

Maria Clara Gabriel de Oliveira

# Transferências de rendimento em debate no Brasil e em Moçambique

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, sob orientação da Professora Doutora Teresa Almeida Cravo, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Setembro 2012



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## Abstract

In the Southern countries, cash transfer programs are becoming an increasingly important instrument in the fight against poverty and hunger and in emergency contexts. The growing number of countries adopting this kind of policies, in spite of the differences in context, is a clear indicator of its importance.

The aim of this dissertation is to critically analyze the main trends of cash transfers in the South, through the study of the motivations behind the inclusion on the agenda, the identification of different designs and the evaluation of the implementation of these policies in different contexts. We argue that although the contexts, the design, the way of implementing the policies and the actors that intervene in the public policy cycle are different, it is still possible to identify common issues in what relates to cash transfers.

The analysis of two case-studies – Brazil (special attention will be given to *Bolsa Família*) and Mozambique (*Programa de Subsídio de Alimentos*) – will enable us to identify both the common issues and the differences between these programmes, as well as drawing conclusions about cash transfers programs in general.

**Key-words:** Poverty, cash transfers, Brazil, *Bolsa Família*, Mozambique, *Programa de Subsídio de Alimentos*.

## Resumo e palavras-chave

As transferências de rendimento são um instrumento cada vez mais importante na luta contra a pobreza e contra a fome e na resposta a emergências nos países do Sul. Esta importância reflete-se no número cada vez maior de países que adotam este tipo de políticas, todos eles com contextos muito diferentes uns dos outros.

Este trabalho procura analisar criticamente as principais tendências em torno das transferências de rendimento no Sul, explorando as motivações para a sua inclusão na agenda, identificando os diferentes desenhos e avaliando a implementação deste tipo de políticas em contextos diferenciados. A tese argumenta que embora os contextos dos países sejam diferenciados, o desenho das políticas e a forma de implementação ocorram de formas diferentes e os atores que intervêm ao longo do ciclo da política pública não sejam exactamente os mesmos, é possível a identificação de pontos comuns no que respeita às políticas de transferência de rendimento.

Através da análise de dois estudos de caso – Brasil (ênfase no Programa Bolsa Família) e Moçambique (Programa de Subsídio de Alimentos) – identificaremos os pontos em comum e os pontos divergentes entre dois programas e retiraremos lições sobre as transferências de rendimento em geral.

**Palavras-chave:** Pobreza, políticas de transferência de rendimento, Brasil, Bolsa Família, Moçambique, Programa de Subsídio de Alimentos.

## Agradecimentos

São várias as pessoas que me acompanharam neste período e a quem tenho que agradecer.

Aos meus pais e à minha irmã Teresa por me terem apoiado incondicionalmente e incentivado a continuar sempre. Sem eles, este trabalho não seria possível.

Aos professores de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e aos professores do IEP de Bordéus que contribuíram para a minha formação. À Professora Teresa Cravo, por me ter guiado ao longo deste difícil percurso, por todos os conselhos e por me ter encorajado e animado sempre.

Ao Centro de Estudos da Metrópole, que me acolheu de braços abertos, e a todos os seus membros. Ao Professor Eduardo Marques, pela simpatia com que me recebeu e por todo o apoio que me deu desde que cheguei a São Paulo.

Aos meus amigos António Leitão, Carlinda Lopes, Alain Lantoine, Patrick Silva e Paulo Loyola, agradeço as conversas intermináveis, a paciência infinita e todo o apoio e carinho.

Ao Thiago, por estar sempre ao meu lado.

## Conteúdo

Abstract .....	ii
Resumo e palavras-chave .....	iii
Agradecimentos .....	iv
Lista de acrónimos .....	vii
Lista de anexos .....	ix
Introdução .....	2
Capítulo 1. A pobreza aos olhos das comunidades epistémicas .....	10
1.1 Visões sobre a pobreza .....	11
1.1.1 A evolução do conceito de pobreza .....	11
1.1.2 Pobreza como privação de capacidades .....	15
1.1.3 Resumo .....	20
1.2 Comunidades epistémicas e transferência de políticas públicas .....	20
1.2.1 Transferência de políticas públicas .....	21
1.2.2 Comunidades epistémicas .....	27
1.2.3 Resumo .....	33
Capítulo 2. Transferências de rendimento .....	35
2.1 Transferências de rendimento universais .....	41
2.1.1 O caso do Alasca .....	44
2.2 Transferências incondicionais de rendimento .....	47
2.2.1 O caso sul-africano: Pensão para idosos e Bolsa de Apoio à Criança .....	49
2.3 Transferências condicionadas de rendimento .....	55
2.3.1 O caso mexicano: Progres/Oportunidades .....	66
2.3.2 Resumo .....	76
2.4 Resumo do capítulo .....	78
Capítulo 3. O caso brasileiro .....	80
3.1 Sobre a pobreza no Brasil .....	81
3.2 Breve história das políticas sociais e dos programas de transferência de rendimento no Brasil .....	84
3.3 Bolsa Família: desenho, impactos e debate .....	90
3.4 Resumo do capítulo .....	99
Capítulo 4. O caso moçambicano .....	101
4.1 Sobre a pobreza em Moçambique .....	102
4.2 Experiências de transferência de rendimento em Moçambique .....	112
4.2.1 Programa de Reabilitação dos Antigos Soldados .....	113
4.2.2 Transferência de rendimento na sequência das cheias de 2000 .....	115
4.2.3 Programa de Subsídio de Alimentos .....	116

