

2 Programas de transferência de renda: *do desenho à implementação*





**TERRITÓRIOS
SUSTENTÁVEIS**
GESTÃO INTEGRADA NA AMAZÔNIA

Programa Territórios Sustentáveis

O Programa Territórios Sustentáveis trabalha para que as pessoas da região amazônica tenham condições justas de desenvolvimento e oportunidades para uma vida melhor.

O Programa respeita as características de cada comunidade e pensa estratégias integradas que possam colaborar com o desenvolvimento local de forma sustentável, incluindo as populações e o poder público.

Atua de maneira sistêmica, contribuindo com a redução da dependência econômica da mineração na região da Calha Norte do Pará. Além disso, também atua de forma integrada em cinco eixos: Gestão Pública, Capital Social, Quilombola, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.

Expediente

Um produto

Ecam

Em parceria

USAID e MRN

Execução

Humana

Organização

Bruno Gomes e Carol Ayres

Coordenação de Pesquisa

Ana Letícia Salla

1. O Fundo Quilombola: um novo modelo de gestão territorial

Priscilla Grimberg

2. Programas de transferência de renda: do desenho à implementação

Ana Letícia Salla

3. Impactos socioambientais do aumento de renda: estudo de tendências

Beatriz Maroni

Luciana Sonck

Fernanda Malak

Projeto Gráfico, Diagramação e Ilustrações

Tiago Taborda

Copyright © 2019 de Equipe de Conservação da Amazônia (Ecam)

Todos os direitos reservados.

Sumário

Nota metodológica	6
Programas de Transferência de Renda	7
Como os programas de transferência de renda são desenhados?	8
1. Conceito de programas de transferência de renda	10
2. Características do desenho dos programas de transferência de renda	14
3. Os desafios do desenho dos programas de transferência de renda	15
4. Modelos de transferência de renda (com ou sem condicionalidades)	15
5. Público atendido (Beneficiários)	20
6. Métodos de definição de beneficiários	21
7. Condicionalidades	23
8. Seleção de condicionalidades	27
9. Verificação das condicionalidades	29
10. Critérios de elegibilidade	33
11. Sistema de benefícios	34
12. Valor do benefício	35
13. Frequência e mecanismos de pagamento	38
14. Gestão integrada	39
15. Impactos dos programas de transferência de renda	41
Casos de transferência de renda no mundo	46
Brasil: Programa Bolsa Família	48
México: Programa Prospera	52
Austrália: Conta de Benefícios Aborígenes e redistribuição de royalties da mineração	55
Alasca: Fundo Permanente do Alasca (Alaska Permanent Fund) e redistribuição de royalties do petróleo	59
Considerações sobre a implementação de um programa de transferência de renda em contexto local	62
1. Definir o objetivo principal do programa	64
2. Formato do programa de transferência de renda - Com condicionalidade ou sem condicionalidade	64
3. Definição do público atendido (beneficiários) - Critérios de elegibilidade do programa	64
4. Definição das condicionalidades – o que deve ser monitorado	65
5. Verificação de condicionalidade	65
6. Estrutura do sistema de benefícios	65
7. Possibilidades de integração – Bolsa Família (Brasil)	67
Notas	68
Especialistas consultados	69
Referências Bibliográficas	70

Nota metodológica

A revisão cobriu estudos e publicações que consideraram programas de transferência de renda com ou sem condicionalidades direcionados a indivíduos ou famílias. Todos os programas ou políticas consideradas incluem um componente de pagamento direto e incremento de renda. Eles também são geralmente financiados por verbas públicas ou royalties recolhidos pelo governo.

A etapa de coleta consistiu em pesquisar bases de dados bibliográficas e outras fontes eletrônicas (ou seja, sites e mecanismos de busca) e recomendações de especialistas.

Mecanismo de pesquisa e sites pesquisados: Google; World Bank Publications; International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG); Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID); Poverty Action Research Lab.

Entrevista com especialistas: Foram contactados especialistas no campo de transferência de renda para identificação de estudos publicados e relevantes nessa temática específica. Essas entrevistas ajudaram a ter uma noção de quais estudos no campo são particularmente importantes e/ou influentes bem como para sanar dúvidas sobre a discussão teórica e de implementação de programas de transferência de renda.

Programas de Transferência de Renda

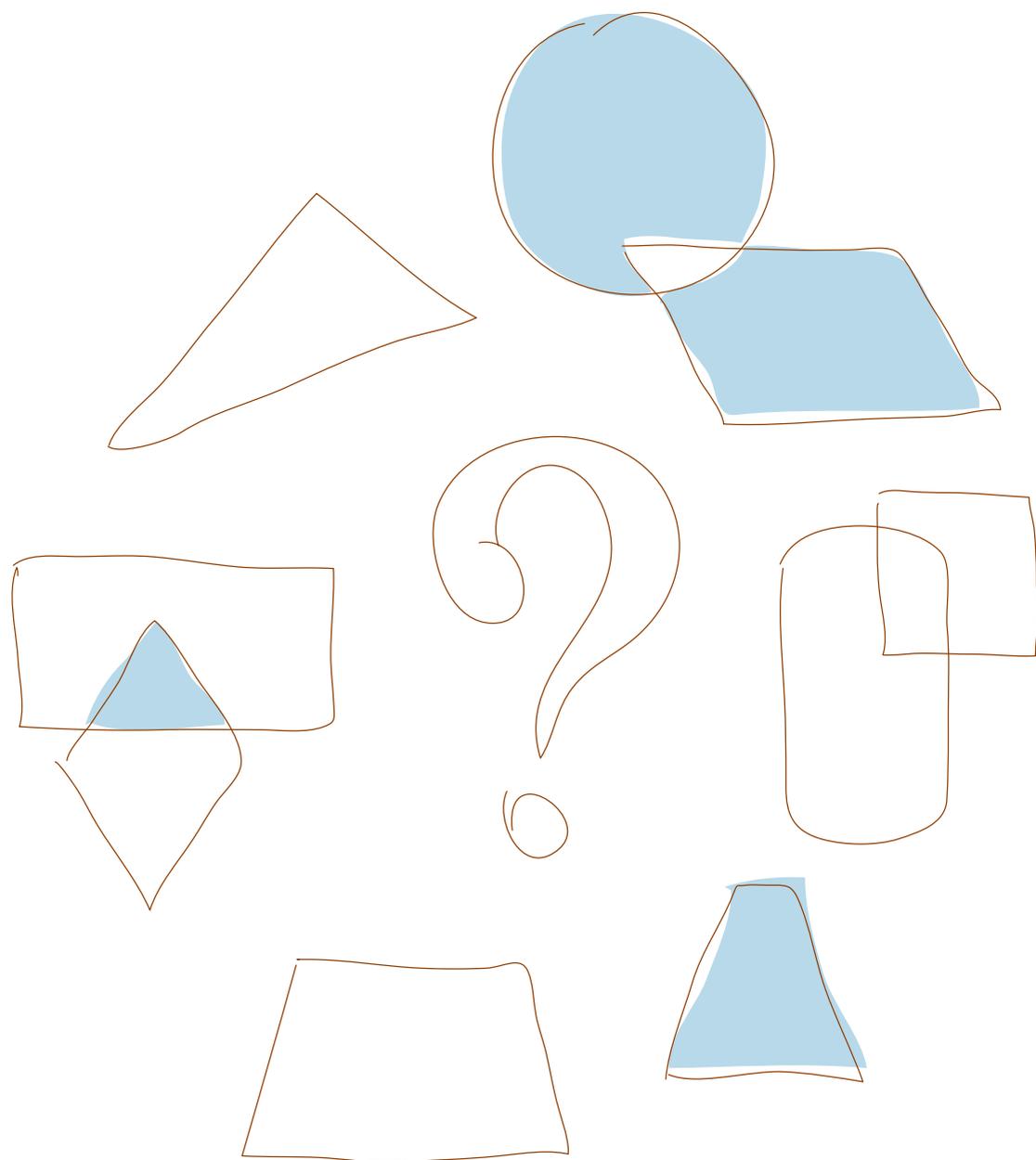
Há cerca de 20 anos, programas de transferência de renda começaram a surgir como uma nova abordagem dos tradicionais programas de redução da pobreza que até então predominavam na região da América Latina e Caribe. Seus precursores foram Brasil e México que inovaram ao implementar transferências de renda diretas para famílias vivendo na pobreza ao invés de subsídios (como cupons, vouchers ou cesta básica) (BID, 2017).

Como resultado, os programas de transferência de renda são hoje um dos instrumentos de proteção social mais amplamente difundidos pela sua eficácia em aumentar a renda das famílias e ampliar em grande escala o acesso e uso de serviços básicos em diversos países em desenvolvimento. Há estimativas que, em 2008, as transferências de renda beneficiavam cerca de 150 milhões de domicílios em todo o mundo em desenvolvimento (Garcia & Moore, 2012). Tamaña proliferação é um fenômeno que surge no sul global, onde os países precisaram criar programas que atendessem às suas próprias necessidades características.

Esta publicação não tem a pretensão de realizar uma comparação entre os programas aqui destacados. Cada um dos programas foi implementado em contextos socioeconômicos, culturais, históricos e políticos específicos e diferentes entre si, além de possuírem distintos métodos e procedimentos de implementação. No entanto, nos será útil ressaltar e refletir sobre similaridades e diferenças a fim de identificar melhores práticas e estruturas de funcionamento que possam inspirar e fortalecer futuras políticas e programas que venham atuar no enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade socioeconômica. Igualmente será importante contribuir na reflexão sobre modelos e abordagens alternativas e inovadoras para a elaboração e implementação de programas de transferência de renda.

Ana Letícia Salla

“A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e para a qualidade de vida [...] A expansão dos serviços de saúde, educação, assistência social, etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e para o seu florescimento. Há todas as evidências de que, mesmo com uma renda relativamente baixa, um país que garanta cuidados de saúde e educação para todos pode realmente alcançar resultados notáveis em termos de duração e qualidade de vida de toda a população.”
(Sen, 1999: 144).



Como os Programas
de Transferência
de Renda são
desenhados?

1. Conceito de Programas de Transferência de Renda

Fundamentalmente, os programas de transferência de renda buscam prover um piso mínimo de renda às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Em geral, especialmente nos países da América Latina cuja maioria dos programas são condicionados, essa transferência está associada à intenção de estimular a acumulação de **capital humano**, em especial de crianças, quebrando assim o ciclo vicioso pelo qual a pobreza é transmitida através das gerações (BID, 2017).

Essa finalidade, no entanto, pode ser ajustada para atender às demandas específicas de uma certa região, como é o caso de vários programas na África Subsaariana que devido aos níveis de pobreza focam em atender necessidades ainda mais básicas do que acumulação de capital humano (ver Box pg. 17) (Garcia & Moore, 2012). Ainda que, por vezes, de maneira subjetiva, os programas também possuam uma característica de redistribuição de renda e suas transferências são realizadas de forma planejada (aspecto importante de previsibilidade no recebimento do benefício) e regular, transmitindo aos beneficiários segurança ao poderem contar com aquele recurso conforme a frequência de pagamento estabelecida pelo programa.

Por definição, as transferências desses programas são não contributivas, no sentido de que os beneficiários não pagam para um sistema que posteriormente lhes atribui as transferências. Tais programas trouxeram **diferenças substanciais** em relação a programas sociais de combate à pobreza anteriores, sendo:

1. Os benefícios são pagos em dinheiro e não em produtos (um desvio da prática de distribuição de cestas básicas) reconhecendo que as famílias têm um entendimento melhor sobre suas próprias necessidades do que o governo no que diz respeito sobre como alocar os recursos disponíveis;
2. O recebimento das transferências foi atribuídas às mães, sob o pressuposto de que mulheres direcionariam uma parcela maior dos benefícios para comportamentos que priorizam o bem-estar de crianças, como alimentação, educação e saúde;
3. Os primeiros programas de transferência de renda condicionada já incluíram avaliações rigorosas com o objetivo de registrar e comprovar seus impactos sobre a redução da pobreza e o aumento da demanda por serviços de educação e saúde (BID, 2012).

Capital humano diz respeito às aptidões e habilidades dos indivíduos. Investimentos em educação e saúde podem aprimorá-las, tornando os indivíduos mais saudáveis e produtivos, o que em larga escala e no longo prazo pode impactar positivamente as taxas de crescimento dos países.

A teoria da mudança no cerne deste tipo de programa está em munir a geração atual de adultos responsáveis pelo sustento da família (pais, mães, avós...) com uma renda mínima, que será revertida em investimento na formação de crianças e jovens, promovendo uma sequência de impactos positivos previamente pretendidos.

Com o dinheiro sendo transferido de maneira periódica e constante diretamente para famílias ou indivíduos, espera-se que o mesmo seja gasto de forma a ter efeitos imediatos (de curto prazo) nos gastos da família (com alimentação, saúde e educação além de outras necessidades domésticas).

Quanto aos efeitos de longo prazo, esses dizem respeito ao acúmulo e melhoria de capital humano de crianças e jovens reduzindo, por sua vez, a pobreza e a vulnerabilidade desta geração e aumentando sua resiliência e autonomia.

QUANDO IMPLEMENTAR UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?

Quando é justificável o uso de verba pública para transferir renda para a população pobre e/ou vulnerável? Tais considerações não são específicas dos programas de transferência de renda, mas em geral são destacadas duas condições que devem ser ponderadas:

1. As proporções de pobreza e desigualdade são uma boa referência para avaliar a necessidade de redistribuição a partir de uma perspectiva de equidade - especialmente se houver baixo investimento em capital humano nas camadas mais pobres da população. Vale mencionar que não por acaso os programas de transferência de renda tenham sua origem (e se tornado tão populares) na América Latina, uma região vastamente afetada por níveis elevados de pobreza e desigualdade (Fiszbein, 2009).
2. É preciso avaliar se, e como, as transferências de renda afetarão a eficiência e desempenho da população atendida antes de optar pela transferência da renda. Com isso queremos dizer que é importante considerar o potencial da transferência afetar a oferta de trabalho (Fiszbein, 2009). Se o impacto de desincentivo associado às transferências for pequeno (como sugerido pelas evidências que serão apresentadas mais à frente), então os argumentos a favor da redistribuição serão mais contundentes. Por fim, cabe a cada Estado ou implementador tomar a decisão sobre se (ou quando) a redistribuição é aceitável (ponto que retornaremos mais adiante) com base nas perspectivas de sustentabilidade e gestão do programa.

Portanto, um programa com foco na redução da pobreza é desenhado para prover a nova geração de capacidades para acessar oportunidades e gerar renda própria com autonomia assegurando assim que as transferências não serão necessárias de forma permanente (rompendo com a transmissão intergeracional da pobreza). O objetivo final desses programas de transferência de renda é garantir que crianças e jovens mais saudáveis e com melhor formação educacional possam adentrar o mercado de trabalho (na idade apropriada) numa posição de melhor acessar oportunidades que não estiveram ao alcance de seus pais.

A grande inovação dos programas de transferência de renda foi quebrar com a lógica de apenas amparar a população pobre e vulnerável. O novo paradigma que os atuais programas de transferência de renda buscam criar enfatiza o raciocínio de realizar transferências hoje para facilitar o desenvolvimento de uma geração capaz de gerar maior renda com autonomia no futuro (BID, 2017).

Entretanto, também há a constatação de que apenas tais programas não são suficientes para tirar as famílias da situação de vulnerabilidade e do ciclo de transmissão da pobreza. O desenvolvimento deve ser integrado por meio de um trabalho conjunto de vários atores de um mesmo território:

“Quase por definição, as pessoas que vivem na pobreza têm poucos bens produtivos além de seu próprio trabalho; portanto, a única maneira de aumentar sua renda é aumentar sua produtividade de trabalho. Para que isso ocorra, é necessário adquirir mais capital humano, mas isso não é suficiente por si só. Além de serem mais saudáveis e mais instruídos, os filhos de famílias que se beneficiaram de transferências condicionadas devem encontrar empregos melhores quando saírem do sistema educacional. Assim, o desafio de romper a transmissão intergeracional da pobreza está inevitavelmente associado ao desempenho dos mercados de trabalho na região e, mais especificamente, à produtividade dos empregos gerados por esses mercados. Embora os programas de transferência tenham conseguido aumentar o capital humano, esses programas não são projetados para impactar a geração de oportunidades de emprego produtivo para os beneficiários, nem devem ser solicitados a fazê-lo” (BID, 2017: VIII).

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL INTEGRADO...

é promovido quando os diversos atores de um mesmo território operam pela lógica do bem comum, pelo combate às desigualdades e pelo enfrentamento da pobreza, todos em cooperação e por meio da governança compartilhada. Três diretrizes devem ser seguidas para projetos em Desenvolvimento Territorial Integrado:

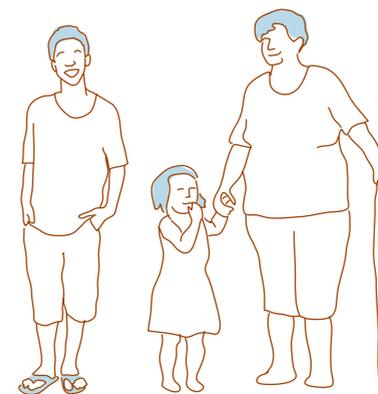
1. que ele seja inclusivo e centrado nas pessoas;
2. que ele tenha caráter multidimensional e integrado;
3. que nele seja enfatizado a intersetorialidade e a cooperação.

OBJETIVOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os objetivos de um programa devem orientar quem será selecionado como beneficiário: “Se os objetivos se concentram na pobreza, os lares ou indivíduos em situação de pobreza são os beneficiários ideais do programa. Se a segurança alimentar é um objetivo primordial, os familiares vulneráveis à insegurança alimentar devem ser o público-alvo. Se o investimento em capital humano é o foco principal do programa, os indivíduos que mais se beneficiariam de um melhor investimento em capital humano (ou que poderiam proporcionar o maior benefício para a sociedade) - geralmente as crianças - são os escolhidos” (Garcia & Moore, 2012:75)

PROGRAMAS COM FOCO NO COMBATE À POBREZA

Em geral, programas de transferência de renda com condicionalidades possuem dois objetivos claros. Primeiro, eles buscam prover as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza de um piso mínimo de renda. Em segundo lugar, ao tornar as transferências condicionadas busca-se encorajar a acumulação de capital humano, com foco especial em crianças e jovens, e quebrar o ciclo vicioso pelo qual a pobreza é transmitida através das gerações.



2. Características do desenho dos programas de transferência de renda

Pelas suas características e design programático, os programas de transferência de renda exigem uma definição estratégica de certos aspectos considerados centrais para sua execução e sucesso (abordaremos cada um desses pontos mais adiante):

- Identificação do público beneficiário
- Condicionalidades (se haverá e de que tipos)
- Estrutura de benefícios (valores, se haverá benefícios variáveis e mecanismo de pagamento)
- Monitoramento e verificação das condicionalidades

Elementos centrais de programas de transferência de renda

Formato do programa de transferência de renda	Com condicionalidade Sem condicionalidade
Definição do público atendido	Critérios de elegibilidade do programa
Definição das condicionalidades	Quais aspectos serão monitorados (Saúde e educação além de outros possíveis)
Verificação de condicionalidade	Frequência da verificação Sistema de verificação e penalidades
Estrutura do sistema de benefícios	Valor da transferência Período e frequência de pagamento Mecanismos de pagamento Beneficiário principal
Programas Complementares	

3. Os desafios do desenho dos programas de transferência de renda

Além disso, implementar estes programas trouxe desafios que desencadearam uma série de mudanças em termos de governança, coordenação e gestão de políticas públicas, pois possuem um ciclo operacional complexo que abrange a implementação de critérios de elegibilidade, focalização do público beneficiário, verificação de condicionalidades, execução de pagamentos, entre outros.

Dessa forma, os programas requerem coordenação e envolvimento integrado dos ministérios da saúde e da educação por exemplo, que devem garantir o fornecimento adequado de serviços públicos para atender ao aumento da demanda impulsionado pelo compromisso colocado pelas condicionalidades. No âmbito de programas locais ou de iniciativa comunitária, esses desafios podem ser ainda maiores e requerem um alto nível de articulação com o poder público ou entidades locais.

Outro desafio recorrente é organizar um sistema de pagamento dos benefícios que esteja disponível a todos os beneficiários, inclusive em regiões rurais e mais remotas. Veremos mais sobre esses aspectos nas próximas seções.

4. Modelos de transferência de renda (com ou sem condicionalidades)

Programas de transferência de renda podem ser concebidos de duas formas: com ou sem condicionalidades atreladas ao recebimento da renda. Transferências de renda sem condicionalidades fornecem transferências a todos os beneficiários elegíveis e registrados. As transferências condicionadas oferecem benefícios apenas aos beneficiários que tenham cumprido com as condições pré-estabelecidas, também chamadas de condicionalidades ou corresponsabilidades. A decisão de optar por um programa com ou sem condicionalidades parte de uma avaliação dos objetivos que guiam a implementação do programa, disponibilidade de recursos (financeiros e humanos, já que há custos e grande demanda de pessoal qualificado tanto para prover os serviços cobrados pelas condicionalidades como para o processo de verificação das mesmas) e focalização do público a ser atendido.

O QUE SÃO AS CONDICIONALIDADES - CARACTERÍSTICAS GERAIS

Condicionalidades são os compromissos cobrados pelo estado (ou ator implementador do programa) e assumidos pelos beneficiários ao entrar e para se manter no programa de transferência de renda. Na grande maioria dos programas de transferência de renda, essas condicionalidades visam melhorar o acesso a serviços de saúde e educação de jovens e crianças com o objetivo de aumentar o capital humano. O não cumprimento das condicionalidades pode acarretar em penalidades para a família quanto ao recebimento do benefício (como veremos mais à frente).

Exemplos de programas de transferência de renda por tipo

Tipo de programa	Critério	Unidade de referência	Objetivo	Exemplo
Sem condicionalidade	Universal	Indivíduo	Redistribuição de renda	Renda Básica Universal, Fundo Permanente do Alasca (EUA)
Sem condicionalidade	Com critérios de elegibilidade estabelecidos, possivelmente usando como referência linha da pobreza ou populações vulneráveis	Família ou indivíduo	Redistribuição de renda e/ou combate à pobreza	Child-Focused Social Cash Transfer (Senegal)
Com condicionalidade	Com critérios de elegibilidade estabelecidos, possivelmente usando como referência linha da pobreza ou populações vulneráveis	Família	Redistribuição de renda e/ou combate à pobreza	Bolsa Família (Brasil), Prospera (México)

Transferência de renda com condicionalidades

Programas de transferência de renda com condicionalidades consistem em transferir renda direcionada para a população pobre e/ou vulnerável e atrelada a determinados comportamentos que se quer estimular entre os beneficiários. Ou seja, estas transferências estão condicionadas a níveis básicos de utilização de serviços de saúde e educação, geralmente por (ou para o benefício de) crianças e jovens (Fiszbein, 2009).

Os programas de transferência de renda com condicionalidades focam em dois aspectos:

1. garantir às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza um piso mínimo de renda e
2. por meio das transferências condicionadas almeja-se estimular a acumulação de capital humano, especialmente de crianças, para quebrar a transmissão intergeracional da pobreza (BID, 2017).

Nesse sentido, as condicionalidades foram concebidas para assegurar os investimentos das famílias no capital humano, especialmente a saúde e a educação de crianças e jovens – ou seja, são explicitamente desenhadas para estimular o comportamento desejado de seus beneficiários (como veremos mais adiante).

Esse modelo de programa de transferência de renda possui um design (estrutura) mais robusto e complexo já que presume alguma instância de verificação do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários para que possam receber regularmente o benefício.

Transferência de renda sem condicionalidades

Os programas de transferência de renda sem condicionalidades não incluem em seu desenho programático o componente de condicionalidade. Programas de transferência de renda sem condicionalidades podem variar muito em termos da finalidade programática e do público atendido.

Por exemplo, um programa de Renda Básica Universal tem como central o objetivo de ser uma transferência paga a todos individualmente, porém outros programas de transferência de renda sem condicionalidades podem ser voltados para públicos específicos (idosos, crianças, população pobre e/ou vulnerável) sem nenhuma condicionalidade atrelada ao recebimento do benefício. A principal diferença é que famílias e indivíduos recebem o benefício sem precisar oferecer nenhuma contrapartida. Fica a critério do beneficiário como a renda será colocada em uso.

RENDA BÁSICA UNIVERSAL

Uma Renda Básica Universal é um pagamento em dinheiro feito de forma periódica e paga incondicionalmente a todos individualmente, sem necessidade de testes de focalização ou requisitos de trabalho, cujo valor seria suficiente para que uma pessoa possa prover às suas necessidades vitais, como alimentação, saúde, educação e afins. Variações de um programa de Renda Básica Universal vem sendo discutidas em vários países, cada um a seu modo, já há alguns anos. Eles diferem em várias dimensões, inclusive sobre os montantes sugeridos para a renda básica, a fonte de financiamento e assim por diante (BIEN).

A Finlândia terminou recentemente um programa teste de renda universal. Os resultados da análise de impacto serão publicados em breve e devem gerar novos dados para a discussão da viabilidade de tais programas.

Em 2009, Santo Antônio de Pinhal (SP) foi o primeiro município brasileiro a aprovar lei instituindo, em etapas, a renda básica de cidadania. Contudo, aparentemente sua implementação está suspensa e condicionada ao direcionamento e disponibilidade de recursos para início do programa.

FUNDO PERMANENTE DO ALASCA (TRANSFERÊNCIA NÃO CONDICIONADA E UNIVERSAL)

O Fundo Permanente do Alasca é um fundo de investimento estatal estabelecido usando as receitas do petróleo. Desde 1982, ele distribui um dividendo anual para todos (homens, mulheres e crianças) que vivem no Alasca. É um programa de transferência de renda não condicionada e universal, o único desse tipo a ser implementado nos Estados Unidos. Para ser elegível, o beneficiário deve ter sido residente no Alasca durante todo o ano anterior à data de solicitação de recebimento do dividendo e declarar que pretende permanecer como residente no Alasca por tempo indeterminado no momento da solicitação (ver descrição do caso na seção B).

PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SEM CONDICIONALIDADE, MAS NÃO UNIVERSAL

“O Child-Focused Social Cash Transfer (CF-SCT) do Senegal foi concebido sem quaisquer condicionalidades associada por várias razões. Uma transferência incondicional era justificada, dado que o programa estava lidando com uma crise aguda causada pelo aumento dos preços dos alimentos. Os idealizadores do programa presumiram que, ao segmentar famílias vulneráveis corretamente identificadas, a transferência seria usada adequadamente e as condicionalidades seriam desnecessárias. Esperava-se também que uma forte estratégia de comunicação apoiando a nutrição materna e infantil ajudasse os beneficiários a fazerem investimentos apropriados em nutrição e saúde sem a necessidade de condicionalidades (Garcia & Moore, 2012:118).

A condicionalidade é comumente aplicada na América Latina, porém é menos comum na África Subsaariana, por exemplo, onde programas sem condicionalidades são mais prolíficos. Em geral, Estados frágeis, cujos serviços públicos são pouco estáveis, comumente usam programas de renda não condicionada dando aos beneficiários a flexibilidade de optar por usar o recurso recebido da maneira que considerar mais necessária.

Alguns programas também optam por adotar condicionalidades brandas que exigem apenas que as famílias beneficiárias aquiesçam, verbalmente ou por escrito, que respeitarão as condicionalidades propostas; no entanto, nenhuma penalidade é imposta se não houver conformidade (Garcia & Moore, 2012).

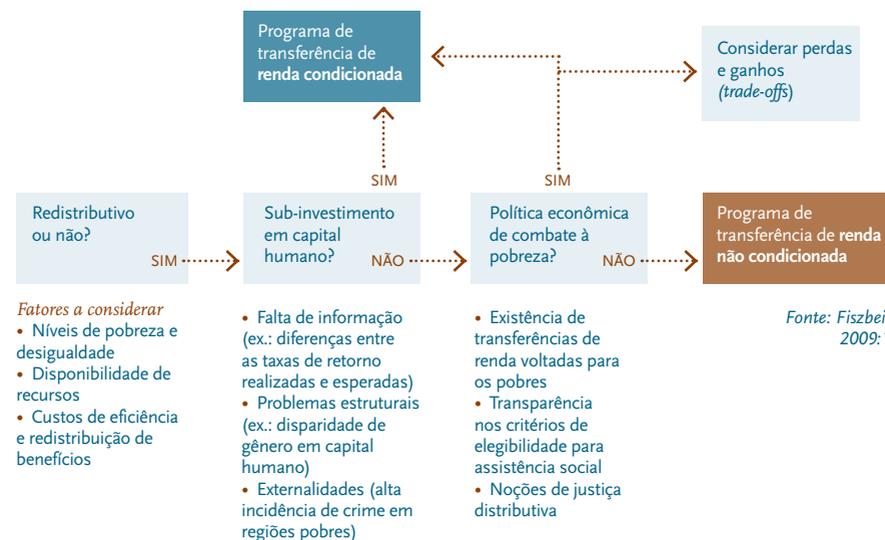
Ainda não há uma avaliação conclusiva sobre que tipo de programa obtém melhores resultados no que se refere à redução da pobreza. Estudos mostram que ambos têm efeitos positivos, mas por vezes distintos (ver Box - Estudo comparativo sobre condicionalidades no distrito de Zomba/Malawi). Recentemente, uma avaliação experimental no Malawi comparou os efeitos de um mesmo programa para meninas adolescentes aplicando condicionalidades para algumas beneficiárias e outras não.

A avaliação constatou que com as condicionalidades de frequência escolar melhorou índices de matrícula, frequência e resultados de provas. Já as transferências sem condicionalidades diminuíram a incidência de casamento infantil e gravidez entre as meninas que já haviam abandonado a escola (Garcia & Moore, 2012: 8).

DEBATE SOBRE CONDICIONALIDADES

“Sob o que é conhecido como o paradoxo da redistribuição, há uma literatura que sustenta que os programas condicionados têm menos impactos redistributivos e de redução da pobreza em comparação com os programas universais (sem condicionalidades). Van Oorschot (2002) discute as desvantagens da segmentação, incluindo os custos administrativos, a estigmatização dos beneficiários e a possibilidade de gerar armadilhas de dependência (mudanças comportamentais para evitar perder a elegibilidade)” (BID, 2017: 11).

A figura abaixo mostra um exemplo de processo de decisão para avaliar qual formato de programa de transferência de renda deve ser adotado de acordo com variáveis e fatores chaves:



PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ÁFRICA SUBSAARIANA

“Embora muitos programas de transferência de renda – especialmente programas de transferência de renda condicionada – frequentemente tratem a falta de capital humano das famílias, os programas na África Subsaariana reconhecem que questões ainda mais básicas, como segurança alimentar e sobrevivência, devem ser abordadas entre seus beneficiários em primeiro lugar. Portanto, seus objetivos geralmente se concentram mais diretamente nas necessidades imediatas das famílias.

Alguns programas na África Subsaariana também se concentram em atividades sexuais e resultados, como o casamento infantil e o status de doenças sexualmente transmissíveis, como a epidemia de HIV no continente. Esses tipos de objetivos, embora semelhantes em parte àqueles de outros programas de transferência de renda, são relativamente únicos e refletem uma variação programática que visam os desafios da África Subsaariana nessas áreas” (Garcia & Moore, 2012:5)

5. Público atendido (Beneficiários)

A focalização do público a ser atendido é o primeiro passo no desenvolvimento de um programa de transferência de renda e basicamente decide qual população será elegível para participar do programa de transferência de renda com base na sua condição de pobreza e/ou vulnerabilidade e sua necessidade de acumular capital humano. Como os programas de transferência de renda condicionada são direcionados para atender a população nos níveis mais baixos de renda, foram desenvolvidos métodos e mecanismos para identificar potenciais beneficiários e determinar sua elegibilidade. Assim, este sistema busca manter as informações socioeconômicas dos beneficiários atualizadas enquanto garante que o benefício esteja chegando aos mais necessitados.

Os critérios de elegibilidade devem ser compostos por variáveis socioeconômicas (se focar nos pobres, na extrema pobreza e/ou outros grupos em situação de vulnerabilidade) e demográficas (se abrangerá todas as famílias ou apenas aquelas com crianças, que são as mais necessitadas de incentivo para desenvolvimento de capital humano), por exemplo.

BENEFICIÁRIO DESIGNADO

Via de regra, a maioria dos programas de renda condicionada - e alguns de renda não condicionada - privilegiam o pagamento dos benefícios a um membro da família do sexo feminino. Acredita-se que este “recurso do desenho do programa aumente o poder de barganha das mulheres e melhore o bem-estar das crianças. Essa decisão é baseada em evidências sugerindo que mulheres direcionam maior parte dos recursos domésticos para gastos com as crianças” (Garcia & Monroe, 2012:21). Ainda há estudos e experimentos sendo realizados para se chegar a resultados mais conclusivos neste aspecto. Contudo, vale considerar a alta incidência de mulheres chefes de família, principalmente na faixa socioeconômica atendida pelos programas.

No Brasil, em 2017 havia 7,4% da população abaixo da linha de US\$ 1,90/dia (compreendendo mais de 15 milhões de pessoas) (IBGE, 2017). Em relação à medida de US\$ 5,50/dia, eram 26,5% da população, ou quase 55 milhões de pessoas (IBGE, 2017). A tabela abaixo mostra o percentual de famílias chefiadas por mulheres no Brasil.

Distribuição percentual das famílias chefiadas por mulheres e faixa de renda familiar per capita¹ – Brasil, 1995 a 2015

População	Renda Familiar per capita	Ano			
		1995	2005	2014	2015
Total	Até 1 Salário Mínimo (SM)	73,4	68,6	46,4	56,6
	Acima de 1 a 3 SM	19,4	24,2	43,0	33,9
	Acima de 3 a 5 SM3,9	3,9	4,1	5,6	5,2
	Acima de 5 a 8 SM	1,8	1,8	2,7	2,6
	Acima de 8 SM	1,5	1,3	2,2	1,7

Fonte: IPEA

6. Métodos de definição de beneficiários

Majoritariamente, programas de transferência de renda aplicam uma combinação de métodos para definição dos beneficiários que terão acesso ao programa e podem ser baseados em critérios: geográficos, por categoria, teste de meios e/ou consultas à comunidade. Em geral, os programas adotam uma combinação de dois ou mais métodos cuja aplicação combinada reduziria substancialmente erros de exclusão e inclusão de beneficiários (Fiszbein, 2009; BID, 2017).

É inviável formular uma regra única para a seleção de métodos de identificação que garanta aos programas de transferência de renda condicionada alcançar todos que deveriam recebê-la (e somente a eles). Contudo, a combinação de focalização geográfica em áreas com alta incidência de pobreza juntamente com testes de meios através de estimativas de qualidade de vida tem sido indicada como uma boa prática para a identificação de beneficiários (Fiszbein, 2009). Vale ressaltar que algumas práticas devem ser aplicadas com cautela, como o uso de segmentação geográfica para excluir áreas com baixas taxas de pobreza – que pode levar a um erro de exclusão ao ignorar uma parcela, mesmo que pequena, da população em situação de pobreza naquela região (Fiszbein, 2009).

