

O Impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre a Dinâmica das Comunidades na África Subsaariana

Pamela Pozany e Benjamin Davis, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹

Os programas de transferências de renda estão se expandindo na África subsaariana. O Plano de Ação do Marco da Política Social, adotado em 2008 pela União Africana, levou diversos países-membros a priorizar estratégias de proteção social, incluindo programas de transferências de renda. Tais estratégias – muitas vezes apoiadas, parcialmente, por parceiros de desenvolvimento bilateral e multilateral – tratam das questões relativas à fome e insegurança alimentar, à matrícula e frequência escolar, ao bem-estar das crianças e à redução da pobreza.

Os programas de transferência de renda fornecem um benefício regular em dinheiro às famílias beneficiárias, normalmente selecionadas por um processo de focalização que combina dados levantados a partir de pesquisas domiciliares com potenciais beneficiários e processos comunitários. Esses programas costumam ser geridos pelos escritórios locais de ministérios encarregados de assuntos sociais, da infância e/ou desenvolvimento comunitário.

Este *One Pager* descreve as principais conclusões de um projeto de pesquisa com quatro anos de duração, o *From Protection to Production* (Da Proteção à Produção – PtoP), que analisou o impacto dos programas de transferência de renda na África subsaariana. Especificamente, os estudos qualitativos exploraram tais impactos sobre as decisões econômicas das famílias, a economia local e as redes sociais. Essas pesquisas também examinaram como os impactos econômicos e as decisões familiares e comunitárias foram afetados pela concepção e implementação dos programas. Foram realizados estudos qualitativos em seis países, para os seguintes programas: *Ghana Livelihood Empowerment Against Poverty* (Empoderamento dos Meios de Vida contra a Pobreza em Gana – LEAP); *Kenya Cash Transfer to Orphans and Vulnerable Children* (Transferência de Renda para Crianças Órfãs e Vulneráveis do Quênia – CT-OVC); *Malawi Social Cash Transfer* (Transferência de Renda Social do Malawi – SCT); *Lesoto Child Grant Programme* (Programa de Benefícios para Crianças de Lesoto – CGP); *Zimbabwe Harmonized Social Cash Transfer Programme* (Programa Harmonizado de Transferência de Renda Social de Zimbábue – HSCTP); e *Ethiopia Social Cash Transfer Pilot Programme* (Programa-Piloto de Transferência de Renda Social da Etiópia – SCTPP).

Impactos sobre a economia familiar

As transferências de renda incentivaram as atividades geradoras de renda em todos os seis países, e até mesmo uma quantia pequena de dinheiro melhorou as opções de meio de vida. Nos casos de pagamentos previsíveis e regulares, o impacto foi ainda maior. Os beneficiários com acesso à terra puderam reduzir o tempo dedicado ao trabalho remunerado ocasional – considerado um “último recurso” – e trabalhar mais tempo em sua própria terra. As transferências de renda permitiram que os beneficiários contratassem trabalhadores, aumentando a produtividade e, em alguns casos, possibilitando a diversificação de culturas agrícolas. Elas ajudaram a satisfazer as necessidades imediatas dos beneficiários mais pobres, alimentando sentimentos de esperança e gerando uma sensação de segurança quanto ao futuro. Além disso, aliviaram as preocupações e o estresse e deu às famílias a oportunidade de ter tempo para “descansar”.

É importante ressaltar que os programas de transferência fizeram com que os beneficiários não dependessem mais – ou dependessem menos – de estratégias negativas de enfrentamento, como a mendicância, a prostituição, as vendas de ativos diante das dificuldades financeiras, a redução do número de refeições e trabalho *ganyu*.² A falta ou o atraso de pagamentos, no entanto, fez com que alguns beneficiários regressem ao comportamento anterior. As transferências de renda melhoraram a produtividade agrícola com maior eficácia nos casos em que a principal restrição era o capital de giro e não o acesso à terra. Investimentos na criação de pequenos animais (para melhorar os ativos e uso como fonte de alimento) também predominaram entre os beneficiários com mais recursos.

Os programas de transferência de renda levaram a um aumento nas taxas de matrícula e na frequência escolar, com indicações de que também poderiam melhorar o desempenho escolar. Mais crianças permaneceram na escola, o que resultou na redução do trabalho infantil. As transferências eram gastas, principalmente, com a alimentação – aumentando o consumo, a diversidade e a qualidade da dieta. Os beneficiários também usaram as transferências para adquirir roupas e itens de higiene pessoal, além de fazerem consertos em casa, aumentando a sua confiança e autoestima. Esse fato possibilitou que muitas pessoas restabelecessem seus vínculos sociais e participassem de eventos da comunidade com mais frequência.

