

Combate à pobreza e políticas de transferência de renda

QUAL PROBLEMA QUEREMOS RESOLVER?

A pobreza pode ser considerada como a situação na qual o indivíduo não tem acesso a recursos que lhe permitam suprir suas necessidades humanas básicas. Logo, sua definição exata depende das características particulares de cada localidade e de seus valores culturais. Um aspecto comum a muitos países, especialmente aqueles em desenvolvimento, é o que se denomina armadilha da pobreza: a forma como a sociedade é organizada faz com que os mais pobres, destituídos de meios para alterarem a própria realidade, permaneçam em condição de privação na ausência de ajuda externa.

Em particular, esse círculo vicioso ocorre quando a possibilidade de crescimento de renda é limitada para os que têm baixa capacidade de poupança, mas consideravelmente maior para aqueles que podem investir no acúmulo próprio de capital humano e, assim, melhorar sua condição de vida¹. A ausência de concessões de crédito, bem como a falta de acesso à saúde, ensino e saneamento de boa qualidade, contribui para essa situação.

Estabelecer formas de mensurar a pobreza não é uma tarefa fácil. Uma

abordagem frequentemente adotada é a determinação de uma linha de pobreza, baseada na renda ou poder de consumo, abaixo da qual considera-se que os indivíduos não possuem o mínimo necessário para se manter. A medida mais popular nesse formato é a desenvolvida pelo Banco Mundial, segundo a qual a pobreza corresponderia a uma renda inferior a US\$3,20 e US\$5,50 por dia por pessoa – em países de renda média-baixa e média-alta, respectivamente – e a pobreza extrema, a rendas menores que US\$1,90 (a preços de 2020).

Entretanto, por se tratar de um problema complexo e interseccional, é recomendado que variáveis além da renda sejam consideradas quando se fala em pobreza. Por essa razão, diversos índices multidimensionais vêm sendo construídos para se investigar o assunto. Tem-se como exemplos a medida desenvolvida pela Universidade de Oxford, que leva em conta

Combate à pobreza e políticas de transferência de renda

No Brasil, **27,4%** dos cidadãos enquadraram-se no critério de extrema pobreza do Banco Mundial¹ em 1983, contra **4,6%** em 2019



Com a crise da COVID-19, **19 milhões** de brasileiros passaram fome e **55,2% dos domicílios** conviveram com insegurança alimentar no final de 2020

As mulheres

são particularmente mais vulneráveis à pobreza do que os homens, especialmente as mulheres negras:



- No Brasil, em 2019, a cada **100 homens** vivendo em domicílios pobres, havia **112 mulheres** na mesma situação
- A taxa de pobreza entre mulheres negras no Brasil pode ter aumentado de **33%** para **38%** ao longo de 2021, contra uma mudança de **15%** para **19%** para mulheres e homens brancos

Fatores que contribuem para o círculo vicioso da pobreza



- Ausência de poupança e concessões de crédito;
- Falta de acesso aos serviços de saúde e saneamento básico de qualidade;
- Acesso precário ao ensino e desconhecimento da importância da educação;
- Dificuldade no acesso ao mercado de trabalho formal.

¹ Segundo critérios desenvolvidos pelo Banco Mundial, a pobreza corresponderia a uma renda inferior a US\$3,20 e US\$5,50 – em países de renda média-baixa e média-alta, respectivamente – e a pobreza extrema, a rendas menores que US\$1,90 (a preços de 2011).

Que tipos de políticas podemos implementar?

Passos para fazer o diagnóstico da situação nos municípios

1

Mapear as famílias em situação de risco social inseridas ou não em programas de transferência de renda já existentes;



2

Realizar o diagnóstico do território e traçar as estratégias e metodologias de atendimento;

3

Definir os serviços socioassistenciais necessários ao enfrentamento do problema.



aspectos de saúde, educação e padrão de vida; a proposta do IPEA², que analisa as dimensões de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, escassez de recursos, desenvolvimento infantil e carências habitacionais, com base nos dados da PNAD/IBGE; e a alternativa elaborada em 2018 pelo próprio Banco Mundial (MPM), que analisa informações de consumo, educação, acesso à água, à eletricidade e saneamento.

