

Policy in Focus

Uma publicação do
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

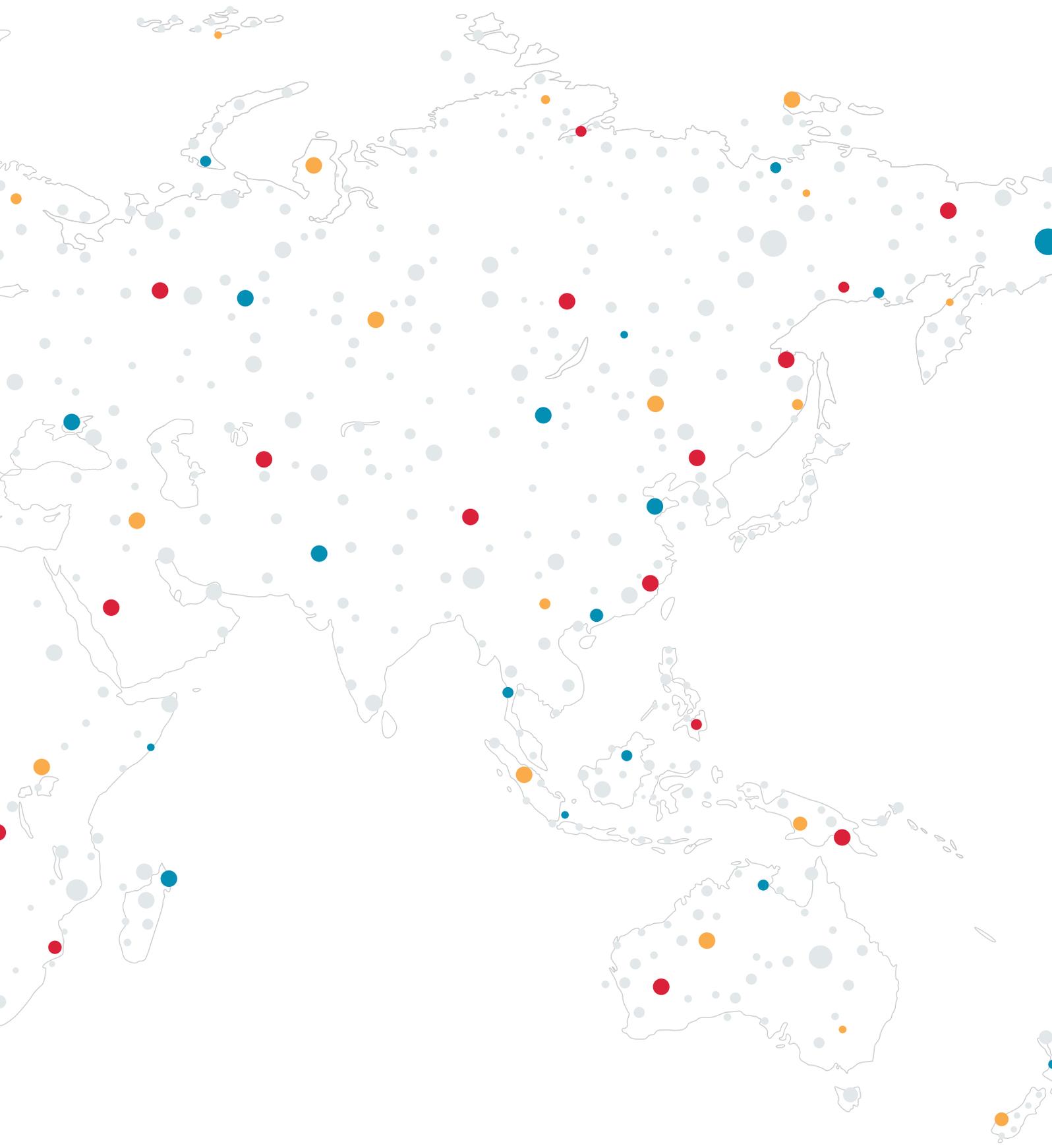
Volume 15, Edição nº 3 • Dezembro 2018



Proteção social:
atendendo aos direitos e às
necessidades das crianças


policy^{international}
centre for inclusive growth





Policy in Focus



O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O Centro especializa-se em recomendações políticas com base em pesquisa, para fomentar a redução da pobreza e desigualdade, bem como promover o crescimento inclusivo. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Diretor interino: Niky Fabiancic

Coordenadores de pesquisa IPC-IG: Diana Sawyer, Fábio Veras Soares, Rafael Guerreiro Osorio e Sergei Soares

As opiniões expressas nas publicações do IPC-IG são as dos autores e não necessariamente aquelas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Direitos e Permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que a permissão por escrito seja obtida do IPC-IG e a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Algumas das fotografias usadas nesta edição foram utilizadas sob licença Creative Commons; créditos completos e links para as licenças individuais são fornecidas para cada uma.

Editores especialistas convidados:

Anna Carolina Machado e Charlotte Bilo
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Editor interno: Manoel Salles

Gerência de publicações: Roberto Astorino

Tradução: Anna Carolina Machado, Jamila Odeh-Moreira, Juliana Bernardino e Lia Kesselring

Revisão: Valdinea Pereira da Silva

Produção editorial e arte: Flávia Amaral e Rosa Maria Banuth

Fotografia da capa: UNICEF/Noorani

Nota do editor: Gostaríamos de agradecer, sinceramente, a todos os autores pelas contribuições perceptivas e generosas, sem as quais essa edição não teria sido possível.

Sumário

- 7** **Direitos das crianças e proteção social:** desafios na política pública
- 11** **É hora de uma renda básica universal para crianças?** Considerações-chave
- 15** **Análises de pobreza multidimensional e proteção social sensível às necessidades das crianças**
- 19** **Compreendendo e respondendo à pobreza infantil no Iraque**
- 23** **"Cash plus":** uma solução milagrosa para atender às necessidades das crianças?
- 26** **Transferências de renda e transições seguras para a idade adulta:** evidências, promessas e lacunas na África Subsaariana
- 29** **A proteção social pode ajudar a acabar com a violência contra crianças?**
- 32** **Acessando assistência social e serviços sociais especiais no Cazaquistão**
- 35** **Subsídio de Primeira Infância em Moçambique**
- 38** **Porque a abordagem "cash plus" é imprescindível para o melhor suporte de crianças e adolescentes com deficiência:** evidências da Jordânia e Palestina
- 41** **Uso de transferências de renda para apoiar crianças deslocadas:** experiências da Jordânia e do Líbano
- 44** **Implementando um programa de transferência de renda condicional para povos indígenas em áreas geograficamente isoladas e desfavorecidas nas Filipinas:** uma avaliação da oferta e demanda
- 48** **Proteção social para crianças na Argentina:** avanços e desafios futuros
- 52** **Um programa de transferência condicional de renda para melhorar os resultados nutricionais:** lições do programa de apoio à criança de Bihar
- 55** **O Bolsa Família e o combate à pobreza infantil no Brasil**

Editorial

A despeito do progresso na redução da pobreza extrema nos últimos anos, milhões de crianças ainda vivem na pobreza ou são vulneráveis a ela. Há um consenso crescente de que a pobreza compreende mais dimensões que apenas a monetária. A proteção social pode contribuir para a resposta à natureza multifacetada da pobreza infantil e para a melhoria do bem-estar infantil, especialmente nas áreas de educação, saúde e nutrição. Contudo, é essencial que todas as etapas do ciclo da política levem em consideração demandas e vulnerabilidades específicas das crianças, as quais compreendem dimensões de gênero, idade e contexto.

Esta edição da revista *Policy in Focus* apresenta uma coleção de 15 artigos de proeminentes acadêmicos, pesquisadores e especialistas, que destacam os principais desafios da promoção de políticas de proteção social para crianças. As contribuições apresentam os aspectos de diversos estudos de caso oriundos da Ásia, América Latina, Oriente Médio e África Subsaariana.

A proteção social deve ser entendida tanto como um investimento quanto como uma obrigação para assegurar os direitos das crianças. Organizações como a UNICEF, cujo mandato está relacionado a esses direitos, há muito tempo promovem uma abordagem universalista para as políticas de proteção social. Todavia, ainda que haja evidências que indiquem as vantagens dos benefícios universais para crianças, prevalecem muitas lacunas de conhecimento para serem discutidas. A despeito do tipo de política de proteção social a ser considerado, os artigos desse volume indicam que análises de pobreza infantil podem assumir um papel crucial para informar o desenho dos programas.

A mensagem central que deriva dos artigos dessa edição é que a proteção social não é, sozinha, uma solução integral. Desta forma, iniciativas denominadas "cash plus", que oferecem componentes cujo objetivo

é incitar uma mudança comportamental, ou aumentar o acesso a serviços sociais, têm ganhado mais espaço.

Os artigos que tratam do papel da proteção social no combate à violência infantil e na promoção de uma transição segura para a vida adulta apontam que respostas multissetoriais permanecem indispensáveis. A importância de considerar as potenciais barreiras que dificultam o acesso aos benefícios, como processos administrativos complexos ou a falta de campanhas de sensibilização, também ganham destaque. Ainda, o caso de Moçambique ilustra a importância de uma estratégia de proteção social consciente para a introdução de novos programas ou o escalonamento dos programas existentes.

Os autores também discutem o que deve ser levado em consideração na adaptação de programas de proteção social para as necessidades específicas de crianças mais vulneráveis, como crianças com deficiência, em situação de deslocamento ou que habitem em áreas geograficamente isoladas. Finalmente, destaca-se a relevância das evidências de impacto dos programas de proteção social com relação às crianças. Estudos de caso da Argentina, Brasil e Índia analisam os efeitos das políticas em indicadores relacionados ao consumo, nutrição, saúde e educação, ao mesmo tempo em que identificam as limitações dos programas e indicam suas direções futuras.

Nós esperamos que essa edição possa servir como uma plataforma para futuras pesquisas e discussões, providenciando evidências úteis à promoção de políticas de proteção social sensíveis à infância e contribuindo para a garantia dos direitos das crianças.

Anna Carolina Machado e Charlotte Bilo

Direitos das crianças e proteção social: desafios na política pública

Richard Morgan¹

Crianças são o recurso mais valioso de qualquer sociedade: são os futuros catalisadores de prosperidade, harmonia e criatividade. Ainda assim, pelo fato de a contribuição delas para o bem-estar coletivo ser vista como um “futuro distante”, nas políticas públicas, tende-se a diminuir o seu valor. Sem a perspectiva de que crianças são detentoras de direitos e de que a proteção social é tanto um “investimento nas pessoas” quanto essencial para cumprir os direitos das crianças, tomadores de decisão costumam não agir de acordo com essa lógica.

O Banco Mundial (OLINDO et al., 2013), UNICEF (CENTRO DE PESQUISA INNOCENTI, diversos anos) e os Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) confirmam o que tem sido, frequentemente, negligenciado em estatísticas de incidência de pobreza: em quase todos os países, crianças são mais suscetíveis à pobreza e também sofrem mais profundamente as consequências da pobreza e das privações relacionadas a ela. Uma pesquisa recente conduzida pelo Banco Mundial e pela UNICEF calcula que as crianças representam 50,2 por cento das pessoas extremamente pobres — com índices de 19,5 por cento, comparado a 9,2 por cento observado entre adultos (NEWHOUSE et al., 2016).

Essas crianças mais pobres são, por sua vez, muito mais propensas a morrerem ainda em idade jovem ou a sofrerem atrasos de crescimento, resultados educacionais baixos e múltiplas formas de violência. Ao crescerem, crianças nos indicam claramente a vergonha a qual são submetidas em razão de serem pobres e também os estigmas e as exclusões que acompanham suas experiências de pobreza.² Inexplicavelmente, adultos — particularmente aqueles que detêm autoridade — raramente possibilitam a meninas e meninos a chance de relatar tais experiências em espaços nos quais se sintam seguros e sejam assegurados de um compromisso com entendimento e resposta.

Os poderosos retornos de políticas e programas, como proteção social e educação pré-escolar — que podem ajudar as famílias pobres e os cuidadores a investirem efetivamente no crescimento e no desenvolvimento de suas crianças e ajudá-las a aprender e a permanecer seguras — são bem documentados (REES et al., 2012). Evidências de vários países e em diferentes contextos mostram que medidas de proteção social, como bolsas destinadas a crianças e/ou famílias podem impulsionar a matrícula escolar, o uso dos serviços médicos, a ingestão de alimentos, a diversidade alimentícia, a segurança alimentar e a acumulação de capital em lares muito pobres (BASTAGLI et al., 2016). Há também evidências promissoras sobre o potencial de transferências de renda de reduzir o trabalho infantil (DE HOOP; ROSATI, 2014) e, em combinação com medidas de “cash plus”, como comunicação com mães sobre práticas de amamentação e higiene de melhorar a nutrição de crianças.³

Mas a perseguição dessas recompensas raramente é evidenciada nas prioridades orçamentárias nacionais e no processo político de tomada de decisão. A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2017) estima que apenas 35 por cento das crianças, em âmbito mundial, se beneficiam de proteção social e que o gasto público médio em benefícios para crianças represente meramente 1,1 por cento do produto interno bruto (PIB). Programas são caracterizados por “coberturas limitadas, níveis inadequados de benefícios, fragmentação e por serem institucionalmente fracos”. Como resultado de esforços geralmente inexpressivos de abordar pobreza na infância e de atenuar as privações entre meninas e meninos à medida que crescem, nós negligenciamos os direitos daqueles com os quais temos maiores obrigações. Também negligenciamos nossas futuras fontes de prosperidade coletiva, liderança e sociedades pacíficas.

A onipresença da pobreza e privações entre a maioria das crianças no mundo

é testemunha da sua falta de voz e visibilidade. Quão frequentemente as decisões de políticas “macro” levam em consideração as necessidades e visões das crianças? Quantos programas estão sujeitos à avaliação de seus impactos diretos e indiretos em crianças, incluindo avaliações de pessoas jovens? Quão frequentemente, por exemplo, programas de obras públicas ou programas de “graduação” de subsistência avaliam seus impactos em nutrição infantil e escolaridade e monitoram o que acontece com as crianças quando os cuidadores (frequentemente jovens mulheres) passam mais horas longe de casa?

No âmbito macro e fiscal, o Banco Mundial e a UNICEF (MARCUS; WACHENFELD; SULTAN, 2011) lançaram documentos e ferramentas de orientação muito úteis que apoiam a avaliação dos impactos de políticas e reformas para crianças. Infelizmente, esses produtos parecem ser raramente utilizados. Poucos — se quaisquer — ministérios de finanças parecem explicitamente considerar suas obrigações para ajudar a garantir direitos das crianças a um padrão de vida adequado e à seguridade social, como previstos nos artigos 26 e 27 da Convenção dos Direitos das Crianças das Nações Unidas (UNCRC).⁴ Além do mais, apesar do pedido do UNCRC para que seja atribuído o devido peso da opinião das crianças nas decisões que afetem suas vidas, esses direitos raramente são reconhecidos pelos adultos que são os garantidores desse cumprimento.

O negligenciamento das vozes das crianças reforça sua invisibilidade nas políticas e programas. Crianças, embora detentoras de direitos econômicos, raramente são percebidas como indivíduos ou um grupo em estratégias nacionais de redução de pobreza. E os padrões e os determinantes de pobreza específicos para crianças não são analisados como base para ações. O crescimento da atividade econômica (como ilustrado pelo PIB) é ainda majoritariamente mais central aos

QUADRO 1

A rápida expansão da proteção social direcionada a crianças e a seus cuidadores foi alcançada por países de todas as regiões, do Brasil e Argentina à Mongólia, África do Sul e Lesoto. No Principado do País de Gales, os ministros do governo são legalmente obrigados a demonstrar a devida consideração pelos direitos das crianças em todas as suas funções, inclusive na tomada de decisões sobre novas políticas e leis. Na Irlanda, o governo adotou recentemente uma estratégia nacional para a participação de crianças e jovens, com o objetivo de garantir que elas tenham voz nas decisões tomadas sobre suas vidas individuais e coletivas em suas comunidades. A Nova Zelândia elegeu um governo que colocou a erradicação da pobreza infantil como prioridade máxima. Mas em outros países, com políticas moldadas pela "austeridade", há grandes cortes nas medidas de proteção social existentes, incluindo subsídios para crianças, com custos inestimáveis para elas.

interesses de políticas nacionais que o crescimento das crianças. O bem-estar das crianças é visto como um produto resultante da situação econômica da família. Contudo, essa correlação não pode ser tomada como certa. Práticas de trabalho prejudiciais, cuidado inadequado, problemas de nutrição, exclusão educacional, casamento precoce e outras formas de violência contra crianças podem e de fato persistem à medida que os rendimentos da casa aumentam.

Se desejamos políticas e decisões orçamentárias que reconheçam os direitos e o papel central das crianças, nós precisamos entender o que inibe aqueles que fazem políticas e articulam escolhas políticas para reconhecer as privações que as crianças mais pobres e excluídas encaram. Deve-se reconhecer, ainda, o dano às crianças como indivíduos, às suas famílias e à sociedade. Algumas

razões podem incluir: falta de uma prática estabelecida de ouvir crianças; a ausência de dados relevantes e desagregados; baixa prestação de contas das obrigações assumidas pelo governo para com as crianças — ou éticas prevaletentes que fazem com que as crianças com mais necessidades sejam as que são menos ouvidas e vistas.

Promover visibilidade por meio de uma postura sensível em relação a crianças na proteção social

Organizações e indivíduos que compartilham da mesma opinião trabalham para fortalecer tanto a visibilidade das crianças nas metas de erradicação da pobreza quanto o papel da proteção social como uma medida essencial para solucionar as privações que se mantêm difundidas entre as crianças. A "Declaração Conjunta para Avançar a Proteção Social Sensível às necessidades

“ Se estamos verdadeiramente preocupados com o futuro de nossas sociedades, não é adequado, e muito menos ético, tratar as crianças como variáveis dependentes sem autonomia.



Foto: ADB/Luis Enrique Ascui. Crianças no Mercado Becora, Dili, Timor Leste. <<https://goo.gl/AwJSXt>>.

TABELA 1: Garantindo os direitos econômicos universais das crianças

1. Finanças adequadas	2. Tratamento igualitário	3. Prestação de contas
Aumento da receita pública, coleta e gasto de forma equitativa e apoio internacional	Leis e políticas para remover barreiras discriminatórias aos serviços	Melhor desagregação de dados
Remover barreiras de custo para serviços	Campanhas públicas para desafiar normas e comportamentos	Governança em todos os níveis envolvendo crianças
Segurança financeira mínima para todas as crianças	Registro de todos os nascimentos	Transparência orçamentária e monitoramento

Fonte: Save the Children (2016b).

das Crianças” foi elaborada em 2009 por algumas agências que priorizam crianças e desenvolvimento humano.⁵ A Declaração articula as seguintes propostas:

- Programas de proteção social devem ser expandidos para ajudar a concretizar os direitos e a abordar as vulnerabilidades daqueles que são mais desfavorecidos em cada sociedade. Isso deve ser feito a partir de uma expansão progressiva da cobertura — incluindo as crianças mais carentes como prioridade principal — apoiada pela priorização de alocações do orçamento nacional (incluindo para resposta humanitária), alinhados com a responsabilidade estabelecida pela UNCRC para que governos empreendam esforços “com a extensão máxima dos recursos disponíveis”.
- Essa realização progressiva de direitos a partir da cobertura de proteção social deve dar prioridade adequada às crianças e devem ser especificamente sensíveis às necessidades das crianças — no sentido de estabelecer metas para crianças e monitorar os impactos para atingir progresso na redução de privações entre meninas e meninos de idades diferentes. Deve-se, ainda, consultar crianças e seus cuidadores, na medida em que haja controle para qualquer dano não intencional.
- Atenção especial é necessária em políticas, programas e orçamentos de proteção social para aquelas crianças que são especialmente excluídas e “deixadas para trás” — por questões frequentemente relacionadas ao gênero, à deficiência, aos conflitos, à

perda de cuidados familiares e/ou como resultado de normas sociais prejudiciais.

- Metas e programas de proteção social sensíveis às necessidades das crianças devem ser incorporados em planos nacionais para a eliminação da pobreza infantil e apoiados pelo aumento de gastos e de mecanismos participatórios de prestação de contas com envolvimento dos cidadãos. Devem, ainda, ser abrangidos em sistemas nacionais de monitoramento, por meio de dados qualitativos e quantitativos.

A relevância dessas propostas tem sido reforçadas pela adoção do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1: “Erradicar a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares”, que se refere diretamente à pobreza infantil, e pela meta 1.3: para “implementar sistemas e medidas de proteção social nacionalmente apropriadas para todos”.⁶ Enquanto isso, análises e ativismo para apoiar essas proposições — fazer de crianças um elemento central em programas de proteção social e da proteção social um elemento central ao desenvolvimento sustentável — têm sido levados à frente pela Coalizão Global para a Erradicação da Pobreza Infantil,⁷ um grupo de 20 agências interessadas. A defesa desses princípios com elaboradores de políticas e gestores de finanças — nacional e regionalmente, e por meio dos mecanismos de revisão dos ODS — leva em consideração uma perspectiva tanto de direitos humanos como de desenvolvimento humano (“investir em crianças”). Essas iniciativas têm tido algum sucesso em aumentar o foco de políticas e pesquisas em crianças,

“Atenção especial é necessária em políticas, programas e orçamentos de proteção social para aquelas crianças que são especialmente excluídas e “deixadas para trás”.

particularmente na África, e devem ser reforçadas em sinergia com a iniciativa para a universalização dos sistemas de proteção social universal liderada pelo Banco Mundial e pela OIT.

A promoção do direito das crianças à proteção social não deve ser realizada em detrimento dos direitos de outros grupos pobres, vulneráveis e desfavorecidos. Ativistas em prol das crianças não estão competindo com aqueles que defendem os direitos de idosos vivendo em pobreza, pessoas com deficiência e nem com nenhum outro grupo que tenha reivindicações de solidariedade social. Ao invés disso, o apoio deve ser mobilizado na base de casos de investimento e argumentos morais de equidade e justiça, para políticas que invistam em direitos de todos aqueles que necessitam, utilizando combinações efetivas de provisão pública e ação e cuidado privados.

Ao mesmo tempo em que as barreiras enfrentadas pelas crianças mais desprovidas são altas, elas não são intransponíveis. Agências focadas em crianças estão fazendo campanha por ações públicas e políticas sistemáticas deliberativas para garantir que os investimentos orçamentários e a proteção social permitam crianças a terem acesso a serviços básicos de qualidade e padrões de vida decentes; que crianças de todas as origens sejam tratadas igualmente, de acordo com seus direitos e sem discriminação, na lei e na prática; e que os tomadores de decisões garantam que eles mesmos sejam publicamente responsabilizados, pelas crianças, pelos progressos e pelas ações que as afetem.

Como proposto pelo *Save the Children* (2016b), escolher uma combinação de alocações para crianças, tratamento igualitário das crianças e responsabilidade para com as crianças pode provar ser mais efetivo em assegurar seus direitos econômicos em uma base universal (ver Tabela 1).

A escolha feita por adultos de seguirem essas iniciativas, com base em um arcabouço nacional que incorpore uma rotineira, prática e participação de crianças — inclusive em revisões do progresso nacional rumo às metas ODS e o UNCRC — irá conduzir tanto

a realização desses direitos para crianças em todas as situações, assim como resultados mais poderosos e constantes dos recursos investidos em programas de proteção social. Como expresso na Declaração Conjunta, até mesmo “as pequenas nuances em como crianças são consideradas no *design*, na implementação e na avaliação de programas de proteção social podem fazer uma enorme diferença”. Apenas a partir da atenção ativa e rotineira para as experiências e preocupações das crianças — em especial aquelas mais suscetíveis a serem excluídas — os adultos estarão aptos a “entender e responder”, por meio de políticas que possuam uma relação sensível às crianças e aos seus direitos.⁸

Se estamos realmente preocupados com o futuro de nossa sociedade, não é adequado, e muito menos ético, tratar crianças como variáveis dependentes sem autonomia. Nós recomendamos que governos e parceiros explicitamente adotem essas garantias — incluindo, pelo menos, o mínimo de segurança financeira, com base em apoio de proteção social a todas as crianças e famílias em necessidade — e as reflitam cada vez mais em políticas e trabalhos de desenvolvimento. Isso ajudará a assegurar que, por fim, nenhuma criança seja excluída do progresso em direção às metas da humanidade para 2030 e além. Nós devemos a elas — e a nós mesmos — nada menos que isso. ●

BASTAGLI, F.; HAGEN-CANKER, J.; HARMAN, L.; BARCA, V.; STURGE, G.; SCHMIDT, T. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features*. London: Overseas Development Institute, 2016. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11316.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

DE HOOP, J.; ROSATI, F. *Cash Transfers and Child Labour*. Washington, D. C.: World Bank, 2014.

INNOCENTI RESEARCH CENTRE. “Report Card on Child Well-Being in Rich Countries.” *Report Card Series*. Florence: United Nations Children’s Fund. Vários anos.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *World Social Protection Report: Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: ILO, 2017.

MARCUS, R.; WACHENFELD, M.; SULTAN, S. M. *Integrating a Child Focus into Poverty and Social Impact Analysis (PSIA): A UNICEF - World Bank*

Guidance Note. Main Report, 2011. Disponível em: <<https://www.childimpact.unicef-irc.org/en/psia-cria/child-centered-psias-unicef-world-bank-guidance-note>>. Acesso em: 22 out. 2018.

NEWHOUSE, D.; SUAREZ-BECERRA, P.; EVANS, M. C. “New Estimates of Extreme Poverty for Children.” *World Bank Group Policy Research Working Paper 7845*. Washington, D. C.: World Bank, 2016.

OLINTO, P.; BEEGLE, K.; SOBRADO, S.; UEMATSU, H. *The State of the Poor: Where Are The Poor, Where Is Extreme Poverty Harder to End, and What Is the Current Profile of the World’s Poor?* Washington, D. C.: World Bank, 2013.

REES, N. et al. *Right in Principle and in Practice: a Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children*. New York: United Nations Children’s Fund Division of Policy and Strategy, 2012.

SAVE THE CHILDREN. *Child Poverty: What drives it and what it means to children across the world?* London: Save the Children, 2016a. Disponível em: <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/9684/pdf/child_poverty_report_4web_0.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. *The children the world chooses to forget*. London: Save the Children, 2016b. Disponível em: <<https://www.savethechildren.org/content/dam/usa/reports/advocacy/EVERY-LAST-CHILD.PDF>>. Acesso em: 19 out. 2018.

1. Richard trabalhou para a UNICEF, *Save the Children* e para o Governo de Botswana. Atualmente, trabalha para a *Plan International*.
2. Veja, por exemplo, *Save the Children* (2016a).
3. Veja, por exemplo, a Iniciativa de Pesquisa sobre Modalidade de Transferência em Bangladesh. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/blog/channeling-social-protection-programs-improved-nutrition-bangladesh>> e os resultados, a médio prazo, do Programa de Desenvolvimento Infantil. Programa de Subsídios no norte da Nigéria. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/child-development-grants-programme-nigeria>>.
4. Veja: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>>.
5. Veja: <https://siteresources.worldbank.org/INTCY/Resources/395766-1187899515414/CSSP_joint_statement_8.20.09.pdf>.
6. Veja: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>>.
7. Veja: <<http://www.endchildhoodpoverty.org/publications/>>.
8. Existe alguma experiência limitada, por exemplo, com a análise e a defesa do orçamento público liderada por crianças. Veja: <<http://www.csid-bd.com/research/Process%20Document.pdf>>.

É hora de uma renda básica universal para crianças? Considerações-chave

David Stewart e Ian Orton¹

Crianças têm mais que o dobro da probabilidade de adultos de viverem em pobreza extrema de renda. Isto significa que 385 milhões de crianças vivem com menos de USD 1,90 de paridade de poder de compra (PPP) por dia (BANCO MUNDIAL; UNICEF, 2016), e muitas centenas de milhões de crianças a mais, apesar de estarem acima desta linha extrema de pobreza, também vivem limitadas pela falta de recursos em suas famílias. O fato de crianças serem mais propensas à pobreza que outros grupos etários vale também para os países mais ricos. Por exemplo, 21,1 por cento das crianças na União Europeia estão em risco de pobreza, em comparação com 16,3 por cento dos adultos (UNICEF, 2016; EUROSTAT, 2016). Os números globais de pobreza infantil multidimensional mostram uma história semelhante, com cerca de metade (48 por cento) das pessoas que vivem em famílias multidimensionalmente pobres sendo crianças, apesar de elas representarem apenas cerca de um terço da população total do planeta (ALKIRE et al., 2017).

As crianças não são somente mais propensas que os adultos a viverem na pobreza, como também os impactos desta podem ser devastadores e duradouros, uma vez que a pobreza se traduz em problemas de saúde e nutrição, além de educação de baixa qualidade ou da falta dela. Em primeiro lugar, combater a pobreza infantil é cumprir o direito das crianças de ter uma vida com dignidade e oportunidade. Isso deve ser o mínimo a ser feito, mas, ao fazer escolhas políticas complexas, é importante lembrar que benefícios para crianças também beneficiam a sociedade: investir em crianças constrói a base da futura coesão e prosperidade — como o projeto de Capital Humano do Banco Mundial destaca tão claramente.²

Pela primeira vez em acordos globais, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) focam explicitamente nesse desafio,

priorizando a erradicação da pobreza extrema, inclusive entre crianças (Meta 1.1), e a redução pela metade da pobreza infantil, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais (Meta 1.2).

Análises mostram reduções significativas de pobreza monetária e multidimensional. No entanto, atualizações recentes do Banco Mundial (2018a) mostram que o ritmo de progresso está diminuindo, nos retirando do caminho para atingir as metas. É necessário que o progresso acelere. A necessidade é urgente, e o comprometimento em âmbito global está acontecendo. Porém, como chegar lá?

Evidências mostram claramente que as transferências de renda combatem a pobreza monetária infantil diretamente, com impactos positivos nos setores de saúde, educação e segurança alimentar (BASTAGLI et al., 2016; HANDA et al., 2017). Programas de transferência, por sua posição na escala, têm o potencial de atingir famílias com informação e elegibilidade para outros serviços, que podem melhorar a situação das crianças.

Apesar de o poder das transferências de renda de fazer a diferença na vida de indivíduos ser comprovado, a cobertura de crianças e famílias permanece muito baixa em vários países. Estimativas sugerem que, globalmente, apenas um quarto dos lares tem acesso à assistência monetária. Em relação às crianças, especialmente, a cobertura é extremamente desigual, com quase dois terços delas (1,3 bilhões) sem ter acesso à cobertura de proteção social (OIT, 2017). A maioria dessas crianças que não são cobertas por proteção social vivem na África e na Ásia (Ibid.), regiões com os índices mais altos de pobreza infantil (BANCO MUNDIAL; UNICEF, 2016).

O problema é claro, mas e quanto à solução? Seria agora a hora de fornecer benefícios monetários para todas as crianças?

Há anos a UNICEF assumiu um compromisso com abordagens universais de proteção social para crianças, como

estabelecido na Convenção dos Direitos da Criança, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outras convenções e instrumentos legais.³ Além disso, atores-chaves da comunidade internacional também enfatizam a importância da universalidade, conforme proposto no ODS 1.3 sobre “medidas e sistemas de proteção social adequados para todos”; o interesse crescente na Renda Básica Universal (RBU) (FMI, 2017; ORTIZ et al., 2017; BANCO MUNDIAL, 2018, no prelo);⁴ e o crescente impulso por trás da Parceria Global para a Proteção Social Universal (USP2030) (OIT; BANCO MUNDIAL, 2015).

Esses são compromissos importantes para a realização progressiva de proteção social universal para todos, incluindo crianças. Porém, uma renda básica universal para crianças (*universal child grants* — UCG, na sigla em inglês) oferece uma maneira efetiva e prática de se atingir esse objetivo?