4.3 Debate atual em Moçambique .....	123
4.4 Resumo do capítulo .....	129
Conclusão .....	130
Anexos.....	136
i.    Mapa dos PTCR em 1997 e em 2008 .....	136
ii.   Lista das políticas de transferência condicionadas de rendimento .....	137
iii.  Quadros dos valores das transferências realizadas pelo Programa Bolsa Família.....	139
a.   Tabela de valores dos benefícios. Valores em vigor a partir de Abril de 2011. ....	139
b.   Famílias com renda mensal de até 70 reais <i>per capita</i> . Valores em vigor a partir de Abril de 2011. ....	141
c.   Famílias com renda familiar mensal de 70 reais a 140 reais <i>per capita</i> . Valores em vigor a partir de Abril de 2011. ....	142
iv.   Mapas da concentração dos votos em Lula – segundo turno das eleições de 2006 – Brasil .....	143
v.    Valores transferidos pelo PSA para o beneficiário consoante o número de dependentes.....	144
Bibliografia .....	145
Entrevistas .....	156
Páginas Internet.....	157

## Lista de acrónimos

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

DFID – *Department for International Development* (Departamento para o Desenvolvimento Internacional)

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAPVU – Gabinete de Apoio à População Vulnerável

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INAS – Instituto Nacional de Ação Social

IPC – Índice de Pobreza Humana

IPC – International Poverty Centre

MMAS – Ministério da Mulher e da Ação Social

MPI – Multidimensional Poverty Index

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PARPA – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSA – Programa de Subsídio de Alimentos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partidos dos Trabalhadores

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## Lista de anexos

- i. Mapa dos PTCR em 1997 e em 2008
- ii. Sumário das políticas de transferência de rendimento
- iii. Quadros valores das transferências realizadas no Brasil (valores do governo Lula e valores a partir de Outubro de 2011)
  - a. Tabela de valores dos benefícios. Valores em vigor a partir de Abril de 2011.
  - b. Famílias com renda mensal de até 70 reais *per capita*. Valores em vigor a partir de Abril de 2011.
  - c. Famílias com renda familiar mensal de 70 reais a 140 reais *per capita*. Valores em vigor a partir de Abril de 2011.
- iv. Mapas da concentração dos votos em Lula – segundo turno das eleições de 2006 – Brasil
- v. Valores transferidos pelo PSA para o beneficiário consoante o número de dependentes.

“Human development, as an approach, is concerned with what I take to be the basic development idea: namely, advancing the richness of human life...”

Amartya Sen

## Introdução

Uma onda de programas de transferência de rendimento como estratégia de combate à pobreza parece estender-se, nos últimos anos, por diversos países do Sul.<sup>1</sup> É de notar que, apesar de pertencerem ao mesmo modelo de políticas, as transferências de rendimento são diferentes de país para país, adaptando-se ao contexto local, isto é, às especificidades económicas, sociais e políticas, não sendo, portanto, algo uniformizado.

Este trabalho procura analisar em que consistem as políticas de transferência de rendimento e quais são as características deste tipo de programas no Sul. Para podermos entender como surge este tipo de política, é necessário compreendermos primeiro a que problema ela procura responder. Existem dois motivos principais para recorrer às transferências de rendimento: alívio imediato da pobreza e da fome e resposta a situações de emergência. Nesta dissertação vamos focar-nos na utilização de transferências de rendimento como instrumento de combate à pobreza. Assim sendo, traçaremos a evolução do conceito de pobreza, dando especial atenção às últimas tendências relativamente a essa questão, pois a compreensão do problema – pobreza – revela-se crucial para que possamos entender as soluções – transferências de rendimento.

---

<sup>1</sup> A divisão entre Norte e Sul não é objeto de consenso. O termo Sul foi utilizado pela primeira vez em 1964, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento., para fazer referência ao Grupo dos 77, isto é, ao conjunto de países em desenvolvimento que se uniu com o intuito de melhor representar os seus interesses, que eram em grande parte opostos aos dos países desenvolvidos. A expressão Norte/Sul ganhou força a partir do fim da Guerra Fria e refere-se desde então a uma separação entre países ricos e desenvolvidos (Norte) e países mais pobres e menos desenvolvidos (Sul). Note-se que a divisão Norte/Sul não significa que todos os países com baixos rendimentos se encontrem no hemisfério sul e que todos os países desenvolvidos se encontrem no hemisfério norte. Existem países desenvolvidos a Sul do Equador, tais como a Austrália e a Nova Zelândia. Existem também vários países em desenvolvimento e com baixos rendimentos no hemisfério norte, tais como a Mongólia e todos aqueles que se encontram na região da América Central.

Quando procuramos resolver um problema, tendemos a observar o que se passa noutros locais com problemas semelhantes e dessa observação podemos, por vezes, retirar lições para aplicar ao nosso contexto. Mais ainda, da observação dos efeitos das medidas tomadas noutros lugares, podemos tentar prever o que aconteceria se aplicássemos algo semelhante no nosso contexto. Assim se passa com as transferências de rendimento.

Nos países do Sul é frequente encontrarmos níveis elevados de pobreza, pelo que é necessário tomar medidas para resolver esta preocupante questão. Alguns países, como o México e o Brasil, começaram, na década de 90, a implementar programas de transferência de rendimento que visavam lidar com o problema da pobreza. Da observação destas políticas por parte de governos estrangeiros, académicos, agências doadoras, instituições financeiras internacionais, organizações internacionais e regionais e outros atores envolvidos no processo de decisão, sai a inspiração para a criação de políticas similares a adotar noutros contextos e que se destinam ao mesmo problema ou à resolução de questões muito próximas e interligadas com a questão da pobreza (fome e situações de emergência). As evidências de efeitos maioritariamente positivos (alívio imediato da pobreza, construção de capital humano, entre outros) vêm reforçar a procura destas soluções.

Há, porém, divergências relativamente à forma que devem assumir. Existem dois grandes debates entre os apoiantes deste tipo de políticas: um que opõe políticas universais a políticas focalizadas e outro que opõe transferências condicionadas a transferências não condicionadas. Estes debates conduzem a diferentes versões de

políticas de rendimento, isto é, à existência de programas com diferentes desenhos e modos de implementação. Apesar destas políticas pertencerem à mesma categoria, existem, então, diferenças gritantes de programa para programa. Estes variam consoante o contexto local, as visões por detrás da sua adoção, o seu desenho e a forma como é aplicado. O nosso objetivo é entender como programas do mesmo tipo podem ter aplicações e resultados diferentes. Para efeitos de melhor compreensão das tendências locais deste tipo de política apresentamos dois estudos de caso – Brasil e Moçambique.