Nesse contexto, políticas de assistência social surgem como mecanismos para tentar garantir à população a capacidade de suprir suas necessidades primárias. É importante frisar que programas dessa natureza são incapazes de resolverem, sozinhos, a totalidade do desafio que a pobreza engendra; a transferência de renda pode ser então vista como um primeiro passo para a inclusão dos mais pobres na sociedade, sendo o passo seguinte o fornecimento de meios para que gerem sua própria renda – o que só é possível após o alívio de suas carências mais urgentes.

No Brasil, com o crescimento econômico e a expansão de políticas sociais nos anos 2000, vinha-se observando um expressivo aumento da renda média em relação às décadas anteriores: 27,4% dos cidadãos enquadravam-se no critério de extrema pobreza do Banco Mundial em 1983, contra 4,6% em 2019. Esse processo contribuiu também para a redução das desigualdades no país, embora os anos de 2015 a 2018 tenham assistido a perdas em ambos os quesitos devido à recessão econômica³.

Já a crise da Covid-19 periga gerar um retrocesso contundente. De acordo com inquérito nacional realizado pela Rede Penssan, 19 milhões de brasileiros passaram fome e 55,2% dos domicílios conviveram com insegurança alimentar no final de 2020. O país também está entre os mais prejudicados com a duração do fechamento das escolas públicas, o que representa consequências de curto e longo prazo especialmente para os mais pobres. Torna-se clara, portanto, a necessidade de políticas que auxiliem na reversão deste quadro.

Como fazer o diagnóstico ?

Para analisar a situação do município com relação a políticas de transferência de renda, existem alguns instrumentos e ferramentas já disponíveis, que podem ser adotados como base de dados para a realização do diagnóstico de vulnerabilidade e risco no território. **O município deve fazer um mapeamento das famílias em situação de risco social** - relacionados a não retirada da criança ou adolescente do trabalho infantil, mendicância, situação de rua e violência (física, sexual ou psicológica) - como aquelas cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) em descumprimento das condicionalidades, especialmente as que estão em "suspensão do benefício por dois meses", além das famílias já inseridas nos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que deverão ter seu Cadastro Único realizado e atualizado no banco de dados.

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou a equipe técnica da Proteção Social Básica (PSB), que tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, destinando-se à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos. Com base nas informações fornecidas, devem atualizar o diagnóstico do território, traçar estratégias e metodologias de atendimento das famílias e definir os serviços socioassistenciais necessários ao enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco. Deve, ainda, atentar-se para o cumprimento das condicionalidades das famílias beneficiárias. Posteriormente, entrar em contato com a família para realizar o diagnóstico de sua situação e o encaminhamento para o programa de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e demais serviços adequados⁴.

ONDE ENCONTRAR OS DADOS?

Constituem ferramentas **disponíveis** para os municípios:

Guia para acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família

Sistema BPC na Escola

portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=394-documento-bcp&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192

Cadastro Único para Programas Sociais e Cadastro do BPC

www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal):

www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/bpc-no-cadastro-unico

Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)

www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-cras-centro-de-referencia-da-assistencia-social

Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS)

é uma unidade pública da Assistência Social que atende pessoas que vivenciam situações de violações de direitos ou de violências. Uma pessoa será atendida no CREAS, entre outras situações, por sofrer algum tipo de assédio, de discriminação, de abuso, de violência ou por demandar cuidados em razão da idade ou deficiência.

Para saber se o seu município possui uma unidade do CREAS, acesse: aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/#

Ministério da Cidadania

www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social

Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS:

é uma “instância deliberativa de caráter permanente e de composição paritária entre governo e da sociedade civil”, de acordo com o artigo 16 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/1993. Os conselhos estaduais e municipais têm a finalidade de deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento, entre outras atribuições.

Como enfrentar esse problema?

Programas de transferência de renda consistem em benefícios monetários concedidos a indivíduos ou famílias com o objetivo de lhes garantir uma quantia mínima para que não se encontrem em situação de vulnerabilidade extrema. As transferências podem ser feitas de forma universal – para todos os residentes de determinada localidade geográfica – ou focalizada, buscando alcançar somente os cidadãos de menor renda ou de um grupo particular; e podem ou não apresentar condicionalidades, que são os compromissos que devem ser cumpridos para o recebimento do benefício.