Em diversas áreas, evidências indicam as possibilidades e os potenciais da UCG. No entanto, existem importantes lacunas de conhecimento e preocupações-chave que decisores políticos podem ter e que devem ser mais bem entendidos. Abaixo, seis áreas e algumas questões-chave que pensamos que necessitam de mais esclarecimento:

- **Abordar erros de exclusão e utilizar recursos escassos efetivamente:**

Evidências cada vez mais concretas sugerem que certos métodos de focalização, como *proxy means-test*, podem excluir um grande número de pessoas vivendo na pobreza. Estima-se que erros de exclusão têm uma margem de 30 a 40 por cento (BANCO MUNDIAL, 2018b) e podem chegar a atingir índices de 93 por cento (KIDD; GELDERS; BAILEY-ATHIAS, 2017). Enfoques universais podem abordar esses erros. Contudo, na prática, será que os recursos seriam minimamente distribuídos para que fizessem alguma diferença? Existem maneiras mais efetivas para se localizar beneficiários elegíveis? E como a efetividade desses métodos pode variar de acordo com o contexto?

- **Dignidade e constrangimento:**

A relação entre pobreza e constrangimento (GUBRIUM; PELLISSERY; LØDEMEL, 2014) é estabelecida, de forma muito clara, em diversos países e contextos, com evidências sobre seus efeitos particularmente danosos para crianças. Existem exemplos de programas de proteção social que têm como alvo pessoas vivendo na pobreza, trazendo uma preocupação acerca da estigmatização dos beneficiários, rotulados como “preguiçosos” (SEPÚLVEDA, 2018). Em países com renda alta, o estigma também é uma realidade comum. As UCG podem colaborar com tais problemas, porém será importante para aqueles responsáveis pela elaboração das políticas entenderem o quanto prevalente esses problemas são e se há alguma maneira de abordá-los.

- **Custos administrativos:** Estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sugerem que, para esquemas universais, o custo administrativo médio é de 3 por cento, enquanto em programas-alvo é de 11 por cento (ORTIZ et al., 2017). Motivos-chave para esses custos adicionais incluem a refocalização e a recertificação dos beneficiários. Além disso, processos complexos de recertificação podem aumentar o risco de exclusão daqueles que são mais dependentes. Quão significativas são as economias de custo derivadas

de uma UCG? Se realocados esses custos, qual impacto elas poderiam ter no valor e na cobertura de benefício? E como elas variam de acordo com o programa?

- **Economia política:** Essa área tem dupla função: a proteção social universal pode promover a coesão social ao reduzir a desigualdade e pode também ajudar a reunir apoio e solidariedade política para abordagens universalistas, sustentadas por muitas gerações. A redução da desigualdade é uma preocupação, tendo em vista que seu aumento significativo, em todos os lugares, desde 1980 (ALVAREDO et al., 2018). A desigualdade representa um desafio moral e ético. É uma ameaça para a segurança econômica e a prosperidade compartilhada, além de estar associada a um grande risco de instabilidade social (OIT, 2010; PICKET; WILKINSON, 2010). Felizmente, os países têm à sua disposição uma série de instrumentos para a redução da desigualdade. E as transferências de renda (em especial quando combinadas com sistemas tributários progressivos) possuem o potencial de combatê-la, como ocorre nos países nórdicos (GREEN; JANMAAT, 2011). A proteção social universal apoia a coesão social, a solidariedade e a relação entre diferentes grupos sociais — o que aumenta o apoio aos programas universais. Mais especificamente, uma UCG que

providencie benefícios para diferentes níveis de renda e contribua para gerações futuras possui o potencial de aumentar o apoio político e a sustentabilidade do programa. Quais são os impactos empíricos de diferentes tipos de programa nos níveis de desigualdade? Os programas universais têm provado ser mais sustentáveis politicamente?

- **Implicações para outros programas:**

Evidências têm provado claramente que fornecer assistência monetária para famílias com crianças combate as barreiras financeiras e melhora os resultados das crianças. No entanto, crianças e famílias podem ter necessidades complexas que requerem uma extensa gama de serviços sociais, inclusive nos setores de saúde, educação e assistência social. O escalonamento de políticas de transferência de renda para crianças em detrimento da aplicação de outros programas seria “dar com uma mão e retirar com a outra.” Qual é o melhor equilíbrio entre as políticas sociais que abordam variados aspectos da pobreza infantil? E como elas se complementam?

- **Finanças:** Em certa medida, tudo gira em torno desta questão. Um argumento-chave para abordagens direcionadas de benefícios são os orçamentos limitados do governo dedicados à proteção social para crianças. Aumentar os recursos

“ A proteção social universal pode promover a coesão social ao reduzir a desigualdade. Pode também ajudar a reunir apoio e solidariedade política para abordagens universalistas, sustentadas por muitas gerações.



Foto: Russell Watkins/DFID. Medindo a desnutrição, Madhya Pradesh, Índia, 2013 <<https://goo.gl/4yfoA3>>.

disponíveis para a proteção social para crianças é fundamental para se atingir resultados. Estimativas da OIT sugerem que a UCG para crianças menores de 5 anos, com benefícios estabelecidos em 25 por cento da linha nacional de pobreza, custariam em torno de 1,4 por cento do PIB em países de renda baixa e seria um gasto de longo termo (ORTIZ et al., 2017). Apesar de significativo, não é algo espantoso. Ademais, como destacado por Ortiz et al. (2015), a viabilidade do financiamento é uma questão de prioridades políticas e pode haver liberdade para expandir o espaço fiscal para financiar a proteção social. Sem dúvidas, uma UCG de boa qualidade seria uma parte fundamental da política social nacional para crianças e deve ser priorizada. Existe vontade política para que isso aconteça?

E de onde viriam os recursos?

Conclusões e próximos passos

Com centenas de milhões de crianças vivendo em situação de pobreza extrema e muitos milhões a mais tendo o seu potencial reduzido por barreiras financeiras relativamente pequenas para saúde, nutrição e educação, as UCG podem oferecer uma abordagem comparativamente simples, comprovada e pragmática para fazer uma diferença significativa nas vidas das crianças.

No entanto, apesar da urgência do desafio e aspirações globais positivas em direção à proteção social universal, na prática não apenas se evidenciam baixos níveis de cobertura em vários países, como há, segundo a OIT (2017), uma redução de gastos: 107 governos (68 países em desenvolvimento e 39 países de renda alta) consideraram racionalizar seus gastos em bem-estar ao revisar os critérios de elegibilidade de programas e direcionar benefícios apenas para as famílias mais pobres.

Nesse contexto, há uma convincente necessidade de se considerar o potencial de UCG, levando em conta as questões pragmáticas e as preocupações dos decisores políticos. Esse artigo tentou apresentar os argumentos-chave, assim como questões que permanecem não respondidas e preocupações comuns. Pesquisas futuras devem olhar para as evidências e experiências e considerar

as opções práticas de se trabalhar em direção a benefícios universais, abrangendo desde os passos iniciais para se atingir a realização progressiva da universalidade como abordagens “mistas”, em sistemas mais maduros de proteção social, que, ao combinar e consolidar programas existentes, podem atingir uma cobertura universal. Para pensar sobre essas questões e explorar se UCG são o melhor modo de se assegurar a proteção social universal para todas as crianças, a UNICEF, junto com a OIT e o *Overseas Development Institute*, está convocando uma conferência⁵ internacional em fevereiro de 2019 que irá reunir especialistas cujo trabalho tem apoiado as considerações anteriores. A meta será responder às questões: está na hora para as UCG? E, se sim, como chegar lá? ●

ALKIRE, S.; JINDRA, C.; ROBLES, G.; VAZ, A. “Children’s Multidimensional Poverty: Disaggregating the Global MPI.” *OPHI Briefing* 46. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative, 2017. Disponível em: <<https://ophi.org.uk/childrens-multidimensional-poverty-disaggregating-the-global-mpi/>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

ALVAREDO, F.; CHANCEL, L.; PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. *World Inequality Report 2018*. Paris: World Inequality Lab, 2018.

BASTAGLI, F.; HAGEN-CANKER, J.; HARMAN, L.; BARCA, V.; STURGE, G.; SCHMIDT, T. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features*. London: Overseas Development Institute, 2016. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11316.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

EUROSTAT. “Children at Risk of Poverty or Social Exclusion.” *Eurostat website*. 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion>. Acesso em: 6 nov. 2018.

GREEN, A.; JANMAAT, J. *Regimes of Social Cohesion: Societies and the Crisis of Globalization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/263917454_Regimes_of_Social_Cohesion_Societies_and_the_Crisis_of_Globalisation>. Acesso em: 6 nov. 2018.

GUBRIUM, E.; PELLISSERY, S.; LØDEMEL, I. *The Shame of it: Global Perspectives on Anti-Poverty Policies*. Bristol: Policy Press, University of Bristol, 2014.

HANDA, S.; DAIDONE, S.; PETERMAN, A.; DAVIS, B.; PEREIRA, A.; PALERMO, T.; YABLONSKI, J. “Myth-busting? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa on behalf of the Transfer Project.” *Office of Research*

“Evidências têm provado claramente que fornecer assistência monetária para famílias com crianças combate as barreiras financeiras e melhora os resultados das crianças.

“ Apesar da urgência do desafio e aspirações globais positivas em direção à proteção social universal, na prática não apenas se evidenciam baixos níveis de cobertura em vários países, como há, segundo a OIT (2017), uma redução de gastos.

— *Innocenti Working Paper WP-2017-11*. Florence: UNICEF Office of Research, 2017. Disponível em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IWP-2017-06.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *World of Work Report 2010: From one Crisis to the Next?* Geneva: International Institute of Labour Studies, 2010.

_____. *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization. Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet convened by the ILO with the collaboration of the WHO*. Geneva: International Labour Organization, 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_165750.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. *World Social Protection Report: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: International Labour Organization, 2017. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_604882.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); BANCO MUNDIAL. *A Shared Mission for Universal Social Protection: Concept Note*. Geneva: International Labour Organization and Washington, D. C.: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). “Chapter 1: Tackling Inequality.” *IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, D. C.: IMF, 2017. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

KIDD, S. “The Political Economy of ‘Targeting’ of Social Security Schemes.” *Pathways’ Perspectives on social policy in international development* 19. Orpington: Development Pathways, 2015. Disponível em: <<https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2015/10/Political-Economy-of-Targeting-PP19-4-1.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

KIDD, S.; GELDERS, B.; BAILEY-ATHIAS, D. “Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism.” *ESS Working Paper*, n. 56. Geneva: International Labour Organization and Development Pathways, 2017. Disponível em: <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

ORTIZ, I.; CUMMINS, M.; KARUNANETHY, K. “Fiscal space for social protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries.” *ESS Working Paper*, n. 48. Geneva: International Labour Office, 2015.

ORTIZ, I.; DURÁN-VALVERDE, F.; PAL, K.; BEHRENDT, C.; ACUÑA-ULATE, A. “Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries.” *ESS Working Paper*, n. 58. Geneva: International Labour Organization, 2017. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_614407.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2018.

PICKET, K.; WILKINSON, R. *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin, 2010.

SEPÚLVEDA, M. “Ensuring Inclusion and Combatting Discrimination in Social Protection Programmes: The Role of Human Rights Standards.” 2018. *International Social Security Review* 70(4), October/December, 2017. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/issr.12151/full>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *The State of the World’s Children 2016: A Fair Chance for Every Child*. New York: United Nations Children’s Fund, 2016.

BANCO MUNDIAL. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2018a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. PMT-based social registries: Measuring income and poverty using Proxy Means Tests. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2018b. Disponível em: <<https://olc.worldbank.org/sites/default/files/1.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. *Working Draft*, 9 July. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2018 (no prelo).

WORLD BANK; UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). *Ending Extreme Poverty: A Focus on Children*. Washington, D. C.: Banco Mundial; New York: UNICEF, 2016. Disponível em: <https://www.unicef.org/publications/files/Ending_Extreme_Poverty_A_Focus_on_Children_Oct_2016.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2018.

1. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

2. Veja mais em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>>.

3. Ver a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 e 25); a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 26 e 27); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigos 9 e 11); e a Convenção da OIT sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (n. 102) e a Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, 2012 (n. 202).

4. Pode-se argumentar que as UCG compartilham muitos parâmetros com uma renda básica universal. Ambos são propostos como sendo alicerçados em direitos para cidadãos ou residentes legais; eles lutam por uma cobertura universal completa, enfatizam o pagamento individualizado, são não contributivos e não têm elegibilidade por renda, devem ser pagos em dinheiro ou como um benefício fiscal; o histórico de trabalho ou o comportamento em busca de trabalho é irrelevante; e invariavelmente devem ser incondicionais/livres de obrigações e não retiráveis /não sancionáveis. No entanto, várias UCG em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são condicionais e sancionáveis.

5. Veja mais em: <<https://www.odi.org/events/4580-international-conference-universal-child-grants>>.

Análises de pobreza multidimensional e proteção social sensível às necessidades das crianças

Chris de Neubourg,¹ Liên Boon,²
Victor Cebotari,² Anais Dangeot,¹
Erëblina Elezaj,¹ Magdalena Isaurralde,² Julia
Karpati,¹ Neshia Ramful¹ e Romina Safojan¹

A proteção social abrange uma gama de instrumentos de política pública que tem por objetivo reduzir a exposição da população a riscos, assisti-la para lidar com suas consequências e aprimorar suas atitudes, conhecimento, habilidades e recursos materiais, de forma que as pessoas possam contribuir ativamente para a redução de exposição a riscos e para que possam lidar melhor com as adversidades.

Este artigo explora como recentes percepções decorrentes de pesquisas sobre pobreza infantil multidimensional conduz a argumentos específicos a favor da proteção social sensível às necessidades das crianças, além do aprofundamento de seu enfoque.

Ao parafrasear-se a definição do Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF), a proteção social sensível às necessidades das crianças se refere a uma série de instrumentos de políticas públicas que tem a finalidade de “maximizar oportunidades e medidas de desenvolvimento voltadas para crianças, de forma a considerar as diferentes dimensões do bem-estar infantil. Essa abordagem propõe-se a combater as desvantagens sociais, os riscos e as vulnerabilidades aos quais as crianças podem estar submetidas ao nascer, assim como as adversidades adquiridas ao longo de sua juventude” (UNICEF, 2012, 107). Os efeitos das políticas de proteção social normalmente são medidas a partir dos níveis de pobreza e desigualdade entre lares e indivíduos. Neste sentido, há uma importância, portanto, em como a “pobreza” e a “desigualdade” são medidas.

A pobreza, partindo do estudo de referência de Rowntree (1901), pode ser definida como não ter os recursos

financeiros para sustentação própria, no âmbito de subsistência alimentar, roupas, abrigo e outras necessidades. Obviamente, a pobreza pode ser medida ao se comparar recursos financeiros necessários *versus* os disponíveis para uma pessoa financiar essas necessidades dentro de uma sociedade. De forma alternativa, a pobreza pode ser medida ao se estudar se as pessoas realmente têm acesso à comida, abrigo, roupas e outras necessidades.

No primeiro caso, mede-se a pobreza monetária, e as estimativas estão relacionadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 (“Erradicar a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares” — especificamente), Meta 1.1 (“Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de USD 1,25 por dia”). No segundo caso, mede-se a privação (ou pobreza multidimensional); os efetivos e índices correspondem à meta ODS 1.2.2 (“Proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades vivendo na pobreza em todas as dimensões, de acordo com as definições nacionais”) (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Estimativas de pobreza monetária têm sido utilizadas por mais de 100 anos, ao passo que a medição das privações da pobreza multidimensional — ou privação — foi introduzida em décadas recentes (KARPATI; DE NEUBOURG, 2017).

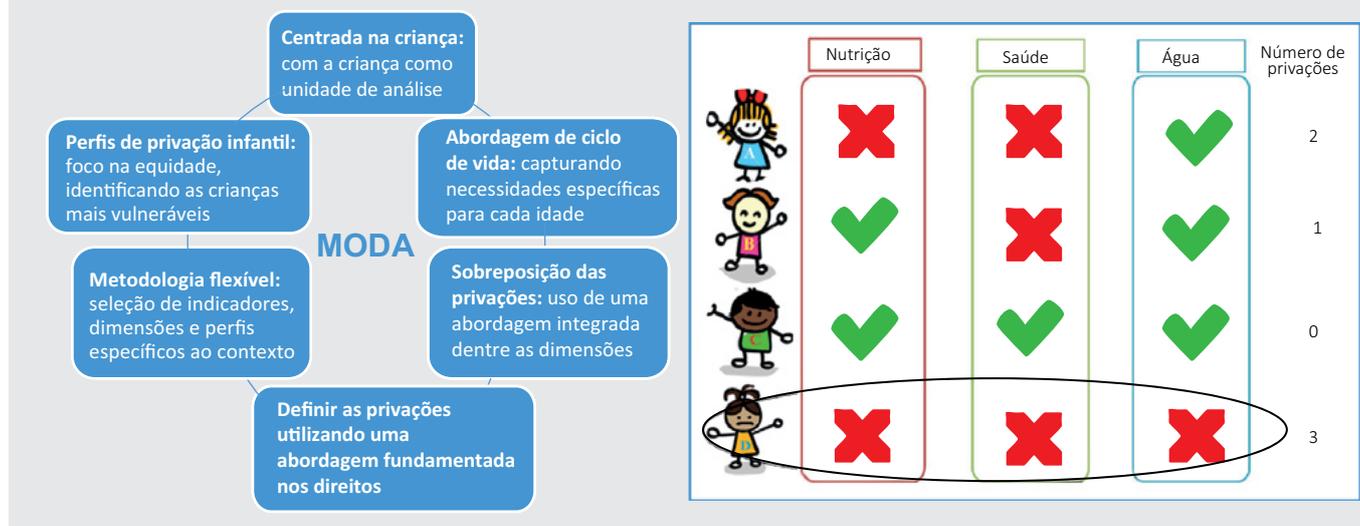
A questão que surge é em que medida e como a medição da pobreza multidimensional infantil nos ajuda a ser mais precisos em relação à definição de “proteção social sensível às necessidades das crianças”. É também interessante explorar se as análises de pobreza multidimensional infantil nos orientam a fazer escolhas sobre os instrumentos mais apropriados e relevantes para crianças.

Ao medir-se a pobreza monetária infantil, não temos escolha a não ser

estimar a proporção de crianças vivendo em famílias pobres. De fato, crianças não podem ser consideradas como consumidores soberanos, nem se pode assumir que possuam a capacidade de ter recursos financeiros independentemente de seus lares. No entanto, isso não se mantém quando se trata de pobreza multidimensional. Obviamente, as necessidades (como na terminologia de Rowntree) de crianças se diferem daquelas dos adultos. Consequentemente, as privações das crianças devem ser medidas de forma independente dos adultos e até independentemente de seus irmãos. Portanto, uma estimativa adequada e confiável das privações de crianças ou de pobreza multidimensional deve ser realizada em âmbito individual. Tentar estimar pobreza multidimensional no âmbito domiciliar leva, necessariamente, a superestimativas (crianças sendo classificadas como multidimensionalmente pobres pelo fato dos membros adultos do domicílio serem privados de itens que são irrelevantes para as crianças) ou subestimativas (pois necessidades essenciais das crianças são ignoradas em âmbito domiciliar).

Ademais, e de igual importância, a medição em âmbito domiciliar previne a análise de diferenças na pobreza multidimensional entre meninos e meninas (ou até homens e mulheres). A abordagem da União Europeia para medir pobreza multidimensional infantil (GUIO; GORDON; MARLIER, 2017) e a Análise das Privações Múltiplas Sobrepostas (MODA, na sigla em inglês) da UNICEF (DE NEUBOURG et al., 2012) estimam níveis de pobreza multidimensional infantil utilizando a criança como unidade de análise. Ao contrário de avaliações em âmbito domiciliar, a metodologia da UNICEF utiliza uma abordagem com base em direitos, definindo a pobreza infantil como o não cumprimento dos direitos listados na Convenção dos Direitos das Crianças (NAÇÕES UNIDAS, 1989).

FIGURA 1: Metodologia MODA — abordagem multidimensional da pobreza infantil centrada na criança



Fonte: Elaboração dos autores.

A metodologia MODA aplica a abordagem do ciclo de vida, definindo diferentes dimensões e indicadores de privações infantil para idades diferentes, considerando que as necessidades das crianças variam com a idade. Esta abordagem permite avaliar se certos direitos das crianças são cumpridos e se as crianças têm acesso aos diversos bens e serviços que são necessários para sua sobrevivência, desenvolvimento e participação.

Além de ser relevante conceitual e politicamente, a abordagem fundamentada em direitos utilizada pela MODA também é crucial a nível técnico no momento da definição dos indicadores e das privações utilizados nas análises de pobreza multidimensional infantil. Os direitos da criança, individualmente, são centrais para a definição das privações, como ilustrado nos dois exemplos a seguir.

Primeiramente, o direito das crianças à educação não é automaticamente cumprido quando uma criança vai para a escola. Em diversos países de renda baixa e média, a maioria das crianças frequentam escolas, mas, ao mesmo tempo, muitas não obtêm êxito em conseguir um diploma escolar de ensino fundamental ou médio. Portanto, uma medição adequada das privações das crianças em educação combina indicadores específicos de idade e frequência escolar com o êxito escolar,

traduzido em certificados; assim como atrasos na progressão escolar (idade/série) e/ou resultados de alfabetização. Limitar essa análise somente à frequência escolar leva a uma subestimação considerável das privações infantis e, portanto, da pobreza multidimensional. Deve-se destacar, também, que privações na educação somente podem ser medidas a nível individual, e não a nível domiciliar — todas as crianças em um domicílio têm direito à educação adequada, independentemente do fato de seus irmãos ou irmãs, e muito menos os pais, serem privados de educação ou não.

Em segundo lugar, o direito das crianças ao acesso à água de maneira segura não pode ser restringida às crianças terem acesso à água corrente, pois, em muitos países, ela não é potável e, portanto, deve ser combinada com tratamentos adicionais para que seja segura para as crianças. O indicador de água corrente deve também ser combinado com um indicador que meça a distância até a fonte de água, visando avaliar se as crianças têm acesso à água de forma segura, como definido pelos padrões da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Nos dois exemplos (educação e água), uma abordagem conjunta, combinando alguns indicadores, é necessária para avaliar a privação das crianças. Todas as opções que limitam a análise a um indicador único

levariam a uma subestimação da pobreza multidimensional infantil.

A Figura 1 ilustra a abordagem MODA. Privações das crianças são medidas como dimensões, cada uma incluindo alguns indicadores. A primeira criança na figura é privada em duas dimensões (nutrição e saúde); a segunda criança apenas em uma das três dimensões; e a quarta criança é privada em todas as dimensões simultaneamente. Analisar o *status* de cada criança, em todas as dimensões selecionadas, posiciona as crianças no centro da análise, ajuda a identificar as mais vulneráveis com números mais elevados de privações, além de permitir analisar em que medida as diferentes privações são experienciadas simultaneamente.

Com as novas percepções decorrentes de análises de pobreza multidimensional infantil utilizando MODA ou metodologias similares e sua relação com a meta 1.2.2³ dos ODS, argumentos a favor da proteção social sensível às crianças tornam-se mais fortes e específicos. Os estudos que combinam as privações que as crianças encaram em qualquer país deixam claros que a contribuição das futuras gerações de trabalhadores e cidadãos ao crescimento e prosperidade econômicos depende, em larga medida, dos investimentos feitos na geração atual de crianças. Os aspectos multidimensionais da pobreza



Foto: Ollivier Girard/CIFOR. Crianças da vila de Minwhoo, Lekié, Camarões <<https://goo.gl/vihJaj>>.

“ A contribuição das futuras gerações de trabalhadores e cidadãos ao crescimento e prosperidade econômicos depende, em larga medida, dos investimentos feitos na geração atual de crianças.

requerem que decisores políticos ajam em múltiplos setores simultaneamente. Em diversos países onde mais da metade das crianças sofre com privações em três ou mais dimensões (como Lesoto, Angola, Quênia e Etiópia, entre outros), fica claro que a futura contribuição desta metade da geração irá depender de iniciativas coordenadas e simultâneas em três ou mais dimensões, para assegurar o seu bem-estar, o cumprimento de seus direitos e uma qualidade de vida melhor. Neste contexto, análises de pobreza multidimensional infantil são ótimos pontos de partida para se fazer cenários de investimentos para crianças e para proteção social sensível às crianças.

Estudos de pobreza ou de privações multidimensionais infantis também deixam os argumentos a favor da proteção social sensível às crianças mais específicos. Na grande maioria dos países, as taxas de pobreza multidimensional infantil não apenas são consideravelmente mais altas que as de pobreza monetária infantil, mas elas também se sobrepõem apenas parcialmente. Isto significa que, geralmente, há um grande grupo de crianças que são multidimensionalmente pobres sem serem monetariamente pobres, e um grupo menor para qual o contrário é verdade (e, é claro, um grupo que é tanto monetária quanto multidimensionalmente pobre). Isto indica uma limitação em direcionar os benefícios de proteção social com base em renda/recursos financeiros. Ao passo que a focalização possa ser um modo legítimo

de alocar recursos públicos escassos, sua aplicação corre o risco de falhar em proteger aquelas crianças que não vivam em pobreza monetária, mas que são, todavia, multidimensionalmente pobres. À luz das linhas de pobreza, geralmente muito baixas em diversos países, a proteção social fundamentada unicamente em benefícios relacionados à renda pode ser menos efetiva no caso de várias crianças sofrerem de privações múltiplas.

A questão que surge é se a focalização com base na profundidade ou intensidade das privações múltiplas que as crianças enfrentam pode ser uma alternativa. Apesar de ser possível teoricamente, este método requereria a observação/medição de um número relativamente grande de indicadores por criança, individualmente. Isso poderia levar a custos administrativos altos, especialmente em países onde registros civis são subdesenvolvidos. Ademais, e principalmente, pode-se questionar se focar a atenção das políticas nas crianças de acordo com o número de privações experienciadas é adequado para além de certo nível. Todas as privações, independentemente das combinações em que são experienciadas, efetivamente colocam em perigo o crescimento econômico, bem-estar individual e social e, portanto, merecem serem abordadas. Embora crianças multidimensionalmente pobres não devem ser esquecidas, o direcionamento de benefícios e políticas de proteção social somente para elas é também um problema. Isso implicaria, por exemplo,

“ Análises de pobreza multidimensional infantil ajudam a refinar a implementação de proteção social sensível às crianças.

que crianças sejam assistidas para acessarem educação adequada apenas quando forem também privadas em pelo menos mais duas dimensões; crianças que são privadas apenas em educação ou em educação e mais uma dimensão seriam, assim, excluídas. Análises de pobreza multidimensional, no entanto, indicam ganhos de eficiência a serem feitos ao abordar combinações de privações e pobreza monetária infantil. Elas inspiram a concepção e apoiam a implementação de abordagens multissetoriais muito necessárias, incluindo estratégias de políticas sociais *cash-plus*.

A conclusão é que análises de pobreza multidimensional infantil ajudam a refinar a implementação de proteção social sensível às crianças, como descrito anteriormente. Os instrumentos que poderiam ser úteis neste contexto devem ser feitos sob medida para abordarem os riscos e as necessidades das crianças, como ilustrado pelas suas privações dimensionais. Em suma, três principais tipos de ação podem ser destacados:

- Todos os benefícios monetários ou em espécie devem auxiliar aos pais a atenuar as privações impostas às crianças, em especial os benefícios que são pagos e diretamente relacionados às crianças. Exemplos incluem educação, nutrição, acesso a cuidados pré e pós-natal, além de acesso a serviços de saúde.
- Abordagens universalistas ou universalismo gradual devem ser preferidos às abordagens focalizadas, uma vez que a segunda tende a produzir grandes erros de exclusão entre crianças multidimensionalmente pobres.
- A disposição de bens básicos e serviços que são importantes para as crianças, sendo a água segura, saneamento adequado e habitação decente os mais prominentes.

Como muitos dos bens e serviços que são importantes para a sobrevivência, o desenvolvimento e a proteção das crianças são fornecidos por provimento público (bens públicos ou quase públicos), ao invés de por mercados privados. Uma combinação de benefícios monetários

inteligentes com serviços básicos acessíveis (programas *cash-plus*) parece ser a melhor mistura de políticas de proteção social para a redução da pobreza multidimensional entre crianças. ●

DE NEUBOURG, C.; DE MILLIANO, M.; PLAVGO, I. "Lost (in) Dimensions: Consolidating progress in multidimensional poverty research." *Innocenti Working Paper* 2014-04. Florence: UNICEF Office of Research — Innocenti, 2014.

DE NEUBOURG, C.; CHAI, J.; DE MILLIANO, M.; PLAVGO, I.; WEI, Z. "Step-by-step guidelines to the multiple overlapping deprivation analysis (MODA)." *Innocenti Working Paper* 2012-10. Florence: UNICEF Office of Research — Innocenti, 2012.

DE NEUBOURG, E.; DE NEUBOURG, C. "The impact of malnutrition and post traumatic stress disorder on the performance of working memory in children." *UNU-MERIT Working Paper Series*. Maastricht: United Nations University, 2012.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Integrated Social Protection Systems. Enhancing equity for children*. New York: United Nations Children's Fund, 2012.

GORDON, D.; NANDY, S.; PANTAZIS, C.; PEMBERTON, S.; TOWNSEND, P. *Child poverty in the developing world*. Bristol: Policy Press, 2003.

GUIO, A. C.; GORDON, D.; MARLIER, E. et al. "Towards an EU measure of child deprivation." *Child Indicators Research* 11: 835. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s12187-017-9491-6>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

KARPATI, J.; DE NEUBOURG, C. "Individuals or Households as Units of Measurement and other Differences in Multidimensional Poverty Studies: a Policy Oriented Assessment." Paper presented at the *ISI World Statistics Congress*, Marrakech, 16-21 July. 2017.

ROWNTREE, B. S. *Poverty: a study of town life*. London: Macmillan, 1901.

UNITED NATIONS. *Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989*. New York: United Nations, 1989. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

_____. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. General Assembly Resolution 70/1. New York: United Nations, 2015.

1. Instituto de Pesquisa em Políticas Sociais (SPRI), Bélgica, e Universidade de Tilburg.

2. SPRI, Bélgica.

3. Mas também com uma série de outras metas de ODS relacionadas às privações setoriais e às desigualdades abordadas nas Metas 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.6, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2, 7.1, 8.5, 8.6, 8.7, 9.1, 10.2, 11.2, 11.7, 16.2 e 16.9.

Compreendendo e respondendo à pobreza infantil no Iraque

Bilal Al-Kiswani¹ e Farah Abdessamad²

O ano de 2014 representou um momento de mudanças para o Iraque, especialmente ao serem analisadas a pobreza e a vulnerabilidade no país. Anteriormente, o Iraque testemunhou um crescimento econômico dinâmico, com o produto interno bruto (PIB) acumulado, crescendo 64 por cento entre 2007 e 2012 e possibilitando melhores padrões de vida, conforme apontado pelo indicador de consumo privado do Sistema de Contas Nacionais, que aumentou 9,4 por cento ao ano, em média. Além disso, o gasto domiciliar *per capita* aumentou 5,5 por cento ao ano. No mesmo período, a pobreza monetária — medida pela linha nacional de pobreza³ — caiu mais de 4 por cento, afetando 18,8 por cento da população em 2012 (MURAD, 2018, 14).

A partir de 2014, o Iraque sofreu uma série de choques, incluindo a guerra contra o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS) — que controlava um terço do território iraquiano —, o deslocamento interno de milhões de pessoas, uma queda acentuada nos preços do petróleo e, mais recentemente, os desafios associados ao retorno de refugiados e deslocados internos às áreas liberadas da ocupação do ISIS.

Como resultado, as condições de vida no Iraque se deterioraram e uma grande proporção da população entrou na pobreza. No início desses choques, a pobreza monetária, medida pela linha de pobreza nacional, afetou 22,5 por cento da população em 2014. Estima-se que, nas províncias afetadas pelo ISIS, o impacto direto da destruição, e as perturbações econômicas, sociais e de segurança tenham dobrado a taxa de pobreza, que atingiu 41,2 por cento da população. A taxa de pobreza na região do Curdistão — que abriga um grande número de deslocados internos — quase quadruplicou entre 2012 e 2014, de 3,5 por cento para 12,5 por cento. Embora as taxas de pobreza tenham diminuído ligeiramente nas províncias do Sul, elas

continuam altas em 31,5 por cento (Ibid.). O Relatório da Pobreza Multidimensional em países Árabes (ESCWA, 2017) mostra que 45,5 por cento da população iraquiana sofria com a pobreza multidimensional em 2011. O relatório usa um índice adaptado às especificidades da região.

