



Relatório de progresso sobre a implementação do resultado 1 do projeto Brasil & África: combate à pobreza e empoderamento das mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul

1

Nos últimos anos, a proteção social vem ganhando espaço mundialmente como um novo foco de grande relevância para os esforços de redução da pobreza e da vulnerabilidade. Desde o início dos anos 2000, os programas de transferência condicionada e não-condicionada de renda vêm ganhando importância nas redes de segurança social da África.

A Iniciativa do Piso de Proteção Social (SPF-I, *Social Protection Floor Initiative*), apoiada pela Organização das Nações Unidas (ONU), tem ajudado a solidificar a proteção social como componente fundamental das estratégias nacionais de redução da pobreza e da desigualdade, apoiando a execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e influenciando a discussão sobre a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse contexto, o Brasil vem apoiando a SPF-I há bastante tempo e contribuindo para o rol de melhores práticas da iniciativa com suas próprias experiências recentes de redução da pobreza e desigualdade.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é um fórum global de promoção do diálogo Sul-Sul sobre políticas inovadoras de desenvolvimento. O IPC-IG tem a missão de promover o diálogo sobre políticas públicas e de facilitar a aprendizagem entre países em desenvolvimento em matéria de política social. O Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido contratou o IPC-IG para implementar os resultados 1 e 2 do projeto “Brasil & África: combate à pobreza e empoderamento das mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul”.

Vale notar que o resultado 1 é intitulado “Aumento e melhoria no compartilhamento de conhecimento e aprendizado em países africanos de baixa renda no projeto e implementação de programas de desenvolvimento social/proteção social inspirados por políticas públicas, experiências e práticas brasileiras relevantes que contribuam ao objetivo geral da erradicação da pobreza”. Seu objetivo é produzir conhecimentos sobre questões de proteção social e gênero para os formuladores e implementadores de políticas públicas no Brasil e na África, bem como promover o compartilhamento de conhecimentos entre as partes. Esse resultado é dividido em oito produtos.

Neste relatório, o IPC-IG apresenta seus avanços na implementação desses produtos, conforme estipula o documento de planejamento do projeto (PRODOC).

## Produto 1

- Compromissos do IPC-IG
- As Comunidades *Online* foram implantadas e os grupos de discussão foram moderados
- Apoio prestado às reuniões virtuais e presenciais
- Conhecimentos compartilhados

## Produto 2

- Compromissos do IPC-IG
- Conhecimentos compartilhados

## Produto 3

- Compromissos do IPC-IG

# Sumário

6

7

8

13

19

23

24

25

32

33

## Produto 4

- Compromisso do IPC-IG

## Produto 5

- Compromissos do IPC-IG
- As áreas de interesse do governo brasileiro foram identificadas e os programas sociais africanos foram analisados
- Estudos disseminados

## Produto 6

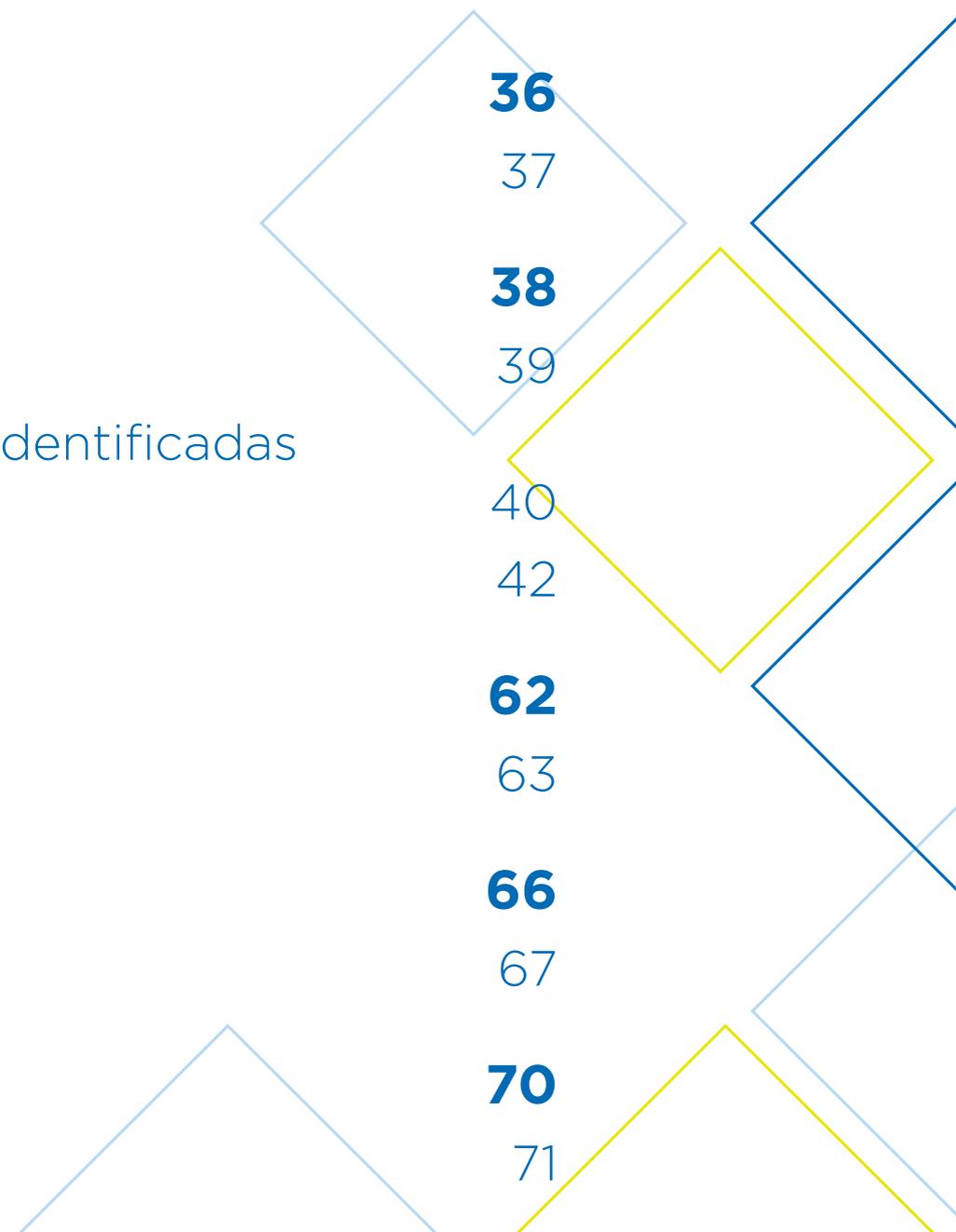
- Compromisso do IPC-IG

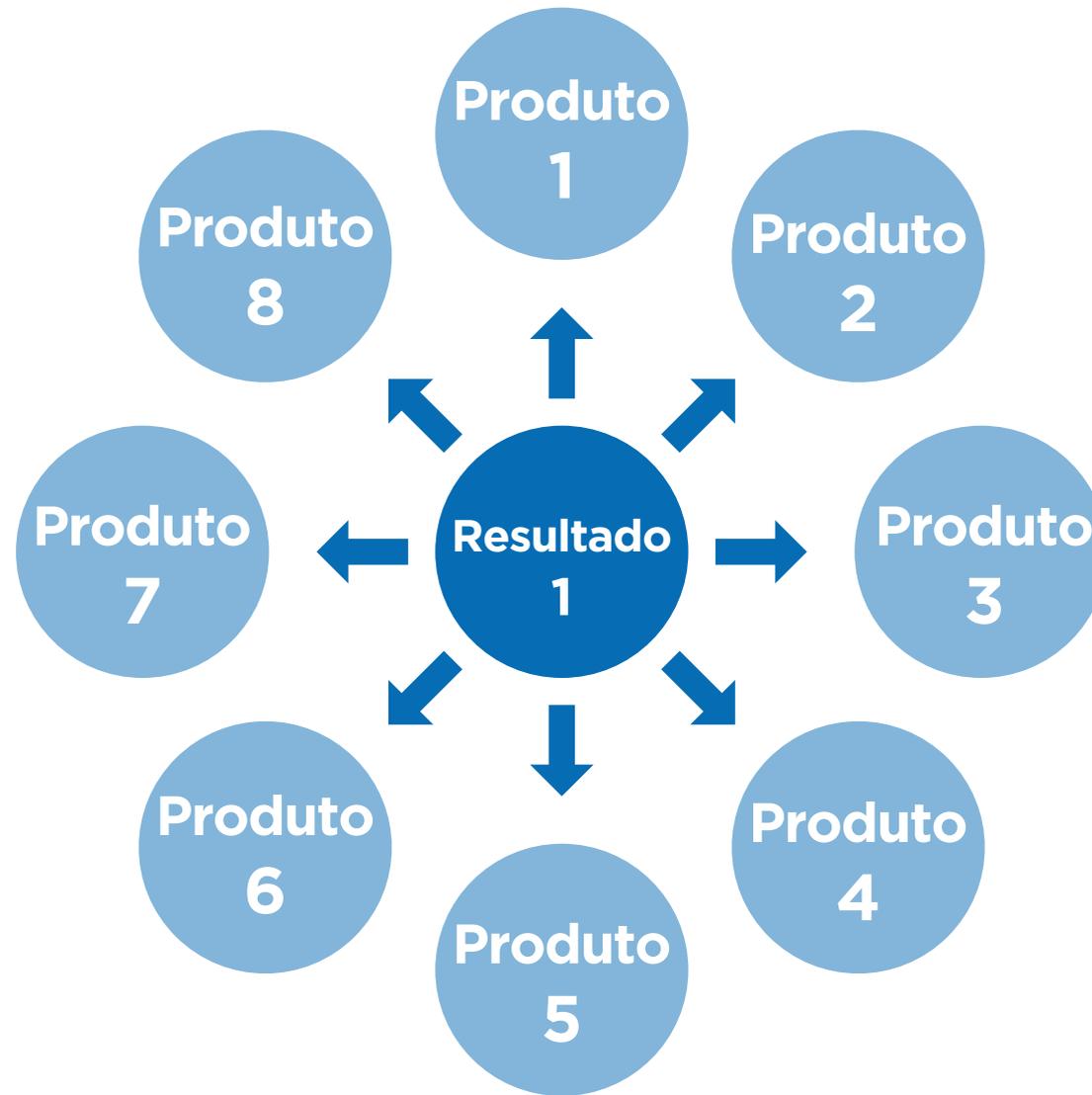
## Produto 7

- Compromissos do IPC-IG

## Produto 8

- Compromissos do IPC-IG





# Introdução



# Produto 1

Compilação das lições aprendidas  
com a Comunidade *Online* (CO)  
Proteção Social Brasil-África

# Compromissos do IPC-IG



O objetivo do produto 1 é compilar as lições aprendidas com a Comunidade *Online* (CO) Proteção Social Brasil-África. Para tal, o IPC-IG realizou as seguintes atividades:

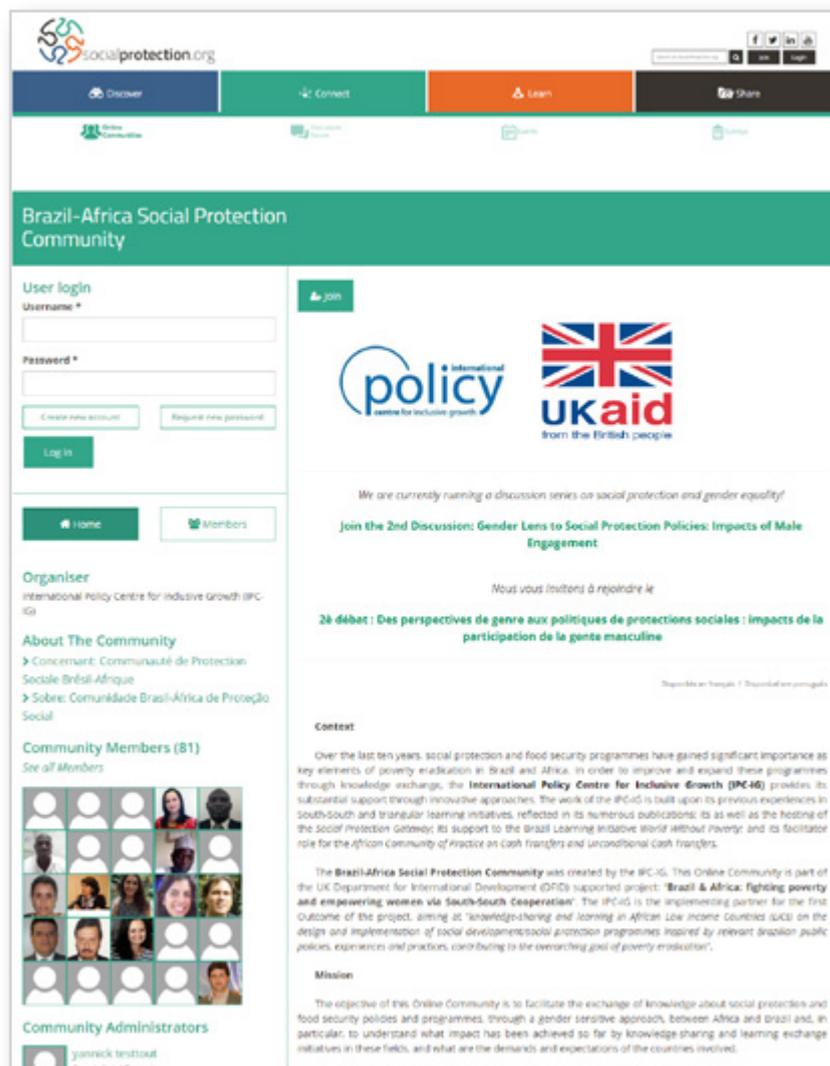
## Produto 1



# As Comunidades *Online* foram implantadas e os grupos de discussão foram moderados

O IPC-IG criou duas Comunidades *Online* dedicadas ao compartilhamento de conhecimentos Brasil-África — uma em inglês e francês e outra em português — com a participação ativa dos membros em discussões temáticas. As comunidades ficam hospedadas na plataforma [www.socialprotection.org](http://www.socialprotection.org).

Produto 1



## 1) “Brazil-Africa Social Protection”

(Proteção Social Brasil-África)

Comunidade *Online* em inglês

Os membros da comunidade “Proteção Social Brasil-África” foram convidados a elaborar o conteúdo das seções de Documentos, Notícias e Calendário Comunitário da Comunidade. As ferramentas mais relevantes de intercâmbio interativo entre os membros são as discussões *online* organizadas pelo IPC-IG e seus parceiros, onde os membros podem compartilhar seus comentários, opiniões e experiências. Foram realizadas duas discussões *online*; ambas com objetivos, cronogramas e grupos-alvo específicos e correspondentes ao tema em questão.

As discussões a seguir foram moderadas nessa comunidade *online*:

- **“The impact of the Brazil-Africa knowledge sharing in social protection and food security”** — *Discussão Online*

O objetivo da discussão foi analisar o impacto do compartilhamento de conhecimentos Brasil-África sobre proteção social, segurança alimentar e nutricional. De um total de 287 convidados, 36 participaram da *Discussão Online*, de 8 países de língua inglesa, francesa e portuguesa

(Benin, Gana, Madagascar, Mauritânia, República do Congo, Ruanda, África do Sul e Zimbábue).

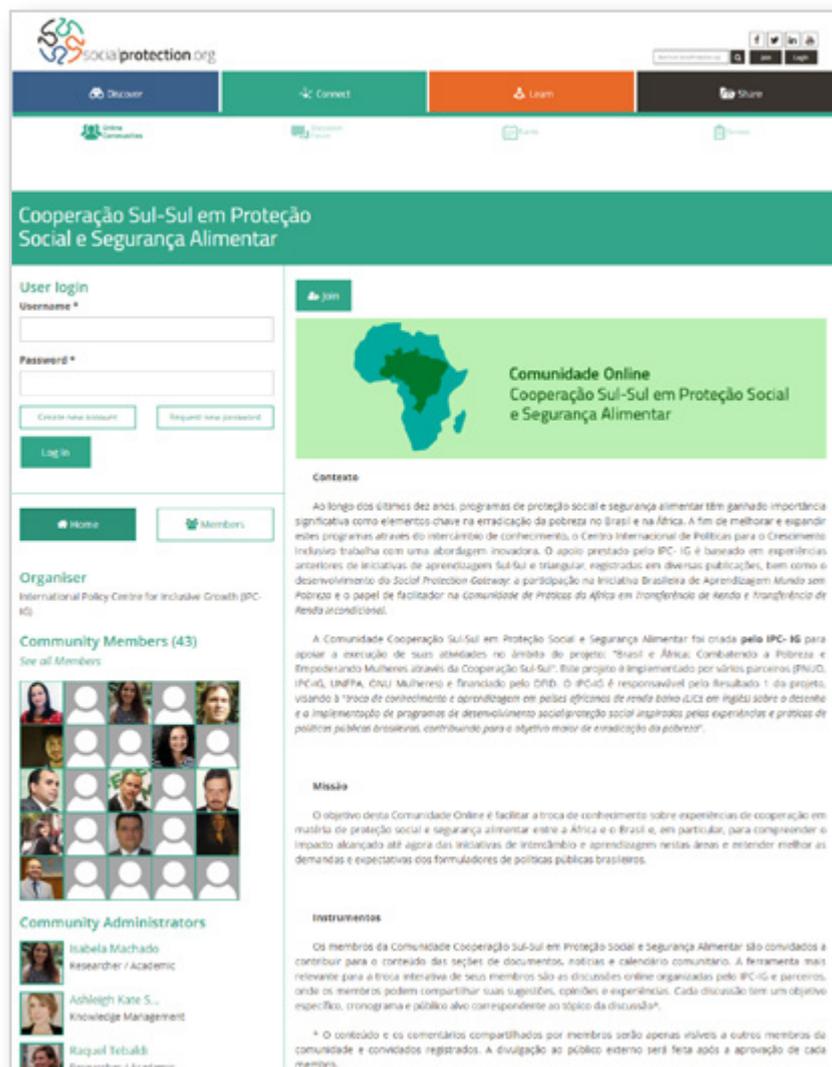
Foi uma discussão privada; portanto, não há um *link* disponível. Seu resultado foi a elaboração do *Working Paper* nº 143, intitulado “Compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África sobre a proteção social e a segurança alimentar e nutricional”, bem como do *One Pager* nº 323, intitulado “Troca de conhecimentos Brasil-África: o que dizem os decisores políticos da África?”, apresentados na seção de “Conhecimentos compartilhados”, na página 19.

- **“Brazil-Africa: the gender aspects of social protection”** — *Discussão Online*

Essa *Discussão Online* ocorreu no período de julho a dezembro de 2016, em inglês, português e francês. O objetivo é facilitar o compartilhamento de conhecimentos entre a África e o Brasil em matéria de políticas e programas de proteção social e segurança alimentar por meio de uma abordagem sensível ao gênero e, mais especificamente, entender o impacto até o momento das iniciativas de compartilhamento de conhecimentos e intercâmbios de aprendizagem nessas áreas, bem como as demandas e expectativas dos países envolvidos.

A discussão também serviu como um espaço para os participantes da reunião virtual “Brasil-África: os aspectos de gênero da proteção social” (realizada em 9 de junho de 2016) fazerem as perguntas e comentários que não foram feitos durante a reunião.

<http://socialprotection.org/connect/communities/brazil-africa-social-protection-community>



## 2) “Cooperação Sul-Sul em proteção social e segurança alimentar”

Comunidade *Online* em português

O objetivo dessa Comunidade *Online* (em língua portuguesa) é facilitar o intercâmbio de conhecimentos sobre experiências de cooperação em matéria de proteção social e segurança alimentar e nutricional (SAN) entre a África e o Brasil, bem como compreender melhor o impacto, até o atual momento, das iniciativas de compartilhamento de conhecimentos e intercâmbio de aprendizagem nessas áreas e também as exigências e expectativas dos formuladores de políticas públicas do Brasil. As discussões a seguir foram moderadas nessa Comunidade *Online*:

- **“Cooperação Sul-Sul em proteção social e segurança alimentar”** - Discussão *Online*

Realizada entre 24 de fevereiro e 2 de março de 2016, essa Discussão *Online* foi organizada no contexto de uma reunião, em março de 2015, sobre o compartilhamento de conhecimentos em matéria de proteção social e segurança alimentar e nutricional (SAN). A reunião foi convocada pelo IPC-IG e reuniu formuladores de políticas públicas brasileiros e agências internacionais atuantes em projetos de cooperação nas áreas mencionadas anteriormente, com o objetivo de discutir desafios e soluções comuns. Na sequência dessa reunião, o IPC-IG organizou uma consulta *online* com o mesmo público-alvo e sobre o mesmo tema; seu objetivo foi identificar os interesses e as informações necessárias sobre a proteção social e os programas de SAN nos países africanos. Além disso, também foi realizada uma pesquisa *online* seguida por uma discussão sobre o tema com formuladores de políticas públicas da África.

