

Funcionam os Programas de TCR nos Países de Baixa Renda?

por Simone Cecchini, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)

Os programas de transferência condicional de renda (TCR) têm funcionado muito bem em grandes países de renda média alta, como o Brasil e o México. Mas isso não significa que o modelo TCR pode ser exportado para todos os países, especialmente os mais pobres. Como mostra a tabela, os programas em países de baixa renda estão atingindo uma parte muito menor da população deles e dos extremamente pobres. O número de beneficiários dos programas de TCR no Brasil e no México é maior que o número de extremamente pobres, enquanto que na Nicarágua, os beneficiários equivalem a 7,8 por cento da população extremamente pobre. Países de baixa renda também têm uma capacidade muito mais limitada para gastar com estes programas. Por exemplo, o México investe 0,44 por cento do seu PIB e 4,3 por cento do gasto social total em TCRs, enquanto Honduras investe 0,02 por cento do PIB e 0,2 por cento dos gastos sociais.

Um estudo recente sobre a Guatemala, Honduras e Nicarágua, revela os desafios que os programas de TCR enfrentam em países pequenos, de baixa renda, com fracos contextos institucionais (Cecchini et al., 2009). Primeiro, por causa da sua abordagem multidimensional à redução da pobreza, os programas de TCR exigem coordenação entre os diferentes setores e unidades territoriais do Estado. Nos países da América Central acima referidos, no entanto, as instituições do Estado são muito frágeis e a coordenação está longe de ser eficaz.

Em Honduras, uma tentativa está sendo feita para coordenar os esforços de combate à pobreza por meio da Red Solidária. Mas ainda há uma sobreposição de ações entre o Programa de Asignación Familiar (PRAF), que é o programa de transferência de renda financiado nacionalmente, e o programa-piloto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A Guatemala não tem Ministério do Desenvolvimento Social e seu programa de TCR, Mi Familia Progresá (MFP), foi lançado em 2008, sem coordenação suficiente com os setores da educação e da saúde.

Em segundo lugar, programas bem sucedidos e sustentáveis têm que persistir ao longo do tempo e ser considerados como uma política pública de estado que não está sujeita a mudanças de governo. Isto implica a criação de mecanismos de financiamento baseados no Estado, e não simplesmente dependendo dos doadores estrangeiros. Na Nicarágua, a Red de Protección Social (RPS), financiado por um empréstimo do BID, foi razoavelmente bem sucedida, mas o atual Governo substituiu-a por outras iniciativas de redução da pobreza como Hambre Cero e Usura Cero.

Terceiro, os programas TCR exigem uma capacidade de implementar e gerenciar tanto informações como sistemas de pagamento sólidos e transparentes. Os países de baixa renda, no entanto, muitas vezes têm fraca capacidade estatística e sistemas bancários frágeis. A Guatemala carece de um sistema de gerenciamento de informações para registrar os beneficiários. Os pagamentos são feitos em numerário, em eventos de massa, muitas vezes com a presença da primeira-dama. Na Nicarágua, as transferências de renda da RPS eram distribuídas por empresas de segurança contratadas para aquela finalidade.

Na Guatemala, Honduras e Nicarágua, que são marcadas pela pobreza generalizada, a focalização geográfica ou de outra categoria dos programas de redução da pobreza pode ser suficiente. A focalização de segundo nível baseada em complexos testes de elegibilidade multidimensional (proxy means test) poderá levar à exclusão de potenciais beneficiários, bem como a tensões e sentimentos de discriminação. Da mesma forma, condicionar

as transferências de renda à frequência escolar ou a exames de saúde é um pouco inadequado em áreas onde esses serviços estão ausentes ou são de qualidade desanimadora. É igualmente impróprio anunciar a imposição de condicionalidades, quando os sistemas de informação adequados estão faltando.

Assim, é evidente que em países de baixa renda os fundos devem ser dedicados não só ao aumento da demanda por serviços sociais, mas também para expandir a sua oferta. Esforços nesse sentido foram feitos com a RPS na Nicarágua e estão em curso, como parte do PRAF em Honduras. Estes programas de TCR compreendem transferências monetárias para a prestação de serviços de educação e saúde, a fim de satisfazer a procura crescente que eles geram.

Cobertura e Investimentos de Programas Selecionados de TCR

País (programa), ano	Cobertura		Investimentos em TCR	
	% da população total	% dos extremamente pobres ^a	% do PIB	% do gasto social
Brasil (Bolsa Família), 2006	22,7	> 100,0	0,43	2,0
México (Oportunidades), 2006	23,8	> 100,0	0,44	4,3
Guatemala (MFP), 2008	13,6	46,7	0,06	0,8
Honduras (PRAF), 2006	6,8	14,9	0,02	0,2
Nicarágua (RPS), 2006	2,5	7,8	0,04	0,4

Nota: a) Não considera erros de exclusão ou inclusão

Fonte: Cecchini et al, (2009) and CEPAL, calculado com base em estatísticas oficiais,

Referência:

Cecchini, S.; A. Leiva; A. Madariaga; and D. Trucco (2009). Desafios de los programas de transferencias con corresponsabilidad: Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago, Chile, CEPAL-Asdi. website da CEPAL, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35903/DPW248_Programas_Transferencias.pdf>.