Pobreza e vulnerabilidade infantil

As crianças compõem 48 por cento da população total do Iraque. Em termos de pobreza monetária, várias rodadas do Inquérito Socioeconômico das Famílias do Iraque mostram que as crianças enfrentam maior incidência de pobreza que a média nacional por uma margem de 3,5 a 4 por cento. A mudança demográfica e as altas taxas de fecundidade resultaram em crianças respondendo pela maior parcela de pessoas que vivem na pobreza.

Ademais, como mostra a Figura 1, as crianças enfrentam um risco maior de pobreza: em 2012, 22,9 por cento das crianças viviam em pobreza monetária, enquanto o número nacional era de 18,8 por cento. Antes de 2014, uma em cada quatro crianças sofria de pobreza multidimensional (UNICEF, 2017). Outra descoberta importante do estudo é o grande descompasso entre a pobreza monetária e multidimensional infantil: mais da metade das crianças que sofrem de pobreza multidimensional não são consideradas monetariamente pobres. Esse fato indica lacunas significativas nos serviços públicos e os desafios enfrentados por famílias pobres e por aquelas com maior renda no cumprimento dos direitos das crianças.

Com base na metodologia utilizada no Relatório da Pobreza Multidimensional em países árabes, as privações específicas enfrentadas pelas crianças (frequência escolar, baixa estatura e mortalidade infantil) representaram mais de 40 por cento do índice de pobreza multidimensional do agregado familiar até 2014. Enquanto faltam evidências recentes sobre a pobreza, os eventos que se desdobraram, desde então, sugerem que esta — especialmente entre crianças — tem aumentado

substancialmente e que suas características mudam de forma significativa. Primeiro, o mapa da pobreza passa por mudanças profundas, com grandes transformações na distribuição geográfica das pessoas pobres nos âmbitos nacional e provincial. Áreas específicas afetadas pelo ISIS e aquelas que abrigam os refugiados testemunharam um aumento acentuado da pobreza e das perdas na área do desenvolvimento humano. Em segundo lugar, têm ocorrido perdas significativas e rápidas no desenvolvimento humano e social, especialmente o aumento da privação de alimentos, educação, habitação, água e saneamento básico. Finalmente, houve uma mudança nas características socioeconômicas das pessoas pobres (sejam elas urbanas ou rurais, seu gênero, o nível educacional do chefe de família, etc.), em conjunto com o surgimento dos “novos pobres” e a vulnerabilidade crescente entre mulheres, crianças, minorias e pessoas deficientes.

Programas de proteção social

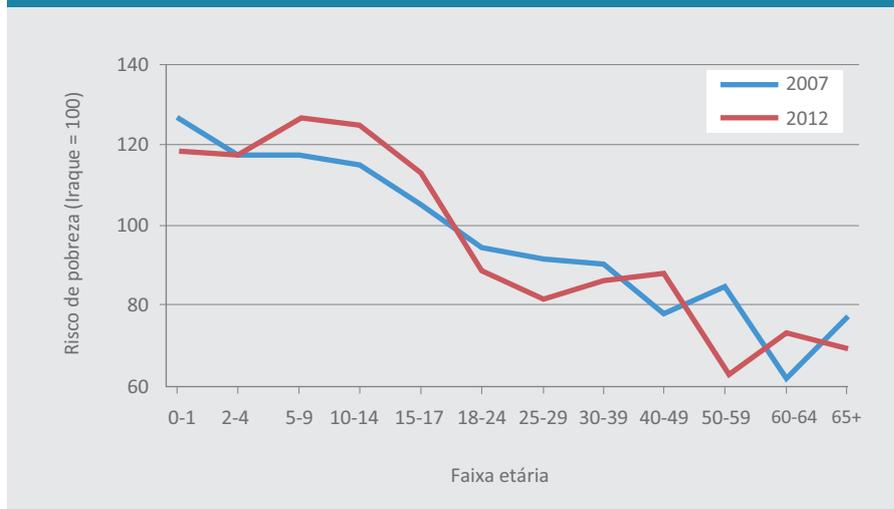
Desde 1991, a proteção social no Iraque consiste, principalmente, em uma distribuição universal de alimentos básicos, por meio de um cartão de subsídio alimentar, conhecido como Sistema de Distribuição Pública (PDS, na sigla em inglês), além de subsídios significativos para combustível e eletricidade.

Em 2005, a Rede de Seguridade Social do Iraque (SSN, na sigla em inglês) foi estabelecida, e um programa adicional foi incluído, oferecendo transferências de renda para categorias específicas. Em 2012, esses programas beneficiaram 8,2 por cento da população. A Figura 2 mostra que as pessoas pobres compreendiam apenas 24 por cento dos beneficiários, com 18 por cento adicionais classificados como “quase pobres”.

Além do vazamento fiscal refletido nessa constatação, a necessidade de reformar o SSN é evidente quando se considera que apenas 12,5 por cento das pessoas pobres receberam algum tipo de assistência monetária. Antes de 2014, embora o governo não tenha tomado

“ A mudança demográfica e as altas taxas de fecundidade resultaram em crianças respondendo pela maior parcela de pessoas que vivem na pobreza.

FIGURA 1: Risco de pobreza por idade, 2007-2012



Fonte: UNICEF (2017).

medidas substanciais para reformar a proteção social, ele aumentou, de fato, os gastos no setor, bem como as alocações orçamentárias sob a Estratégia de Redução da Pobreza no Iraque.

O crescimento entre 2007 e 2012 não beneficiou igualmente a todos os segmentos da população. As agendas de proteção social e inclusão econômica teriam sido capazes de alcançar mais em termos de redução da pobreza se tivessem havido reformas voltadas para focalizar melhor a pobreza e reduzir a desigualdade.

Os eventos posteriores a 2014 levaram ao aumento da pobreza e da vulnerabilidade,

bem como às perdas na infraestrutura do setor social, exigindo tanto uma expansão da proteção social quanto maiores investimentos em serviços sociais.

Inicialmente, o Governo do Iraque manteve os programas de proteção social existentes e introduziu novos por meio do Ministério de Migração e Deslocamento para apoiar as famílias deslocadas. Iniciativas similares foram oferecidas por agências das Nações Unidas e por atores internacionais. No entanto, a queda acentuada nas receitas provenientes da venda de petróleo colocou uma pressão considerável sobre os gastos públicos no ano fiscal de 2015-2016.

Em resposta, o governo iniciou uma racionalização do PDS, retendo gradualmente os benefícios dos decimos mais altos de renda e introduzindo metas de pobreza no SSN. As reformas do SSN incluíram a introdução de pagamentos complementares às famílias; incentivos para a matrícula escolar; consultas pré-natais regulares para mulheres grávidas; e a adoção de um cronograma regular de imunização.

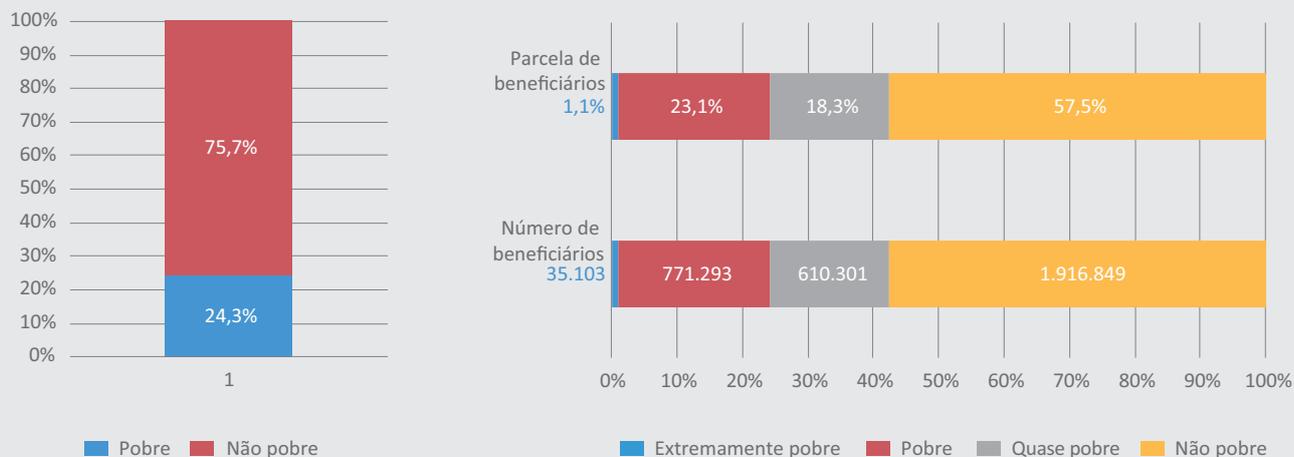
Como o fim da guerra contra o ISIS em 2017 e a libertação das áreas anteriormente sob o seu controle, o Governo do Iraque iniciou a reconstrução e a adaptação dos quadros e programas

“ O Iraque continua frágil diante de choques naturais e provocados pelo homem, e o governo deve reavaliar sua prontidão para responder às crises futuras.



Foto: ONU Foto/Bikem. Menino compartilha uma pequena casa com seus parentes em Turaqa, Iraque, 2011 <<https://goo.gl/G8xKoZ>>.

FIGURA 2: Beneficiários de transferências sociais por *status* de pobreza, 2012



Fonte: UNICEF (2017).

de políticas de proteção social. Esses esforços incluem a revisão e o lançamento da Segunda Estratégia de Redução da Pobreza no Iraque (2018-2022), a reforma em curso do sistema de proteção social e programas individuais, além do estabelecimento de um fundo social para o desenvolvimento. O governo está trabalhando para acelerar a descentralização das fases de planejamento, orçamento e implementação desses programas.

Principais considerações para reavaliação da proteção social

Atualmente, a proteção social no Iraque é amplamente analisada a partir de uma perspectiva de coesão social, considerada um elemento crucial dos esforços para fortalecer o contrato social do país. A situação no local e as respostas adequadas exigem a reconstrução e a revisão do sistema de proteção social e dos serviços sociais em particular. Para esse fim, seguem algumas considerações importantes:

- **Planejamento, orçamento e programação com base em evidências:** Faltam evidências atualizadas sobre a pobreza, e há lacunas de conhecimento significativas sobre as mudanças demográficas, a escala e a distribuição geográfica da pobreza, o perfil das pessoas pobres e os determinantes e as dimensões da pobreza. Portanto, evidências robustas e atuais são necessárias para subsidiar

uma reforma efetiva da proteção social e a reconstrução dos serviços sociais.

O conhecimento preciso sobre a pobreza infantil é crucial para entender e abordar essa nova realidade, e a análise deve priorizar o desenho das transferências que possa contribuir para a redução da pobreza multidimensional, como a ligação entre a proteção social aos serviços sociais; e nos aspectos intergeracionais que promovam a inclusão econômica e ajudem as famílias a escaparem da pobreza monetária a longo prazo.

Do lado positivo, a coleta de dados está em andamento para duas grandes pesquisas: a Pesquisa de Grupos de Indicadores Múltiplos (MICS, na sigla em inglês) e a Pesquisa de Bem-Estar por meio do Rastreamento Instantâneo Frequente (SWIFT, na sigla em inglês). Essas duas pesquisas precisam ser implantadas para informar o planejamento, o orçamento e a coordenação facilitada, e os dados precisam ser usados para reavaliar os princípios do desenho das transferências sociais (mecanismos de focalização, valores dos benefícios, serviços relacionados e monitoramento dos indicadores).

- **Integração das trajetórias humanitárias e de desenvolvimento:** Dada a natureza da atual situação

transicional no Iraque — da estabilização à reconstrução e ao desenvolvimento — muitos atores, que vão do governo à sociedade civil e à comunidade internacional, além de programas nacionais e outros programas adaptados para refugiados e comunidades de acolhimento, estão ativamente envolvidos e contribuindo com várias formas de proteção e serviços sociais.

Há significativas ineficiências e sobreposições, bem como lacunas na cobertura da população mais pobre, tanto na assistência humanitária quanto nas redes de segurança social. Embora a ajuda monetária tenha sido, cada vez mais, utilizada por atores humanitários, pouca ou nenhuma coordenação existe entre essas intervenções e a rede de proteção social governamental. Discussões bilaterais sobre as características dos respectivos programas surgiram apenas no primeiro trimestre de 2018.

Para garantir que ninguém seja deixado para trás e superar as divisões artificiais do desenvolvimento humanitário, recomendamos urgentemente considerar caminhos para melhorar a coordenação, o alinhamento e a integração de programas humanitários e de proteção social liderados pelo governo. Com a diminuição do financiamento

humanitário concomitante ao rebaixamento do grau de severidade da situação humanitária no Iraque,⁴ muitas famílias vulneráveis correrão o risco de ficar excluídas de qualquer cobertura de proteção social, pois não há encaminhamentos sistemáticos para programas nacionais relevantes além de capacidades de absorção limitadas.

O Iraque continua frágil diante de choques naturais e provocados pelo homem, e o governo deve reavaliar sua prontidão para responder às crises futuras. A rede de proteção social existente pode formar o núcleo de uma estratégia de resposta a choques, para permitir que o sistema se expanda horizontal ou verticalmente em momentos de grande necessidade.

- **Uma abordagem sistemática que ligue a proteção social aos serviços sociais com enfoque nas crianças:** O governo já tomou medidas para fornecer serviços “cash plus” com foco na melhoria dos resultados de capital humano das crianças que vivem abaixo da linha de pobreza, alinhado com a sua estratégia de proteção social. O Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais está na vanguarda dessa iniciativa, que atualmente está sendo testada em um distrito de Bagdá e apoiada pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), pelo Banco Mundial e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Esforços para aprender com esse piloto para replicação e expansão para as províncias atingidas pela pobreza devem ser acelerados para quebrar o ciclo multigeracional da pobreza e proporcionar dividendos de paz em áreas afetadas por conflitos.

Da mesma forma, minimizar os erros de inclusão por meio da aplicação sistemática de testes de elegibilidade multidimensional para focalização é primordial ao passo que os gastos do governo têm prioridades conflitantes. Outros itens da agenda de reformas devem incluir: emendas à Lei de Proteção Social, de modo a fornecer a estrutura política necessária para melhorar a focalização; unificar o

registro nacional; e estabelecer plataformas de coordenação eficazes para vias de encaminhamento entre diferentes provedores governamentais e não governamentais de proteção social para promover uma abordagem centrada nas pessoas e permitir a “graduação” da pobreza.

Para tanto, investimentos no desenvolvimento de capacidades dos assistentes sociais são necessários para consolidar seu papel de identificação/gerenciamento de casos. Na graduação, as sinergias entre o bem-estar social e os sistemas geradores de emprego — como o lançado pelo recém-criado Fundo de Desenvolvimento Social — precisam ser definidas para eliminar possíveis barreiras. Com relação ao PDS, as opções para rever sua eficácia devem ser examinadas de acordo com possíveis compensações de vulnerabilidade e um enfoque no desenvolvimento da primeira infância deve ser promovido para abordar a questão da pobreza infantil no Iraque.

- **Planejamento e orçamento descentralizados e governança aprimorada:** Um fator-chave na estabilidade e na consolidação do Estado iraquiano será sua capacidade de fornecer serviços básicos (educação, cuidados de saúde preventivos e curativos e acesso à água potável e ao saneamento) à sua população nos âmbitos subnacionais. Enquanto o Iraque é formalmente um Estado com uma região federal e províncias unitárias que exercem várias funções descentralizadas, adotar uma descentralização abrangente da prestação de serviços tem sido difícil para um país historicamente centralizado.

A Lei nº 19 de 2013 especificou os principais ministérios nos setores sociais a serem descentralizados. Contudo, na prática, a alocação de recursos continua a ser centrada, os papéis e responsabilidades dos conselhos provinciais nem sempre são compreendidos e aplicados, e a descentralização não tem sido acompanhada por considerações institucionais e fiscais. O foco do novo

governo deve incluir a melhoria da prestação de contas, transparência e capacidades necessárias para planejar, orçar, monitorar e relatar nos âmbitos subnacionais, incluindo projetos de investimento. A adequação das transferências do setor social das autoridades centrais para a região do Curdistão no Iraque precisa ser reexaminada, considerando os *deficits* dos anos anteriores e a característica da região em ser a maior anfitriã de famílias deslocadas e refugiadas, com direitos contínuos de proteção social a serem mantidos. Abordar a pobreza infantil exige que se avance com as reformas na formulação de políticas, com o planejamento e o orçamento e com os níveis de governança e descentralização para garantir resultados para as crianças. ●

FINANCIAL TRACKING SERVICE (Org.). Iraque 2018 (Humanitarian response plan). 2018. Disponível em: <<https://fts.unocha.org/appeals/634/summary>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Child Poverty in Iraq: An Analysis of the Child Poverty Trends and Policy Recommendations for the National Poverty Reduction Strategy 2017–2021*. Baghdad: United Nations Children’s Fund and Ministry of Planning of Iraq, 2017.

LIGA DE ESTADOS ÁRABES; COMISSÃO ECONÔMICA E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ÁSIA OCIDENTAL (ESCWA); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); INICIATIVA DE POBREZA E DESENVOLVIMENTO HUMANO DE OXFORD (OPHI). Arab Multidimensional Poverty Report: E/ESCWA/EDID/2017/2. Beirut: United Nations Economic And Social Commission For Western Asia, United Nations Children’s Fund, Oxford Poverty And Human Development Initiative, And League of Arab States, 2017.

MURAD, N. A. Poverty Reduction Strategy in Iraq 2018-2022. In: *Revisiting Socio-Economic Policies to Address Poverty in all its Dimensions in Middle-Income Countries*. Beirut: Permanent Technical Committee of the poverty reduction strategy, 2018. Disponível em: <<https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/events/files/session4-iraq.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

1. Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental (ESCWA).

2. UNICEF, Escritório Nacional do Iraque.

3. IQD 105,500 (cerca de USD 100) em 2012.

4. Como mostrado pelo rastreamento de ajuda humanitária do *Financial Tracking Service* (2018), o financiamento para o Iraque diminuiu, drasticamente, de USD 1,9 bilhão em 2016 para USD 1,4 bilhão em 2017 e USD 0,6 bilhão em 2018.

“Cash Plus”: uma solução milagrosa para atender às necessidades das crianças?

Keetie Roelen¹

Na última década, as transferências de renda têm contribuído significativamente para melhorar a vida das crianças em muitos países de renda baixa e média. Muitos estudos mostram que a disponibilização de transferências regulares e previsíveis pode melhorar a segurança alimentar, a diversidade nutricional e o acesso à educação e aos serviços de saúde (BASTAGLI et al., 2016). Também pode afetar positivamente os aspectos relacionais e psicossociais do bem-estar, reduzindo o estresse induzido pela pobreza, permitindo que as crianças se ajustem aos seus colegas e evitando a perda do cuidado parental (ADATO et al., 2016; ROELEN et al., 2017a).

Evidências em rápida expansão nos últimos anos também destacam que a disponibilização de transferências de renda por si só não é uma panaceia no que tange ao atendimento de todas as necessidades das crianças. As transferências de renda são insuficientes para reduzir substancialmente a desnutrição e têm um impacto limitado em termos de resultados de aprendizagem (BASTAGLI et al., 2016). Apesar dos efeitos poderosos dos recursos financeiros, agora é amplamente reconhecido que as barreiras não relacionadas à renda precisam ser abordadas em conjunto com o alívio das restrições de renda para melhorar o bem-estar das crianças em todas as suas dimensões (ROELEN et al., 2017c).

Como resultado, a abordagem “cash plus” está rapidamente ganhando impulso na proteção social. Essa abordagem reconhece e visa responder às restrições de renda e não renda que impedem os cuidadores de atenderem às necessidades das crianças. Intervenções que seguem essa abordagem mantêm as transferências de renda em seu núcleo e fornecem serviços complementares que aumentam ou reforçam seus impactos positivos. Esses serviços complementares podem ser fornecidos como parte de uma intervenção

de transferência de renda (constituindo componentes integrais) ou constituindo ligações com outros serviços setoriais (constituindo componentes externos). Isto é resumido da seguinte forma em ROELEN et al., 2017, p. 9:

“As intervenções ‘cash plus’ combinam transferências de renda com um ou mais tipos de apoio complementar. Os tipos de apoio complementar podem consistir em (i) componentes que são fornecidos como elementos integrais da intervenção de transferência de renda, tais como a provisão de benefícios adicionais ou transferências em espécie, comunicação de mudança de comportamento ou informação (BCC) ou apoio psicossocial, e (ii) componentes que são externos à intervenção, mas que oferecem ligações claras sobre os serviços prestados por outros setores, como por meio do fornecimento direto de acesso aos serviços, ou facilitando a ligação a eles”.

Essas opções não são mutuamente excluídas, mas podem ser combinadas de várias maneiras, dependendo dos objetivos da intervenção, de sua teoria da mudança e do contexto em que ela opera. A Figura 1 apresenta uma visão geral gráfica do menu de opções.

Poucas avaliações estudam o impacto de intervenções “cash plus” versus os esquemas tradicionais de transferência de renda, mas há evidências promissoras de seu potencial para atender às necessidades das crianças de forma mais holística. Um estudo realizado em Bangladesh (AHMED et al., 2016) constatou que a disponibilização de renda combinada com mecanismos de comunicação de mudança comportamental (BCC) levou à redução da desnutrição em níveis significativamente maiores em comparação com as transferências monetárias sozinhas (que, no entanto, melhoraram consideravelmente os resultados nutricionais). Na África do Sul, verificou-se que a combinação de

FIGURA 1: Menu de opções de “Cash plus”



Fonte: Roelen et al. (2017c).

renda com assistência está relacionada a um comportamento mais baixo de risco de HIV entre meninas e meninos adolescentes (CLUVER et al., 2014).

Os estudos existentes — tanto avaliações de impacto quanto estudos de processos de programas — oferecem informações valiosas sobre o funcionamento de “cash plus” e os caminhos que sustentam o impacto.

Um primeiro ponto importante desses estudos é que “o diabo está nos detalhes”. Desenho e implementação apropriados e eficazes, como o pagamento pontual de quantias significativas de transferências, têm sido cruciais para que as transferências de renda influenciem mudanças positivas (BASTAGLI et al., 2016). Dada a interação de vários tipos de suporte e a premissa de que o total é maior que a soma de suas partes, se potencializa a necessidade de um desenho e implementação fortes nos programas “cash plus”.

Primeiro, é crucial fornecer o apoio certo no momento certo. Um estudo de impacto de meios de subsistência abrangentes e de intervenções nutricionais em Bangladesh constatou que os impactos sobre os resultados da nutrição eram limitados, em parte devido a informações inadequadas disponibilizadas às cuidadoras na hora errada. Por exemplo, os especialistas gastavam muito tempo explicando a

amamentação exclusiva e pouco tempo discutindo a alimentação complementar, particularmente para mulheres com crianças já muito velhas para a amamentação (NISBETT et al., 2016).

Em segundo lugar, a entrega efetiva de cada componente é vital. Uma intervenção “cash plus” na Nigéria que combina transferências de renda com BCC — o Programa de Bolsas para o Desenvolvimento Infantil — teve como objetivo oferecer componentes de apoio de “alta intensidade” e “baixa intensidade”, com mulheres do grupo de alta intensidade recebendo aconselhamento individual, além de formas padrão de mensagens, como cartazes, mensagens de texto e demonstrações. Na prática, poucas mulheres recebiam aconselhamento individual e a exposição era aproximadamente igual entre as mulheres em ambos os grupos de baixa e alta intensidade (OPM, 2018). Desafios semelhantes na entrega de BCC também foram observados em Bangladesh na combinação dos meios de subsistência e intervenções nutricionais e foram considerados para sinalizar o impacto limitado dos programas no que tange aos resultados nutricionais (NISBETT et al., 2016).

Em terceiro lugar, capacidade de entrega é fundamental. As restrições de capacidade entre os trabalhadores da linha de frente emergem como um tema

“ Evidências em rápida expansão nos últimos anos também destacam que a disponibilização de transferências de renda por si só não é uma panaceia no que tange ao atendimento de todas as necessidades das crianças.



Foto: Finn Thilsted/WorldFish. Mãe alimenta seus filhos. Rajshahi, Bangladesh, 2012 <<https://goo.gl/9hSqF3>>.

recorrente nas experiências atuais de programas de “cash plus”, incluindo os exemplos mencionados anteriormente de Bangladesh e da Nigéria. Em relação ao piloto de Nutrição e Transferência de Renda Social (IN-SCT) na Etiópia, as cargas de trabalho dos assistentes sociais que atuam como pessoas focais para o encaminhamento e a gestão de casos foram consideradas altas demais para que se possa oferecer apoio adequado e personalizado (ROELEN et al., 2017b).

Uma segunda mensagem que pode ser obtida dos estudos existentes é a relevância do contexto. Mais especificamente, questões estruturais podem colocar barreiras que não podem ser superadas com o apoio de intervenções “cash plus”. Na Etiópia, por exemplo, a persistente seca e a falta de água potável restringiram muito a capacidade dos beneficiários de agirem em mensagens recebidas por meio do programa IN-SCT em relação às práticas de saneamento e alimentação (Ibid.). Restrições da oferta de trabalhadores na área da saúde nas comunidades locais fizeram com que os beneficiários do programa não recebessem serviços de saúde complementares de alta qualidade (Ibid.). Embora as intervenções “cash plus” não possam lidar com essas restrições de oferta, as evidências indicam uma forte necessidade de envolvimento intersetorial.

Em conclusão, as intervenções “cash plus” são muito promissoras, reforçando os efeitos positivos dos programas de transferência de renda, ao mesmo tempo em que abordam as restrições não relacionadas à renda no nível doméstico. O design apropriado e a implementação efetiva no nível mais granular serão cruciais para influenciarem mudanças positivas. Isso exige fortes teorias de mudança no início do desenho do programa, bem como uma análise situacional aprofundada que destaque o que é necessário para afetar a mudança no contexto particular.

“Cash plus” será uma “solução milagrosa”? Certamente não por conta própria. Os programas “cash plus” acabam por sofrer as mesmas limitações que outras intervenções de níveis domésticos: não abordam as barreiras estruturais que tantas vezes apresentam as restrições

mais profundamente enraizadas para melhorar o bem-estar. A incorporação de intervenções “cash plus” em abordagens intersetoriais mais amplas será vital para seu sucesso e, em última análise, para influenciar melhorias reais e duradouras na vida das crianças. ●

ADATO, M.; DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. Accessing the ‘Right’ Kinds of Material and Symbolic Capital: the Role of Cash Transfers in Reducing Adolescent School Absence and Risky Behaviour in South Africa. *The Journal Of Development Studies*, p. 1132-1146, 4 maio 2016.

AHMED, A. U. et al. Which kinds of social safety net transfers work best for the ultra poor in Bangladesh?: operation and impacts of the transfer modality research initiative. *International Food Policy Research Institute And World Food Programme*. Dhaka, p. 165-167, 2016.

BASTAGLI, F. et al. *Cash transfers: what does the evidence say?* London: Overseas Development Institute, 2016.

CLUVER, L. D. et al. *Cash plus care: social protection cumulatively mitigates HIV-risk behaviour among adolescents in South Africa*. *AIDS*, 28, p. 389-397, 2014.

NISBETT, N. et al. *Impact evaluation of the DFID Programme to accelerate improved nutrition for the extreme poor in Bangladesh: Final Report*. Washington, D. C.: Maximising the Quality of Scaling Up Nutrition Programme, 2016.

OXFORD POLICY MANAGEMENT (OPM). *Child Development Grant Programme: Key messages of the midline evaluation findings*. Oxford: OPM.

ROELEN, K. et al. Improving child wellbeing and care in Sub-Saharan Africa: The role of social protection. *Children and Youth Services Review*, 73, p. 309-318, 2017a.

_____. *Cash ‘plus’ — Integrated Nutrition and Social Cash Transfer (IN-SCT) Pilot in Ethiopia: perceptions and feedback from clients and service providers*. Brighton: Institute of Development Studies/Centre for Social Protection, 2017b.

_____. “How to Make ‘Cash Plus’ Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors.” *Innocenti Working Paper WP-2017-10*. Florence: UNICEF Office of Research — Innocenti, 2017c.

1. *Institute of Development Studies (IDS)*.

“As intervenções “cash plus” são muito promissoras, reforçando os efeitos positivos dos programas de transferência de renda, ao mesmo tempo em que abordam as restrições não relacionadas à renda no nível doméstico.

Transferências de renda e transições seguras para a idade adulta: evidências, promessas e lacunas na África Subsaariana¹

Tia Palermo²

Os adolescentes são fundamentais para o crescimento econômico futuro e suas capacidades devem ser valorizadas para alcançar esse potencial. Muitos países da África Subsaariana ainda estão na primeira fase de transição demográfica, refletida pelo declínio da mortalidade, mas contínuo aumento das taxas de fertilidade.

Na próxima fase, à medida que as coortes de nascimentos se tornam menores, cresce a proporção de adultos em idade ativa na população. Esta fase de transição demográfica coloca os países em uma oportunidade única para o crescimento econômico, devido a uma parcela maior que o normal de adultos em idade ativa, dado que tenham as habilidades adequadas, saúde e oportunidades de emprego.

Os países que enfrentam essa “janela de oportunidade” para o crescimento econômico — ou “dividendo demográfico” — têm uma responsabilidade multifacetada para garantir que ela não seja desperdiçada. Primeiro, no âmbito doméstico, eles devem garantir que as famílias tenham oportunidade e acesso para investir nos adolescentes, e os programas de proteção social são uma ferramenta fundamental para tal fim. Em segundo lugar, os países devem investir em infraestrutura pública e em sistemas de saúde e educação. Por fim, devem promover condições no mercado de trabalho que facilitem a concorrência justa e o crescimento de empregos com uso intensivo de mão de obra no setor privado (NEWHOUSE, 2015).

Permitir que as famílias pobres invistam em adolescentes pode exigir programas de proteção social novos ou continuados. As transferências de renda são uma ferramenta popular na África Subsaariana, e pesquisadores e parceiros da área de desenvolvimento se questionam, cada vez mais, se os programas de transferência de renda podem facilitar as transições

seguras para a vida adulta. O conceito de “seguras” pode abranger uma ampla gama de resultados, incluindo a proteção contra a violência e aos trabalhos perigosos; saúde mental positiva; atraso no início da vida sexual, da gravidez e do casamento; e evitar abuso de drogas, álcool e sexo sem segurança, entre outros. Um crescente escopo de literatura, particularmente da África Oriental e Meridional, está estudando o potencial das transferências de renda patrocinadas pelo governo para alcançar esses resultados.

Evidências dos efeitos de longo prazo de transferências de renda em crianças

Estudos provenientes da América Latina evidenciam que as crianças em domicílios que recebem transferências de renda condicionadas podem atingir níveis educacionais mais altos e alcançar melhores resultados no mercado de trabalho, incluindo renda, maior probabilidade de se engajar em trabalho não agrícola e horas trabalhadas, com resultados variados por país e, às vezes, por sexo (MOLINA-MILLAN et al., 2016).

Estudos sobre impactos a longo prazo da África Oriental e Austral são mais limitados. Alguns descobriram que os programas governamentais de transferência de renda voltados para as famílias contribuíram para um retardamento do início da vida sexual e ocorrências de gravidez entre os adolescentes que vivem em lares beneficiários (no Quênia e na África do Sul, mas não no Malaui ou Zâmbia) (DAKE et al., 2018; HANDA et al., 2014; HANDA et al., 2015; HEINRICH; HODDINOTT; SAMSON, 2017). Tais atrasos têm implicações positivas para o início da vida adulta e efeitos intergeracionais, mas dados de acompanhamento ao longo prazo são necessários.