As perguntas a que nos propomos responder neste trabalho são as seguintes. **O que têm em comum e em que diferem os programas do Brasil e de Moçambique? Que lições podemos retirar dos seus programas de transferência de rendimento?**

A opção por estes dois estudos de caso explica-se pelo facto de os dois países terem programas de transferência de rendimento, apesar dos contextos, vontades e capacidades serem totalmente diferenciadas. Estas diferenças são observáveis nos contextos em que se inserem os programas de transferências de rendimento, nos desenhos que os programas assumem, nas formas como são implementados e nos resultados que decorrem dessa implementação (embora também possa haver alguns pontos em comum). Essas diferenças são precisamente o que torna a análise dos dois casos interessante. Ao longo deste trabalho estudaremos os principais debates em torno da pobreza e das transferências de rendimento e colocaremos esses mesmos debates no contexto brasileiro e moçambicano. Analisaremos a situação de pobreza em cada um dos países, as motivações para implementação do programa, o seu desenho, a forma como se procede à sua implementação, os impactos desde já observáveis e os desafios

futuros, comparando e contrastando o caso brasileiro e o caso moçambicano. A comparação entre os dois casos é relevante, pois permitir-nos-á compreender quais são as questões que podemos associar às características locais e quais são aquelas que são comuns aos programas de transferência de rendimento em geral, ultrapassando as especificidades do contexto.

Este estudo baseia-se principalmente em informações recolhidas em artigos e livros científicos. Foram também utilizadas fontes oficiais, tais como documentos oficiais criados por governos e organizações internacionais, além de informações provenientes das páginas oficiais desses mesmos agentes. A autora recorreu ainda à realização de duas entrevistas (uma presencial e outra via telefone) que lhe permitiram recolher informação importante relativamente ao caso moçambicano. A literatura sobre pobreza é abundante e existem inúmeros trabalhos teóricos sobre programas de transferências de rendimento, bem como interessantes estudos de caso. Em relação ao caso brasileiro, existe uma rica literatura sobre pobreza, estratégias de combate à pobreza e, especialmente, sobre o Programa Bolsa Família. O acesso a essa informação foi facilitado pela estadia da autora no Brasil. As fontes sobre o Brasil são essencialmente documentos oficiais e informações recolhidas nas páginas Internet oficiais do governo, bem como artigos científicos sobre o tema. Contudo, a recolha dos dados para o estudo de alguns dos temas tratados foi, por vezes, ligeiramente mais difícil. A literatura sobre comunidades epistémicas ainda não é muito vasta, havendo alguns estudos empíricos disponíveis, mas pouco material puramente teórico sobre o assunto. O acesso a dados referentes ao caso moçambicano, em particular no que respeita aos programas de transferência de rendimento, revelou-se mais difícil do que o acesso a dados sobre o caso brasileiro, pois a informação disponível é

consideravelmente menor. As informações sobre este estudo de caso provêm essencialmente de artigos científicos editados por agências ou organizações internacionais.

O trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. As comunidades epistémicas definem um problema e apresentam soluções para o mesmo. A forma como elas entendem o problema em questão vai condicionar o tipo de soluções que apresentam e, conseqüentemente, o tipo de opções que são feitas pelos decisores que se basearam na opinião e nas sugestões dos membros da comunidade. O problema identificado pela comunidade epistémica é a questão da pobreza. Considerando que a interpretação que as comunidades epistémicas fazem da pobreza vai influenciar a solução apresentada, parece-nos importante entendê-la, pelo que lhe dedicamos parte do primeiro capítulo. Num primeiro momento traçaremos a evolução do conceito com enfoque no rendimento e, num segundo momento, analisaremos com mais detalhe a abordagem da pobreza como ausência de capacidades proposta nos trabalhos de Amartya Sen (2005, 2009), que parece ser a mais em voga no momento e também aquela que justifica a opção pelo tipo de solução que pretendemos tratar – programas de transferência de rendimento. Lembramos, contudo, que este é um conceito difícil de apreender e que existem múltiplas definições do que é pobreza. Nesse mesmo capítulo analisaremos, em seguida, o que é *policy-learning* e veremos em que consistem as comunidades epistémicas. Esta análise é necessária para compreendermos quem está por trás do debate sobre transferências de rendimento e em que parâmetros este se enquadra, como já vimos acima.

Acreditamos que as comunidades epistêmicas são fracionadas, isto é, podem existir várias opiniões dentro delas. Queremos com isto dizer que, embora as comunidades epistêmicas se caracterizem por terem crenças comuns (Haas, 1992:3), como veremos mais adiante, é possível que dentro delas se formem opiniões divergentes quanto às soluções a aplicar para um determinado problema (Rose, 1991:16). Existe uma comunidade epistêmica que lida com a questão da pobreza, mas são várias as soluções propostas para a minimização deste problema. Interessa-nos aqui única e exclusivamente a solução das transferências de rendimento, à qual dedicamos o capítulo três. Não caberia aqui abordar outro tipo de soluções apresentadas pela comunidade epistêmica, mas o fato de não serem mencionadas não quer dizer que não existam. Defendemos que existem outras divisões dentro desta fração da comunidade epistêmica: entre os que apoiam as transferências de rendimento, há os que defendem a sua aplicação de forma universal e os que defendem a sua focalização. Mais ainda, entre os que defendem que estas sejam focalizadas nos grupos mais vulneráveis e mais necessitados da população, podemos distinguir dois novos grupos: os que defendem que estas sejam aplicadas de forma incondicional e os que acreditam que as transferências só devem ocorrer mediante o cumprimento de condições pré-estabelecidas por parte dos beneficiários. Para dar conta destes três tipos de transferência de rendimento, o capítulo está subdividido em três partes. Na primeira delas mostraremos em que consiste uma transferência rendimento universal e apresentaremos o caso do Alasca. Seria mais adequado apresentar um estudo de caso referente a um país do Sul, mas não é do nosso conhecimento a existência de nenhum programa deste tipo nesse contexto, embora já tenha sido sugerida essa possibilidade (projetos de lei de Suplicy no Brasil). Não entraremos em muitos detalhes relativamente a esta concepção das transferências de rendimento, pois apenas uma parte muito pequena da comunidade epistêmica a apoia e

