

# Replicando um Programa de Transferência Condicionada de Renda: **Reflexões com Base na Experiência do Programa *Oportunidades***

por Iliana Yaschine, Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM)

**Durante** a primeira década do Século 21, com o apoio de uma série de organizações internacionais, os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs) tornaram-se alguns dos instrumentos de política social mais amplamente utilizados no combate à pobreza na América Latina, África e Ásia. Em razão de seu sucesso amplamente reconhecido, o Programa *Oportunidades* do México, anteriormente conhecido como Progresa, foi utilizado, de modo geral, como modelo para a criação de programas em outros países. Os componentes fundamentais dos “modelos copiados” são, basicamente, os mesmos – porém, há variações em termos de objetivos, seleção da população-alvo e linhas específicas de intervenção.

Yaschine (2012) analisa o *Oportunidades* com a finalidade de identificar os fatores preponderantes à realização de seus objetivos, especialmente no que diz respeito à melhoria do capital humano como forma de quebrar o ciclo vicioso e intergeracional de desigualdade e pobreza. Esses fatores apresentam-se como lições potencialmente críticas para o desenho e implementação de PTCs em outras partes do mundo.

Segundo Yaschine, as principais características que contribuíram para a capacidade do *Oportunidades* de aumentar a cobertura, gerar impactos positivos e permanecer em vigor por mais de 15 anos incluem:

- Forte adesão nacional durante todas as fases do Programa, principalmente em termos de capacidade humana e financeira.
- Apoio político e financeiro do nível mais alto do governo federal mexicano.
- A formação progressiva de consenso sobre o Programa, por parte dos principais atores políticos e sociais.
- Capacidade política, operacional e técnica em âmbito nacional.
- Expansão da cobertura dos serviços de educação e saúde (antes e depois do *Oportunidades*).
- Realização de um rigoroso diagnóstico multidisciplinar e execução de um programa-piloto como forma de melhorar o projeto.
- Um projeto informado por uma visão de longo prazo, com foco na quebra do ciclo intergeracional de desigualdade e pobreza.
- O alinhamento dos componentes de educação, saúde e nutricionais.
- A capacidade de “traduzir” o projeto teórico-conceitual em um desenho institucional e operacional viável e eficiente.
- A criação de ferramentas de coordenação, que facilitam a comunicação sistemática entre os setores de desenvolvimento social, educação e saúde.
- O estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação desde a fase de concepção do Programa e seu uso como ferramenta de aprendizagem, em prol da melhoria contínua do *Oportunidades*.
- A existência de uma infraestrutura básica de comunicação.

Talvez o maior desafio de replicação, segundo Yaschine, seja adaptar os PTCs às circunstâncias locais. Muitos programas “novos” vêm surgindo em resposta a um sentimento de urgência política que exige resultados imediatos, o que tende a minimizar a importância de um diagnóstico detalhado. Abordagens excessivamente precipitadas podem gerar programas com pouca clareza conceitual e técnica, que inspiram apenas uma resposta de curto prazo no combate à pobreza.

Em muitos casos, não existe alinhamento entre os componentes de desenvolvimento de capital humano. Em outros, observa-se apenas um tênue apoio político local ao programa, enquanto, ao mesmo tempo, cada vez mais, o poder de tomada de decisão e alocação de fontes de recursos técnicos e financeiros é relegado a participantes internacionais. Esse fenômeno favorece projetos que são, na maioria, direcionados para fora, o que pode criar impedimentos à criação de acordos nacionais e ao comprometimento do governo com determinado programa.

Pouca capacidade técnica e administrativa, falta de informações estatísticas para diagnóstico, projeto e planejamento e restrições de oferta de serviços e de infraestrutura básica limitam o impacto potencial de muitos programas novos, bem como sua sustentabilidade a longo prazo.

Programas “copiados,” considerando as características descritas, talvez consigam resultados positivos a curto prazo, em vista das transferências aumentarem a renda e o consumo das famílias, bem como a frequência escolar (no caso de programas com componentes educacionais) e o atendimento em postos de saúde (no caso de programas com componentes de saúde). No entanto, tais resultados possivelmente não serão tão amplos quanto poderiam ter sido se o projeto e a implementação do Programa tivessem usufruído de melhores condições iniciais. De qualquer forma, é muito improvável que haja impactos observáveis sobre a transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade. Melhores resultados nessas frentes necessitariam de uma visão de longo prazo, uma política social abrangente e uma estratégia de desenvolvimento.

Vale a pena indagar onde, quando e como implementar um programa como o *Oportunidades* e de que forma garantir que ele tenha objetivos mais condizentes com uma estrutura conceitual de longo prazo. Pode ser também que essa obsessão com uma visão de longo prazo decorra de uma perspectiva demasiadamente enraizada na experiência mexicana. Isto é, em alguns países, as prioridades nacionais podem acabar deslocando o centro de gravidade dos PTCs na direção de programas com perspectivas de curto prazo. No entanto, devemos reconhecer que há certas causas e características da pobreza que não respondem aos PTCs e que, de fato, requerem o uso de outros instrumentos de política.

**Referência:**

YASCHINE, I. Replicar um programa de transferências condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades.  
In: GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.; LATAPÍ, A. E. (Coords.). Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad. México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata/Ciesas, 2012.