Principais métodos de focalização de beneficiários

Método	Definição	Quando usar
Teste de meios	Visa classificar o nível de renda e qualidade de vida da família que se candidata ao programa	Usado para determinar o limite da elegibilidade dos beneficiários com base nos recursos (renda).
Teste proxy de meios	Indicador calculado usando variáveis associadas ao nível de qualidade de vida (como renda, consumo, capacidade de geração de renda, índice de vulnerabilidade). Inclui variáveis demográficas, socioeconômicas e geográficas.	Para medir a probabilidade de pobreza, beneficiários são elegíveis quando a pontuação ultrapassar o limite definido pelo indicador.
Segmentação geográfica	Seleciona todos os domicílios dentro de certas áreas do país, desde que atendam aos critérios demográficos estabelecidos pelo programa.	A segmentação geográfica pura só faz sentido nas áreas em que a incidência da pobreza é tão alta que o risco de incluir grupos familiares não pobres é relativamente baixo em comparação com o risco de excluir os pobres.
Segmentação por categoria	Consiste em conceder elegibilidade automática a grupos populacionais específicos, sem aplicar outros métodos.	Poucos países usam somente a segmentação categórica, e geralmente o fazem para incluir grupos populacionais que representariam uma minoria de beneficiários do programa.
Segmentação baseada em consultas à comunidade	Atribui a responsabilidade de determinar os beneficiários do programa à comunidade. Visa utilizar o conhecimento da comunidade sobre o padrão de vida de cada família.	Muito usada para validar os resultados do teste de meios; isto é, para confirmar o status de pobreza daqueles declarados elegíveis ou para incluir aqueles que foram erroneamente classificados como não-pobres.

Fonte: BID, 2017

A revisão da literatura sugere que uma boa segmentação é resultado da aplicação de métodos mistos (dois ou mais) de focalização, uma avaliação da distribuição da pobreza no contexto e local em questão em conjunto com uma análise de custos e aceitabilidade política além de manter a coerência com os objetivos estabelecidos do programa.

FOCALIZAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS NO BOLSA FAMÍLIA

“O Brasil realiza um teste direto de meios baseado na renda familiar per capita, conforme declarado pelo chefe de família antes do registro oficial do município. O funcionário realiza uma entrevista durante a qual a declaração de renda é obtida e o formulário em papel para o Cadastro Único é preenchido. Além de captar renda familiar, a pesquisa busca construir um perfil das vulnerabilidades da família. O chefe da família deve concordar em fornecer declarações verdadeiras, sob pena de perder o direito de acessar programas do governo (Hellmann, 2015b).

Para reduzir o risco de falsas declarações de renda, o Bolsa Família adotou as seguintes estratégias:

1. uso de mapas de pobreza para determinar, em nível federal, a cota de beneficiários para cada município;
2. seleção de beneficiários realizada pelos municípios;
3. monitoramento de nível de qualidade de vida dos beneficiários através do Cadastro Único e da verificação cruzada de informações com outros bancos de dados administrativos;
4. publicação dos nomes dos beneficiários para permitir o monitoramento pelos pares em nível local; e
5. recertificação de elegibilidade a cada dois anos” (BID, 2017:15).

ERROS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO

Um erro de inclusão acontece quando um programa fornece benefícios a uma pessoa ineligível. Já erros de exclusão ocorrem quando beneficiários elegíveis não são admitidos no programa.

“Todos os métodos de segmentação são imperfeitos e resultam em erros de exclusão (aqueles que devem receber, mas não recebem uma transferência) e erros de inclusão (aqueles que não devem receber o benefício, mas recebem). A escala desses erros e o equilíbrio entre exclusão e inclusão são determinados pelo ajuste entre o nível de cobertura pretendido, o método de direcionamento utilizado e o perfil nacional de pobreza. Assim, por exemplo, um teste de proxy significa que os 10% mais pobres da população terão um desempenho ruim quando os 60% mais pobres da população tiverem padrões de vida muito semelhantes e baixos (e também é provável que aumente o ressentimento daqueles que não recebem o benefício). A segmentação geográfica funciona relativamente bem quando os pobres são altamente concentrados em áreas específicas e não tão bem quando pobres e ricos vivem nos mesmos lugares. A segmentação de categorias demográficas definidas (como crianças com menos de cinco anos ou idosos com mais de 70 anos) atingirá muitos, mas não todos os agregados familiares pobres (por exemplo, os migrantes e os casais sem filhos jovens podem não se beneficiar). Na prática, os programas de transferência de renda geralmente adotam mais de um mecanismo de segmentação” (DFID, 2011: 53).

SEGMENTAÇÃO POR CATEGORIA

Em alguns casos, “a segmentação por categoria é usada para estabelecer grupos de prioridade entre os indivíduos qualificados. Por exemplo, o Bolsa Família dá prioridade às comunidades quilombolas, famílias indígenas, famílias engajadas em reciclagem informal, famílias que dependem de trabalho infantil [...] . Contanto que atendam aos critérios de renda do programa, essas famílias receberão o benefício mesmo que a cota de beneficiários do município seja atingida (Hellmann, 2015b)” (BID, 2017: 14).

7. Condicionalidades

Juntamente com a identificação das famílias em situação de pobreza e o incremento de renda por meio de transferências diretas, as condicionalidades constituem um elemento central dos programas de transferência de renda condicionada (BID, 2017). Estas focalizam os comportamentos que as famílias devem adotar para continuar elegíveis a receber os benefícios. As condicionalidades são desenhadas para estimular o comportamento desejado de seus beneficiários. Por definição estratégica e coerência com o objetivo-chave dos programas de transferência de renda, as condicionalidades, na grande maioria dos casos, porém não exclusivamente, foram concebidas para estimular famílias abaixo da linha da pobreza a fazerem mais uso dos serviços de saúde e educação (comportamento desejado). Ou seja, o impacto do programa de transferência de renda no resultado do desenvolvimento do capital humano está diretamente relacionado com a mudança de comportamento dos beneficiários que passam a acessar mais os serviços de saúde e educação.

Saúde e educação são áreas críticas para incremento do capital humano e a grande maioria dos programas de transferência de renda foca suas condicionalidades nestas áreas. No entanto, as condicionalidades adequadas para cada caso podem variar e exigir diferentes meios de execução. Cabe avaliar se o uso do serviço é um fim em si mesmo (aumentar taxa de vacinação ou matrícula escolar) ou se é um meio para um fim (um elo do uso do serviço e os resultados esperados, por exemplo se frequentar estabelecimentos de saúde é uma forma eficaz de melhorar a nutrição ou se a melhor tática seria disponibilizar informações e capacitação nutricional para as mães). As evidências sobre melhorias nos resultados finais em saúde e educação são variadas. Os programas de transferência de renda condicionada aumentam a probabilidade de que as famílias levarão seus filhos para exames de saúde preventivos, mas não necessariamente levam a um melhor estado nutricional da criança; as taxas de matrícula escolar aumentaram substancialmente entre os beneficiários do programa, mas há pouca evidência de melhorias nos resultados de aprendizagem, por exemplo (Fiszbein, 2009).

Se, por um lado, as famílias têm que cumprir requisitos nas áreas de saúde e educação para receberem o benefício, por outro as condicionalidades também responsabilizam o poder público para expansão e melhoria de oferta desses serviços. É essencial destacar que as condicionalida-

des devem ser implementadas em conjunturas nas quais os serviços condicionados existam e sejam acessíveis. Além da preocupação desses serviços serem capazes de lidar com o aumento da demanda promovida pelo programa, é preciso verificar se os beneficiários poderão cumprir as condicionalidades, caso contrário o programa trará mais prejuízos que ganhos ao punir beneficiários sem condições para satisfazer as condicionalidades.

As evidências na literatura sugerem que para potencializar os efeitos de programas de transferência de renda sobre o acúmulo de capital humano, os mesmos devem ser complementados com outros programas que priorizem a melhora da qualidade da oferta de serviços de saúde e educação bem como outros serviços de apoio (por exemplo instrução e planejamento financeiro familiar). Além da integração da gestão nas áreas de saúde e educação, torna-se fundamental a articulação com outros setores, como assistência social e outras áreas relevantes de acordo com o objetivo e concepção do programa (como veremos mais à frente). As evidências também apontam para a necessidade de inovar e experimentar condicionalidades que focalizem os resultados e não apenas o uso de serviços (Fiszbein, 2009) – por exemplo, dando benefícios específicos para alunos com melhor desempenho escolar ou que completem os estudos dentro do parâmetro de idade-série.

PROSPERA (MÉXICO) E CONDICIONALIDADES PARA JOVENS

“No México, o Prospera introduziu inovações na estrutura de benefícios com o objetivo de aumentar a frequência do ensino médio, que continua sendo um desafio. Para este fim, o esquema de subsídio de educação está sendo modificado, mudando quem receberá o apoio. Com essa inovação, que está sendo rigorosamente avaliada, o aluno receberá diretamente os recursos que correspondem ao cumprimento da condicionalidade. Como a frequência escolar nessas séries é, até certo ponto, uma decisão do jovem, e não de seus pais, espera-se que uma transferência direta para o adolescente seja um incentivo maior para melhorar a frequência e permanecer na escola. Esses esquemas complementam outro programa de transferência, Jóvenes con Prospera, que consiste no pagamento de um benefício único aos jovens beneficiários que concluem o ensino médio em menos de quatro anos e antes dos 22 anos. Essas duas inovações buscam adaptar as condicionalidades para torná-las mais relevantes diante dos fatores que hoje em dia impedem a acumulação de capital humano nos jovens. Dado que níveis de educação cada vez mais altos são necessários para melhorar a probabilidade de colocação profissional bem-sucedida, o abandono escolar antes do término do ensino médio compromete os objetivos dos programas de transferência de renda” (BID, 2017:51).

Há um debate em torno da relevância e eficácia das condicionalidades dos programas de transferência de renda com defensores de ambos os lados. Em alguns casos, o termo condicionalidade já tem sido substituído por corresponsabilidade dando ênfase ao aspecto de cooperação na qual ambas as partes, beneficiários e implementadores, têm responsabilidades e deveres a cumprir para que o programa atinja os resultados esperados.

Os defensores das condicionalidades dizem que estas direcionam e guiam os gastos da renda transferida ao deixar claro os objetivos do programa aos beneficiários. Alguns argumentam inclusive que condicionalidades são necessárias para incentivar o desenvolvimento humano

Condicionalidades do Bolsa Família (Brasil)

Área	Condicionalidades	Público atendido
Saúde	Vacinação em dia e acompanhamento para pesar e medir para o crescimento e o desenvolvimento	Crianças menores de 7 anos
	Acompanhamento de pré-natal e consultas para gestantes e apoio para mulheres amamentando	Mulheres grávidas e mulheres amamentando
Educação	Estar matriculado na escola e ter frequência escolar mensal de no mínimo 85%	Crianças e jovens de 6 a 15 anos
	Estar matriculado na escola e ter frequência escolar mensal de no mínimo 75%	Jovens de 16 a 17 anos participantes do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

PAGAMENTO SEM CONDICIONALIDADES EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

“Paradoxalmente, a estrutura de benefícios de alguns programas de transferência de renda condicionada inclui subsídios não diretamente ligados ao cumprimento das condicionalidades. Isso significa que, embora as famílias devam estar cadastradas no programa para receber o subsídio e cumprir algumas regras administrativas, o subsídio não está vinculado a um comportamento específico, como no caso das transferências de frequência escolar. A intenção por trás desses subsídios é estabelecer um piso mínimo de proteção social, com foco no alívio da pobreza. Mesmo que as famílias não cumpram as condicionalidades de saúde e educação, elas continuarão a receber os subsídios incondicionados até que o seu descumprimento leve à saída do programa por razões administrativas” (BID, 2017: 56)

pois a população mais pobre carece de informação ou possui ideias equivocadas sobre o investimento em saúde e educação e não optarão voluntariamente por acessar esses serviços (Fiszbein, 2009). Já os críticos das condicionalidades argumentam que o sistema de condicionalidades é custoso e que viria responder à resistência de uma parte da população em distribuir renda aos mais pobres sem haver condições determinando como essa renda deverá ser aplicada. Também contra argumentam que os pobres são atores racionais, que usarão efetivamente os serviços públicos quando suas restrições de renda e acesso forem supridas (Garcia & Moore, 2012).

Considerações culturais e políticas também podem favorecer a implementação de programas de transferências de renda condicionadas em detrimento de transferências universais ou sem condicionalidades. A sociedade de um determinado país pode estar mais propensa a apoiar programas de transferências de renda para os mais pobres se os mesmos direcionarem esforços para superar a pobreza a longo prazo, particularmente quando os esforços envolvem ações para melhorar a qualidade de vida de crianças (Fiszbein, 2009). Em termos de percepção

política, as condicionalidades conferem um elemento de legitimidade aos programas de transferência de renda condicionada, pois de certa forma representam um compromisso assumido conjuntamente pelo governo e pelas famílias para aumentar o capital humano e o bem-estar de crianças e adolescentes (BID, 2017).

Entretanto, evidências mostram que beneficiários de programas de transferência de renda não condicionada usam a renda recebida para propósitos similares que aqueles estimulados pelas condicionalidades: acesso a serviços de saúde; compra de alimentos e para manter as crianças na escola. Evidências estão sendo coletadas em ambos os modelos, apesar de ainda não serem conclusivas (Baird et al., 2013), elas apontam que transferências condicionadas ou não condicionadas podem ser eficazes. Há algumas evidências sugerindo que a comunicação eficiente sobre o propósito pretendido da transferência já tem impacto sobre como os recursos realmente são usados (Baird et al., 2011).

ESTUDO COMPARATIVO SOBRE CONDICIONALIDADES NO DISTRITO DE ZOMBA (MALAUI)

“Um programa piloto para meninas adolescentes no distrito de Zomba, no sudeste do Malawi, demonstrou que tanto o programa de renda condicionada, como de renda não condicionada melhoraram a frequência escolar e diminuíram o casamento precoce, a gravidez e, principalmente, as taxas de infecção pelo HIV entre os beneficiários. O distrito de Zomba, onde a pesquisa foi realizada, tem altos índices de pobreza e HIV - até 22%, comparado a uma prevalência nacional de cerca de 12%. O estudo de controle randomizado de dois anos do Banco Mundial cobriu quase 4.000 meninas adolescentes em 176 áreas focalizadas. Constatou-se que 18 meses de transferências de renda, com ou sem condições associadas, diminuíram o risco de infecção pelo HIV dos participantes em 60% em comparação com o grupo de controle. O programa de renda não condicionada teve um impacto positivo muito maior em adiar casos de casamento infantil, enquanto os programas de renda condicionada tiveram um desempenho muito pior. Pesquisadores descobriram que os beneficiários sexualmente ativos também reduziram seu comportamento de risco” (DFID, 2011:31).

8. Seleção de condicionalidades

As condicionalidades são definidas como um estímulo a comportamentos que favoreçam o acúmulo de capital humano de crianças e jovens presentes nos domicílios beneficiados, aumentando assim sua capacidade de gerar renda no futuro e romper com o ciclo de transmissão da pobreza. Para atingir este objetivo, as condicionalidades devem ser relevantes e apropriadas; isto é, devem estar relacionadas a aspectos associados ao acúmulo de capital humano em crianças que podem ser influenciados pelos incentivos oferecidos pelas transferências.

Para facilitar o processo de verificação e monitoramento do cumprimento das condicionalidades, a literatura aponta alguns critérios básicos que devem ser atendidos pelas condicionalidades (BID, 2017:35):

1. Todas as famílias beneficiárias devem ter a chance de cumprir com as condicionalidades (comportamentos verificáveis) – pressupõe que haverá cobertura adequada de serviços de saúde e educação sem obstáculos ao acesso desses serviços de modo que a conformidade com as condicionalidades esteja ao alcance das famílias beneficiárias;
2. As variáveis usadas para monitorar o cumprimento das condicionalidades devem ser objetivas e fáceis de medir – elas devem ser de fácil entendimento para os beneficiários e de fácil medição pelo governo, já que o processo de verificação é oneroso ao programa dependendo de seu desenho;
3. As mudanças de comportamentos que servem como incentivo devem ser consistentes com as prioridades do programa e estar ciente de possíveis gargalos existentes que possam limitar o acúmulo de capital humano – ou seja, as condicionalidades devem estar alinhadas e serem coerentes com os objetivos centrais do programa;
4. Como o programa incentiva a demanda por serviços de saúde e educação, a capacidade do sistema precisa ser capaz de atender à nova demanda impulsionada pelo programa – se não cumprido, esse critério pode potencialmente excluir as famílias mais desfavorecidas do programa que não têm acesso aos serviços ligados às condicionalidades. Dessa forma, é crucial que o governo cumpra seu dever de fornecer acesso aos serviços básicos de qualidade nas áreas de saúde e educação.

Dessa forma, as condicionalidades devem ser relevantes para o contexto local, norteadas pelas necessidades e eficazes em termos de acumulação de capital humano:

“O alinhamento com os objetivos de política pública explica por que o foco das condicionalidades varia entre os países e ao longo do tempo. Assim, em

contextos em que os desafios da saúde materno-infantil ainda preocupam e a cobertura educacional apresenta lacunas significativas, as condicionalidades continuam a incluir o pré-natal, a adesão aos protocolos de saúde básica e nutrição dos pré-escolares e a frequência escolar de crianças e adolescentes. Em outros contextos, em que o cumprimento dos indicadores básicos de saúde e educação é quase universal, os programas começaram a experimentar diferentes condicionalidades que buscam incentivar o controle dos fatores de risco à saúde, o desempenho escolar e o emprego formal” (BID, 2017: 100).

