

TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA: ORIGENS, FUNDAMENTOS E TENDÊNCIAS RECENTES NA ÁFRICA SUBSAARIANA

Luísa de Azevedo Nazareno¹
Ana Maria Nogales Vasconcelos²

RESUMO

Dado o rápido espalhamento dos programas de transferência condicionada pelo mundo a partir dos anos 1990, o presente artigo apresenta três objetivos. Primeiramente, contextualizar o cenário internacional que marcou o surgimento desse tipo de programa. Em segundo lugar, discutir brevemente alguns argumentos teóricos que justificam a transferência direta de dinheiro, bem como a presença de condicionalidades. Finalmente, delinear as transformações e tendências recentes ocorridas na região da África Subsaariana em matéria de transferências de renda, detalhando alguns dos programas existentes.

Palavras-chave: transferências condicionadas de renda; pobreza; desenvolvimento; África Subsaariana; Tanzânia; Nigéria.

CONDITIONAL CASH TRANSFERS: ORIGINS, THEORETICAL FOUNDATIONS AND RECENT TRENDS IN SUBSAHARAN AFRICA

ABSTRACT

Given the rapid spread of conditional transfer programs around the World since the 1990s, this article presents three goals. First, to contextualize the international scene that marked the emergence of this type of program. Second, to briefly discuss some theoretical arguments that justify both the direct transfer of cash and the presence of conditionalities. Finally, to outline the recent changes and trends that occurred in sub-Saharan Africa in terms of conditional cash transfers, detailing some of the existing programs.

Keywords: conditional cash transfer; poverty; development; Sub-Saharan Africa; Tanzania; Nigeria.

JEL: F35; I38; N37.

1. Bacharel em Relações Internacionais e Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional nesta mesma universidade.

2. Professora-associada no Departamento de Estatística e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília (UnB).

1 INTRODUÇÃO

Programas de transferência condicionada de renda são políticas públicas, integrantes das redes de proteção social, que emergiram pontualmente, em meados dos anos 1990, em alguns países da América Latina, a exemplo do Brasil, que possui um dos programas mais antigos e de maior cobertura do mundo: o Bolsa Família. Desde então, houve um rápido espalhamento de tais políticas pelo mundo, notadamente entre os países em desenvolvimento (Fizbein e Schady, 2009).

Em virtude da popularidade das transferências condicionadas de renda, é possível identificar na literatura uma infinidade de estudos acerca de seus efeitos diretos e indiretos nos mais diversos campos, tais como desigualdade, saúde, educação e mercado de trabalho (Gertler, Martinez e Rubio-Codina, 2012; Soares *et al.*, 2009; Fernald, Gertler e Neufeld, 2008; Bianchi e Bobba, 2013). No entanto, estudos específicos relativos ao contexto que viabilizou a emergência deste novo conceito de política, assim como os argumentos teóricos que fundamentaram sua adoção, são relativamente escassos, notadamente em se tratando de materiais em língua portuguesa.

Por essa razão, o presente artigo tem como um de seus objetivos a realização de uma revisão contextual do cenário internacional que marcou o surgimento dos programas de transferência condicionada de renda, a saber, a década de 1990. Adicionalmente, são discutidos brevemente alguns argumentos que justificaram, teoricamente, a escolha pela transferência direta de dinheiro, bem como a presença de condicionalidades. As decisões por estes formatos de política, embora pareçam muito claras no contexto atual, não se fazem tão óbvias se contrastadas com as políticas tradicionais de combate à pobreza que, historicamente, tiveram um caráter mais assistencialista e desvinculado de quaisquer obrigações por parte dos beneficiários.

Finalmente, um terceiro objetivo refere-se ao delineamento das transformações e tendências recentes ocorridas na região Subsaariana em matéria de transferências de renda. Para ilustrar, serão detalhados brevemente dois programas de transferência condicionada de renda, o *in Care of the People* (Cope) da Nigéria e o *Community-based Conditional Cash Transfer* da Tanzânia. O objetivo é justificado pela identificação de uma tendência muito recente ao aumento do número de programas de transferência condicionada de renda na região: se, entre 2000 e 2007, as transferências condicionadas representavam 25% do total, entre os anos 2007 e 2009 este percentual subiu para 40% (Garcia e Moore, 2012).³

2 CONTEXTUALIZANDO O SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Programas de transferência condicionada de renda compreendem um tipo de política pública que emerge, em meados dos anos 1990, em alguns países da América Latina como forma de alívio imediato à pobreza e rompimento de seu ciclo intergeracional (Fizbein e Schady, 2009). Resumidamente, tais políticas transferem alguma quantidade de renda a famílias pobres, com a condição de que estas realizem determinados investimentos em seu capital humano, isto é, que cumpram algumas obrigações previamente estipuladas nas áreas de saúde e/ou educação, frequentemente vinculadas às crianças e jovens.