Tais políticas de assistência social foram adotadas por diferentes governos desde pelo menos o século XIX⁵. Na Europa, prevaleciam sistemas de garantia de renda mínima para a população, no qual cabia aos Estados fornecer às famílias mais pobres o diferencial entre seus recursos e o piso mínimo estabelecido. Na América Latina, durante os anos 90 como alternativas que buscavam reduzir a pobreza em um contexto de restrição fiscal. Na maioria dos casos, são transferências para indivíduos e/ou famílias em situação de pobreza financiadas por impostos, formuladas e administradas por agências governamentais. Muitos programas de transferência

de renda na América Latina também contaram com ajuda internacional e cooperação em sua formulação e financiamento. Seus projetos assumiram diferentes formas, dependendo de sua ênfase, ora na garantia de renda, mitigação de riscos ou capacitação através da educação ou da saúde.

Ao longo dos últimos 30 anos houve uma expansão de transferências condicionais de renda focalizadas, implementadas no Brasil inicialmente em 1995, em Campinas e no Distrito Federal, e posteriormente através de quatro programas federais⁶. **A criação do Bolsa Família, em 2003, representou a unificação dessas políticas e consiste até hoje em uma das mais exitosas experiências internacionais, ao lado do mexicano Progresa.** Além de aliviar a pobreza de seus beneficiários, o programa gerou um efeito multiplicador: um estudo recente demonstrou que houve aumento do emprego com carteira assinada nos municípios com maior presença do BF⁷. Não obstante, sua continuidade foi revogada pela MP 1061/21, a qual criou o Auxílio Brasil, previsto para ter início em novembro de 2021.

Uma importante distinção se dá entre a transferência direta de renda e benefícios visando o acesso ao con-

sumo de um bem específico, como a distribuição de cestas básicas ou de um cartão alimentação (para uso exclusivo na compra de alimentos). A vantagem do primeiro modelo é conceder maior autonomia aos indivíduos em situação de vulnerabilidade, permitindo-lhes decidir como alocar a própria renda de maneira otimizada, de acordo com suas maiores necessidades no momento. Por outro lado, a concessão de cestas básicas pode ser uma estratégia interessante em caso de emergências por desabastecimento, uma vez que exige uma menor estrutura logística do que a transferência direta de renda, permitindo maior agilidade na garantia da segurança alimentar das famílias.

Por disputarem espaço nos orçamentos dos governos, **é necessário que políticas condicionadas de transferência de renda sejam corretamente focalizadas, o que pressupõe a capacidade de identificação dos mais pobres.** O Brasil está em uma posição favorável nesse quesito devido à alta capilaridade de sua rede de proteção social, na qual mais de 250.000 profissionais vinculados ao CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) atuam como responsáveis pelo preenchimento dos formulários do Cadastro Único. Criado em 2001, o CadÚnico consiste na principal fonte de dados sobre a população de baixa renda e é utilizado por diversos programas sociais para localizar os cidadãos elegíveis. Podem ser cadastradas todas as famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo ou com renda total de até três salários mínimos⁸.

Cabe ressaltar que não existe solução para a pobreza que não seja intersetorial: as Secretarias de Educação e de Saúde precisam colaborar no desenvolvimento de suas estratégias, assim como os recursos e técnicas estaduais devem complementar os municipais. Como a implementação de programas contra a pobreza é necessariamente local, a gestão municipal deve se preocupar em formar adequadamente os profissionais de sua rede de proteção social, além de buscar ativamente a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social com objetivos programáticos claros e monitorar a atuação do Conselho Municipal para este fim, caso exista⁹. A atenção a dados e indicadores que identificam a vulnerabilidade das famílias na cidade, como os disponibilizados no âmbito do SUAS, é também essencial para garantir uma boa operacionalização da política e sucesso no objetivo de combater a pobreza.

Com a pandemia de Covid-19 e a consequente recessão econômica, novos mecanismos de auxílio financeiro tiveram de ser pensados rapidamente pelos países. Particularmente no Brasil, tornou-se claro que uma grande parcela da população está sujeita à informalidade e a política elaborada em resposta à crise – o Auxílio Emergencial – superou os demais programas de transferência já existentes tanto no valor concedido aos beneficiários quanto em seu alcance, chegando¹⁰ a atingir quase 70 milhões de brasileiros em 2020. Isto possibilitou que o país atingisse, no ano passado, índices historicamente baixos de pobreza, os quais tornaram a piorar em

2021 com a redução dos benefícios.