Exemplos de aplicação de condicionalidades

País	Descrição
 El Salvador	“As condicionalidades de saúde foram eliminadas do Comunidades Solidarias, de El Salvador, quando o programa migrou para um modelo de saúde da família, no qual as equipes de saúde eram responsáveis por mapear as famílias em sua área e acompanhá-las diretamente através de visitas domiciliares. Com base nisso, as autoridades não consideraram mais necessário continuar incentivando a demanda por serviços de saúde, já que o lado da oferta tinha a responsabilidade de garantir que as famílias tivessem acesso a esses serviços. Os resultados dessa mudança ainda precisam ser avaliados; no entanto, recomenda-se que esse tipo de decisão seja baseado em uma análise dos mecanismos com melhores custo-benefício para atingir os objetivos estabelecidos e que os resultados sejam monitorados” (BID, 2017: 37).
 Bahamas	“Nas Bahamas, foi feito um esforço para definir corresponsabilidades relevantes durante a fase de concepção do programa. Em termos de saúde, a cobertura de imunização e os serviços preventivos de saúde para crianças e mulheres grávidas são virtualmente universais; no entanto, a obesidade infantil foi identificada como um problema muito sério. Para combater esse problema, o programa desenvolveu uma corresponsabilidade que oferece incentivos aos pais de crianças com um certo peso [com base no peso ideal por idade e estatura] para participar de oficinas de nutrição. É importante ressaltar que a condicionalidade é baseada na participação na oficina, que está sob o controle da família e não no peso da criança” (BID, 2017: 50).
 Jamaica	“A Jamaica está inovando através do uso de uma condicionalidade ligada a um programa de habilidades parentais projetado para impulsionar o desenvolvimento abrangente da primeira infância. Essa iniciativa surgiu por dois motivos. Primeiro, há evidências da eficácia desses programas no desenvolvimento infantil, e há lacunas no desenvolvimento entre crianças de famílias pobres e não pobres (Berinski e Schady, 2015). Segundo, para crianças entre 2 e 5 anos de idade, o programa de transferência de renda condicionada estabeleceu duas visitas anuais de bem-estar como corresponsabilidade, mas o protocolo de atendimento do setor de saúde exigiu apenas uma visita anual. Assim, as famílias eram obrigadas a visitar o centro de saúde mais frequentemente do que o necessário, uma exigência que também colocava pressão sobre o setor da saúde. Como alternativa à segunda visita, um programa piloto está em andamento, no qual os pais devem participar de um programa de habilidades, que inclui sessões em grupo e visitas domiciliares. Isso representa um dos primeiros esforços para encontrar sinergias entre os programas de transferência de renda condicionada e os programas de desenvolvimento da primeira infância na região e mostra como as condicionalidades podem ser adaptadas para formar um elo entre os gargalos relevantes, como as lacunas no desenvolvimento infantil” (BID, 2017: 50).

Fonte: BID, 2017

RECORTES DE CONDICIONALIDADES

“Há também a opção de pagamentos diferenciados com base no gênero. No México, a partir do nível secundário, as meninas recebem um pagamento maior. Em contraste, até 2013, o programa da Jamaica pagava transferências maiores para meninos do que para meninas, porque os meninos tinham menores taxas de frequência escolar. Esses exemplos ilustram como as condicionalidades podem responder aos desafios de desenvolvimento de cada país e permitem que o mesmo problema - abandono escolar - afete homens e mulheres de maneira diferente. Em termos de incentivos educacionais, um caso incomum é o da Costa Rica. O “Avancemos” não inclui condições de saúde, e as únicas condicionalidades de educação do programa concentram-se na frequência no nível secundário [...]. Neste caso, o principal objetivo do programa é ‘promover a retenção e recuperação dos estudantes com o objetivo de reduzir a pobreza, prevenir o trabalho infantil e combater a repetência escolar e o abandono escolar no sistema de ensino secundário da Costa Rica’ (Hernández, 2016, 5). Dado este objetivo, mais a frequência quase universal entre as primeiras e as sextas séries e o apoio do National Scholarship Fund para estudantes extremamente pobres nessas mesmas séries, o “Avancemos” direcionou seus incentivos para a educação secundária” (BID, 2017: 39).

9. Verificação das condicionalidades

O propósito da verificação é monitorar o cumprimento das condicionalidades e ajustar o pagamento dos benefícios de acordo. O ciclo de verificação de condicionalidade pode ser dividido em três fases:

1. conformidade (período em que os beneficiários cumprem as condicionalidades regularmente),
2. documentação (fase de captura das informações e registro pelo programa), e
3. repercussão (período de pagamento das transferências ou aplicação das consequências do descumprimento (BID, 2017).

A frequência de verificação da conformidade varia de acordo com o tipo de condicionalidade estabelecida pelo programa, podendo ser mensal, trimestral ou anual. As condicionalidades de saúde, por exemplo, normalmente são verificadas em intervalos diferentes (menores) daqueles observados para a frequência escolar. A capacidade de verificação também influi na frequência já que o excesso de informações e transações envolvidas podem sobrecarregar o sistema e os recursos disponíveis fazendo com que intervalos mais longos sejam operacionalmente mais viáveis.

O sistema de verificação serve também para identificar os mais vulneráveis dentro do programa. No geral, os programas de transferência de renda com condicionalidade branda (por ex. o Bolsa Família que entende a condicionalidade como um estímulo ao direito de cidadania) buscam encorajar e auxiliar as famílias a permanecerem no programa, por isso existem vários mecanismos de apoio disponíveis para as famílias (IPEA, 2013).

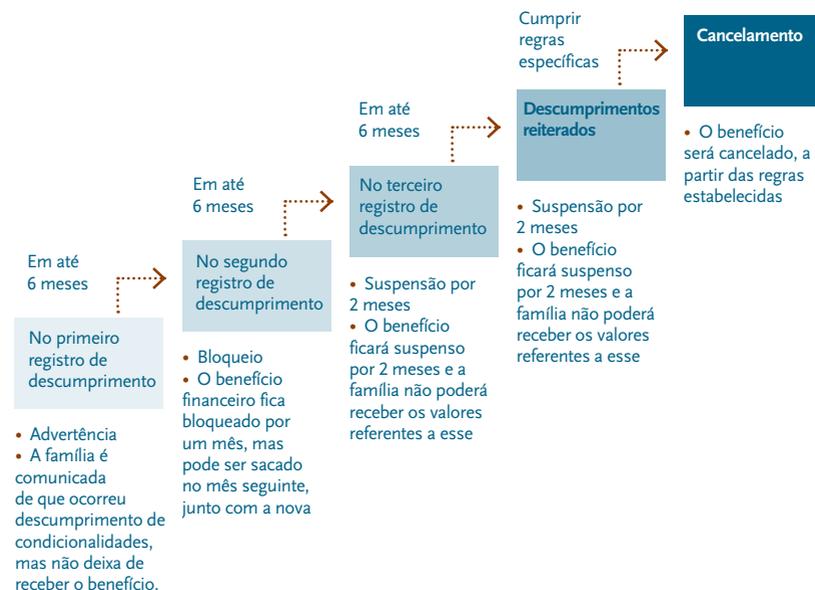
Em alguns casos, o não cumprimento das condicionalidades é tomado como um indicador de vulnerabilidade e da necessidade de atenção e não estritamente como uma forma de punição. Mais do que punir, a verificação pode ser usada como um sistema de alerta apontando para as famílias e/ou beneficiários, que mesmo recebendo as transferências, ainda enfrentam algum tipo de obstáculo (e não necessariamente falta de vontade) para cumprir as condicionalidades. Também há os programas que optam por implementar um sistema de condicionalidades forte (como o Prospera – ver descrição de caso na seção B) onde a preocupação central é o desenvolvimento humano da população pobre (IPEA, 2013).

USO DAS CONDICIONALIDADES EM PROGRAMAS NA ÁFRICA SUBSAARIANA

“Os programas de transferência de renda condicionada na África Subsaariana aplicam condicionalidades e conduzem o monitoramento com um nível de flexibilidade não observado frequentemente fora desta região. Muitos programas de transferência de renda condicionada na África Subsaariana usam condicionalidades “brandas”, que não impõem penalidades pelo não cumprimento. Mesmo em programas que impõem condicionalidades difíceis, a maioria são aplicadas de maneira flexível. Por exemplo, as condicionalidades podem ser aplicadas somente em locais com oferta de infraestrutura adequada ou em áreas que recebam investimentos adicionais. Em alguns casos, apenas os familiares considerados capazes de cumprir as condicionalidades são obrigados a cumprir os requisitos. As condicionalidades são monitoradas com menor frequência do que em outras regiões, e avisos e penalidades de pagamento parcial são frequentemente aplicados quando os beneficiários não estão em conformidade garantindo que famílias necessitadas não sejam inadequadamente desprovidas de seus benefícios. Essa hesitação em cobrar as famílias necessitadas reflete preocupações válidas sobre a capacidade dos beneficiários de cumprir as condicionalidades, a capacidade das instituições de aumentar a oferta de serviços e lidar com o aumento da demanda e a capacidade dos programas de monitorar as condicionalidades” (Garcia & Moore, 2012:6).

No Brasil, por exemplo, o número de suspensões repetidas da família é monitorado e interpretado como uma indicação de que a família está em situação vulnerável, o que desencadeia ações por parte da assistência social (MDS, 2015). O Ministério do Desenvolvimento Social tem procurado fortalecer o apoio ao atendimento de casos antes de bloquear, suspender ou cancelar os benefícios. Esse apoio familiar funciona como uma assistência social focada na família em questão (fornecida pela gestão municipal) que se encontra mais socialmente vulnerável, em especial aquelas em desacordo com as condicionalidades do programa. A intenção é compreender as razões que levaram ao descumprimento e auxiliar a família a melhorar sua situação.

Progressão dos efeitos de descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família (Brasil)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

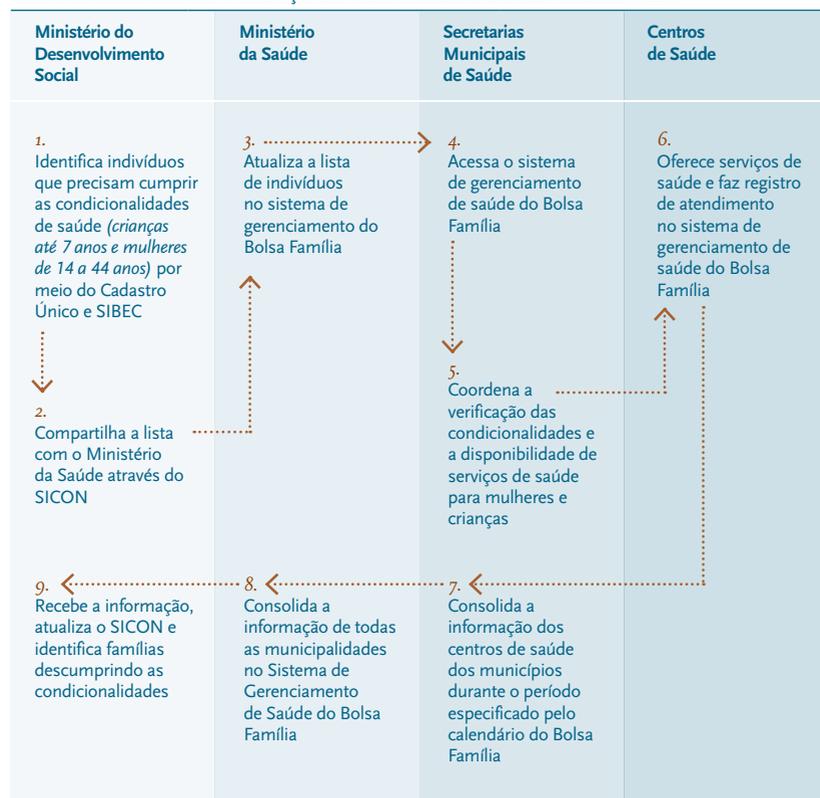
Conforme demonstrado no esquema acima, na primeira ocorrência, o beneficiário que não estiver em conformidade receberá uma advertência (notificação por escrito) de não cumprimento e poderá ser visitado por um assistente social para ver se há um problema não relacionado a transferência a ser resolvido. Apenas em uma terceira ocasião consecutiva de descumprimento o benefício será “bloqueado” por 2 meses (MDS, 2015). A figura a seguir mostra as etapas do processo de verificação das condicionalidades de saúde do Bolsa Família e quais ações ficam a cargo de cada ator envolvido na implementação.

É válido mencionar a questão das chamadas “portas de saída” – é a saída espontânea dos beneficiários após conseguirem gerar renda suficiente para saírem da situação de pobreza de forma sustentável e autônoma de preferência criando um vínculo de acesso e uso dos serviços públicos visados pelas condicionalidades, com as crianças na escola e acessando serviços de saúde – dos programas de transferência de renda.

A permanência dos beneficiários deveria ser transitória, porém se o foco e o objetivo do programa é reduzir a pobreza e ao mesmo tempo aumentar o investimento em capital humano essa permanência pode ser mais extensa dependendo do contexto socioeconômico local e do desenho do programa.

Como veremos mais à frente, evidências mostram que o período de permanência pode impactar na eficácia do cumprimento do objetivo principal do programa. Quanto mais segurança econômica as famílias receberem, melhor será o impacto no desenvolvimento do capital humano das crianças. Lembrando que elas são o público prioritário dessas transferências. Segundo os especialistas, as portas de saída deveriam focar em ações complementares de proteção e promoção social (relacionados à inserção laboral e à geração de renda, por exemplo), “assim, concluir a participação nos [programas de transferência de renda] deveria significar a superação da pobreza e a inserção em outros instrumentos não contributivos ou contributivos de proteção social” (IPEA, 2013:390).

Processo de monitoramento e verificação das condicionalidades de saúde do Bolsa Família



Fonte: BID, 2017:44

10. Critérios de elegibilidade

A seleção dos critérios de elegibilidade também deve estar alinhada à finalidade do programa e refletir a prioridade das políticas públicas para combate à pobreza e apoio às populações em situação de vulnerabilidade, particularmente no que se refere ao alcance dos objetivos de desenvolvimento do capital humano do programa e do país como um todo. A literatura aponta que, em geral, é preciso encontrar o equilíbrio entre o tamanho da população alvo e o valor da transferência (BID, 2017; Fiszbein, 2009; ODI, 2016). Como veremos mais à frente, o cálculo do valor da transferência precisa balancear diversas variáveis para garantir a manutenção e sustentabilidade do programa ao longo dos anos e um valor de transferência que seja condizente aos objetivos do programa e contexto local.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os programas de transferência de renda condicionada na América Latina e no Caribe são direcionados a grupos populacionais em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade. Eles selecionam seus beneficiários usando uma combinação de métodos de teste de meios e/ou segmentação geográfica, por categoria e baseado em consultas à comunidade (BID, 2017; Fiszbein, 2009). Mesmo com estes métodos não há uma metodologia de identificação de beneficiários perfeita. Todos os programas lidam com uma parcela de erros de exclusão ou inclusão de beneficiários (ver Box pg. 20 – Erros de inclusão e exclusão).

VALORES CONVENCIONADOS PARA LINHA DA POBREZA E EXTREMA POBREZA EM US\$

A linha de pobreza é o nível mínimo de rendimento considerado necessário para uma pessoa sobreviver em um determinado país. Em outubro de 2015, o Banco Mundial atualizou a linha internacional de pobreza absoluta para US\$ 1,90 por dia, de acordo com o critério de paridade de poder de compra (World Bank, 2018). A ideia da linha internacional de pobreza absoluta é poder comparar de forma consistente os níveis de pobreza em qualquer país. A linha de pobreza convencionalizada tem valores maiores nos países em desenvolvimento com renda média alta (US\$5,50 por dia) do que nos países em desenvolvimento com renda média baixa (US\$ 3,20 por dia).

No Brasil, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) adota, em suas análises, a linha internacional (US\$ 1,90) e da linha para países com renda média-alta (US\$ 5,50) bem como outros critérios como:

1. “linhas construídas a partir de proporções do salário mínimo, tradicionalmente usadas para balizar critérios de inclusão em programas sociais, por exemplo, 1/4 de salário mínimo per capita para conceder o Benefício de Prestação Continuada - BPC; e
2. linhas de referência para concessão do benefício do Bolsa Família, segundo os valores vigentes” (IBGE, 2017:26) estabelecidos e atualizados pelo programa (ver box abaixo).

Ademais, o entendimento de pobreza tem evoluído para um conceito de multidimensionalidade. Atualmente o próprio Banco Mundial já utiliza novos indicadores (não apenas fatores econômicos) para melhor monitorar a incidência da pobreza em diversos países. Dependendo de valores culturais ou contexto regionais, a pobreza pode se dar por escassez de: poder de consumo, acesso à educação, acesso à água potável e saneamento básico, entre outros aspectos (World Bank, 2017).

BOLSA FAMÍLIA – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

O critério de elegibilidade do Bolsa Família é a renda familiar per capita (soma de todas as rendas de todos os membros da família dividida pelo número de membros) informada pelo beneficiário no Cadastro Único. O programa atende famílias que vivem tanto em situação de pobreza e quanto de extrema pobreza. Foi estabelecido um limite de renda para esses dois patamares delimitando o perfil socioeconômico do público atendido pelo programa. Conforme esse critério, são elegíveis para participar do Programa:

1. Todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais;
2. Famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (MDS, 2019).

11. Sistema de benefícios

O pagamento de transferências para famílias e/ou indivíduos é um dos procedimentos operacionais centrais dos programas de transferência de renda. O montante total das transferências a ser recebido pelas famílias participando dos programas reflete, em geral, a somatória de um agregado de benefícios concebidos para motivar a mudança de certos comportamentos ou atitudes das famílias e seus membros. Esses subsídios via de regra possuem características distintas, podendo ser tanto uma quantia fixa ou que varia de acordo com certos aspectos – como o tamanho da família ou a idade das crianças –, alguns estão relacionados a condições específicas – como a frequência escolar – e outros podem variar a frequência dos pagamentos. A totalidade desses subsídios é o que a literatura entende por estrutura ou sistema de benefícios dos programas de transferência de renda (BID, 2017).