3. Garcia e Moore (2012) analisam o aumento do número de programas de transferência condicionada de renda frente às transferências não condicionadas. Os valores foram calculados com base em uma amostra de 72 observações, para o período 2000 a 2007, e de 30, para o período 2007-2009. Note-se que, embora a amostra para o último período seja menor, esta representa, também, um período menor (2007 a junho de 2009).

Com isso, busca-se combater a pobreza no presente, a partir da transferência monetária, e no futuro, pela melhora das condições de saúde e educação dos mais jovens, que no longo prazo deverão estar em melhor situação relativamente a seus familiares hoje.

Embora tenham surgido de maneira pontual, nos últimos quinze anos houve um elevado espalhamento desse tipo de política pelo mundo, tendo sido adotadas inicialmente por países em desenvolvimento e, posteriormente, por países desenvolvidos. Tamanho sucesso deve-se, parcialmente, às evidências sólidas de impactos positivos na acumulação de capital humano, provenientes de estudos de alguns acadêmicos e instituições internacionais que, de início, apontaram para a boa focalização dos programas, eficiência na melhora do capital humano, potencial de redução da desigualdade e baixo custo (Lomelí, 2008). Concomitantemente à emergência das políticas de transferência condicionada de renda, surge também uma preocupação com a avaliação e mensuração dos resultados de tais políticas, que até então não se verificava na maior parte dos países latino-americanos.

Para a compreensão da emergência e do espraiamento desse tipo de política, faz-se necessário compreender o ideário então dominante no cenário internacional. Tratava-se do neoliberalismo que, ao propor uma liberalização irrestrita da economia, punha em cheque também o sistema de proteção social então vigente. Conforme Boiadjian (2009, p. 21),

é nesse contexto de questionamento profundo das políticas sociais do *Welfare State* e do avançar de suas contra-reformas, ao mesmo tempo em que cresce no mundo o número de pobres e de excluídos da proteção social, que surgem as transferências de renda.

O contexto ideológico tornava necessário repensar formas de combate à pobreza, ao mesmo tempo em que a ordem era a mínima intervenção estatal (Boiadjian, 2009). Assim, o Estado via-se diante de um dilema, que foi parcialmente solucionado com a adoção de políticas de transferência condicionada de renda em oposição às políticas tradicionais de assistência social,⁴ que não exigiam contrapartidas dos beneficiários.⁵

Algumas características comuns às políticas assistencialistas tradicionais também ajudam a explicar sua substituição parcial pelas transferências condicionadas. Coady e Morley (2003) ressaltam a baixa eficiência daquelas em atingir os grupos mais vulneráveis, o custo elevado inerente à descoordenação dos vários componentes das redes de proteção e o enfoque exclusivo no curto prazo, uma vez que a ausência de condicionalidades não cria um vínculo intertemporal com o futuro.

Assim, a mudança na estratégia de combate à pobreza por parte do Estado traduziu, em termos de política pública, a ideologia neoliberal então dominante. Tal relação pode ser entendida de

4. Cumpre notar que políticas de transferência incondicional de renda, ou políticas assistencialistas tradicionais, são bastante antigas, sendo que uma das primeiras políticas com tais características tenha sido a Lei dos Pobres (ou *Speenhamland Law*), oficializada na Inglaterra Revolucionária, em 1795. (Polanyi, 1944).

5. A relação entre o liberalismo e as políticas de transferência condicionada de renda que, em um primeiro momento, pode não parecer tão óbvia é, na realidade, antiga e, até mesmo, anterior ao surgimento de tais políticas pelo mundo. Lavinas (1997) aponta que a ideia de criar uma rede de proteção social para os mais pobres, por meio de transferências complementares de renda, já existia entre os teóricos liberais desde o século XVIII. De igual maneira, ao propor um imposto de renda negativo em *Capitalismo e Liberdade* (originalmente publicado em 1962), Friedman (1988) sugeria que deveria ser estabelecido um piso de renda mínima suficiente para garantir uma vida digna, o qual poderia ser alcançado por meio de uma política de focalização nos pobres, embasada puramente em transferências diretas de renda, de modo a não distorcer os preços. Na mesma linha, Kamat (2010) esclarece que os termos do (neo) liberalismo não são contestados, mas reforçados pelas políticas de transferência de renda, uma vez que buscam prover um melhor acesso das populações mais pobres à economia de mercado; o desenvolvimento passa pela integração dos indivíduos ao mercado. Por fim, cumpre notar que, ao contrário de políticas assistencialistas que transferem recursos, por exemplo cestas básicas, a transferência direta de renda permite que os beneficiários decidam o que e quando comprar de maneira individual e privativa, outro traço de uma política liberal.