A discussão *online* tratou dos temas de interesse e dos desafios indicados na pesquisa pelos formuladores de políticas da África e do Brasil.

<https://goo.gl/vWQum0>

- **“Brasil-África: os aspectos de gênero da proteção social”** - Discussão *Online*

Essa Discussão *Online* ocorreu no período de julho a dezembro de 2016, em inglês, português e francês. O objetivo foi facilitar o compartilhamento de conhecimentos entre a África e o Brasil em matéria de políticas e programas de proteção social e segurança alimentar por meio de uma abordagem sensível ao gênero e, mais especificamente, entender o impacto até o momento das iniciativas de compartilhamento de conhecimentos e intercâmbio de aprendizagem nessas áreas, bem como as exigências e expectativas dos países envolvidos.

A discussão também foi um espaço para os participantes da reunião virtual “Brasil-África: os aspectos de gênero da proteção social”, realizada em 9 de junho de 2016, fazerem as perguntas/comentários que não fizeram durante a reunião.

<https://goo.gl/GvNIVN>



# Apoio prestado às reuniões virtuais e presenciais

Em maio de 2016, a Comunidade de Prática sobre Renda e Transferências Condicionadas de Renda (CoP) da África — sob a liderança do Banco Mundial e do UNICEF — organizou encontros presenciais com seus grupos de língua inglesa e francesa em Arusha, na Tanzânia, e em Brazzaville, na República do Congo, respectivamente. O IPC-IG participou das duas reuniões. O IPC-IG também participou de duas reuniões presenciais em 2015.

**Produto 1**

Reuniões com a participação do IPC-IG em 2016:

## Conferência internacional da SASPEN sobre proteção social

O IPC-IG participou da conferência internacional "Proteção Social Integral na SADC" (*Comprehensive Social Protection in the SADC*) organizada pela Rede de Especialistas em Proteção Social da África Austral (SASPEN) e a Fundação Friedrich-Ebert (FES), em Joanesburgo, na África do Sul, de 18 a 19 de outubro de 2016. O IPC-IG proferiu a Palestra Principal III intitulada "Sistemas de proteção social sensíveis ao gênero no Brasil e na África: oportunidades para a Cooperação Sul-Sul".



## Reunião na Tanzânia

---

O IPC-IG esteve entre os 111 participantes da reunião em Arusha, realizada entre 16 e 20 de maio de 2016. Na reunião, os participantes tiveram a oportunidade de discutir formas de melhorar a compreensão e a aprendizagem sobre o papel dos programas de transferência de renda no desenvolvimento de sistemas de proteção social. Além disso, a agenda também incluiu discussões e visitas de campo para contemplar questões relativas à ampliação e consolidação desses programas, bem como sua evolução por meio da articulação com outros setores sociais.



# Produto 1

---

## Reunião na República do Congo

O IPC-IG participou da reunião da CoP em Brazzaville, entre 16 e 21 de maio 2016. O objetivo da reunião foi compartilhar as experiências e os desafios enfrentados na implementação de programas de transferência de renda e gerar soluções colaborativas. As discussões foram pautadas, em parte, pela experiência da República do Congo. O grupo também discutiu os próximos passos e formas de melhorar suas atividades.



O IPC-IG também participou de duas reuniões presenciais em 2015:

### **A 4ª Conferência Anual da SASPEN, com o título “Sustentabilidade da proteção social: retornos econômicos, vontade política e espaço fiscal”**

A quarta reunião anual da Rede de Especialistas em Proteção Social da África Austral (SASPEN) ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul, nos dias 20 e 21 de outubro de 2015. O IPC-IG esteve à frente de uma sessão de pôsteres sobre transferências sustentáveis de renda e também realizou palestras sobre “Como o Brasil reduziu sua desigualdade por meio da política fiscal: o papel redistributivo da proteção social, as principais tendências e desafios para a sustentabilidade fiscal” e sobre aprendizagem Sul-Sul, apresentando a plataforma *online* [www.socialprotection.org](http://www.socialprotection.org).



## Reunião inicial do Programa de Sistemas de Proteção Social da União Europeia

Realizada em Paris, na França, nos dias 16 e 17 de setembro de 2015. O Programa de Sistemas de Proteção Social da UE é uma iniciativa nova, co-financiada pela União Europeia, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Finlândia, e administrada pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE e o Instituto Nacional para a Saúde e o Bem-Estar (THL) da Finlândia. O programa visa apoiar países de renda baixa e baixa média renda na construção de sistemas de proteção social sustentáveis e inclusivos; ele será implementado em 10 países parceiros, incluindo sete nações africanas. O IPC-IG participou dessa reunião para fomentar o intercâmbio de conhecimentos entre os países africanos.

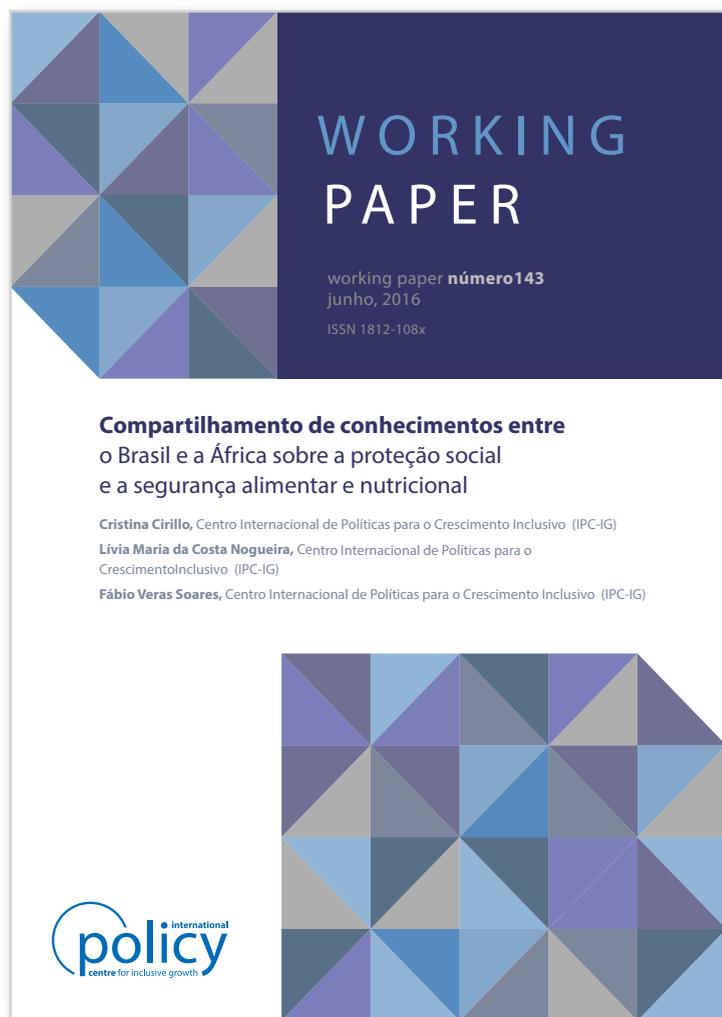




# Conhecimentos compartilhados

No contexto do produto 1, o IPC-IG elaborou as seguintes publicações sobre as atividades de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África:

**Produto 1**



## Working Paper n° 143 “Compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África sobre a proteção social e a segurança alimentar e nutricional”

**Autores:** Cristina Cirillo (IPC-IG), Livia Maria da Costa Nogueira (IPC-IG) e Fábio Veras Soares (IPC-IG)

**Data de lançamento:** junho de 2016

Esse *Working Paper* analisa como as atividades de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e diversos países da África Subsaariana em matéria de políticas públicas e programas de proteção social e segurança alimentar e nutricional têm influenciado diretamente e/ou indiretamente as políticas e programas africanos. Para tal, o documento traz um resumo da evolução recente das atividades de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África nessas áreas, bem como um resumo de uma consulta recente aos formuladores de políticas públicas africanos para saber de sua experiência com o compartilhamento de conhecimentos.



## Troca de conhecimentos Brasil-África: O que dizem os decisores políticos da África?<sup>1</sup>

Cristina Cirillo, Livia Maria da Costa Nogueira e Fábio Veras Soares\*

No âmbito do projeto "Brasil e África: A Luta contra a Pobreza e o Empoderamento das Mulheres através da Cooperação Sul-Sul", o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) promoveu uma troca de experiências de cooperação entre o Brasil e os países africanos no que se refere à proteção social e à segurança alimentar e nutricional. Entre junho e agosto de 2015, o IPC-IG convidou formuladores de políticas africanos das áreas de proteção social e segurança alimentar e nutricional para participar de uma discussão online e de uma pesquisa sobre a cooperação entre os respectivos países e o Brasil. O objetivo principal foi avaliar os resultados das atividades de intercâmbio de conhecimentos e aprendizagem nas citadas áreas. As informações levantadas nessas discussões foram contextualizadas por Cirillo et al. (2016). Neste *One Pager*, é apresentado um resumo das principais conquistas e desafios desse processo, bem como algumas sugestões dos participantes sobre como tornar essa troca de conhecimentos mais eficaz no futuro.

Ao todo, 48 representantes de ministérios africanos encarregados de programas de proteção social e segurança alimentar e nutricional em 24 países participaram da pesquisa e/ou da discussão online.

Tais participantes mencionaram a contribuição dos representantes brasileiros para os eventos em que os países africanos começaram a definir a proteção social como um direito humano e também para a conscientização sobre o uso da cooperação Sul-Sul para a consecução de objetivos comuns. Segundo os diversos participantes, a troca de conhecimentos com o Brasil é considerada "crucial para a evolução da proteção social" em seus países, reiterando a confiança no papel das transferências de renda na redução da pobreza. Além disso, o engajamento do governo brasileiro motivou o compromisso de líderes sêniores da África com o fortalecimento dos sistemas de proteção social.

De acordo com os representantes africanos, as principais lições aprendidas no intercâmbio com o Brasil foram: i) o papel fundamental das políticas e programas de proteção social na erradicação da pobreza e da insegurança alimentar e nutricional; a importância de intervenções coordenadas por meio de um cadastro centralizado; ii) a necessidade de regulamentar e reconhecer os programas de proteção social na legislação; e iii) a necessidade de haver um compromisso por parte das instituições governamentais de alto escalão de garantir sistemas de proteção social fortes e resistentes.

Os resultados do levantamento e da discussão online confirmam que a troca de conhecimentos entre o Brasil e a África compreende um conjunto de diferentes intercâmbios e iniciativas de aprendizagem, e não um plano de ação estruturado de longo prazo. Todos os representantes relataram alguma participação em atividades de troca de conhecimentos, por exemplo, visitas de estudo, webinars ou seminários internacionais, com a participação de funcionários e/ou especialistas brasileiros. Eles reconheceram a importância dessas iniciativas de aprendizagem e estão ansiosos por continuá-las. Ficou claro que os países foram motivados pelos resultados positivos alcançados no Brasil, por meio das políticas e programas de proteção social e segurança alimentar e nutricional. Esse intercâmbio com o Brasil inspirou a concepção e a implementação de instrumentos similares em países africanos.

Constatou-se que diversos programas de transferência de renda na África foram inspirados pela experiência brasileira. Em particular, o Programa *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP) em Gana, a Política Nacional de Proteção Social no Quênia e o Programa de Transferência de Renda em Cabo Verde receberam apoio de instituições brasileiras durante suas fases de concepção. A experiência brasileira com programas de alimentação escolar inspirou iniciativas semelhantes em Níger, Zâmbia, Lesoto, Gana e em outros países, com o apoio do Centro de Excelência Contra a Fome do Programa Mundial de Alimentação (PMA) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Foram implementados, ainda, pilotos do programa *Purchase from*



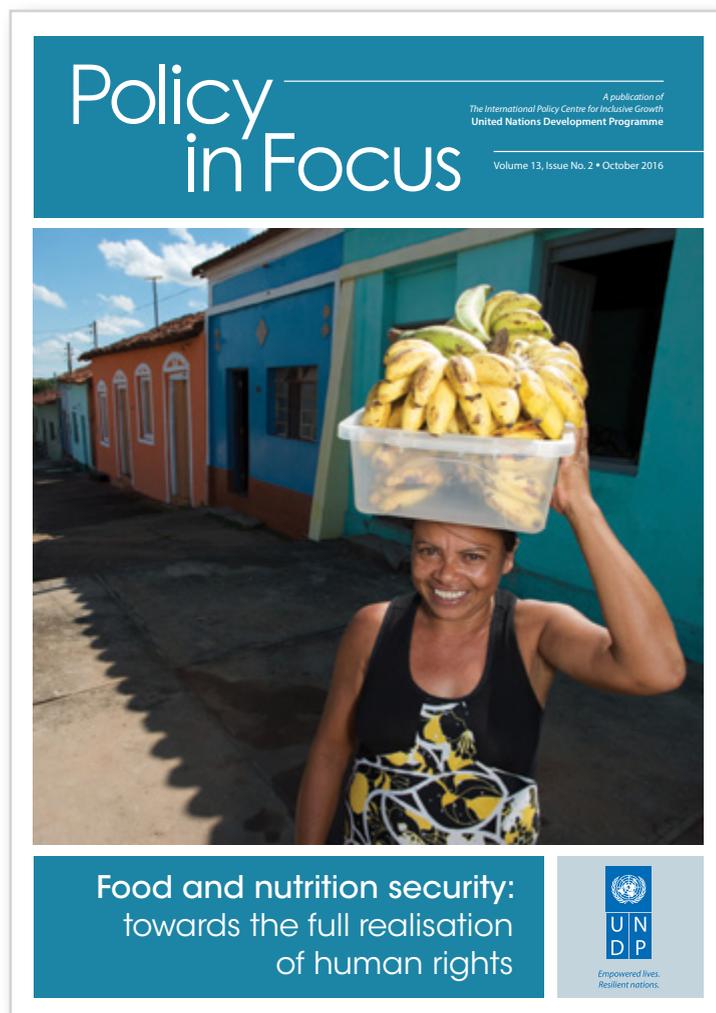
## One Pager nº 323 “Troca de conhecimentos Brasil-África: o que dizem os decisores políticos da África?”

**Autores:** Cristina Cirillo (IPC-IG), Livia Maria da Costa Nogueira (IPC-IG)  
e Fábio Veras Soares (IPC-IG)

**Data de lançamento:** junho de 2016

Esse *One Pager* está relacionado ao *Working Paper* nº 143 e apresenta um resumo do que os formuladores de políticas públicas africanos consideram ser as principais realizações e desafios enfrentados nas atividades de compartilhamento de conhecimentos e intercâmbio de aprendizagem realizadas entre seus países e o Brasil.





## Policy in Focus nº 36

### “Food and nutrition security: towards the full realisation of human rights”

(Publicação em inglês)

**Editores especialistas convidados:** Lívia Maria da Costa Nogueira (IPC-IG), Flavio Luiz Schieck Valente (FIAN Internacional) e Veruska Prado Alexandre (Universidade Federal de Goiás e CERESAN/UFRRJ)

**Data de lançamento:** outubro de 2016

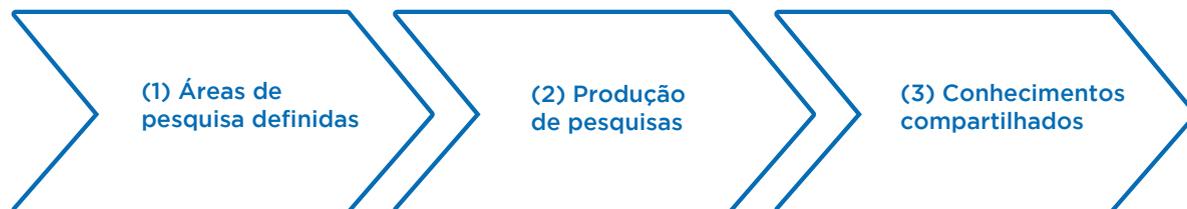
Essa edição da *Policy in Focus* analisa as iniciativas realizadas no Brasil e em países africanos para promover o direito humano à alimentação e nutrição adequadas (DHANA). Nesse sentido, a publicação contém 12 artigos sobre temas que vão desde *benchmarks* de referência do DHANA até a importância da dimensão de gênero para a realização desse direito, incluindo estudos sobre políticas públicas específicas implementadas no Brasil e em vários países africanos. Essa edição especial representa e dá voz ao meio acadêmico e às organizações internacionais e da sociedade civil. O leitor também encontrará uma análise da cooperação internacional realizada nos últimos anos - especialmente entre o Brasil e alguns países africanos.



# Produto 2

Os produtos de conhecimento sobre os programas de proteção social no Brasil foram entregues

# Compromissos do IPC-IG



O objetivo do produto 2 é produzir produtos de conhecimento sobre os programas de proteção social brasileiros, para compartilhamento, principalmente, com países africanos.

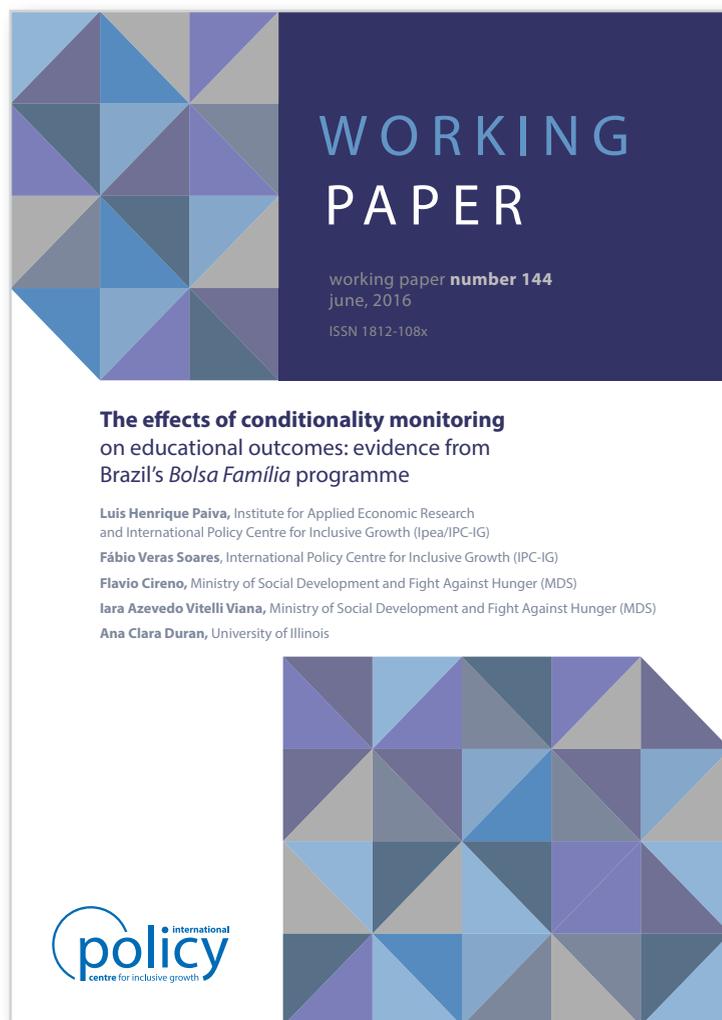
## Produto 2



# Conhecimentos compartilhados

Realizado por meio da definição das áreas de pesquisa e da produção das pesquisas, culminando na publicação de produtos de conhecimento sobre os programas de proteção social brasileiros, disseminados pelo IPC-IG em vários idiomas e meios de comunicação.