As transferências de renda não trouxeram grandes transformações às normas estruturais de gênero, principalmente ao equilíbrio na tomada de decisões estratégicas sobre a família – contudo, este não era um objetivo explícito dos programas. No entanto, programas voltados às crianças órfãs e vulneráveis – que tendem a incluir muitas famílias chefiadas por mulheres – aumentaram o acesso e o controle dos recursos por parte das mulheres nos casos em que elas já influenciavam as decisões referentes aos gastos das famílias.

Impactos na economia local

As transferências de renda tiveram efeitos positivos – embora pequenos – sobre as economias locais de todos os países. As transferências não criaram novos mercados, mas tiveram um efeito marginal de promoção dos negócios locais (principalmente perto dos dias de pagamento), visto que os beneficiários costumam fazer compras em suas comunidades ou nos seus arredores. Apesar dos picos de demanda, as transferências de renda não provocaram o aumento dos preços e promoveram a diversificação dos produtos oferecidos em mercados locais e mudanças nos padrões de compra – por exemplo, compras de quantidades maiores de mercadoria, permitindo-lhes negociar descontos nos preços..

Todos os beneficiários aumentaram sua capacidade de acesso a crédito, ajudando-os a estabilizar o consumo ao longo do mês. Eles passaram a ter mais confiança para tomar empréstimos financeiros ou comprar alimentos e utensílios domésticos de fornecedores locais a crédito. Ainda assim, algumas pessoas ficaram reticentes em usar crédito por medo de contraírem dívidas, particularmente quando as transferências de renda ocorriam de modo irregular. Como resultado, alguns credores vinculavam seus empréstimos diretamente ao momento e montante dos pagamentos.

Redes sociais

As transferências de renda pagas regularmente aumentaram o acesso dos beneficiários a iniciativas de colaboração econômica com outros membros de sua comunidade, na ausência de gastos prioritários com necessidades básicas. Eles puderam iniciar ou retomar o convívio familiar e comunitário, diminuindo a distância social entre as famílias mais pobres e mais ricas e as instituições locais. Com frequência, os beneficiários aderiram a estruturas sociais com base em contribuições, incluindo grupos de seguro para despesas funerárias, grupos religiosos, grupos de poupança comunitária e redes financeiras informais. As transferências de renda reduziram a necessidade de ajuda financeira de parentes, amigos e pessoas da comunidade e, em alguns casos, até possibilitaram que passassem a ajudar financeiramente a terceiros.

Recomendações e impactos operacionais

Embora a focalização dos beneficiários tenha sido eficaz, de modo geral, muitas vezes a comunicação do processo ficou aquém do esperado, gerando confusão e, por vezes, ressentimento. Na maioria dos programas, pagamentos irregulares e imprevisíveis reduziram o impacto positivo dos programas, ameaçando alguns efeitos positivos já alcançados e suscitando a adoção de mecanismos negativos de enfrentamento de riscos.

Muitas vezes, os comitês locais de implementação das transferências de renda – que são a linha de frente e peça fundamental para o sucesso dos programas – eram mal-informados e recebiam poucos recursos (físicos e humanos) e treinamento. Em termos da “mensagem” programática, os comitês tiveram desempenho fraco e se mostraram incapazes de oferecer mecanismos para receber reclamações e garantir monitoramento eficaz. O cenário favorável à criação de sinergias via programas de transferência de renda não foi aproveitado – faltavam vínculos diretos com programas agrícolas, sociais, educacionais e de saúde disponíveis na região.

Essa pesquisa gerou uma série de recomendações para garantir um impacto mais efetivo e abrangente:

- O fortalecimento dos comitês comunitários e distritais poderia otimizar os impactos dos programas de transferência de renda social e permitir seu envolvimento em temas relativos às questões de bem-estar e ao meio de vida dos beneficiários.
- Melhorar a comunicação com todas as partes envolvidas no programa, para promover maior conhecimento sobre os programas e fortalecer os canais de reclamação e instrumentos de monitoramento.
- Garantir pagamentos regulares e previsíveis.
- Promover vínculos mais fortes entre os programas de transferência e os serviços sociais e programas de inclusão produtiva.

Referência:

BARCA, V.; BROOK, S.; HOLLAND, J.; OTULANA, M.; POZARNY, P. *Qualitative research and analyses of the economic impact of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa*: Synthesis report. Roma: Food and Agriculture Organization, 2014.

Notas:

1. Para mais informações, por favor, acesse: <www.fao.org/economic/ptop/programmes> ou escreva para: benjamin.davis@fao.org.
2. Trabalho rural ocasional e temporário.

Traduzido por Leonardo Padovani.