diversas formas. Por um lado, dado o reconhecimento pela ciência econômica das falhas de mercado, as políticas distributivas focalizadas nos mais pobres seriam nada mais do que uma correção (na margem) de tais falhas, de forma a conferir, ainda, maior justiça social. Por outro lado, as transferências, ao repassarem dinheiro diretamente às famílias, permitem que elas decidam qual a melhor maneira de gastá-lo, de forma a empoderar os indivíduos; empoderamento este que é reforçado por meio das condicionalidades (Kerstenetzky, 2005). Dessa forma, tanto a aceitação do papel organizador da economia pelo mercado quanto a centralidade do indivíduo são elementos-chave dessa nova modalidade de política; ao mesmo tempo em que estão de acordo com a doutrina neoliberal.

O ideário compartilhado é um elemento explicativo, também, do entusiasmo de algumas instituições internacionais com as políticas de transferências condicionadas de renda. Ao analisar a evolução dos discursos do Banco Mundial acerca do enfrentamento da pobreza, por exemplo, Boyadjian (2009) demonstra como, a despeito das variações discursivas, a importância da economia de mercado sempre permeou as recomendações de políticas públicas. Contudo, assinala a autora, a partir de 2002 é possível reconhecer um novo discurso por parte da instituição, que passa a conferir uma maior valorização das escolhas individuais como maneira de combater a pobreza; deixando esta, portanto, de ser uma responsabilidade exclusiva do Estado.

Cumprir notar que o combate à pobreza via empoderamento dos indivíduos, tanto em termos de capital financeiro quanto capital humano, aproxima-se da perspectiva de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (1999). Inspirado na “teoria da justiça” de John Rawls, Sen apresentou um conceito de desenvolvimento que não deve ser entendido em termos de crescimento econômico puramente, mas de um processo maior de eliminação das privações das mais diversas liberdades humanas individuais. Daí dizer-se que políticas de transferência condicionada não são apenas formas de combater a pobreza, mas também de promoção do desenvolvimento.

3 RACIONALIDADE ECONÔMICA

Tendo sido sucintamente apresentado o contexto ideológico que viabilizou o surgimento das políticas de transferência condicionada de renda, devem-se analisar, também, os argumentos teóricos que justificaram sua implantação. Com efeito, ainda que houvesse um consenso da redução da pobreza como um objetivo político central de um país, disso não decorreria um raciocínio automático de que transferências diretas seriam uma boa política e, menos ainda, de que tais transferências deveriam ser condicionadas (Fiszbein e Schady, 2009). Por esta razão, faz-se necessário compreender o que fundamenta a prática de transferir dinheiro em vez de, por exemplo, transferir bens materiais como alimentos, bem como o que justifica a presença de condicionalidades ao recebimento das transferências.

A transferência direta de dinheiro, conforme mencionado anteriormente, contribui para o empoderamento dos indivíduos, ao permitir que decidam por si sós qual a melhor maneira de gastar o benefício. No entanto, verificam-se na literatura, também, argumentos relacionados ao fato de que a pobreza seria mais bem combatida via crescimento econômico, incentivado por investimentos públicos; e que transferências diretas poderiam gerar incentivos negativos aos beneficiários, por exemplo, ao desencorajar sua oferta de trabalho (Fiszbein e Schady, 2009). Em contraposição, outros argumentos são relativamente céticos ao potencial de redução da pobreza via transferências, uma vez que esta seria um problema estrutural intrínseco ao capitalismo (Boiadjian, 2009).

