



SUMÁRIO EXECUTIVO

Visão geral dos programas de proteção social não contributivos do Sul da Ásia, a partir de uma perspectiva centrada nas crianças e na igualdade

Pedro Arruda, Yannick Markhof, Isabela Francison, Wesley Silva e Charlotte Bilo,
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)



Research Report No. 45

Visão geral dos programas de proteção social não contributivos do Sul da Ásia, a partir de uma perspectiva centrada nas crianças e na igualdade

Por Pedro Arruda, Yannick Markhof, Isabela Franciscón, Wesley Silva e Charlotte Bilo

Copyright© 2020

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para a Infância

Esta publicação é um dos resultados do acordo entre agências das Nações Unidas, entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o escritório Regional para o Sul da Ásia do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF ROSA).

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 da Economia (ME) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Coordenadores de pesquisa

Pedro Arruda (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

Fábio Veras Soares (Ipea e IPC-IG)

Pesquisadores

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Beatriz Burattini (IPC-IG)

Carolina Bloch (IPC-IG)

Fabianna Ferreira (IPC-IG)

Isabela Franciscón (IPC-IG)

Krista Alvarenga (IPC-IG)

Lea Smidt (IPC-IG, Fellow of Carlo Schmid Programme)

Luca Lazzarini (IPC-IG)

Lucas Sato (IPC-IG)

Marcela Ramirez (IPC-IG)

Nicolò Bird (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea and IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Yannick Markhof (IPC-IG)

Assistentes de pesquisa

João Pedro Dytz (IPC-IG, estagiário)

Juliana Bernardino (IPC-IG, estagiário)

Voluntário online das Nações Unidas

Iffham Adam Ibrahim

Produzido pela equipe de publicações do IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari e Manoel Salles

Direitos e Permissões — todos os direitos reservados.

O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seus trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Governo do Brasil ou do Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Essa publicação está disponível online em www.ipcig.org.

Para mais informações sobre as publicações do IPC-IG, não hesite em contatar publications@ipc-undp.org.

Citação sugerida: ARRUDA, P.; MARKHOF, Y.; FRANCISCON, I.; SILVA, W.; BILO, C. "Overview of non-contributory social protection programmes in South Asia from a child and equity perspective". *IPC-IG Research Report*, n. 46. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2020.

ISSN: 2526-0499

**VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS DE
PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVOS DO
SUL DA ÁSIA, A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA
CENTRADA NAS CRIANÇAS E NA IGUALDADE**

Este estudo é parte de uma série de trabalhos desenvolvidos por uma parceria entre o Escritório da UNICEF para o Sul da Ásia e o IPC-IG, para analisar os diferentes aspectos da proteção social na região.

1. Gasto social no Sul da Ásia: uma visão geral das despesas do governo em saúde, educação e assistência social.
2. Visão geral dos programas de proteção social não-contributivos do Sul da Ásia, a partir de uma perspectiva centrada nas crianças e na igualdade.
3. Gênero e proteção social no Sul da Ásia: uma análise do desenho de programas não contributivos.
4. Marcos legais da proteção social no Sul da Ásia a partir de uma perspectiva dos direitos das crianças.
5. Evidências associando programas de proteção social no Sul da Ásia com pobreza infantil, crescimento econômico e melhoria no desenvolvimento humano.

Todas as publicações disponíveis online em www.ipcig.org.

Todo *feedback* é bem-vindo e deve ser enviado para publications@ipcig.org.

AGRADECIMENTOS

Durante a elaboração deste relatório, tivemos a sorte de receber contribuições importantes, bem como *feedback* de especialistas da UNICEF e de representantes dos governos da maioria dos países da região. Nos esforçamos ao máximo para responder às sugestões e às críticas, e minimizar quaisquer erros. De qualquer maneira, assumimos toda a responsabilidade por quaisquer erros ou omissões eventuais.

Viajamos a cinco países do Sul da Ásia: Afeganistão, Índia, Nepal, Sri Lanka e Maldivas, o que nos deu a oportunidade de aprender mais sobre a proteção social em diferentes contextos. Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração de nossas contrapartes na UNICEF, nos governos, e nas agências não-governamentais.

Afeganistão: Somos gratos ao Ministério de Questões Sociais (MoLSA), ao Conselho de Ministros, ao Ministério das Finanças (MoF), ao Ministério da Economia (MoEc), ao Ministério de Mártires e Pessoas com Deficiências (MMD), ao Ministério de Reabilitação e Desenvolvimento Rural (MMRD), ao Ministério de Irrigação Agricultura e Pecuária (MAIL), e à Autoridade Nacional em Estatísticas e Informação (NSIA); ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e ao Banco Mundial.

Índia: Somos gratos ao Departamento de Educação Escolar de Madhya Pradesh e à Equipe de Missão SAMAGRA, ao Departamento de Tecnologia da Informação Tamil Nadu, à Companhia Tamil Nadu para o Desenvolvimento das Mulheres e à Agência de Governança Tamil Nadu, ao Secretário-Chefe do Rajastão para o Governo do Estado, ao Departamento de Planejamento de Rajastão, e ao Departamento de Desenvolvimento das Mulheres e Crianças do Rajastão.