Nesse contexto, discussões acerca de alternativas para expandir os benefícios existentes tornaram a ter protagonismo no debate público¹¹. Dentre as opções para este fim, há quem argumente a favor de transferências de maiores quantias para um público ainda mais focalizado, e há também quem defenda a concessão de uma renda básica universal para todos os indivíduos, política até hoje escassa a nível global. De todo modo, o desenvolvimento de um programa de transferência de renda com maiores benefícios e cobertura necessitará de soluções inteligentes para o arranjo orçamentário, sendo este seu maior desafio.

Quais são os desenhos das políticas de transferência na América Latina?

Barrientos & Niño-Zarazúa¹² distinguem três modalidades de transferência de renda: i) transferências de renda pura; ii) transferências de renda combinadas com outras intervenções; e iii) programas integrados de redução da pobreza.

Transferências de renda puras são transferências categóricas direcionadas a indivíduos considerados particularmente vulneráveis ou transferências direcionadas a famílias em situação de pobreza. Pensões sociais, tais como a Bolívica, implementada na Bolívia, e o Benefício de Prestação Continuada implementado no Brasil, são transferências típicas de renda pura. Elas proporcionam renda para pessoas com deficiência e idosos

que não possuem renda proveniente de esquemas de seguro social¹³.

As transferências de renda combinadas com outras intervenções proporcionam transferências para as famílias, enquanto também tentam melhorar sua educação, saúde e condições produtivas. As transferências condicionadas de renda - como o mexicano Progresas - Oportunidades - Prospera e a Asignación Universal por Hijo para Protección Social argentina são exemplos típicos deste tipo de programa. Eles proporcionam renda às famílias em situação de pobreza que têm filhos em sua composição.

As transferências são condicionadas a certos comportamentos da família, que também são chamados de co-responsabilidades. Por um lado, alguns analistas afirmam que a ligação das transferências a co-responsabilidades "sublinha o fato de que programas deste tipo visam fortalecer a capacidade produtiva das famílias em situação de pobreza"¹⁴. Por outro lado, outros analistas percebem as co-responsabilidades como um meio de reafirmar os direitos sociais através da promoção da utilização dos serviços de saúde e escolaridade¹⁵.

As co-responsabilidades de saúde são normalmente a observância de horários de vacinas para crianças e o comparecimento a check-ups para crianças e mulheres grávidas e lactantes. A co-responsabilidade na educação é normalmente uma frequência mínima de 75% a 85% para crianças e adolescentes em idade escolar¹⁶. No caso do Bolsa Família brasileiro,

há diferentes mínimos de acordo com a idade dos estudantes - 85% para crianças e adolescentes de 6-15 anos e 75% para 16-17 adolescentes¹⁷.

Os programas integrados de redução da pobreza combinam uma gama mais ampla de intervenções e a transferência de renda é um componente de sua estratégia. Esses programas também geram renda e intervenções de capacitação profissional. Chile Solidario e o Plano de Equidade do Uruguai são exemplos deste tipo.

Cecchini e Martínez¹⁸ consideram que o objetivo predominante dos programas com “condições favoráveis” -isto é, remuneração compatível com o trabalho realizado, igualdade de condições entre homens e mulheres, segurança e saúde no trabalho, acesso a oportunidades de promoção, horário de trabalho e períodos de descanso- é garantir uma renda mínima ou complementar às famílias pobres ou vulneráveis. Esta resposta política se baseia no entendimento de que o principal problema que estas famílias enfrentam é a insuficiência de renda e a incapacidade de ingressar nos circuitos que a geram, especialmente no mercado de trabalho formal. A noção de co-responsabilidade se estende ao papel do Estado, sendo o benefício monetário entendido como um direito de cidadania e as condições ligadas à saúde e educação como estratégias para fortalecer o acesso a estes direitos. A prioridade na garantia de renda é traduzida em um desenho no qual os mecanismos de verificação de co-responsabilidades podem ser fracos ou ausentes; as conseqüências em caso de não cumprimento são suaves

e graduais; e os locais onde as co-responsabilidades não podem ser cumpridas devido à falta de fornecimento de serviços, podem, em qualquer caso, ser incorporados ao programa¹⁹.