Distintamente, argumentos em favor das transferências destacam que, em países em desenvolvimento, os investimentos públicos para o crescimento econômico frequentemente falham em beneficiar os

mais pobres. Além disso, como mercados nem sempre funcionam perfeitamente, desincentivos à produtividade dos mais pobres podem decorrer diretamente de falhas de mercado e, neste caso, transferências diretas podem ser menos custosas para reduzir a ineficiência do que a correção das falhas. Finalmente, transferências têm a prerrogativa de aumentar o bem-estar de famílias pobres ao funcionar como uma espécie de seguro em períodos de flutuação econômica, além de servirem como instrumento de compensação da desigualdade de oportunidades proveniente da pobreza (Fiszbein e Schady, 2009).

Com relação à presença ou não da condicionalidade, Fiszbein e Schady (2009) destacam duas linhas de argumentação favoráveis. Primeiramente, devido à informação imperfeita, miopia e altruísmo incompleto, a escolha privada pelo investimento em capital humano (tratado como saúde e educação das crianças e jovens) pode ser muito inferior ao considerado ótimo do ponto de vista social. Nesse caso, a condicionalidade seria um incentivo direto do Estado como indutor de determinados comportamentos.

Em segundo lugar, do ponto de vista político, transferências de renda tendem a ser mais bem vistas por aqueles que não são beneficiários diretos se exigirem alguma contrapartida dos beneficiários. Assim, passa-se de uma política vista como assistencialista a um termo de corresponsabilidades. A presença das condicionalidades pode ser compreendida, portanto, pelo prisma do desenvolvimento: se transferências incondicionais são consideradas puramente assistencialistas, a presença das condicionalidades, e seu potencial de alavancar o capital humano das famílias, configuram uma política de desenvolvimento de longo prazo (Lomelí, 2008; Coady e Morley, 2003).

4 EXPANSÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA: O CASO DA ÁFRICA SUBSAARIANA

Como visto, programas de transferências condicionadas de renda são políticas relativamente recentes que rapidamente espalharam-se pelo globo. A figura 1 a seguir, extraída de Fiszbein e Schady (2009), ilustra a expansão dos programas entre os anos 1997 e 2008.

FIGURA 1

Expansão dos programas de transferência condicionada de renda no mundo (1997 e 2008)

1A – Programas de transferência condicionada de renda existentes em 1997



1B – Programas de transferência condicionada de renda existentes em 2008



Fonte: Fiszbein e Schady (2009) com base nos dados do Banco Mundial.

O trabalho de Fiszbein e Schady (2009) permanece como uma das principais referências panorâmicas acerca de programas de transferência condicionada de renda, contudo, passados cinco anos de sua publicação, é razoável supor que algumas informações devam ser atualizadas. Nesse sentido, a presente seção contribui ao delinear as transformações e tendências recentes ocorridas no continente africano em matéria de transferências de renda.

Sabe-se que boa parte dos países da África Subsaariana é marcada pela elevada incidência de pobreza e vulnerabilidade, agravadas pela recorrente falta de recursos e fragilidade das instituições políticas. Por esta razão, identifica-se, nas iniciativas de alavancar o desenvolvimento regional, a presença de atores diversos, tais como os próprios governos da região, países extrarregionais, organizações internacionais governamentais e não governamentais etc. Como consequência do elevado envolvimento da comunidade internacional, a região é também uma das grandes receptoras de recursos e ajuda externa direcionados tanto a projetos de curto, médio e longo prazo quanto a situações emergenciais, por exemplo, relacionadas a insegurança alimentar. Cumpre notar que, recentemente, houve uma mudança no formato da ajuda internacional, que passou a contemplar também a transferência direta de renda, em contraposição à de bens materiais, de maneira a empoderar os indivíduos receptores, conforme discutido previamente (Garcia e Moore, 2012).

No caso de programas de transferência de renda, condicionadas ou não, a situação não é diferente. Para ilustrar, entre os anos 2000 e 2008, Garcia e Moore (2012) identificaram na África Subsaariana nada menos que 123 diferentes iniciativas de transferência de renda, com os mais variados desenhos, períodos de duração e formas de financiamento.

Segundo os autores, tais iniciativas podem ser agrupadas, simplificada, em dois grandes grupos ou tipos de políticas. No primeiro grupo estariam programas tipicamente governamentais, dotados de orçamento mediano e com duração esperada indefinida. Com isso, dotados também de melhores condições de interagirem com as instituições locais, reunirem informações e, assim, garantirem uma melhor focalização. Aqui estariam incluídos os programas governamentais de transferência condicionada de renda, nos moldes dos discutidos neste artigo. Por outro lado, o segundo grupo

abarcaria os programas de orçamento reduzido ou programas frágeis, que se caracterizam, comumente, por serem de curta duração, pontuais e promovidos por atores não governamentais, a exemplo das iniciativas de ajuda internacional lideradas por países desenvolvidos e organismos internacionais.