Esse sistema de benefícios reflete a grandeza que o programa imputa a cada prática que busca estimular – seja o investimento das famílias em saúde ou na educação das crianças – bem como retrata a capacidade operacional das instituições de alguma forma envolvidas na implementação do programa. Os valores dos benefícios também são relevantes para finalidade redistributiva dos programas. Se um determinado valor da transferência é suficiente para garantir a frequência escolar, mas não suficiente para reduzir o hiato de pobreza, o programa terá falhado em sua meta redistributiva. Por esse motivo, alguns programas adicionam um valor fixo a ser recebido por família ou aumentam o benefício por criança. A revisão da literatura indica que o desenho da estrutura de benefícios pode influir na dimensão dos impactos dos programas de transferência de renda – por exemplo, o valor muito alto ou muito baixo do benefício e tempo de permanência das famílias no programa (ODI, 2016). Entretanto, ainda são necessárias mais pesquisas antes que conclusões definitivas possam ser elaboradas.

12. Valor do benefício

A definição do valor a ser distribuído pelos programas de transferência de renda é baseada em vários critérios que servem como diretrizes. O valor da transferência pode usar como referência as linhas de pobreza e pobreza extrema ou até mesmo o salário mínimo, no entanto, independente de qual a referência ou critério usado, o valor determinado deve ser suficiente para cobrir as necessidades básicas de uma família ou indivíduo.

Um método que também pode ser usado é tentar prever o valor que oportuniza a participação do público que se pretende alcançar, por exemplo a renda que a família perderá, pois as crianças passarão a frequentar a escola ao invés de trabalhar (BID, 2017). Essa abordagem, em contraste com a do valor de referência, tem a vantagem de estar diretamente relacionada aos comportamentos que o programa busca incentivar – como por exemplo a redução do trabalho infantil. Ou seja, este método basearia o valor do benefício próximo ao valor que a criança receberia se estivesse trabalhando. A lógica é que pelo mesmo valor, os pais e a própria criança preferam priorizar a educação ao invés do trabalho (ODI, 2016).

Para além dos critérios técnicos, é essencial considerar os aspectos mais práticos, como restrições orçamentárias, para a sustentabilidade do programa – como no caso de o programa apresentar uma meta de cobertura rigorosa e teto orçamentário predeterminado, o valor e quantidade média de transferências acaba sendo determinado pelas próprias restrições impostas.

Vale destacar ainda a importância do reajuste do valor das transferências para manter o poder de compra dos beneficiários, caso contrário a renda diminuirá gradativamente em termos reais. Podemos usar o caso do México cujo valor das transferências é reajustado semestralmente usando como referência o preço de cestas básicas, que definem a linha da pobreza no programa (BID, 2017).

INGRESO ÉTICO FAMILIAR - IEF (CHILE)

“Uma das estruturas mais complexas é a do IEF do Chile. Sua transferência consiste em oito benefícios organizados em três pilares, de acordo com o tipo de condição a que estão vinculados. Pilar de benefícios de dignidade são transferências incondicionais concedidas a todas as famílias do programa por um período de tempo específico. Em contraste, o pilar dos deveres inclui transferências condicionadas dadas para o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação. Finalmente, as transferências sob o pilar de conquistas são entregues para ações como obtenção de emprego formal ou alto desempenho acadêmico. Esse é um dos elementos mais inovadores do IEF, uma vez que esses bônus buscam recompensar o desempenho além do uso de serviços públicos, como é o caso do pilar de deveres (e a maioria dos programas de transferência de renda condicionada). Além disso, há a complexidade acrescida devido ao fato de cada bônus ter características diferentes (por exemplo, em termos de frequência). Especificamente, as transferências sob o pilar de deveres – aquelas relacionadas à frequência escolar e exames de saúde – são entregues mensalmente, enquanto o subsídio de emprego feminino e o bônus de aproveitamento escolar são pagos anualmente” (BID, 2017, 59).

O Bolsa Família pode ser utilizado como exemplo de um programa que usa a linha de extrema pobreza como referência para os valores de suas transferências. Se a renda de uma determinada família permanecer abaixo da linha da extrema pobreza, mesmo depois de receber os benefícios previstos pelo programa, essa família é elegível para receber uma transferência adicional equivalente à diferença entre a renda familiar e a linha de extrema pobreza (MDS, 2015).

No caso do Bolsa Família, o valor a ser recebido pela família a cada mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no programa. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família está elegível a receber depende da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda total da família beneficiária. Cada família pode coletar até cinco Benefícios Variáveis identificados na tabela abaixo.

Benefícios Bolsa Família	(*valores em janeiro/2019)
Benefício	Critério
Benefício Básico R\$ 89,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00)
Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos. R\$ 41,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
Benefício Variável Vinculado à Gestante R\$ 41,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. São repassadas nove parcelas mensais. O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.
Benefício Variável Vinculado à Nutriz R\$ 41,00	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente R\$ 48,00 (até dois por família)	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes
Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família	<ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 89,00 de renda por pessoa.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

Exemplos de estrutura de benefícios

 Bono de Desarrollo Humano – Equador			
Um benefício fixo por família			
 Bolsa Família – Brasil			
Benefício básico Um benefício fixo por família, apenas para aqueles em pobreza extrema	+	Benefício variável Até cinco benefícios fixo por família para cada criança até 15 anos e para cada mulher grávida ou nutriz	+
		Benefício Variável Vinculado ao Adolescente Até dois benefícios fixo por família para cada adolescente entre 16 e 17 anos	+
		Benefício para Superação da Extrema Pobreza Um benefício por família, o valor varia com base na renda familiar e quão longe a família está de ultrapassar a linha de pobreza extrema	
 Más Familias en Acción – Colômbia			
Saúde		Educação	
Um benefício variável por família com crianças até 7 anos, o valor do benefício é maior em municípios com altas taxas de vulnerabilidade		Um benefício fixo para cada criança em idade pré-escolar para famílias que morem fora de Bogotá	+
		Até três subsídios para cada estudante. O valor de cada bônus dependendo da vulnerabilidade do município de residência do estudante e do ano escolar do estudante	
 Ingreso Ético Familiar – Chile			
Pilar da dignidade	+	Pilar dos deveres	+
Benefício de proteção Um benefício por família, o valor reduz de acordo com o tempo de permanência da família no programa		Subsídio visita criança saudável Um benefício fixo para cada criança até 6 anos que faça os check-ups de saúde	
Transferência de renda básica Um benefício por família, o valor varia com base na renda familiar e quão longe a família está de ultrapassar a linha de pobreza extrema		Subsídio frequência escolar Um benefício fixo para cada criança ou adolescente entre 6 e 18 anos que frequente a escola	
		Bônus de conquista escolar Um bônus para cada estudante entre os top 30% da classe, bônus extra caso esteja entre os 15%	
		Subsídio de emprego feminino Um subsídio para cada mulher trabalhando, o valor diminui quando a renda do trabalho é maior	
		Subsídio de emprego formal Um subsídio que diminui com o tempo para cada pessoa que obter emprego formal	
		Prêmio graduação no ensino médio Bônus único para cada pessoa que se formar no ensino médio	

Em geral, quanto mais complexa a estrutura de benefícios, maior será a demanda sobre a capacidade operacional e exigirá sistemas de informação e verificação mais robustos que deem conta de gerenciar e garantir a implementação correta do programa. Imagine a complexidade de um sistema de benefícios que exige informações atualizadas sobre composição familiar que servirá como base para o cálculo do pagamento dos benefícios conforme as especificidades de cada família (número de filhos, idade, presença de gestantes...) além de integrar informações confiáveis e atualizadas sobre o cumprimento das condicionalidades. Sem essa estrutura bem estabelecida e informações fidedignas e atualizadas, o pagamento dos benefícios de forma correta se torna inviável.

Por isso, a avaliação sobre qual modelo de programa de transferência de renda – com ou sem condicionalidades – é tão fundamental. Programas de transferência de renda condicionada tem um custo operacional muito acima de programas de transferência de renda sem condicionalidades. Acrescente a isso o fato de que esse custo que seria gasto com a parte operacional poderia ser revertido para ou aumentar o número de beneficiários do programa ou aumentar o valor do próprio benefício a ser recebido.

13. Frequência e mecanismos de pagamento

A grande maioria dos programas de transferência de renda condicionada dependem de instituições financeiras (públicas e/ou privadas) para realizar os pagamentos dos benefícios. A possibilidade de usar métodos de pagamento eletrônico facilitou o atendimento às famílias e ampliou a rede de pontos de pagamento garantindo flexibilidade de acesso aos recursos. No entanto, o pagamento dos recursos em áreas rurais ou remotas ainda é um obstáculo à melhoria dos mecanismos de pagamento.

O contexto também influencia no formato do mecanismo de pagamento. Diversos programas de transferência de renda sem condicionalidades implementados na África usam método de pagamento pelo celular, meio de compra muito popular no continente. O aparelho recebe o benefício em forma de crédito que pode ser utilizado em comércios e serviços. É uma forma prática de acesso aos benefícios com a qual os beneficiários já estão familiarizados e que usa uma rede pré-existente, ou seja, não houve necessidade de se estabelecer um mecanismo de pagamento exclusivo para o programa (Garcia & Moore, 2012).

Olhando para os programas da América Latina, a frequência dos pagamentos varia de um para outro. Há programas, como o Bolsa Família (Brasil), cujas transferências são feitas mensalmente, outros como o Más Familias en Acción (Colômbia) e o Prospera (México) são bimestrais. Já o Bono Vida Mejor (Honduras) e o Comunidades Solidárias (El Salvador) fazem pagamentos três vezes ao ano ou menos (BID, 2017).

Uma revisão recente da literatura indica que a frequência de pagamento influencia a eficácia dos programas. Pagamentos frequentes permitem aos beneficiários planejar suas despesas com mais segurança pois sabem que podem contar com aquele recurso mensalmente, ao passo que pagamentos menos frequentes e de maior valor em momentos definidos podem ser um fator decisivo na escolha de fazer um investimento (ODI, 2016; Saavedra e García, 2012).

MECANISMO DE PAGAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA

“A Caixa Econômica Federal é a única instituição que fornece transferências do programa Bolsa Família. Os beneficiários podem coletar transferências em agências bancárias e caixas eletrônicos; no entanto, esses pontos de pagamento ficam aquém das quase 14 milhões de famílias beneficiárias do programa. A primeira estratégia para expandir a rede de pagamento foi incorporar casas lotéricas, que vendem bilhetes de loteria nacionais. No entanto, em alguns casos, o ponto de pagamento mais próximo ainda fica a mais de 100 km das famílias beneficiárias.

Uma das soluções para alcançar os beneficiários que vivem em comunidades ribeirinhas remotas tem sido equipar agências bancárias da Caixa. A primeira vez que essa estratégia foi utilizada foi em 2010, no estado do Amazonas. O barco atende 153 mil pessoas de comunidades ribeirinhas, em sete municípios, ao longo do rio Solimões. O barco percorre 850 km em 23 dias. Com base nessa experiência, a Caixa lançou outros dois bancos flutuantes, um no estado do Pará, onde atende a 400 mil e 200 mil habitantes do Arquipélago de Marajó, e outro no estado da Bahia, onde atende 90 mil pessoas que moram perto de Sobradinho. Outro programa que usa barcos para distribuir transferências é o Juntos, no Peru” (BID, 2017:68).

14. Gestão integrada

A integração de diversos setores (saúde, educação, assistência social, finanças, entre outros) e a coordenação entre os vários atores (nos níveis federal, estadual, municipal e comunitário) atuando em conjunto é um aspecto inerente da implementação de programas de transferência de renda condicionada. Essa estrutura de gestão integrada preza, principalmente, pelos detalhes operacionais assegurando que os beneficiários do programa estejam respeitando as condicionalidades e os critérios de elegibilidade, que o compartilhamento de dados sobre conformidade das condicionalidades seja consistente para geração e pagamento correto dos benefícios dentro do prazo estipulado.

Muitas vezes esses programas são precursores de políticas integradas e atuam como catalisadores desse movimento de integração de políticas públicas e prestação de serviços aos beneficiários (BID, 2017; Fiszbein, 2009). Esse deslocamento em direção à coordenação ou integração de políticas tem duas facetas positivas, maior coordenação dos atores (trazendo agilidade no atendimento dos beneficiários e ao sistema de coleta de informações) e a integração de benefícios (melhor uso dos recursos públicos).

No Brasil, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social assinou um acordo de gestão conjunta com cada município especificando quem é responsável por determinado elemento da administração do Bolsa Família. Ele também determina que estados e municípios priorizem os participantes do Bolsa Família em outros programas administrados e financiados localmente. Assim, induzindo todos estes programas a partilhar, pelo menos parcialmente, de um sistema único contendo informações sobre a população em situação de pobreza e de vulnerabilidade do país (MDS, 2019).

Na Colômbia, os municípios participantes do Más Familias en Acción nomeiam agentes de coordenação cuja função é supervisionar as ações incumbidas aos municípios e se comunicar com os representantes do programa nos níveis nacional e regionais. Contudo, boa parte do trabalho destes agentes consiste em coordenar os diferentes serviços sociais fornecidos pelo município (Fiszbein, 2009).

VINCULAÇÃO COM PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE RENDA E OUTROS PROGRAMAS SOCIAIS

A necessidade de fornecer apoio às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda para que elas possam aumentar sua capacidade de gerar recursos próprios no curto prazo tem sido muito debatida. Por um lado, isso reflete a preocupação dos governos com a participação continuada das famílias no programa por um longo período de tempo – e as implicações de custo que isso acarreta. Por outro lado, demonstra a disposição de complementar os benefícios com intervenções voltadas para a geração de renda. Por fim, mostra que há interesse em promover uma transição bem-sucedida da escola para o trabalho entre os jovens que receberam apoio educacional através de programas de transferência de renda. Vale destacar que um dos objetivos dos programas de transferência de renda é garantir que, no momento apropriado, jovens terão capacidades mínimas para conquistarem oportunidades de trabalho. Contudo, é necessário que tais oportunidades existam ou sejam geradas. Não havendo desenvolvimento econômico e geração de empregos que possam ser acessados por esses jovens, não haverá aumento na autonomia financeira desse público.

Ainda pelos próximos anos, a integração e a coordenação continuarão sendo questões centrais do trabalho de implementação de programas de transferência de renda condicionada em vários países, desde aqueles cujos programas são incipientes até aqueles com programas já instituídos (ODI, 2016).

15. Impactos dos programas de transferência de renda

Há extensa literatura sobre os impactos de programas de transferência de renda para os beneficiários e seus domicílios. Pela heterogeneidade de programas sendo implementados em contextos diversos, há amplos tipos de impactos sendo investigados.

Por vezes, os resultados são ambíguos e indicar uma resposta específica a situações e contextos (sociais, econômicos e culturais) locais e/ou regionais que extrapolam os contornos de um programa de transferência de renda. Uma revisão de estudos de casos de transferência de renda, realizada pelo Overseas Development Institute (ODI, 2016; 2017), apontou uma série de impactos específicos de programas de transferência de renda. Os elementos aqui destacados foram selecionados por serem os principais e mais recorrentes impactos relatados.

Principais impactos das transferências de renda em indivíduos e domicílios

Pobreza monetária

Redução da incidência de pobreza monetária

Como resultado das transferências de renda, o gasto total e o gasto com alimentação das famílias beneficiárias têm aumentado, no entanto isso não se traduz em redução das taxas de pobreza em todos os casos. Isso possivelmente ocorre, pois, certos programas estabelecem valores para as transferências de renda muito baixos (considerando a proporção do hiato de pobreza) e/ou o período de recebimento da transferência não foi suficientemente longo.

Educação

Aumento da frequência escolar, mas nem sempre com melhoria no nível de aprendizagem

As evidências corroboram que a maioria dos programas de transferência de renda descrevem impactos significativos na educação, apontando consistentemente para aumentos no atendimento e na frequência escolar. No entanto, como mencionado anteriormente, apenas o aumento ou regularidade na frequência escolar não garante melhoria nos saldos de aprendizagem a longo prazo. Se por um lado a melhoria da aprendizagem ultrapassa o escopo dos programas de transferência de renda (já que aprendizagem está relacionada com a melhoria do ensino e não apenas à frequência escolar), há relatos que os programas têm impactado positivamente em testes de desenvolvimento cognitivo, possivelmente devido à melhoria na alimentação e saúde das crianças atendidas pelos programas. Estes dados ressaltam a importância do investimento na qualidade da educação para obtenção de impactos educacionais de longo prazo.

Saúde e nutrição

Estímulo à utilização de serviços de saúde e melhoria da qualidade e diversidade alimentar, mas há poucas evidências de efeito na altura e no peso de crianças

A transferência tem um papel importante na melhoria dos resultados de saúde e nutrição dos beneficiários em geral. Entretanto, segundo os resultados preliminares nem todos os programas com condicionantes de saúde parecem indicar mudanças significativas nas medidas antropométricas (altura e peso) de crianças – provável indicação de que o crescimento infantil ideal precisa de mais estímulos para além da simples ampliação de visitas a postos de saúde ou melhoria na diversidade alimentar. Novamente, as evidências indicam a necessidade de ações complementares que apoiem e incrementem a qualidade e oferta de serviços de saúde e nutrição visando impactos mais consistentes e duradouros na saúde dos beneficiários no longo prazo. As evidências também apontam para uma melhoria da segurança alimentar em geral (menos famílias pulando refeições ao longo do dia).

Emprego

Redução do trabalho infantil. A maioria dos estudos mostra nenhum efeito ou um efeito positivo sobre os adultos que trabalham, ou seja, não há desestímulo ao trabalho

As evidências indicam que transferências de renda não geram desincentivos ao trabalho de adultos. Ao contrário, para os especialistas, as transferências permitem aos adultos acessarem meios (transporte, canais de comunicação...) que possibilitam a procura por trabalho e, por vezes, até mesmo a migração motivada por oportunidades de trabalho em outras regiões. Ou seja, há um aumento no investimento pela procura de emprego. Soma-se a isso o fato de que os valores dos benefícios estabelecidos pelos programas de transferência de renda não serem altos o suficiente para garantir uma vida confortável aos beneficiários, ele é um complemento para que famílias superem a linha da pobreza convencional por cada programa. Por outro lado, há fortes evidências de que as transferências impactam positivamente na redução do trabalho infantil (ou das horas de trabalho infantil). Segundo a ODI (2017), vale ressaltar que esse impacto é mais percebido na América Latina (onde prevalecem programas de transferência de renda condicionada) do que em outras regiões do mundo.