Programas com “condições desfavoráveis” geralmente têm o objetivo predominante de promover a acumulação de capital humano, o que na prática significa aumentar seus níveis de utilização dos serviços sociais. O acúmulo de capital humano é visto como um meio de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. A ideia subjacente é que o investimento em educação, nutrição e saúde permitirá à próxima geração, que são crianças pequenas, quando os programas começarem a funcionar, para superar a pobreza e alcançar a autonomia econômica. Neste tipo de programa, a interpretação dos problemas que as famílias pobres enfrentam se concentra na falta de capital humano, que tem causas relacionadas à insuficiência da demanda e da oferta de serviços. Do lado da demanda, as famílias podem ser incapazes de fazer o investimento necessário em capital humano ou podem não ver o retorno potencial do investimento como suficientemente interessante. Do lado da oferta, tanto o acesso quanto a qualidade dos serviços oferecidos podem ser insuficientes para promover o acúmulo de capital humano para as famílias mais vulneráveis.

Juntamente com as abordagens de fortalecimento dos direitos sociais e de acumulação de capital humano, outra justificativa para a inclusão de co-responsabilidades na concepção desses programas pode estar nas

estratégias de legitimação política. As co-responsabilidades podem ser usadas para facilitar o apoio ou mitigar a resistência dos setores sociais que tendem a se opor às trans-

ferências monetárias públicas às famílias em situação de pobreza.

E as mulheres nisso tudo?

Mulheres são particularmente vulneráveis à pobreza devido à sua menor participação no mercado de trabalho e menores níveis salariais, para aquelas que possuem emprego, do que os auferidos pelos homens. O exercício da dupla jornada aumenta o peso dessa sobrecarga, que se torna ainda mais evidente ao se fazer um recorte racial: segundo dados de 2019 da PNADCT/IBGE, entre as mulheres com filhos até 3 anos, 62,6% das brancas e 49,7% das negras tinham emprego; entre as mulheres sem filhos pequenos, as taxas observadas eram de 72,8% para as brancas e 63% para as negras.

Este cenário foi agravado com a crise da Covid-19 e, em particular, com o fim e a posterior retomada do auxílio emergencial a um valor reduzido, que impactou principalmente as famílias chefiadas por mães negras²⁰. Estudo do MADE/USP indica que a taxa de pobreza entre mulheres negras no Brasil pode aumentar de 33% para 38% ao longo de 2021, contra uma mudança de 15% para 19% para mulheres e homens brancos.

No que tange a transferência de renda, diversos programas têm as mulheres

como titulares do benefício financeiro. Tal arranjo costuma suscitar debates, uma vez que, embora muitas políticas não tenham a equidade de gênero entre seus objetivos prioritários, suas consequências podem contribuir nesse sentido ou na direção oposta.

Por um lado, há quem critique a titularidade feminina sob o argumento de que esta reforçaria a naturalização do papel de cuidado atribuído às mulheres²¹. Essa perspectiva é baseada na ideia de que a mulher, mais do que o homem, utilizaria o benefício em prol da família como um todo, e respaldada também por evidências empíricas. Por outro lado, o recebimento da transferência fornece maior autonomia às mulheres e lhes garante um lugar no processo decisório familiar, culturalmente exercido pelos homens. Estudos qualitativos realizados sobre o PBF indicam que programas com essa característica ampliam a sensação de autonomia feminina através de dois canais: lhes permitindo pensar além do suprimento de suas necessidades básicas e colaborando para que se enxerguem como cidadãs detentoras de direitos e independentes de seus maridos.

Avaliação de Impacto

Estudos vêm mostrando que programas de transferência de renda desempenham um papel importante nos contextos socioeconômicos em que são implementados, impactando tanto na diminuição das taxas de pobreza quanto em áreas como educação, saúde e outras. Em geral, essas iniciativas apresentam resultados e impactos positivos, podendo gerar resultados não esperados como por exemplo, efeitos nas relações de gênero e nas relações de trabalho.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADA E CONDICIONAL - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) / BRASIL:

Um estudo realizado em 2016²² relata **evidências do aumento da renda de consumo, bem como redução da pobreza e extrema pobreza e da desigualdade de renda, principalmente quando são considerados os primeiros anos da sua implementação.** Há evidências que indicam que esses **impactos foram significativos para as mulheres, uma vez que a prioridade para o recebimento do benefício é delas.** Um dado que corrobora esta afirmação é a de que em uma avaliação de impacto²³ realizada **verificou-se um aumento das decisões tomadas por mulheres nos seus domicílios, o que pode implicar maior autonomia decisória, mas não necessariamente pode ser traduzido em maior equidade nas relações de gênero.**