Melhorias na saúde mental também têm sido demonstradas (BAIRD; HOOP; ÖZLER, 2013; KILBURN et al., 2016) e tem sido

argumentado que a saúde mental é um fator importante a ser medido no contexto de programas de redução da pobreza, pois influencia a autoestima, poder de ação, empoderamento e outros caminhos para a mudança (ATTAH et al., 2016).

No entanto, existem poucos — se algum — estudos ou dados da região que podem ser usados para responder às perguntas sobre os efeitos de longo prazo ou intergeracionais resultantes de transferências de renda do governo, particularmente aquelas que priorizam o âmbito familiar para reduzir a pobreza. Para ajudar a preencher esta lacuna, pesquisadores recentemente conduziram uma sequência de coleta de dados focalizada em famílias com menos de 5 crianças, antes do lançamento de um programa de subsídio infantil na Zâmbia (EQUIPE DE AVALIAÇÃO DO ZÂMBIA CGP, 2019). Nas coletas seguintes, as crianças estavam na adolescência ou aproximando-se dela, e os resultados do estudo, que são esperados para o início de 2019, contribuirão para responder a essas perguntas. No entanto, pesquisas adicionais e de longo prazo ainda são necessárias.

Vinculando beneficiários de transferência de renda a outros serviços e setores

Estratégias bem-sucedidas para facilitar a transição da adolescência para a vida adulta devem tratar de fatores de risco individuais e domiciliares, como as transferências de renda têm feito ao aumentar o consumo, a frequência escolar, a demanda por insumos de saúde e reduzir a insegurança alimentar (BAIRD et al., 2014; BASTAGLI et al., 2016; DAVIS et al., 2016; HIDROBO et al., 2018). Entretanto, esses esforços são insuficientes se não abordam fatores dos níveis comunitário e macro que impulsionam a pobreza e reduzam o acesso aos serviços e às oportunidades. Por exemplo, escolas e serviços de saúde devem estar disponíveis, acessíveis e oferecer uma qualidade satisfatória. Ademais, deve existir um mercado de trabalho que exija habilidades



Foto: Scott Wallace/Banco Mundial. Mãe jovem carrega criança, Pwani, Tanzânia, 2007 <<https://goo.gl/sbFa6N>>.

“ Riscos e vulnerabilidades são relacionadas ao gênero, e assim também devem ser nossas análises de como reduzir esses riscos e facilitar transições seguras para a vida adulta.

dos jovens adultos. O reconhecimento dessas barreiras, o que requer que se abordem as deficiências de oferta e acesso aos serviços pelas populações marginalizadas, levou a iniciativas recentes em torno de programas integrados de proteção social — às vezes chamados de “cash plus” quando vinculados a programas de transferência de renda (ROELEN et al. 2017). Além disso, nos níveis comunitário e macro, as normas de gênero podem atenuar ou dificultar os efeitos dos programas de transferência sobre toda população adolescente. Para isso, os pesquisadores estão começando a se perguntar como as vulnerabilidades conduzidas por tais normas podem ser consideradas na elaboração dos programas (GAGE; UCL INSTITUTE OF THE AMERICAS, 2018).

A UNICEF tem trabalhado com governos da África Subsaariana para implementar várias iniciativas de “cash plus”, ligando famílias beneficiárias de transferência de renda aos serviços adicionais ou aos programas complementares, vários dos quais com foco em adolescentes. No Malauí, por exemplo, foi estabelecido um sistema de encaminhamentos para identificar as necessidades dos indivíduos nos agregados familiares beneficiários, encaminhá-los aos serviços e, em seguida, monitorar esses encaminhamentos. Da mesma forma, na Zâmbia, a Iniciativa de Aprendizagem por Transferência de Renda para Adolescentes fortaleceu a disponibilidade e acessibilidade aos serviços de saúde sexual e reprodutiva e aos serviços de combate ao HIV e vinculou

a esses os adolescentes em domicílios beneficiários. Na Tanzânia, pesquisas anteriores sobre domicílios beneficiários destacaram vulnerabilidades únicas entre os adolescentes, incluindo altos índices de violência emocional, física e sexual, e o fato de que, aproximadamente, 48 por cento dos adolescentes de 14 a 17 anos que vivem em domicílios focalizados pelo governo para programas de transferências de renda já haviam deixado a escola no início de seus estudos (TANZÂNIA PSSN YOUTH STUDY EVALUATION TEAM, 2018), provavelmente em razão de restrições financeiras. Em resposta, o programa de “cash plus” foi desenhado para: (i) fortalecer as habilidades de subsistência e os ativos de saúde (com foco no HIV e treinamento em saúde sexual e reprodutiva); (ii) orientar e treinar adolescentes; e (iii) associá-los aos serviços existentes de saúde sexual e reprodutiva e aos serviços de HIV.

Nos três países, as barreiras de oferta e demanda foram consideradas simultaneamente. Além disso, na Tanzânia, as necessidades multifacetadas dos adolescentes foram abordadas (isto é, fortalecimento das capacidades econômicas e de saúde, especialmente no que se refere à saúde sexual e reprodutiva). Isto é especialmente relevante na redução das disparidades de gênero que influenciam os caminhos para a pobreza. Os direitos à saúde reprodutiva são uma fonte significativa de vulnerabilidade social para meninas e mulheres, pois atitudes culturais, resistência religiosa e falhas nos sistemas de saúde podem limitar o acesso

aos serviços (HOLMES; JONES, 2013). Vulnerabilidades relacionadas às normas de gênero são intensificadas durante a adolescência e as opções para meninas podem se tornar restritas. Os programas de proteção social podem ajudar a expandir suas opções e fortalecer suas capacidades, o que pode ser aproveitado ainda mais se os programas forem especificamente projetados com as vulnerabilidades relacionadas ao gênero em mente.

Conclusão

As transferências de renda por si só não conseguem resolver todas as vulnerabilidades e as exclusões que os jovens enfrentam na adolescência. Apesar das evidências de que podem facilitar transições seguras para a vida adulta em múltiplos contextos, esses efeitos falharam quando os programas foram replicados em outros ambientes, ou são dependentes da idade ou de outras características populacionais. Esses efeitos ocorrem diferentemente daqueles relacionados às transferências de renda nos resultados sobre o desenvolvimento humano, como o aumento da frequência escolar e a segurança alimentar, que são quase universais. Talvez não seja surpreendente que os efeitos anteriores sejam dependentes do contexto, quando os riscos e seus determinantes também variam muito com base nas características de âmbito macro e comunitário. Esses efeitos também podem levar mais tempo para se materializarem, e a escolaridade pode ser um caminho fundamental. Assim, estudos que mostram efeitos a curto prazo na educação

poderiam potencialmente mostrar efeitos a médio prazo em alguns dos resultados relacionados às transições seguras até a idade adulta, ressaltando a necessidade de um acompanhamento de impacto a longo prazo. Fornecer evidências de longo prazo é essencial para a compreensão dos efeitos intergeracionais e para a identificação de lacunas em que investimentos adicionais devem ser feitos.

Riscos e vulnerabilidades são relacionadas ao gênero, e assim também deve ser nossa análise de como reduzir esses riscos e facilitar transições seguras para a vida adulta. Os riscos relacionados à saúde que ameaçam a futura produtividade da juventude e o potencial do crescimento econômico resultante da transição demográfica incluem gravidez precoce e casamento, violência e HIV. Iniciativas “cash plus” ou programas integrados de proteção social estão sendo cada vez mais implementados para lidar com essas vulnerabilidades, e as evidências sobre sua eficácia são limitadas até o momento, pois as avaliações ainda estão em andamento ou as iniciativas existentes ainda não foram rigorosamente avaliadas.

Soluções complementares para aumentar as capacidades e as opções dos adolescentes nos programas de proteção social apoiados pelo governo devem ser planejadas considerando sua capacidade de expansão e a relação custo-benefício. Tais iniciativas podem servir como uma plataforma para ligar as populações marginalizadas aos serviços existentes, mas os recursos disponíveis e a capacidade de implementação precisam ser cuidadosamente considerados.

O modelo integrado reconhece que os indivíduos sozinhos não podem “sair da pobreza”. Fatores que afetam o bem-estar são multifacetados e assim também devem ser suas soluções. No entanto, eles podem ultrapassar o domínio da proteção social. As transições produtivas até a idade adulta também dependem de oportunidades econômicas, que os governos podem fomentar por meio da promoção da concorrência justa e de políticas de geração de emprego com uso intensivo de mão de obra no setor privado. As mulheres podem mudar seu comportamento, investir em educação e buscar oportunidades, mas não

podem mudar as normas de gênero que restringem sua mobilidade, escolhas de vida e oportunidades econômicas por si mesmas. Tampouco podem atrasar a gravidez se os serviços de contracepção não forem amplamente acessíveis; ou se envolverem em práticas empreendedoras se os mercados não forem acessíveis ou caso a inclusão financeira esteja fora de seu alcance.

Claramente, não se pode esperar que um único programa de proteção social resolva todos esses obstáculos, mas, no mínimo, é importante reconhecer essa interação ao projetar programas, de modo a aliviar o ônus colocado exclusivamente nos indivíduos, considerando como o *design* consciente pode facilitar o acesso aos serviços e reduzir a exclusão, com resultados positivos tanto para indivíduos quanto para os países em termos de crescimento econômico.

Finalmente, o investimento a longo prazo é necessário para alcançar esses resultados. É improvável que as intervenções de curto prazo, pontuais ou unilaterais, superem anos de exclusão, investimento insuficiente em capital humano, restrições estruturais aos ativos produtivos, relações de poder desiguais e sistemas de distribuição não equitativos (HOLMES; JONES, 2013). ●

ATTAH, R. et al. Can Social Protection Affect Psychosocial Wellbeing and Why Does This Matter? Lessons from Cash Transfers in Sub-Saharan Africa. *The Journal Of Development Studies*, [s.l.], v. 52, n. 8, p. 1115-1131, 4 maio 2016.

BAIRD, S.; HOOP, J. de; ÖZLER, Berk. Income Shocks and Adolescent Mental Health. *Journal Of Human Resources*, [s.l.], v. 48, n. 2, p. 370-403, 2013.

BAIRD, S. et al. Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes. *Journal Of Development Effectiveness*, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 1-43, 2 jan. 2014.

BASTAGLI, F. et al. *Cash transfers: what does the evidence say?: A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute, 2016.

DAKE, F. et al. “Income transfers, early marriage and fertility in Malawi and Zambia. [s.l.], *Studies In Family Planning*, 2018.

DAVIS, Benjamin et al. *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 404 p.

GAGE; A.; UNIVERSITY COLLEGE LONDON (UCL) Institute of the Americas. *Gender Norms and Adolescence: An Expert Dialogue*. London: Gender and Adolescence: Global Evidence (GAGE), Advancing Learning and Innovation on Gender Norms (ALIGN) e University College London Institute of the Americas, 2018.

HANDA, S. et al. The Government of Kenya's Cash Transfer Program Reduces the Risk of Sexual Debut among Young People Age 15-25. *Plos One*, [s.l.], v. 9, n. 1, 15 jan. 2014.

_____. Impact of the Kenya Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children on early pregnancy and marriage of adolescent girls. *Social Science & Medicine*, [s.l.], v. 141, p. 36-45, set. 2015.

HEINRICH, C. J.; HODDINOTT, J.; SAMSON, M. Reducing Adolescent Risk Behaviors in a High-Risk Context: The Effects of Unconditional Cash Transfers in South Africa. *Economic Development And Cultural Change*, [s.l.], v. 65, n. 4, p. 619-652, jul. 2017.

HIDROBO, M. et al. *Social Protection, Food Security and Asset Formation*. *World Development*, [s.l.], v. 101, p. 88-103, jan. 2018.

HOLMES, R.; JONES, N. *Gender and social protection in the developing world: beyond mothers and safety nets*. Londres: Zed Books Ltd, 2013.

KILBURN, Kelly et al. Effects of a Large-Scale Unconditional Cash Transfer Program on Mental Health Outcomes of Young People in Kenya. *Journal Of Adolescent Health*, [s.l.], v. 58, n. 2, p. 223-229, fev. 2016.

NEWHOUSE, D. L. *The demographic transition and labor markets in Sub-Saharan Africa*. 2015. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/african/the-demographic-transition-and-labor-markets-in-sub-saharan-africa>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

MOLINA-MILLAN et al. *Long-term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence*. [s.l.]: Inter-american Development Bank, 2016. 34 p.

ROELEN, K. et al. How to Make ‘Cash Plus’ Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors. *Innocenti Working Paper WP-2017-10*. Florence: UNICEF Office of Research — Innocenti, 2017.

TANZANIA PSSN YOUTH STUDY EVALUATION TEAM. *Tanzania Youth Study of the Productive Social Safety Net (PSSN) Impact Evaluation: Endline Report*. Florença: Unicef Office Of Research — Innocenti, 2018. 136 p.

EQUIPE DE AVALIAÇÃO DO ZÂMBIA CGP. *7-year Follow-up Impacts of the Zambia Child Grant Programme*. Washington, D. C.: American Institutes for Research, 2019 (no prelo).

1. A autora agradece à Pamela Dale, ao Jacob de Hoop e à Amber Peterman por seus comentários proveitosos sobre uma versão anterior. Todos os erros são de responsabilidade somente da autora.
2. UNICEF Office of Research — Innocenti.

A proteção social pode ajudar a acabar com a violência contra crianças?

Elena Gaia¹

Estima-se que, aproximadamente, 1,7 bilhões de crianças são vítimas de violência² em pelo menos uma de várias possíveis formas, todos os anos, no mundo (KNOW VIOLENCE IN CHILDHOOD, 2017). A expansão bem-sucedida de programas de proteção social que forneçam suporte econômico para famílias e indivíduos no mundo todo, e o seu impacto positivo comprovado em vários indicadores de bem-estar em saúde, nutrição e educação infantis chamaram atenção para o potencial dessas intervenções no auxílio à luta contra violência na infância.

Dificuldades econômicas e pobreza podem ser importantes condutores de violência contra crianças em cada país, especialmente, em questões como trabalho infantil, tráfico infantil, exploração sexual e casamento precoce. A proteção social, ao prevenir, reduzir e eliminar vulnerabilidades econômicas e sociais à pobreza e à privação, pode assumir um papel significativo de apoio aos pais e à família para providenciar cuidado apropriado e proteção para crianças, particularmente em situações de extrema pobreza e dificuldade.

Ao mesmo tempo, as intervenções de proteção social podem não ser uma panaceia, especialmente, quando a violência é conduzida por fatores além da pobreza. A forma mais comum de violência contra crianças — por exemplo, a punição física — não está relacionada ao *status* econômico e social dos pais em metade dos países para os quais dados estão disponíveis (UNICEF, 2014). Normas sociais que tolerem a violência, a desigualdade de gênero, as políticas não implementadas e o mal financiamento são algumas das principais raízes das causas da violência contra crianças mundialmente. Conflitos e desastres naturais também aumentam a exposição de crianças a mortes violentas, deslocamento forçado e outras ameaças físicas e psicológicas.

Esse artigo foca, principalmente, nas intervenções de proteção social que fornecem apoio econômico e renda (tanto

contributivo e não contributivo),³ os quais formam o núcleo da maioria dos sistemas de proteção social pelo mundo. Não estão incluídos nessa revisão outros programas tipicamente voltados para a proteção de crianças contra a violência — ainda que estejam sob a jurisdição do sistema de proteção social e/ou ministério de um país. Por exemplo, legislação sobre a idade mínima para o trabalho; equipes de assistentes sociais voltadas para a proteção da criança; adoção e cuidado alternativo; serviços de alta complexidade, como abrigos para crianças vítimas de violência. Estes têm sido objeto de extensa pesquisa na literatura de proteção à infância.

Os efeitos da proteção social na violência contra crianças: pouca evidência e grandes lacunas de conhecimento.

Historicamente, os programas de apoio econômico e de renda não foram estabelecidos para abordar a violência contra crianças nem incluíram medidas específicas relacionadas a essa questão. A violência não é rotineiramente incluída como um fator no cálculo da pontuação de pobreza ou vulnerabilidade de uma família para o recebimento de benefícios destinados a famílias de baixa renda. Em comparação com outros direitos da criança, como educação e saúde, a proteção contra a violência e a exploração só recentemente adquiriu um impulso político significativo, paralelamente a estimativas emergentes sobre o custo e o impacto negativo de diferentes formas de violência no desenvolvimento e na redução da pobreza. Pesquisas nacionais para medição do nível de vida raramente incluem questões sobre violência contra crianças, enquanto pesquisas específicas sobre o tema nem sempre cubram toda a gama de benefícios e serviços de proteção social que estejam disponíveis para os lares nos quais as crianças vivem.

Evidências empíricas sobre o impacto das intervenções de proteção social na prevenção e na redução da violência contra crianças estão apenas começando a surgir. A maior parte vem de avaliações de impacto e ensaios de controle

randomizados de intervenções específicas, muitas vezes limitados em cobertura e escopo (PETERMAN et al., 2017). A maioria das pesquisas se concentrou até agora na correlação entre proteção social e a prevalência de diferentes formas de violência. Menos atenção foi dada ao estudo do impacto da proteção social sobre as diferentes causas da violência contra as crianças e à mitigação das consequências negativas da violência sobre as crianças e as famílias. Também não há estudos conhecidos comparando a magnitude do impacto das intervenções de proteção social com as de outras intervenções que também ajudem a reduzir a violência contra crianças. Nesse sentido, a evidência é incompleta e limita a série de conclusões robustas que podem ser obtidas com relação à contribuição da proteção social para acabar com a violência contra crianças.

A maioria dos estudos até agora analisou o impacto das transferências de renda e de grupos de poupança (*saving groups*), na maioria das vezes em combinação com outras intervenções como apoio aos pais, visitas domiciliares e treinamento para adolescentes — o chamado “*cash plus*” (ROELEN et al., 2017). Esse conjunto de pesquisas encontrou uma correlação positiva limitada entre intervenções econômicas e de apoio à renda e o fim da violência contra crianças, mais frequentemente entre aqueles programas que incorporaram intencionalmente a redução da violência em seu desenho original (PETERMAN et al., 2017). Por exemplo, em um estudo recente em Burquina Faso, mães e cuidadoras mulheres que receberam apoio econômico e que participaram de um grupo de apoio familiar e treinamento reduziram a violência física e emocional contra crianças em uma taxa mais alta que aquelas que não receberam intervenção ou apenas o apoio econômico (ISMAYILOVA; KARIMLI, 2018). Os casos positivos parecem muito isolados, e a magnitude de seu efeito é pequena quando comparada com o investimento global e a cobertura de intervenções econômicas e de apoio financeiro, como as transferências de

“ É necessário monitorar de perto e continuamente o impacto da proteção social sobre as diferentes formas de violência contra as crianças.



Foto: Adam Cohn. Crianças brincando, Uttar Pradesh, Índia, 2018 <<https://goo.gl/WXxJm1>>.

renda. A evidência emergente disponível cobre apenas uma gama limitada de questões de violência, regiões e faixas etárias, e uma tipologia selecionada de intervenções de proteção social, tornando difícil retirar conclusões gerais ou recomendações. Até agora, tem havido pouca investigação sobre outras intervenções de proteção social, como seguro de saúde, pensões sociais, subsídios para moradia e cuidado infantil, isenção de mensalidades escolares, licença parental remunerada, salário mínimo, arranjos de trabalho flexíveis para pais e créditos fiscais. Em muitos países, a cobertura de alguns desses últimos programas é muito maior que a das transferências monetárias voltadas apenas para domicílios muito pobres (OIT, 2017), potencialmente alcançando muitas mais famílias nas quais crianças em risco de violência, ou sobreviventes a ela, podem viver.

Existe uma compreensão limitada sobre os caminhos que podem ligar uma criança que viva em uma casa que receba um ou vários programas de proteção social com um risco diminuído ou aumentado de sofrer violência. A evidência mais convincente para explicar o impacto positivo na redução da violência até agora indica a diminuição do estresse parental (PETERMAN et al., 2017; SEEP NETWORK, 2017), a prevenção de separação de crianças de suas famílias (NAMEY et al., 2018), e aumento do acesso de intervenções protetivas como registro ao nascimento, serviços de saúde e educação (SAVE THE CHILDREN SWEDEN, 2011).

Neste último cenário, os serviços devem ser acessíveis (por exemplo, atendimento especializado e serviços jurídicos que possam responder a casos de violência próximos à criança), seguros e equipados para lidar com a violência (por exemplo, provedores de saúde treinados para detectar e encaminhar casos de violência) para evitar que se gerem novas ameaças de violência para as crianças. Ao aumentar seu acesso à educação por meio da proteção social, por exemplo, as crianças podem ser vítimas de *bullying* ou envolvimento em brigas na escola (JACOB; LEFGREN, 2003), ou serem assediadas ou abusadas sexualmente no caminho de ida e volta. Evidências também mostraram que o trabalho infantil pode aumentar como um efeito não intencional de alguns programas de transferência de renda (DE HOOP et al., 2017; UNICEF, 2018), e que programas de promoção ao trabalho público podem afetar negativamente o cuidado parental.

É necessário monitorar de perto e continuamente o impacto da proteção social sobre as diferentes formas de violência contra as crianças e de planejar as salvaguardas apropriadas, ajustes no nível do programa e melhorias na oferta de serviços complementares. Embora a maioria das pesquisas até agora tenha (compreensivelmente) se concentrado em medir os efeitos de programas específicos de proteção social em riscos específicos de violência para crianças, a natureza holística do bem-estar infantil e a diversidade das ameaças de violência exigem um exame

futuro do efeito em rede das intervenções na proteção da criança de forma geral.

Eliminar a violência contra crianças exige mais que proteção social.

Com base nas evidências disponíveis, as intervenções econômicas e de apoio à renda, como transferências de renda e *saving groups*, enquanto mitigam os impactos negativos da pobreza e aumentam o acesso aos serviços de proteção, parecem provocar reduções de baixa magnitude na violência contra crianças. O cenário pode ser diferente quando as intervenções são combinadas com iniciativas complementares para transformar atitudes e comportamentos e com prestação de serviços sociais de qualidade.

Por um lado, essas descobertas emergentes estão alinhadas com os crescentes pedidos e experimentos em programas e sistemas integrados de proteção social — principalmente em países de renda alta e média — que são capazes de detectar situações de vulnerabilidade e abuso multidimensional no lar e conectar as crianças e os pais aos benefícios e serviços que precisam. Por outro, com as evidências atuais, é difícil discernir se os efeitos positivos de alguns programas de proteção social para o fim da violência são o resultado de certa combinação de apoio econômico e de renda e intervenções complementares, ou somente a última, e se a infraestrutura de entrega dos programas de proteção social tem influência significativa (em oposição a fornecer as intervenções complementares separadamente).

Para garantir que os recursos para acabar com a violência sejam investidos nos programas com maior probabilidade de impacto, pesquisas futuras devem tentar isolar e comparar os efeitos do componente de renda da proteção social com os das intervenções complementares e entender melhor como os vários elementos se combinam para produzir efeitos sobre as causas, prevalência e consequências da violência. Para realmente identificar o impacto da proteção social no fim da violência, há também a necessidade de medir o efeito líquido das intervenções na proteção da criança de todas as formas de violência e na recuperação de sobreviventes de violência e explorar o impacto de outras e intervenções de apoio à renda, além dos programas de transferência e de *saving groups*.

A simplicidade e agilidade das transferências de renda e outros programas de apoio econômico e de renda sob o *slogan* “apenas dê dinheiro para as pessoas” contribuíram para a popularidade dessas iniciativas. Acoplá-los com uma série de complementos com o propósito de abordar uma multiplicidade de objetivos sociais — incluindo acabar com a violência contra crianças — torna-nos suscetíveis ao aumento significativo da complexidade do programa (particularmente em contextos de fragilidade) e ao comprometimento de apoio político. Especialmente em países de renda baixa e média, e enquanto esperamos mais experimentos e evidências, pode ser uma solução inteligente reservar a proteção social para aquilo que essas políticas são supostas a

fazer e fazem melhor: redução da pobreza, mitigação de choques e investimento em capital humano. Paralelamente, a violência contra as crianças pode ser combatida em maior escala, com intervenções comprovadas a serem realizadas e financiadas por outros setores, com a proteção social. Em particular, a educação para mudar normas sociais e de gênero, programas para pais, visitas domiciliares e treinamento e apoio a adolescentes têm o potencial de atingir todas as crianças (não apenas as que vivem em famílias pobres) e promover a transformação sustentável das relações sociais entre as crianças e os adultos, necessária para um mundo livre de violência. ●

DE HOOP, J.; FRIEDMAN, J.; EESHANI KANDPAL, E.; ROSATI, F. “Child Schooling and Child Work in the Presence of a Partial Education Subsidy.” *Policy Research Working Paper* 8182. Washington, D. C.: World Bank, 2017.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE ILO. *World Social Protection Report 2017-19*. Genebra: ILO, 2007.

ISMAYILOVA, L.; KARIMLI, L. “Harsh Parenting and Violence Against Children: A Trial with Ultrapoor Families in Francophone West Africa.” *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology* 15, p. 1–18, 2018.

JACOB, B. A.; LEFGREN, L. “Are Idle Hands the Devil’s Workshop? Incapacitation, Concentration and Juvenile Crime.” *NBER Working Paper* n. 9653. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2003.

KNOW VIOLENCE IN CHILDHOOD. *Ending Violence in Childhood. Global Report 2017*. Nova Delhi: Know Violence in Childhood, 2017.

NAMEY, E.; ZISSETTE, S.; OKELLO, W.; ONENA, D.; LAUMANN, L. “How can group-based savings programs provide support for vulnerable families and their children? West Chicago, IL.” International Society for the Prevention of Child Abuse. Disponível em: <https://www.czech-in.org/cmPortalV15/CM_W3_Searchable/ISP18/normal/#abstractdetails/0000568990>.

org/cmPortalV15/CM_W3_Searchable/ISP18/normal/#abstractdetails/0000568990>.
Acesso em: 10 set. 2018.

PETERMAN, A.; NEIJHOFT, A.; COOK, S.; PALERMO, T. M. “Understanding the linkages between social safety nets and childhood violence: a review of the evidence from low- and middle-income countries.” *Health Policy and Planning* 32, p. 1049-1071, 2017.

ROELEN, K.; DEVEREUX, S.; ABDULAI, A.-G.; MARTORANO, B.; PALERMO, T. M.; RAGNO, L. P. “How to Make ‘Cash Plus’ Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors.” *Innocenti Working Paper* 2017-10. Florença UNICEF Office of Research — Innocenti, 2017.

SAVE THE CHILDREN SWEDEN. *A focus on child protection within social protection systems: Transforming children’s lives*. Stockholm: Save the Children Sweden, 2011.

SEEP NETWORK. *Learning Brief: Understanding the Impact of Savings Groups*. Arlington, VA: SEEP Network. <<https://seepnetwork.org/files/galleries/Understanding.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*. New York: United Nations Children’s Fund, 2014.

UNICEF. “The Importance of Understanding and Monitoring the Effects of Cash Transfer Programmes on Child Labour and Education: Findings from Malawi.” *Innocenti Research Brief* 2018-03. Florença: UNICEF Office of Research — Innocenti, 2018.

1. *World Vision International*.
2. Violência contra crianças refere-se, neste artigo, a todas as formas de violência física ou mental, lesões e abuso, negligência ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração de um ser humano com idade inferior a 18 anos.
3. Este artigo enfoca a proteção social em contextos e países relativamente estáveis e não discute proteção social e violência no contexto de crises humanitárias, deslocamentos, desastres, conflitos e fragilidades.

“ A simplicidade e a agilidade das transferências de renda e outros programas de apoio econômico e de renda contribuíram para a popularidade dessas iniciativas.



Foto: Sathis Badu. Crianças em Moçambique, 2012 <<https://goo.gl/nHAhhd>>.

Acessando assistência social e serviços sociais especiais no Cazaquistão¹

Babken Babajanian² e Lucy Scott³

Desde a sua independência em 1991, o Cazaquistão realizou um rápido e impressionante progresso em melhorar as condições da sua população, incluindo uma diminuição, de quase dez vezes, da pobreza e uma redução, de cinco vezes, da mortalidade materna entre 1998 e 2011 (REPÚBLICA DO CAZAQUISTÃO, 2013). Entretanto, bolsões de pobreza e de vulnerabilidade persistem, e as crianças continuam um grupo particularmente vulnerável. Assim, famílias grandes com muitas crianças, famílias novas com filhos e famílias com pais solteiros enfrentam maior risco de viverem na pobreza (UNICEF, 2013). Crianças com deficiência são particularmente vulneráveis, em razão de sua limitação de acesso à educação, à saúde e aos serviços de assistência social (UNICEF, 2013; TOMINI et al., 2013).

Ajustes-chaves devem ser feitos nos sistemas de proteção social do país para prevenir que famílias vulneráveis com crianças não fiquem desassistidas. O país tem um sistema abrangente de proteção social para famílias vulneráveis e de baixa renda, com assistência social focada em pobreza e serviços sociais de alta complexidade, incluindo para famílias com crianças deficientes (BABAJANIAN et al., 2015). Esses benefícios são apresentados no Quadro 1. A proteção social é principalmente financiada por meio de orçamento governamental, e apenas 10 por cento desse orçamento é originário de órgãos locais. Vários estudos, entretanto, destacam os gargalos administrativos e políticos que restringem o acesso à assistência e aos serviços sociais (veja, por exemplo, Babajanian et al., 2015; Tomini et al., 2013; Vinogradova, 2015).

Nossa pesquisa — desenvolvida em 2017 — aplica uma robusta abordagem de combinação de métodos variados para identificar fatores que influenciem o acesso à proteção social no Cazaquistão. Os resultados mostram que famílias vulneráveis enfrentam barreiras consideráveis ao acessar e se beneficiar da assistência social voltada

à pobreza e aos serviços de assistência de alta complexidade. Estas podem ser agrupadas da seguinte forma: (i) barreiras administrativas, incluindo conhecimento e compreensão limitados sobre a disponibilidade de benefícios e serviços, bem como das regras e procedimentos de solicitação existentes, e requisitos de solicitação complexos e demorados; (ii) barreiras políticas relativas a regras e a condições de elegibilidade, tais como baixos limiares de elegibilidade de renda para assistência social direcionada à pobreza que excluem muitas famílias, e condicionalidades de emprego rigorosas para acesso à assistência social; e (iii) disponibilidade limitada de serviços, em particular de alguns tipos de serviços sociais de alta complexidade para atender à alta demanda.

Esse artigo irá discutir as barreiras administrativas, a conscientização e a facilidade de solicitação do benefício, que emergiram da pesquisa como fatores cruciais que influenciam o acesso à assistência social e serviços sociais especiais. A pesquisa compreende uma pesquisa domiciliar com 3.982 entrevistados, representativa de domicílios com crianças nos distritos de renda mais baixa (*raions*) de Mangystau, no sudoeste, e Kyzylorda, no centro-sul, regiões (*oblasts*) e os aglomerados de renda mais baixos na capital, Astana. O estudo também se fundamentou em entrevistas semiestruturadas com famílias de baixa renda e com famílias em situações difíceis de vida — especificamente, famílias com crianças com deficiência ou alguma limitação de capacidade.

Falta de conhecimento

Uma barreira fundamental para o acesso dos potenciais beneficiários às políticas de assistência para a redução de pobreza é o pouco ou o total desconhecimento das formas de apoio. Apenas 24 por cento das famílias entrevistadas tinham ouvido falar do benefício de assistência social primária para agregados familiares que vivem na pobreza — Assistência Social Focalizada (TSA, na sigla em inglês) — enquanto apenas 29 por cento tinham conhecimento do Subsídio Estatal para

Crianças (SCA, na sigla em inglês) — uma transferência de renda específica para famílias pobres com filhos. Enquanto isso, é no mais pobre *oblast* de Mangystau, onde a conscientização é a mais baixa, que as famílias ouvem principalmente sobre a assistência social por boca a boca. Ambos os benefícios de assistência social são acessados sob demanda, e há um risco real de que aqueles que não estão bem informados e conectados não os recebam.