Maldivas: Somos gratos ao Ministério de Gênero, Família e Serviços Sociais, à Agência Nacional de Proteção Social (NSPA) e à Secretaria Nacional de Estatísticas (NBS).

Nepal: Somos gratos ao Banco Mundial, à União Europeia (EU), ao Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID) e à Agência Alemã para Cooperação Internacional (GIZ).

Sri Lanka: Somos gratos ao Departamento de Planejamento Nacional e ao Departamento de Desenvolvimento Samurdhi.

Também gostaríamos de reconhecer o apoio e o engajamento da UNICEF ROSA e de todos os escritórios da UNICEF nos países. Gostaríamos de agradecer a Abdul Alim, Ivan Coursac, Rabin Karmachaya, Mona Korsgard, Stanley Gwavuya, Nienke Voppen, Freshta Ahrar, Mahboobullah Iltaf, Mekonnen Woldegorgis, Marie-Consolee Mukangendo, Juliette Haenni, Jigme Dorji, Misaki Ueda, Tapan Kapoor, Antara Lahiri, Michael Juma, Veena Bandyopadhyay, Pinaki Chakraborty, Akila Radhakrishnan, Isabelle Bardem, Shafqat Hussain, Luis Gorjon Fernandez, Mohamed El Munir Safieldin, Yosi Echeverry Burckhardt, Ibrahim Naseem, Usha Mishra Hayes, Thakur Dhakal, Sevara Hamzaeva, Antonio Franco Garcia Sajith De Mel e Louise Moreira Daniels por suas valiosas contribuições.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Neste sumário executivo, apresentamos o estudo e listamos as principais descobertas a respeito dos assuntos nele discutidos, destacando recomendações de políticas públicas em negrito. Nossa análise estatística não deve ser generalizada sem considerar os vieses de seleção inerentes em um exercício comparativo como o nosso. Mais especificamente, nosso estudo não tem um parâmetro de referência para estimar a representatividade dos programas que incluímos em nossa amostra. Conforme indicado no Quadro 1, uma lacuna relevante em nosso estudo é que seu alcance está limitado a programas emblemáticos (*flagship programmes*), coordenados pelos governos nacionais. Portanto, não leva em consideração as iniciativas subnacionais. Essa lacuna é, particularmente, prejudicial para a representação precisa dos sistemas de proteção social em países maiores, como Índia, Paquistão e Bangladesh, que contam com centenas de iniciativas em âmbito estadual ou provincial. Dessa forma, seus sistemas de proteção social são sub-representados em estudos como o nosso.

Todavia, nossa amostragem de programas aborda iniciativas que são centrais para os sistemas de proteção social de oito países do Sul da Ásia, visto que todos eles podem ser considerados iniciativas de referência em seus países. Independentemente do grau em que nossas análises estatísticas possam ser generalizadas, este estudo tem o mérito de discutir a arquitetura e as características operacionais de 51 programas (cada um extremamente relevante por si só). Em seguida, o estudo apresenta as melhores práticas que poderiam inspirar outros programas e convida a refletir sobre características de programas que poderiam sofrer alterações para aumentar sua eficácia, equidade e sensibilidade à infância. Ademais, o texto é marcado por discussões que revelam debates globais relacionados a oportunidades e desafios enfrentados pelos programas que analisamos.

Tipologia dos programas e subcomponentes

Os programas mais comuns em nossa amostragem são transferências não condicionadas de renda (*Unconditional Cash Transfers* — UCTs), seguidas de transferências condicionadas de renda (*Conditional Cash Transfers* — CCTs), refletindo sua popularidade generalizada na criação de políticas públicas ao redor do mundo, bem como sua (relativa) simplicidade operacional e facilidade de associação com outros tipos de programas. Isso ocorre em programas com apenas um componente, bem como com iniciativas mais abrangentes que combinam diferentes tipos de programas em uma grande área. Todos os países parecem contar com combinações equilibradas de diferentes conjuntos de intervenções, considerando as formas de vulnerabilidade específicas de seu contexto.

Afganistão, Maldivas e Paquistão deveriam implementar programas de alimentação escolar (PAEs) em escala nacional. É preocupante que não tenhamos identificado nenhum PAE emblemático e de cobertura nacional nesses países. Se esse realmente for o caso nesses países, isso significa que há uma enorme lacuna a ser suprida, visto que tais iniciativas são mundialmente conhecidas por seus resultados rápidos e efetivos em relação à nutrição e, em particular, à matrícula e à frequência escolar. Em suas formas mais simples, os PAEs não exigem processos de seleção administrativamente complexos — embora, dependendo da capacidade administrativa disponível, tais iniciativas possam ser organizadas para possibilitar também melhorias na logística se os procedimentos de aquisição de alimentos oferecerem benefícios ao pequeno produtor e ao agricultor familiar. É certo que PAEs em contextos tão desafiadores podem não ser a melhor forma de alcançar as populações mais pobres (que, frequentemente, enfrentam ainda mais desafios no acesso à educação). Ainda assim, este tipo de iniciativa tem potencial para beneficiar populações que estão longe de serem abastadas.