**Produto 2**



## Working Paper n° 144 “The effects of conditionality monitoring on educational outcomes: evidence from Brazil’s *Bolsa Família* programme”

(Publicação em inglês)

**Autores:** Luis Henrique Paiva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — Ipea e IPC-IG), Fábio Veras Soares (IPC-IG), Flavio Cireno (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS), Lara Azevedo Vitelli Viana (MDS) e Ana Clara Duran (Universidade de Illinois)

**Data de lançamento:** junho de 2016

O objetivo desse *Working Paper* é avaliar se a cobertura e o monitoramento das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família estão associados a mudanças positivas nos resultados acadêmicos. O artigo apresenta um levantamento dos principais argumentos a favor e contra as condicionalidades, revê as evidências apresentadas até o momento sobre o efeito adicional das condicionalidades no âmbito dos PTCs do mundo inteiro, bem como as metodologias utilizadas para estimar esse efeito adicional, apresenta um modelo estatístico com base na literatura sobre “modelos de crescimento” para estimar o efeito da cobertura do programa e do monitoramento das condicionalidades em nível municipal, com base nos principais indicadores educacionais — taxas de abandono e progressão —, discute os principais resultados das estimativas e resume as principais conclusões.



## O efeito do acompanhamento das condicionalidades em indicadores educacionais: evidências do Programa Bolsa Família

Luis Henrique Paiva,<sup>1</sup> Fábio Veras Soares,<sup>2</sup> Flavio Cireno,<sup>3</sup> Iara Azevedo Vitelli Viana<sup>4</sup> e Ana Clara Duran<sup>5</sup>

Programas de transferência condicionada de renda, surgidos na América Latina nos anos de 1990, existem hoje em 64 países. Enquanto seu componente de focalização tornou-se crescentemente acalor em diferentes meios (tomadores de decisão, gestores, acadêmicos), as condicionalidades continuam como objeto de controvérsia: o que elas de fato acrescentam? Quais são seus efeitos, para além daqueles produzidos pela transferência de renda?

Os argumentos favoráveis às condicionalidades sugerem que elas podem: i) corrigir falhas de mercado – como a falta de informação, as altas taxas de desconto intertemporal, a barganha intrafamiliar, etc. –, que impediriam o investimento ótimo na educação das crianças; ii) aumentar o investimento privado em educação, que, por suas externalidades positivas, tende a estar abaixo do nível socialmente ótimo; e iii) legitimar, socialmente, os gastos com as famílias beneficiárias.

Por sua vez, os argumentos contrários ao uso das condicionalidades sugerem que: i) o acesso a uma renda mínima seria a garantia de um direito e, portanto, não poderia ser condicionado; ii) os pobres só não investem mais em educação e saúde por falta de recursos; iii) o uso dos recursos em educação e saúde das crianças poderia ser conseguido simplesmente “rotulando” as transferências; iv) as condicionalidades causariam estigma entre os beneficiários; e v) as condicionalidades excluiriam das transferências justamente os mais vulneráveis, que teriam, por definição, mais dificuldades em cumpri-las.

A evidência até então disponível é moderadamente favorável à existência de impactos independentes das condicionalidades sobre indicadores relevantes, especialmente educacionais, mas ainda não é conclusiva. A esse respeito, Baird et al. (2013), na revisão sistemática que fizeram de 35 estudos, sugerem que é o nível de aplicação associado ao acompanhamento de condicionalidades que faz com que elas apresentem efeitos independentes.

Paiva et al. (2016) buscam mensurar o efeito independente das condicionalidades, a partir de dados do Programa Bolsa Família (PBF). No entendimento de que a cobertura do Programa e a taxa de acompanhamento de condicionalidades não estão correlacionadas no âmbito municipal, foram ajustados Modelos dos Quadrados Mínimos Ordinários (MQO) e de curva de crescimento (SINGER; WILLET, 2003) que buscassem explicar as variações de dois indicadores educacionais (taxas de abandono e progressão), de acordo com uma série de variáveis independentes no âmbito municipal. Entre essas variáveis independentes, a cobertura do PBF foi tomada como proxy das transferências de renda e taxa de acompanhamento de condicionalidades como proxy das condicionalidades.

Não foi encontrada, utilizando uma série de controles, associação entre a cobertura do Bolsa Família e os indicadores educacionais nos modelos utilizados neste estudo (MQO e de curva de crescimento). Contudo, quanto mais elevadas as taxas de acompanhamento de condicionalidades, menores as taxas de abandono e maiores as taxas de progressão escolar, tanto no modelo MQO quanto no estado inicial do modelo de curva de crescimento.

O modelo de crescimento também permitiu avaliar se as variáveis de interesse tinham algum impacto na evolução dos indicadores educacionais entre 2008 e 2012. A associação entre o acompanhamento de condicionalidades e os indicadores educacionais, encontrada no estado inicial (2008), não está na evolução



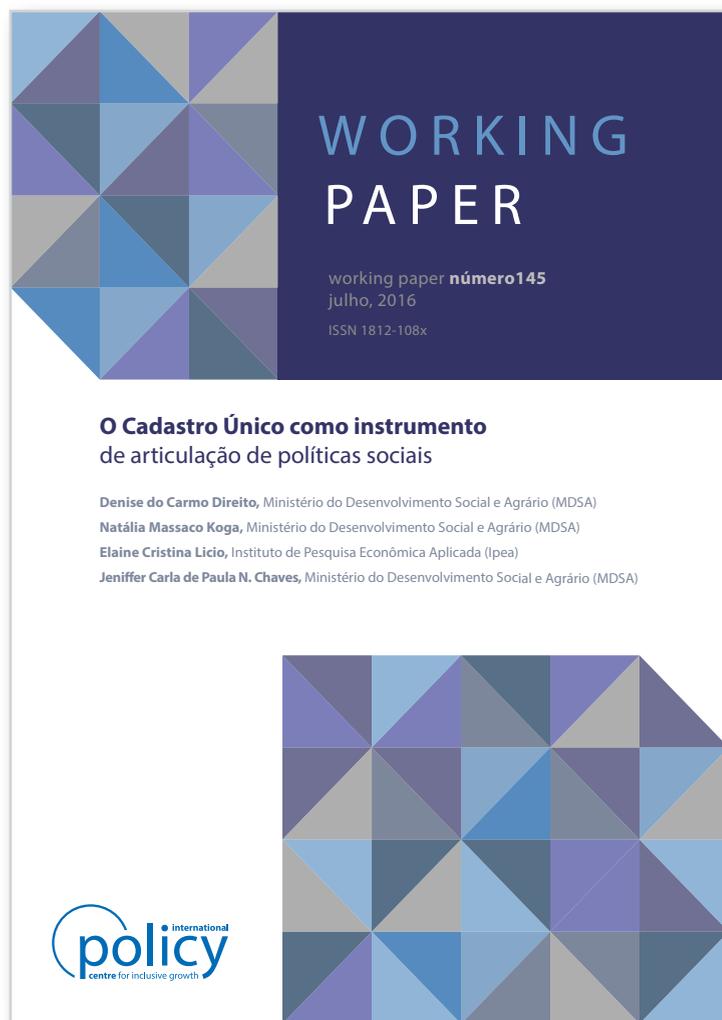
## One Pager nº 322 “O efeito do acompanhamento das condicionalidades em indicadores educacionais: evidências do Programa Bolsa Família”

**Autores:** Luis Henrique Paiva (Ipea e IPC-IG), Fábio Veras Soares (IPC-IG), Flavio Cireno (MDS), Iara Azevedo Vitelli Viana (MDS) e Ana Clara Duran (Universidade de Illinois).

**Data de lançamento:** junho de 2016

Esse *One Pager* está associado ao *Working Paper* nº 144 e resume suas principais conclusões.





## Working Paper nº 145 “O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais”

**Autores:** Denise do Carmo Direito, Natália Massaco Koga (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, MDSA), Elaine Cristina Lício (Ipea), Jeniffer Carla de Paula N. Chaves (MDSA)

**Data de lançamento:** julho de 2016

Esse *Working Paper* comenta e discute o potencial do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal como ferramenta de coordenação de políticas sociais. O documento compreende quatro seções. A introdução descreve a trajetória do Cadastro Único desde sua criação em 2001 e oferece conceitos para ajudar a categorizar os mais de 30 programas que usam e alavancam seu banco de dados e rede de implementação. Em seguida, é analisada a adição de novos programas ao cadastro e os desafios e efeitos dessa inclusão sobre vários aspectos de sua gestão. A terceira seção enquadra o Cadastro Único na tipologia desenvolvida por Barca e Chirchir (2014). A quarta seção resume os principais desafios enfrentados pelo Cadastro Único e discute os papéis estratégicos que ele pode desempenhar no cenário atual.



## O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais<sup>1</sup>

Denise do Carmo Direito, MDSA, Natália Massaco Koga, Elaine Cristina Lício e Jeniffer Carla de Paula N. Chaves<sup>2</sup>

Nos últimos anos, o papel do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como instrumento articulador de uma gama de políticas públicas brasileiras vem se fortalecendo. De fato, o Cadastro Único já era previsto, quando de sua regulamentação, como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser "obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público."<sup>4</sup>

Criado em 2001, o Cadastro Único expandiu-se de forma significativa a partir de 2004, quando se tornou a base para seleção de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). A partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM),<sup>5</sup> o uso do Cadastro Único por outros programas sociais ampliou-se exponencialmente. Hoje, 38 programas federais são usuários do Cadastro Único; 27 o utilizam para selecionar beneficiários para diversas iniciativas voltadas ao público de baixa renda – transferência de renda, isenção de taxas, assistência técnica, etc. – e 11, para fins de monitoramento e acompanhamento de resultados e ações.

O Cadastro Único disponibiliza a esses programas dois grandes recursos: i) sua rede de implementação e/ou ii) as informações das famílias cadastradas. A rede de implementação do Cadastro Único é composta por uma estrutura nacional descentralizada que atua conforme as normas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), no âmbito federal, englobando a atuação direta dos 5.570 municípios brasileiros nos processos de cadastramento e atendimento aos cidadãos. Essa rede é um dos maiores atrativos do Cadastro Único, principalmente, para os programas que possuem pouca ou nenhuma estrutura descentralizada capaz de atender à demanda por informações e atendimento aos cidadãos. As informações cadastrais, por sua vez, referem-se ao conjunto de dados de 26 milhões de famílias vulneráveis entrevistadas e cadastradas pela rede, formando um banco de informações primárias para as mais diversas políticas sociais.

Para analisar as potencialidades do Cadastro Único como integrador de dados e sistemas de informação para fins de proteção social, foram considerados quatro aspectos-chave propostos por Barca e Chirchir (2014): i) institucionais e administrativos; ii) operacionais e de implementação; iii) tecnológicos; e iv) de custos e financiamento. Em síntese, esta análise demonstra que a ampliação do rol de programas usuários no período recente tensiona o atual funcionamento do Cadastro Único – estruturado em torno de procedimentos de cadastramento e atualização cadastral.

Diante da realidade de múltiplos usuários, determinadas medidas tornam-se necessárias, como: a) prévia uniformização de conceitos básicos usados pelo Cadastro Único e pelos programas; a) disponibilização de ferramentas eletrônicas e descentralizadas de acesso aos dados das pessoas e famílias cadastradas; a) implementação de mecanismos de controle e sigilo da informação; e a) instrumentalização da rede de cadastramento para capacitá-la a prestar informações ao cidadão acerca dos programas usuários.

As possibilidades e os limites do Cadastro Único como articulador de programas sociais podem ser analisados de acordo com dois modelos extremos, conceituados por Barca e Chirchir (2014). De um lado, um *Single Registry* – registro único que serve a várias políticas e programas e permite a seleção de beneficiários a partir de critérios estabelecidos. De outro, um Sistema Integrado de Gestão da Informação (SIGI) que proporciona uma visão integrada de todos os benefícios e serviços que o cidadão recebe, possibilitando a coordenação das várias ações ao integrar sistemas de seleção e gestão dos programas.

Em uma análise preliminar, o Cadastro Único estaria mais próximo do modelo *Single Registry*, pois identifica o público-alvo das políticas voltadas à população de baixa renda (potenciais beneficiários) e permite a cada

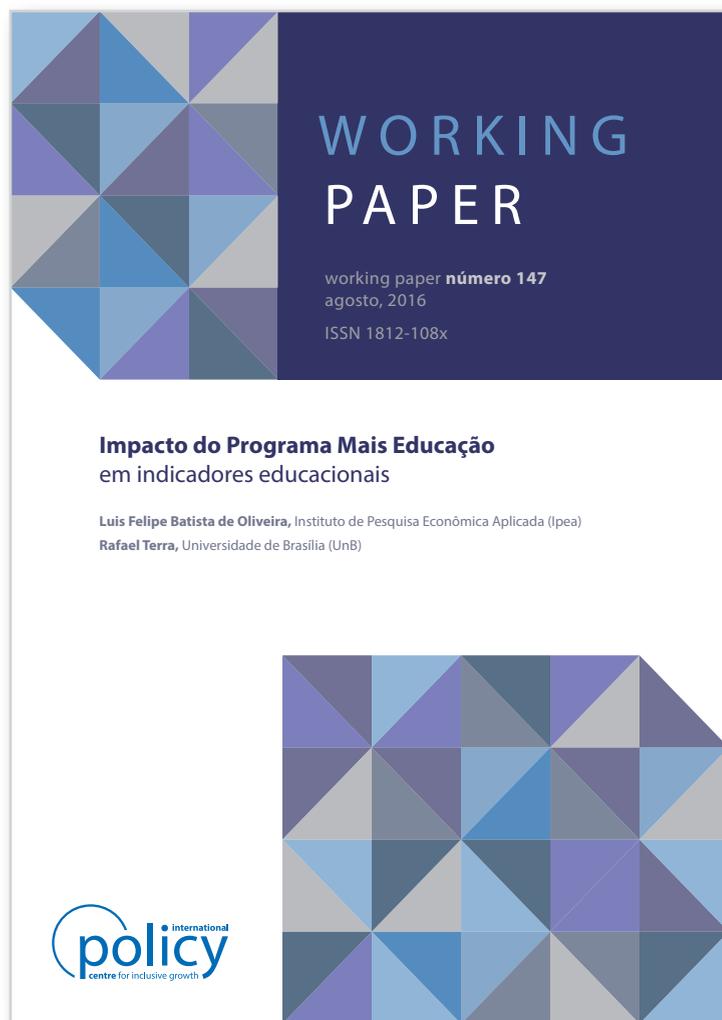


## One Pager nº 327 “O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais”

**Autores:** Denise do Carmo Direito, Natália Massaco Koga (MDSA), Elaine Cristina Lício (Ipea) e Jeniffer Carla de Paula N. Chaves (MDSA)

**Data de lançamento:** julho de 2016

Esse *One Pager* está associado ao *Working Paper* nº 145.



## Working Paper nº 147 “Impacto do Programa Mais Educação em indicadores educacionais”

**Autores:** Luis Felipe Batista de Oliveira (Ipea) e Rafael Terra (Universidade de Brasília, UnB)

**Data de lançamento:** agosto de 2016

Esse *Working Paper* traz evidências sobre o impacto da ampliação da jornada escolar diária, implementada no âmbito do Programa Mais Educação (PME), uma iniciativa do governo federal brasileiro que prioriza as escolas onde a maioria dos estudantes é beneficiária do Programa Bolsa Família. O PME transfere recursos diretamente para as instituições de ensino, que, por sua vez, compram materiais educativos e financiam bolsas de monitoramento para atividades extracurriculares.



## Impacto do Programa Mais Educação em indicadores educacionais

Luis Felipe Batista de Oliveira, Universidade de Brasília (UnB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e Rafael Terra, UnB

Existem muitas indicações a respeito das políticas públicas necessárias para reduzir disparidades educacionais entre os estudantes. Entre elas, estão questões de infraestrutura, salário e formação dos profissionais de educação, debate a respeito de conteúdos nacionais unificados e formas de provisão e prestação do serviço público. Há, ainda, sugestões acerca do uso do tempo, para que os alunos busquem ampliar seus conhecimentos, relacionamentos e integração escolar. Embora existam muitas iniciativas em todas essas vertentes, nem sempre se verifica o respectivo impacto de maneira causal, a fim de fornecer elementos necessários para o aperfeiçoamento das intervenções. Neste trabalho, serão oferecidas evidências a respeito do impacto da ampliação da jornada escolar, conduzida pelo Programa Mais Educação (PME) do governo federal, em indicadores educacionais. Essa política transfere recursos diretamente para estabelecimentos de ensino que, por sua vez, custeiam material didático e bolsas de monitoria para atividades oferecidas no contraturno.

Tal iniciativa ocorre em escolas cujas aulas são ministradas apenas no turno matutino ou no turno vespertino. No Brasil, essa prática é a mais comum tanto em estabelecimentos públicos como privados, o que limita os familiares em termos do uso do tempo e na oferta de trabalho. Como é amplamente documentado, os municípios brasileiros são os principais responsáveis pelas escolas públicas de Ensino Fundamental. Além disso, são significativamente heterogêneos quanto à gestão e às condições socioeconômicas. Ao longo das últimas três décadas, surgiram diversas mudanças no financiamento da educação pública no país, além da adoção de fundos compensatórios, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no período de 1996 a 2006, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2006, na tentativa de prover maior equidade ao sistema. O objetivo é que as Unidades da Federação, que não atinjam o dispêndio mínimo por aluno, recebam recursos complementares da União.

O PME teve início em 2008, mas passou por alterações nos critérios de elegibilidade e por grande expansão, atingindo, em 2012, mais de 30 mil escolas do país e mantendo sua expansão, pelo menos até 2014, com 60 mil estabelecimentos de ensino. O ano de 2012 é escolhido como objeto de avaliação, pois foi quando emergiu um novo critério para elegibilidade das escolas beneficiárias. O enfoque se deu nas escolas cuja maior parte dos alunos eram beneficiários do Bolsa Família. Isso se deu pelo fato deste conhecido programa de transferência de renda ser percebido pelos formuladores de política como possibilidade de melhor integrar as ações educacionais às políticas conhecidas como auxiliares na redução da pobreza.

Do ponto de vista da avaliação, tal iniciativa também contribuiu para uma correta abordagem econométrica, comparando-se escolas em relação ao novo critério, de maneira causal. As escolas nas vizinhanças muito próximas do *cut-off* (50 por cento), em geral em distâncias não superiores a 2,5 pontos percentuais de alunos beneficiários do Bolsa Família, são essencialmente muito parecidas em termos geográficos, número de funcionários, número de salas, número de computadores e acesso à internet, luz elétrica e em um indicador que reúne cerca de 40 indicadores de infraestrutura. Mesmo assim, nessas vizinhanças, houve um salto de cerca de 20 pontos percentuais na probabilidade de participação no Programa. Esse fato garante a validade do instrumento exógeno – por a escola estar à direita do *cut-off* – em um primeiro estágio.

Entretanto, apesar de tal priorização ter indicado maiores chances de seleção, não se encontram melhorias no aprendizado (Português e Matemática) e nas taxas de rendimento (abandono, aprovação e reprovação). Em um segundo estágio, foram estimadas 24 regressões, separadas em 12 variáveis de interesse para os anos iniciais (1<sup>o</sup> ao 5<sup>o</sup>) e 12 variáveis nos finais (6<sup>o</sup> ao 9<sup>o</sup>) do Ensino Fundamental. Esses *outcomes* contemplam: taxas de rendimento (abandono, reprovação e aprovação) de cada etapa e também nos anos específicos para os quais



## One Pager nº 329 “Impacto do Programa Mais Educação em indicadores educacionais”

**Autores:** Luis Felipe Batista de Oliveira (Ipea) e Rafael Terra (UnB)

**Data de lançamento:** agosto de 2016

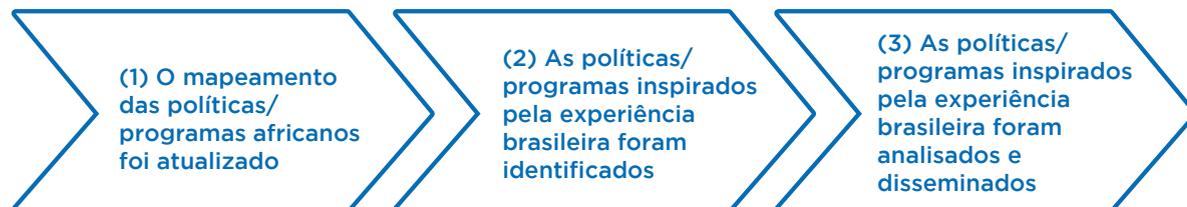
Esse *One Pager* resume as evidências reunidas no *Working Paper* nº 147, sobre o impacto da ampliação da jornada escolar diária, implementada no âmbito do Programa Mais Educação (PME), uma iniciativa do governo federal brasileiro que prioriza as escolas onde a maioria dos estudantes é beneficiária do programa Bolsa Família.



