos do programa melhor do que setores representados nacionalmente.

O fim da experiência nicaraguense com a RPS é decepcionante, tendo em conta as realizações do programa, mas ela fornece lições relevantes para os elaboradores de políticas públicas que trabalhem com programas de TCR, especialmente aqueles que recebem financiamento externo. Mesmo que um programa seja considerado bem sucedido para a comunidade internacional, os setores representados nacionalmente ainda têm que aprová-lo. O apoio tanto da massa de não-beneficiários como de funcionários governamentais é importante. Os principais funcionários nacionais podem mudar ao longo do tempo, e o apoio não pode ser prestado exclusivamente por um número reduzido de funcionários que não podem permanecer em seus cargos. A comunicação freqüente sobre as finalidades, os efeitos, as políticas e os resultados de um programa é importante para conquistar e manter apoio. Sem aprovação nacional constante, mesmo um excelente programa pode perder o apoio e, acabar sendo interrompido. Com esse apoio, é mais provável que o programa continue a funcionar, melhorar e desfrutar de maior apoio e influência.

Referências:

FIRE (2005). Sistema de Evaluación de la Red de Protección Social (RPS) - Mi Familia, Nicaragua: Evaluación del Impacto: 2000-04. Informe Final. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
Maluccio, João e Rafael Flores (2005). "Avaliação do Impacto uma Transferência Condicional de Renda Programa: A Nicarágua Red de Protección Social". Research Report 141, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.