Quando da caracterização dos componentes da nossa amostra, diferenciamos os programas de acordo com o número e robustez de seus subcomponentes. Basicamente, ponderamos qual o grau de relevância de componentes adicionais do programa com relação a seu componente principal, levando-se em conta aspectos como a cobertura de beneficiários, o orçamento e a importância operacional. A maior parte dos programas em

nossa amostragem foca em uma iniciativa única, embora mais de um quarto sejam programas mais abrangentes, com diversos componentes igualmente fortes.

Esse exercício é, particularmente, significativo, uma vez que revela que a mera quantidade de programas em um país é uma medida incompleta de qualidade do sistema de proteção social. A maioria dos países na região segue um padrão ilustrado por Bangladesh: eles contam com muitos programas, que tem um bom equilíbrio entre iniciativas muito complexas, envolvendo múltiplos componentes (como o *Maternity Allowance for Poor Lactating Mothers* — MAPLM, que oferece renda, serviços de auxílio social e formação profissional) e alguns programas especializados centrados em apenas um tipo de intervenção (como o *Allowance for Financially Insolvent Persons with Disabilities* — AFIPWD, que oferece apenas renda). Diferentemente de Bangladesh, entretanto, vale mencionar alguns países que fogem desse perfil médio.

Em um extremo, o Paquistão parece buscar seus objetivos de proteção social por meio da concentração de seus recursos em uma menor quantidade de programas nacionais, mas cada um deles é formado por componentes fortes e complexos. No outro extremo, a abordagem das Maldivas consiste em um maior número de programas, muitos dos quais claramente especializados em fornecer um tipo específico de auxílio. Apesar de nossa amostragem estar limitada a apenas dois programas butaneses, há indicação de que a natureza das iniciativas nesse país seja apropriada para um país não caracterizado pelo fácil acesso comercial, nem por uma economia fortemente estruturada: um PAE especializado e um programa que combina apoio à produção sustentável (*Sustainable Livelihood Programme* — SLP) e oferta de treinamentos.

O Afeganistão poderia experimentar intervenções mais específicas e modularizadas que sejam relativamente mais fáceis de gerir. O país tem uma série de programas complexos com muitos subcomponentes, incluindo subcomponentes que geram bens coletivos relacionados à infraestrutura, e não os tradicionais benefícios diretamente focalizados no indivíduo ou grupo familiar que consideramos para nossa análise. Não obstante essas iniciativas sejam ainda muito recentes para averiguar se essa abordagem irá ou não ter sucesso, experiências prévias de complexidade semelhante foram marcadas por desafios operacionais que sugerem que intervenções mais simples e otimizadas podem ser uma alternativa a ser explorada.

Subsídios educacionais em Bangladesh poderiam melhorar a adequabilidade dos valores de benefícios e suplementar os benefícios pecuniários com serviços adicionais. Ao analisar mais detalhadamente o equilíbrio entre programas complexos e especializados no país, identifica-se que a maioria dos programas especializados — os benefícios educacionais do país — está deixando de lado uma grande oportunidade na abordagem de crianças e adolescentes: evidências internacionais sugerem que esse grupo é um dos com maior potencial de ser beneficiado por intervenções *Cash Plus*. Portanto, Bangladesh poderia propiciar intervenções vinculadas, adicionais, a esse grupo.

Os programas sociais do Nepal poderiam internalizar, como parte de seu mandato, o apoio na emissão de documentação faltante entre pessoas que pleiteiam seus benefícios sociais. A necessidade de expandir a abrangência de alguns programas, como o Benefício para Crianças (*Child Grant* — CG), vai além da implementação de oportunidades adicionais, uma vez que isso é necessário para prevenir barreiras de acesso à principal intervenção objetivada: oferecer uma transferência de renda para crianças abaixo de 5 anos de idade. O requisito do registro de nascimento para ingressar nesse programa popular cria um incentivo à documentação de recém-nascidos. Entretanto, deve haver a complementação com mecanismos contínuos de facilitação da emissão desses documentos para requerentes que enfrentam dificuldade para obtê-los por conta própria. O programa já vem organizando campanhas notáveis especificamente para essa finalidade, mas os resultados esperados da institucionalização dessas ações como parte contínua e permanente do mandato regular do programa seriam preferíveis — e, particularmente, necessárias como parte do objetivo do programa para expandir-se geograficamente e tornar-se uma iniciativa de cobertura genuinamente nacional.