Os programas poderiam ser agrupados, ainda, segundo o foco que assumem e o prazo de duração. Entre os programas de longo prazo, há, de um lado, aqueles mais voltados para a redução de pobreza e de vulnerabilidades, como a insegurança alimentar e, de outro, os de maior ênfase na formação de capital humano, entre os quais estariam compreendidos os programas condicionados. Já os programas de curta duração são orientados a combater situações de crise e podem ser divididos entre os que se voltam a crises de insegurança alimentar ou desastres naturais e os que se vinculam a desastres provocados pela ação humana, como os provocados por conflitos (Garcia e Moore, 2012).

Embora desde os anos 1990 existam programas de transferência de renda na região, tais como as pensões de idosos na África do Sul e nas Ilhas Maurício, a inclusão de condicionalidades ocorre, na maior parte dos casos, a partir de 2000. Outro dado importante é que, apesar de os programas de transferência condicionada de renda serem ainda menos numerosos em relação ao total de políticas de transferências de renda, há uma clara tendência ao crescimento da modalidade: se entre 2000 e 2007 as transferências condicionadas representavam 25% do total, entre os anos 2007 e 2009 este percentual sobe para 40% (Garcia e Moore, 2012).

Além da tendência de aumento das transferências condicionadas, Davis *et al.*, (2012) destacam que, à semelhança do que ocorreu na América Latina, há um claro padrão emergente de valorização da avaliação de impactos dos programas, condicionados ou não. Com efeito, entre 2007 e 2012, alguns países como Malawi, Quênia, Moçambique, Zâmbia, África do Sul, Serra Leoa, Uganda e Zimbábue iniciaram algum tipo de avaliação de impacto de seus programas.

A despeito da variação de iniciativas de transferência de renda já mencionada, Garcia e Moore (2012) identificam algumas especificidades características dos programas subsaarianos. Ao contrário do que ocorre na América Latina, por exemplo, na África Subsaariana frequentemente não existe a preocupação de que as receptoras dos benefícios sejam mulheres. Ademais, as exigências das condicionalidades tendem a ser mais flexíveis, não sendo comum a aplicação de penalidades por descumprimento. Outro traço de destaque é o alto grau de envolvimento da comunidade, que comumente desempenha papéis essenciais na identificação e monitoramento de beneficiários e distribuição do dinheiro. Por fim, em aproximadamente metade dos casos identificados, os programas são administrados por instituições não estatais e, frequentemente, o financiamento provém tanto de recursos governamentais quanto não governamentais, quando não completamente não governamentais.

Com vistas a exemplificar as tendências explicadas, na sequência são detalhadas algumas iniciativas recentes de programas de transferência condicionada de renda em dois países da África Subsaariana, Tanzânia e Nigéria.

4.1 Tanzânia: Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária (*Community-based Conditional Cash Transfer*)

O Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária, como os demais programas de transferência condicionada de renda, objetiva a redução da pobreza e a melhora do acesso da população

mais pobre a serviços básicos de saúde e educação. O programa é gerido pelo Fundo Tanzaniano de Ação Social (Tasaf), que foi financiado em sua fase piloto com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social Japonês (Garcia e Moore, 2012).

Os beneficiários são famílias que apresentam, em sua composição, pessoas com mais de 60 anos, órfãos ou crianças vulneráveis, desde que não recebam benefício semelhante de outro programa, e

que possuam ao menos três das seis características associadas à extrema pobreza: desabrigado, dificuldade em consumir duas ou mais refeições por dia, desemprego do chefe de domicílio por pelo menos um mês, condições precárias de roupas e sapatos das crianças ou não possuir gado ou terra (Evans, 2008 *apud* Garcia e Moore, 2012, p. 319).

Os benefícios são distribuídos mensalmente e variam entre US\$ 12 e US\$ 36 conforme o número de crianças e idosos no domicílio.

As condicionalidades impostas ao recebimento do benefício são frequência escolar mínima de 80% para crianças de 7 a 15 anos e visitas médicas periódicas para crianças de até 5 anos (ao menos seis vezes por ano) e idosos (ao menos uma vez por ano) (Evans *et al.*, 2014). No entanto, conforme ressaltam Garcia e Moore (2012), existe certa flexibilidade com relação às condicionalidades, uma vez que a obrigatoriedade é relativizada em situações, por exemplo em escolas e centros de saúde que sejam muito distantes.