Entendendo os critérios de qualificação e processo de solicitação do benefício

Mesmo quando as pessoas estavam cientes da Assistência Social Focalizada e dos serviços de assistência de alta complexidade, havia uma confusão real e uma falta de informações claras sobre os critérios de elegibilidade e o processo de inscrição. Dos cerca de 1.000 entrevistados na pesquisa que geralmente estavam cientes dessas formas de apoio e acreditavam que poderiam ser elegíveis, 67 por cento se inscreveram para o TSA e 80 por cento para o SCA. Dois terços dos que estavam cientes da assistência social e que se identificaram como elegíveis, mas que não se inscreveram, disseram que a razão para não solicitar o benefício era a falta de informações sobre a assistência. Esses entrevistados estavam cientes da existência dos programas, mas não conseguiam obter informações básicas sobre eles. Proporções menores não possuíam informações específicas sobre os critérios de elegibilidade e os procedimentos de inscrição. Ainda mais preocupante, apenas cerca de 10 a 15 por cento das pessoas que achavam que poderiam ser elegíveis para serviços sociais de alta complexidade se inscreveram para estes, dependendo do tipo de serviço. Mais uma vez, a maioria disse que não havia tentado se candidatar, pois não tinha nenhuma informação (em vez de apenas não ter informações sobre a elegibilidade ou o processo de inscrição, que eram duas outras opções) sobre os serviços.

As entrevistas qualitativas revelam as dificuldades que as pessoas enfrentam para encontrar informações. Por exemplo, os entrevistados relataram casos em

que as autoridades não ofereciam as informações necessárias, como uma mulher desempregada em Astana explica: “Não, eu não tinha ouvido falar sobre TSA ou SCA. Eu fui ao departamento de segurança social, mas eles não me disseram nada”. Em outras situações, os possíveis beneficiários sentiam-se muito intimidados para pedir informações, ajuda ou apoio. Os candidatos com filhos nem sempre compreendiam que o recebimento de outros benefícios, como subsídios para crianças com deficiências ou bolsas de estudos para estudar na faculdade, era incluído nos cálculos de renda, muitas vezes tornando-os inelegíveis para assistência social com base em sua renda, conforme descrito por uma mãe em Astana: “Parei de ir. Eu parei de ir. Acrescentaram o valor da deficiência e, juntamente com seus advogados, consideraram que isso excedia o limite de renda. Então parei de ir, de discutir e debater. No entanto, eu estava com muita necessidade desse dinheiro à época, porque era o sétimo aniversário do meu filho na primavera. Eu nem tinha um pedaço de pão! Eu não tinha nada.”

Pré-requisitos de documentação complexos

O processo de solicitação do benefício é especialmente complicado em razão da grande quantidade de documentação necessária. Pelo menos sete documentos diferentes eram solicitados, e cinco adicionais deveriam ser apresentados na entrevista com os administradores sociais. Até 13 por cento dos que achavam que poderiam ser elegíveis para o apoio foram dissuadidos de solicitar assistência social porque não conseguiram providenciar a documentação necessária. Não fornecer os documentos corretos foi o segundo motivo mais frequente para desistir da solicitação de benefícios.

Isso representou um fardo especial para as pessoas que vivem em assentamentos rurais remotos, que precisam gastar dinheiro para viajar até os centros distritais para adquirir os documentos. A necessidade de obter documentos sobre o estado civil e os pagamentos de pensão alimentícia colocou uma carga especial sobre as mulheres. Por exemplo, uma entrevistada teve dificuldade em obter um certificado de pensão alimentícia e não conseguiu preencher o requerimento: “Como não consegui o certificado comprovando que não recebia pensão

QUADRO 1: Benefícios de assistência social focalizados na pobreza (2017) e serviços especiais sociais no Cazaquistão

Existem dois principais programas nacionais de redução de pobreza financiados pelo Estado no Cazaquistão.

O primeiro é a Assistência Social Focalizada (TSA, na sigla em inglês), que está disponível para as famílias cuja renda mensal *per capita* seja abaixo de 40 por cento do mínimo de subsistência (uma linha de pobreza básica calculada com base no custo de uma cesta básica e um subsídio para um componente não alimentar). Em 2017, havia cerca de 20.100 beneficiários (todos os membros de famílias beneficiárias). O segundo programa é o Subsídio Estatal para Crianças (SCA, na sigla em inglês): os domicílios elegíveis são aqueles com filhos menores de 18 anos e que vivam com menos de 60 por cento do mínimo de subsistência. Em 2017, havia aproximadamente 500.000 crianças beneficiárias em, aproximadamente, 170.000 domicílios. Embora nossa pesquisa tenha sido realizada em 2017, uma reforma no TSA foi lançada a partir de janeiro de 2018. No contexto dessas reformas, o SCA foi descartado. Novas regras de elegibilidade aumentam os critérios de elegibilidade de renda, mas não consideram as necessidades especiais de famílias com filhos, com projeções de que isso poderia aumentar sua exclusão.

A Lei de Serviços de Assistência de Alta Complexidade (de 2008, revisada em 2015) estabelece os serviços sociais como uma área central no sistema de bem-estar e reconhece a importância de atender a uma ampla variedade de necessidades das crianças. Nos termos da lei, as crianças com certas vulnerabilidades, incluindo órfãos, aquelas desprovidas de cuidados parentais, aquelas com desenvolvimento psicossocial limitado desde o nascimento até os 3 anos, as com deficiência e com comportamento desviante, têm direito a diferentes tipos de serviços. Estes incluem serviços de assistência social, serviços sociomédicos, serviços sociopsicológicos e serviços sociopedagógicos (relacionados a necessidades educacionais especiais).

alimentícia, não preparei os documentos para me registrar para o benefício.”

As mães solteiras enfrentam dificuldades particulares na obtenção de certificação de emprego, uma vez que frequentemente trabalham em empregos informais que são, muitas vezes, de dedicação de tempo parcial e flexível. A legislação estipula que uma mulher que tenha filhos maiores de 3 anos⁴ e esteja solicitando assistência social deva trabalhar ou estar ativamente procurando emprego, registrando-se no centro de emprego. No entanto, nem todas as

mulheres podem atender a esses requisitos. Muitas vezes, elas não podem ir trabalhar porque não têm onde deixar seus filhos pequenos. Creches não estão disponíveis perto de sua residência (isso se aplica às áreas rurais), ou as mães não podem pagar por tais serviços, como explicado por uma candidata em Astana: “Eu recebi uma recusa porque meu filho tinha 3 anos de idade e era esperado que eu trabalhasse e mandasse meu filho para o jardim de infância. Eu lhes falei que o jardim de infância custa KZT 5.000 e há uma fila. Eu não podia mandá-lo para lá e começar a trabalhar.” Portanto, as



Foto: PNUD Kazakhstan. Crianças de uma família com deficiência, Cazaquistão, 2014 <<https://goo.gl/wHfoLQ>>.

mulheres são obrigadas a procurar emprego informal que lhes dê mais flexibilidade, mas isso restringe o acesso à assistência social.

Tempo gasto no processo de inscrição

O processo de candidatura a serviços sociais de alta complexidade pode, frequentemente, ser demorado e impor uma carga de tempo significativa aos candidatos. Isso desencorajou 10 por cento dos entrevistados que achavam que eram elegíveis para esses serviços. Esta hesitação é certamente justificada: aqueles que aplicaram passaram entre 32 e 120 dias no processo de inscrição e fizeram até seis viagens ao local de solicitação do benefício durante o período. O processo inclui um diagnóstico médico, que pode exigir uma permanência invariavelmente longa no hospital para a criança e que deve ser repetido a cada dois anos.

Implicações políticas

O Cazaquistão desenvolveu um sistema abrangente de proteção social que apoia famílias de baixa renda por meio de assistência social e uma ampla gama de serviços para crianças com deficiência e necessidades especiais. Ao mesmo tempo, apesar da disponibilidade de benefícios e serviços, nem todas as pessoas aptas podem aproveitá-las. No geral, está claro que um obstáculo fundamental à assistência social e aos serviços de assistência de alta complexidade no Cazaquistão está relacionado à conscientização e à compreensão dos possíveis beneficiários sobre a disponibilidade e as regras.

A experiência internacional sugere que existe um risco de que a inscrição por livre demanda não cubra aqueles que não estão adequadamente informados ou conectados (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005). Em outras palavras, as pessoas podem ser excluídas não apenas pelo *design* — ou seja, por não estarem em conformidade com os critérios de elegibilidade — mas por causa de más práticas de divulgação e prestação de serviços que não buscam ativamente a população mais marginalizada.

Há medidas práticas específicas que o governo pode adotar para melhorar a adesão ao serviço. Mais informações devem ser fornecidas sobre a disponibilidade de assistência social e serviços sociais de alta complexidade e critérios específicos de elegibilidade. Isso garantirá que as pessoas saibam quais benefícios e serviços

existem e se elas podem ser elegíveis. Da mesma forma, devem ser fornecidas informações sobre como as pessoas podem se candidatar, incluindo: (i) quais documentos as pessoas precisarão para a solicitação do benefício e como podem ser adquiridos; e (ii) onde solicitar o benefício. Além disso, é importante que os candidatos recebam apoio adequado para preencher os formulários de inscrição e para preparar a documentação.

O conhecimento sobre programas pode ser incrementado por campanhas de informação e campanhas direcionadas à conscientização por meio de escolas, serviços de saúde e outros prestadores de serviços. Fortalecer a capacidade de alcance é especialmente importante para identificar famílias vulneráveis e facilitar o acesso delas à assistência e aos serviços sociais. É necessário que haja um ponto focal claramente identificado para oferecer às famílias informações sobre o benefício disponível — por exemplo, uma pessoa encarregada dessa função ou um serviço de atendimento por “linha direta.”

Os solicitantes acharam útil quando assistentes sociais os ajudaram a preencher os formulários. Existe espaço para um maior envolvimento desses profissionais na disponibilização de informações e no processo de organização dos documentos requeridos. Disso depende fortalecer ainda mais as funções de trabalho da assistência social no Cazaquistão.

Outra iniciativa importante é reavaliar os requisitos de documentação e introduzir maior flexibilidade para tornar o processo mais fácil para os solicitantes, o que pode ser conseguido de duas maneiras. Primeiro, certos requisitos para grupos específicos podem ser dispensados. Uma possibilidade poderia ser oferecer isenções para certificação de emprego no caso de famílias monoparentais. A segunda maneira é melhorar os procedimentos administrativos. Outros órgãos poderiam também emitir essa certificação, como os centros móveis sociais que já podem emitir certificados de residência e que todos os respondentes afirmaram oferecer um serviço útil em que estão disponíveis. O modelo de “balcão único” (*one-stop shop*), no qual as pessoas podem receber uma variedade de serviços em uma instalação, em vez de ter que visitar muitas outras durante todo o processo de

inscrição, recebeu um *feedback* positivo. A opção de institucionalizar esse processo deve ser fortemente considerada.

Em resumo, nossa pesquisa constatou que as barreiras administrativas afetam negativamente o acesso à assistência social e aos serviços sociais, impedindo que muitas famílias de baixa renda com crianças recebam os benefícios e serviços tão necessários. Essas barreiras podem ser abordadas por meio de uma série de medidas concretas que podem melhorar a conscientização das pessoas sobre os benefícios e a elegibilidade, bem como tornar o processo de inscrição mais simples e flexível. Essas melhorias podem ajudar a tornar o sistema de proteção social mais inclusivo e responsivo às necessidades das famílias com crianças. ●

BABAJANIAN, B.; HAGEN-ZANKER, J.; SALOMON, H. *Analysis of Social Transfers for Children and their Families*. Astana: United Nations Children's Fund, 2015.

CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K.; DE LA BRIÈRE, B.; FERNANDEZ, L.; HUBERT, C.; LARRAÑAGA, O.; OROZCO M.; VIQUEZ, R. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States*. Washington, D. C.: World Bank, 2005.

REPUBLIC OF KAZAKHSTAN. “*Nationwide concept of social development of the Republic of Kazakhstan until 2013*”, Approved by the Republic of Kazakhstan Presidential Decree 2013. Astana: República do Cazaquistão, 2013.

TOMINI, S. M.; VANORE, M.; YOUSEFZADEH, S.; GASSMANN, F. *Situation analysis of children with disabilities for the development of an inclusive society in the Republic of Kazakhstan*, Version 22 October 2014. Astana: United Nations Children's Fund, 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Analysis of the Situation of Children and Women in Kazakhstan*. Astana: United Nations Children's Fund, 2013.

VINOGRADOVA, Y. *The Role of Local Authorities in the Implementation of Social Protection Measures for Children and Families*. Astana: United Nations Children's Fund, 2015.

1. Os autores agradecem o financiamento do UNICEF Cazaquistão concedido ao *Overseas Development Institute* (ODI) para realizar esta pesquisa. Esse estudo foi feito em colaboração com o Centro de Pesquisa Sange, que efetuou a pesquisa de campo qualitativa, e o Centro de Informação e Computação do Comitê de Estatística do Ministério da Economia Nacional da República do Cazaquistão (ICC), que coletou a pesquisa domiciliar quantitativa. Os autores também reconhecem as extensas contribuições de Georgina Sturge na concepção e na implementação desta pesquisa e relatório em que este artigo é fundamentado. Quaisquer erros são de nossa responsabilidade.

2. *London School of Economics*.

3. *Oxford Policy Management*.

4. De acordo com a legislação do Cazaquistão, as mães têm direito à licença de maternidade para cuidar de crianças de até 3 anos de idade.

Subsídio de Primeira Infância em Moçambique

Sérgio Falange¹

Os esforços de combate à pobreza extrema e o reconhecimento da importância e da necessidade de proteger a população pobre e vulnerável levaram Moçambique — de acordo com o quadro legal da Lei nº 4/2007 (que estrutura a proteção social em três âmbitos) — a aprovar a Segunda Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II) 2016-2024 como resposta aos desafios da anterior ENSSB I 2010-2014.

A nova estratégia contempla um período de tempo mais longo e reflete, efetivamente, uma visão progressiva e ambiciosa da proteção social não contributiva no país, com destaque ao redesenho do Programa Subsídio Social Básico (PSSB). É do benefício triplo para crianças — que nasce com o redesenho dos programas da ENSSB II — que, de forma geral, este artigo trata, e, de forma particular, do Subsídio para a Primeira Infância.

A estratégia foi elaborada considerando o perfil de vulnerabilidades e de riscos no país, as funções da segurança social básica e o diagnóstico da situação atual do sistema.² Das principais ações que a Estratégia preconiza no âmbito do Programa Subsídio Social Básico, destaca-se a reestruturação do PSSB, com a introdução de novas intervenções nas vertentes do subsídio de criança (0 - 2 anos), de crianças órfãs que vivem em famílias pobres e vulneráveis e de apoio a crianças-chefes de agregado familiar, além do desenho e da aplicação de novos critérios e procedimentos para a determinação da elegibilidade para o subsídio ao idoso.

Embora a ENSSB II tenha sido aprovada e lançada em 2016, a sua materialização dependia da aprovação do decreto que iria regê-la, o que só aconteceu dois anos depois, apenas em meados de 2018. O Decreto nº 47/2018, de 6 de agosto, surge, então, com o objetivo de rever os programas de segurança social básica. No artigo 5, traz como componentes do PSSB os seguintes:

- O subsídio para pessoa idosa;
- O subsídio para pessoa com deficiência;
- O subsídio para a criança e as suas componentes;³ e
- O subsídio para pessoa com doença crônica e degenerativa.

Contudo, no componente de apoio à criança-chefe do agregado familiar, são atribuídos dois tipos de apoio (um monetário e outro em espécie) cujo montante é definido pelo ministro que superintende a área de ação social.

O que é o Subsídio de Primeira Infância?

O Subsídio de Primeira Infância (SPI) é uma transferência monetária incondicional, voltada para crianças de até 2 anos de idade que vivam em agregados familiares pobres ou vulneráveis, com o objetivo de promover a redução da desnutrição crônica e de melhorar o acesso das crianças aos serviços de saúde, ação social e de registro civil. Moçambique tem uma taxa de desnutrição entre as mais elevadas do mundo, afetando, aproximadamente, 43 por cento das crianças menores de 5 anos,³ com impactos negativos não só quanto ao desenvolvimento e à saúde da criança, mas também quanto a sua produtividade quando adultos, podendo, inclusive, causar danos irreversíveis. O SPI é proposto (a título experimental em uma primeira fase) na ENSSB II e é uma reitteração do compromisso assumido no Plano de Ação Multissetorial de Redução de Desnutrição Crônica 2011-2015, abrangendo mulheres grávidas e em situação de desnutrição crônica aguda, identificadas em coordenação com os serviços distritais da saúde.

O período inicial do desenvolvimento da criança (os chamados primeiros 1.000 dias, desde a gravidez aos 23 meses de vida) é um período crítico para o desenvolvimento global da criança, em particular para o nível cognitivo (UNICEF, 2013).⁴ Este período oferece uma “janela de oportunidade” única para o investimento no desenvolvimento da criança, com resultados em longo prazo para a saúde e a produtividade de uma sociedade. Existem evidências de que, mesmo em países de baixa renda, em cada

dólar gasto na redução da desnutrição crônica, há um retorno significativo. No Quênia, por exemplo, o Programa de Transferências Monetárias para Crianças Órfãs e Vulneráveis (*Cash Transfer Program for Orphans and Vulnerable Children — CT-OVC*), em uma avaliação posterior, confirmou o impacto do Programa no aumento do consumo por parte dos agregados beneficiários, em particular no consumo de carne e produtos lácteos (UNICEF, s/d).

Em termos orçamentais, podemos observar, na Tabela 1, que o programa com maior orçamento para sua implementação é o Subsídio de Primeira Infância, com 0,92 por cento do PIB em 2024, no principal cenário previsto na ENSSB II.

Em termos gerais, os programas de transferências sociais implementados pelo INAS deveriam alcançar 3,3 milhões de beneficiários diretos⁷ em 2024, contra quase 1 milhão previsto para 2019 e os 438.874 alcançados em 2015 (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2016). Como se mostra, o aumento da cobertura mais significativo em longo prazo está previsto para o subsídio à criança, o qual, depois da fase de testagem em pequena escala até 2019, será ampliado em uma escala nacional para alcançar 1,4 milhões de beneficiários diretos em 2024.

O número de crianças entre os 0 e 17 anos de idade vivendo em agregados familiares que recebem transferências sociais, e, portanto, beneficiando-se indiretamente dos subsídios, deverá aumentar de 400.000, segundo as estimativas de 2016, para, aproximadamente, 8,3 milhões em 2024. Mais de 5 milhões de crianças se beneficiarão indiretamente do subsídio para crianças dos 0 aos 2 anos, segundo as previsões da Estratégia.

Este aumento tão significativo no número de beneficiários diretos e indiretos traduz-se em termos orçamentais em um maior investimento nos programas de transferências sociais, para atingir entre 1,7 por cento e 2,6 por cento do PIB, segundo

TABELA 1: Cobertura e custo dos programas de subsídio para crianças em 2024

Programa	Projeção de custo para alcançar cobertura completa em 2024					
	Beneficiários (diretos)	Em % do grupo-alvo ⁵	Beneficiários indiretos: crianças 0-17	Custos em percentagem do PIB valor atual	Custos em percentagem do PIB valor previsto na ENSSB II	Custos em percentagem do PIB valor alto ⁶
Subsídio de Primeira Infância	1.401.937	90%	5.111.383	0,64%	0,92%	1,10%
Subsídio de apoio a crianças chefes de família	30.772	90%	30.772	0,04%	0,04%	0,04%
Subsídio para crianças órfãs que vivem em famílias	17.753	90%	40.955	0,01%	0,01%	0,01%

Fonte: ENSSB II.

os diferentes cenários considerados em relação aos valores dos subsídios.

Contudo, podemos afirmar que os dados apresentados no Figura 1 trazem, claramente, cenários diferentes de impactos, em termos de redução da pobreza e da desigualdade e, principalmente, diferentes níveis de custo-eficácia. Com a implementação da ENSSB II, prevê-se reduzir a incidência da pobreza no país em 7 por cento, a profundidade da pobreza em agregados familiares em 16 por cento e o índice nacional de desigualdade (Gini) em 5 por cento. Os atuais programas de proteção social em implementação (PSSB, PASD, PASP e SSAS) serão estendidos até o fim da estratégia com a reestruturação do PSSB, por meio da introdução de novas intervenções até 2024.

Considerações finais

O presente artigo apresenta considerações gerais do subsídio para crianças e, de forma particular, o subsídio da primeira infância. Este subsídio terá seu primeiro ensaio com a implementação da ENSSB II, que traz

uma visão inovadora de atendimento das necessidades das camadas sociais pobres e vulneráveis, evidenciando os esforços no combate a um dos indicadores de pobreza multidimensional, “a desnutrição crônica”.

Como a aprovação da ENSSB II aconteceu apenas em 2018, podemos dizer, explicitamente, que a sua implementação tem dois anos de atraso, o que poderá comprometer o cumprimento das projeções ora traçadas. Ademais, para que a ENSSB II possa atingir as metas definidas, no ano 2024, 2,3 por cento do PIB deveria ser destinado a cobrir as despesas com os vários programas de proteção social diante do valor de 0,4 por cento alocado em 2017. O reforço da capacidade institucional deverá também ser priorizado para garantir o desempenho e a prestação de serviços do INAS. As parcelas dedicadas aos salários dos funcionários do INAS reduziu de 20 por cento em 2009 para 3,9 por cento em 2017, e os bens e os serviços que representam os escassos 0,7 por cento do orçamento do INAS em 2017 contra 10,8 por cento em 2009 (OIT et al., 2017).

Os manuais operacionais (critérios de identificação e seleção de beneficiários) deverão ser revistos para que correspondam à focalização ao indivíduo e não ao agregado familiar, como prevê a nova ENSSB, o que pode diminuir os riscos de exclusão.

Em termos de metas de cobertura, a ENSSB II previu que, no ano 2017, se atingiria um total de 15.000 beneficiários, e 30.000 em 2018. Até 2019, ano previsto para o término da primeira fase da estratégia, a cobertura atingiria 50.000, o que representa 3 por cento da população-alvo, bem como 175.945 beneficiários indiretos (Ibid.).

Essas metas, até 2019, poderão não ser atingidas, visto que a implementação da estratégia ainda não teve o seu início. A implementação desse programa requer não só vontade política, mas também reforço sobre a capacidade do INAS em termos de recursos humanos, financeiros e materiais. A presença do INAS no âmbito local, as transferências sociais

TABELA 2: Projeções de cobertura

Programa	Projeções de cobertura (2019)		Projeções de cobertura (2024)	
	Beneficiários (diretos)	Em % do grupo-alvo	Beneficiários (diretos)	Em % do grupo-alvo
Subsídio de Primeira Infância	50.000	3,4%	1.401.937	90%
Subsídio de apoio a crianças chefes de família	18.302	58,7%	30.772	90%
Subsídio para crianças órfãs que vivem em famílias pobres	10.000	Não disponível	17.753	90%

Fonte: ENSSB II.



Foto: Cassimano. Crianças em Maputo, Moçambique, 2012 <<https://goo.gl/rjVNu3>>.

monetárias, a qualidade de resposta às situações de risco, o envolvimento das comunidades, a assistência às mulheres grávidas com a aproximação de unidades sanitárias, as ligações multissetoriais, principalmente com a saúde, deverão ser reforçadas e consideradas para o alcance dos objetivos.

Estudos de impacto mostram que há fortes evidências de relações positivas entre os subsídios com enfoque nas famílias com crianças e o desenvolvimento na primeira infância, os comportamentos de risco por parte dos jovens, as estratégias de subsistência e a economia local, a participação e a coesão social, entre outros.

Diversos programas de transferências de renda em outros países da África Subariana mostraram igualmente ter tido impacto nos indicadores intermediários de nutrição, tais como a diversidade alimentar, a frequência de refeições e o consumo de alimentos (UNICEF, s/d). Avaliações do impacto dos benefícios com enfoque nas crianças devem acompanhar a implementação desse programa para que se monitore o seu impacto ou não e, caso necessário, se tomem medidas corretivas. ●

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); PLATAFORMA DA SOCIEDADE CIVIL MOÇAMBICANA PARA

“ O aumento no número de beneficiários diretos e indiretos reflete um maior investimento em programas sociais de transferência de renda.

A PROTEÇÃO SOCIAL (PSCM-PS); FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA (ROSC); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Budget Brief para o Sector da Proteção Social em Moçambique*. Geneva: OIT, 2017.

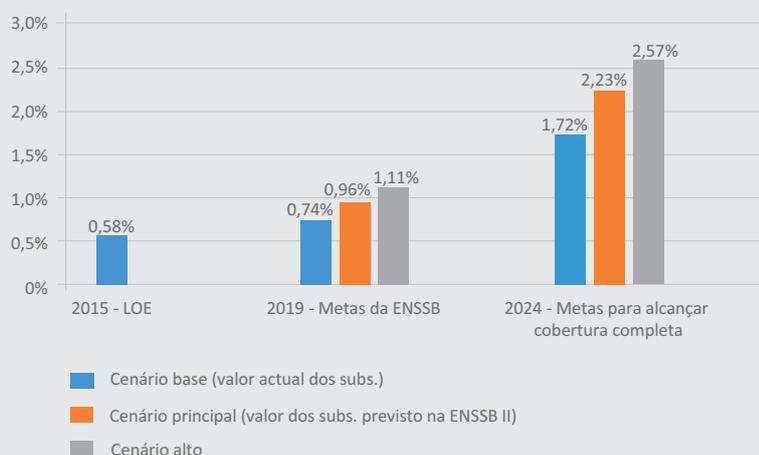
REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016-2024)*. Maputo: República de Moçambique, 2016. Disponível em: <http://www.ilo.org/addisababa/information-resources/publications/WCMS_532758/lang-en/index.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. *Decreto n. 47/2018*. Maputo: Imprensa nacional, 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Improving child nutrition*. Nova Iorque: UNICEF, 2013.

_____. *Subsídio de Primeira Infância*. Nova Iorque: UNICEF. s/d.

FIGURA 1: Projeções da despesa, por cenário, com os programas (em percentagem do PIB, incluindo custos operacionais diretos)



Fonte: ENSSB II.

1. Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Proteção Social.
2. Inquérito do Orçamento familiar (IOF) 2014/2015, Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) 2011 e as fases do Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares (INCAF) 2012/2013.
3. Dois tipos de subsídio (monetário e em espécie) são alocados no âmbito do componente para crianças que são chefes de agregados familiares.
4. IOF – Inquérito do Orçamento Familiar 2014/2015.
5. Crianças em agregados familiares pobres.
6. Custo ideal para o alcance dos objetivos na ENSSB II.
7. Beneficiários inscritos nos programas de Proteção Social Básica do INAS (PSSB, PASD, PASP, SSAS), com um benefício equivalente a MT 540 para o primeiro membro do AF, acrescido de 18,5 por cento para cada membro adicional até a um máximo de (5) cinco membros no agregado.

Porque a abordagem “cash plus” é imprescindível para o melhor suporte de crianças e adolescentes com deficiência: evidências da Jordânia e Palestina

Nicola Jones,¹ Elizabeth Presler-Marshall,² Bassam Abu Hamad³ e Kifah Bani Odeh²

Existem entre 93 e 150 milhões de crianças e adolescentes vivendo com deficiências (WHO; WORLD BANK, 2011). A maioria (80 por cento) vive na parte Sul do globo. Enquanto um número crescente deles beneficia-se de programas de proteção social, poucos programas levam em consideração a idade, o gênero ou o contexto específico de vulnerabilidades. Com base em uma pesquisa na Jordânia e na Palestina, nós podemos investigar na medida em que programas de transferência de renda estão melhorando as vidas de adolescentes com deficiências em um contexto humanitário. Nós também destacamos lacunas de programas-chaves e concluímos ao defender a abordagem “cash plus” para melhor apoiar o bem-estar de jovens sob uma perspectiva multidimensional.

Conceitualizando a deficiência

“Deficiência” é um conceito em desenvolvimento que compreende as debilitações física, mental, intelectual ou sensorial de longo termo, causadas por meio de danos, doenças ou condições congênitas (Ibid.). Debilitações podem ter impactos leves, moderados e severos em funções diárias, dependendo não somente da natureza da debilidade, como também de características pessoais (por exemplo, idade, gênero, status socioeconômico e etnia) e ambientais (por exemplo, físico, social/cultural, político)

Estima-se que 5 por cento das crianças no mundo menores de 15 anos estão vivendo com moderada ou severa deficiência (Ibid.).⁴ As taxas são ligeiramente mais altas para adolescentes; significativamente mais altas em países pobres em decorrência da limitação de cuidados de saúde; e especialmente altas em contextos de conflito e em países

nos quais o casamento entre parentes é comum (JONES et al., 2018).

Deficiência, Pobreza e Proteção Social na Palestina e Jordânia

A deficiência ganhou relevância na agenda de desenvolvimento recentemente em razão do seu papel-chave nas causas e no perpetuamento do ciclo de pobreza e exclusão (WHO; WORLD BANK, 2011), bem como as ligações entre a deficiência e o baixo acesso à educação, à saúde, à nutrição, à água, ao saneamento e ao emprego (MITRA et al., 2013).

Governos e agências de desenvolvimento estão cada vez mais ativas na promoção da inclusão de pessoas com deficiência nos programas de proteção social, especialmente de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a agenda de “não deixar ninguém para trás”. Os objetivos, as metas e os mecanismos variam, indo de transferências de renda que apliquem um teste de pobreza que incluem (mas não como público-alvo) pessoas com deficiência, até o subsídio para cuidadas de saúde ou bolsas de estudo providenciadas ao critério somente da deficiência. Na região do Oriente Médio e Norte da África (MENA), programas direcionados para pessoas com deficiências não são comuns, embora eles tenham sido criticados por excluir as pessoas mais pobres e ignorar as vulnerabilidades específicas das crianças. Além disso, durante este estágio crucial da vida (GAGE CONSORTIUM, 2017, 25), a necessidade dos adolescentes por uma “proteção social transformadora” parece, em muitos países da região, estar desamparada.

O Programa Nacional de Transferência de Renda da Palestina (PNCTP, na sigla em inglês) fornece para 113.000 famílias entre NIS 750 e NIS 1.800 (USD 195 – USD 468) por trimestre. As famílias são selecionadas por um teste de meios de vida (*proxy means test*) e o valor do benefício depende

do tamanho da família. As famílias beneficiárias também têm direito a outros apoios, principalmente — para pessoas com deficiências — ao acesso gratuito a seguros de saúde e serviços médicos básicos (JONES et al., 2016).

Na Jordânia, os refugiados sírios têm acesso a dois programas de transferência de renda (ABU HAMAD et al., 2017). Cerca de 33.000 famílias recebem uma transferência em dinheiro da Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) de JOD 132 a JOD 323 (USD 186 – USD 455). O Benefício em Dinheiro para Crianças da UNICEF é uma transferência de renda não condicionada de JOD 20 (USD 28) por mês, por criança. O programa atingiu, aproximadamente, 55.000 crianças em 15.000 famílias em 2017, mas foi reduzida devido à escassez de financiamento. O ACNUR também oferece aos refugiados serviços médicos básicos gratuitos, enquanto o Programa Mundial de Alimentos (PMA) fornece *vouchers* para os refugiados mais pobres (Ibid.).

Métodos

Este artigo fundamenta-se na pesquisa de métodos múltiplos do *Overseas Development Institute* (ODI) na Palestina e na Jordânia, em campos de refugiados e em comunidades de destino. Além dos dados da avaliação dos efeitos das transferências de renda das Nações Unidas para os refugiados sírios que vivem na Jordânia (Ibid.) e de um estudo encomendado pela UNICEF que explora as necessidades das crianças e adolescentes palestinos com deficiências (JONES et al., 2016), o artigo fundamenta-se também nas descobertas do programa *Gender and Adolescence: Global Evidence* (GAGE) — um estudo longitudinal multinacional que aborda as transições vivenciadas por adolescentes e as formas como elas moldam as capacidades mais amplas das pessoas (ver GAGE Consortium,



Foto: UNICEF/Christopher Herwig. Criança com deficiência brincando com seus amigos, Jordânia, 2018.