A relevância do componente relativo à documentação pode ser aprimorado de várias formas, incluindo: criação de equipes responsáveis pela função (sejam eles profissionais ou voluntários); integração dos sistemas de informação da autoridade de registros de nascimento com o programa, para que os operadores do programa possam fazer as solicitações de forma simplificada em nome dos requerentes; identificar os principais desafios na emissão dos documentos e elaborar guias informativos, tanto para os requerentes quanto para os operadores do programa, como parte de uma estratégia mais ampla de comunicação para o desenvolvimento (C4D); etc.

Grupos-alvo e mecanismos de focalização

Nossa amostragem sugere que possa haver uma conexão entre a composição dos sistemas de proteção social, o grau de complexidade do programa e o perfil dos grupos-alvo. Países maiores, como Índia, Bangladesh e Paquistão, parecem incluir mais grupos em cada programa, enquanto países menores, como as Maldivas, Sri Lanka e Butão, incluem menos grupos por programa. O Nepal está numa posição intermediária. A maioria de seus programas foca em um grupo específico. Ainda assim, o país conta com um número significativo de programas que cobrem não um, mas vários grupos diferentes. Duas possíveis explicações adicionais podem revelar a lógica por trás desse padrão.

Por uma questão de escala, faz sentido que países maiores operem programas abrangentes que foquem em múltiplos grupos. Já os países menores podem, em comparação, coordenar mais facilmente múltiplos programas, cada um com foco em um grupo específico. Logo, é possível que os governos centrais de países maiores sintam uma necessidade mais forte de otimizar seus esforços e incorporar múltiplos grupos-alvo em um mesmo programa. Isso ocorre porque economias de escala permitem (e requerem) a administração de um número menor de programas grandes e abrangentes, em oposição aos programas pequenos, cada qual com seu grupo-alvo exclusivo (os quais são presumidamente mais indicados para serem executados por governos subnacionais).

As diferenças na abordagem a grupos étnicos vulneráveis em Nepal e Índia ilustram a dualidade descrita anteriormente. Por um lado, o Nepal tem um programa específico dedicado unicamente a esses grupos, o Subsídio para Povos Indígenas Ameaçados (*Endangered Indigenous Peoples Allowance* — EIPA). Por outro, com a maior população e maior território na região, a Índia não apresentou programa específico que foque nesses grupos na nossa amostragem. Não obstante, a maior parte de seus programas que focam na população carente aborda a pobreza por meio de um mecanismo que, automaticamente, reconhece castas vulneráveis como tal. Consequentemente, muitos programas indianos concentram-se, em grande parte, nesses grupos, mesmo que eles não sejam explicitamente mencionados.

Em consonância com muitos programas que focalizam um único componente, a maioria também se concentra em um único grupo-alvo. Grupos familiares e pessoas carentes, bem como crianças, mulheres e, em menor grau, pessoas com deficiência (PcD), são frequente e predominantemente identificadas como foco dos programas em nossa amostragem. Ser pobre ou ser criança com frequência constitui uma característica necessária à elegibilidade para os programas. Ser mulher e, em menor escala, ter uma deficiência, também importa à elegibilidade para muitos programas. E mais, esses grupos (mulheres e PcDs) recebem ainda prioridade no cadastro se a demanda para inscrição em programas não limitados a tais grupos exceder a capacidade. Tais preferências de foco para elegibilidade e priorização no cadastro podem refletir o tamanho desses grupos, mas também sua vulnerabilidade particular.

Afganistão, Paquistão, Butão e, em menor escala, Maldivas, deveriam considerar a implementação de iniciativas-modelo focando, especificamente, em gestantes e mães lactantes. Em outros países, um número significativo de programas focando em mulheres concentra-se de forma específica em gestantes e lactantes. Esses programas beneficiam-se de uma ótima oportunidade para prover apoio nutricional e de saúde em um momento em que sua ausência pode comprometer de maneira irreversível o desenvolvimento cognitivo da criança para toda a vida. Preocupantemente, entretanto, nossa amostragem encontrou tais iniciativas apenas em Bangladesh, Índia, Nepal e Sri Lanka.

Box 1. Um programa de transferência de renda condicionada para a saúde materna e infantil, a ser implementado no Butão

Com o objetivo de melhorar indicadores butaneses subótimos em relação à saúde materna, neonatal e infantil, o Governo do Butão desenvolveu um programa CCT que será implementado em 2020: Aceleração de Resultados para a Saúde Materna e Infantil (*Accelerating Mother and Child Health Outcomes — AMCHP*). A ideia é melhorar a saúde de mães e crianças pelo estímulo do comportamento de procura pelos serviços de saúde mediante incentivos monetários. Espera-se que, por meio de programa, mulheres e suas famílias venham a compreender os benefícios de: (i) comparecer a consultas pré-natal e pós-parto; (ii) parto institucionalizado; (iii) amamentação; (iv) vacinação de crianças; e (v) monitoramento de seu crescimento e bem-estar acompanhado por profissionais de saúde.

