

‘Dores de Crescimento’: Os Principais Desafios dos Novos Programas de Transferência Condicional de Renda na América Latina

por Fabio Veras Soares e Tatiana Britto*

Programas de Transferência Condicional de Renda (CCT) têm sido implementados em mais de uma dúzia de países Latino-Americanos nos últimos 10 anos. Na medida em que os modelos originais se tornaram largamente disseminados, os novos programas tiveram que confrontar questões ainda não resolvidas. Particularmente, a questão das regras de graduação ou, como alguns preferem chamar, estratégias de “saída”.

O programa mexicano *Progresá* (agora *Oportunidades*) tem sido a mais importante fonte de inspiração para os programas de CCT na região. É conhecido por priorizar o objetivo de longo prazo de acumulação de capital humano, assegurando que as crianças freqüentem a escola. Essa ênfase tem levado a um percentual muito baixo de “graduações”: somente 0,11 por cento dos beneficiários, desde a implantação do programa em 1997. A justificativa para isso é que, como o sucesso do programa depende da ruptura da transmissão intergeracional da pobreza, as crianças beneficiadas devem permanecer no programa até completar todos os ciclos educacionais.

O *Chile Solidario* não tem um foco tão forte na geração de capital humano. Em vez disso, concentra-se em famílias em extrema pobreza e provê, por meio de seu componente *Puente*, intensivo suporte psicossocial durante dois anos, além das transferências monetárias às famílias.

Muitos analistas têm considerado esse programa um modelo, pois tal suporte intensivo é tido como uma “porta de saída” da extrema pobreza, em contraste com a transferência de recursos, considerada como potencialmente geradora de dependência. No entanto, mesmo quando as famílias deixam o componente *Puente*, após dois anos, elas continuam elegíveis para outras transferências de recursos da rede de serviços de proteção social, tal como o *Subsidio Único Familiar*.¹

Como esses programas pioneiros influenciaram os programas mais recentes de CCT na região? Os programas *Tekoporã*, no Paraguai, e o *Red Solidária*,² em El Salvador, ilustram os desafios enfrentados por países menores, com baixa capacidade institucional e de financiamento. Como o *Oportunidades* no México, ambos os programas enfatizam fortemente condicionalidades que assegurem a acumulação de capital humano. No entanto, as famílias beneficiárias podem permanecer no programa por apenas três anos. Após esse período, a situação de pobreza da família deve ser reavaliada e o programa deve prepará-la para deixar de receber as transferências.

Esse breve período de tempo reflete as tensões entre os dois principais objetivos da maioria dos CCTs – a saber: aliviar a pobreza no curto prazo (através das transferências) e quebrar sua transmissão intergeracional (via condicionalidades de saúde e educação). Seria razoável, por exemplo, “graduar” as famílias antes que as crianças beneficiárias completem sua escolarização (ou mesmo seu ciclo de imunização)? Da mesma forma, o componente de apoio familiar do programa paraguaio, inspirado no programa *Chile Solidario*, é desenhado para possibilitar que as famílias se “graduem” da pobreza em um período de três anos. Porém, esse desenho não é consistente com os objetivos de capital humano do programa, os quais requerem um período mais longo de cobertura.

A falta de suporte financeiro e institucional para manter os CCTs explica, em parte, a sua curta duração. É também por isso que tem havido uma mudança do enfoque de capital humano para “atividades complementares,” que impulsionem a capacidade produtiva das famílias, de modo que estas possam superar a pobreza em três anos. Além disso, a manutenção dos “guias familiares” do Tekoporã, com o fim de prover o necessário apoio intensivo às famílias, tem implicado em custos administrativos adicionais, o que inibe a ampliação da cobertura do programa entre os extremamente pobres.

Neste contexto, um dos maiores desafios desses programas é assegurar apoio político suficiente para garantir-lhes continuidade para além do período inicial de três anos. No *Familias en Acción* da Colômbia, por exemplo, o limite inicial de três anos foi efetivamente eliminado à medida que os objetivos de capital humano se tornaram centrais na agenda do programa.

É preciso esperar para ver se o limite de três anos será, de fato, estritamente cumprido no Paraguai. No caso de El Salvador ele já foi descartado. Se esses programas receberem apoio político mais amplo, poderão evoluir, espera-se, para se tornarem componentes permanentes das estratégias de proteção social daqueles países.

Isso os possibilitaria receber orçamentos mais vultosos e alcançar uma cobertura mais ampla. Caso contrário, eles permanecerão, infelizmente, como experimentos que podem beneficiar algumas famílias extremamente pobres por, ao menos, um curto período de tempo. Contudo, terão insignificante impacto de longo prazo na pobreza extrema.

Notas:

* Fabio Veras Soares, Centro Internacional de Pobreza/IPEA, e Tatiana Britto, Pesquisadora Visitante do Centro Internacional de Pobreza.

** Este prazo foi recentemente revisto pelo Red Solidária, as famílias agora permanecem no programa até que a criança mais nova chegue à sexta série ou complete 18 anos.

Referências:

1. Para maiores detalhes, ver a entrevista de Andrés Toro – Coordenador de Gerenciamento Territorial do Sistema de Proteção Social do Chile <http://www.undp-povertycentre.org/publications/cct/Interview_Andres_Toros.pdf>.
2. Ver Soares e Britto (2007) ‘Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay.’ IPC Working Paper n. 38. <<http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCWorkingPaper38.pdf>>

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org