2017).⁵ Para explorar como a deficiência molda essas transições, 5 por cento dos adolescentes em nossa pesquisa e 15 por cento daqueles em nossa amostra qualitativa tem uma deficiência.

Rede de proteção com falhas

Nossa pesquisa verificou que os programas de proteção social na Palestina e na Jordânia, ainda que seja um primeiro passo importante para o sustento de jovens com deficiência, não cumprem objetivos de proteção, prevenção, promoção ou transformação (DEVEREUX; SABATES-WHEELER, 2004). Os programas falham ao não levar em conta os custos mais altos incorridos pelas famílias de crianças com deficiência e não vincula os beneficiários a outros serviços.

Pontos fortes

Os programas de transferência de renda das Nações Unidas e o PNCTP estão ajudando a reduzir a pobreza (medida como consumo). Na Jordânia, os benefícios foram a única fonte de renda para mais de 50 por cento de nossa amostra e são essenciais para atender aos gastos das famílias. Na Palestina, os beneficiários informaram que o dinheiro permitia que comprassem mais alimentos (e mais nutritivos) — particularmente proteína. “Nós agora trazemos alimentos que nunca tínhamos antes da transferência de renda”, explicou a irmã mais velha de meninas gêmeas de 13 anos com deficiência de fala e audição.

Para algumas famílias, o dinheiro ajudou a melhorar o acesso das crianças à educação e à saúde. Na Palestina, uma

mãe explicou que sua filha com atraso no desenvolvimento havia sido ameaçada de expulsão da escola que atende às necessidades especiais porque não podia pagar a mensalidade: “Graças a Deus, o dinheiro foi de grande ajuda!” Na Jordânia, a mãe de um menino com deficiência física explicou como o dinheiro liberou seu tempo: “Antes de começarmos a receber o benefício, eu costumava trabalhar [...] limpando casas [...]. Agora, eu estou sempre levando meu filho para receber tratamento”.

Como os custos dos cuidados de saúde relacionados com a deficiência na Palestina são tão elevados, o seguro de saúde é fundamental. O pai de uma menina com deficiência física relatou: “O seguro de saúde é importante para minha filha, com este seguro pudemos fazer a cirurgia para uma de suas pernas [...]”. Um informante-chave da Sociedade Nacional de Reabilitação acrescentou que o seguro de saúde significa que os beneficiários podem “economizar esse dinheiro para outra coisa”.

Pontos fracos

Os beneficiários enfatizaram que os níveis de benefícios são muito baixos. Na Palestina, apesar do PNCTP, quase 40 por cento dos lares com crianças com deficiência têm renda mensal equivalente a cerca de metade da linha de extrema pobreza. A maioria disse que era difícil cobrir as despesas mensais, e quase metade afirmou que não podia pagar pelo transporte para acessar aos serviços médicos gratuitos aos quais seus filhos tinham direito. Na Jordânia, o custo da

medicação era proibitivo. A mãe de uma menina refugiada síria de 12 anos com paralisia cerebral disse: “Faz um ano e meio que ela tomou o remédio pela última vez. Cada dose custa JOD 800 [USD 1,128].”

Os participantes da pesquisa também enfatizaram que o desenho do programa de proteção social presta pouca atenção às necessidades multidimensionais de crianças e adolescentes com deficiências. Em particular, apesar das evidências de que o acesso à escola seja importante para o bem-estar dos adolescentes com e sem deficiência (JONES et al., 2018), parece haver poucos esforços para ajudar os jovens com deficiência a permanecer na escola (ou retornar se eles desistiram).

Na Palestina, onde assistentes sociais completam avaliações regulares que determinam o acesso ao PNCTP, informantes-chaves dos implementadores do programa (Ministério de Assuntos Sociais) explicam que enquanto eles gostariam que os assistentes sociais pudessem “adaptar as intervenções às famílias com base em um plano de intervenção”, por hora, “eles trabalham como máquinas”, não prestando atenção no *status* de matrícula dos jovens, se eles estão recebendo cuidados médicos apropriados ou se eles têm acesso aos programas de treinamento que podem ajudá-los a se tornarem financeiramente independentes.

Na Jordânia, onde a nova transferência de renda *Hajati* designa funcionários específicos para acompanhar crianças que estejam regularmente ausentes das escolas, é muito cedo para dizer se os jovens com deficiências — cujas necessidades podem ser complexas — se beneficiarão do programa. Dado que tão poucos estão matriculados nas escolas, os impactos positivos são improváveis, a menos que sejam feitos maiores esforços para localizar e incluir aqueles que “nunca foram à escola aqui” (menina de 19 anos com deficiência física).

Durante nossa pesquisa, os adolescentes com deficiência também ressaltaram sua exclusão das oportunidades de socialização, consideradas essenciais para o bem-estar. Isto foi especialmente verdadeiro para as meninas, que, muitas vezes, são mantidas em casa (em razão

de normas de gênero conservadoras), mesmo quando são fisicamente capazes. Como uma menina síria de 19 anos com deficiência física que mora na Jordânia explicou: “Eu acordo às 11h. Eu sento e uso o *tablet*. Não há mais nada”.

Enquanto na Jordânia, o programa *Makani* da UNICEF oferece educação não formal, treinamento, oportunidades recreativas e apoio psicossocial informal para todos os adolescentes, nossa pesquisa formativa sugere que, como os facilitadores não realizam atividades de porta em porta, os adolescentes com deficiências têm menor propensão de serem incluídos (JONES et al., 2018). Tanto na Jordânia quanto na Palestina — onde 40 por cento dos adolescentes que estão fora da escola relataram que a abandonaram em razão do *bullying* — os participantes deixaram claro que as oportunidades de recreação para os jovens com deficiência precisavam ser cuidadosamente planejadas para combater o estigma dos colegas.

Adolescentes com deficiência também expressaram a importância do acesso formal aos serviços de saúde mental. Um jovem sírio de 18 anos, paralisado por conta de um tiro que levou um pouco antes de chegar à Jordânia, admitiu: “Eu iria ao psicólogo, se tivesse a oportunidade”. Uma jovem de 19 anos adicionou: “Ninguém de fora da minha família já perguntou sobre o que eu estou sentindo. Eu gostaria que alguém o fizesse”.

Nossa pesquisa também ressaltou a importância de ajudar os pais de adolescentes com deficiência (especialmente as mães) a acessar informações e apoio necessários para cuidar de seus filhos adequadamente. Na Palestina, menos de 1 por cento dos cuidadores de crianças com deficiência receberam informações sobre os serviços disponíveis localmente, e apenas metade estava ciente dos programas de reabilitação para as comunidades. Além disso, as exigências físicas de cuidado constante, juntamente com o estigma em torno da deficiência (mesmo de maridos descontentes que sua esposa havia produzido uma criança “defeituosa”), deixaram muitas incapazes de satisfazer as necessidades emocionais de seus filhos, e algumas em risco de descontar suas frustrações na criança.

Conclusões

As transferências de renda na Palestina e na Jordânia estão beneficiando algumas crianças e adolescentes com deficiências, mas nossa pesquisa sugere maneiras pelas quais elas poderiam ser mais bem direcionadas e, especialmente, melhor planejadas para oferecer mais apoio transformador. Os implementadores do programa poderiam considerar, como exemplo, o Benefício Universal para Crianças na Argentina, que proporciona benefícios mais altos (quatro vezes maiores) para crianças com deficiências que para crianças sem deficiências, em reconhecimento aos custos mais altos da deficiência.⁶ Eles também deveriam reconhecer que apenas o dinheiro é insuficiente para ajudar os adolescentes a fazerem a transição para a vida adulta. A esse respeito, há a necessidade urgente de uma melhor coordenação com os prestadores de serviços complementares (incluindo a educação formal, os provedores de saúde primária e especializada e de saúde mental) e da disponibilização de espaços seguros e de outras oportunidades de socialização com os pares. Isso exigirá estratégias proativas de “*cash plus*”, incluindo sistemas de referência com recursos mais adequados que confrontem diretamente as restrições relacionadas às deficiências para garantir que crianças e adolescentes com deficiências possam acessar aos mesmos serviços e oportunidades de seus colegas sem deficiência, podendo assim alcançar suas mais altas capacidades. ●

ABU H., B.; JONES, N.; SAMUELS, F.; GERCAMA, I.; PRESLER-MARSHALL, E.; Plank, G. et al. *A Promise of Tomorrow: The Effects of UNHCR and UNICEF Cash Assistance on Syrian Refugees in Jordan*. London: Overseas Development Institute, 2017.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. “Transformative Social Protection.” *IDS Working Paper 232*. Brighton: Institute of Development Studies, 2004.

GAGE CONSORTIUM. *Gender and Adolescence: Why Understanding Adolescent Capabilities, Change Strategies and Contexts Matters*. London: Gender and Adolescence: Global Evidence, 2017.

JONES, N.; PRESLER-MARSHALL, E.; STAVROPOULOU, M. *Adolescents with Disabilities: Enhancing Resilience and Delivering Inclusive Development*. London: Overseas Development Institute, 2018.

JONES, N.; ABU HAMAD, B.; ODEH, K.; PEREZNIETO, P.; ABU AL GHAIB, O.; PLANK, G. et al. *Every Child Counts: Understanding the Needs and Perspectives of Children with Disabilities in the State of Palestine*. Jerusalem: United Nations Children's Fund, 2016.

MITRA, S.; POSARAC, A.; VICK, B. “Disability and Poverty in Developing Countries: A Multidimensional Study.” *World Development* 41: 1-18, 2013.

WHO; WORLD BANK. *World Report on Disability*. Geneva: World Health Organization, 2011.

1. Overseas Development Institute e Gender and Adolescence: Global Evidence (GAGE).

2. Pesquisador independente.

3. Universidade Al-Quds.

4. Em 2018, a UNICEF mudou sua atuação antes fundamentada em transferências de renda não condicionadas para a *Hajati*, uma transferência de renda que aplica um teste de pobreza e está disponível para refugiados vulneráveis e estudantes jordanianos que estejam matriculados na escola.

5. Para mais detalhes sobre o desenho da pesquisa e exemplos, veja em: <www.gage.odi.org>.

6. Aproximadamente USD 224 versus USD 69.



Foto: UNICEF/Aled Jenkins. Criança com Síndrome de Down e seu pai, Jordânia, 2018.

Uso de transferências de renda para apoiar crianças deslocadas: experiências da Jordânia e do Líbano¹

Jacobus de Hoop²

Os programas de transferência de renda que fornecem apoio às famílias pobres e vulneráveis são uma ferramenta de política pública comumente usada em ambientes estáveis de baixa e média renda. Há, também, argumentos convincentes para contar com transferências de renda como parte da resposta política em crises humanitárias. Um relatório de um painel de alto nível sobre transferências de renda humanitária (ODI; CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT, 2015) resume esses argumentos de forma eloquente. Explica, por exemplo, que o custo de entrega do dinheiro pode ser baixo em comparação à ajuda em espécie. As transferências de renda aumentam o consumo nos mercados locais afetados pela crise. Além disso, as transferências de renda permitem que os beneficiários usem a ajuda da maneira que melhor atenda às suas necessidades. Concomitantemente, doadores e provedores de assistência concordam em dinamizar programas de renda em contextos humanitários sob o chamado “Grand Bargain” agreement.³

O potencial dos programas de transferência de renda para melhorar a vida das crianças em ambientes estáveis está bem documentado. Na América Latina e na África Subsaariana, por exemplo, as transferências de renda aumentaram a participação das crianças na escola, melhoraram a saúde, a ingestão de alimentos e facilitaram a transição para a vida adulta (BASTAGLI et al., 2016). No entanto, faltam evidências rigorosas sobre os efeitos das transferências de renda em situações humanitárias. Além disso, como indicado pelo painel, os efeitos das transferências de renda são suscetíveis a variações de acordo com os diferentes tipos de situações humanitárias. Essa falta de evidências pode dificultar a sua eficácia.

Neste artigo, reflito sobre o papel das transferências de renda na vida das crianças deslocadas. Fundamenta-se em

observações pessoais ao estudar os efeitos dos programas de transferência de renda destinados a apoiar as crianças sírias em idade escolar deslocadas na Jordânia e no Líbano. Embora as transferências de renda tenham grande potencial em cenários de deslocamento, discuto quatro fatores que podem reduzir seus impactos:

- Pode haver restrições de capacidade nos mercados e instalações do país-sede. As escolas, por exemplo, podem ficar superlotadas e talvez não consigam acolher todas as crianças deslocadas.
- Os pais deslocados podem ter uma compreensão limitada do novo ambiente, dificultando o gasto eficiente das transferências de renda em prol de seus filhos.
- Crianças deslocadas podem enfrentar desafios complexos, incluindo traumas, que não podem ser resolvidos com transferências de renda.
- E, finalmente, o financiamento volátil do programa pode afetar a maneira pela qual os pais usam a transferências de renda.

Menciono maneiras pelas quais esses quatro fatores podem ser (e estão sendo) abordados e defendo que a geração de evidências poderia fortalecer tais esforços.

Vale ressaltar dois pontos referentes ao escopo deste artigo. Primeiro, são discutidos fatores que podem prejudicar os impactos, mesmo quando os programas são bem executados. Desafios práticos e políticos que podem ser encontrados durante a implementação são de importância crítica, mas além do escopo do artigo. Em segundo lugar, a discussão concentra-se na própria população deslocada. As tensões entre os recém-chegados e as comunidades-sedes — e o papel das transferências de renda para aliviar essas tensões — são

discutidas em outros lugares (VALLI; PETERMAN; HIDROBO, 2018).

Fatores que podem afetar o impacto de transferências de renda no contexto de deslocamento

O primeiro fator que pode afetar o impacto das transferências de renda em contextos de deslocamento em massa é amplamente reconhecido: os mercados e as instalações das comunidades de destino podem se tornar superlotados.⁴ Se os mercados locais não puderem fornecer alimentos e bens aos recém-chegados, as transferências de renda podem desencadear inflação. Se hospitais e centros de saúde não puderem lidar com pacientes adicionais, os impactos das transferências de renda nos resultados de saúde podem ser limitados. Se as escolas tiverem capacidade limitada para absorver as crianças deslocadas, os efeitos das transferências de renda nos resultados educacionais serão reduzidos. Um estudo recente que realizei com colegas do *American Institutes for Research* (HOOP; MOREY; SEIDENFELD, 2018) ilustra esse último ponto. No estudo, foram qualificados os efeitos do programa de transferência de renda *No Lost Generation*, destinado a apoiar a participação escolar de crianças sírias deslocadas no Líbano.⁵ O programa aumentou os gastos com educação e melhorou a presença de crianças que encontraram vaga nas escolas. No entanto, apesar dos amplos esforços para criar lugares adicionais nas escolas primárias públicas, as restrições de capacidade limitam a possibilidade das famílias sírias de matricularem seus filhos em resposta ao programa. Um entendimento completo das limitações de oferta enfrentadas pelas populações deslocadas e da coordenação — na medida do possível — entre os programas de transferência de renda e as intervenções de oferta poderia ajudar a prevenir e aumentar os impactos do programa.

Em segundo lugar, mesmo que os mercados e as instalações do país de

destino não sejam superlotados, pode ser um desafio para as populações deslocadas usarem as transferências de renda de forma eficaz e eficiente. As famílias deslocadas recém-chegadas não estão familiarizadas com o novo contexto e, assim, podem não saber a melhor maneira de adquirir bens e serviços em sua comunidade. Além disso, elas podem estar traumatizadas, preocupadas com o bem-estar de seus entes queridos e ocupadas assegurando suas primeiras necessidades. Todos esses fatores limitam o tempo e a energia que podem ser usados para melhorar seu entendimento do ambiente local. As barreiras linguísticas podem potencializar esses desafios. Como resultado, o argumento de que as transferências de renda dão aos beneficiários a flexibilidade de usar a ajuda de acordo com suas necessidades mais urgentes pode ser enfraquecido. Por exemplo, se eles não entenderem o sistema educacional local e não conseguirem se comunicar com os professores, os pais não poderão usar as transferências de maneira eficaz para apoiar a educação de seus filhos.

O fornecimento de informações cuidadosamente adaptadas e oportunas pode ajudar as famílias beneficiárias a aproveitar ao máximo as transferências de renda, traduzindo-as em melhorias mais marcantes na vida das crianças.⁶ Um exemplo interessante das transferências de renda combinadas com disponibilidade de informações vem do programa *No Lost Generation* no Líbano e *Hajati*, um programa similar implementado pela UNICEF Jordânia.⁷

Para maximizar os impactos desses programas nos resultados educacionais, são coletadas as informações sobre a frequência escolar das crianças beneficiárias. Quando as crianças estão ausentes da escola por um número pré-especificado de dias, o destinatário principal da transferência de renda é informado por meio de uma mensagem de texto automatizada. É importante ressaltar que a ausência não implica a redução do pagamento da transferência, como acontece em alguns dos conhecidos programas "condicionais" de transferência de renda na América Latina. Em outros contextos, tal disponibilização de informação por si só levou a melhorias

substanciais na frequência escolar (DE WALQUE; VALENTE, 2018). Em cenários de deslocamento, esta disponibilização de informação poderia resultar em melhorias ainda maiores na assiduidade escolar, uma vez que os pais podem ter pouco acesso aos professores e pouca informação sobre o paradeiro de seus filhos durante os dias escolares (UNICEF, 2018).

Em terceiro lugar, as crianças deslocadas podem enfrentar desafios únicos e complexos não observados em outros contextos, dificultando os impactos dos programas de transferência de renda. Um exemplo é a participação escolar e os resultados de aprendizagem das crianças deslocadas que vivem nos países vizinhos da Síria. Elas podem ter vivido eventos traumáticos que as impedem de aprender na escola e podem achar que é um desafio adaptar-se ao currículo local.

Essas crianças podem ter estado fora da escola por um longo período e estar matriculadas em séries que não são apropriadas para sua idade, etc. Não se pode esperar que transferências de renda, isoladamente, resolvam esses desafios, e uma resposta integrada pode ser necessária. Tanto a *Hajati* na Jordânia como a *No Lost Generation* no Líbano implementaram respostas integradas para apoiar a participação das crianças na escola. Eles fundamentam-se nos dados de frequência escolar coletados como parte dos programas de transferência de renda. Se as crianças não frequentam a escola apesar de terem recebido transferências de renda e mensagens de texto, a família recebe uma visita de um assistente social para determinar se podem (e precisam) estar ligadas a outros serviços sociais.

Em quarto lugar, o financiamento para intervenções humanitárias é volátil. Um artigo recente encomendado pelo *Inter-Agency Standing Committee: Humanitarian Financing Task Team* (2016) explica que a previsibilidade limitada do financiamento dos doadores leva a "um foco de programação de curto prazo" e "operações *start-stop* com execução abaixo do ideal". Além disso, as condições administrativas associadas aos fundos dos doadores dificultam a adaptação das agências às mudanças de circunstâncias.

Como resultado, a implementação de programas de transferência de renda (e outras intervenções humanitárias) pode não estar alinhada com a crise de deslocamento a que se destinam. Tanto a *Hajati* na Jordânia quanto a *No Lost Generation* no Líbano sofreu uma redução significativa de financiamento quando a crise de deslocamento na Síria ainda estava no auge e as crianças deslocadas precisavam de apoio contínuo. Sabemos pouco sobre as implicações desta volatilidade para os beneficiários.

Há indícios de que a remoção do apoio financeiro obriga as famílias a confiarem em estratégias de enfrentamento prejudiciais. Eles podem, por exemplo, retirar as crianças da escola e contar com elas para geração de renda (WFP, 2015). Além disso, as expectativas quanto à duração de um programa podem afetar a maneira pela qual os beneficiários gastam as transferências de renda. Financiamento previsível para programas estáveis e confiáveis é um requisito crítico para que as transferências de renda façam diferença na vida das famílias e crianças deslocadas.

Conclusão

Há fortes argumentos para usar as transferências de renda como uma ferramenta em contextos humanitários. Esses argumentos podem, de fato, ser mais convincentes em situações de deslocamento que em outras situações humanitárias. Pode haver um sistema de proteção social no país de destino pelo qual se possa fornecer ajuda humanitária financeira. Além disso, as transferências de renda podem ser uma forma flexível de ajudar as populações deslocadas a atender as suas necessidades mais urgentes. No entanto, como os casos da Jordânia e do Líbano demonstraram, a implementação de transferências de renda em cenários de deslocamento não é semelhante às de cenários estáveis. Mesmo que os muitos desafios práticos e políticos sejam superados e que os programas de transferência de renda sejam implementados com sucesso (nada menos importante), os impactos observados em cenários estáveis podem não ser reproduzidos nos casos de crise humanitária.

Uma compreensão completa dos fatores que podem limitar os impactos das



Foto: UNICEF/Sebastian Rich. Crianças na aula, Líbano, 2017.

transferências de renda em situações humanitárias é crítica. É necessário um trabalho mais sistemático para entender até que ponto essas barreiras se aplicam aos diferentes cenários de deslocamento, incluindo os mais e menos prósperos do que os da Jordânia e do Líbano. Além disso, mais pesquisas sobre os esforços para mitigar esses fatores são necessárias para aprender com as atuais crises de deslocamento e implementar respostas com base na transferência de renda a estas crises no futuro. O escritório de Pesquisa da UNICEF — *Innocenti* é uma das agências que tentam expandir a base de evidências. Apoiou a avaliação de impacto do programa de transferência de renda *No Lost Generation* no Líbano. Atualmente, também está em parceria com o UNICEF Jordânia na implementação de um estudo ambicioso que examina os efeitos do *Hajati*.

Este estudo examina as implicações de reduzir as intervenções de transferência de renda e o papel de fornecer, estrategicamente, informações para as famílias beneficiárias. O UNICEF *Innocenti*, recentemente, também organizou um *workshop* que reuniu pesquisadores, profissionais e doadores que trabalham com proteção social em ambientes humanitários. Encorajo os leitores com mais interesse nesta temática a visitarem a página *online* do *workshop*,⁹ que contém uma série de artigos interessantes que podem ajudar a avançar ainda mais na compreensão desse tópico. ●

BASTAGLI, F. et al. *Cash transfers: what does the evidence say?: A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute, 2016. Disponível em: <www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

HOOP, J. de; MOREY, Mitchell; SEIDENFELD, D. *No Lost Generation: Supporting the School Participation of Displaced Syrian Children in Lebanon*. Florença: Unicef Office Of Research — *Innocenti*, 2018. Disponível em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/955-no-lost-generation-supporting-school-participation-of-displaced-syrian-children-in.html>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

WALQUE, D. de; VALENTE, C. *Incentivizing School Attendance in the Presence of Parent-Child Information Frictions*. *Policy Research Working Paper*, [s.l.], v. 1, n. 8, p. 99-100, jun. 2018.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE HUMANITARIAN FINANCING TASK TEAM. *Donor Conditions and Their Implications for Humanitarian Response*. Genebra: Inter-agency Standing Committee, 2016. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/20160416_donor_conditions_study_final_0.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

ODI; CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. *Doing Cash Differently: How Cash Transfers Can Transform Humanitarian Aid*. Londres: Overseas Development Institute, 2015. Disponível em: <www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9828.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (WFP). *Lebanon: Syria Crisis Response: Situation Report June 2015*. Roma: World Food Programme, 2015. Disponível em: <<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ep/wfp276053.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

UNICEF JORDÂNIA. *My Needs, Our Future*. Hajati Cash Transfer Post Distribution Monitoring Report. Amman: United Nations Children's Fund

Jordan, 2018. Disponível em: <www.unicef.org/jordan/HajatiPDM-Aug2018_UNICEFJoweb.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

VALLI, E.; PETERMAN, A.; HIDROBO, M. *Economic Transfers and Social Cohesion in a Refugee hosting Setting*. Florença: Unicef Office Of Research — *Innocenti*, 2018.

1. Gostaria de agradecer à Charlotte Bilo, ao Alexis Boncenne, ao Jose Cuesta à Anna Carolina Machado e à Amber Peterman pelo *feedback* detalhado e sugestões para melhorar este artigo. Todas as visões apresentadas nesse trabalho são minhas e não refletem necessariamente as opiniões do UNICEF.
2. Escritório de Pesquisa do UNICEF — *Innocenti*.
3. Para informações sobre o acordo do Grand Bargain, veja: <<https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>>.
4. De fato, até mesmo os sistemas de distribuição de benefícios nos países-sedes podem ficar superlotados.
5. O programa, conhecido localmente como *Min Ila*, foi implementado pelo UNICEF Líbano em colaboração com o Ministério da Educação e Ensino Superior do Líbano e o Programa Mundial de Alimentos (WFP). Durante o período do estudo, apoiou mais de 50.000 crianças em duas das sete províncias do Líbano, a maioria deslocada da Síria. Para serem elegíveis para o recebimento das transferências, as crianças tinham de estar matriculadas no turno da tarde de uma escola primária pública. O tamanho das transferências variou de acordo com a idade da criança: USD 20, por mês, para crianças de 5 a 9 anos e USD 65, por mês, para crianças de 10 a 14 anos. Os pagamentos foram feitos por meio de um cartão de caixa eletrônico usado por todas as principais agências que prestam transferências de dinheiro no Líbano. As metas, a escala e o *design* do programa mudaram após o período coberto pelo estudo.
6. A questão das restrições de informação vai muito além dos beneficiários do programa. Os governos-sede podem não ter uma visão completa da população deslocada. As agências humanitárias podem ter informações incompletas sobre a melhor forma de se fundamentar nos sistemas de proteção social existentes, etc.
7. O *design* do programa *Hajati* é semelhante ao do programa *No Lost Generation*. Durante o ano letivo de 2017/2018, o programa apoiou cerca de 56.000 crianças, a maioria deslocada da Síria. O programa tem como alvo as crianças mais vulneráveis em escolas primárias públicas que oferecem educação no turno da tarde. As transferências mensais têm um valor de, aproximadamente, USD 28 por criança. O dinheiro é transferido por meio da plataforma de pagamento da Agência de Refugiados da ONU (ACNUR) ou de um cartão eletrônico emitido pelo UNICEF.
8. Os autores examinam os efeitos da prestação de informações por meio de “boletins” escritos em vez de mensagens de texto.
9. Ver: <<https://www.unicef-irc.org/article/1829-evidence-on-social-protection-in-contexts-of-fragility-and-forced-displacement.html>>.

Implementando um programa de transferência de renda condicional para povos indígenas em áreas geograficamente isoladas e desfavorecidas nas Filipinas: uma avaliação da oferta e demanda

Josefina N. Natividad¹

Em 2008, as Filipinas se juntaram aos *rankings* dos países em desenvolvimento que implementam transferências de renda condicionadas como uma estratégia de proteção social, focalizando as famílias pobres que mais precisam de ajuda. O Programa *Pantawid Pamilyang Pilipino* (4Ps) foi lançado pelo Departamento de Previdência Social e Desenvolvimento (DSWD, na sigla em inglês) como um projeto-piloto em fevereiro de 2008 (DSWD, 2014 e 2015).

Em junho de 2015, o 4Ps cobriu 4.391.768 famílias beneficiárias em todas as 17 regiões do país (DSWD, 2015). O programa segue uma fórmula básica de transferência de renda condicionada, pela qual, em troca de transferências mensais, os beneficiários devem cumprir certas condicionalidades: (1) as mulheres grávidas devem se beneficiar de cuidados

pré e pós-natais e dar à luz em um serviço de saúde assistido por um profissional de saúde treinado; (2) os pais devem participar de sessões de desenvolvimento familiar; (3) crianças de 0 a 5 anos devem passar por *check-ups* preventivos regulares e receber vacinas; (4) crianças de 3 a 5 anos devem frequentar as aulas pré-escolares com uma taxa de participação de pelo menos 85 por cento; (5) crianças de 6 a 17 anos devem se matricular no ensino fundamental ou médio com pelo menos 85 por cento de frequência; e (6) crianças entre 6 e 14 anos devem receber pílulas antivermifugação duas vezes por ano (DSWD s.d.; REYES; TABUGA, 2012).

O cumprimento das condicionalidades pressupõe a aceitação dos serviços pelos beneficiários (lado da demanda) e disponibilidade e acessibilidade das instalações escolares e de saúde (lado da oferta).

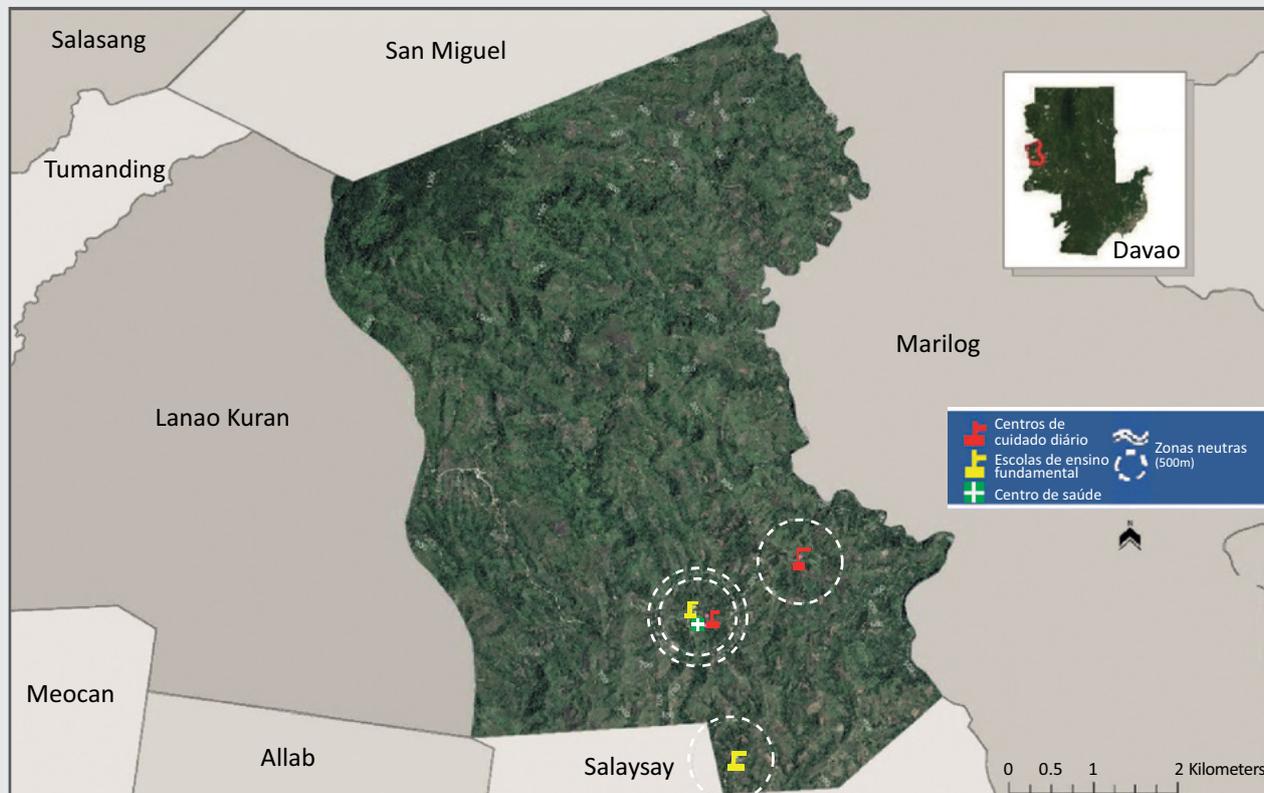
Em uma revisão interna da implementação do 4Ps em 2012, o DSWD (2014) constatou-se que os povos indígenas (PI)² que vivem em áreas geograficamente isoladas e desfavorecidas (AGID),³ inscritos no 4Ps, enfrentam barreiras para o cumprimento integral das condicionalidades por causa de seu isolamento físico (problemas do lado da oferta) e possível resistência cultural (questões do lado da demanda) à educação e aos serviços de saúde. Assim, o DSWD criou o Programa Modificado de Transferência Condicional de Renda para Populações Indígenas em Áreas Geograficamente Isoladas e Desfavorecidas (PMTCR-PI em AGID), com "modificações em termos de processos de focalização, condicionalidades, pacote de benefícios, intervenções e formas de implementação" (DSWD, 2014) — especificamente: (1) a substituição de sessões de desenvolvimento familiar por sessões de desenvolvimento comunitário e familiar, abertas aos membros da comunidade que

“ Os dados para a avaliação da demanda vieram de entrevistas e discussões em grupos focais com beneficiários, não beneficiários e líderes comunitários.