Embora os critérios de seleção e as condicionalidades impostas aos beneficiários não sejam muito distintos das demais experiências internacionais, o programa tanzaniano apresenta algumas inovações importantes na maneira como foi estruturado.

O programa foi pensado, de início, como um projeto piloto, que entre 2010 e 2013 funcionaria de maneira a prover informações estatísticas para a avaliação da política. Para tanto, foram selecionadas potenciais vilas de beneficiários em três dos distritos mais pobres do país (Bagamoyo, Chamwino, and Kibaha), das quais 40 foram utilizadas como grupo de tratamento (beneficiários efetivos do programa) e 40 como grupo de controle (beneficiários potenciais, mas que não receberam o benefício no período). A preocupação evidente em garantir condições de se avaliar os impactos do programa por meio de estudos experimentais,⁶ embora relativamente rara, deve ser avaliada de forma positiva, uma vez que demonstra interesse em garantir políticas que sejam de fato eficientes e conseqüentemente uma melhor gestão dos recursos públicos.

Outro traço que distingue o programa tanzaniano dos demais é o elevado grau de envolvimento das comunidades locais que, por meio de comitês representativos, está envolvida tanto na seleção dos beneficiários quanto no acompanhamento das famílias e distribuição dos benefícios. A participação foi pensada como uma maneira de estimular o envolvimento das comunidades em pequenos projetos futuros que auxiliem na redução da pobreza (Evans *et al.*, 2014). A proximidade da população na gestão da política garante, também, uma melhor representação dos interesses e opiniões dos beneficiários.

Os resultados do programa identificados até o momento demonstram a existência de impactos positivos, notadamente nas áreas de saúde e educação (Evans *et al.*, 2014). Na área de saúde, há diferenças entre o grupo de controle e o grupo de tratamento, tanto no número de dias em que as

6. Em geral, quando não é possível trabalhar com grupos de tratamento e controle a partir dos dados brutos, técnicas estatísticas são utilizadas para criar tais grupos, também conhecidos como "quase-experimentais". Não é necessário ter conhecimentos estatísticos aprofundados para intuir que o uso de amostras reais deverá produzir resultados mais precisos do que grupos quase experimentais.

peessoas estiveram doentes quanto na presença de seguros de saúde entre os beneficiários. Houve, também, uma clara melhora da alimentação no grupo de tratamento. Na área de educação, identificou-se um impacto positivo no número de crianças que completaram a sétima série, notadamente entre as meninas. Além disso, embora não tenha sido identificado quantitativamente um impacto significativo sobre a frequência escolar, as comunidades locais reportaram a existência de uma melhora dramática.

Dessa forma, o Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária deve ser avaliado positivamente, tanto por suas inovações quanto pelos resultados obtidos. No entanto, por tratar-se de um projeto piloto o seu alcance é muito limitado e, conseqüentemente, no caso de uma eventual expansão será necessário um grande esforço de coordenação entre o Tasaf e as comunidades locais para garantir a replicação dos benefícios do programa.

4.2 Nigéria: Programa *in Care of the People* (Cope)

O programa nigeriano Cope iniciou-se em 2007 como um projeto piloto, financiado com recursos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e hoje funciona em sua terceira fase, sendo que, em 2010, passou a ser administrado pelo governo central via Ministério de Erradicação da Pobreza e Reorientação de Valores (Ministry of Poverty Eradication and Value Reorientation) (Garcia e Moore, 2012). O Cope apresenta inovações ao contemplar, já dentro dos critérios de elegibilidade para o recebimento do benefício, preocupação com alguns aspectos da vulnerabilidade própria do país, bem como por uma parcela do benefício destinada à criação de micro empreendimentos, a qual será exposta oportunamente.

Com atuação em doze dos dezesseis estados nigerianos e gestão descentralizada, o Cope possui como objetivos tanto a redução da pobreza e da vulnerabilidade, rompendo o ciclo de transmissão intergeracional, quanto a formação de capital humano. Embora o programa atinja um número pequeno de beneficiários (mil domicílios por estado – Garcia e Moore, 2012 – ou menos de 0,001% dos pobres – Hagen-Zanger e Holmes, 2012), sua importância não deve ser subestimada, uma vez que foi instituído justamente como um piloto para um possível programa federal maior.