TRANSFERÊNCIA DE RENDA ADICIONAL COM FOCO NA EDUCAÇÃO - PROGRAMA RENDA MELHOR JOVEM - RIO DE JANEIRO/BRASIL

Em 2011, beneficiários extremamente pobres do Bolsa Família passaram a receber também uma complementação financeira do Estado do Rio de Janeiro através do Programa Renda Melhor. Junto a isso, também foi implementada uma política adicional chamada Renda Melhor Jovem. O programa garante um incentivo financeiro na forma de poupança anual aos estudantes participantes do Renda Melhor como incentivo à sua permanência na escola e aumento da frequência e aprovação escolares. Evidências apontam que o programa contribuiu para diminuir as taxas de abandono escolar e reprovação e aumentar as taxas de aprovação. Nos primeiros 3 municípios em que o programa foi implementado **foi observado²⁴ um**

aumento mais rápido na aprovação escolar em relação aos municípios que não tinham o programa e, conseqüentemente, esses municípios tiveram um aumento da taxa de conclusão do ensino médio. Resultados preliminares também indicam uma **diminuição do gasto com cada aluno**, uma vez que a taxa de distorção idade-série diminuiu e a permanência do aluno na escola tende a se regularizar. Além disso, a necessidade de contratação de professores extras também diminuiu.

RENDA BÁSICA E USO DE MOEDA SOCIAL - PROGRAMA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA (RBC)/ MOEDA SOCIAL MUMBUCA - MARICÁ/RIO DE JANEIRO

Um município no Rio de Janeiro implementou um programa de renda básica com a utilização de uma moeda social própria como parte de uma política mais ampla de economia solidária. Os beneficiários do programa recebem um valor mensal de R\$130 pagos em Mumbucas, moeda social digital de circulação restrita ao município. Evidências²⁵ apontam que o programa possui uma **cobertura de 26% da população** e que o uso da moeda social pelos beneficiários em conjunto com as outras medidas contribuiu²⁶ a longo prazo para estimular o comércio local, manter **taxas de emprego com carteira assinada acima da média do Estado, além de proporcionar acesso facilitado a itens de necessidade básica.** Durante a pandemia, o valor do auxílio passou para R\$300 e o município **apresentou a segunda menor queda da taxa de empregos** em relação aos demais municípios do estado.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONAL COM FOCO NO AUMENTO DA APRENDIZAGEM - BONO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (BDH) / EQUADOR

Além de incidirem diretamente sobre a renda das famílias em situação de pobreza, os programas de transferência de renda podem desencadear benefícios em termos de capital humano. O BDH no Equador tem como um dos seus objetivos atuar no desenvolvimento cognitivo dos estudantes através do aumento das taxas de matrícula e da frequência escolar. Um estudo²⁷ realizado indica que **a taxa de matrícula aumentou em 10% no primeiro ano do programa, bem como foi registrado aumento na frequência escolar. Embora esses sejam os primeiros passos para melhorar o desempenho educacional, evidências podem sugerir que tais ganhos não se traduziram em maiores níveis de aprendizados** entre a população de 6 a 17 anos e que **impulsionar ganhos na aprendizagem pode exigir intervenções alternativas e adicionais em programas deste tipo.**

TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONAL - ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL (AUH) / ARGENTINA

O programa oferece um benefício financeiro mensal a cada filho menor de 18 anos ou com deficiência sem limite de idade cujos pais estejam desempregados ou exercendo atividade na economia informal. O benefício é condicionado à frequência escolar das crianças e ao atendimento periódico da mãe e dos filhos à controles no sistema de saúde. Estudos²⁸ apresentaram **impactos positivos do programa, tais como: melhora de quase 30% no rendimento médio das famílias mais pobres nos primeiros anos de implementação e redução significativa das taxas de pobreza no país.** No entanto, também **foram observadas deficiências, principalmente relacionadas à sua cobertura.** Estima-se que 12,6% do público-alvo não estava coberto pelo programa em 2016, o que sugere que **programas de transferência de renda produzem resultados mais significativos de acordo com o tamanho da sua cobertura.** Outra questão observada foi uma **sobrecarga de responsabilidades para as mulheres em funções de cuidado dentro das famílias beneficiadas,** uma vez que elas são priorizadas como responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades do programa.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONAL - PROGRAMA DE EDUCACION, SALUD Y ALIMENTATION (PROGRESA) / MÉXICO