# Produto 3

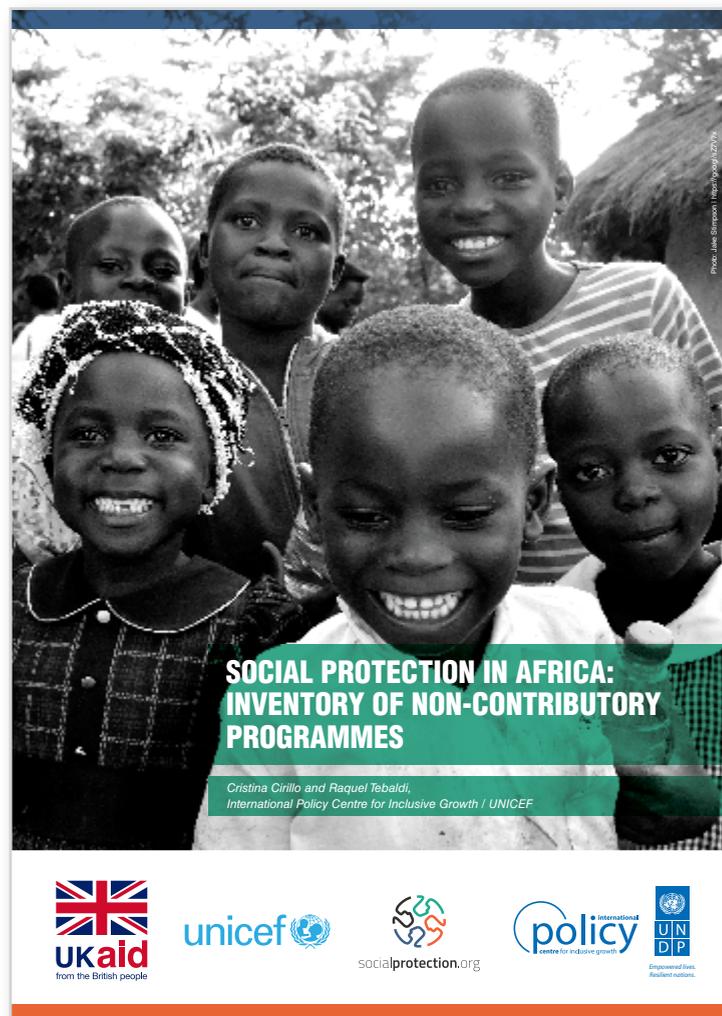
Estudo de mapeamento de políticas/ programas africanos inspirados nas experiências brasileiras em matéria de proteção social, como um exercício de acompanhamento da forma como a compartilhamento de conhecimentos tem impactado a proteção social na África

# Compromissos do IPC-IG



O objetivo do produto 3 é produzir um estudo de mapeamento das políticas públicas e programas africanos inspirados nas experiências brasileiras de proteção social, para acompanhar como o compartilhamento de conhecimentos vem influenciando a proteção social na África. Primeiro, o IPC-IG mapeou as políticas e programas africanos de proteção social e, em seguida, identificou os que foram inspirados por experiências brasileiras. Na fase seguinte, o IPC-IG analisou a lista de políticas públicas e programas executados na África. O resultado foi a elaboração e disseminação da seguinte publicação:

## Produto 3



## Joint Publication nº 4 “Social protection in Africa: inventory of non-contributory programmes”

(Publicação em inglês)

**Autores:** Cristina Cirillo e Raquel Tebaldi (IPC-IG)

**Data de lançamento:** maio de 2016

Esse estudo mapeou e traçou o perfil de 127 programas não-contributivos em 39 países africanos. O mapeamento inclui programas não-contributivos de proteção social atualmente em vigor em países em desenvolvimento na África, que são (total ou parcialmente) financiados, concebidos ou implementados pelo governo e que contam com informações suficientes disponíveis e oriundas de fontes confiáveis. Os programas não-contributivos mapeados apresentam uma ampla gama de regimes e componentes programáticos diversos, tais como: programas de obras públicas (p. ex., renda ou comida em troca de trabalho); transferências de renda ou de bens e serviços (condicionadas e não-condicionadas); formação (p. ex., programas de desenvolvimento de competências ligados a programas de obras públicas ou de transferência de renda); e programas que facilitam o acesso a insumos agrícolas ou outros serviços (p. ex., seguro de saúde não-contributivo, serviços de abrigo e sepultamento, apoio psicossocial e registros de nascimento).



Dentro do mesmo projeto, o IPC-IG realizou uma pesquisa intitulada “Troca de conhecimentos Brasil-África sobre proteção social e segurança alimentar”, entre 28 de julho e 18 de agosto de 2015, para analisar o impacto das iniciativas de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e diversos países africanos. A pesquisa foi elaborada em três idiomas (inglês, francês e português) e enviada a cerca de 308 representantes de 36 países africanos, da União Africana e da NEPAD. Ao todo, 43 representantes de 21 países africanos participaram da pesquisa.



# Produto 4

Seminário sobre proteção social,  
a ser realizado na África

# Compromisso do IPC-IG

(1) Seminário sobre  
proteção social,  
a ser realizado  
na África

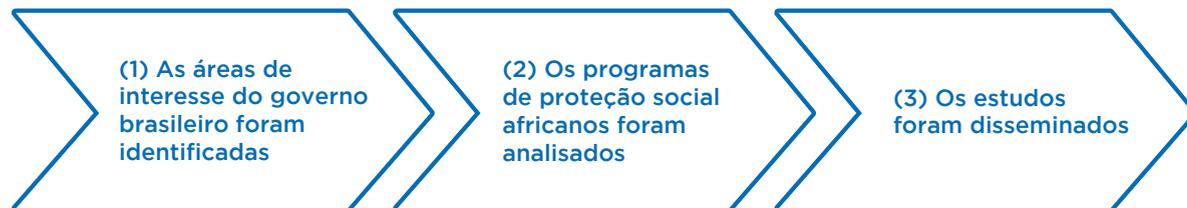
O IPC-IG, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) estão trabalhando juntos para organizar um seminário internacional sobre proteção social, a ser realizado em Maputo, Moçambique, em março de 2017.



# Produto 5

Relatórios/estudos sobre programas de proteção social na África foram elaborados para informar os formuladores e implementadores de políticas públicas do Brasil

# Compromissos do IPC-IG



O objetivo do produto 5 é elaborar produtos de conhecimento sobre os programas de proteção social africanos, que serão compartilhados entre países africanos e o Brasil. Esse objetivo foi atingido com a definição de áreas de pesquisa e a elaboração de pesquisas com o apoio de formuladores de políticas públicas africanos.

## Produto 5



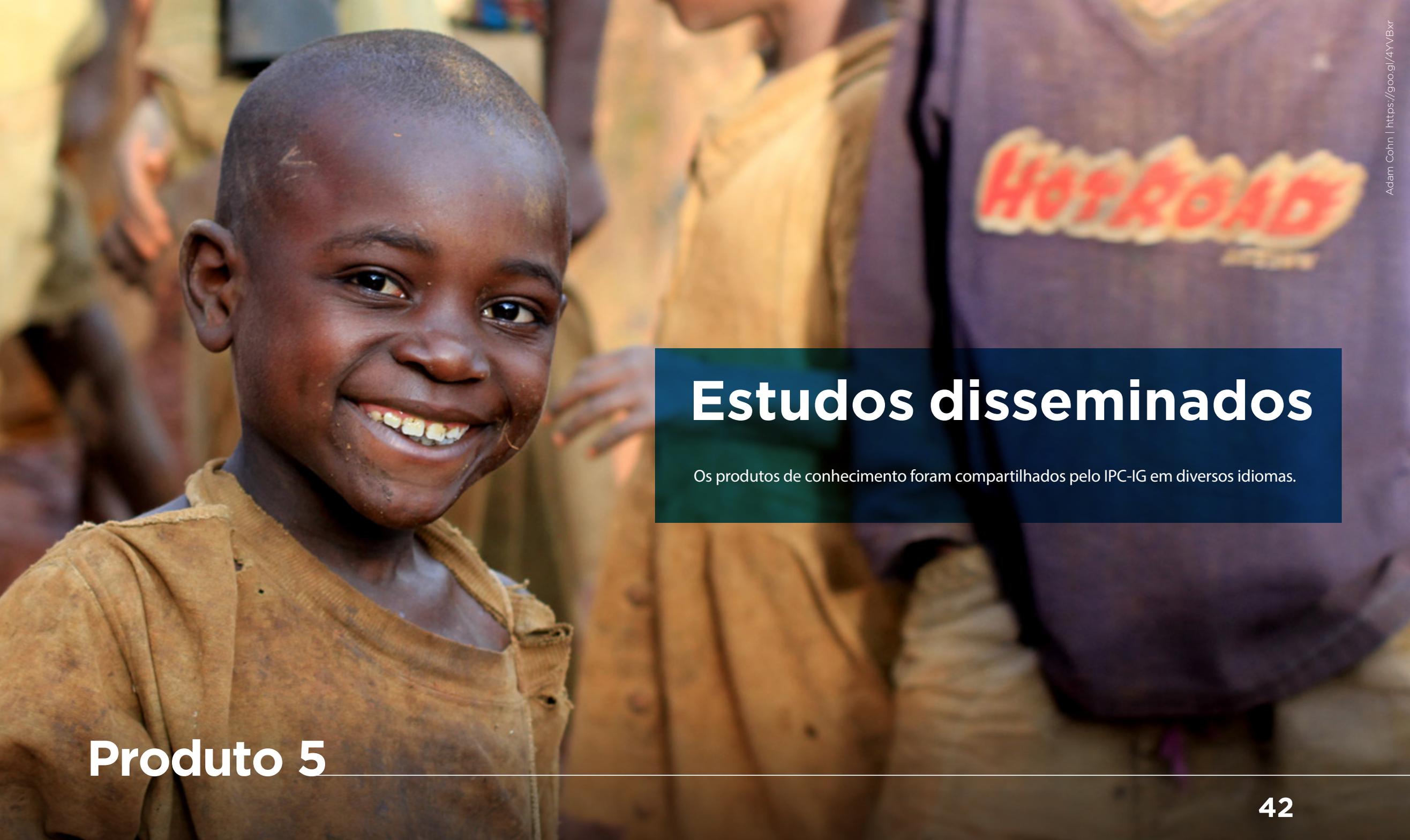
# As áreas de interesse do governo brasileiro foram identificadas e os programas sociais africanos foram analisados

O IPC-IG desenvolveu uma abordagem inovadora para o compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e países africanos.

**Produto 5**

O IPC-IG organizou a “Reunião técnica de compartilhamento de conhecimentos sobre proteção social e segurança alimentar e nutricional entre o Brasil e a África” (*Technical meeting sharing knowledge on social protection and food and nutrition security between Brazil and Africa*) em Brasília, no Brasil, no dia 10 de março de 2015. A reunião técnica reuniu representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social do Brasil, do Banco Mundial, da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome do Brasil (CGFome), do DFID, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da FAO, do IPC-IG, do Ipea, do PMA e do UNICEF. O objetivo da reunião foi identificar as áreas de interesse e os desafios enfrentados pelo governo brasileiro e outras instituições no decorrer do trabalho com seus pares africanos em matéria de proteção social.

Como parte dos esforços do IPC-IG para implementar o produto 5, foi realizada uma pesquisa sobre a Cooperação Sul-Sul em matéria de proteção social e segurança alimentar, entre 28 de julho e 19 de agosto de 2015. Dirigida aos formuladores de políticas públicas brasileiros envolvidos em projetos de cooperação entre o Brasil e a África, seu objetivo foi identificar as necessidades de informação e preocupações específicas dos grupos-alvo em países africanos em matéria de políticas de proteção social e/ou segurança alimentar e nutricional. Dezenove representantes de oito instituições brasileiras e organizações internacionais responderam à pesquisa; os resultados subsidiaram o desenvolvimento e a disseminação de estudos mais focalizados e responsivos.



# Estudos disseminados

Os produtos de conhecimento foram compartilhados pelo IPC-IG em diversos idiomas.

**Produto 5**

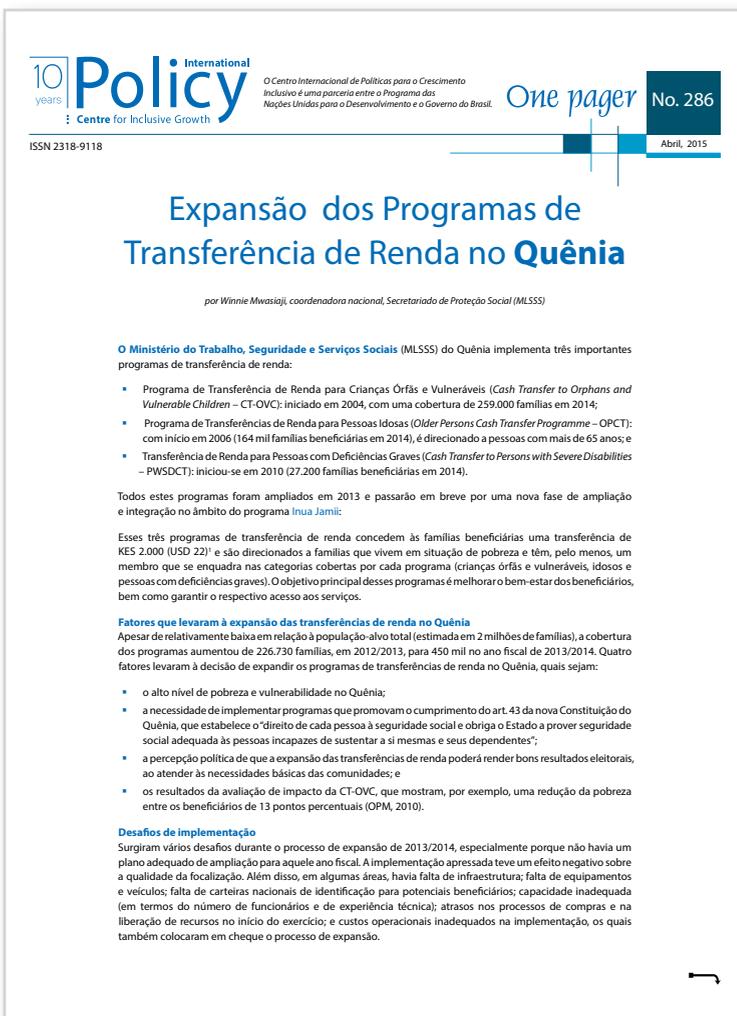
## Série de *One Pagers* sobre Etiópia, Quênia e Zâmbia

Quando foi lançada, essa série de *One Pagers* compreendia três publicações sobre os desafios enfrentados e as inovações geradas pelos governos da Etiópia, do Quênia e da Zâmbia na implementação de programas sociais de transferência de renda. Esses *One Pagers* visam promover o compartilhamento de conhecimentos entre os países africanos e informar os formuladores e implementadores de políticas e pesquisadores do mundo inteiro sobre os desdobramentos mais recentes na área de transferências de renda na África.

Esses três *One Pagers* foram elaborados com base nos intercâmbios que ocorreram durante a reunião da Comunidade de Prática sobre Transferências de Renda (CoP) e Programas de Transferência Condicionada de Renda dos Países Africanos, realizada em Livingstone, Zâmbia, em novembro de 2014, quando representantes de países africanos — mais especificamente, do Quênia, da Tanzânia e da anfitriã Zâmbia — compartilharam suas experiências sobre a ampliação das transferências sociais de renda com outros países membros da CoP.

Os *One Pagers* foram elaborados pelos gestores dos programas de cada país, as pessoas responsáveis por sua devida implementação. As publicações refletem sobre os desafios enfrentados e as soluções encontradas para garantir a implementação adequada desses programas, com a devida escala e financiamento. O principal objetivo desses *One Pagers* é promover o compartilhamento de conhecimentos entre os países africanos. Além disso, as publicações buscam informar a comunidade global de pesquisadores e formuladores e implementadores de políticas públicas sobre os desdobramentos mais recentes em matéria de transferência de renda na África. Portanto, com o intuito de facilitar a disseminação de conhecimentos, essas publicações foram lançadas em diversos idiomas.

Após o lançamento da série, em 2015, foi publicado mais um *One Pager* sobre o Quênia, no início de 2016.



## One Pager nº 286

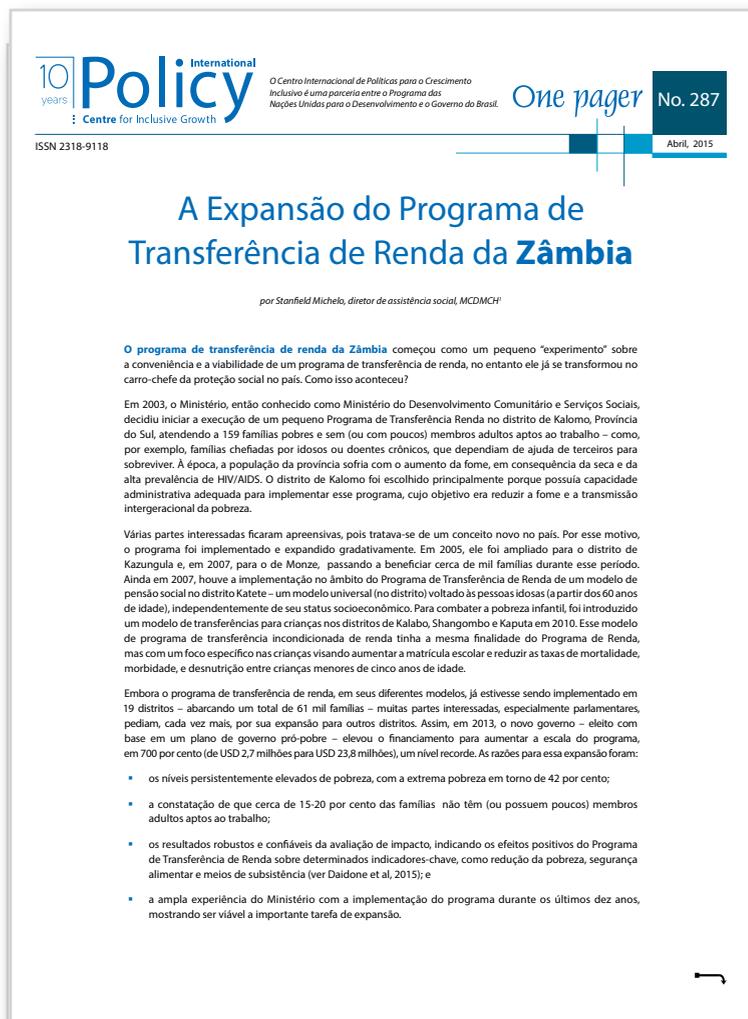
### “Expansão dos Programas de Transferência de Renda no Quênia”

**Autor:** Winnie Mwasijaji (Ministério do Trabalho, Segurança Social e Serviços do Quênia)

**Data de lançamento:** abril de 2015

Esse *One Pager* traz as lições aprendidas e os desafios enfrentados pelo Ministério do Trabalho, Segurança Social e Serviços (MLSSS) do Quênia, em 2013, ao ampliar o número de beneficiários dos três principais programas de transferência de renda do país. Também são ressaltadas as reformas planejadas para dar apoio ao próximo ciclo de ampliação dos programas de transferência de renda do MLSSS.





## One Pager nº 287 “A expansão do Programa de Transferência de Renda da Zâmbia”

**Autor:** Stanfield Michelo (Ministério de Desenvolvimento Comunitário e Saúde Materno-Infantil da Zâmbia)

**Data de lançamento:** abril de 2015

Esse *One Pager* explica o longo percurso trilhado pelo Programa Social de Transferência de Renda do país, que começou como um projeto de pequena escala — implementado pelo Ministério, inicialmente, no distrito de Kalomo, em 2003 — e se tornou um programa emblemático de proteção social em nível nacional no espaço de apenas uma década. A publicação também destaca as razões que levaram à recente ampliação do programa e os desafios enfrentados pelos formuladores de políticas públicas.