também por não haver qualquer experiência deste tipo no Sul. Em seguida, explicaremos o que é uma transferência focalizada não condicionada de rendimento e tomaremos para análise o caso da Pensão para os Idosos e a Pensão para Crianças da África do Sul. Optamos por este estudo de caso por ser um programa bem consolidado e com grande abrangência. Por último, mostraremos em que consistem as transferências condicionadas de rendimento e aprofundaremos o caso do Progres/Oportunidades (México), primeiro programa de transferência condicionada de rendimento a ser implementado a nível nacional e um dos maiores e mais bem-sucedidos do mundo.

A terceira seção será dedicada ao estudo do caso brasileiro. Analisar-se-á primeiramente a situação da pobreza no país, passando-se depois para a trajetória da assistência social e dos programas de transferência de rendimento no período pós-redemocratização. Por último, veremos o desenho, a implementação e os impactos do Programa Bolsa Família, bem como os debates em torno deste. A análise mais detalhada deste programa em detrimento de qualquer outro programa brasileiro de transferência de rendimento justifica-se pelo fato de este ser o maior programa de transferência condicionada de rendimento do mundo no que respeita ao número de famílias beneficiadas e por ter sido considerado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) um exemplo de como uma política de luta contra a pobreza deve ser desenhada e implementada.

No último capítulo abordaremos o caso moçambicano. Em primeiro lugar veremos em que situação se encontra Moçambique no que respeita à pobreza. Depois mostraremos quais têm sido as estratégias de combate à pobreza desenvolvidas

recentemente e analisaremos brevemente experiências de transferência de rendimento, dando destaque à análise do Programa de Subsídio de Alimentos. A última parte será dedicada à análise do atual debate em torno das transferências de rendimento em Moçambique.

## Capítulo 1. A pobreza aos olhos das comunidades epistémicas

Dedicar uma parte à análise da pobreza parece-nos importante, pois para podermos compreender as transferências de rendimento, interessa-nos entender a que tipo de problema estas vêm responder.<sup>2</sup> As comunidades epistémicas definem-se em torno de um certo entendimento das coisas, pelo que ao dar conselhos, elas transmitem a sua visão da realidade. A forma como as comunidades epistémicas compreendem um problema influencia o tipo de soluções que elas identificam para o resolver. As políticas públicas são, no caso de haver uma intervenção por parte das comunidades epistémicas, desenhadas em função de propostas apresentada por elas, propostas estas que são, por sua vez, altamente marcadas pela forma como as elas interpretam a realidade. Assim sendo, é importante perceber qual é o entendimento que estas têm da pobreza e em que ponto se encontra o debate em torno deste fenómeno.

Num segundo momento, veremos em que consistem as comunidades epistémicas e como se desenrola o processo de transferência de políticas públicas. Estes dois subcapítulos justificam-se pelo fato de acreditarmos que as comunidades epistémicas contribuem para a circulação de ideias sobre transferências de políticas públicas, pelo que são um ator importante do debate.

---

<sup>2</sup> Abordamos aqui o tema da pobreza mas, em alguns contextos, as transferências de rendimento servem para fazer face à fome e para ajudar a resolver emergências.

## 1.1 Visões sobre a pobreza

O conceito de pobreza tem sofrido muitas alterações ao longo dos tempos, não havendo ainda um consenso sobre a sua definição. As políticas para enfrentar a pobreza são desenhadas e implementadas em função daquele que é o paradigma em vigor naquele momento.

Nesta parte do capítulo veremos, em primeiro lugar, como se desenrola o debate em torno da definição do conceito de pobreza. Daremos especial enfoque à abordagem da pobreza como ausência de capacidades, proposta por Amartya Sen (2005, 2009), pois ela tem norteado as organizações internacionais e alguns governos na constituição de estratégias de combate à pobreza.

### 1.1.1 A evolução do conceito de pobreza

Nas últimas décadas, o tema da pobreza tem suscitado cada vez mais interesse entre os académicos (Jenkins e Micklewright, 2007:1). Existe um debate aceso em torno da definição do conceito. Este está em constante modificação e a sua definição faz-se consoante os valores pelos quais se rege o indivíduo que procura entender o fenómeno da pobreza (Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2010:202). Com efeito, dezenas foram as definições da pobreza propostas, mas até agora não existe um consenso quanto ao conceito. As alterações na forma como vemos a pobreza são fruto de várias mudanças que se operaram ao longo dos anos: mudanças nos modos de distribuição dos rendimentos, no contexto político e nas políticas adotadas, evolução dos indicadores utilizados para medir a pobreza, maior disponibilidade de dados e

aumento da qualidade destes, entre outros (Jenkins e Micklewright, 2007:1-20). Veremos abaixo a evolução do conceito ao longo do tempo.

Charles Booth e Seebohm Rowntree são considerados os pais da investigação moderna sobre o conceito de pobreza. As suas pesquisas datam do fim do século XIX e do começo do século XX. Nesta época, a pobreza era vista a partir de uma perspectiva absoluta, isto é, correspondia à falta de recursos para fazer face às necessidades físicas (Lister, 2004:20-21). De acordo com esta visão, pobres são aqueles “cujos rendimentos são insuficientes para obter as necessidades mínimas para manter apenas a eficiência física”<sup>3</sup> (Rowntree, 1997:86-87). Note-se que nesta abordagem as necessidades físicas estão restringidas à alimentação. Com efeito, a nutrição é um elemento chave nesta perspectiva. Considera-se, então, que “uma família é pobre se ela não consegue financiar a sua alimentação”<sup>4</sup> (Joseph e Sumption *apud* Lister, 2004:21).

