

## Popularização da “Graduação” na base da proteção social

Harshani Dharmadasa, Ian Orton e Lauren Whitehead, BRAC USA

**Com a recente adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS)**, a eliminação da extrema pobreza representa um desafio significativo para governos em todo mundo. Para garantir o direito à proteção social para pessoas em situação de extrema pobreza e, simultaneamente, alcançar o ODS 1, será necessário elevá-las para além da linha internacional de extrema pobreza, de US\$1,90/dia. É de suma importância implementar intervenções holísticas, complementares e bem estudadas para apoiar a realização de iniciativas de proteção social mínimas, além de outros direitos humanos. Defendemos que a abordagem da “Graduação” – que pretende equipar os mais pobres com as ferramentas, meios de subsistência e autoconfiança necessários para escapar da extrema pobreza – é um exemplo desse tipo de intervenção.

Os “ultrapobres” – aquelas pessoas que vivem em situação de extrema pobreza e que passam pelas maiores dificuldades – frequentemente vivem com menos de U\$1,90 por dia, sofrem de insegurança alimentar crônica e são altamente vulneráveis a choques externos. Muitas vezes não têm acesso às habilidades e capital necessários para escaparem da pobreza, da fome e da vulnerabilidade. Políticas projetadas em resposta às necessidades das populações mais pobres não têm conseguido alcançar os mais carentes.

Por meio da abordagem “Graduação” (*Graduation*), iniciada pelo BRAC, passos importantes foram tomados rumo à inclusão financeira e ao desenvolvimento de meios de subsistência para os ultrapobres. Essa abordagem, enfrentando e lidando com a sua falta de bens e qualificações, combina o suporte a necessidades imediatas com investimentos de mais longo prazo em treinamentos, geração de renda e desenvolvimento comercial. Em consequência, em dois anos os participantes são capazes de se “graduarem” para meios de subsistência sustentáveis.

Lançado em Bangladesh em 2002, o programa “Focalizando os Ultrapobres” (*Targeting the Ultra-Poor – TUP*), da BRAC, cobriu 1,7 milhões de agregados familiares, graduando 95 por cento para além da ultrapobreza. Organizações não governamentais e governos na África, Ásia e América Latina reproduziram esse modelo (BRAC USA, 2016). Bandiera et al. (2016) discutiram as evidências de um estudo de sete anos sobre o programa TUP, e a avaliação de impacto de Banerjee et al. (2015) de seis programas-piloto da CGAP-Ford Foundation mostra resultados positivos da “Graduação”, apesar de outros estudos serem mais ponderados (BAUCHET et al., 2015). De qualquer forma, o consenso é de que a “Graduação” permite que os ultrapobres supram suas necessidades básicas, aumentem a oferta de trabalho vivenciando mudanças ocupacionais positivas (por exemplo, de servidão doméstica/trabalho rural para pecuária), reduzam o nível de pobreza e aumentem seus rendimentos anuais, bens e poupanças (BANCO MUNDIAL, 2016). O estudo conclui que o programa exibe um notável retorno do investimento, que, ao longo da vida laboral de um participante, pode chegar até a U\$5,40 para cada dólar investido. Outros estudos demonstram impactos positivos, tais como maior engajamento político (BANERJEE et al., 2015). Em última análise, a “Graduação” permite que indivíduos vivam de maneira mais sustentável e com maior dignidade.

Para além de seus confins programáticos, a abordagem da “Graduação” pode ter um papel mais importante quando ligada e integrada a estratégias e serviços voltados para o desenvolvimento nacional. Argumentamos que a “Graduação” pode ajudar a remediar falhas na cobertura de sistemas de proteção social, facilitando a realização de direitos de forma mais ampla e permitindo que as populações mais pobres saiam permanentemente da pobreza. Sua eficácia comprovada a torna uma aliada natural e um complemento à proteção social. Curiosamente, sinais recentes indicam que os componentes da “Graduação” começam a figurar de modo cada vez mais frequente em iniciativas convencionais de proteção social mínima.