## Tecnologias Inovadoras a Serviço das Transferências Sociais de Renda em Áreas Rurais Remotas da Etiópia

Escrito pelo Escritório do Trabalho de Tigray e o Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais do Governo da Etiópia

Em 2011, a Secretaria de Trabalho e Assuntos Sociais (Bureau of Labour and Social Affairs – BoLSA), UNICEF e diversos doadores, incluindo a Irish Aid, iniciaram o Programa de Transferência de Renda Tigray (Tigray Social Cash Transfer Programme – TSCTP), na região de Tigray, na Etiópia. O objetivo do programa é reduzir a pobreza e a fome das famílias extremamente pobres e com restrições de trabalho (cujos membros não podem trabalhar devido à idade, alguma deficiência ou doença). Entre 2011 e 2014, 3.367 famílias receberam pagamentos mensais, em dinheiro, no valor mínimo de ETB 155 (cerca de USD 8),<sup>1</sup> da Dedebit Microfinance Institution (DECSI), por meio de cinco pontos de distribuição de pagamentos. Os beneficiários enfrentavam os seguintes desafios ao acessar esses recursos:

- pontos de pagamento localizados, em média, a 10-20 km de distância de suas residências;
- custos de transporte de cerca de ETB 20 (aproximadamente USD 1) para chegar até os pontos de pagamento;
- incapacidade ou dificuldade dos beneficiários em receber o benefício em pessoa e a consequente necessidade de delegar outra pessoa para recebê-lo em seu nome, considerando-se que, aproximadamente, 70 por cento das famílias beneficiárias são chefiadas por idosos e dois por cento por crianças;
- longas filas e tempos de espera (chegando a várias horas) em alguns pontos de distribuição; e
- poucos dias para a realização dos pagamentos (máximo de quatro dias por mês).

### Objetivos e benefícios do programa piloto do M-BIRR

Para superar as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários por iniciativa da BoLSA, Irish Aid e UNICEF, foi tomada a decisão, em 2014, de realizar um programa-piloto do Serviço Móvel de Transferências Financeiras M-BIRR para realizar o pagamento aos beneficiários. A DECSI é a prestadora de *mobile banking* (serviço bancário móvel) e de uma rede de correspondentes bancários do M-BIRR. Os serviços de *mobile banking* e financeiros por meios de correspondentes bancários possibilitam que uma instituição financeira estabeleça diversos correspondentes (por exemplo, lojas) em áreas sem agências bancárias, sem quaisquer despesas de capital. Todo mês, as famílias beneficiárias do programa de transferência de renda (TSCTP) recebem os pagamentos por transferência eletrônica na sua conta no M-BIRR.<sup>2</sup> Os beneficiários podem sacar os recursos a qualquer momento, sem qualquer restrição de data ou horário e sem precisar pagar taxas.

Portanto, ficam claros os potenciais benefícios do serviço M-BIRR:

- Proximidade e redução de custos para as famílias: por meio da criação de quatro agências DECSI M-BIRR e acreditação de quatro correspondentes bancários na maioria das comunidades;
- Inclusão financeira: em comunidades em que não havia serviços financeiros disponíveis antes do TSCTP, agora as famílias têm contas DECSI M-BIRR, pelas quais podem receber depósitos realizados por familiares que trabalham nas cidades ou mesmo no exterior, com toda a conveniência;

## One Pager nº 288 “Tecnologias Inovadoras a Serviço das Transferências Sociais de Renda em Áreas Rurais Remotas da Etiópia”

**Autores:** Secretaria de Trabalho e Assuntos Sociais de Tigray e Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais do Governo da Etiópia

**Data de lançamento:** abril de 2015

Esse *One Pager* explica como uma tecnologia móvel inovadora de transferência de renda foi utilizada no âmbito de um projeto-piloto (lançado em 2014) para superar os desafios enfrentados pelos beneficiários do Programa Social de Transferência de Renda de Tigray, visando reduzir os níveis de pobreza e fome entre as famílias extremamente pobres e com restrições de trabalho na região.



## Fortalecendo os sistemas de pagamento de transferências de renda no Quênia

Winnie Mwasiagi, coordenadora nacional da Secretaria de Proteção Social, Quênia

O Governo do Quênia está atualmente implementando quatro programas sociais de transferência de renda, cobrindo, aproximadamente, 600.000 agregados beneficiários no país. Um dos desafios mais críticos enfrentados pelo Quênia, nos dias de hoje, é a implementação de um mecanismo de pagamento efetivo, eficiente e robusto, que assegure que os pagamentos sejam entregues aos beneficiários de maneira rápida, conveniente, confiável e segura.

Os mecanismos de entrega de transferências de renda aos beneficiários no país evoluíram consideravelmente desde 2004. Anteriormente, os pagamentos manuais em espécie eram feitos por meio do Tesouro Distrital, os benefícios eram entregues em pontos de pagamento na comunidade e grandes quantias de dinheiro em espécie eram carregadas por funcionários do governo por todo país.

Este sistema oferecia vantagens mínimas, tais como custos baixos para transações de pagamento e fácil acesso para beneficiários com baixos níveis de alfabetização. Entretanto, o mecanismo também apresentava várias desvantagens, incluindo riscos fiduciários, insegurança e, por vezes, grandes distâncias entre beneficiários e pontos de pagamento, causando impactos negativos sobre os programas. O processo de conciliação contábil também era difícil, causando atrasos nos ciclos de pagamento e os tornando não confiáveis e imprevisíveis. Em razão de atrasos de até seis meses, alguns beneficiários relataram ter de pagar dinheiro emprestado para pagar por serviços, causando, por sua vez, desconfiança entre membros da comunidade.

Em 2010, o sistema de pagamento do benefício passou de completamente manual para semimanual, usando a Cooperação Postal do Quênia para alguns beneficiários e um sistema bancário de fins limitados para outros. O sistema semimanual contava, em parte, com a tecnologia informática – por exemplo, para controlar as listas de beneficiários – entretanto, os pagamentos ainda eram feitos manualmente, em espécie, aos beneficiários. Essa abordagem ainda apresentava vários desafios, como atrasos nos processos contábeis que, por sua vez, causavam atrasos nos pagamentos subsequentes aos beneficiários. Tal sistema sofria, ainda, com muitos vazamentos e fraude.

Para enfrentar esses desafios, o Governo do Quênia concentrou seus esforços para assegurar que os pagamentos aos beneficiários fossem feitos eletronicamente. Uma autenticação de dois fatores, com base em um Número de Identificação Pessoal (PIN) e uma carteira de identificação e/ou uma impressão digital biométrica, é usada para identificar os beneficiários. Ademais, outras medidas foram tomadas para entregar os benefícios por meio de serviços de pagamento terceirizados e para vincular tais transações com os Sistemas de Informações Gerenciais (SIG) do programa, visando evitar processos manuais sujeitos à falha humana ou à manipulação deliberada.

Em 2013, uma diretriz presidencial que obrigava a digitalização de todos os pagamentos do governo foi publicada. A diretriz destacou o comprometimento do governo com a reforma do sistema de pagamento público, para melhorar a transparência, a contabilidade e a eficiência da entrega dos pagamentos. Desde 2013, as transferências sociais de renda no Quênia têm sido entregues eletronicamente por contas de fins limitados em bancos comerciais ou por agência credenciada, para beneficiários que moram em áreas remotas. O modelo da agência usa dispositivos de Pontos de Serviço “desconectados”, principalmente por intermédio de comerciantes. Os agentes credenciados são de responsabilidade do banco, que assume o passivo para o processo de pagamento. Contas de fins limitados implicam que todos os fundos devem ser sacados pelos beneficiários durante o período de pagamento de duas semanas.



## One Pager nº 315 “Fortalecendo os sistemas de pagamento das transferências de renda no Quênia”

Autor: Winnie Mwasiagi (Secretaria de Proteção Social do Governo do Quênia)

Data de lançamento: março de 2016

Nesse *One Pager*, o autor se debruça sobre os desafios enfrentados pelo governo do Quênia na implementação de um mecanismo de pagamento eficaz, eficiente e robusto capaz de garantir as transferências para os beneficiários de forma tempestiva, conveniente, segura e confiável.

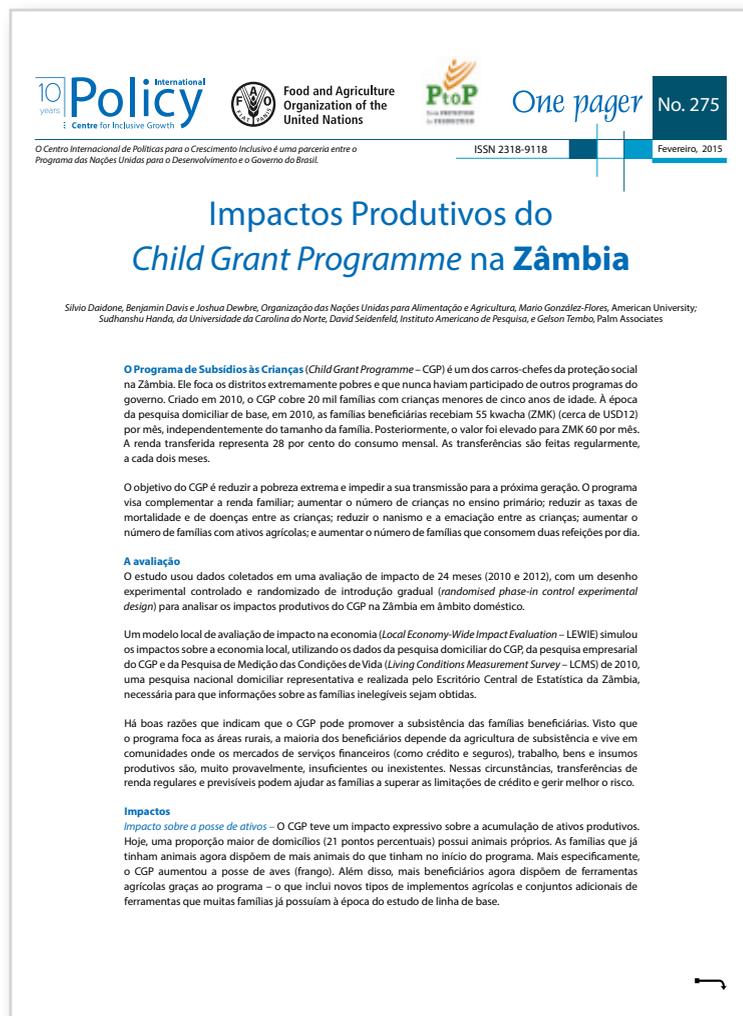
Na realidade, o Quênia está implementando quatro programas sociais de transferência de renda diferentes, abrangendo cerca de 600.000 famílias beneficiárias em todo o país.





**Publicações elaboradas em parceria com o projeto “Da Proteção à Produção” (PtoP, *From Protection to Production*) da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).**

A série de *One Pagers* intitulada “Da Proteção à Produção” (PtoP) traz considerações sobre as avaliações de impacto das transferências de renda na África Subsaariana. O PtoP é um esforço de colaboração entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o UNICEF (Escritório Regional para a África Oriental e Austral) e os governos de sete países da África Subsaariana.



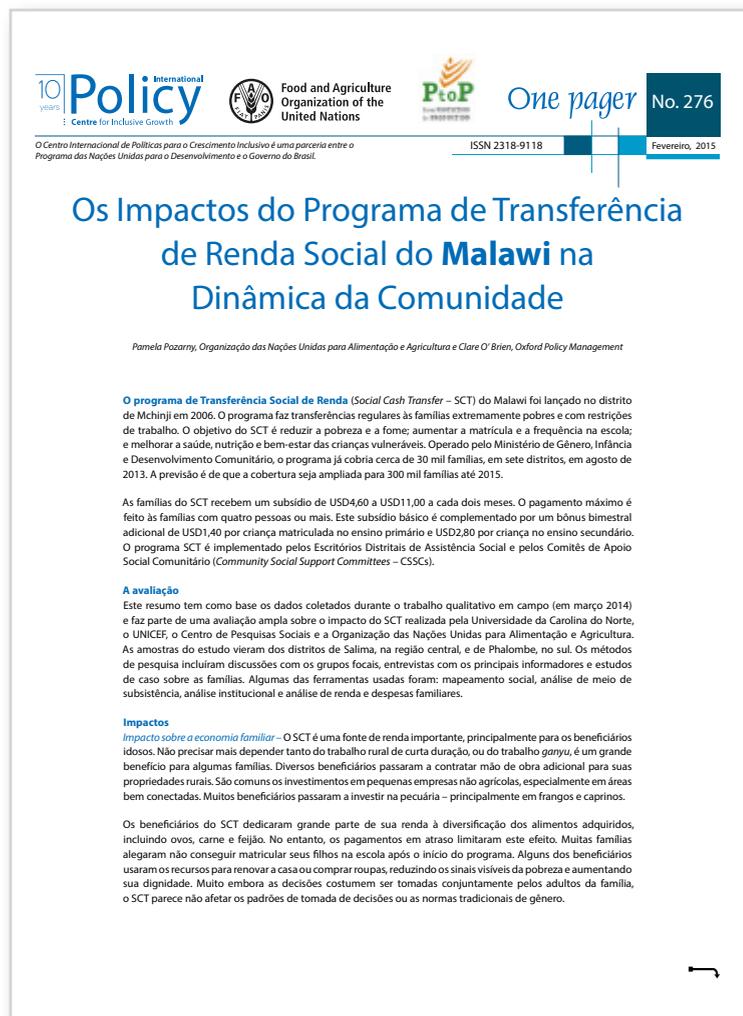
## One Pager nº 275 “Impactos Produtivos do *Child Grant Programme* na Zâmbia”

**Autores:** Silvio Daidone, Benjamin Davis, Joshua Dewbre (FAO), Mario González-Flores (*American University*), Sudhanshu Handa (Universidade da Carolina do Norte), David Seidenfeld (*American Institutes for Research*) e Gelson Tembo (*Palm Associates*)

**Data de lançamento:** fevereiro de 2015

Esse *One Pager* analisa os impactos do *Child Grant Programme* (CGP), um dos programas emblemáticos de proteção social na Zâmbia. Ele foca os distritos extremamente pobres e que nunca haviam participado de outros programas do governo. Criado em 2010, o CGP cobre 20.000 famílias com crianças menores de cinco anos de idade.





## One PAGER n° 276

# “Os Impactos do Programa de Transferência de Renda Social do Malawi na Dinâmica da Comunidade”

**Autores:** Pamela Pozarny (FAO) e Clare O'Brien (*Oxford Policy Management - OPM*)

**Data de lançamento:** fevereiro de 2015

Esse *One PAGER* tem como base os dados coletados durante o trabalho qualitativo em campo (em março 2014) e faz parte de uma avaliação ampla sobre o impacto do programa de Transferência Social de Renda (SCT, *Social Cash Transfer*), realizada pela Universidade da Carolina do Norte, o UNICEF, o Centro de Pesquisas Sociais e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. O programa de SCT do Malawi foi lançado no distrito de Mchinji, em 2006, e realiza transferências regulares de renda para as famílias extremamente pobres e com restrições de trabalho. Seu objetivo é reduzir a pobreza e a fome, aumentar as taxas de matrícula e frequência escolar e melhorar a saúde, nutrição e bem-estar das crianças vulneráveis.



## Os Impactos do *Child Grants Programme* no Lesoto

Benjamin Davis, Silvio Daidone e Joshua Dewbre, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, e Katia Covarrubias, do Graduate Institute of International and Development Studies

O Programa de Subsídios às Crianças (*Child Grants Programme* – CGP) do Lesoto fornece transferências de renda com os objetivos de reduzir a desnutrição, melhorar a saúde e aumentar a taxa de matrícula escolar entre as crianças órfãs e vulneráveis. O programa passou por grande transformação desde o seu início, em 2009: a maior parte do financiamento passou a ser feito pelo governo, e foram implementados os sistemas institucionais e operacionais necessários para um programa de âmbito nacional. Hoje, o CGP cobre cerca de 20.000 famílias e 65.000 crianças em todo o Lesoto.

No momento da coleta de dados de linha de base, em 2011, as famílias beneficiárias recebiam um pagamento trimestral de 360 maloti (M) (cerca de USD36). Em abril de 2013, o valor da transferência passou a depender do número de crianças em cada família – variando de M360 para famílias com 1-2 crianças a M600 (USD60) para famílias com 3-4 crianças e M750 (USD75) para famílias com cinco crianças ou mais. Durante o período considerado pelo estudo, os pagamentos nem sempre ocorreram dentro do prazo.

### A avaliação

A avaliação de impacto foi baseada em um ensaio controlado e randomizado, em que foram realizadas entrevistas com uma amostra representativa dos beneficiários do CGP e com um grupo de controle, durante a pesquisa de linha de base, em 2011, e durante uma pesquisa de acompanhamento, em 2013. Um modelo de avaliação local do impacto em toda a economia (*Local Economy-Wide Impact Evaluation* – LEWIE) simulou os impactos sobre a economia local, combinando dados da pesquisa de domicílios e os dados de uma pesquisa empresarial. Os pesquisadores coletaram informações sobre as percepções dos beneficiários acerca do impacto do programa na tomada de decisões da família, nas dinâmicas comunitárias e nas redes sociais. Por fim, um estudo de custos analisou os custos históricos do CGP e avaliou os gastos para o ambiente fiscal atual.

### Impactos

**Aumento dos gastos com as crianças** – A mensagem do programa – de que os recursos do CGP deveriam ser utilizados em prol das crianças – foi seguida à risca pelas famílias beneficiárias. O CGP estimulou grande aumento dos gastos com o ensino, incluindo um aumento de 26 pontos percentuais na parcela de alunos (de 6 a 19 anos) com uniformes e calçados. O impacto foi especialmente pronunciado no caso das crianças pequenas de ambos os sexos: partindo de uma base de M60 (USD6,00), o CGP elevou o valor gasto com cada aluno de até 12 anos no ano letivo para M83 (USD8,30).

**Aumento dos registros de nascimento e da saúde das crianças** – O CGP aumentou a taxa de registro de nascimentos – uma das exigências do programa – em 37 pontos percentuais entre as crianças de até seis anos. Embora o estudo não mostre um aumento real do número de crianças que receberam serviços de saúde, houve uma redução de 15 pontos percentuais na proporção de meninos e meninas menores de cinco anos que sofriram de doenças antes da pesquisa.

**Aumento da taxa de matrícula escolar** – O CGP aumentou o número de crianças matriculadas no ensino primário – especialmente dos adolescentes do sexo masculino que poderiam ter abandonado a escola. O programa não teve um impacto perceptível sobre as outras dimensões da progressão escolar.

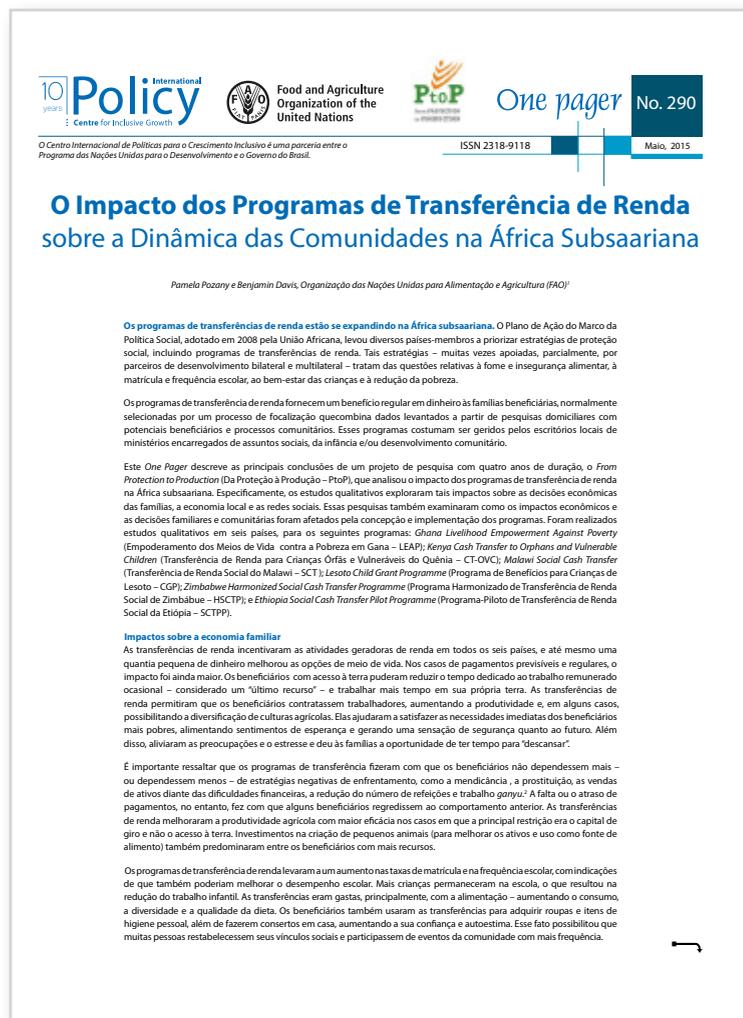
## One Pager nº 281 “Os Impactos do *Child Grants Programme* no Lesoto”

**Autores:** Benjamin Davis, Silvio Daidone, Joshua Dewbre (FAO) e Katia Covarrubias (*Graduate Institute of International and Development Studies*)

**Data de lançamento:** março de 2015

Esse *One Pager* avalia os impactos do *Child Grants Programme* (CGP) do Lesoto, que realiza transferências de renda para reduzir a desnutrição, melhorar a saúde e aumentar a taxa de matrículas escolares entre órfãos e crianças vulneráveis.