Beneficiários elegíveis são mulheres gestantes que não possuem direito a pelo menos seis meses de licença-maternidade remunerada. O benefício em dinheiro é depositado todo mês diretamente na conta bancária da mãe, desde o cadastro até que a criança atinja 24 meses de idade. Para continuar a receber o auxílio, ela deve comparecer às consultas agendadas de pré-natal, pós-parto e monitoramento da criança. Se a beneficiária faltar a uma consulta, o profissional de saúde irá contatá-la e lembrá-la da importância e condições do programa. Se a beneficiária faltar a duas consultas consecutivas, as transferências são suspensas. Entretanto, os pagamentos são retomados assim que a beneficiária cumprir as condições novamente.

Fonte: Elaboração dos autores.

Apesar de oferecer um programa de serviços de saúde universal e gratuito (*Husnuvaa Aasandha — HA*), as Maldivas poderiam ainda assim considerar a criação de uma iniciativa-modelo com objetivo específico de promover o parto institucionalizado, consultas médicas perinatais e aleitamento materno. Para o Afeganistão, Paquistão e Butão, entretanto, há uma necessidade ainda mais urgente de adotar essa abordagem, visto que eles não dispõem nem de programas de referência com tal propósito, nem de sistemas de serviços de saúde universais e abrangentes. Como indicado no Quadro 1, parece que o Butão está em processo de implementação de um novo programa para enfrentar o problema, embora ele ainda não esteja em operação.

A iniciativa de Aceleração de Resultados para a Saúde Materna e Infantil (AMCHP) do Butão, ainda a ser implementada, pode assumir papel importante para possibilitar a participação da comunidade, na mesma linha do Janani Suraksha Yojana (JSY) da Índia. O JSY é um programa particularmente inspirador, criado para dar assistência às mulheres grávidas. Ele tenta compensar a falta de serviço social especializado e profissional e o limitado alcance das equipes de saúde por meio do engajamento da comunidade em um modelo de voluntariado organizado (Ativistas de Saúde Social Credenciadas/*Accredited Social Health Activists — ASHAs*) que recebe credenciamento, treinamento e até algum incentivo financeiro proporcional ao sucesso com que tornam possível o parto institucional às gestantes.

Afeganistão, Maldivas e Butão poderiam considerar o desenvolvimento de iniciativas nacionais de referência para a proteção e o empoderamento das mulheres solteiras vulneráveis. O Sul da Ásia apresenta fortes desigualdades de gênero, algumas das quais relacionadas às relações cotidianas que limitam as oportunidades para mulheres não casadas (inclusive mulheres abandonadas e viúvas). Com exceção de Afeganistão, Maldivas e Butão, todos os demais países da região possuem programas especificamente focalizados nesses grupos.¹ Países que não possuem tais iniciativas deveriam, ao menos, considerar a inclusão de mulheres não casadas entre os grupos prioritários para serem focalizadas por projetos mais abrangentes já em execução.

Programas que focalizam mulheres solteiras poderiam complementar benefícios monetários com serviços adicionais para possibilitar a inclusão produtiva e o empoderamento social como um todo. Entre os programas que já focalizam mulheres não casadas, seria aconselhável ir além da provisão de subsídios, bens em espécie e serviços, promovendo também formas de mobilização coletiva e autoajuda que poderiam mitigar as dificuldades encontradas por essas mulheres. Além disso, esses programas poderiam intensificar suas relações com

programas de apoio à produção sustentável (SLP) e iniciativas de capacitação, dinheiro por trabalho (*Cash for Work* — CfW) e alimento por trabalho (*Food-for-Work* — FfW), os quais têm potencial para empoderar essas mulheres em suas comunidades, desde que sejam projetados com esse propósito.

Quanto aos meios objetivos para se buscar alcançar o público-alvo, a maioria dos programas em nossa amostra combina dois mecanismos. Programas que utilizam mais mecanismos que isso são raros, e sua ocorrência parece coincidir com um número mais alto de grupos focalizados pelo programa. Logo, isso pode indicar a importância de combinar mecanismos de focalização ao contexto específico do programa (tipo, configurações, grupo-alvo, etc.). O mecanismo de focalização mais comum em nossa amostragem é, de longe, a focalização categórica. Outros mecanismos comuns são testes diretos ou indiretos de meios e a seleção de beneficiários com base em critérios geográficos.

A Índia poderia fazer um uso maior de suas linhas de pobreza monetárias como parâmetros de referência para os processos de seleção de seus programas, preferencialmente combinando-o com outros critérios e indicadores já empregados com esse propósito. Certos programas indianos adotam uma abordagem interessante de focalização: ao invés de usar indicadores diretos ou indiretos de renda, consumo ou patrimônio, eles usam uma combinação de indicadores multidimensionais de pobreza (*Multidimensional Poverty Metrics* — MPMs) e critérios categóricos que empregam uma noção muito mais vasta de pobreza ao considerar também carências que não se encontram na esfera de renda ou consumo. Isso traz aos programas a vantagem de alcançar uma vasta gama de grupos vulneráveis que não necessariamente seriam incluídos por um mecanismo de triagem fundado, estritamente, na pobreza monetária. De qualquer forma, seria aconselhável que a Índia também incorporasse, entre seus mecanismos de seleção, também suas linhas de pobreza monetária (ainda que como mero complemento às diretrizes específicas dos estados e outros critérios multidimensionais). Isto permitiria maior calibragem de todos os mecanismos de predição de vulnerabilidade potencialmente resultando em programas mais eficientes.