Foto: Grupo focal em discussão com os beneficiários da Aeta PMTCR-PI em AGID.

FIGURA 2: Mapa de Magsaysay *barangay*, Davao City, Davao del Sur, local da tribo Obu-Manobo, mostrando as localizações dos centros de cuidado diário (que ofertam educação pré-escolar), duas escolas de ensino fundamental e um centro de saúde



Magsaysay, Davao City, Davao del Sur, Obu-Manobo

Fonte: UPPI (2017).

comparecerem, precisarão de cuidados específicos, que os beneficiários não podem fornecer regularmente, pois precisam trabalhar. Uma segunda razão importante para o absentismo escolar é a insegurança alimentar nos lares. Sem comida no lar, as crianças são impedidas de frequentar a escola, pois não têm energia para as longas caminhadas e não têm comida para levar para o almoço.

Um dos principais objetivos de um programa de transferência de renda condicionado é fornecer às famílias um fluxo constante de caixa para cobrir as necessidades básicas, mas em razão da dificuldade logística de distribuir o benefício para essas comunidades isoladas, as transferências não atingem os beneficiários de forma estável. Consequentemente, quando o dinheiro é recebido, ele é tratado mais como

um ganho inesperado que como um componente seguro do orçamento familiar.

Em relação às condicionalidades ligadas à saúde, não há grandes obstáculos para o cumprimento da imunização infantil e *check-ups* porque as mães estão dispostas a viajar para as instituições de saúde, apesar da distância. Ademais, os profissionais de saúde realizam imunização e exames de saúde em locais fixos fora das instituições de saúde, de acordo com uma agenda regular (por exemplo, no dia do mercado) para as comunidades mais distantes. A exceção é o parto em uma instituição de saúde, o que é inaceitável por razões que se originam tanto de distância física quanto de razões culturais. A maioria dos grupos de PI não estava disposta a desistir de algumas práticas tradicionais de nascimento e foi desencorajada pelas condições

impessoais e desumanas nas unidades de saúde, com a experiência de dar à luz em uma instalação comparada por alguns a “uma vaca sendo massacrada”. Eles ainda condenaram a falta de privacidade e o que alguns percebem como comportamentos discriminatórios dos profissionais de saúde.

Avaliação da oferta

Em geral, os resultados do censo dos estabelecimentos de educação e saúde indicam que em cada uma das 30 *barangays* das AGID existem instalações funcionais de educação e saúde que podem fornecer os serviços necessários para cumprir a maioria das condicionalidades. Com o *barangay* como a unidade política e administrativa básica do governo filipino, os dados nesse nível de agregação mostram instalações adequadas de fornecimento básico nos 30 locais, com exceção das escolas



Foto: Phil Warren. Crianças refugiadas, Filipinas, 2015 <<https://goo.gl/KUGbKE>>.

secundárias e instalações de parto, que geralmente estão localizadas nos centros das cidades fora dos *barangays*.

Entretanto, os mapas de *barangay* em AGID desenhados com localizações derivadas de GPS (Figura 2) revelam que as instalações se concentram em torno de uma área central, enquanto há assentamentos (sítios) localizados mais longe, sem estradas visíveis para conectá-los ao centro *barangay*. A partir do censo, foi estabelecido que o tempo de viagem desses locais para as instalações pode variar de uma a cinco horas de caminhada, só de ida, por terrenos montanhosos. Formas motorizadas de transporte são raras (motocicletas, conhecidas como *habal habal*), e seus custos podem ser restritivos. Nos *barangays* em AGID, tem-se um desafio constante para as crianças cumprirem os 85 por cento de condicionalidade de frequência escolar. No entanto, avaliações da oferta usando o *barangay* como unidade de análise não refletirão os problemas de acesso dos sítios, e dados desagregados no nível dos *barangays* indicarão a adequação das instalações básicas. Se a avaliação atual não tivesse desenhado os mapas *barangay* (veja a Figura 2) e marcado a localização exata das instalações, esse ponto também não teria sido considerado na avaliação atual da oferta, embora esse problema particular esteja bem articulado nos resultados de avaliação da demanda.

Conclusão

No geral, o PMTCR-PI em AGID é um projeto notável, mas para realmente

adaptar o programa às condições das PI em AGID e ajudar aos beneficiários a aproveitarem o valor total das transferências, as condicionalidades devem ser adequadas às suas circunstâncias específicas. Por um lado, a condicionalidade de frequência escolar deve ser suavizada, considerando as barreiras físicas de acesso. A condicionalidade de frequência pré-escolar deve ser completamente abandonada, uma vez que apenas uma pequena parcela de crianças em idade pré-escolar pode, de fato, frequentar a creche todos os dias. Uma segunda questão importante de ser abordada é a insegurança alimentar dos agregados familiares. Este problema exigirá um programa específico de alimentação suplementar, que não deve estar vinculado a nenhuma condicionalidade e deve, possivelmente, ser estendido a todas as famílias necessitadas, não apenas àquelas que se beneficiam do PMTCR-PI. Finalmente, para as *barangays* em AGID, a unidade de análise para problemas de oferta deveria provavelmente ser os sítios, para considerar, de forma completa, a experiência dos beneficiários que vivem em locais realmente isolados fisicamente. ●

DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND DEVELOPMENT (DSWD). *Guidelines for the Pilot Implementation of the Modified Conditional Cash Transfers for Indigenous peoples in Geographically Isolated and Disadvantaged Areas: Memorandum Circular*. 19. ed. Manila: DSWD, 2014. Disponível em: <https://www.dswd.gov.ph/issuances/MCs/MC_2014-019.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. *Pantawid Pamilyang Pilipino Program Implementation Report 2nd Quarter of 2015*. 19. ed.

Manila: DSWD, 2015. Disponível em: <<https://www.dswd.gov.ph/download/2nd-Quarter-Report-2015.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. *Pantawid Pamilyang Pilipino Program Implementation Status Report 4th Quarter of 2016*. Manila: DSWD, 2016. Disponível em: <<https://pantawid.dswd.gov.ph/wp-content/uploads/2018/07/2016-4thQuarterReport2016.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

_____. *Pantawid Pamilyang Pilipino Program Briefier*. [s.d.]. Disponível em: <<http://pantawid.dswd.gov.ph/images/stories/briefernew.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. *Republic Act 8371*. Manila: Congress of the Philippines, Chapter 2, Section 3h, 1997. Disponível em: <<https://www.officialgazette.gov.ph/1997/10/29/republic-act-no-8371/>>. Acesso em: 8 out. 2018.

REYES, Celia M.; TABUGA, A. D. *Conditional Cash Transfer Program in the Philippines: Is It Reaching the Extremely Poor?: Discussion Paper Series* (2012-42). Manila: Philippine Institute for Development Studies, 2012.

WORLD BANK. *Philippines Conditional Cash Transfers Program Impact Evaluation. Report Number 75533-PH*. Washington, D. C.: World Bank Human Development Sector Unit East Asia and Pacific Region, 2012.

UPPI. *Assessment of the Modified Conditional Cash Transfer Program for Indigenous People in Geographically Isolated and Disadvantaged Areas: Final Report Volume 1*. Population Institute, College of Social Sciences and Philosophy of the University of the Philippines, UNICEF, DSWD, and Australian Aid, 2017.

1. *University of the Philippines Diliman*.
2. Por lei, o termo “povos indígenas” refere-se a um grupo de pessoas ou sociedades homogêneas identificadas por autoatribuição e atribuição por outros, que têm vivido continuamente como comunidade organizada em território comunitariamente delimitado e definido e que têm, sob reivindicações de propriedade desde tempos imemoriais, ocupado, possuído e utilizado tais territórios, compartilhando laços comuns de idioma, costumes, tradições e outros traços culturais distintivos, ou que, por meio da resistência às incursões políticas, sociais e culturais da colonização, religiões e culturas não indígenas, se diferenciaram historicamente da maioria dos filipinos” (REPÚBLICA DAS FILIPINAS, 1997).
3. O DSWD define áreas geograficamente isoladas e desfavorecidas (AGID) como “comunidades com população ou populações marginalizada(s) física e socioeconomicamente separada(s) da sociedade e caracterizada(s) pela ausência de acesso às estradas ou residir em áreas de difícil acesso, ausência ou oportunidades limitadas de desenvolvimento, serviços sociais ausentes ou limitados, especialmente nas áreas de saúde e educação, insuficiência de segurança alimentar (*sic*), ambiente limitante, tal como mas não se limitando às políticas, normas e situações discriminatórias que inibam o pleno exercício de suas atividades e direitos” (DSWD, 2014).
4. Um *barangay* é a unidade política e administrativa mais básica do governo filipino.

Proteção social para crianças na Argentina: avanços e desafios futuros

Oscar Cetrángolo, Javier Curcio e Roxana Maurizio¹

Dois pilares podem ser identificados na atual estrutura de transferências de renda para famílias com crianças e adolescentes na Argentina. Os benefícios contributivos para famílias² (incluindo aqueles pagos pelos governos nacionais e subnacionais) e os benefícios não contributivos (Subsídio Universal por Filho — AUH, na sigla em espanhol —, além de outros programas nacionais e provinciais). A elegibilidade para esses subsídios é definida pelas características trabalhistas das pessoas — principalmente *status* de emprego e renda. O AUH tem como população-alvo as crianças cujos pais são trabalhadores informais, inativos ou desempregados. Os benefícios contributivos para as famílias, no entanto, são transferências de renda mensais, anuais ou pontuais, voltados para trabalhadores registrados no sistema de previdência social. Ao contrário do AUH, o montante deste benefício contributivo diminui à medida que a renda do trabalho familiar aumenta. Ainda, o nível do benefício difere entre as regiões.

Além desses dois pilares, existe a redução do imposto de renda para filhos de trabalhadores de alta renda. Embora não tenha sido planejado como um mecanismo de proteção social, o benefício é, na verdade, um instrumento que favorece a renda disponível de famílias com certos níveis de renda por meio do trabalho.

Esses subsídios diferem não apenas por seus diferentes públicos-alvo, mas também pela quantidade e tipo de benefício e condicionalidades. Em particular, os benefícios contributivos também fornecem transferências pelo nascimento, maternidade, adoção, casamento, subsídio pré-natal e para crianças com deficiência, além de um benefício adicional anual para as crianças que frequentam a escola. Em contraste, o AUH só fornece benefícios pelo nascimento e pela gravidez.

Como mostra a Figura 1, aproximadamente, 87,4 por cento das crianças e adolescentes

na Argentina (cerca de 11,4 milhões) são atualmente cobertos por um desses esquemas: 36 por cento (cerca de 4 milhões) estão incluídos no AUH, 43 por cento são cobertos pelo pilar contributivo e 8 por cento pelo desconto do imposto de renda.

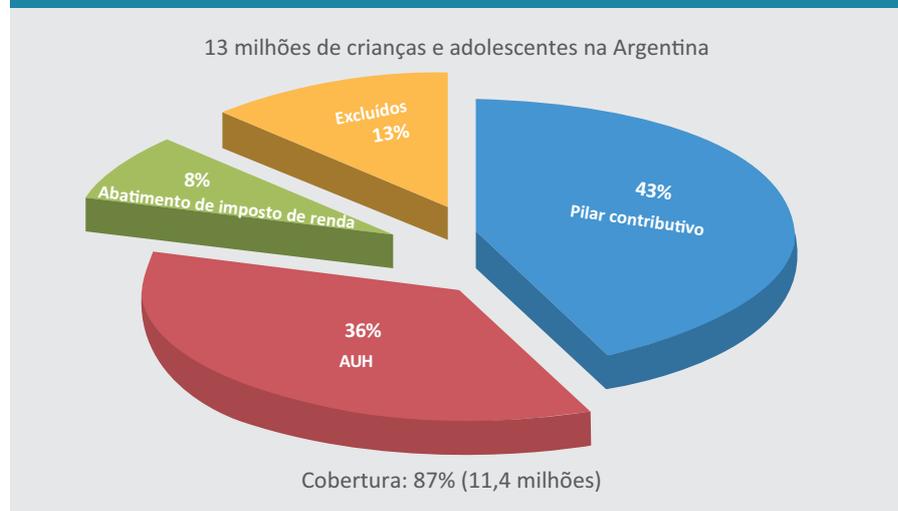
No entanto, apesar do aumento significativo na cobertura da proteção social de crianças resultante da introdução da AUH (ver Quadro 1), 13 por cento das crianças e adolescentes (1,6 milhão) ainda não são atendidos por nenhum programa. Isso resulta de exclusões regulatórias específicas (o sexto filho ou filhos subsequentes e filhos de cidadãos estrangeiros que estejam na Argentina há menos de três anos) e de quando as condicionalidades não são cumpridas. Esse é o universo de crianças que devem ser atendidas e cobertas pelas políticas públicas.

Um aspecto relevante desses pilares, além de sua cobertura universal, é sua distribuição entre os agregados familiares de acordo com o total de suas respectivas rendas. A Figura 2 mostra que o AUH cobre metade de todos os agregados familiares nos dois primeiros decis de renda *per capita*, com cobertura sistematicamente

decrecente ao longo da distribuição, o que evidencia que o programa é bem direcionado aos agregados familiares de menor renda. A incidência do pilar contributivo cresce (embora não sistematicamente) até o oitavo decil e, em seguida, apresenta uma tendência decrescente. Esses padrões são uma consequência conjunta da correlação positiva entre formalidade e renda familiar e da correlação negativa entre informalidade e renda familiar e a existência de um limite máximo de renda para pertencer ao esquema contributivo. Como esperado, os agregados familiares que obtêm o abatimento do imposto de renda representam uma proporção crescente ao longo da distribuição: no último decil, aproximadamente metade dos agregados familiares com crianças estão nessa situação.

Finalmente, a Figura 2 também mostra que 27 por cento dos agregados familiares com crianças no primeiro decil não recebem quaisquer transferências de renda do governo. Considerando que essas famílias deveriam ter sido atendidas pelo AUH, pode-se dizer que a cobertura nesse decil deve ser aumentada em cerca de 60 por cento.

FIGURA 1: Cobertura da proteção social para crianças na Argentina, 2016



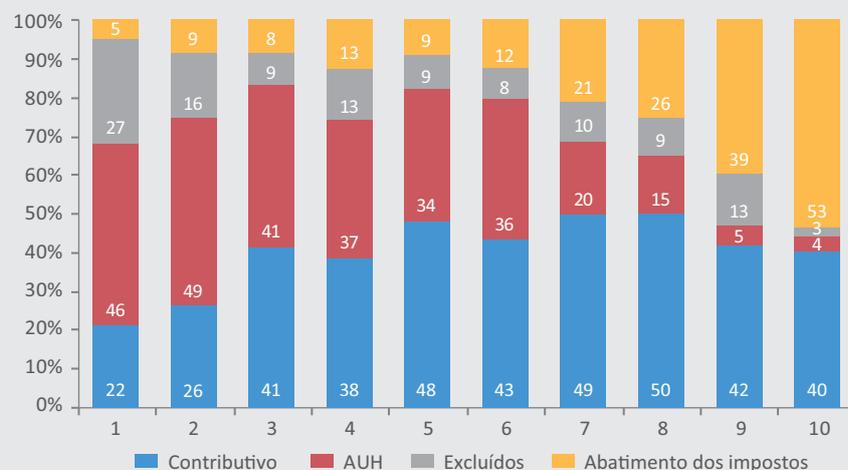
Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos registros administrativos da ANSES <<https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/>>.

Suficiência dos benefícios e custo fiscal de se erradicar a pobreza e a extrema pobreza

Além da falta de cobertura do AUH entre os agregados familiares mais pobres com crianças, outro aspecto importante do programa a considerar é até que ponto seus benefícios estão atingindo a meta de erradicar a pobreza e a extrema pobreza entre as crianças. A Tabela 1 apresenta o valor do benefício em comparação com os custos de uma “cesta básica de alimentos” (BFB) e uma “cesta básica total” (BTB), que definem a linha de pobreza extrema nacional e a linha de pobreza, respectivamente. Além disso, como referência internacional, um limiar de pobreza de USD 2 por dia também está incluído.

Pode-se observar que, em 2016, os benefícios do AUH foram superiores aos

FIGURA 2: Distribuição da cobertura infantil por excluídos de programas de proteção social, por decil da renda familiar *per capita*, 2015



Fonte: Elaborado pelos autores, com base na Encuesta Permanente de Hogares (EPH/INDEC).

QUADRO 1: Asignación Universal por Hijo (AUH—Subsídio Universal para crianças)

Em novembro de 2009, a Argentina implementou um novo programa de transferência de renda para crianças e adolescentes, o AUH. Esse programa estendeu a cobertura de subsídios familiares contributivos para incluir os filhos de:

- i. trabalhadores informais não registrados no sistema de previdência social ou trabalhadores domésticos cuja renda seja inferior a um salário mínimo;
- ii. monotributistas sociais (regime fiscal simplificado aos indivíduos em situação economicamente vulnerável);
- iii. desempregados sem seguro-desemprego; e
- iv. trabalhadores economicamente inativos sem pensões.

Além desses critérios de elegibilidade, as crianças devem ser cidadãs argentinas ou terem residido no país por pelo menos três anos antes de se inscreverem no programa. Ademais, tanto as crianças como os pais devem ter um documento de identidade nacional.

O AUH é uma transferência de renda condicionada mensal desembolsada a um dos pais, ou ao responsável, por cada criança ou adolescente dependente com idade inferior a 18 anos, até cinco filhos por agregado familiar. Não há limite de idade se a criança tiver alguma deficiência. Quando a custódia é compartilhada, o programa prioriza as mães como beneficiárias das transferências. Ao contrário de outros programas de transferência de renda na América Latina, o valor do benefício por criança é fixo.

Embora um dos objetivos do programa seja a redução da extrema pobreza, o AUH não contributivo não é um programa *ad hoc* projetado para aliviar a situação de famílias com crianças socialmente vulneráveis. Como mencionado, foi uma extensão do programa contributivo de subsídios para crianças que abrange os filhos de trabalhadores formais, desempregados com seguro desemprego e pensionistas. De fato, ambos os programas — contributivos e não contributivos — são administrados pela Administração Nacional de Seguridade Social (*Administración Nacional de la Seguridad Social* — ANSES).

No entanto, como a maioria dos programas de transferência de renda implementados na América Latina, o AUH tem condicionalidades (ou corresponsabilidades) em relação à saúde e à educação. Do benefício total, 80 por cento são pagos mensalmente para os beneficiários, enquanto os restantes 20 por cento são depositados em uma conta poupança em seu nome. Este montante pode ser retirado quando o beneficiário apresentar provas do cumprimento das condicionalidades: conclusão do programa de vacinação e exames de saúde, pertinentes no caso de crianças com menos de 5 anos e certificado de conclusão do ano escolar para crianças em idade escolar. O Registro Nacional de Seguridade Social, Saúde e Educação (*Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación*) foi criado para acompanhar o cumprimento.

Os regulamentos do programa estabelecem que o pagamento mensal do AUH será suspenso se os certificados não forem apresentados, e 20 por cento do depósito bancário será retido até que a situação esteja normalizada. Em alguns casos, os pais foram inicialmente incapazes de cumprir as condicionalidades porque não havia centros de saúde próximos ou porque não conseguiam marcar uma consulta com um médico para certificar os exames de saúde. Portanto, a aplicação das condicionalidades era mais frouxa nos estágios iniciais do programa, mas tornou-se mais rigorosa com o passar do tempo.

O valor do benefício do AUH por criança em vigor desde outubro de 2018 é de ARS 1.694 por mês, equivalente a, aproximadamente, USD 42. Em média, as famílias recebem 1,8 benefícios por mês, equivalente a USD 76. Em um cenário de deterioração social, o governo anunciou dois bônus especiais para as famílias beneficiárias, de ARS 1.200 (USD 30) e ARS 1.500 (USD 38), com vencimento em dezembro de 2018.

Aproximadamente 4 milhões de crianças em 2,2 milhões de domicílios são cobertas. O gasto total do programa representa, aproximadamente, 0,5 por cento do produto interno bruto (PIB).

O papel e a justificativa das condicionalidades estão sendo discutidos atualmente, levando-se em consideração a falta de escolas públicas e hospitais suficientes em todas as áreas, a qualidade desses serviços, a falta de evidências empíricas provando seus impactos independentes além das transferências de renda, e as dificuldades no monitoramento do cumprimento delas.

TABELA 1: Evolução do benefício AUH e os valores do BFB e BTB

	AUH (em ARS)	USD 2/dia (mensalmente) (a)	AUH/(a)	BFB (em ARS)	AUH/BFB	BTB (em ARS)	AUH/BTB
Março 2016	966	904	107%	1.515	63,8%	3.664	26,4%
Setembro 2016	1.103	906	122%	1.711	64,5%	4.090	27,0%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do INDEC: <https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=65>.

indicador de extrema pobreza utilizado em comparações internacionais (USD 2/dia). No entanto, eles estão consistentemente abaixo dos valores de BFB e BTB. Deve-se considerar, porém, que tanto o BFB quanto o BTB são expressos para adultos. Portanto, a distância entre o AUH e esses valores deve ser interpretada com cautela. Além dessas considerações, é importante estimar até que ponto a pobreza e a pobreza extrema estão sendo eliminadas entre as famílias que recebem o AUH.

Para este fim, duas situações diferentes devem ser consideradas. Por um lado, o custo de cobrir os agregados familiares com crianças ainda não cobertas pelo AUH; por outro, o custo de conceder às famílias AUH o montante de dinheiro necessário para atingir os valores do BFB e do BTB. Para realizar esses exercícios, nós temos utilizado microdados da *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*³ para o segundo trimestre de 2016. Nessa época, a pobreza afetava 23,3 por cento dos

domicílios e 32,5 por cento de todas as pessoas. A taxa de pobreza extrema foi de 5 por cento dos agregados familiares e 6,5 por cento da população.

Oitenta por cento dos agregados familiares elegíveis que não recebem o AUH vivem na pobreza e 30 por cento vivem em extrema pobreza. O hiato de pobreza relativa⁴ era de 0,49. Se cada uma dessas famílias recebesse a quantia necessária para sair da pobreza, isso implicaria recursos adicionais equivalentes a 0,85 por cento do PIB. Para eliminar a extrema pobreza, o montante adicional necessário pode ser estimado em 0,33 por cento do PIB.

Contudo, a incidência de pobreza entre as famílias elegíveis que receberam o AUH em 2016 também foi muito alta — aproximadamente, 88 por cento — enquanto a incidência de extrema pobreza foi de cerca de 30 por cento, mesmo incluindo a transferência do AUH. Os hiatos de pobreza eram de 0,50 e 0,40,

respectivamente. Considerando que há, aproximadamente, 4 milhões de crianças assistidas em cerca de 2,2 milhões de domicílios, o montante de dinheiro que deveria ser adicionado ao programa para eliminar a pobreza seria equivalente a 2,36 por cento do PIB, e para eliminar a extrema pobreza, 0,77 por cento do PIB (ver quadro 2).

Deve-se notar que esses exercícios são apenas indicativos, por pelo menos três razões. Primeiro, mudanças no comportamento dos beneficiários que poderiam reduzir ou ampliar os efeitos do AUH sobre a pobreza ou a extrema pobreza não são consideradas aqui. Em segundo lugar, não são levados em conta os possíveis efeitos multiplicadores das despesas. Finalmente, há uma falta de informações atualizadas e detalhadas (tanto de registros administrativos quanto de pesquisas domiciliares) sobre agregados familiares que são elegíveis e que recebem o benefício AUH.

TABELA 2: Estimativa de recursos adicionais necessários para superar a pobreza e a pobreza extrema

Conceito	Pobreza	Extrema pobreza
Proporção de agregados familiares residindo em	23,3%	5,0%
Proporção de pessoas residindo em	32,5%	6,5%
Elegibilidade dos agregados familiares que não recebem AUH (I)	80,0%	30,0%
Hiato relativo	0,49	0,44
Distância média monetária para a linha	ARS 6.300	ARS 2.400
Valor de recursos adicionais necessários para superar	ARS 67 bilhões	ARS 26 bilhões
Porcentagem do PIB	0,85%	0,33%
Agregados familiares que recebem AUH (II)	88,0%	30,0%
Hiato relativo	0,50	0,40
Distância média monetária para a linha	ARS 7.000	ARS 2.300
Valor de recursos adicionais necessários para superar	ARS 186 bilhões	ARS 61 bilhões
Porcentagem do PIB	2,36%	0,77%
Porcentagem do PIB (I+II)	3,21%	1,10%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no EPH (INDEC), 2016 (segundo trimestre).

Gostaríamos de destacar que o AUH é atualmente insuficiente para reduzir significativamente a pobreza infantil e a extrema pobreza. No entanto, atingir essa meta não implicaria recursos adicionais insuperáveis em relação ao gasto público total.

Desafios futuros: rumo a um sistema de proteção social abrangente para crianças na Argentina

Apesar do progresso alcançado no fornecimento de transferências de renda para famílias com crianças, a situação atual da Argentina requer esforços contínuos para consolidar um sistema abrangente de proteção social com base em direitos universais. Um dos desafios mais importantes é conseguir uma cobertura universal. Como mencionado acima, 13 por cento das crianças ainda estão excluídas desse tipo de proteção social. A maioria está em domicílios com as rendas mais baixas.

Em segundo lugar, a Argentina deve avançar com uma maior integração entre os diferentes pilares da proteção social (contributivo, não contributivo e o crédito tributário por crianças) e outros programas existentes destinados a mitigar os riscos sociais. Isso inclui políticas de educação, nutrição e saúde voltadas às crianças e programas produtivos e de emprego para adultos em domicílios com crianças. Todos são essenciais para apoiar o desenvolvimento humano e econômico.

Em terceiro lugar, é preciso fazer um esforço maior para remover as barreiras estruturais que criam a exclusão social. A inclusão social plena dos grupos vulneráveis requer a redução da segmentação e disparidades na qualidade e oferta de serviços básicos para as populações focalizadas ou não. Questões como creches, desigualdade de gênero e trabalho infantil também devem ser consideradas prioritárias.

Em quarto lugar, e em relação ao ponto anterior, políticas para impulsionar o emprego formal e a consolidação de uma estrutura de regulamentação trabalhista de proteção devem ser implementadas para permitir condições adequadas de trabalho e facilitar a integração social. Neste contexto, as políticas universais devem fornecer acesso garantido aos serviços essenciais, enquanto asseguram níveis de renda adequados.



Foto: Kris Haamer. Crianças correndo para casa após a escola, Salta, Argentina, 2005 <<https://goo.gl/81H9rw>>.

Em quinto lugar, é importante entender completamente o papel e a lógica das condicionalidades. Quais são seus objetivos? As condicionalidades são impostas para fomentar a demanda por serviços sociais ou para obter um apoio social mais amplo entre os contribuintes e os eleitores? Elas têm impactos — positivos ou negativos — além da transferência de renda? Os governos nacionais são realmente capazes de monitorar o cumprimento delas? A este respeito, parece mais apropriado modificar a perspectiva existente de “condicionalidade” para a de um direito universal de acesso das crianças aos serviços básicos. Isso também requer melhorar a qualidade de tais serviços.

Em sexto lugar, o desenho institucional dos programas de transferência de renda é essencial para assegurar sua longevidade, especialmente transformando esses programas em políticas permanentes de Estado para cumprir não apenas objetivos de curto prazo, mas também os de longo prazo. Para este fim, é essencial implementar um sistema de monitoramento e avaliação permanente, moderno, eficiente e oportuno, para fazer todos os ajustes necessários e maximizar os impactos positivos sobre o bem-estar e a igualdade.

Finalmente, o Governo da Argentina deve continuar a fortalecer sua capacidade redistributiva por meio de um sistema tributário mais progressivo e com maior pressão fiscal, bem como por meio de gastos sociais cada vez mais eficazes. ●

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). *Boletín Mensual Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. Buenos Aires: ANSES, 2018. Disponível em: <<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletín%20mensual%20AUH%20Junio%202018.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

BECCARIA, A.; CURCIO, J. Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: Evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. *Protecciones y Desprotecciones: La Seguridad Social En La Argentina 1990-2009*. DANANI, C.; HINTZE, S. (Eds.). Buenos Aires, p. 61-101, jan. 2011.

BERTRANOU, F.; MAURIZIO, R. Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. *International Social Security Review* 65, jan. 2012.

CETRÁNGOLO, O.; CURCIO, Javier (Eds.). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: United Nations Children's Fund, Administración Nacional de la Seguridad Social, and Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, 2017.

1. *Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP)*, UBA-CONICET.

2. Os benefícios familiares argentinos começaram na década de 1930 com os subsídios por maternidade e foram formalizados em 1957 por meio da criação de um fundo compensatório implementado por acordos coletivos, financiado pelos impostos sobre o trabalho. Em 1996, a reforma dos benefícios familiares foi proposta, visando reduzi-los, mas ainda protegendo os direitos dos trabalhadores com baixos salários (BECCARIA; CURCIO, 2011).

3. A *Encuesta Permanente de Hogares* é uma contínua pesquisa domiciliar conduzida pelo *Instituto Nacional de Estadística y Censos* em 31 áreas urbanas no país.

4. O hiato de pobreza relativa é definido como a proporção de renda adicional que cada agregado domiciliar requer para atingir a linha da pobreza.

Um programa de transferência condicional de renda para melhorar os resultados nutricionais: lições do programa de apoio à criança de Bihar

Shruti Viswanathan e Tom Newton-Lewis¹

Bihar é um estado no norte da Índia, com uma população de 104 milhões de pessoas (ÍNDIA, 2011). O terceiro estado mais populoso da Índia fica atrás do resto do país em vários indicadores de desenvolvimento socioeconômico (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR POPULATION STUDIES, 2017). O empoderamento das mulheres é baixo, com a taxa de alfabetização feminina em 49,6 por cento (em comparação com a média nacional de 68,4 por cento). Apenas 26,4 por cento das mulheres relataram possuir e usar uma conta bancária, em comparação com a média nacional de 53 por cento. As taxas de desnutrição infantil e materna no estado também são altas em relação às médias nacionais. Quase metade de todas as crianças com menos de 5 anos de idade estão abaixo da estatura média ou estão abaixo do peso, e 60 por cento de todas as mulheres são anêmicas em Bihar. A taxa de mortalidade de menores de 5 anos é de 58 mortes por 1.000 nascidos vivos, acima da média nacional de 50. Para reduzir os níveis constantemente elevados de desnutrição materna e infantil no estado, o Governo de Bihar iniciou o Programa de Apoio à Criança de Bihar (BCSP, na sigla em inglês), um programa-piloto de transferência de renda condicionada, em 2014.² Essa transferência foi acompanhada por uma avaliação mista para analisar seu impacto na melhoria dos resultados da saúde e nutrição, sua capacidade de melhorar o poder de decisão das mulheres e a viabilidade de entrega desta transferência pelos sistemas governamentais existentes.

Evidências do BCSP sugerem que as transferências de benefícios por maternidade podem melhorar, significativamente, os resultados nutricionais e de saúde de mães e bebês. A avaliação tem mostrado o impacto positivo que as

condicionalidades podem ter na aceitação do serviço e suas limitações em promover mudanças complexas de comportamento. A evidência do impacto e a experiência do desenho do BCSP demonstram lições importantes para os programas de subsídios por maternidade e programas de transferência direta de renda em todo o país. Este artigo descreve os principais resultados da avaliação do BCSP.