## One Payer nº 290 “O Impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre a Dinâmica das Comunidades na África Subsaariana”

**Autores:** Pamela Pozarny e Benjamin Davis (FAO)

**Data de lançamento:** maio de 2015

Esse *One Payer* descreve as principais conclusões de um projeto de pesquisa com quatro anos de duração, o *From Protection to Production* (PtoP), que analisou o impacto dos programas de transferência social de renda na África Subsaariana. Especificamente, os estudos qualitativos exploraram os impactos sobre as decisões econômicas das famílias, a economia local e as redes sociais. Os estudos também examinaram como os impactos econômicos e as decisões familiares e comunitárias foram afetados pela concepção e implementação dos programas. Foram realizados estudos qualitativos em seis países: Gana — *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP); Quênia — Transferência de Renda para Crianças Órfãs e Vulneráveis (CT-OVC); Malawi — Transferência Social de Renda (SCT); Lesoto — *Child Grant Programme* (CGP); Zimbábue — Programa Harmonizado de Transferência Social de Renda (HSCTP); Etiópia - Programa-Piloto de Transferência Social de Renda (SCTPP).



**Publicações elaboradas em parceria com  
a *Oxford Policy Management* (OPM)**

**Produto 5**

10 years **Policy** International  
Centre for Inclusive Growth

The International Policy Centre for Inclusive Growth is jointly supported by the United Nations Development Programme and the Government of Brazil.

One pager No. 300

ISSN 2318-9118 August, 2015

### Evaluation of the Kenya Hunger Safety Net Programme Pilot Phase

by Fred Merttens, Oxford Policy Management

**The Kenya Hunger Safety Net Programme (HSNP) Pilot**  
The HSNP is an unconditional cash transfer that aims to reduce poverty in four counties in the arid and semi-arid lands of northern Kenya. The pilot phase (2007–2013) was operated under the Ministry of State for the Development of Northern Kenya and funded by the UK Department for International Development (DFID) and AusAid. During its pilot phase, the HSNP delivered regular cash transfers every two months to around 69,000 beneficiary households, targeted using three distinct methods: community-based targeting, dependency ratio, and a social pension (which targets individuals rather than households). The transfer started at a value of KES2,150 (USD21.48)<sup>2</sup> and rose to KES3,500 (USD34.97)<sup>3</sup> by the end of the evaluation period.

**The pilot phase evaluation**  
An independent evaluation of the HSNP pilot phase was conducted to provide a rigorous assessment of the programme's impact and performance. The evaluation utilised a mixed-methods approach, with the quantitative component underpinned by an experimental randomised controlled trial design. Quantitative data collection took place over three rounds across the four counties between August 2009 and November 2012. Qualitative research was conducted periodically across a number of sites throughout the four counties during each year of the evaluation period. The evaluation included an assessment of the programme's operational performance and targeting, alongside an estimate of its impact. The evaluation measured impacts across a wide variety of domains. The results presented here represent two years of programme operations.

**Evaluation results**  
The evaluation found strong evidence of positive impacts in some areas, clear evidence of no impact in other areas, and in yet other areas the evidence was more mixed or ambiguous.

There was strong evidence of positive programme impact on consumption and poverty, with beneficiary households 10 percentage points less likely to be extremely poor than control households<sup>4</sup> and the programme reducing both the poverty gap and severity of poverty by seven percentage points. In addition, the programme improved food expenditure for beneficiary households (by KES213 per adult equivalent), while 87 per cent of beneficiary households reported eating more and/or larger meals as a result of the programme. Health expenditure also increased, as did households' propensity to save money and access loans.

The evaluation also showed that the HSNP did not have impacts across all possible domains. There was clear evidence of no programme impact on: child nutrition (it was shown that stunting and wasting are determined by factors beyond the HSNP); receipt of food aid (households were not deprioritised for food aid as a result of the programme); health status (HSNP did not reduce incidence of illness or injury); livelihoods (HSNP did not cause dependency or disrupt pastoralist livelihoods); local prices (HSNP did not cause inflation or stabilise prices over time); and social tension within or between communities.

At the same time, the evidence of the programme's impact on a number of areas was more mixed or ambiguous; evidence either suggested that it had differing degrees or types of impact across heterogeneous groups,

or was indicative of impact or lack of it but not fully conclusive. Some of the key areas in this regard included:

- **Dietary diversity:** The HSNP may have improved dietary diversity for poorer and smaller households.
- **Educational attainment:** The HSNP did not increase enrolment, attendance or expenditure on education, but it did improve educational performance for those children in school.<sup>5</sup> This result was strongly linked by the qualitative research to improvements in the psychosocial well-being of children.
- **Assets:** The HSNP may well have enabled retention of livestock assets (especially for poorer and smaller households), but did not aid retention or accumulation of non-livestock productive assets.
- **Access to credit:** The HSNP improved access to credit for some households.
- **Vulnerability to shocks:** The HSNP helped households to avoid certain negative coping strategies (e.g. sale of household assets).
- **Local economy:** Evidence suggested that the HSNP was having a positive impact on the local economy.

**Policy implications**  
The quantitative and qualitative evidence showed that different households respond in different ways to the programme. Specifically, analysis showed that impacts were more pronounced on smaller and poorer households, and households that received a greater cumulative per capita value of transfer. These results indicated that targeting the poorest households and/or appropriately calibrating the value of the transfer (e.g. to household size) could maximise impact. In addition, the evidence showed that, at its current value, the HSNP alone will not impact all aspects of well-being. Other complementary interventions are necessary.

**HSNP phase 2**  
Evidence from the HSNP pilot evaluation fed directly into the design of the second phase of the programme. The HSNP is now scaling up to cover 100,000 households with payments every two months, plus a facility to scale up the transfer to cover up to 75 per cent of the population with one-off emergency payments in case of severe drought. The HSNP is now attempting to target the poorest households through a combination of community-based wealth ranking and proxy means testing. HSNP phase 2 includes an independent Monitoring and Evaluation component, results from which will start to become available from late 2016.

Notes:  
1. Mandera, Marsabit, Turkana and Wajir.  
2. As of 6 July 2015, 1 Kenyan Shilling (KES) = 0.009 USD.  
3. Extreme poverty is conditioned on the likelihood of falling into the bottom decile of national consumption.  
4. HSNP children were more likely to have passed Standard Grade IV than their control counterparts.

For more information, see: <<http://www.opmi.co.uk/projects/hspg-project-evaluation-kenya-hunger-safety-net-programme>> (accessed 10 August 2015).

This One Pager is a partnership between the IPC IG and Oxford Policy Management.

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)  
United Nations Development Programme  
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13<sup>a</sup> andar  
70076-900 Brasília, DF - Brazil  
E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) • URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)  
Telephone: +55 61 2105 5000

The views expressed in this page are the authors' and not necessarily those of the United Nations Development Programme or the Government of Brazil.

Click on Comment

## One Pager nº 300 “Evaluation of the Kenya Hunger Safety Net Programme Pilot Phase”

(Publicação em inglês)

Autor: Fred Merttens (OPM)

Data de lançamento: agosto de 2015

Esse *One Pager* traz uma análise da fase piloto do Programa Rede de Segurança contra a Fome (HSNP, *Hunger Safety Net Programme*) do Quênia, uma transferência não-condicionada de renda com o objetivo de reduzir a pobreza em quatro municípios nas regiões áridas e semiáridas do Norte do Quênia. Durante sua fase piloto (2007-2013), o HSNP realizou transferências de renda a cada dois meses para as cerca de 69.000 famílias beneficiárias, selecionadas por meio de três métodos distintos: focalização de base comunitária, razão de dependência e apresentadorias e pensões não-contributivas (dirigida às pessoas individualmente, não às famílias).



## Transferências de renda e o bem-estar psicossocial: evidências de quatro países africanos<sup>1</sup>

Ramlatu Attah, Valentina Barca, Andrew Kardan, Ian MacAuslan e Fred Merttens, Oxford Policy Management (OPM)  
e Luca Pellerano, Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Há um consenso razoável de que o desenvolvimento visa aumentar o bem-estar das pessoas. O bem-estar constitui um objetivo finalístico, diferente de outros indicadores de desenvolvimento, como renda, educação, saúde, etc. No entanto, a maioria das avaliações do impacto das transferências de renda concentra-se, estritamente, nesses indicadores mais simples e relativamente fáceis de mensurar.

Este *One Pager*, visando preencher tal lacuna nas pesquisas, elabora um marco conceitual do "bem-estar psicossocial" e apresenta evidências da sua aplicação aos programas de transferência de renda avaliados pela *Oxford Policy Management* no Quênia (por meio de uma avaliação de impacto de larga escala), Gana, Lesoto e Zimbábue (mediante pesquisa qualitativa e sistemática realizada com a equipe *From Protection to Production*, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (ATTAH et al. 2016).

### Um quadro conceitual para analisar o bem-estar psicossocial

O marco proposto é uma extensão da abordagem de Bem-estar no Desenvolvimento (*Well-being in Development*), realizada por pesquisadores da Universidade de Bath, que define o bem-estar como um conceito multidimensional, composto por três dimensões integradas: material (o que as pessoas têm ou deixam de ter), relacional (o que as pessoas podem ou não fazer com o que têm) e subjetiva (o que as pessoas pensam ou como se sentem em relação ao que podem ser ou fazer). De acordo com a nossa definição, o bem-estar psicossocial situa-se na interseção entre essas duas últimas dimensões e se refere a interação dinâmica entre processos sociais/relacionais e perspectivas subjetivas/psicológicas.

Utilizaremos aqui a conceituação de Ryff e Singer (1996), com foco em: autoaceitação; relações positivas com os outros; autonomia; domínio do ambiente; propósito de vida; e crescimento pessoal. Essas seis dimensões afetam e, concomitantemente, são afetadas pelo bem-estar material do indivíduo e por contextos sociais/culturais/políticos. O bem-estar psicossocial é, portanto, um efeito (afinal, um aumento em qualquer uma das seis dimensões é algo positivo) e também um catalisador de outros efeitos positivos (aumentos nessas seis dimensões tendem a gerar melhorias em outras áreas do bem-estar).

### Transferências de Renda e o Bem-estar Psicossocial: as evidências

#### As crianças e a educação

Os resultados do programa da *Hunger Safety Net* (Rede de Segurança contra a Fome) do Quênia mostram um aumento no desempenho da educação. As pesquisas qualitativas demonstram que mais higiene pessoal, melhor vestuário e a capacidade de pagar as mensalidades e outros materiais escolares afetam o nível geral de autoaceitação das crianças afetadas (que aparentam estar mais à vontade e mais confiantes), melhoram as relações com os professores e os colegas de classe (por não serem "expulsos" da escola e estigmatizados), aumentam sua sensação de autonomia e de domínio sobre o seu ambiente, visto que seu desempenho passa a depender apenas do próprio trabalho e disciplina e não é mais limitado pela falta de comida e de materiais escolares, além de lhes conferir um senso de propósito na vida. Esses resultados foram confirmados por uma pesquisa qualitativa no âmbito do Programa de Subvenções para as Crianças (*Child Grant Programme - CGP*) do Lesoto<sup>1</sup> e do Programa Harmonizado de Transferência Social de Renda (*Harmonised Social Cash Transfer Programme - HSCT*) do Zimbábue.

#### Outros efeitos psicossociais

Nos programas mencionados – e também no *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP) em Gana –, as transferências de renda possibilitaram aos beneficiários e aos cuidadores adultos usarem roupas melhores, sentirem-se asseados e apresentáveis em público, ampliando a sensação de valor próprio



## One Pager nº 333 “Transferências de renda e o bem-estar psicossocial: evidências de quatro países africanos”

**Autores:** Ramlatu Attah, Valentina Barca, Andrew Kardan, Ian MacAuslan,  
Fred Merttens (OPM) e Luca Pellerano (OIT)

**Data de lançamento:** setembro de 2016

Esse *One Pager* supre uma lacuna de pesquisa ao desenvolver um quadro para conceitualizar o “bem-estar psicossocial” e apresenta evidências da aplicação desse quadro a diversos programas de transferência de renda avaliados pela *Oxford Policy Management* (OPM) no Quênia, no Gana, no Lesoto e no Zimbábue.



**Publicações elaboradas em parceria com as Comunidades de Prática do Banco Mundial e UNICEF**

**Produto 5**



Comunidade de Prática  
sobre Transferências de  
Renda na África

POLICY BRIEF 01

Maio 2016

## Ampliação de programas de transferência de renda: Boas práticas e lições aprendidas com o Quênia, Tanzânia e Zâmbia<sup>1</sup>

Ana Beatriz Monteiro Costa, Mario Gyoeri e Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Os programas sociais de transferência de renda são iniciativas importantes e promissoras na promoção do desenvolvimento sustentável e do crescimento inclusivo nos países em desenvolvimento. No entanto, muitos desses programas operam em pequena escala, com cobertura limitada de beneficiários. São necessárias estratégias de expansão, adaptação e manutenção de iniciativas bem-sucedidas – programas-piloto ou de pequena escala no processo contínuo de desenvolvimento e redução da pobreza. Este *Policy Research Brief* faz uma revisão da literatura relativa à expansão de programas de transferência de renda e examina as boas práticas e as lições aprendidas com o processo em três países africanos: Quênia, Tanzânia e Zâmbia.

Ampliar os programas sociais de transferência de renda significa expandir as iniciativas de sucesso para inclusão de um número maior de beneficiários. No entanto, várias dimensões dos programas costumam ser ampliadas ao mesmo tempo: a ampliação quantitativa (aumento do número de beneficiários cadastrados) normalmente acompanha uma expansão da escala funcional (expansão de programas para diferentes setores ou para uma área funcional mais ampla), da escala espacial (aumento da cobertura geográfica) e, possivelmente, também da escala intertemporal (melhora da duração, continuidade e sustentabilidade).

**Ampliação de Programas de Transferência de Renda: teoria e literatura acadêmica**  
Cooley e Kohl (2006) desenvolveram um arcabouço composto por três etapas para orientar a implementação da ampliação de políticas e programas de desenvolvimento em geral. O modelo desses autores será usado como estrutura teórica na discussão mais prática da segunda parte deste *Policy Brief*. O processo proposto por eles consiste em:

- planejamento estratégico e desenvolvimento de um plano de expansão;
  - criação das condições necessárias para a implementação do plano de expansão; e
  - aspectos operacionais – a implementação do plano de ampliação.
- No primeiro passo desse projeto, a ênfase é dada na necessidade de planejamento estratégico e no desenvolvimento de um plano de expansão antes do início do processo de ampliação. A fase-piloto é essencial – é nessa etapa que novas ideias, estratégias e soluções podem ser testadas. Além disso, a fase-piloto pode ajudar a testar a viabilidade, o tamanho ideal e os elementos de sucesso do projeto.
- Nos contextos em que se inviabiliza a implementação de uma fase-piloto, é ainda mais importante elaborar-se um plano de ampliação eficaz e abrangente. Ele deve incluir um prazo razoável para a expansão, com detalhamento de uma abordagem de ampliação gradual, atribuir funções e responsabilidades claras às diversas partes interessadas; e abordar a visão do programa, as evidências que subsidiaram a expansão e sua viabilidade (incluindo o impacto e a relação de custo-eficácia do modelo, bem como a demanda da população pelo programa), as ações propostas no plano de ampliação e, por fim, o orçamento e os recursos necessários para apoiar o processo de ampliação e operações futuras.<sup>2</sup>

O segundo passo no processo de ampliação é criar as condições para a implementação do plano de expansão e do processo de ampliação em si. Segundo Hartmann e Lim (2008), sete espaços são necessários – e, portanto, devem ser criados ou adaptados – para promover um processo de ampliação sem turbulências. São eles: (i) o espaço fiscal/financeiro; (ii) o espaço político, que é o apoio necessário da liderança política e dos atores relevantes, bem como a formação de uma base de apoio; (iii) o espaço de políticas, que inclui os arcabouços legal e regulatório que apoiam o programa e sua expansão; (iv) o espaço organizacional, composto pelas capacidades

Esta publicação é parte do projeto apoiado pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID): "Brasil & África: combatendo a pobreza e empoderando as mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul".

## Policy Brief nº 1 “Ampliação dos programas de transferência de renda: Boas práticas e lições aprendidas com o Quênia, Tanzânia e Zâmbia”

**Autores:** Ana Beatriz Monteiro Costa, Mario Gyoeri e Fábio Veras Soares (IPC-IG)

**Data de lançamento:** maio de 2016

Esse *Policy Brief* examina as estratégias empregadas para expandir, adaptar e sustentar as iniciativas bem-sucedidas de transferência de renda (na forma de programas-piloto ou programas de pequeno porte) e apresenta uma visão-geral da literatura disponível sobre as boas práticas e lições aprendidas nos processos realizados no Quênia, Tanzânia e Zâmbia. O documento conclui que o processo de ampliação das iniciativas não é o mesmo em todos os casos e que a compreensão das boas práticas e desafios de outros programas pode ajudar a evitar gargalos e garantir uma expansão bem-sucedida.



**Publicações elaboradas em parceria com a Rede de Especialistas em Proteção Social da África Austral (SASPEN)**

**Produto 5**

## Repensando a concepção e a implementação do programa de transferência condicionada de renda da Nigéria (COPE)

Olabanji Akinola, Universidade de Guelph

O programa de transferência condicionada de renda (PTC) – *In Care of the People* (Cuidando das Pessoas ou COPE, como é conhecido) – foi implementado na Nigéria, em 2007. O PTC cobre 12 dos 36 estados federativos do país (NATIONAL POVERTY ERADICATION PROGRAMME, 2007). Embora alguns estados na Nigéria tenham os próprios PTCs, o COPE é o único programa patrocinado pelo governo federal nigeriano. Semelhante aos PTCs de outros países, o COPE foi concebido com os objetivos de reduzir vulnerabilidades socioeconômicas e quebrar o ciclo intergeracional da pobreza por meio do desenvolvimento de capital humano. O programa exige que as famílias selecionadas garantam que seus filhos frequentem a escola e participem de programas de imunização como condicionalidades para o recebimento dos benefícios. Com base em resultados de pesquisas realizadas sobre proteção social e o COPE na Nigéria, em 2013, este *One Pager* traz uma visão geral do programa, além de destacar alguns de seus desafios de concepção e implementação.

Em termos de concepção, o COPE utiliza uma combinação de métodos de segmentação geográficos, comunitários e de categoria para selecionar as comunidades, as famílias e os indivíduos beneficiários. Apesar de as famílias beneficiárias estarem localizadas, principalmente, em áreas geográficas e em comunidades com baixos indicadores de desenvolvimento humano, o critério primário de elegibilidade é ter, pelo menos, uma criança na faixa etária do ensino básico/fundamental ou dos primeiros anos do ensino secundário. No entanto, a preferência na seleção dos beneficiários é para as famílias chefiadas por categorias de pessoas vulneráveis, como: mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas com HIV/AIDS ou vítimas de fistula vesicovaginal. A seleção das famílias é realizada por membros dos Comitês de Assistência Social da Comunidade (CSACs, na sigla em inglês), em colaboração com servidores do Programa Nacional de Erradicação da Pobreza (NAPEP, o órgão federal responsável pelo COPE), dos estados participantes e dos governos municipais dos locais onde se encontram as comunidades e as famílias. Os CSACs são estabelecidos nas comunidades participantes para auxiliar os servidores do governo na seleção de beneficiários e acompanhar a execução do programa. Cada CSAC inclui membros da comunidade, como os chefes de aldeia/comunidade, líderes religiosos, diretores de escolas, agentes comunitários de saúde, líderes de grupos de mulheres e líderes da área de desenvolvimento comunitário.