A pobreza (tanto monetária quanto multidimensional) é um mediador de acesso a programas sociais amplamente aceito na região. Entretanto, sua abordagem requer capacitação administrativa e de processamento de dados significativa, o que nem sempre está disponível. Portanto, muitas vezes é necessário recorrer a mecanismos geográficos de focalização para a implementação de programas de forma a cobrir as áreas mais afetadas por determinada vulnerabilidade em foco. O Programa de Avanços na Economia Rural do Butão (*Rural Economy Advancement Programme* — REAP) é um ótimo exemplo, já que a iniciativa cobre as regiões com maior prevalência de pobreza no país. O Nepal poderia se beneficiar dessa abordagem a partir da expansão da abrangência de seus programas a nível nacional (especificamente para o CG, que ainda está limitado a certas províncias, apesar de ter sido projetado como uma iniciativa para todo o país).

Programas de inclusão produtiva, como os SLPs e programas de capacitação deveriam ser mais incentivados na região. É importante notar que esses tipos de programa são bastante escassos em nossa amostra. Isso indica duas coisas: primeiro, denota uma oportunidade subutilizada, visto que eles poderiam ser aliados aos regimes de CfW e FfW mais relevantes; segundo, indica que sistemas de proteção social no Sul da Ásia podem estar negligenciando um grupo que, para muitos países, tende a crescer bastante nos próximos anos: a população em idade ativa. Esse último ponto é particularmente importante, considerando os altos níveis generalizados de desemprego e a baixa participação no mercado de trabalho na região.

Condicionalidades

Cerca de um quarto dos programas em nossa amostragem impõem condicionalidades aos benefícios oferecidos. Todos os programas condicionados em nossa amostragem se utilizam de focalização categórica, o que faz sentido, uma vez que grande parte deles exige que os beneficiários observem as condicionalidades relacionadas a fatores específicos de certas fases da vida (como condições relativas à escola para crianças e consultas médicas perinatais para gestante e lactantes).

Três quartos dos programas condicionados em nossa amostragem focalizam crianças (entre outros), enquanto grupos familiares e mulheres carentes são outros grupos comumente focalizados. Isso também está refletido na popularidade das condições referentes à frequência escolar (adotadas por dois terços dos programas condicionados), que são dois tipos mais comuns entre os sete diferentes tipos de condicionalidades observadas. Além disso, metade dos programas em nossa amostragem impõe mais que uma condicionalidade, requerendo a adesão dos beneficiários a uma série mais abrangente de compromissos.

Transferências condicionadas de renda (CCTs) parecem ser mais comuns no Paquistão e em Bangladesh, e o último utiliza-se tanto de condicionalidades *hard* quanto *soft*. As CCTs são menos comuns nas Maldivas, Índia e Nepal. Nossa amostra não identificou nenhum programa condicionado (CCTs ou outra modalidade) no Sri Lanka, Afeganistão e Butão. Os programas de subsídio educacional de Bangladesh (*Secondary Education Stipend Programme* — SESP, *Secondary Education Sector Investment Programme* — SESIP e *Higher Secondary Stipend Programme*) requerem uma série bastante variada de condicionalidades, incluindo *hard conditionalities* relacionadas à matrícula, frequência e até mesmo desempenho escolar, bem como *soft conditionalities* relacionadas a opções sexuais e reprodutivas bastante controversas (permanecer solteira e não engravidar, por exemplo).

CCTs que visam à melhoria dos resultados educacionais, muito comuns em Bangladesh, deveriam complementar o benefício em dinheiro com formação e serviços adicionais para potencializar suas chances de alcançar resultados de comportamento desejável. Indícios globais, incluindo de experiências menores em Bangladesh mesmo, indicam que isenções de taxas educacionais (*Educational Fee Waivers* — EFWs) e transferências monetárias por si podem ter um impacto limitado na performance educacional e que tais efeitos podem ser melhorados com formas abrangentes de intervenção no formato *Cash Plus* — entretanto, esse não é o caso nas iniciativas anteriormente mencionadas.

Condicionalidades que potencialmente comprometem as ações dos beneficiários quanto a suas opções sexuais e reprodutivas (ou que lhes responsabilizam por algo que eles podem não ter muito controle sobre), como é o caso do SESP de Bangladesh, devem ser evitadas se outros meios menos punitivos e invasivos de atingir o mesmo objetivo estiverem disponíveis (como a promoção de grupos de autoajuda e grupos de pares, melhor acesso a serviços de saúde reprodutiva e sexual, etc.). Essa iniciativa em Bangladesh é controversa porque requer que beneficiárias permaneçam solteiras e não tenham filhos enquanto frequentam o Ensino Médio. Embora isso ocorra apenas por compromisso verbal que não é penalizado (ex.: os benefícios não são cortados se as beneficiárias não cumprirem), ainda assim é polêmico que tais resultados sejam exigidos dessa maneira. A menos que fortes evidências sejam apresentadas, seria possivelmente melhor buscar tais resultados por meios indiretos (como exigência de consultas médicas periódicas ou participação em grupos de pares), ao invés de colocar em risco o equilíbrio entre resultados desejáveis e a autoestima e empoderamento pessoal das beneficiárias.