O público-alvo é composto por domicílios com crianças em idade de frequentar a educação básica, que sejam encabeçados por mulheres, idosos, portadores de alguma deficiência física, portadores de fístula vesico-vaginal ou HIV/Aids (Hagen-Zanger e Holmes, 2012). Com isso, fica clara a preocupação do programa em atingir grupos com vulnerabilidades específicas.

Os benefícios incluem dois componentes básicos. O primeiro é uma transferência de renda mensal, que varia entre US\$ 13 e US\$ 43, conforme o número de crianças. Já o segundo é o chamado investimento acelerador da redução da pobreza (*Poverty Reduction Accelerator Investment*), que acumula US\$ 60 mensais por domicílio durante o período de um ano, realizando ao final do período um pagamento único anual de US\$ 717 ao chefe de cada família, também conhecido como pagamento do tipo *lump-sum*. Espera-se que tal pagamento seja utilizado para a criação de algum microempreendimento e, por isso, só é realizado após a conclusão de um treinamento em empreendedorismo por parte do responsável do domicílio (Garcia e Moore, 2012).

O estímulo direto ao empreendedorismo é uma inovação que deve receber o merecido destaque. Trabalhos como os de Bianchi e Bobba (2013) e Gertler, Martinez e Rubio-Codina. (2012) apontam eventuais efeitos do programa de transferência condicionada de renda mexicano, o Oportunidades,

sobre a escolha ocupacional dos beneficiários e potenciais efeitos sobre novos microempreendimentos. No entanto, entre os maiores programas existentes deste tipo, tais como o Bolsa Família e o próprio Oportunidades, não existem incentivos explícitos ao empreendedorismo. Assim, o Cope destaca-se por trazer um elemento a mais de potencial melhora na vida dos beneficiários e, por conseguinte, de redução de pobreza e de quebra de seu ciclo intergeracional.

Para o recebimento dos benefícios, o Cope vincula condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Com isso, as gestantes devem realizar consultas pré-natais e as crianças devem estar matriculadas e ter frequência mínima de 80% nas séries do ensino básico. Uma terceira condicionalidade seria a exigência de treinamentos vocacionais e de habilidades por parte do responsável do domicílio, tais como o mencionado no parágrafo anterior (Hagen-Zanger e Holmes, 2012).

Em virtude de seu tamanho limitado, não é possível, ainda, realizar inferências consistentes a partir do programa, de modo que as avaliações disponíveis são com base, primordialmente, em informações dos beneficiários. De acordo com estes, um dos principais impactos positivos do Cope é o melhoramento do acesso a alimentos e serviços, permitindo uma melhor estratégia de enfrentamento à pobreza extrema. Contudo, alguns pontos negativos são apontados, tais como o baixo valor do benefício, que tem se tornado ainda menor em virtude das pressões internacionais nos preços dos alimentos; o fato de frequentemente os treinamentos não serem realizados, limitando o programa em um de seus principais objetivos (Holmes *et al.*, 2012).

Assim, a despeito dos impactos positivos do Cope, caso aja uma expansão do programa, algumas questões deverão necessariamente ser discutidas, a exemplo da dificuldade em se mensurar seus impactos, que dificulta a busca por maior eficiência da política, bem como formas de garantir que exista um ambiente institucional capaz de oferecer aos beneficiários condições para cumprirem com as condicionalidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo buscou-se situar historicamente o surgimento dos programas de transferência condicionada de renda em meados 1990 em relação ao dilema vivido pelos Estados que, de um lado, eram pressionados por uma ordem internacional neoliberal que se impunha e, por outro, pelos crescentes desafios decorrentes do aumento dos níveis de pobreza e da desigualdade. Argumentou-se que, em tal contexto, a emergência dos referidos programas foi uma opção que pode ser entendida tanto como uma política corretiva de falhas de mercado, coerente, portanto, com os princípios liberais, quanto como uma estratégia de desenvolvimento pautada no empoderamento dos indivíduos, semelhante à desenvolvida por Amartya Sen (1999) e coerente com as políticas de instituições internacionais liberais, tais como o Banco Mundial.

Argumentou-se, igualmente, que a transferência direta de dinheiro, em contraposição a bens materiais, e a imposição de condicionalidades compreendem inovações em matérias de políticas de proteção social. Embora transferências de renda possam ser identificadas desde a Revolução Industrial Inglesa, a imposição das condicionalidades é bastante recente. Para justificá-la, alguns argumentos de origem econômica podem ser utilizados, a exemplo da indução pelo Estado de escolhas privadas mais adequadas a um ótimo de bem-estar social, e a mudança da percepção de não beneficiários em relação à política, que passa de uma ação puramente assistencialista a um termo de corresponsabilidades (Fizbein e Schady, 2009).