As principais condicionalidades do COPE estão relacionadas à frequência escolar (pelo menos 80% para cada filho na família) e à participação dos membros da família nos programas de imunização promovidos pelo governo. As famílias que atendem a tais condições recebem a chamada "Garantia de Renda Básica" (BRG, na sigla em inglês) no valor mensal de NGN1.500,00 (cerca de USD 10,00 quando o programa foi lançado) por filho ou o máximo de NGN 5.000,00, no caso de quatro ou mais filhos.

As famílias selecionadas participam do COPE durante um ano e, após esse período, espera-se que elas saiam do programa. Um pagamento chamado Investimento de Aceleração da Redução da Pobreza (PRAI, na sigla em inglês), no valor de NGN 84.000,00, é efetuado para cada família ou é utilizado para comprar equipamentos para ajudá-la a montar um negócio ou comércio depois de sair do programa. No entanto, enquanto o PRAI permanece uma característica única que diferencia o COPE de outros PTCs em diversos países africanos e latino-americanos, o pagamento fundamenta-se na premissa de que a renda gerada pela atividade profissional ou comercial permitirá à família custear as necessidades de educação e saúde de seus filhos, uma vez que deixem o programa. Para receber esse pagamento, cada família deve apresentar um membro que será treinado ou apoiado pelo governo com o pagamento efetuado pelo PRAI em um negócio ou comércio de sua escolha.

Ainda que alguns estados da Nigéria tenham progredido além da primeira fase do COPE e mais estados tenham sido incluídos no programa desde então, é imperativo enfrentar os quatro desafios seguintes.



## One Pager nº 330

### “Repensando a concepção e a implementação do programa de transferência condicionada de renda da Nigéria (COPE)”

Autor: Olabanji Akinola (Universidade de Guelph)

Data de lançamento: agosto de 2016

Esse *One Pager* traz uma visão geral do programa de transferência condicionada de renda (PTC) da Nigéria, intitulado “*In Care of the People*” (COPE), e destaca alguns de seus desafios de desenho e implementação com base nos resultados de pesquisas realizadas no país em 2013. O programa COPE foi lançado em 2007 em 12 dos 36 estados federativos da Nigéria. Embora alguns estados da Nigéria disponham de seus próprios PTCs, o COPE é o único PTC patrocinado pelo governo nacional no país.

## Proteção social transformadora: conclusões dos programas de assistência para insumos agrícolas e bolsa de apoio à criança na Zâmbia

Anna Wolkenhauer, Universidade de Bremen

Nos últimos 10 anos, a África Austral vem aumentando seus gastos com programas de proteção social. Embora muitas vezes essas iniciativas sejam concebidas, principalmente, para suavizar os padrões de consumo e aliviar as formas mais extremas de pobreza, também deveriam ser vistas como uma forma mais fundamental de transformação. Pondera-se que as tendências atuais favoráveis à proteção social nos dão a oportunidade de destacar os efeitos sinérgicos entre as políticas econômicas e sociais e acabar com a separação entre as esferas redistributiva e produtiva (WOLKENHAUER, 2016).

A experiência do Leste Asiático fundamenta esse argumento. Nos chamados "Estados Milagrosos", a atenção aos meios rurais de subsistência foi fundamental para a transformação estrutural deflagrada com o processo de industrialização dos anos de 1960 – incluindo reformas agrárias que favoreceram os pobres e outras intervenções redistributivas e previdenciárias. Foram necessários "Estados desenvolvimentistas", dispostos a direcionar seus investimentos para novas atividades produtivas e a gerar uma força de trabalho instruída e qualificada.

Na África, esses "Estados desenvolvimentistas" já existiam no início do período pós-colonial, mas como estados foram reduzidos durante o ajuste estrutural neoliberal, sua capacidade de orientar as atividades econômicas, aumentar a produtividade e ampliar o mercado interno por meio de políticas keynesianas ficou severamente limitada. A tendência de proteção sob a liderança do poder público pode gerar políticas favoráveis a uma distribuição mais uniforme dos benefícios do crescimento econômico e também aumentar a inclusividade das atividades geradoras de renda. Assim, valendo-se de evidências do Programa Bolsa Criança (*Child Grant Programme* – CGP) e do Programa de Assistência para Insumos Agrícolas (*Farmer Input Support Programme* – FISP) da Zâmbia – situados em extremos opostos do espectro reprodução-produção –, argumenta-se que os programas de bem-estar social têm efeitos produtivos e que as políticas de fomento à produtividade poderiam ser mais eficazes ao incluir os beneficiários mais pobres.

**Bolsa de apoio à criança** – O *American Institutes for Research* realizou avaliações experimentais do impacto do CGP zambiano, inaugurado pelo Ministério do Desenvolvimento Comunitário e Saúde Materno-Infantil da Zâmbia, em três distritos-piloto, em 2010 (SEIDENFELD; HANDA; TEMBO, 2013). A avaliação experimental usa uma abordagem de diferenças-em-diferenças e revela vários efeitos produtivos: o programa gerou aumento de 21 por cento na proporção de famílias que possuem gado; aumento de 18 por cento no tamanho da área cultivada; e aumento de 50 por cento no valor total da colheita. Também houve aumento de 12 por cento no número de famílias que comercializam parte de suas colheitas, além do aumento de 17 por cento na proporção de famílias que operam alguma atividade comercial não relacionada ao estabelecimento rural.

Além do âmbito domiciliar, os recursos financeiros recebidos por meio do programa apresentam grande efeito multiplicador, visto que mais de metade dos produtos foi comprada nas proximidades. Os autores, usando o modelo de Avaliação Local do Impacto em Toda a Economia (*Local Economy-Wide Impact Evaluation* – LEWIE), estimam que os não participantes receberam um benefício indireto de cerca de 60 por cento do montante transferido. Esse fato comprova que os investimentos nas famílias pobres é um componente crucial da transformação estrutural da economia, uma vez que cria demanda por produtos nacionais e, efetivamente, permite que as famílias invistam em capital humano e em empreendimentos dentro e fora do estabelecimento rural.



## One Pager nº 338 “Proteção Social Transformadora: conclusões dos programas de assistência para insumos agrícolas e bolsa de apoio à criança na Zâmbia”

Autor: Anna Wolkenhauer (Universidade de Bremen)

Data de lançamento: outubro de 2016

Nessa publicação, o autor baseia-se em evidências do *Child Grant Programme* (CGP) e do Programa de Apoio aos Insumos Agrícolas (FISP, *Farmer Input Support Programme*) da Zâmbia – situados em extremos opostos do espectro de reprodução-produção – para argumentar que os programas de bem-estar social têm efeitos produtivos e que as políticas de fomento à produtividade poderiam ser mais eficazes ao incluírem os beneficiários mais pobres.



## A reforma da proteção social em Moçambique e a nova estratégia de proteção social básica

Sergio Falange, Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Proteção Social, e Luca Pellerano, Organização Internacional do Trabalho

No âmbito dos esforços de combate à pobreza extrema e com o reconhecimento da importância e da necessidade de proteger a população pobre e vulnerável, Moçambique aprovou, em 2007, a Lei nº. 4/2007, que estrutura a proteção social em três níveis – incluindo a segurança social básica. Em 2010, foi aprovada a primeira Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB I) referente ao período de 2010 a 2014, que incluía programas de proteção social antigos (por exemplo, o Programa de Subsídio Social Básico – PSSB) e novos (como o Programa de Ação Social Produtiva – PSAP), implementados pelo Instituto Nacional de Ação Social (INAS) sob a orientação política do Ministério do Género, Criança e Ação Social (MGCAS). Houve avanços expressivos entre 2010 e 2014: o número de famílias beneficiadas pelos programas do INAS aumentou de 254.000 para 427.000; o valor desembolsado pelo PSSB triplicou, em termos reais, entre 2007 e 2014; e foi introduzido o PSAP, um programa de obras públicas, para atender às famílias pobres e sem restrições de trabalho. Todas essas mudanças aumentaram (e muito) as despesas do governo com o setor – de 0,22 por cento para 0,51 do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2010 e 2014.

Uma avaliação do ENSSB I, realizada em 2015, destacou uma série de desafios fundamentais: baixa cobertura da população elegível; falta de instrumentos básicos de proteção social para determinados grupos vulneráveis – principalmente as crianças; desafios na implementação do PSAP; falta de procedimentos operacionais confiáveis e eficientes na implementação do programa (processos de pagamento, gestão de casos, monitoramento e avaliação); falta de coordenação entre os ministérios responsáveis pela proteção social básica; desafios de coordenação entre o MGCAS e o INAS na prestação de serviços de assistência social; e a inexistência de unidades do INAS na maioria dos distritos, elevando ainda mais os custos administrativos.

Em 2016, o Governo de Moçambique aprovou a ENSSB II, relativa aos anos de 2016 a 2024. A nova estratégia contempla um período de tempo mais longo e reflete, efetivamente, uma visão progressista e ambiciosa da proteção social não contributiva no país, incluindo: 1) o redesenho do PSSB, com a inclusão de um benefício para idosos, outro por invalidez e um benefício triplo para crianças; além da adoção de uma abordagem de focalização com o objetivo de excluir as pessoas que não são pobres e que não se encontram em risco de pobreza; 2) a introdução de um programa específico para a prestação de serviços polyvalentes de assistência social nas comunidades; 3) o aumento gradual do valor das transferências sociais; e 4) o fortalecimento das capacidades humana, institucional, técnica e financeira do INAS e MGCAS, com a descentralização dos funcionários do INAS em âmbito distrital e a implantação do e-INAS – o sistema integrado de informação e gestão, recentemente desenvolvido.

A ENSSB II planeja alcançar 3,4 milhões de beneficiários diretos (aproximadamente 10 por cento da população) até 2024, começando com um pouco menos de meio milhão em 2015. O maior aumento de cobertura será do benefício para as crianças, que deverá ser ampliado em escala nacional e chegar a 1,4 milhão de beneficiários até 2024. O segundo maior regime será o benefício para idosos, com cerca de 1 milhão de beneficiários diretos até 2024. Assim, aproximadamente metade das crianças moçambicanas entre 0 e 17 pertencerá a famílias que recebem transferências sociais e se beneficiará indiretamente delas.

Com base na simulação de impacto realizada em conjunto com a análise de custos da ENSSB II, o aumento dos investimentos em transferências sociais deverá se traduzir em uma redução da taxa de pobreza, do fosso da pobreza e do coeficiente de Gini – respectivamente, de 7 por cento, 16 por cento e 5 por cento. Segundo as previsões, a expansão da cobertura exigirá que o espaço fiscal disponível para transferências sociais não contributivas aumente de 0,51 por cento do PIB (em 2014) para 0,9 por cento em 2019 e 2,2 por cento em 2024. O número crescente de casos que deverão ser analisados também exigirá mais recursos humanos e despesas recorrentes e de capital, representando um acréscimo de 0,4 por cento do PIB em 2019.



## One Pager 339

### “A reforma da proteção social em Moçambique e a nova estratégia de proteção social básica”

**Autores:** Sergio Falange (Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Proteção Social) e Luca Pellerano (Organização Internacional do Trabalho)

**Data de lançamento:** novembro de 2016

Esse *One Pager* analisa a reforma recente da política em Moçambique em prol do desenvolvimento de uma estratégia nacional de proteção social. Essa estratégia começou com a aprovação, em 2007, de uma lei que estruturou a proteção social em três níveis, incluindo a seguridade social básica.





# Produto 6

Visitas Sul-Sul de intercâmbio de conhecimentos e outras modalidades de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África em matéria de proteção social

# Compromisso do IPC-IG

(1) O Campus Virtual  
foi implantado

O objetivo do produto 6 é promover visitas Sul-Sul de intercâmbio de conhecimentos e outras modalidades de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África em matéria de proteção social. O IPC-IG tem feito isso por meio de uma série de atividades de compartilhamento de conhecimentos, como a organização de *webinars* e a criação de Comunidades *Online* junto com os principais parceiros.

## Produto 6

## • Reunião Virtual Brasil-África

O IPC-IG organizou a Reunião Virtual “Brasil e África: os aspectos de gênero da proteção social” no dia 9 de junho de 2016. A reunião proporcionou uma oportunidade para os formuladores de políticas de proteção social de África e do Brasil trocarem experiências e melhores práticas e discutirem desafios e recomendações sobre os aspectos de gênero da proteção social.

O Sr. Luis Henrique Paiva, ex-secretário nacional do Programa Bolsa Família (PBF) brasileiro, pesquisador associado do IPC-IG e pesquisador do Ipea, deu início à reunião, tecendo comentários quantitativos sobre a questão de gênero no âmbito do PBF. Na sequência, a Sra. Beatrice Mwape (Ministério do Desenvolvimento Comunitário e Assistência Social da Zâmbia) abordou questões de gênero e proteção social no contexto de seu país. O encontro virtual reuniu 24 participantes do Brasil, de 10 países africanos e do Reino Unido.

Link para o vídeo da Reunião Virtual: <https://youtu.be/zElx8-ILAYA>

- **Webinar sobre empoderamento das mulheres rurais e proteção social**

O *webinar* “Proteção social e o empoderamento das mulheres rurais na África” foi realizado por meio da plataforma *online* [socialprotection.org](http://socialprotection.org), em 23 de junho de 2016, e explorou as particularidades das intervenções de proteção social dirigidas às mulheres rurais no contexto da África Subsaariana em termos de desenvolvimento econômico.

O painel teve a participação da Sra. Âmbar Peterman, especialista em política social do escritório de pesquisa do UNICEF-Innocenti, e do Sr. Markus P. Goldstein, líder de prática do Banco Mundial para a região da África. O *webinar* também contou com a participação da Sra. Leisa Perch, representante-adjunta da ONU Mulheres em Moçambique, como debatedora, e a Sra. Ana Paula de la O Campos, assessora estratégica de programas do Programa de Redução da Pobreza Rural da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), como moderadora.

O *webinar* foi organizado conjuntamente pela FAO, pelo DFID e pelo IPC-IG. A gravação do *webinar* está disponível [aqui](#) e os slides das apresentações estão disponíveis [aqui](#).

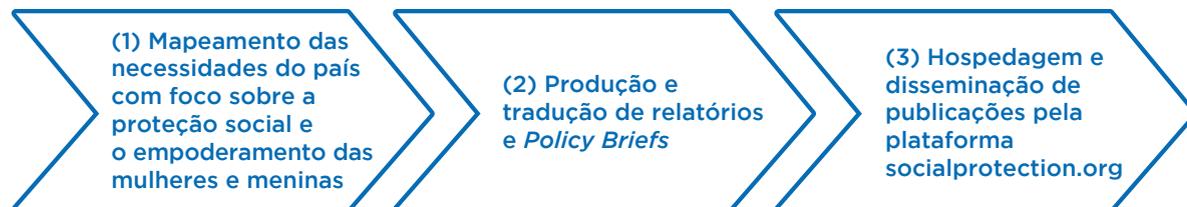
O *webinar* “Proteção social e o empoderamento das mulheres rurais na África” está associado à comunidade *online* intitulada “Proteção social sensível ao gênero”, lançada pelo IPC-IG e pela FAO. Esse também foi o segundo *webinar* organizado no âmbito da “Série de *webinars* sobre proteção social sensível ao gênero”, cujo objetivo é gerar interesse entre especialistas e o público em geral e proporcionar oportunidades de promoção do trabalho realizado na área.



# Produto 7

Compilação das lições aprendidas e das necessidades de políticas da comunidade *Online* Brasil-África, com foco no empoderamento das mulheres e meninas

# Compromissos do IPC-IG



O objetivo do produto 7 é compilar as lições aprendidas e as necessidades de políticas com foco no empoderamento das mulheres e meninas e com base nas discussões travadas na Comunidade *Online* Brasil-África. Para tal, o IPC-IG vem realizando estudos subsidiados por estudos de casos africanos acerca de programas e políticas de proteção social e gênero.

## Proteção social e o empoderamento das mulheres rurais na África<sup>1</sup>

Raquel Tebaldi e Mariana Hoffmann, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e Maja Gavrilovic, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO)

O segundo webinar na série "Proteção Social sensível a gênero" explorou o potencial das políticas para o empoderamento das mulheres dos meios rurais, com foco na região Africana. Amber Peterman discutiu as evidências de dois pressupostos comuns que sustentam a orientação dos programas de transferência de renda: i) de que entregar os benefícios para as mulheres levará a um gasto mais benéfico à família; e ii) de que os programas de proteção social, necessariamente, possibilitarão o empoderamento das mulheres beneficiárias. Em ambos os casos, quando existem estudos rigorosos, a evidência atual ainda não é conclusiva.

Peterman apresentou os resultados de pesquisas sobre os efeitos de dois programas de transferência de renda incondicionais para crianças no Lesoto e Zâmbia. No que diz respeito aos impactos diferenciados por gênero sobre os resultados específicos das crianças beneficiárias, no Lesoto, o programa teve forte impacto positivo sobre a matrícula e o tempo gasto na escola (impulsionado principalmente por meninas) e sobre a redução do trabalho agrícola (estimulado sobretudo por meninos) para crianças com idade entre 13 e 17 anos. Esses resultados também foram influenciados pela estrutura do agregado familiar, dependendo se homens ou mulheres eram os chefes de família, no sentido de que os resultados em famílias chefiadas por mulheres tenderam a favorecer os meninos. Possivelmente porque tais famílias dispõem de pouca mão de obra e dependem mais do trabalho de meninos antes da transição, e também por quem recebe o benefício dentro de uma casa com dois adultos (pai ou mãe): o recebimento pelo pai teve mais impactos positivos quanto à escolaridade das meninas e à diminuição da incidência do trabalho agrícola entre meninos, aumentando, simultaneamente, o volume de seu trabalho em tarefas domésticas.

Na Zâmbia, o dinheiro recebido pelas mulheres não alterou dramaticamente a dinâmica de poder dentro das famílias, incluindo medidas clássicas de "poder de negociação" nas tomadas de decisão das mulheres, embora existam mudanças positivas sutis no empoderamento das mulheres, principalmente porque elas foram capazes de controlar o dinheiro e usá-lo para poupar e para fins produtivos. Tais resultados comprovam que as transferências de renda têm potencial para diminuir a desigualdade de gênero, mas uma análise mais aprofundada é necessária a respeito de como a focalização influencia nos resultados, sobre como medir o empoderamento das mulheres e como aplicar os indicadores de empoderamento em diferentes contextos.

A apresentação de Markus Goldstein focou-se em três tipos de intervenções: i) programas de formação profissional; ii) de desenvolvimento de negócios; e iii) aqueles relacionados a ativos produtivos e seus impactos sobre o empoderamento de meninas e mulheres. Estudos randomizados controlados sobre programas de capacitação profissional na Libéria mostraram aumento nas poupanças, enquanto em Uganda houve aumento nas atividades de geração de renda, as mulheres passaram a gastar mais dinheiro com elas mesmas, e os indicadores de fecundidade e de estupro diminuíram. Resultados preliminares de programas de desenvolvimento de negócios no Togo demonstram que os programas de formação individual revelam resultados promissores quando comparados a programas de formação padrão, enquanto programas de registro de empresas no Malaui com sessões de treinamento em assuntos financeiros funcionou bem em termos do aumento do número de empresas formais, da utilização de serviços bancários e do aumento dos lucros para homens e mulheres igualmente. Finalmente, programas de registro de terras em Ruanda e Benin também demonstram que a promoção de direitos de propriedade melhores e mais seguros para mulheres gera maior investimento na terra. Goldstein destacou a importância da convergência emergente entre a proteção social e programas de desenvolvimento de negócios sobre o papel de intervenções integradas, também conhecidas como "cash plus" ou "training plus". Enquanto tal situação pode levar a desafios para os doadores e para os governos no sentido de coordenar e harmonizar tais intervenções de forma eficaz, essas abordagens inovadoras apresentam uma oportunidade de promover meios de sustento mais resilientes e a igualdade de gênero de forma mais sustentável.