Entre outros possíveis impactos relacionados ao trabalho estão a mudança de padrões de trabalho – como a transição para o trabalho não agrícola, do trabalho informal para o cultivo da própria terra, a possibilidade de empreender em negócios próprios, a migração entre trabalho informal e formal e a redução da venda de mão-de-obra explorada como atividades com baixíssima remuneração, arriscadas ou degradantes – indicando que os programas de transferência de renda promovem a retomada da dignidade dos beneficiários.

Empoderamento feminino

Aumenta o poder de decisão e de escolha das mulheres, mas nem sempre reduz o abuso emocional

As transferências de renda reduzem o abuso físico de mulheres e aumentam seu poder de decisão. No entanto, em alguns casos, as transferências de renda podem aumentar o abuso emocional (p.

ex: sofrer ameaças, agressões ou insultos verbais e psicológicos...) ou o controle de comportamento das mulheres por parte dos homens. Vale destacar que o simples recebimento da transferência não necessariamente capacita os beneficiários. Mesmo que as mulheres sejam as beneficiárias formais das transferências de renda, a dinâmica de poder baseada em papéis tradicionais de gênero dentro do lar pode determinar quem decide como essa renda será utilizada. Todavia, na grande maioria dos casos (também considerando a alta incidência de mulheres chefes de família principalmente na faixa socioeconômica atendida pelos programas), tem-se registrado aumento do empoderamento feminino. Em geral, há uma melhoria nos indicadores de empoderamento, particularmente nas escolhas das mulheres em relação ao casamento, fertilidade e não participação em atividades sexuais de risco. Isso sugere que as transferências de renda ajudam a abrandar as restrições econômicas que induzem a esses comportamentos. Como tal, as evidências contradizem os argumentos de que as transferências incentivariam o aumento da fertilidade entre as populações atendidas pelo programa.

Poupança e investimento

Podem ajudar a promover a autonomia econômica dos beneficiários

Recursos de desenho e implementação de transferência de renda (ODI, 2016)

Condicionabilidade

Incluir um elemento de condicionabilidade (em termos de uso de serviços de saúde e educação) pode, mas não necessariamente, levar a impactos maiores nessas áreas. Uma boa comunicação sobre a importância da utilização desses serviços é um elemento claramente associado a uma maior aceitação e acesso a esses serviços

Condicionabilidades dizem respeito a fazer transferências subordinadas a certos comportamentos ou ações visando melhorar os resultados relacionadas a essas condições. Contudo, nem sempre as evidências são conclusivas sobre qual aspecto das condicionabilidades acabam gerando os resultados – alguns estudos destacam como a apresentação e boa comunicação incentivando certos comportamentos e percepção dos beneficiários sobre os objetivos pretendidos pelo programa estão associados aos impactos almejados.

Sistema de benefícios

Há fortes evidências mostrando que o tamanho da transferência e a duração de seu recebimento influenciam na evolução em direção aos resultados (objetivos) pretendidos

A calibragem do montante da transferência recebida pelos beneficiários apresenta impactos expressivos nos resultados dos programas. Na maioria das avaliações, os valores dos benefícios estão associados ao alcance dos resultados desejados, ou seja, quanto maior o valor do benefício maior a chance de o programa alcançar seus objetivos – lembrando que o valor

do benefício ainda precisa ser calculado de acordo com os parâmetros de sustentabilidade orçamentária, linha da pobreza convencionada e contexto local. Além disso, há indícios de que tempo e frequência das transferências podem influenciar nos resultados, sendo que o sucesso de um programa pode ser associado tanto à definição do valor do benefício quanto à frequência dos pagamentos e ao tempo de permanência do beneficiário no programa.

Programas complementares e oferta de serviços

Implantar programas complementares com subsídio e treinamento apropriado e ampliar a qualidade e oferta de serviços pode fortalecer os impactos pretendido pelo programa de transferências de renda.

Na literatura revisada, não fica claro se há uma periodicidade específica para os processos de monitoramento e avaliação de impacto desses programas. Contudo, há uma forte evidência da necessidade e aumento do empenho em conduzir processos avaliativos para registro e comparação de resultados. Os especialistas entrevistados também reforçaram a importância de se acompanhar a implementação de um programa desde o princípio traçando uma linha de base e aplicando um processo consistente e periódico de monitoramento e avaliação.

Resumindo, as evidências corroboram que as transferências de renda são poderosos instrumentos de política pública e de combate à pobreza trazendo amplos benefícios para os beneficiários e contribuem para a entrega dos resultados que os formuladores de políticas pretendem alcançar. Contudo, o sucesso desses programas também está condicionado a uma série de fatores, como qualidade e a disponibilidade de serviços públicos, a implementação de ações complementares, as normas sociais vigentes (contexto) e o nível de capital humano.

ENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

“Os programas na África Subsaariana muitas vezes dependem mais do envolvimento das comunidades do que observado em outras regiões do mundo. As comunidades estão envolvidas na identificação e seleção de potenciais beneficiários, coletando dados, verificando informações sobre os beneficiários, distribuindo dinheiro, monitorando o uso de dinheiro dos beneficiários (mesmo em transferências incondicionais) e tratando de queixas e conflitos. Esse envolvimento extensivo da comunidade geralmente é motivado por limitações de capacidade nos órgãos de implementação dos programas. Embora o envolvimento da comunidade possa suscitar novas preocupações sobre a gestão das transferências de renda, ele tem sido indispensável para os programas na África Subsaariana. Quando corretamente gerenciado, o envolvimento da comunidade pode reduzir os custos, melhorar a implementação e ajudar a sustentar sistemas tradicionais de apoio enfraquecidos pela pressão constante e por um ambiente em mudança. Como as comunidades podem às vezes ser uma fonte de exclusão e discriminação de indivíduos não favorecidos pelas autoridades tradicionalmente no poder, o envolvimento da comunidade precisa ser monitorado apropriadamente para garantir que abusos não ocorram” (Garcia & Moore, 2012:5).

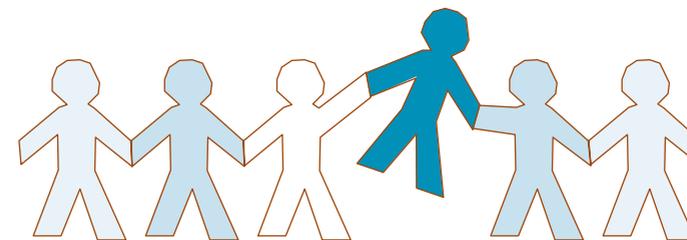
TENDÊNCIAS: FUTURO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Participação de beneficiários

Além dos resultados geralmente positivos há também um consenso crescente entre analistas e implementadores de programas de que os impactos positivos das transferências de renda poderiam ser ainda mais aprimorados ao se prestar mais atenção às percepções e experiências dos beneficiários na participação nos programas de transferência de renda (DFID, 2011). Essa linha de pensamento sustenta o recente interesse de doadores e governos em maior participação dos beneficiários em processos de monitoramento e avaliação de programas como um meio de fortalecer a eficácia dos programas e as relações Estado-cidadão (DFID, 2011).

Fim das condicionalidades

Os especialistas entrevistados para este estudo apontaram que o futuro dos programas de transferência de renda caminha para o fim das condicionalidades. Além de serem custosas financeiramente ao programa (verba que poderia ser direcionada para atender mais beneficiários ou aumentar o valor das transferências) há grande demanda de pessoal dedicado exclusivamente ao acompanhamento e verificação das conformidades. Essa tendência torna-se ainda mais relevante perante estudos que indicam a proximidade de resultados de programas com e sem condicionalidades.



Casos de
transferência de
renda no mundo





Programa Bolsa Família

Como visto anteriormente, o Bolsa Família, criado em 2003, é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres em todos os municípios brasileiros. O público foco do programa são famílias extremamente pobres (com renda per capita mensal de até R\$ 89,00) e famílias pobres (com renda per capita mensal entre R\$ 89,01 até R\$ 178,00). Ao ingressarem no programa, as famílias passam a receber o benefício mensalmente e, como contrapartida, cumprem as condicionalidades estabelecidas pelo programa nas áreas de saúde e educação. O Cadastro Único para Programas Sociais é o instrumento que reúne informações socioeconômicas de mais de 26 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, quase um terço da população brasileira. É a porta de entrada para diversos programas sociais implementado pelos governos federal, estadual e municipal.

O Bolsa Família unificou a gestão e execução de outros quatro programas de transferência de renda que existiam antes de 2003 (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação), porém com baixa cobertura e atuando de forma sobreposta (Sergei e Sátyro, 2009).

CADASTRO ÚNICO (BRASIL)

“O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras [...] principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas. A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único” (MDS, 2015).

Ao unificar as distintas bases de dados aumentando a capacidade de cadastramento e processamento, o Cadastro Único também permitiu a fiscalização de informações ao cruzar diferentes bases de dados como não havia em programas sociais até então. Segundo o IPEA, o programa “conseguiu legitimidade atuando em diversas frentes, como medidas de transparência pública dos beneficiados, apoio irrestrito a fiscalizações de órgãos de controle interno e externo, realização e publicização de auditorias do CadÚnico e do Bolsa Família e parcerias com os ministérios públicos estadual e federal” (IPEA, 2013:412).

BOLSA FAMÍLIA EM NÚMEROS

26.913.731 famílias

Em 2018 – quase um terço da população brasileira – estavam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 73.635.046 pessoas cadastradas (quase um terço da população brasileira) (Relatório SAGI, 2019)

14.142.764 famílias,

em torno de 38 milhões de brasileiros, em dezembro de 2018, receberam benefícios com valor médio de R\$ 186,78 (Relatório SAGI, 2019)

0,5% do PIB brasileiro

Custo anual aproximado do orçamento do Bolsa Família (IPEA, 2013)

83% das despesas

com benefícios contemplam 40% dos beneficiários com menor renda. Segundo relatório da OCDE, (OCDE, 2018) sendo a única transferência (gasto público) que chega efetivamente à população em situação de pobreza.

Gestão Integrada - Atribuições de cada nível de governo

A gestão do Bolsa Família é integrada e descentralizada, ou seja, os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) têm atribuições em sua execução (MDS, 2015):

Em nível federal – o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o encarregado pelo programa e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos. O MDS também estimula o aprimoramento da gestão descentralizada por meio de repasse de recursos financeiros aos estados e municípios. Esse repasse está condicionado ao bom desempenho da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único (calculado pelo Índice de Gestão Descentralizada – IGD).

Em nível municipal – Aos municípios cabe a gestão local do Bolsa Família e têm as atribuições de “articulação com as áreas de educação, saúde — no acompanhamento das condicionalidades — e com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias; gestão de benefícios; execução dos recursos financeiros (IGD-M); acompanhamento e fiscalização das ações; e fortalecimento do controle e da participação social. Como a função de cadastramento das famílias também fica a cargo dos municípios, via de regra a gestão do Bolsa Família e a do Cadastro Único estão integradas e sob a responsabilidade de uma mesma área” (MDS, 2015).

Em nível estadual – Já os Estados são responsáveis por apoiar a gestão municipal na “coordenação intersetorial e na articulação para o acompanhamento das condicionalidades; capacitação e apoio técnico aos municípios; execução dos recursos financeiros (IGD-E); e fortalecimento do controle e da participação social” (MDS, 2015).

O funcionamento do Programa depende ainda da atuação de gestores e técnicos de diferentes políticas, em especial das áreas de Assistência Social, Saúde e Educação.

Dados beneficiários Bolsa Família

Total de famílias cadastradas (12/2018)	26.913.731 (aprox. 30% da pop. Brasileira)
Total de pessoas cadastradas (12/2018)	73.635.046
Quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (12/2018)	14.142.764 (aprox. 20% da pop. Brasileira)
Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias (12/2018)	R\$ 2.641.616.078,00
Total de Efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) (sem BV) (até 09/2018)	387.338
Advertências	234.236
Bloqueios	94.519
Suspensões	58.113
Cancelamentos	470
Total de Efeitos por descumprimento de condicionalidades (BV) (16 e 17 anos) (até 09/2018)	113.139
Advertências	58.507
Bloqueios	29.205
Suspensões	25.289
Cancelamentos	138

Fonte: Relatório de Informações Sociais, dez/2018

Dados de verificação das condicionalidades (até 1º. Semestre 2018)

	Público	Público acompanhado	Público com perfil para acompanhamento
Frequência escolar			
Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos	10.657.833	alunos acompanhados (90,8%)	11.741.307 alunos
Jovens entre 16 e 17 anos	1.996.011	jovens acompanhados (81%)	2.462.959 jovens
Saúde			
Famílias	8.897.419	famílias (77,2%)	11.531.708 famílias

Fonte: Relatório de Informações Sociais, dez/2018

Os dados expostos nas tabelas ao lado demonstram o baixo número de famílias em não conformidade com as condicionalidades do programa. Impressiona, especialmente, o dado de cancelamento de benefícios considerando o total de pessoas e famílias atendidas.

O Ministério da Saúde é o órgão responsável por monitorar o cumprimento das condicionalidades de saúde e repassar as informações para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e encarregada pela gestão e operacionalização da Estratégia Bolsa Família (ESF). Da mesma forma, o Ministério da Educação é o responsável pelo levantamento do cumprimento das condicionalidades dessa área.



Programa Bolsa Família

Local	Brasil
Ano de criação	2003
Tipo	Programa de transferência de renda condicionada - abrangência nacional
Objetivo	Contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil
Fonte de recursos	Público
Crítérios	Atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Foi utilizado um limite de renda para definir esses dois patamares. Assim, podem fazer parte do Programa: <ul style="list-style-type: none"> • Todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais; • Famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.
Condicionantes	Objetivo de reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social.
Público atendido / Beneficiários	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza
Número de beneficiários	14.142.764 famílias (dezembro 2018) - (aprox. 20% da pop. Brasileira)
Valor do Benefício	Variável de acordo com perfil familiar, com valor médio de R\$ 186,78 por família – pagos mensalmente
Mecanismo de pagamento	Cartão Bolsa Família - principal meio de saque dos benefícios. É um cartão de débito com o qual as famílias podem sacar os benefícios em lotéricas, agências e caixas eletrônicos da Caixa.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

México

Programa Prospera

O objetivo do Prospera é “contribuir para o fortalecimento do efetivo cumprimento dos direitos sociais que potencializam as pessoas que vivem na pobreza, por meio de ações que ampliem suas capacidades em alimentação, saúde e educação, e melhorem seu acesso a outras dimensões de bem-estar” (Prospera, 2019), especialmente em contextos altamente marginalizados no México.

Por ter sido um dos primeiros países a implantar um programa de transferência de renda em grande escala, o México conseguiu ao longo dos anos consolidar seus processos operacionais ao mesmo tempo em que adaptou o desenho dos programas ao contexto dinâmico da pobreza. O Prospera é uma continuidade e expansão de dois programas predecessores: o Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades e o Programa de Educação, Saúde e Nutrição (Progresa), que entraram em vigor em 2002 e 1997, respectivamente (Lárraga, 2016).

DESENHO DO PROGRAMA & LINHAS DE AÇÃO

“O programa tem 3 componentes e 4 linhas de ação definidas para atingir seu objetivo. Os componentes são:

1. nutrição, ‘através de benefícios financeiros diretos para as famílias beneficiárias contribuir para a melhoria do volume, qualidade e diversidade dos alimentos que comem’;
2. saúde, ‘por meio de ações de promoção da saúde e prevenção de doenças, além de direcionar o acesso a serviços de saúde de qualidade’; e
3. educação, ‘por meio de uma cobertura educacional maior, concedendo subsídios para incentivar a retenção e progressão escolar’ (SEDESOL, 2014a: 4).

As linhas de ação da Prospera são as seguintes:

1. inclusão produtiva, que ‘fornece informações e assessoria para que os membros das famílias no programa tenham acesso prioritário aos benefícios de programas destinados a fomentar a produção e gerar renda’;
2. inserção no mercado de trabalho que ‘por meio de acordos institucionais de coordenação busca melhorar o acesso dos membros dos domicílios atendidos pelo programa a atividades ou programas de treinamento ou emprego que permitam sua inserção favorável no mercado de trabalho formal’;
3. inclusão financeira, ‘dando acesso prioritário aos beneficiários do programa a serviços financeiros, como educação financeira, poupança, seguro de vida e crédito’; e
4. inclusão social, ‘por meio de ações de coordenação interinstitucional, será dado acesso prioritário aos membros das casas atendidas a programas que facilitem o acesso aos direitos sociais’ (SEDESOL, 2014a: 4-5)” (Lárraga, 2016:7).”

Público atendido (Beneficiários)

Os beneficiários do programa são os domicílios com renda per capita estimada inferior ao mínimo necessário para adquirir a cesta básica (usada como referência da linha da pobreza) e cujas condições socioeconômicas dificultam o desenvolvimento de seus membros em termos de nutrição, saúde e educação (Prospera, 2019).

Para determinar a elegibilidade das famílias, o México aplica um teste de meios de proxy, usando como referência dados coletados em um censo nacional. Uma vez aceitas no programa, as famílias precisam cumprir as condicionalidades relacionadas à saúde e à educação, cuja conformidade é verificada a cada dois meses. O pagamento de benefícios é realizado em um período de dois meses por meio de pontos de pagamento (BID, 2017).