Por fim, realizou-se um rápido apanhado das tendências atuais relacionadas aos programas de transferência condicionada de renda na região da África Subsaariana, uma vez que desde 2007 houve um elevado aumento no número de programas do tipo (de 25 para 40% entre 2007 e 2009). Argumentou-se que, em virtude de características da região – tais como a insegurança alimentar e a elevada incidência de HIV/Aids –, existem algumas especificidades recorrentes no desenho e na implementação dos programas. Para ilustrar, foram apresentados dois programas: o nigeriano *in Care of the People* (Cope), que trazem algumas inovações como os critérios de elegibilidade ao benefício e a existência do chamado “investimento acelerador de redução da pobreza”; e o tanzaniano *Community-based Conditional Cash Transfer*, que se destacou tanto pela preocupação em um grupo de controle que permitisse a realização de estudos de impacto da política, de natureza experimental, quanto pelo intenso envolvimento da comunidade em sua implementação.

Cumprir notar que, embora tais programas tenham inspiração latino-americana e um montante menor de recursos disponíveis, seus formuladores conseguiram inovar, mostrando novas maneiras de se enfrentar a pobreza. Assim, para o Brasil, que busca constantemente aperfeiçoar o Programa Bolsa Família, analisar as ferramentas desenvolvidas no outro lado do Atlântico revela-se como sendo um exercício importante.

REFERÊNCIAS

- BIANCHI, M; BOBBA, M. Liquidity, risk, and occupational choices. **The Review of Economic Studies**, v. 80, n. 2, p. 491-511, 2013.
- BOIADJIAN, A. C. P. B. **Os programas de transferência de renda em países específicos da América Latina e no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.
- COADY, D; MORLEY, S. A. **From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries**. Washington: Center for Global Development, 2003.
- DAVIS, B. *et al.* **Evaluating the impact of cash transfer programmes in Sub-Saharan Africa**. Brasília: International Policy Center for Inclusive Growth, 2012. (One Pager, n. 146). Disponível em: <<http://goo.gl/mMo0YU>>.
- EVANS, D. K. *et al.* **Community-based conditional cash transfers in Tanzania**. Washington: The World Bank, 2014.
- EVANS, D. **Tanzania community-based conditional cash transfer (CB-CCT) pilot**. Washington: World Bank, Nov. 2008. Slide.
- FERNALD, L. C; GERTLER, P; NEULFELD, L. Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth and development: an analysis of Mexico's opportunities. **The Lancet**, n. 371, p. 828-37, 2008.
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty**. Washington: World Bank, 2009.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- GARCIA, M.; MOORE, C. M. T. **The cash dividend: the rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa**. Washington: The World Bank, 2012.
- GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S. W.; RUBIO-CODINA, M. Investing cash transfers to raise long-term living standards. **American Economic Journal**, v. 4, n. 1, p. 164-192, 2012.
- HAGEN-ZANKER, J.; HOLMES, R. **Social protection in Nigeria synthesis report**. England: Overseas Development Institute, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rQKDLV>>.

HOLMES, R. *et al.* **The potential for cash transfers in Nigeria**. England: Overseas Development Institute, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/YKw5a6>>.

KAMAT, S. **The aid debate: beyond the liberal/conservative divide**. New York: Columbia University, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/w28eaU>>. Acesso em: 28 apr. 2015.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais: focalização ou universalização?** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2005. (Texto para Discussão).

LAVINAS, L. **Programas de garantias de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 596).

LOMELÍ, E. V. Conditional cash transfers as social policy in Latin America: as assessment of their contributions and limitations. **Annual Review of Sociology**, v. 34, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/KwwIWc>>.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editoria Campus, 1944.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 2ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOARES, S. *et al.* Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios Económicos**, número extraordinário, p. 207-224, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAIRD, S.; MCINTOSH, C.; ÖZLER, B. Cash or Condition? Evidence from a Randomized Cash Transfer Program. The World Bank, **Policy Research Working Paper n. 5259**. Washington, Mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Jrp1sk>>.

RAWLINGS, L.; G. RUBIO. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. **The World Bank Research Observer**, v. 20, n. 1, p. 29-55, 2005.

STANDING, G. How Cash Transfers Boost Work and Economic Security. United Nations Department of Economic and Social Affairs, **DESA Working Paper n. 58**. New York, out. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ut1GWh>>.