Se aplicada a exigências menos controversas, entretanto, a abordagem das “*soft conditionalities*” utilizada no SESP em Bangladesh poderia ser mais indicada que as condicionalidades mais *hard*. De certo modo, o tipo de condicionalidade flexível usada no caso anteriormente mencionado de Bangladesh — requerendo apenas um compromisso verbal, sem qualquer penalidade para o não cumprimento — é algo a se analisar com mais atenção, para a região como um todo, e a ser explorado em esferas menos controversas que aquelas relacionadas às opções sexuais e reprodutivas. Muitos países não impõem condicionalidades, entre outras razões, porque eles não contam com recursos para monitorar e fazer cumprir as condicionalidades de maneira efetiva. De todo modo, o simples encorajamento dos beneficiários a aderir a boas práticas por meio de “*labelled conditionalities*”, por exemplo, tem obtido bons resultados no Marrocos, e abordagens similares podem ter resultados proveitosos também no Sul da Ásia.

Benefícios, modalidades de pagamento e abrangência

Pagamento em dinheiro é a modalidade mais predominante de benefício disponibilizado pelos programas em nossa amostra, o que reflete amplamente a popularidade de UCTs e CCTs. A distribuição de alimentos (seja ela direta na

forma de transferência não condicionada em espécie, ou indireta por subsídios de alimentação, apesar de ser apenas a segunda modalidade mais comum de benefício entre os programas, é, ainda assim, o benefício que alcança mais beneficiários. Isso ocorre em grande parte em razão do Sistema de Distribuição ao Público-Alvo da Índia (*Target Public Distribution System* — TPDS) — o maior programa de distribuição de alimentos no mundo — que sozinho contabiliza 34 por cento de todos os titulares de benefícios em nossa amostragem. O alcance abrangente dos benefícios relacionados à alimentação, entretanto, não é uma peculiaridade da Índia apenas. Com exceção das Maldivas, onde o Programa de Subsídio Alimentar (*Food Subsidy Programme* — FSP) é bastante reduzido, e do Paquistão, onde não encontramos distribuição de alimentos, benefícios² ou FSP de referência, todos os outros países contam com programas com base na alimentação entre seus três maiores programas em termos de abrangência.

Enquanto dois terços dos programas concedem apenas um tipo de benefício, os montantes exatos e a forma de concessão variam muito entre si e dentro dos próprios programas. Identificamos também quatro diferentes mecanismos de entrega dos benefícios em programas de transferência de renda — cada qual com as próprias vantagens e desvantagens. Bancos e postos de pagamento são as duas formas mais comuns de pagamento em dinheiro. Entretanto, 12 dos 38 programas de transferência de renda utilizam mais que uma modalidade de pagamento, na tentativa de atender às necessidades locais e oferecer a forma mais fácil para cada beneficiário retirar seus benefícios. Essa é uma prática recomendável, desde que seja implementada sem comprometer a transparência e a eficiência.

Países com boa cobertura de rede de internet e celular e *expertise* na área de tecnologia da informação (TI) — como a Índia — deveriam experimentar mecanismos de pagamento mediante celulares. É importante indicar que Bangladesh, Índia e Paquistão são caracterizados como tendo a maior variedade de modalidades de pagamento. Ainda assim, apesar da ampla cobertura e relativo baixo custo dos serviços de telefonia móvel, além do alto nível, de forma geral, do país quando se trata de TI, parece uma oportunidade desperdiçada que nenhum de seus programas na nossa amostragem possibilite o pagamento dos benefícios em dinheiro por celular.

O Nepal e outros países que realizam os pagamentos por pontos de pagamento agendados deveriam utilizar-se dessas oportunidades para, sistematicamente, promover assistência e encaminhamento a outros programas complementares. Uma potencialidade que parece inexplorada na região como um todo (particularmente em países que efetuam os pagamentos predominantemente via pontos de pagamento, como o Nepal) é o uso dos pontos de pagamento como oportunidades para promover cuidados, encaminhamento e interligação dos beneficiários do programa a outras iniciativas de proteção social e da criança disponíveis em âmbito local. Tendo em vista que os beneficiários já enfrentam dificuldades para coletar seus benefícios de uma vez só, em um local e data específicos, seria vantajoso que programas complementares se valessem dessas ocasiões para oferecerem seus serviços e já fazerem uma triagem ativa por novos beneficiários.