Sobre o BCSP

O BCSP forneceu às gestantes e às mães de crianças pequenas uma transferência bancária mensal de INR 250 (USD 3,50) do fim do primeiro trimestre de gravidez até a criança atingir 2 anos de idade, sujeita ao cumprimento de várias condicionalidades relacionadas à adesão aos serviços e aos comportamentos sensíveis à nutrição. Um bônus de conclusão de INR 2,000 (USD 27,50) era concedido caso a criança não estivesse abaixo do peso aos 2 anos de idade, ou se a mãe não tivesse engravidado novamente durante esse tempo. Portanto, o programa concedia até um total de INR 9.500 (USD 130) durante um período de 30 meses. Não houve focalização com base na idade, paridade ou situação de pobreza das mulheres. O programa-piloto foi implementado em dois blocos no distrito de Gaya em Bihar. Em um bloco, Wazirganj, quatro condicionalidades “limitadas” foram aplicadas. No outro, Atri, havia quatro condicionalidades adicionais, “estendidas”.

O programa-piloto começou em setembro de 2014 em todos os 261 centros de Anganwadi³ nos dois blocos, com 9.040 beneficiários registrados até o fim de março de 2016, e uma média de 74 por cento cumprindo suas condicionalidades mensais e recebendo o pagamento. Os pagamentos regulares em dinheiro foram desembolsados até o programa cessar as operações em novembro de 2016 pela falta de financiamento. Era esperado que o programa e sua avaliação gerassem

dados e esclarecessem as discussões em andamento sobre transferências de renda. As lições do desenho do BCSP sustentaram o programa nacional de subsídio por maternidade, embora o piloto não tenha sido ampliado.

O BCSP utilizou um processo de monitoramento contínuo pelo qual a adesão às condicionalidades foi registrada por meio de um aplicativo de celular pelos trabalhadores de Anganwadi. Esses dados foram transmitidos em tempo real para um servidor central, que calculava se o beneficiário havia atendido às condicionalidades específicas para aquele mês⁴ e gerava uma lista de instruções de pagamento. Essa lista era verificada por funcionários administrativos do governo, e as transferências bancárias eram processadas em massa pelo sistema Nacional de Transferência Eletrônica de Fundos (NEFT, na sigla em inglês), todos os meses.

Avaliação e metodologia

Uma avaliação de impacto com base em métodos mistos desenhada prospectivamente foi realizada para analisar os efeitos do BCSP. A análise do tipo *repeated cross-section* foi realizada com 1.500 mães de crianças menores de 2 anos, selecionadas de forma aleatória em cada bloco. A pesquisa elaborou uma linha de base (agosto a setembro de 2013), uma avaliação intermediária (agosto a setembro de 2015) e uma final (novembro de 2016 a janeiro de 2017) de um painel nos centros de Anganwadi em cada bloco pesquisado. Um total de 4.500 famílias foram entrevistadas durante cada rodada de avaliação. Entrevistas qualitativas foram realizadas com beneficiários, sogras, ativistas de saúde social/agentes de saúde da vila (ASHA)⁵ e trabalhadores de Anganwadi, com uma amostra total de 80 em 10 vilas. A análise estrutural indutiva e dedutiva foi usada para examinar os dados.

Principais resultados

O BCSP foi bem-sucedido ao projetar um sistema automatizado e relativamente estável para transferências de renda condicionais com monitoramento⁶ por uma equipe de implementação que vinculou, de fato, os pagamentos pontuais à adesão às condicionalidades. Essa utilização de dados de rotina gravados em celulares pelos trabalhadores de Anganwadi com cálculos automáticos realizados por um sistema de gerenciamento de informação (MIS) superou os desafios de outros programas de transferência de renda na Índia, que exigem que os próprios beneficiários calculem se atendem às condições e se são elegíveis para os pagamentos, o que aumentou as requisições por pagamentos. O sistema de pagamento de transferências bancárias diretas funcionou bem. A presença de uma equipe de implementação foi importante para eliminar os atrasos relacionados à realização das transferências de renda. Essa equipe facilitava os sistemas de pagamento por parte do governo, depois que as listas de beneficiários mensais eram geradas pelo MIS.

A avaliação do BCSP destaca a necessidade de um programa de cadastramento robusto e de atividades de conscientização.

Além disso, um desenho flexível, que permitisse aos beneficiários atenderem às condicionalidades em diferentes localizações geográficas, seria crucial para melhorar as taxas de cadastramento das populações migrantes. Um dos maiores desafios do programa foi a baixa taxa de cadastramento. A avaliação indica que esse fato se deveu às altas taxas de migração sazonal entre essas comunidades e à incapacidade de o cadastramento comunitário alcançar aqueles que ainda não tenham acesso a serviços públicos. Além disso, práticas tradicionais de migração para a cidade natal durante a gravidez impediram muitas mulheres de se matricularem e receberem os benefícios do programa. A avaliação indica a importância de investir em múltiplas formas de inscrição para esses programas, pois eles correm o risco de não chegar até as populações mais vulneráveis. O sistema de monitoramento que verifica se os beneficiários cumpriram suas condicionalidades deve permitir-lhes registrar o recebimento de serviços fora de

sua cidade para evitar penalizar as mães que vão às suas cidades natais para dar à luz, ou as famílias que migram.

A transferência de renda parece ter tido um impacto positivo nas despesas das famílias, com melhorias significativas na diversidade alimentar materna.

Em particular, notou-se um aumento dos gastos com carne, vegetais e produtos à base de açúcar. Impactos mais modestos foram vistos na diversidade alimentar infantil, embora o programa tenha aumentado a introdução de alimentos semissólidos após os 6 meses de idade. As famílias parecem ter entendido as mensagens pró-saúde e pró-nutrição da transferência de renda — gastando principalmente o dinheiro em alimentos ou cuidados de saúde — embora tenha havido uma oportunidade perdida em termos de “rotular” a transferência, com uma grande proporção de mulheres elegíveis lembrando o BCSP como o “programa de 250 rupias”, não como o Programa de Apoio à Criança de Bihar. Uma melhor rotulagem poderia ter ajudado a difundir a intenção pró-nutrição da transferência de renda.

O BCSP tem mostrado que uma transferência de renda condicional de pequena escala pode ter grandes impactos na absorção de serviços, mas efeitos limitados na mudança de comportamento.

O programa viu um grande aumento no comparecimento nos dias de entrega de serviços convergentes mensais (chamados dias de saúde, saneamento e nutrição da vila — VHSNDs) e aceitação dos serviços associados aos VHSNDs. Grandes efeitos foram observados no número de mulheres que participaram dos VHSNDs (um aumento de 36 por cento), monitoramento de ganho de peso durante a gravidez (um aumento de 17 por cento) e monitoramento do crescimento infantil (um aumento de 22 por cento). Essas também eram as condições que mais provavelmente seriam lembradas pelas mulheres que estavam inscritas no programa. Além disso, o recebimento de comprimidos de ferro e ácido fólico (IFA) por mulheres durante a gravidez aumentou 14 por cento. No entanto, foi observado um impacto limitado ou inexistente na aceitação de práticas comportamentais sensíveis à nutrição, como o tratamento adequado de diarreia. Embora os beneficiários pudessem se lembrar das condições de

FIGURA 1: Condicionalidades do BCSP



Fonte: Elaboração do autor.



Foto: Nick Cunard/DFID. Mulher carrega seu bebê, Shivpuri, Índia, 2010 <<https://goo.gl/v9kPes>>.

bônus e expressar interesse em recebê-lo, isso não teve um impacto significativo nos comportamentos relacionados ao planejamento familiar ou à nutrição.

No geral, o programa viu aumentos significativos nos resultados antropométricos e biomédicos para crianças e mães, além dos impactos

médios para transferências de renda no mundo todo (BASTAGLI et al., 2016). O programa levou a um declínio de 7,7 por cento na proporção de crianças com baixo peso e também um declínio de 7,7 por cento na proporção de crianças excessivamente magras para sua altura (*wasting*), no bloco de tratamento. Nenhum impacto significativo foi detectado no comprometimento permanente do crescimento (*stunting*). Esse fato está alinhado com a literatura que mostra a dificuldade de se ter um impacto em um indicador com determinantes subjacentes complexos em um espaço de tempo tão curto. O BCSP levou a um declínio de 9,4 por cento na proporção de mães com baixo peso. Este impacto foi considerado maior para as comunidades mais vulneráveis, com as maiores diferenças notadas entre as mulheres (e crianças) mais pobres e menos instruídas das famílias das castas mais desprivadas (*Scheduled Castes*).⁷ Por causa do BCSP, um adicional de 14 pontos percentuais de mulheres não tinha anemia no período final, quando comparado à linha de base.

As melhorias nos resultados antropométricos podem ser explicadas pelo aumento da diversidade alimentar entre mães e crianças e uma rotina

de retorno frequente criada pelo monitoramento periódico do crescimento, conforme exigido pelo programa. Isto tem implicações importantes para o desenho de futuros programas de transferência de renda com condicionalidades.

O BCSP foi projetado com a intenção de melhorar o status financeiro e de tomada de decisão das mulheres no lar.

Dados qualitativos de entrevistas com os beneficiários e seus membros familiares sugerem que a transferência de renda foi bem-sucedida na melhoria da autoestima de mulheres inscritas no programa. Várias mulheres relataram o impacto positivo da transferência na melhoria de sua autoconfiança, permitindo-lhes tomar decisões melhores em relação à nutrição infantil e à assistência médica. O programa também aumentou a mobilidade física das mulheres por meio da posse de uma conta bancária e da necessidade de visitas aos centros de Anganwadi. No entanto, a transferência de renda não teve impacto significativo na mudança dos padrões de tomada de decisão no lar.

O BCSP demonstrou que é possível desenhar e implementar uma transferência de renda condicional complexa com um baixo nível de erros de inclusão por meio dos sistemas governamentais na Índia. Essa transferência de renda pode ser eficaz para aumentar a adoção dos serviços e melhorar significativamente os indicadores antropométricos das crianças e mães. No entanto, essa transferência de renda apresenta impacto limitado na mudança de práticas comportamentais sensíveis à nutrição. Investimentos complementares,

incluindo aconselhamento de mudança de comportamento, são necessários para traduzir as transferências de renda em melhorias em indicadores de crescimento infantil (*stunting*). Este estudo contém importantes lições para o desenho das políticas, incluindo a importância de investir em múltiplas formas de cadastramento para esses programas, garantindo a portabilidade de direitos e a construção de sistemas de suporte para facilitar a transferência direta de benefícios. ●

BASTAGLI, F. et al. *Cash transfers: what does the evidence say?: A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute, 2016.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR POPULATION STUDIES. NATIONAL FAMILY HEALTH SURVEY (NFHS-4). *India Fact Sheet*. Mumbai: International Institute for Population Studies, 2017.

INDIA. Office of the Registrar General & Census Commissioner. *Census Data 2011*. Nova Deli: Ministry of Home Affairs, Government of India, 2011.

1. *Oxford Policy Management (OPM)*. Os autores reconhecem as contribuições da equipe de implementação e avaliação do OPM que trabalhou no programa. O relatório completo de avaliação final está disponível em: <<http://www.opml.co.uk/projects/improving-child-nutrition-and-maternal-health-bihar-child-support-programme>>.
2. O BCSP foi implementado com o apoio do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e da Fundação do Fundo de Investimento Infantil (CIFF), que financiou um estudo de avaliação de impacto conduzido pelo OPM.
3. Os centros de Anganwadi fornecem cuidados básicos de saúde e cuidados às crianças nas vilas indígenas. Cada centro é administrado por um funcionário Anganwadi nomeado pelo governo. Eles fazem parte do programa de Serviços Integrados de Desenvolvimento Infantil do governo para combater a fome infantil e a desnutrição.
4. Os trabalhadores de Anganwadi verificaram as condicionalidades associadas ao programa. Para as condições relacionadas à adoção dos serviços (por exemplo, participação nos dias de saúde, saneamento e nutrição da vila, monitoramento do crescimento), eles estavam presentes e registraram dados de crescimento. Eles também verificaram os registros de imunização infantil. No entanto, as condições de mudanças comportamentais, como a amamentação exclusiva e o tratamento correto da diarreia, foram autorreferidas, e nenhum monitoramento adicional foi realizado sobre elas. Se a beneficiária foi relatada como tendo cumprido todas as condições relevantes, então ela foi elegível para a transferência de renda naquele mês.
5. ASHAs são agentes comunitários de saúde instituídos pelo Ministério da Saúde e Bem-Estar da Familiar do Governo da Índia, como parte da Missão Nacional de Saúde Rural.
6. Verificações aleatórias dos dados foram realizadas pela equipe de implementação do projeto. Duas rodadas de monitoramento de processos foram realizadas pela equipe de avaliação do OPM.
7. *Scheduled Castes* são grupos de pessoas historicamente desfavorecidas na Índia, conforme reconhecido na Constituição da Índia.

O Bolsa Família e o combate à pobreza infantil no Brasil

Letícia Bartholo¹ e Luis Henrique Paiva²

Todos nós sabemos da importância do investimento na infância para uma sociedade. Além do imperativo ético de ofertar aos novos cidadãos condições para que se desenvolvam integralmente e com dignidade, percebemos que, especialmente nos três primeiros anos de vida, a boa nutrição, o afeto e os estímulos adequados são essenciais para garantir o bom desenvolvimento da cognição, que no futuro se reverte em ganhos no capital humano de uma nação (BARROS et al, 2010).

No entanto, se fôssemos retratar a pobreza mundial em uma só ilustração, ela seria a de uma criança negra (UNICEF, 2016). E no Brasil não seria diferente, o que indica a necessidade de se examinar a capacidade do sistema de proteção social de abranger crianças e adolescentes.

No caso brasileiro, este sistema surgiu e se desenvolveu com dois vieses claros: contributivo e pró-idoso. No esquema contributivo, a proteção social foi e continua sendo entregue principalmente por meio do seguro social — isso é, como contrapartida de contribuições. Esse modelo tem algumas vantagens, como a de estimular a formalização das relações de trabalho e as contribuições previdenciárias e a de estar associado a formas relativamente robustas de proteção social. Mas ele também apresenta claras desvantagens em países em desenvolvimento, entre elas, a de deixar parcela considerável da população (a mais pobre, com capacidade contributiva muito limitada) com níveis baixos de proteção social.

Sob o segundo viés, o Brasil desenvolveu um modelo bem estruturado de proteção social para os idosos, com uma cobertura que já foi definida como "quase universal" (VAN GINNEKEN, 2007): praticamente 9 em cada 10 idosos de 65 anos ou mais recebem um benefício previdenciário ou assistencial. Não por acaso, a pobreza entre os idosos é significativamente

menor que a taxa média encontrada para todo o país (PAIVA, 2016; BRASIL, 2016). O aspecto negativo foi o de que a proteção social das crianças ficou, em larga medida, em segundo plano. Em termos de transferências monetárias diretas ou indiretas, a proteção social brasileira para a infância historicamente voltou-se às crianças das famílias cujos responsáveis estavam abrangidos pelos esquemas contributivos. Os mais ricos, ou os que possuíam empregos formais, podiam contar com deduções fiscais no Imposto de Renda ou benefícios por filhos pagos pelos empregadores; os mais pobres teriam de contar com a caridade, ou com a sorte (SOUZA; SOARES, 2010).

Houve uma leve inflexão no viés contributivo e pró-idoso na proteção social brasileira com o surgimento dos primeiros programas de transferência condicionada de renda no Brasil, o que, ainda em âmbito local, ocorreu em meados dos anos 1990. Seu surgimento, portanto, tem relação com a redemocratização do país e sua nova Constituição em 1988, que enfatizou o combate à pobreza e a descentralização administrativa. Esses programas tinham um claro viés pró-criança por dois motivos: primeiramente, por serem focalizados nos mais pobres — o que, no Brasil, significava (e ainda significa) concentrar-se nos mais jovens; em segundo lugar, pela ênfase que deram à superação da pobreza no longo prazo, ao associarem o recebimento dos recursos pelas famílias à frequência escolar das crianças e adolescentes e a visitas periódicas aos centros de saúde.

Os exemplos bem-sucedidos de programas locais levaram à criação de programas de transferência condicionada de renda em âmbito nacional: entre 2001 e 2003, foram implementados quatro programas desse âmbito, com base em ministérios diferentes. A cobertura relativamente baixa, a existência de superposições no público e os problemas operacionais relacionados à existência de quatro programas simultâneos acabaram levando à sua unificação, em outubro de 2003, no Programa Bolsa Família (PBF).

Ao longo dos últimos 15 anos, o Bolsa Família tem atendido famílias brasileiras em situação de pobreza, transferindo-lhes benefícios financeiros e acompanhando o acesso de crianças e adolescentes aos serviços de saúde e de educação. O Programa trabalhou boa parte do tempo com um conjunto de benefícios, que varia conforme a composição da família (especialmente a presença de crianças e adolescentes) e seu nível de pobreza. Entre 2012 e 2013, incorporou também um benefício do tipo *top-up*, que garante que nenhuma família do PBF tenha renda mensal inferior à linha de extrema pobreza definida administrativamente pelo Programa — hoje em, aproximadamente, USD 36,45 em paridade do poder de compra (PPC) *per capita* mensais.³ Atualmente, o Bolsa Família atende a quase 14 milhões de famílias, ou 46 milhões de pessoas (cerca de 22 por cento da população brasileira). O valor médio de seu benefício está em de USD 77,40 PPC.

Mais da metade das pessoas atendidas pelo Bolsa Família são crianças e adolescentes de até 17 anos, os quais devem cumprir uma agenda de condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Essa agenda é relativamente simples. Na educação, crianças e adolescentes com idade entre 6 e 17 anos devem ter uma frequência escolar mínima (85 por cento de frequência para crianças entre 6 e 15 anos; 75 por cento de frequência para adolescentes entre 16 e 17 anos). Na saúde, as gestantes devem fazer o acompanhamento de pré-natal, as crianças de até 6 anos precisam manter o calendário vacinal em dia e receber acompanhamento nutricional.

A gestão do Bolsa Família é interfederativa. Os municípios são responsáveis pelo cadastramento das famílias de baixa renda e pela gestão local do PBF. Estados têm o papel fundamental de coordenar seus municípios, o que inclui a oferta de treinamento aos profissionais das gestões municipais. O Governo Federal normatiza o Programa, paga os benefícios, cofinancia as

“ Ao longo dos últimos 15 anos, o Bolsa Família tem atendido famílias brasileiras em situação de pobreza, transferindo-lhes benefícios financeiros e acompanhando o acesso de crianças e adolescentes aos serviços de saúde e de educação.



Foto: Otavio de Souza/MDS. Beneficiária do Bolsa Família na escola, Nova Lima, Brasil.

atividades administrativas municipais e estaduais, fornece as soluções de tecnologia de informação que dão sustentação ao Cadastro Único e ao Bolsa Família.

Esse arranjo interfederativo também aplica-se ao acompanhamento das condicionalidades, com a participação das áreas de desenvolvimento social, educação e saúde, nos três âmbitos da federação. A cada semestre, quase seis milhões de crianças de até 6 anos têm sua saúde acompanhada, 99 por cento delas com a vacinação em dia e cerca de 80 por cento com dados nutricionais registrados. Na idade escolar, o monitoramento alcança quase 13 milhões de estudantes, 95 por cento dos quais estão frequentando corretamente as aulas.

As condicionalidades do Bolsa Família seguem a perspectiva de reforço de direitos sociais. Os efeitos do descumprimento de condicionalidades são gradativos: na primeira ocorrência, as famílias recebem somente uma advertência por carta e, em caso de manutenção do descumprimento após esta advertência, existem interrupções de pagamento. As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades devem ser acompanhadas por assistentes sociais dos municípios, os quais podem inclusive optar por manter o pagamento do benefício a elas, pelo entendimento de que lhes retirar o benefício financeiro pode dificultar ainda mais que voltem a cumprir as condicionalidades. O suposto sob

essa abordagem das condicionalidades é simples: saúde e educação são direitos sociais e as pessoas que não conseguem exercê-los, adequadamente, tendem a estar fragilizadas, requerendo ainda maior atenção do poder público.

Vários estudos buscaram mensurar o impacto do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade. Como regra, pode-se dizer que a extrema pobreza no Brasil seria um terço maior se não fossem os benefícios do Programa (SOARES et al, 2010). O PBF também explica algo em torno de 15 por cento a 20 por cento da expressiva redução do coeficiente de Gini que o Brasil experimentou ao longo dos anos 2000 (SOARES, SÁTYRO, 2009). Em 2004, 20,6 por cento das crianças e adolescentes brasileiros entre 0 e 17 anos viviam com menos de USD 1,90 PPP ao dia, enquanto, em 2014, essa proporção foi de 7,2 por cento.⁴

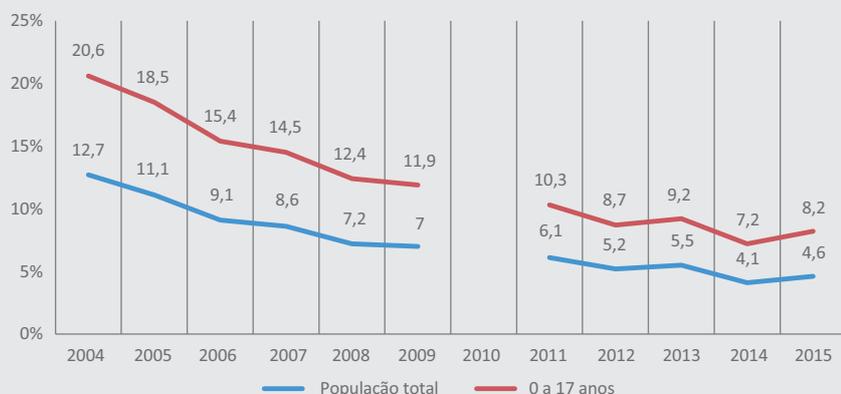
Mas não só em relação à pobreza monetária houve evolução. O Programa também favoreceu melhorias nas dimensões de saúde e educação das crianças e adolescentes. Os dados da 2ª rodada de avaliação de impacto do Bolsa Família, realizada em 2009, sugerem que as grávidas do Bolsa Família frequentaram mais consultas de pré-natal que as não beneficiárias, o aleitamento exclusivo nos seis primeiros meses de vida do bebê foi maior entre as mulheres do PBF e as crianças beneficiárias apresentaram maiores taxas de vacinação no tempo

apropriado que as que não participavam do PBF (BRASIL, 2012). Ainda na primeira infância, foram identificados efeitos do Bolsa Família na redução das taxas de hospitalização e da mortalidade infantil entre menores de 5 anos, principalmente nas causas de óbito relacionadas com a pobreza, como diarreia e desnutrição (RASELLA et al, 2013).

Na fase escolar, e também em comparação a não beneficiários de perfis socioeconômicos similares, o Bolsa Família reduziu em 11 por cento a probabilidade de repetência de seus estudantes (OLIVEIRA; SOARES, 2012). Entre os alunos cursando do 5º ao 9º ano do ensino fundamental, observa-se que os beneficiários do Programa iniciam o período em desvantagem, com maiores taxas de abandono, repetência e distorção idade-série. Porém, acompanhando a trajetória desses alunos, identifica-se que tais desvantagens se reduzem expressivamente, no caso da repetência e da distorção idade-série, ou mesmo se revertam, no caso do abandono escolar, no qual os beneficiários chegam ao 9º ano com menores taxas de abandono que os não beneficiários (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013).

O Bolsa Família tem, portanto, atuado ao longo de todo o ciclo de infância e adolescência, propiciando melhorias nas condições de vida das pessoas mais pobres: as crianças se alimentam melhor; são vacinadas no tempo adequado; têm seu crescimento acompanhado;

FIGURA 1: Proporção da população brasileira vivendo com menos de USD 1,9 PPC ao dia



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração dos autores.

frequentam a escola. No ambiente escolar, no qual chegam em condições desvantajosas por fatores associados à pobreza e ao *background* familiar, conseguem diminuir e, muitas vezes, superar essas desvantagens.

Apesar desses ganhos do PBF, muito ainda há de se fazer para superar a pobreza infantil no Brasil. A pobreza voltou a crescer em 2015. E, conforme o gráfico abaixo, verifica-se que, mesmo no período anterior, no qual a pobreza foi fortemente reduzida, a pobreza entre crianças e adolescentes manteve-se relativamente alta (quase o dobro da verificada para a população em geral). Em 2014, 4 por cento dos brasileiros viviam com menos de USD 1,90 PPP ao dia, mas esta proporção era de 7,2 por cento para os menores de 18 anos. Em 2015, esses percentuais foram, respectivamente, de 4,6 por cento e 8,2 por cento.⁵ Ainda, em termos de acesso a serviços, enquanto nos 20 por cento mais ricos cerca de 40 por cento das crianças de até 4 anos frequentavam instituições de ensino em 2014, essa proporção não chegou a 20 por cento entre as crianças do Bolsa Família (COSTA et al, 2014).

As contribuições do Bolsa Família para reverter esse cenário de desigualdades foram e são muitas. Mas seus limites são perceptíveis. Não se pode esperar que um programa social, por mais exitoso que seja, cumpra esse papel sozinho. Contudo, o fato é que o PBF construiu uma plataforma de identificação e

caracterização da pobreza com grande potencial de apoiar as demais políticas públicas no direcionamento de seus esforços para os mais pobres. O Cadastro Único para Programas Sociais, base utilizada pelo Bolsa Família para seleção e acompanhamento de beneficiários, conta com praticamente 40 por cento da população registrada. São cerca de 80 milhões de pessoas, para as quais o Cadastro Único tem informações individualizadas sobre, entre outros, moradia, escolaridade e acesso a saneamento básico. Hoje usadas por mais de 25 programas sociais, as informações do Cadastro Único são capazes de indicar lacunas na atuação do Estado, gerando alguma pressão sobre as políticas públicas brasileiras, no sentido de minorar as desigualdades que marcam a vida das crianças e dos adolescentes mais vulneráveis do Brasil. ●

BARROS, R. P.; BIRON, L.; CARVALHO, M.; FANDINHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. et al. *Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Evolução recente na cobertura previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza. *Informe de Previdência Social*, v. 28, n. 12, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família: segunda rodada. In: *Caderno de Estudos* 13, Brasília, 2012.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael P. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa

Família. In: NERI, Marcelo C.; CAMPELLO, Tereza (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, Patricia; MAFRA, Rafael d'Aquino; BACHTOLD, Isabele. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. 845 p.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Estadío mundial de la infancia, 2016: una oportunidad para cada niño*. Nova Iorque, 2016.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para Discussão, n. 1.814).

PAIVA, L. H. Brazil – Universal Old Age Pensions. In: World Bank and International Labour Office. *Universal Social Protection – Country Cases*. 2016. Disponível em: <<http://socialprotection.org/discover/publications/universal-social-protection-country-cases>>. Acesso em: 31 out. 2018

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S.; SOUZA, P. H.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F. G. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, P.; SOARES, S. *O benefício infantil universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância*. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 1636), 2011.

VAN GINNEKEN, W. "Extending social security coverage: concepts, global trends and policy issues". *International Social Security Review*, v. 60, n. 2-3, 2007.

1. Mestre em Demografia. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi Secretária Nacional Adjunta de Renda de Cidadania entre 2012 e 2016. Atualmente é pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), associada ao Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

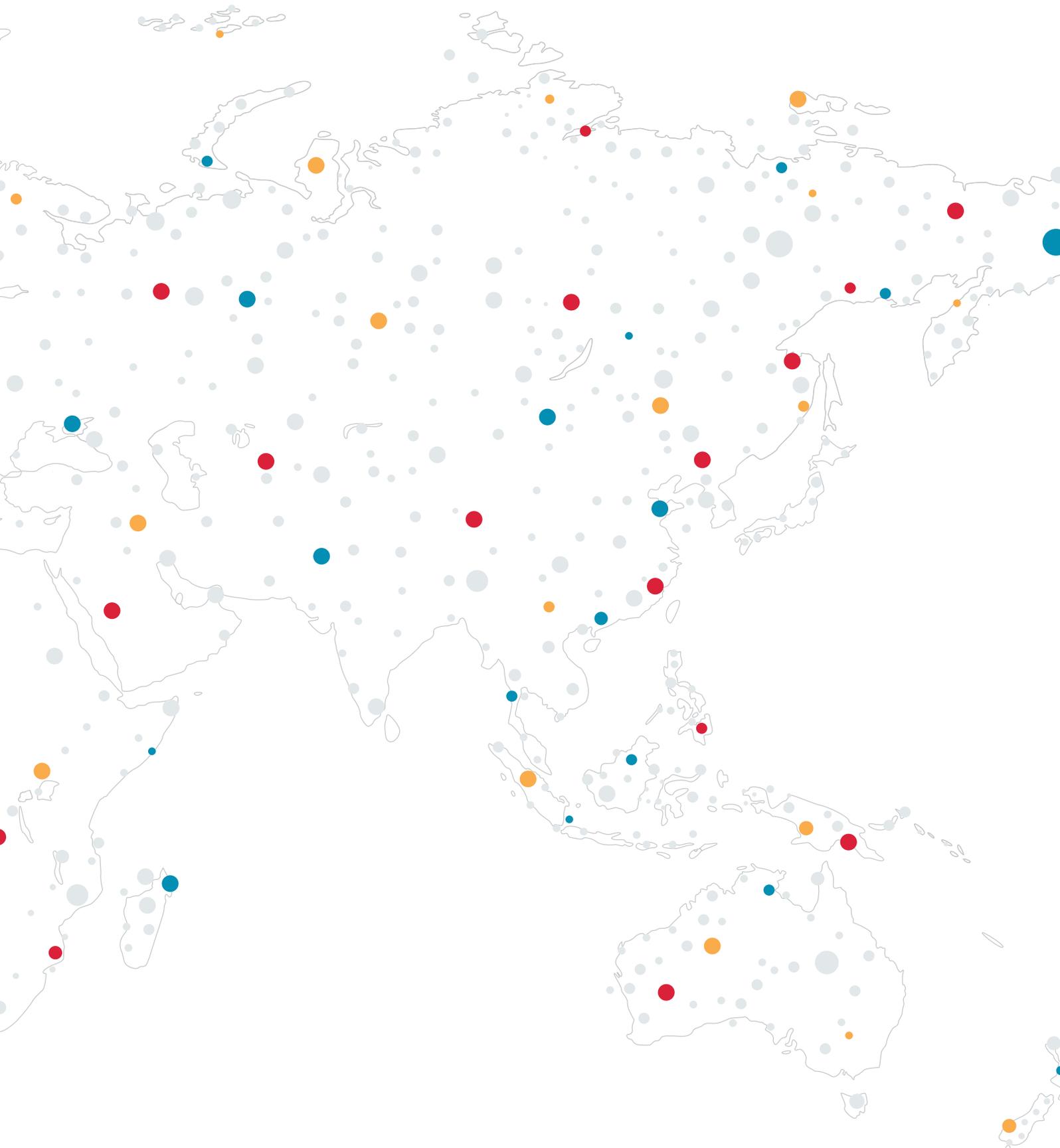
2. Doutor em Sociologia e Política. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi Secretário Nacional de Renda de Cidadania entre 2012 e 2015. Atualmente, é Diretor do Departamento de Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social.

3. As conversões de BRL para USD PPC neste trabalho foram feitas tendo como base o mês de junho de 2018.

4. Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração dos autores.

5. Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração dos autores.





”

Sem a perspectiva de que crianças são detentoras de direitos e de que a proteção social é tanto um 'investimento nas pessoas' quanto essencial para cumprir os direitos das crianças, tomadores de decisão costumam não agir de acordo com essa lógica.

Richard Morgan

”

A proteção social universal apoia a coesão social, a solidariedade e a relação entre diferentes grupos sociais.

David Stewart e Ian Orton

”

A abordagem '*cash plus*' está rapidamente ganhando impulso na proteção social. Essa abordagem reconhece e visa responder às restrições de renda e não renda que impedem os cuidadores de atenderem às necessidades das crianças.

Keetie Roelen

”

Além do imperativo ético de ofertar aos novos cidadãos condições para que se desenvolvam integralmente e com dignidade, percebemos que, especialmente nos três primeiros anos de vida, a boa nutrição, o afeto e os estímulos adequados são essenciais para garantir o bom desenvolvimento da cognição, que no futuro se reverte em ganhos no capital humano de uma nação.

Letícia Bartholo e Luis Henrique Paiva



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org

© 2018 Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
ISSN: 2318-8995



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