A adoção de abordagens de “Graduação” é um passo lógico no âmbito de muitos sistemas de proteção social



emergentes. Isso é provavelmente a razão por trás da popularização da “Graduação” em vários lugares onde a implementação e a ampliação de sistemas de proteção social estão acontecendo. Por exemplo, em Bangladesh, a “Graduação” figurará como componente central da proteção social básica. Outros países cujos governos estão operacionalizando abordagens similares à “Graduação” em maior escala incluem Etiópia, Costa Rica e Chile. Talvez a mais avançada implementação da “Graduação” a ser atrelada a uma intervenção de proteção social é o *Ingreso Etico Familiar* (anteriormente *Chile Solidario*), que é uma abordagem progressiva que alcança 170.000 famílias em situação de extrema pobreza no Chile. Aprovado por lei em 2012, esse programa é parte integrante do sistema de proteção social básico do país. Sua situação legal nacional é crucial, pois obriga o governo a mobilizar recursos, permite que os tribunais a protejam contra qualquer interferência política e fornece um direito reivindicável a todos os cidadãos. O programa também liga outros elementos do sistema de proteção social nacional.

A abordagem da “Graduação” é cada vez mais importante graças às avaliações de impacto positivas e por seu papel que agrega valor ao conceito de sistema de proteção social. Sua lógica interna também pode ser encontrada no programa de transferência condicionada de renda Prospera, do México, e na estratégia do Programa Brasil sem Miséria, no Brasil. Com o tempo, estratégias que dependem principalmente de transferências de renda vêm incorporando outras dimensões programáticas além do componente do dinheiro, criando conexões com as áreas de saúde, nutrição, educação e orientação e, em alguns casos, com o acesso a serviços financeiros. A adoção da lógica da “Graduação” pode fortalecer programas existentes por agregar mecanismos complementares à sua atuação. A proliferação de abordagens desse tipo fornece bons exemplos de como trazê-las à frente e incorporá-las a sistemas nacionais de proteção social fundamental.

Apesar de haver amplas evidências a favor dessa abordagem, pode ser que não funcione em todos os contextos. Entretanto, pode ser uma poderosa ferramenta se os países realmente se comprometerem a enfrentar suas lacunas em termos de direitos humanos e os desafios da extrema pobreza.

Possíveis caminhos para a popularização da “Graduação” incluem:

- Consolidação de elementos da abordagem nas estratégias de proteção social de base;
- Aval renovado de abordagens de “Graduação” por organizações multilaterais; e
- Experimentação em âmbito nacional com a “Graduação” por meio de pilotos projetados para expansão.

Em última análise, as abordagens nacionais de “Graduação” devem ser oficializadas por lei para poderem ser uma garantia legal dentro de programas de proteção social.

#### Referências:

- BANDIERA, O. et al. *Labor Markets and Poverty in Village Economies*. Disponível em: <<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp58.pdf>>. 2016. Acesso em: 3 mar. 2018.
- BANERJEE, A. et al. “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very poor: Evidence from Six Countries.” *Science* 348, p. 6.236, 2015.
- BAUCHET, J. et al. “Failure vs. displacement: Why an innovative anti-poverty program showed no net impact in South India.” *Journal of Development Economics* 116, September, p.1-16. 2015.
- BRAC USA. *PROPEL Toolkit: An Implementation Guide to the Ultra-Poor Graduation Approach*, 2016. New York: BRAC USA. Disponível em: <[https://issuu.com/bracultrapoor/docs/brac\\_propel\\_toolkit](https://issuu.com/bracultrapoor/docs/brac_propel_toolkit)>. Acesso em: 3 mar. 2018.
- WORLD BANK. “Poverty reduction through large asset transfers: a look at the long run.” 2016.
- WORLD BANK WEBSITE. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/impactevaluations/poverty-reduction-through-large-asset-transfers-look-long-run>>. Acesso em: 3 mar. 2018.