Sensibilidade às crianças

A análise dos programas quanto a sua sensibilidade às crianças descobriu que mais de metade das iniciativas em nossa amostragem (55 por cento) conta com pelo menos uma das cinco características qualificadas como adequadas ou sensíveis às necessidades das crianças. Estas cinco categorias são: (1) explicitamente focalizar crianças e mulheres gestantes/lactantes; programas projetados para aumentar o acesso das crianças à (2) educação, (3) saúde e/ou (4) serviços de nutrição; ou (5) benefícios que aumentem conforme o número de membros/crianças por grupo familiar (no caso de programas de transferência de renda). O Afeganistão é o único país no qual nenhum programa sensível às crianças foi mapeado. A característica de *design* sensível à criança mais comum na região é a focalização direta de crianças. Assim, a maior parte dos programas focalizando crianças são para crianças em idade escolar. Crianças abaixo de 6 anos de idade são focalizadas com menor frequência.

Certos países (especificamente Afeganistão, Maldivas e Butão) deveriam intensificar seus esforços para dispor de mais programas voltados para crianças com idade abaixo de 6 anos, que tendem a ser focalizadas

com menor frequência. Isso torna-se particularmente importante visto que a primeira infância (0-8 anos de idade) é o período da vida em que o cérebro se desenvolve mais rapidamente e quando são formadas as bases para a saúde e bem-estar ao longo de toda a vida. É preocupante que os programas que analisamos referentes ao Afeganistão, Maldivas e Butão não apresentem qualquer elemento de focalização explícita para a proteção de crianças nessa faixa etária. Butão, no entanto, parece estar no caminho para suprir essa lacuna, visto que está em planejamento a implementação de uma nova iniciativa para mães e recém-nascidos.

O segundo tipo mais comum de programa sensível à infância são programas que estimulam o acesso das crianças à educação, como bolsas de estudo, além de programas de transferência monetária cujos benefícios são pagos individualmente para cada criança ou cujo valor aumenta de acordo com o número de crianças em um grupo familiar. Todos os países na região, com exceção do Afeganistão, também contam com pelo menos um programa que incentiva o acesso de crianças à saúde, como os serviços de saúde não contributivos. Programas relacionados à nutrição infantil foram bastante raros, com exceção de certos FSPs.

Os programas sociais de referência na região (particularmente aqueles do Afeganistão, Maldivas e Paquistão) deveriam reforçar ainda mais sua conexão com intervenções nutricionais. Intervenções voltadas para melhorias na nutrição infantil durante os primeiros 1.000 dias de vida devem ser, particularmente, estudadas, visto que esse é um período de grande potencial e enorme vulnerabilidade na vida de uma criança. Os programas devem aprimorar seus registros administrativos para poder informar sua cobertura desagregada por faixas etárias e aumentar sua cobertura infantil de forma geral. Grande parte dos programas no Sul da Ásia não reportam sua cobertura infantil. Frequentemente a abrangência dos programas é reportada apenas em termos do total de beneficiários, sem qualquer identificação por idade. Diante deste fato, nossa análise realiza estimativas próprias de cobertura infantil dos programas, o que sugere que a cobertura infantil da maioria dos programas é bastante pequena, alcançando cerca de 10 por cento de todas as crianças no país, enquanto as crianças representam, em média, mais de 30 por cento da população dos países do Sul da Ásia. Isso é particularmente alarmante considerando o grande número de crianças vivendo em situação de pobreza multidimensional e, logo, necessitando de proteção social na região.

Nesse contexto, os países na região deveriam considerar analisar mais detalhadamente os programas existentes, a fim de avaliar quais demonstram maior potencial para expansão. Em alguns casos, a inserção de novos programas também poderia ser estudada. Isso é particularmente relevante para países cujos programas apresentam índices muito baixos de cobertura infantil, como Afeganistão, Butão, Nepal e Paquistão.

Quando da comparação de diferentes tipos de programas, é possível observar que PAEs tendem a alcançar mais crianças que os programas de transferência de renda para domicílios vulneráveis. Os programas de transferência de renda têm se mostrado fundamentais para muitos indicadores do bem-estar da criança, incluindo saúde e nutrição.

Por fim, todos os países na região deveriam considerar a ampliação de transferências sociais para a criança/família, de forma a alcançar todas as crianças vulneráveis, especialmente aquelas abaixo de 6 anos de idade, visto que essas são focalizadas em menor frequência.

NOTAS

1. Não consideramos aqui os regimes de pensão tradicionais que podem ser transmitidos aos descendentes, os quais frequentemente compreendem viúvas.

2. Note que, no tópico não incluímos, em nossa amostragem, qualquer forma universal e generalizada de subsídio de bens e serviços operando por meio do mercado. Incluímos apenas formas de subsídio focalizado desenvolvidas por programas de distribuição de alimentos que atendem a uma população específica e oferecem seus benefícios por meio de mecanismos específicos desses programas (em oposição às formas de subsídio generalizadas e puramente ou predominantemente operadas pelo mercado).



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

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

ipc@ipcig.org • www.ipcig.org