Para distinguir pobres de não pobres, os apoiantes desta abordagem traçaram uma linha, a chamada linha de pobreza, e determinaram que todos aqueles que se encontrassem abaixo dela eram pobres.<sup>5</sup> Essa linha era traçada com base no preço que custava um cabaz que permitisse satisfazer as necessidades nutricionais mínimas para

---

<sup>3</sup> Pobres são aqueles “whose total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency” (Rowntree, 1997:86-87) – tradução livre do autor.

<sup>4</sup> “A family is poor if it cannot afford to eat” (Joseph e Sumption *apud* Lister, 2004:21) – tradução livre do autor.

<sup>5</sup> Linha de pobreza é “o patamar , em termos de rendimento ou de riqueza, abaixo do qual as pessoas podem ser consideradas ‘pobres’” (Spicker *et al.*, 2009:182 – tradução livre do autor). Existe uma discussão em torno da utilidade da linha de pobreza enquanto indicador. Mesmo quando esta é vista como um indicador a ter em consideração, não existe um acordo quanto à forma como esta deve ser calculada, sendo frequentemente utilizado apenas o critério do rendimento, por uma questão de mais fácil operacionalização (Spicker *et al.*, 2009:182). No relatório de 2000/2001 o Banco Mundial define a linha da pobreza em 1 dólar/dia, mas este valor é frequentemente considerado desadequado.

manter o funcionamento do organismo, o que é controverso (Townsend, 1962:215-218). De acordo com Townsend (1962:218-219), a pobreza vista por este prisma era muito limitada, pois além de ter apenas em conta o montante necessário para sobreviver, ela desconsiderava, com vista a facilitar a instrumentalização do indicador, o fato de os indivíduos terem necessidades energéticas diferentes. "Necessidades nutricionais dependem de onde as pessoas habitam e do que elas fazem" (Atkinson apud Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2011:202) e o tipo de alimentos consumidos varia de acordo com a cultura e com o que está disponível naquele lugar e naquela altura específica, tornando a tarefa de definir o que deve constar num cabaz de alimentos básicos extremamente difícil.

Nas décadas 60/70, a pobreza deixou de ser vista como algo estritamente ligado à sobrevivência, para passar a ser vista pelo prisma das necessidades básicas. É este o tipo de análise da pobreza que predomina nos anos 70 e que vai ser adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Mundial durante a Presidência de Robert McNamara (Crespo e Gurovitz, 2002:4). A pobreza passa a ser encarada não só como a ausência de rendimento capaz de garantir a satisfação das necessidades nutricionais, para passar a englobar novas necessidades, tais como acesso à saúde e à educação, acesso a saneamento básico e a água potável, entre outras (Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2102:203; Crespo e Gurovitz, 2002:4-5). Mais concretamente, esta nova dimensão da pobreza é percebida inicialmente por Townsend (1979), que passa a definir pobreza como limitações no acesso a bens e serviços, além de disponibilidade limitada de rendimento (Jenkins e Micklewright, 2007:7). Esta mudança na forma de conceber a pobreza, motivada pela insatisfação perante a incapacidade das visões precedentes de captarem o fenómeno complexo que é a

pobreza (idem:7), constituiu um marco, na medida em que deixamos de ter uma visão estritamente económica da pobreza, para passar a ter uma visão multidimensional (Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2010:203-204).

Os anos 80 são marcados pelo debate entre defensores da perspectiva da pobreza absoluta e pelos apoiantes do novo conceito de pobreza relativa. A noção de pobreza muda. Para que se possa dizer se um indivíduo se encontra ou não em situação de pobreza, passa a ser necessário inseri-lo num contexto específico e, ao compará-lo com outros indivíduos que estejam no mesmo contexto, observar que existe pelo menos um elemento que é considerado importante nesse contexto de que o indivíduo não dispõe ou do qual dispõe em menor quantidade do que os outros indivíduos (Crespo e Gurovitz, 2002:3-4).

“Os indivíduos e as famílias cujos recursos, ao longo do tempo, são francamente mais baixos que os recursos de que dispõem em média os indivíduos ou famílias da comunidade em que vivem, quer essa comunidade seja local, nacional ou internacional, são pobres”<sup>6</sup> (Townsend, 1962:225).

Os indivíduos são, então, considerados pobres quando

“lhes faltam os recursos para obter o tipo de dieta, participar nas atividades, ter as condições de vida e facilidades que são costume ou que são, pelo menos,

---

<sup>6</sup> “... Individuals and families whose resources commanded by the average individual or family in the community in which they live, whether that community is a local, national or international one, are in poverty” (Townsend, 1962:225) – tradução livre do autor.

fortemente apoiadas e aprovadas pela sociedade a que pertencem. Os seus recursos são tão mais baixos do que os daqueles de que um indivíduo ou família média dispõem que eles são, de facto, excluídos dos padrões de vida normais e das atividades”<sup>7</sup> (Townsend, 1979:31).

A pobreza deixa de ser algo que pode ser visto de forma isolada e abstrata para passar a ser algo que apenas tem sentido em relação a uma certa cultura num dado momento. Assim, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (Rocha, 2003:10).

Mais tarde, assistimos ao debate entre Townsend (1985), que continua a defender que a pobreza deve ser analisada do ponto de vista da relatividade, e Amartya Sen (1983), que avança a ideia de pobreza como inadequação de capacidades. Os trabalhos de Sen e os conceitos por ele propostos levam a que se opere uma mudança de paradigma (Lister, 2004:15).

### **1.1.2 Pobreza como privação de capacidades**

Na abordagem proposta por Sen, “a pobreza deve ser vista como privação das capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de rendimento” (Sen, 2010:120). Trata-se de uma mudança de paradigma pois a pobreza deixa de estar

---

<sup>7</sup> “... they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and the amenities which are customary, or are at least widely encouraged and approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns and activities” (Townsend, 1979:31) – tradução livre do autor.

associada a fatores única e exclusivamente económicos, para passar a estar ligada a um leque de possibilidades ilimitado (Lister, 2004:15).