Condicionalidades

Como exemplo de uma variação do sistema de condicionalidades, no México as famílias também assumem o compromisso de enviar para a escola todas as crianças em idade escolar. No entanto, os pagamentos dos benefícios são diferenciados pela série aumentando conforme a criança avança na escola. Se a criança repete um ano, o benefício é suspenso até que ela seja aprovada para passar de ano. Também há uma diferenciação por gênero a partir do nível secundário, as meninas passam a receber um benefício maior como forma de estimular aumento da escolarização de meninas (BID, 2017).

O México também possui um sistema mais rígido de penalidades no caso de não conformidade das condicionalidades. Como exemplo, a falha em cumprir da condicionalidade de saúde pode levar a uma suspensão total do apoio familiar (BID, 2017). Em outras palavras, havendo o descumprimento sistemático das condicionalidades de saúde (exigido de todos os membros da família) pode levar à suspensão dos benefícios até mesmo para jovens que estejam cumprindo com a condicionalidade de frequência escolar.

Como um exemplo de impacto, o Prospera de três a cinco anos após o início de sua implementação já era possível identificar que os anos de escolaridade aumentaram de seis meses a um ano (BID, 2017).

Local	México
Ano de criação	2014 (porém é continuidade de outros programas de transferência de renda condicionada sendo implementados desde 1997)
Tipo	Programa de transferência de renda condicionada - abrangência nacional
Objetivo	Contribuir para o fortalecimento do efetivo cumprimento dos direitos sociais de pessoas em situação de pobreza, ampliar seu capital social em alimentação, saúde e educação e melhorar seu acesso a outras dimensões de bem-estar
Fonte de recursos	Público
Crítérios	Domicílios com renda per capita estimada menor que o necessário para adquirir a cesta básica e sem condições socioeconômicas para desenvolvimento de seus membros em termos de nutrição, saúde e educação
Condicionantes	Relacionadas à saúde e à educação, cuja conformidade é verificada a cada dois meses
Público atendido / Beneficiários	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza
Número de beneficiários	6.121.125 famílias (2014)
Valor do Benefício	Pago bimestralmente
Mecanismo de pagamento	Pagamento em dinheiro ou via depósito bancário direto na conta do beneficiário ambos realizados em postos de pagamento

Fonte: Prospera, 2019 e BID, 2017



Austrália

Conta de Benefícios Aborígenes e redistribuição de royalties da mineração

Na Austrália foi construído um modelo de gestão territorial que prevê um sistema de transferência de renda para populações tradicionais cujo objetivo básico é a redistribuição da renda arrecadada via impostos pagos por corporações que operam em territórios aborígenes. A Lei dos Direitos às Terras Aborígenes (Território do Norte) de 1976 foi a primeira tentativa do governo australiano de reconhecer legalmente o sistema aborígene de propriedade da terra. A legislação prevê estruturas e procedimentos para que os povos aborígenes reivindiquem, mantenham e gerenciem suas terras tradicionais, inclusive o controle do acesso à terra para mineração ou qualquer outra forma de empreendimento na região.

Elegibilidade

Voltado para a população aborígene australiana que reside em terras tradicionais reconhecidas legalmente na Austrália.

Estrutura do programa

O modelo de gestão territorial das populações tradicionais australianas possui uma estrutura complexa composta por diversas instâncias de deliberação e decisão: o Land Council (ou Conselho do Território), que faz a intermediação com as comunidades tradicionais, os Traditional Owners (ou proprietários da terra) e o Land Trust (figura jurídica que formaliza as decisões tomadas em nome dos proprietários da terra) (Territórios Sustentáveis; CLC). A figura abaixo ilustra o fluxo e as relações dessa estrutura.

Alocações de royalties pela exploração de terras tradicionais

Após passar pelo processo de consulta ao Conselho do Território e a concessão de mineração ser aprovada em terras aborígenes, a empresa de mineração paga royalties sobre o valor dos minérios extraídos para o órgão apropriado do governo australiano, que posteriormente paga o valor da receita consolidada equivalente a esses royalties para a Conta de Benefícios Aborígenes (ABA). Esse dinheiro é chamado de 'equivalentes de royalty da mineração'. Vale sublinhar que a comunidade também têm o direito de negociar com as empresas para receberem pagamentos além dos royalties estabelecidos por lei.

A Conta de Benefícios Aborígenes distribui esses fundos de três maneiras (AusAid, 2008):

- “Como pagamentos a proprietários tradicionais e outros povos aborígenes que vivem em áreas afetadas pela mineração;
- Como subsídios comunitários (por meio de projetos) para o benefício dos aborígenes que vivem no Território do Norte;
- Como financiamento para Conselhos do Território” (2008, 112).

De acordo com o governo australiano, “originalmente, a distribuição dos royalties via a Conta de Benefícios Aborígenes (estabelecida pela Lei) consistia em: 30% para proprietários tradicionais e outros aborígenes que vivessem em áreas afetadas pela mineração, 30% para subsídio para projetos comunitários e 40% para o Conselho do Território. Essa divisão mostra uma decisão política que tenta estabelecer alguma equidade entre proprietários tradicionais e outros povos aborígenes no Território do Norte. Ele atenua os ganhos inesperados dos proprietários tradicionais e possíveis desequilíbrios econômicos que possam impactar a região. De certa forma, essa fórmula de distribuição da renda também freia o incentivo financeiro para que proprietários tradicionais da terra deem consentimento aos empreendimentos de mineração” (AusAid, 2008:113).

Em 2006, foi realizada uma alteração na fórmula de divisão dos royalties alterando apenas o cálculo do financiamento direcionado ao Conselho do Território, que passa a ser definido pelo governo com base no planejamento e estimativas orçamentárias apresentadas pelos próprios Conselhos (AusAid, 2008). Havendo recursos sobressalentes, fica a cargo do governo decidir como eles serão empenhados de acordo com os interesses da comunidade tradicional.

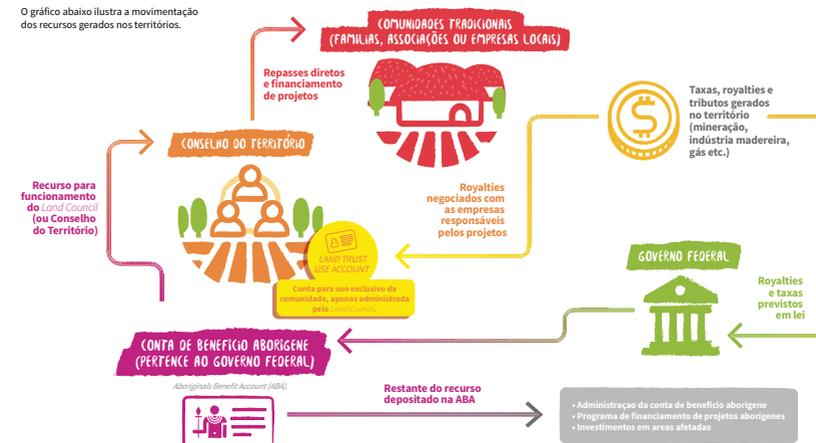
A justificativa para essa alteração na lei foi de retirar “qualquer incentivo que os Conselhos do Território tivessem para advogar a favor de empreendimentos de mineração (ou de outro tipo com alto potencial de lucro) removendo a conexão direta entre o financiamento do conselho e os pagamentos de royalties” (AusAid, 2008:113). Vale mencionar que a confiança entre esses atores é fundamental para a eficiência e viabilidade das negociações e para implementação do empreendimento nas terras aborígenes. A perda da confiança entre Conselho e proprietários da terra criaria empecilhos para futuros empreendimentos na região, o que prejudicaria não apenas as relações comunitárias, mas também a fonte de renda para os territórios e para o próprio governo australiano que tem interesse em promover sua economia e negócios.

No mais, os recursos da Conta de Benefícios Aborígenes são pagos em benefícios aos proprietários tradicionais e outros habitantes aborígenes que vivem em regiões afetadas pela mineração. A operacionalização desses fundos é realizada de forma que esses benefícios são direcionados aos Conselhos do Território, que por sua vez os repassa às associações que recebem os royalties. Essas associações também são responsáveis por receber o pagamento de acordos negociados para além dos royalties. Em geral, essas associações investem uma parte dos fundos e repassam o remanescente para subcomitês responsáveis pela distribuição desses recursos para projetos comunitários ou indivíduos. Se houver outros ganhos dos proprietários tradicionais com origem em empreendimentos não relacionados à mineração, o processo será conduzido de forma semelhante (AusAid, 2008).

Já a destinação de subsídios via projetos é realizada por meio de apresentação de propostas a um edital aberto pelo governo australiano que realiza a seleção de acordo com os critérios pré-definidos e em uma variedade de temas, desde que sejam orientados para a comunidade aborígene e de preferência cuja organização implementadora também seja controlada por um membro da comunidade tradicional (DPMC).

Estrutura do programa de redistribuição de renda para populações tradicionais na Austrália

O gráfico abaixo ilustra a movimentação dos recursos gerados nos territórios.



Fonte: Territórios Sustentáveis

CONSELHO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

O Conselho do Território Central (Central Land Council) é uma instituição intermediária para a população tradicional australiana na Austrália Central. O Conselho do Território é um dos quatro conselhos territoriais aborígenes, estabelecido sob a Lei dos Direitos da Terra Aborígene de 1976. Propostas que exigem consultas formais e negociação de acordos de uso da terra podem vir de várias indústrias e não apenas da mineração, como turismo, horticultura, trabalho com jovens, produção de energia e serviços locais, por exemplo.

“O mandato do Conselho do Território é fornecer serviços de assessoria e apoio; não tem autoridade para fazer negócios em nome de proprietários de terras. Em vez disso, a autoridade decisória recai sobre os Land Trusts, que atuam independentemente do Conselho do Território. Esses fundos são administrados pelos proprietários e as decisões sobre as transações de terra são feitas com base no princípio do consentimento informado entre os proprietários. O papel do Conselho do Território é assegurar que os proprietários de terras estejam plenamente cientes das consequências de qualquer acordo de uso da terra e das opções disponíveis para eles.

O Conselho do Território tem especialistas que os proprietários de terras podem convocar, incluindo assessores jurídicos, empresariais, ambientais e culturais. As responsabilidades do conselho incluem:

1. Averiguar e expressar os desejos dos povos aborígenes que vivem na área do Conselho de terras quanto à gestão de terras aborígenes nessa área
2. Proteger os interesses dos proprietários tradicionais e outros aborígenes interessados na terra aborígene na área
3. Consultar os proprietários tradicionais e outros aborígenes interessados em terras aborígenes na área sobre qualquer proposta de uso daquela terra (ou seja, assegurar que o princípio de consentimento livre, prévio e informado seja aplicado)
4. Ajudar os aborígenes da área do conselho de terra a realizar atividades comerciais (incluindo o desenvolvimento de recursos, fornecimento de instalações turísticas e atividades agrícolas)
5. Ajudar na proteção de locais sagrados
6. Ajudar os aborígenes a fazer reivindicações de terras tradicionais” (Ausaid, 2008:47).



Conta de Benefícios Aborígenes

Local	Austrália
Ano de criação	1976 (Aboriginal Land Rights Act)
Tipo	Transferência de renda não condicionada
Objetivo	Redistribuição de renda – royalties arrecadados pela exploração da terra pela mineração é pago para as populações tradicionais donas das terras
Fonte de recursos	Privado (royalties)
Crítérios	Proprietários tradicionais da terra e outros aborígenes que vivem em áreas afetadas pela mineração
Condicionantes	n/a
Público atendido / Beneficiários	População aborígene australiana
Número de beneficiários	n/a
Valor do Benefício	Variável
Mecanismo de pagamento	Fundos da Conta de Benefícios Aborígenes. Interessados apresentam projetos com objetivo específico ao Fundo para solicitar apoio financeiro à sua execução.

Fonte: CLC e AusAid, 2008



Fundo Permanente do Alasca (Alaska Permanent Fund) e Redistribuição de royalties do petróleo

O Fundo Permanente do Alasca é um fundo de investimento estatal estabelecido usando as receitas do petróleo. Desde 1982, ela distribui um dividendo anual para todos (homens, mulheres e crianças) que vivem no Alasca. É um programa de transferência de renda não condicionada e universal, o único desse tipo a ser implementado nos Estados Unidos (ADR, 2019).

Elegibilidade

Para ser elegível, o beneficiário deve ter sido residente no Alasca durante todo o ano anterior à data de solicitação de recebimento do dividendo e declarar que pretende permanecer como residente no Alasca por tempo indeterminado no momento da solicitação. Caso o indivíduo tenha sido condenado por um crime (no ano anterior) ele perde a elegibilidade ao benefício. Por outro lado, refugiados e asilados, com documentação legalizada e moradores do Alasca também são elegíveis a receber os dividendos. Crianças são elegíveis para receber o dividendo desde que tenha um representante legal residente no Alasca (ADR, 2019).

Estrutura do programa

O Fundo Permanente é administrado por suas seções: Divisão de Dividendos do Fundo Permanente do Departamento de Receitas e a Corporação do Fundo Permanente. A Divisão de Dividendos do Fundo Permanente do Departamento de Receitas do Alasca é responsável por determinar a elegibilidade do solicitante para a distribuição do dividendo anual pago aos residentes do Alasca a partir das receitas resultantes do lucro originado pelo investimento de royalties da exploração de minerais no estado. A Corporação do Fundo Permanente do Alasca é a agência estatal responsável por gerir o investimento ligado ao fundo – um portfólio de US\$ 64 bilhões investidos em ações públicas, renda fixa, imóveis, infraestrutura, entre outros (APFC, 2019).

O cálculo do dividendo é baseado no número de candidatos elegíveis no Alasca pelo montante resultante do rendimento de um ano do fundo e metade do lucro líquido calculado pela média dos cinco últimos anos fiscais. Também são amortizados do Fundo os custos com as obrigações de dividendo do ano anterior, as despesas de operação do Fundo em si e outras dotações do programa da agência estatal (APFC, 2019).

Sumário dos Pedidos e Pagamentos de Dividendo (2010 – 2017)

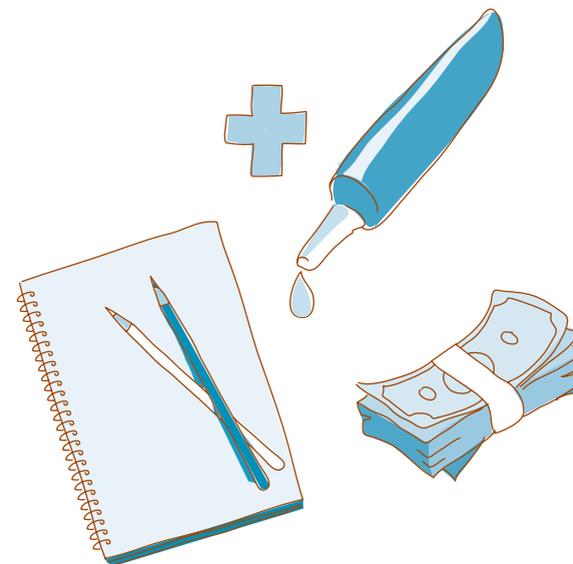
Ano do dividendo	População do estado	Pedidos recebidos	Pedidos concedidos	Valor do dividendo (US\$)	Mudança de %	Quantia Total Desembolsada (US\$)
2017		670,706	615,590	1,100.00	7.6%	673,794,327.64
2016	739,828	674,939	638,178	1,022.00	-50.7%	651,529,880.18
2015	737,625	678,308	641,561	2,072.00	10.0%	1,328,486,801.61
2014	735,601	676,467	637,289	1,884.00	109.3%	1,200,102,623.86
2013	736,399	672,603	634,366	900.00	2.5%	570,565,519.70
2012	732,298	679,633	641,644	878.00	-25.2%	563,061,712.69
2011	722,190	677,888	644,959	1,174.00	-8.4%	759,218,504.22
2010	710,231	670,399	637,873	1,281.00	-1.8%	816,745,191.17

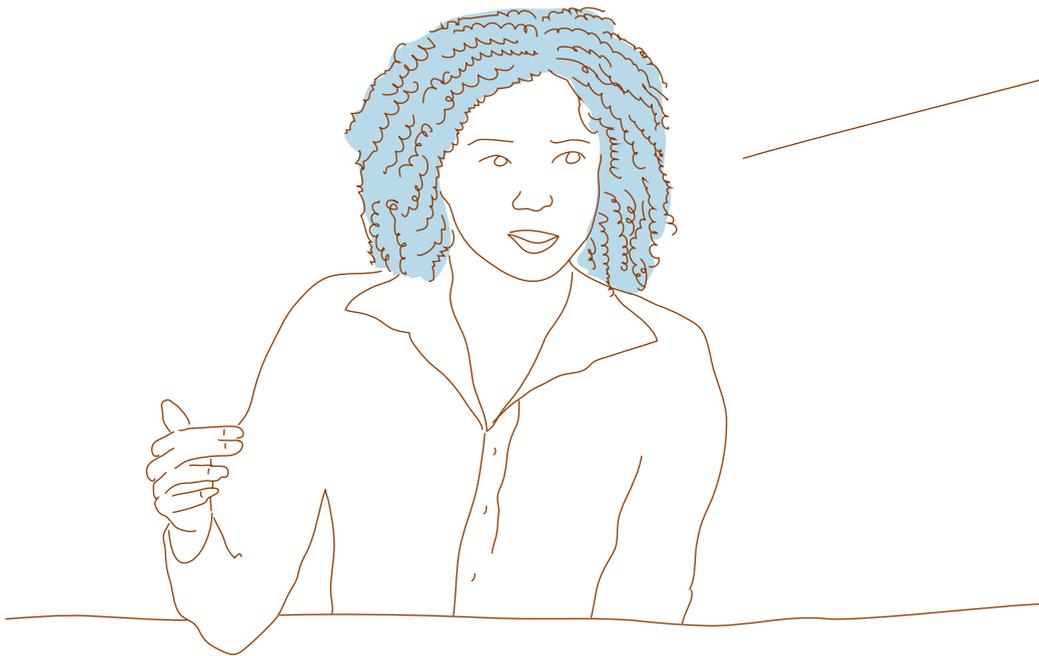
Fonte: Alaska Department of Revenue, Permanent Fund Dividend Division
<https://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>



Fundo Permanente do Alasca (Alaska Permanent Fund)

Local	Estado do Alasca (Estados Unidos)
Ano de criação	1982
Tipo	Programa de transferência de renda básica e universal
Objetivo	Redistribuição de renda
Fonte de recursos	Público (dividendo do portfólio de investimentos do Fundo)
Crítérios	Ser morador do Alasca durante todo o ano anterior à data de solicitação de recebimento do dividendo e declarar permanecer como residente no Alasca por tempo indeterminado no momento da solicitação
Condicionantes	Sem condicionalidades
Público atendido / Beneficiários	Moradores do Estado do Alasca, EUA
Número de beneficiários	615,590 (2017) – aprox. 84% da população do Alasca
Valor do Benefício	Variável (US\$ 1,100.00 em 2018) – pago anualmente
Mecanismo de pagamento	O pagamento do benefício é realizado por depósito direto na conta bancária identificada pelo beneficiário





Considerações sobre a
implementação de um
programa de transferência
de renda em contexto local

Diante das características e especificidades de programas de transferência de renda apontadas acima e observando a experiência dos casos levantados, seguem alguns apontamentos sobre a implementação de um programa de transferência de renda em um contexto local.