Um artigo²⁹ avalia os efeitos do programa de transferências monetárias condicionais PROGRESA no México após 20 anos, apresentando resultados surpreendentes. As crianças das famílias participantes "(...) **alcançaram melhores resultados, tanto em nível quanto em desempenho educacionais e apresentaram uma probabilidade maior de trabalhar e ganhar um salário mais alto**" em comparação com as famílias do grupo de controle. Por exemplo, crianças que receberam o benefício entre os 13 e 18 anos, apresentaram **salários 7,7% a 9,4% maiores** ao ingressarem no mercado de trabalho.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ESTÍMULO AO EMPREENDEDORISMO - IN CARE OF THE PEOPLE (COPE) - NIGÉRIA

É um programa de transferência de renda mensal com objetivo de reduzir as taxas de pobreza e quebrar seu ciclo intergeracional em grupos com vulnerabilidades específicas, como domicílios com crianças em idade de frequentar a educação básica, que sejam encabeçados por mulheres, idosos, pessoas com deficiência física, portadores de fístula vesico-vaginal ou HIV/Aids³⁰. Diferente de alguns programas de transferência de renda, o COPE, além do benefício mensal, também acumula um valor por mês que é pago ao final de um ano. Espera-se que esse pagamento seja utilizado para a criação de algum micro empreendimento e, por isso, só é realizado após a conclusão de um treinamento em empreendedorismo. Em avaliação realizada³¹, dois dos **impactos relatados foram a melhoria no acesso aos alimentos e maior facilidade na aquisição de outros itens de necessidade básica**. Apesar disso, o estudo sugere que fatores como a **baixa cobertura do programa, o baixo valor do auxílio e a falta de adesão ao curso de empreendedorismo** precisam ser revistos.

PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE APOIO FINANCEIRO EM CONTEXTO DE AJUDA HUMANITÁRIA E ACESSO A ALIMENTOS / PAQUISTÃO

Diferentes modalidades de transferência de renda de curta duração são incorporadas em programas de ajuda humanitária com o objetivo de produzir melhoras nas condições de vida dessas populações. Um programa desenvolvido no Paquistão ofereceu um auxílio financeiro com foco na nutrição de mães e crianças através de depósitos em dinheiro e vouchers para aquisição de alimentos como alternativa à oferta do próprio alimento. Um estudo³² realizado **aponta para uma melhora do estado nutricional dos beneficiários, principalmente nas famílias mais pobres e com crianças menores**. Também foram observados um **maior crescimento em crianças de baixa estatura para a idade que tiveram acesso ao programa e uma redução da morbidade na região**. No entanto, tais resultados só se tornaram visíveis após 6 meses e 1 ano do início do programa.

- 1 BANERJEE, Abhijit e DUFLO, Esther. *Poor Economics*. New York, NY: PublicAffairs. 2012.
- 2 BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Texto Para Discussão N° 1227, IPEA, 2006.
- 3 BARBOSA, Rogério J.; DE SOUZA, Pedro HG Ferreira; SOARES, Sergei. *Distribuição de Renda nos Anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza*. IPEA, 2020.
- 4 Resolução CIT nº 7. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. 10 de setembro de 2009.
- 5 MATTOS, Enlison HC; MAIA, Simone; MARQUES, Flávio. Evidências da relação entre oferta de trabalho e programas de transferência de renda no Brasil: Bolsa Escola versus Renda Mínima. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 02, p. 237-279, Agosto/2010.
- 6 Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.
- 7 GERARD, François; NARITOMI, Joana; SILVA, Joana. *Cash Transfers and Formal Labor Markets: Evidence from Brazil*. CEPR Discussion Paper No. DP16286, Junho/2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3886759>.
- 8 Também podem ser incluídas famílias com renda maior, desde que a inscrição esteja ligada à inclusão em programas das três esferas do governo.
- 9 Para um detalhamento das atribuições de Conselhos Municipais de Assistência Social, bem como de sua importância, ver: <https://www.gesuas.com.br/blog/conselho-municipal-de-assistencia-social/>.
- 10 Na primeira fase do auxílio, em abril de 2020, o montante concedido era de R\$600,00 e R\$1200,00 para mães solo, posteriormente reduzidos para R\$300,00 e R\$600,00, respectivamente. Em 2021, após a interrupção do benefício, sua concessão foi retomada em abril com o valor médio de R\$250,00.
- 11 PAIVA, Luís Henrique et al. *A Reformulação Das Transferências De Renda No Brasil: Simulações E Desafios*. Texto Para Discussão (Publicação Preliminar), IPEA, 2021.
- 12 Barrientos, A., & Niño-Zarazúa, M. (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0*. University Library of Munich, Germany.
- 13 Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge University Press; Barrientos, A., & Niño-Zarazúa, M. (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0*. University Library of Munich, Germany.
- 14 Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge University Press
- 15 Soares, S. (2012). *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future* (Working Paper No. 89; p. 40). International Policy Centre for Inclusive Growth. <https://ipcig.org/pub/IPCWorking-Paper89.pdf>
- 16 Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina: Una Mirada Integral, Un Enfoque de Derechos*. UN. <https://doi.org/10.18356/5d03e50e-es>
- 17 Ministério da Cidadania, 2020
- 18 Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina: Una Mirada Integral, Un Enfoque de Derechos*. UN. <https://doi.org/10.18356/5d03e50e-es>
- 19 Soares, F. V. (2019). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas y los retos de la inclusión productiva y laboral: Aprendizajes relevantes para el programa POP a partir de la experiencia latinoamericana*. In G. Hernández Licona, T. P. de la De la Garza, J. Zamudio, & I. Yashine, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación* (Primeira edição). Consejo Nacional de Evaluación