Para podermos compreender o que significa pobreza como privação de capacidades, é necessário entender primeiro o que são essas capacidades. Capacidades são “combinações de funcionamentos”, que são, por sua vez, aquilo que a pessoa pode efetivamente fazer (Crespo e Gurovitz, 2002:5). Por outras palavras, as capacidades são o leque ilimitado de escolhas que se apresenta a cada indivíduo e os funcionamentos correspondem àquilo que cada pessoa consegue de facto realizar (Lister, 2004:16).

A pobreza consiste “na inadequação de certas capacidades para a obtenção de um certo nível de vida minimamente aceitável”<sup>8</sup> (Sen, 1995:109), isto é, o indivíduo que deveria hipoteticamente poder fazer uma escolha de entre um conjunto ilimitado de possibilidades, vê as suas opções restringidas. O acento passa a ser posto na liberdade (ou ausência dela) de escolhas que o indivíduo tem.

Apesar do rendimento perder importância relativamente às perspetivas anteriores, ele não deixa de ser um elemento a tomar em consideração. De facto, Sen distingue pobreza de renda de pobreza como inadequação das capacidades, mas argumenta que os dois tipos de pobreza estão fortemente ligados, dado que “o rendimento baixo é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de rendimento pode ser a razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa”

---

<sup>8</sup> “The failure of basic capabilities to reach certain minimally acceptable levels” (Sen, 1995:109) – tradução livre do autor.

(Sen, 2008:120). Sen (2008:120-149) ressalta que é preciso ter em conta que a relação rendimento/privação de capacidades varia de indivíduo para indivíduo, consoante a sua idade, sexo, papel social, localização geográfica, entre outros.

Desde 1993, o Banco Mundial conduz Avaliações Participantes sobre a Pobreza. Estas têm o objetivo de perceber aquilo que os pobres entendem por pobreza e são importantes pois permitem formular estratégias de combate à pobreza que vão ao encontro dos problemas que são identificados pelos indivíduos que vivenciam essa situação e que seriam, de acordo com alguns autores, mais adequadas e mais sustentáveis do que as estratégias que não têm a opinião dos pobres em consideração e que partem apenas de elementos identificados por pesquisadores da área (Crespo e Gurovitz, 2002:8-11).

Do tratamento de várias destas Avaliações, surge uma nova definição de pobreza, apresentada por Deepa Narayan (2000) no livro *Voices of the Poor*, que é na verdade uma expansão do conceito proposto por Sen. Com efeito, parte-se do mesmo princípio de pobreza como ausência ou inadequação de capacidades, só que as causas limitadoras das oportunidades e que conduzem a uma situação de pobreza, são identificadas pelos pobres (Crespo e Gurovitz, 2002:8). Aparece, então, uma nova definição:

“Pobreza é ter fome, é ter falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego, é temer o futuro, é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder seu filho para uma doença trazida pela

água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e liberdade” (Crespo e Gurovitz, 2002:11).

As abordagens propostas por Sen e por Narayan são extremamente relevantes para o nosso estudo, pois são elas que se encontram atualmente no centro do debate sobre a pobreza e porque foram adotadas por instituições tal como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As noções de pobreza aqui identificadas correspondem à visão atual da pobreza de uma parte importante da comunidade epistémica que trata a questão e vão, por isso, influenciar fortemente as informações e conselhos que estas podem dar. É no seguimento da apresentação destas novas perspetivas que surgem os programas de transferência condicionada de rendimento, política pública que, como veremos seguidamente, alia uma resposta à pobreza enquanto ausência de recursos monetários a uma resposta à pobreza enquanto inadequação das capacidades.

No sentido de apoiar a ideia de Sen, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lança, com apoio deste, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é mencionado pela primeira vez em 1990 no Relatório de Desenvolvimento Mundial (PNUD, 1990:1). Este índice visa captar o desenvolvimento humano, isto é, “o processo de aumento do leque de possibilidades oferecidas ao indivíduo: viver mais tempo e com saúde, ser instruído e ter recursos que lhe permitam ter um nível de vida conveniente”<sup>9</sup> (PNUD, 1990:1). Para tal, o IDH

---

<sup>9</sup> “(...) c’est le processus qui élargit l’éventail des possibilités offertes aux individus: vivre longtemps et en bonne santé, être instruit et disposer de ressources permettant un niveau de vie convenable ...” (PNUD, 1990:1) – tradução livre do autor.

“tem em conta a esperança de vida, o nível de alfabetização e de recursos” (idem:1).<sup>10</sup>

Este índice é difícil de ser construído, mas a sua utilização, nomeadamente por organizações internacionais, é cada vez mais recorrente (Almeida Cravo, 2012:17-18).

Uma das vantagens que apresenta é o fato de permitir comparar as unidades de medida (países, regiões, entre outras) não só no tempo, como também no espaço (idem:17), o que possibilita uma compreensão da forma como evolui a unidade de análise que temos em conta, bem como o entendimento de como se posiciona em relação a outras unidades de análise

Em 1997, Índice da Pobreza Humana (IPC) é pela primeira vez mencionado no Relatório de Desenvolvimento Humano desse ano. Este novo índice adequa-se à visão da pobreza enquanto ausência de capacidades, pois tenta medi-la através da análise de vários elementos: percentagem de população que morre antes dos 40 anos (ou antes dos 60, no caso de ser um país com níveis avançados de desenvolvimento humano), percentagem de adultos analfabetos, percentagem de indivíduos com acesso a água potável, percentagem de indivíduos com acesso a cuidados de saúde e percentagem de crianças com menos de 5 anos que apresentam problemas de desnutrição (Spicker *et al.*, 2009:166). Tal como o índice acima mencionado, o IPC permite-nos fazer comparações no espaço e no tempo (Almeida Cravo, 2012:22). De acordo com Spicker *et al.* (2009:166), há vários elementos que seria importante avaliar e que não entram nesta classificação, tais como a liberdade política, por exemplo.