1. Definir o objetivo principal do programa

O primeiro passo necessário é definir qual será o objetivo principal do programa. Seria um programa voltado para a redução da pobreza ou com fins redistributivos? Como já vimos, essa definição pode impactar de forma contundente o formato e modelo do programa a ser implementado. O objetivo deve estar alinhado ao contexto local e às necessidades da população. Num programa local, esse objetivo pode ser elaborado em conjunto com os próprios moradores usando métodos de consulta à comunidade.

2. Formato do programa de transferência de renda – Com ou sem condicionalidade

A discussão sobre a adoção de condicionalidades ou não é de extrema importância para um programa de contexto local. Primeiro porque as condicionalidades vêm com um alto custo financeiro atrelado ao sistema de verificação. Desenhar um programa com um objetivo bem traçado, público atendido delimitado e de acordo com as possibilidades e recursos financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis é essencial para que esses recursos sejam bem aplicados e não desperdiçados. Se o foco do programa for redistribuição da renda, por exemplo, qual seria o papel de se impor condicionalidades aos beneficiários? Fazer uma leitura das necessidades e características locais é imprescindível para o sucesso do programa.

Outro ponto a se considerar é o financiador do programa. Um programa bancado por um financiador privado (ou pelos dividendos de um investimento, como no caso do Fundo Permanente do Alasca) também influencia no formato do programa. Por não ser uma política pública bancada por um orçamento público (e todas as suas regras e restrições), esse programa tem a vantagem de ser mais maleável quanto à sua construção, por exemplo não precisará arcar com certos custos políticos para viabilizar sua implementação. Ele pode ser um programa muito mais focalizado às necessidades e características da população local.

3. Definição do público atendido (Beneficiários) – Critérios de elegibilidade do programa

Apesar do programa ser esboçado para um contexto local específico onde, aparentemente, a questão do público atendido pode parecer ser simples, há possíveis conflitos que podem emergir devido à inclusão ou exclusão de certos indivíduos e/ou famílias como beneficiários (ver volume 3; Impactos socioambientais do aumento de renda: estudo de tendências). Se um dos objetivos do programa será melhorar a qualidade de vida da comunidade de forma coletiva, é possível admitir uma maior flexibilidade em termos de inclusão de beneficiários visando o bem-estar coletivo evitando que se crie uma elite ou que se aumente a incidência de desigual-

dade intra-comunidade – o que também pode gerar conflitos e frustrações entre beneficiários versus não beneficiários. Cabe avaliar quais custos terão mais impacto: o custo orçamentário de acolher mais beneficiários ou o custo social da eclosão de conflitos e ressentimentos que afetarão a vida comunitária? Ademais, o foco será em crianças e jovens ou há uma população idosa que mereceria atenção especial do programa? Nesse sentido, um programa de renda básica universal garantiria a todos no território (mediante regras mínimas de pertencimento ao território) direitos iguais.

4. Definição das condicionalidades – o que deve ser monitorado

Caso opte-se por um programa de transferência de renda condicionada, será imprescindível definir quais aspectos irão condicionar o recebimento do benefício. Saúde e educação são as duas áreas de desenvolvimento de capital humano centrais para programas de transferência de renda. Numa perspectiva local, no entanto, essas condicionalidades podem ser moldadas às demandas peculiares daquela população. O objetivo da condicionalidade será apenas garantir o acesso aos serviços públicos (como no caso da maioria dos programas de transferência de renda) ou algo mais específico, como combater a desnutrição ou diminuir a incidência de um determinado comportamento?

Cabe destacar que as evidências de impacto mostram que, em certos contextos, programas de transferência de renda com ou sem condicionalidades têm alcançado os mesmos resultados. Em uma comunidade com fortes laços comunitários, a necessidade de condicionalidades e de um sistema estruturado de verificação pode ser substituído pelo forte senso de comprometimento comunitário com os objetivos do programa (onde os próprios moradores se incumbem de estimular e cuidar para que seus vizinhos estejam observando a finalidade do programa).

5. Verificação de condicionalidade

Uma vez definidas quais serão as condicionalidades, é preciso estabelecer o sistema de verificação e conformidade definindo a frequência da verificação (que pode variar para cada condicionalidade dependendo de suas particularidades), como será feita a verificação (instrumentais e quem será o responsável) bem como as penalidades no caso de não conformidade. Entre os desafios para a implementação do sistema de verificação estão o custo de construção e implementação (contratação e treinamento de pessoal...) e aumento da burocracia do programa (coleta e envio de relatórios de conformidade, verificação e ajustes para prosseguir com os pagamentos dos benefícios).

6. Estrutura do sistema de benefícios

Em relação ao sistema de benefícios, será preciso selecionar um parâmetro para definir o valor dos benefícios (será pago por indivíduo ou família? Será um valor único ou variável depen-

dendo da formação familiar?). Lembrando que o valor pode ser definido pela disposição orçamentária (como no caso do Fundo Permanente do Alasca que decide o valor a ser recebido anualmente conforme com os rendimentos do Fundo no ano anterior ou se haverá um teto orçamentário pré-definido) ou por uma linha pré-estabelecida (podendo usar como referência o salário-mínimo e as famílias ou indivíduos teriam suas renda complementadas para atingir o valor do salário-mínimo). Mais uma vez, as opções precisam ser ajustadas conforme o contexto local. Talvez a própria comunidade tenha em mente o que seria uma renda justa (segundo seus próprios padrões de consumo e vida) para usar como linha de referência na definição do valor do benefício.

Também é importante esclarecer qual o período (duração do programa) e frequência do pagamento dos benefícios. Ter essas informações estabelecidas e bem comunicadas ao público traz segurança e confiança aos beneficiários. Saber que eles podem contar com aquele benefício (seja mensalmente, trimestralmente ou na frequência determinada) permite aos beneficiários planejarem seus gastos e investimento de acordo com o calendário do programa. Alguns estudos têm demonstrado que a confiança e previsibilidade do pagamento tem aumentado a saúde emocional e mental dos beneficiários pois podem confiar na estabilidade de uma renda constante.

Sobre os mecanismos de pagamento a discussão deve permear qual o acesso dessa população aos meios de pagamento e que tipo de meios estão acostumados a utilizar (possuem conta no banco e cartão de débito? Serão obrigados a abrir conta em um banco específico? Os estabelecimentos na comunidade aceitam cartão ou apenas dinheiro?). Localidades remotas também tem mais empecilhos para acessar os benefícios (será preciso ir pessoalmente ao banco para sacar ou transferir o dinheiro? Havendo internet na comunidade, o acesso poderá ser realizado online?). Estabelecer um meio de pagamento também poderá ser custoso para o programa

INSTITUCIONALIDADE & FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

“Ao contrário dos principais programas de transferência de renda em outras regiões, quase metade dos programas da África Subsaariana identificados estavam localizados fora das instituições do governo e um em cada dois eram financiados inteiramente por fundos não governamentais. Embora esses programas tenham sido valiosos e tenham gerado informações importantes, continuar essa tendência a longo prazo seria ineficiente. Os programas que permanecem fora dos governos nacionais não conseguem capitalizar as potenciais economias de escala necessárias para a implementação econômica dos sistemas de seleção, registro, monitoramento e avaliação. Enquanto isso, a duplicação de esforços ocorre quando cada programa estabelece seus próprios sistemas e procedimentos. Os impactos são limitados e os recursos desperdiçados, enquanto partes da população potencial beneficiária pode permanecer sem apoio. Os programas não conseguem desenvolver a capacidade dentro das instituições governamentais, enquanto permanecem sujeitos aos caprichos dos doadores e ciclos curtos de financiamento. Eles também enfrentam desafios de equilibrar as prioridades internas e externas” (Garcia & Moore, 2012:7).

7. Possibilidades de integração – Bolsa Família (Brasil)

Em entrevista com especialistas, foi identificada a possibilidade de realizar um acordo com o município para integrar o programa de transferência de renda local ao Bolsa Família. Municípios e Estados possuem um acordo com o governo federal para integrarem seus próprios programas ao Cadastro Único, e possivelmente ao Bolsa Família. Havendo um entendimento com o município, esse programa poderia ser integrado ao sistema o que traria uma série de possibilidades como:

- junção das condicionalidades – as condicionalidades do Bolsa Família permaneceriam como as do programa local, o que evitaria que beneficiários acumulassem condicionalidades de programas diferentes bem como solucionaria a questão da construção de um sistema de verificação específico;
- mecanismo de pagamento – o programa local poderia vincular seu pagamento ao cartão do Bolsa Família facilitando para que o usuário (especialmente aqueles de regiões remotas) possa acessar o benefício de uma só vez e por meio de um sistema com o qual já tem familiaridade.

Entretanto, essa possibilidade de integrar o programa local ao Bolsa Família fica condicionada a uma série de articulações e negociações no nível municipal bem como junto ao governo federal. É necessário analisar mais a fundo os mecanismos disponíveis bem como a vontade política local para viabilizar tal acordo. Também seria interessante averiguar a possibilidade de realizar um termo de entendimento junto ao governo federal para que as famílias que já recebem o Bolsa Família não percam o direito de receber o benefício já que se receberem o benefício do programa local elas perderiam o status de elegibilidade econômica. Essa é uma ação de extrema relevância pois o Bolsa Família é um programa de longo prazo enquanto o programa local não possui uma duração definida, evitando assim que as famílias voltem para o final da fila no Cadastro Único para ser reintegradas ao programa.

Uma outra possibilidade seria condicionar o recebimento do benefício do programa local ao cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família. Caberia ao beneficiário comprovar que está em dia com as condicionalidades do Bolsa Família para receberem os benefícios do programa local. A frequência dessa verificação poderia ser mais flexível, realizada semestralmente ou anualmente para não sobrecarregar o programa ou os beneficiários. No entanto, esse esquema só poderia ser aplicado aos moradores que já estão no Bolsa Família.

Também para os especialistas, é imperativo realizar um acompanhamento sistematizado da implementação do programa para fins de registro da experiência e de seus impactos na comunidade. Por se tratar de uma experiência inovadora (um programa de transferência de renda com fundos privado), o acompanhamento por meio de um sistema de monitoramento e avaliação constante será essencial para compartilhar os resultados além de permitir que esse modelo seja reproduzido em outros contextos e países. As avaliações de impacto fornecerão informações importantes para orientar o desenho de outros programas, mas mais também pode ser aprendido com estudos de caso e compartilhamento de experiências entre programas.

Além disso, a reprodução de programas de outras regiões ou com outros escopos não é totalmente apropriada quando transferida para um contexto específico local. A questão central talvez não seja se as transferências de renda podem ser usadas em certos contextos, mas como elas devem ser implementadas e como podem ser adaptadas e desenvolvidas para atingir as metas almejadas. ■

Nota

1. * em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
** renda familiar per capita deflacionada com base no INPC, período de referência set./2015.
*** valores com base no Salário Mínimo em set./2015, R\$ 788,00

Especialistas consultados

Fernando Burgos

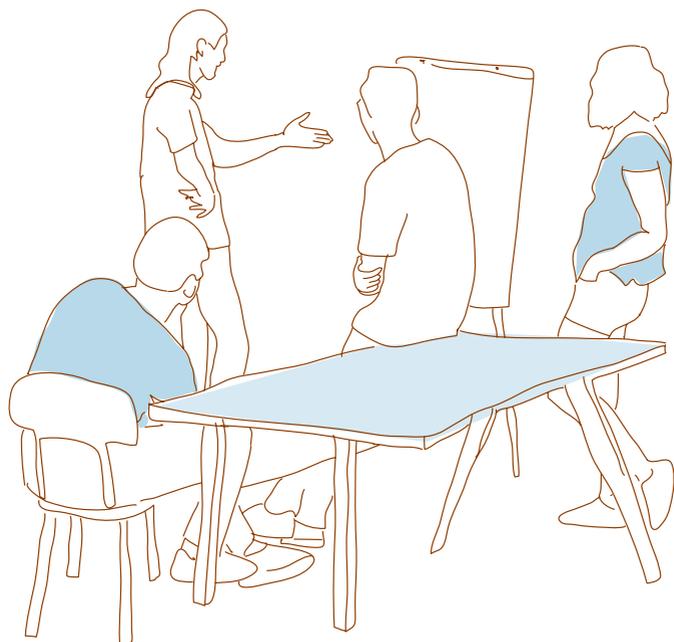
Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Professor do Departamento de Gestão Pública e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG).

Sergei Soares

Doutor e mestre em Economia pela UnB, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Presidiu a instituição de 2014 a 2015.

Leandro T. Ferreira

Mestre em Políticas Públicas pela UFABC e coordenador especial legislativo da Câmara Municipal de São Paulo.



Referências Bibliográficas

ADR - ALASKA DEPARTMENT OF REVENUE, Permanent Fund Dividend Division. 2019. Disponível em: <https://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>

APFC – Alaska Permanent Fund Corporation. 2019. Disponível em: <https://apfc.org>

ARNOLD, C., with T. Conway and M. Greenslade, 2011. 'Cash Transfers: Evidence Paper', Department for International Development, London. Disponível em: <https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/cash-transfers-evidence-paper.pdf>

AusAID. 2008. Making Land Work - Volume two: Case studies on customary land and development in the Pacific. Disponível em: https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/MLW_VolumeTwo_Bookmarked.pdf

BAIRD, S., McIntosh, C. & Ozler, B. (2011). Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment. *Quarterly Journal of Economics* 126(4), 1709-1753. <http://irps.ucsd.edu/assets/037/11365.pdf>

BAIRD, S., Ferreira, F. H. G., Özler, B. & Woolcock, M. 2013. Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews* 2013:8. The Campbell Collaboration. Disponível em: <http://www.campbellcollaboration.org/lib/project/218/>

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. 2017. How Conditional Cash Transfers Work - Good Practices after 20 Years of Implementation. Disponível em: <https://webimages.iadb.org/publications/english/document/How-Conditional-Cash-Transfers-Work.pdf>

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. 2012. The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/growth-conditional-cash-transfers-latin-america-and-caribbean-did-they-go-too-far>

BIEN - Basic Income Earth Network. Disponível em: <https://basicincome.org/basic-income/>

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social. Relatório Sobre Bolsa Família e Cadastro Único. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=150530&area=0&ano_pesquisa=&mes_pe

[squisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601](https://www.clc.org.au/files/pdf/CLC-Governance-Manual.pdf) CENTRAL LAND COUNCIL (CLC). Governance at the Central Land Council - A guide to being a Council member. Disponível em: <https://www.clc.org.au/files/pdf/CLC-Governance-Manual.pdf>

DPMC. Department of the Prime Minister and Cabinet. Australian Government. Disponível em: <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/indigenous-affairs/more-information-aba-grants>

FISZBEIN, Ariel e SCHADY, Norbert. 2009. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. The World Bank. Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf

GARCIA, M. & MOORE, C. 2012. The cash dividend: the rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa. Washington DC: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2246>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2018. Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Retrato das desigualdades de gênero e raça. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2017. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8051/1/td_2331.PDF

IPEA. 2013. Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

LÁRRAGA, Laura G. D. 2016. How does Prospera work?: best practices in the implementation of conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/toolkit/conditional-cash-transfer-programs/mexico-prospera?country=21453>

LINDERT ET AL. 2007. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. The

World Bank. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2018. Relatórios Econômicos

OCDE Brasil: 2018 resumo. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. 2016. Cash transfers: what does the evidence say? Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11316.pdf>

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. Holding Cash Transfers to Account: Beneficiary and community perspectives. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8372.pdf>

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. 2017. The impact of cash transfers on women and girls - A summary of the evidence. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11374.pdf>

PROSPERA. 2019. Disponível em: <https://www.gob.mx/prospera>

SAAVEDRA, Juan, and GARCÍA, Sandra. 2012. "Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries." Working Paper no. WR-921-1. Santa Monica, CA

RAND Corporation. Disponível em: http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR921-1.html

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. 2009. O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.

IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf

TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. Territórios Quilombolas no Pará - Planos de gestão e instrumentos financeiros: um modelo de governança para o desenvolvimento. Disponível em: http://ecam.org.br/wp-content/uploads/2018/01/TerrQuilombasPara_web.pdf

WORLD BANK. 2017. Monitoring Global Poverty – Report of the Commission on Global Poverty. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25141/9781464809613>.



**TERRITÓRIOS
SUSTENTÁVEIS**
GESTÃO INTEGRADA NA AMAZÔNIA



H
U
M
A
N
A