ación de la Política de Desarrollo Social.

20 Nassif-Pires, Luiza; Cardoso, Luisa; Oliveira, Ana Luíza Matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. (Nota de Política Econômica nº 010). MADE/USP, 2021.

21 BARTHOLO, Letícia; PASSOS, Luana; FONTOURA, OLIVEIRA, Natália de. Bolsa Família, Autonomia Feminina e Equidade de Gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? IPEA, 2017.

22 Denes, G., Menezes-Filho, N., Komatsu, B. (2016) "Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros". Centro de Políticas Públicas, INSPER. Policy Paper, Nº 21 Agosto.

23 Bartholo, L., Passos, L., Fontoura, N. (2017). "Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: O que indicam as pesquisas nacionais?". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

24 Pereira, V. A. (2016). "From Early Childhood to High School: Three Essays on the Economics of Education". Tese (Doutorado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

25 Dektar, M., Freitas, F., Katz, P., Mendes, R. (2020) "Informações sobre políticas socioeconômicas de Maricá e sua avaliação". Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento - CEDE/UFF; Jain Family Institute. Nota Técnica 1.

26 Silva, J. L., Silva, R. C., Freitas, F., Waltenberg, F. (2020). "Resposta à crise da Covid-19 no município de Maricá: Análise preliminar comparativa com medidas tomadas no Brasil e no mundo". Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento - CEDE/UFF; Colégio Brasileiro de Altos Estudos/URFJ. Texto para discussão 154. Série: Economia e Política e Covid-19 Nº 4.

27 Ponce, J., Bedi, A. (2008). "The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador". IZA Discussion Paper Series N. 3658. Disponível em: <https://www.iza.org/publications/dp/3658/the-impact-of-a-cash-transfer-program-on-cognitive-achievement-the-bono-de-desarrollo-humano-of-ecuador>

28 United Nations Children's Fund (2018). "Universal Child Allowance (AUH). A contribution to the discussion on the role of conditionalities".

United Nations Children's Fund, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Consejo de Coordinación de Políticas Sociales (2017). "Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo."

29 Zhang, A., Imai, K. S. (2021) "Do Conditional Cash Transfers Improve Education and Labour Market Outcomes in the Future Generation?" The University of Manchester: Economics Discussion Paper Series EDP-2111. Disponível em: <https://socialprotection.org/discover/publications/do-conditional-cash-transfers-improve-education-and-labour-market-outcomes>

30 Hagen-Zanker, J. Holmes, R. (2012) "Social protection in Nigeria synthesis report". England: Overseas Development Institute. Disponível em: <https://odi.org/en/publications/social-protection-in-nigeria-synthesis-report/>

31 Akinola, O. (2014). "Graduation and Social Protection in Nigeria: A Critical Analysis of the COPE CCT Programme". Institute for Development Studies: International Conference: Graduation and Social Protection, Kigali, Rwanda.

32 Fenn B, Colbourn T, Dolan C, Pietzsch S, Sangrasi M, Shoham J (2017). "Impact evaluation of different cash-based intervention modalities on child and maternal nutritional status in Sindh Province, Pakistan, at 6 mo and at 1 y: A cluster randomised controlled trial". PLoS Med 14(5): e1002305.