Atualmente, as instituições internacionais baseiam-se neste tipo de abordagens e recorrem a índices que permitem avaliar as várias formas de manifestação da pobreza.

---

<sup>10</sup> “ (...)tient compte de l'espérance de vie, du niveau d'alphabétisation et de ressources ...” (PNUD, 1990:1) – tradução livre do autor.

### 1.1.3 Resumo

Como vimos, não existe uma definição única do conceito de pobreza, mas sim várias. Não obstante, é possível distinguir entre duas correntes de pensamento relativamente à pobreza: os que a definem única e exclusivamente em termos de rendimento e os que a concebem enquanto multidimensional.

As duas dimensões revelam-se importantes para a análise das transferências de rendimento. Estas políticas permitem uma elevação do rendimento familiar imediata, o que constitui uma alavanca para a saída das famílias da situação de pobreza, respondendo, desta forma, à pobreza como ausência ou insuficiência de rendimento. As políticas de transferência condicionada de rendimento, que analisaremos mais adiante, prevêm o cumprimento de condições pré-definidas nas áreas da saúde e/ou nutrição e/ou educação (Schady, 2010:1), que visam também responder à questão da pobreza multidimensional.

## 1.2 Comunidades epistémicas e transferência de políticas públicas

Dedicamos esta parte do capítulo à transferência de políticas públicas e às comunidades epistémicas por serem um ator crucial nesse processo de transferência. Como já foi mencionado, existe um movimento no sentido de adotar políticas de transferência de rendimento nos países do Sul. Perceber em que é que consistem as transferências de políticas públicas e entender a ação das comunidades epistémicas

importa-nos, pois permite-nos ver como se opera a passagem da ideia de transferência de rendimento como possível instrumento a adotar de um local para outro, bem como para outro tipo de círculos de decisão (agências doadoras, instituições financeiras internacionais, organizações regionais e internacionais).

Esta parte do capítulo encontra-se dividida em duas partes. Na primeira abordaremos o tema das transferências de políticas públicas. Trata-se de um tema que tem sido cada vez mais estudado, tendo sido apresentadas diversas teorias que envolvem um número cada vez maior de atores - *policy networks*, *advocacy coalitions*, comunidades epistémicas, entre outros (Faria, 2003:22). Algumas dos estudos ressaltam a importância das comunidades epistémicas enquanto ator facilitador da transmissão de ideias, o que pode ter impacto no desenho de políticas públicas (Haas, 1990, 1992; Cross, 2012, Rose, 1991). Na segunda metade do capítulo trataremos especificamente das comunidades epistémicas e veremos como elas podem, em teoria, intervir na formulação de políticas públicas e contribuir, portanto, para que haja uma coordenação destas a nível internacional.

### **1.2.1 Transferência de políticas públicas**

Os estudos sobre transferência de políticas surgem nos Estados Unidos da América (EUA) e procuram compreender a passagem das políticas de um estado para o outro dentro do sistema federal (Stone, 2000:3). Mais tarde, passaram a ser estudadas também as transferências transnacionais, embora tenha sido mantida a vertente do

estudo das transferências a nível interno. Durante a década de 90 o tema ganha visibilidade e aparecem diversos trabalhos que contribuem para a disciplina com novas abordagens, novos conceitos e estudos práticos.

O destaque cada vez maior do tema é explicado pela existência de um número crescente de transferências de políticas. Com efeito, esta prática é facilitada pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e por uma interdependência cada vez mais significativa (Dolowitz e Marsh, 2000:6-7). Atente-se ainda no contributo dado pelo surgimento de diversas organizações regionais e internacionais que incentivam as transferências quer por sugestões/pressões no sentido da adoção daquilo que consideram ser a política indicada, como é o caso do que acontece com o Banco Mundial e com o Fundo Monetário Internacional, quer porque os seus membros são levados a proceder a uma harmonização de políticas, como acontece, por exemplo, no seio da União Europeia (Dolowitz e Marsh, 2000:6-7).

A transferência de políticas públicas é o “processo através do qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um contexto político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias noutra contexto político”<sup>11</sup> (Dolowitz e Marsh, 2000: 5).

---

<sup>11</sup> “(...) process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting” (Dolowitz e Marsh, 2000: 5) – tradução livre do autor.

Com o aumento dos estudos sobre o tema, passam a ser identificados vários modos de transferência. O processo pode dar-se de formas diversas: voluntariamente, de forma coerciva ou haver uma convergência através de forças estruturais (Stone, 2000:4-5). Para facilitar a análise do processo de transferência, Dolowitz e Marsh (2000) criam um contínuo, isto é, uma reta ao longo da qual se encontram as diferentes formas de ocorrência do processo. Num dos extremos encontra-se o processo de *lesson-drawing*, que consiste na procura voluntária de conhecimento que permita resolver um problema noutras políticas já existentes.

Já no extremo oposto encontramos as transferências coercivas. Trata-se de situações em que o governo é forçado, por via da pressão internacional, a adotar uma solução que não é da sua vontade (Dolowitz e Marsh, 2000:9). O caso dos Programas de Ajustamento Estrutural impostos durante a década de 90 a diversos países do Sul pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional como condição para atribuição de um empréstimo por parte destes, são um bom exemplo de transferência coerciva de políticas.

Note-se que as transferências não ocorrem forçosamente dos dois modos que acabamos de identificar. É provável que elas se localizem algures no meio da reta, misturando elementos típicos da transferência voluntária com características da transferência forçada, podendo acontecer de forma voluntária, mas “apoiada” por pressões externas nesse sentido (Dolowitz e Marsh, 2009:13-14).