## One Pager 341 “Proteção social e o empoderamento das mulheres rurais na África”

**Autores:** Raquel Tebaldi e Mariana Hoffmann (IPC-IG), e Maja Gavrilovic (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação - FAO)

**Data de publicação:** dezembro de 2016

Esse *One Pager* resume os principais pontos do seminário virtual homônimo que explorou o potencial da proteção social para contribuir para o empoderamento das mulheres rurais, com foco na região africana. Realizado em inglês e na plataforma *online* dedicada a temas de proteção social [socialprotection.org](http://socialprotection.org), esse foi o segundo da série de seminários virtuais intitulada em inglês “*Social sensitive social protection*”, uma iniciativa conjunta do IPC-IG e da FAO.



## Gender and social protection in sub-Saharan Africa: a general assessment of programme design

by Raquel Tebaldi, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

### 1 Introduction

In the last decade, an increasing number of developing countries have started implementing social protection programmes with the objective, among others, of contributing to the eradication of poverty. In Africa, in particular, there has been an impressive growth in the number of non-contributory programmes over the last 15 years targeting poor and vulnerable households and individuals and serving various purposes such as reducing poverty and vulnerability, and improving health, education and food security among beneficiaries. Although the gender dimension of social protection has received little attention until recently, a growing body of evidence demonstrates that the impacts of these programmes are not gender-neutral and that there is a lot of potential to promote gender equality when gender-sensitive considerations are taken into account in programme design, implementation and evaluation.

In a recent mapping of social protection programmes from Africa (Cirillo and Tebaldi 2016) covering 18 low-income countries (LICs)<sup>1</sup> in the sub-Saharan region,<sup>2</sup> different programmes targeting different population groups were found for almost all of them—usually a combination of school feeding, cash transfers and/or public works. This Policy Research Brief seeks to provide an overview of gender-related issues in the design of these social protection programmes based on documentary analysis<sup>3</sup> informed by gender-sensitivity criteria found in the specialised literature (Holmes and Jones 2010; Antonopoulos 2013; de la O Campos 2015; UN Women 2015; Newton 2016; ODI 2016). The main programme design features that were observable in LICs based on this analysis are detailed in Table 1.

TABLE 1

Design features and implementing countries

Type of programme	Design feature	Implementing countries
School feeding programmes	Take-home rations for girls	Ethiopia, Liberia, Mali
Cash transfers	Links to social services and/or training	Ethiopia, Liberia, Mali, Niger, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Zimbabwe
	Electronic or bank payments	Ethiopia, Liberia, Madagascar, Niger, Rwanda, Senegal
Public works	Preference for targeting women or child caregivers as transfer recipients	Guinea, Madagascar, Niger, Sierra Leone, Tanzania, Senegal, Togo
	Quotas or targets for women's participation	Comoros, Ethiopia, Guinea, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Uganda
	Gender-differentiated tasks (e.g. less physically intense tasks allocated to women)	Ethiopia, Guinea, Liberia, Mozambique, Niger, Sierra Leone, Uganda
	Childcare facilities (or inclusion of childcare as a task option for beneficiaries)	Ethiopia, Guinea, Liberia, Mozambique, Niger, Togo, Uganda
	Flexible working hours for women	Ethiopia, Mozambique, Liberia, Niger, Tanzania

Source: Author's elaboration.

When it comes to considering the gender-sensitivity of the design of social protection programmes, it is important to differentiate between practical and strategic gender needs. Whereas the first set of needs comes from women's practical experiences (which are defined by unfair systems of labour division based on gender), strategic gender needs arise from women's structurally defined subordinate condition in relation to men (Molyneux 1985; Moser 1989). Thus, it is possible that these features may be seeking to deal

## Policy Research Brief n° 58 “Gênero e proteção social na África Subsaariana: uma avaliação geral da concepção programática”

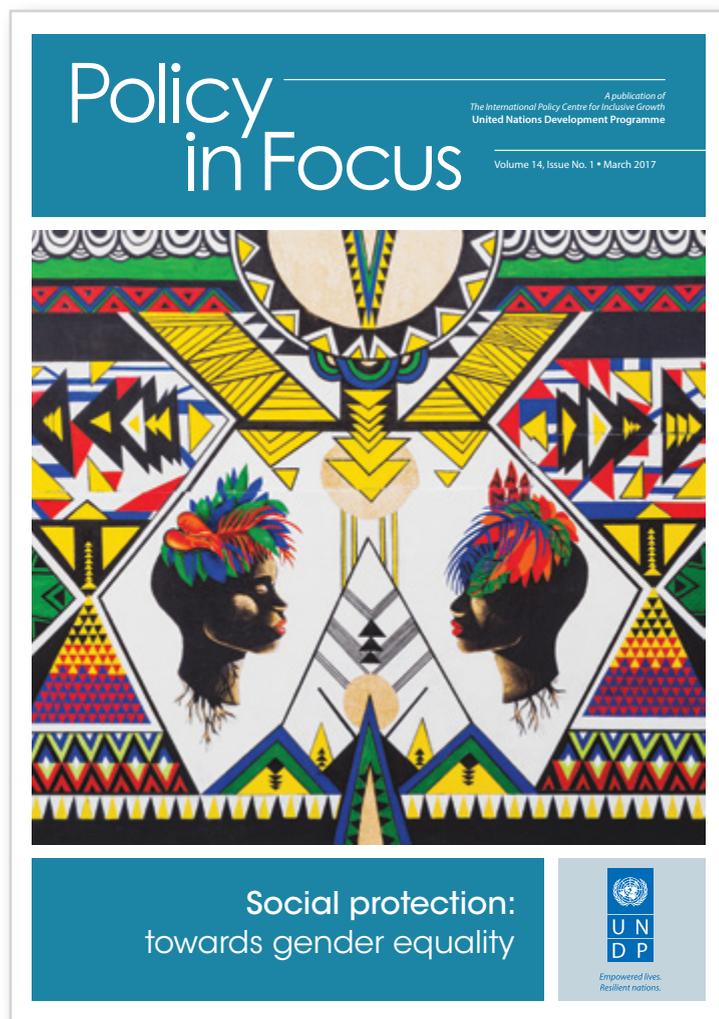
Autora: Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Data de lançamento: novembro de 2016

Na última década, houve um aumento do número de países em desenvolvimento que começaram a implementar programas de proteção social visando a erradicação da pobreza. Principalmente na África, houve um aumento expressivo do número de programas não-contributivos dirigidos às famílias e indivíduos pobres e vulneráveis; esses programas têm finalidades diversas, como reduzir a pobreza e aumentar a segurança alimentar. No entanto, até recentemente a dimensão de gênero recebia pouca atenção no âmbito da proteção social.

Esse *Policy Research Brief* visa proporcionar uma visão geral das questões relacionadas ao gênero na concepção desses programas de proteção social, com base em uma análise documental subsidiada por critérios de sensibilidade ao gênero na literatura especializada.





## Policy in Focus No. 38 “Social protection: towards gender equality”

**Editores especialistas convidados:** Raquel Tebaldi (IPC-IG) e Flora Myamba (Policy Research for Development - REPOA)

**Data de lançamento:** março de 2017

Esta edição da *Policy in Focus* aborda temas-chave relacionados à igualdade de gênero e à proteção social, apresentando uma ampla gama de contribuições de profissionais e de estudiosos de políticas públicas voltadas para às mulheres, apresentando estudos de caso e reflexões do Brasil e de vários países africanos. Esta edição foi lançada para as comemorações do Dia Internacional da Mulher de 2017.

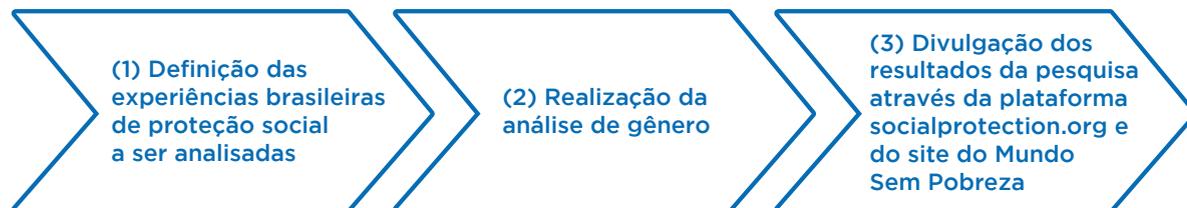




# Produto 8

Os produtos de conhecimento baseados na análise de gênero das experiências brasileiras com proteção social foram elaborados

# Compromissos do IPC-IG



O objetivo do produto 8 é gerar produtos de conhecimento baseados na análise de gênero aplicada às experiências brasileiras em proteção social. O IPC-IG, portanto, definiu as experiências a serem analisadas e realizou uma análise de gênero que resultou nas publicações a seguir:

## Produto 8

## Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais

Leticia Bartholo<sup>1</sup>

### Resumo

O texto resume os principais resultados das pesquisas quantitativas de representatividade nacional sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e as relações de gênero. Identifica que o PBF ampliou o acesso das mulheres beneficiárias ao pré-natal e à respectiva autonomia decisória sobre temas domésticos. Ainda, as análises econométricas não encontram alterações relevantes na participação dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho, mas há indícios de que a redução de horas dedicadas ao trabalho produtivo entre mulheres beneficiárias é compensada pelo aumento das horas direcionadas às tarefas domésticas – o que não ocorre entre os homens beneficiários. O texto conclui que o PBF não pode se furtar à crítica de uso instrumental da mulher, mas interpretá-lo meramente como um programa maternalista despreocupado com as escolhas das mulheres adultas parece reducionista. Primeiro, porque o Bolsa Família pode ser capaz de apoiar as mulheres na concretização de direitos reprodutivos, além de lhes flexibilizar a necessidade de sujeição a relações de trabalho muito precárias. Segundo, porque sua estrutura de dados sobre as pessoas beneficiárias fornece a outras políticas públicas um amplo potencial de atuação, que pode e deve considerar mecanismos de ampliação das escolhas disponíveis às mulheres beneficiárias.

### Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) responde hoje, no Brasil, pelo atendimento de, aproximadamente, 13,8 milhões de famílias, correspondentes aos 25 por cento mais pobres da população. Entre seus objetivos básicos estão: o combate à fome e à pobreza; o reforço do acesso à rede de serviços públicos, principalmente de educação, saúde e assistência social; a promoção da interseletividade e da sinergia das políticas públicas; e o estímulo à emancipação sustentada das famílias (Decreto nº 5.209/2004, art. 4º).

Esses objetivos são organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), que é o órgão gestor do PBF no âmbito federal, em três dimensões de atuação: a transferência direta de renda; as condicionalidades nas áreas de saúde e educação; e a articulação com outras políticas públicas que ampliem as possibilidades de melhoria socioeconômica das famílias beneficiárias.

Em relação à transferência de renda, o Bolsa Família repassa mensalmente, por meio de cartão bancário, recursos financeiros às famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 85,00) e de pobreza (renda familiar *per capita* entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00). A estrutura de benefícios do PBF varia conforme o grau de pobreza e a composição etária da família. Resumidamente, o Programa transfere, às famílias em extrema pobreza, o recurso necessário para que cada pessoa da família supere a linha de extrema pobreza (R\$ 85,00). Já as famílias pobres são atendidas desde que tenham crianças e adolescentes de até 17 anos e recebam os chamados benefícios variáveis – no valor de R\$ 39,00 por criança ou adolescente entre 0 e 15 anos, gestantes ou nutrízes, até o limite de cinco benefícios por família – e o benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$ 46,00, por jovem entre 16 e 17 anos que frequente a escola, até o limite de três por família. O benefício mensal médio está em torno de R\$ 182,00.

As condicionalidades abrangem as áreas de saúde e educação. Na saúde, gestantes devem realizar o pré-natal; nutrízes, fazer o acompanhamento de saúde da mãe e do bebê; e crianças de até 6 anos, cumprir o calendário de vacinação. Na educação, pessoas de até 15 anos devem frequentar 85 por cento das aulas e aquelas entre 16 e 17 anos, 75 por cento do calendário letivo. Já a terceira dimensão, de articulação com outras políticas públicas, não é realizada no âmbito do PBF, mas a partir dele. Esse fato implica que seus beneficiários sejam atendidos por outras políticas e programas sociais, de forma a majorar suas possibilidades de melhoria de vida. Essa situação realiza-se por meio do Cadastro Único, que conta com 40 por cento da população brasileira cadastrada (a parcela mais vulnerável) e desde 2011 se afirmou como eixo das políticas públicas voltadas aos mais pobres, sendo utilizado por mais de 20 programas federais.

O desenho do PBF determina que a titularidade do benefício seja, preferencialmente, da mulher, o que ocorre em 12.677.749 famílias atendidas, 92 por cento delas. Apesar de explicitamente não se voltar à temática dos papéis sociais desempenhados pelos sexos, essa definição produz no desenho do Bolsa Família um viés de gênero. Assim, tem sido de constante interesse de pesquisadores examinar se, e como, o PBF incide sobre as relações de gênero.

Este texto resume os principais resultados das pesquisas quantitativas de representatividade nacional sobre o tema. Para tanto, inicialmente contextualiza o PBF no debate feminista sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTCs).

## Policy Research Brief nº 55 “Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais”

**Autora:** Leticia Bartholo (Ipea e IPC-IG)

**Data de lançamento:** agosto de 2016

Esse *Policy Research Brief* resume os principais resultados da pesquisa quantitativa, de âmbito nacional, sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e as relações de gênero. O documento conclui que o PBF ampliou o acesso das beneficiárias do sexo feminino aos cuidados pré-natais, bem como sua autonomia na tomada de decisões sobre questões domésticas. Além disso, a análise econométrica não constatou alterações significativas no grau de participação dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho, mas há indícios de que a redução do número de horas dedicadas pelas mulheres beneficiárias ao trabalho produtivo é compensada pelo aumento do número de horas dedicadas a afazeres domésticos - coisa que não ocorre entre os beneficiários do sexo masculino. A publicação conclui que o PBF não pode fugir à crítica de que usa as mulheres instrumentalmente, mas parece reducionista a interpretação de que se trata de um programa meramente maternalista e despreocupado com as escolhas das mulheres adultas.



IN



FR



PT

## Bolsa Família e autonomia feminina: O que nos dizem os estudos qualitativos?

Leticia Bartholo<sup>1</sup>

### 1 O Programa Bolsa Família e as consequências da titularidade feminina

O Programa Bolsa Família (PBF) atende, atualmente, a 13,8 milhões de famílias brasileiras, correspondentes aos 25 por cento mais pobres da população, aliando transferências monetárias a contrapartidas realizadas pelos beneficiários.

Os recursos financeiros são transferidos diretamente aos beneficiários que efetuam o saque pelo cartão bancário. São atendidas famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 85,00), independentemente de sua composição, e aquelas em situação de pobreza (renda familiar *per capita* entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00), desde que tenham crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. O PBF possui alguns tipos de benefícios, mas, resumidamente, transfere, às famílias em extrema pobreza, o recurso necessário para que cada pessoa da família supere a linha de extrema pobreza (R\$ 85,00). Já as famílias pobres recebem os chamados benefícios variáveis – no valor de R\$ 39,00 por criança ou adolescente entre 0 e 15 anos, gestantes ou nutrizes, até o limite de cinco benefícios por família – e o benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$ 46,00, por jovem entre 16 e 17 anos que frequente a escola, até o limite de três por família. O benefício mensal médio está em torno de R\$ 182,00 (julho/2016).

As famílias do Bolsa Família devem cumprir condicionalidades nas áreas de educação e saúde, conforme o perfil de seus componentes. Na área de saúde, gestantes devem realizar o pré-natal; nutrizes, fazer o acompanhamento de saúde da mãe e do bebê; e crianças de até seis anos, cumprir o calendário de vacinação. Na educação, pessoas de até 15 anos devem frequentar 85 por cento das aulas e aquelas entre 16 e 17 anos, 75 por cento do calendário letivo.

A seleção das famílias é feita por meio do Cadastro Único, registro administrativo que contém informações socioeconômicas de cerca de 26 milhões de famílias – prioritariamente daquelas com renda mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo (em 2016, R\$ 440,00). Trata-se de um cadastro bastante abrangente, com dados de 40 por cento da população brasileira, que tem o PBF como principal usuário, mas que subsidia também outros 20 programas federais, além de ser o banco de dados estruturante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Programa Bolsa Família, mediante as informações do Cadastro Único, seleciona mensalmente, de forma automatizada, as famílias que devem nele ingressar e identifica as que devem deixá-lo, por já não estarem dentro de seus critérios de atendimento. É por meio das informações do Cadastro Único que as famílias do Bolsa Família são priorizadas por algumas outras políticas e programas sociais, de modo a majorar suas possibilidades de melhoria de vida.

No PBF, existe a definição legal de que as mulheres devem ser as titulares preferenciais do benefício (Lei nº 10.836/2004). Sob a ótica administrativa, a opção pela titularidade preferencial feminina remonta à definição já utilizada nos programas de transferência de renda anteriores ao Bolsa Família e por ele unificados no ano de 2003. Sob a ótica conceitual, essa escolha ratifica a perspectiva de que a transferência monetária direta à mulher reforça sua utilização em prol de toda a família. Atualmente, as mulheres são titulares do benefício em 92 por cento das famílias beneficiárias, independentemente do tipo de arranjo familiar de que fazem parte.

As análises dos efeitos do PBF nas relações de gênero têm frequentemente indicado que a definição da titularidade feminina não é neutra, pois se fundamenta em uma perspectiva clara de que são as mulheres as capazes de utilizar o benefício de acordo com as necessidades das crianças e da família. Críticas feministas mais contundentes aos programas de transferência de renda condicionada (PTC) e ao PBF ressaltam que, subjacente à opção do Estado pela titularidade feminina, não está só o fornecimento de seu acesso preferencial ao recurso monetário: essa escolha direciona à mulher a responsabilidade de mediação entre o Estado e a família, emergendo-a a partir de suas atribuições maternas e, por conseguinte, reforçando os papéis tradicionais exercidos pelos sexos (MOLYNEUX, 2006; COSTA, 2008; CARLOTO; MARIANO, 2010). Como representação dessa família encarada como instância homogênea (SANTOS, 2014), a titular é também responsabilizada pelo combate à pobreza intergeracional, à medida que cabe a ela acompanhar as agendas das condicionalidades definidas por tais programas. Ainda, por não fornecer mecanismos de ampliação das possibilidades de engajamento produtivo feminino, o PBF seria inefetivo à emancipação de gênero (LAVINAS; COBO; VEIGA, 2012).

## Policy Research Brief nº 57 “Bolsa Família e autonomia feminina: O que nos dizem os estudos qualitativos?”

Autora: Leticia Bartholo (Ipea e IPC-IG)

Data de lançamento: novembro de 2016

O Programa Bolsa Família (PBF) atende, atualmente, a 13,8 milhões de famílias brasileiras, correspondentes aos 25 por cento mais pobres da população, aliando transferências de renda a contrapartidas realizadas pelos beneficiários.

O programa é voltado para as famílias extremamente pobres e, atualmente, as mulheres são as destinatárias dos benefícios em 92 por cento das famílias beneficiárias, independentemente da configuração familiar. Nesse *Policy Research Brief*, a autora lança mão de uma análise qualitativa e quantitativa para explicar os possíveis efeitos do PBF na autonomia e igualdade de gênero das mulheres.



IN



FR



PT

Esse documento foi produzido em conjunto pelos departamentos de Comunicação e de Publicações do IPC-IG para o escritório do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido no Brasil.

**Diretor:** Niky Fabiancic

**Coordenadores de pesquisa:** Diana Sawyer, Fábio Veras Soares, Rafael Guerreiro Osorio e Luis Henrique Paiva

**Coordenadora sênior de Gestão de Projetos:** Livia Maria da Costa Nogueira

**Coordenadora de Comunicação:** Denise Marinho dos Santos

**Coordenador de Publicações:** Roberto Astorino

**Assistente editorial:** Manoel Salles

**Produção editorial e arte:** Flávia Amaral e Rosa Maria Banuth



*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