Chamamos a atenção para a existência de vários atores envolvidos de formas diversas na transferência de políticas. Embora a transferência de políticas públicas dependa em grande parte dos governos e das organizações internacionais (Stone, 2000:35), uma atenção crescente tem sido prestada ao contributo de outros atores, tais como comunidades epistémicas, redes e organizações não-governamentais, entre outros.

Como vimos anteriormente, *lesson-drawing* é uma das formas de transferência de políticas públicas. Mas, em que consiste? Trata-se de procurar, no tempo e no espaço, políticas que sejam dirigidas à resolução de um problema semelhante àquele a que procuramos responder e de as avaliar de forma a compreender se estas detêm alguma característica que possa ser utilizada na resolução do problema em questão (Rose, 1991:13). Trata-se de uma forma voluntária de transferência que implica uma decisão racional por parte do ator que toma parte no processo (Dolowitz e Marsh, 2000:9). Quer isto dizer que o esforço de procurar soluções para o problema a resolver em políticas já existentes parte do ator. Essa procura é motivada por uma insatisfação em relação aos modos de que dispõe para fazer frente ao problema (Rose, 1991:11-13) e pode, em certos casos, ser enviesada com base em certos valores e/ou ideologia (Rose, 1991:14).

O processo envolve várias etapas. A primeira delas consiste na procura de informações no tempo e no espaço acerca de políticas que visem problemas semelhantes aquele que se procura resolver. Uma vez essas políticas encontradas, deve ser criado um modelo básico, no qual se explique de forma genérica quais são as características da política. Esse(s) modelo(s) são depois comparado(s) e avaliado(s). Trata-se de uma avaliação em duas partes. Uma delas é política e nela procura-se verificar se a proposta

é aceitável a nível político, isto é, que implicações a adoção de tal política pode ter para o governo, para o partido e para os decisores. A segunda avaliação é de carácter técnico e procura verificar se a proposta é tecnicamente viável. Para tal, é necessário fazer uma análise do(s) contexto(s) em que a política foi desenvolvida e dos impactos que teve nesse local e comparar com o contexto do país “importador” e pensar quais são os efeitos que possivelmente decorrerão da sua aplicação no novo contexto (Rose, 1991:23-24).

Tendo passado por estas etapas, o processo de *lesson-drawing* pode levar os decisores a optar por uma política baseada em experiências prévias. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000:13), a transferência a partir de *lesson-drawing* pode decorrer de quatro formas diferentes. A primeira delas é a cópia, isto é, a adoção de uma política tal como ela existe, sem fazer a mínima modificação. Trata-se de aplicar uma política que foi pensada e desenhada para uma jurisdição em outra jurisdição sem que esta sofra qualquer alteração. Uma segunda forma é a emulação, que consiste na transposição de uma política em vigor num outro local adaptando-a ao novo contexto. Existe ainda a inspiração. Neste caso, na sequência do contacto com uma ou mais políticas, o decisor tem uma ideia para o desenho de uma nova política, que não é necessariamente semelhante às políticas que a inspiraram (Dolowitz e Marsh, 2000:13; Rose, 1991:22). A quarta forma é a combinação, que, tal como o nome indica, consiste na criação de uma nova política recorrendo à mistura de elementos que compõem diversas políticas pré-existentes<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Já Rose (1991:21-22) identifica cinco tipos de *lesson-drawing*. Com efeito, além da cópia, emulação e inspiração, acima mencionados, o autor identifica duas novas formas – hibridização e síntese – que consistem, na verdade, na separação em dois daquilo que Dolowitz e Marsh aglutinaram numa só forma que designaram de combinação. A hibridização diz respeito à formulação de uma nova política através da

É de referir que o tipo de transferência depende da fase em que se encontra a política<sup>13</sup>. Se estiver em causa a definição da agenda, é frequente observar processos de emulação. Porém, quando se trata de estágios mais avançados, isto é, do desenho da política e mesmo da maneira como se procede à sua implementação, constata-se com maior frequência a existência de processos de cópia e de combinação - síntese ou hibridização (Dolowitz e Marsh, 2000:13).

Se o *lesson-drawing* tem a característica de permitir retirar “boas lições” da observação de outras políticas, o processo permite-nos também perceber a existência de um conjunto de coisas a não fazer. Cabe ainda lembrar que o processo de *lesson-drawing* não conduz necessariamente à adoção de uma política (Stone, 2000:8-9). Na verdade, ao analisar os contextos em que se inserem as políticas em estudo e o contexto local, é possível, por vezes, concluir que a política não é adequada para responder ao problema que se visa tratar. Por último, há que mencionar que a forma como o *lesson-drawing* contribui para a política a adotar localmente depende dos atores que estão envolvidos no processo (Dolowitz e Marsh, 2000:13). Existe um número grande de atores que podem ser parte ativa no processo, tais como decisores, *political entrepreneurs*<sup>14</sup>, comunidades epistémicas, entre outros. Neste trabalho atribuímos

---

combinação de elementos retirados de duas políticas diferentes pré-existentes (Rose, 1991:22). Já a síntese corresponde ao processo de formulação de uma política que se alimenta de elementos constituintes de, pelo menos, três outras políticas já em vigor (Rose, 1991:22).

<sup>13</sup> Etapas do ciclo da política pública: definição da agenda, desenho, implementação e avaliação.

<sup>14</sup> *Political entrepreneurs* são indivíduos que se mobilizam em torno de uma causa, sem estarem necessariamente envolvidos na vida política, e que tentam ganhar o apoio da opinião pública para a defesa dessa causa. Por exemplo, Bono e a pobreza.

especial importância à ação das comunidades epistémicas, a quem dedicamos o subcapítulo que se segue.

### 1.2.2 Comunidades epistémicas

Rose (1991:15-17) identifica as comunidades epistémicas como um dos principais atores no processo de *lesson-drawing*. Efetivamente, elas podem ser consideradas importantes não só neste processo em questão, mas em todo o tipo de formas de transferência de políticas e, mais genericamente, nos processos de inclusão na agenda e de decisão.

Mas antes de vermos qual o papel que as comunidades epistémicas desempenham no que tange às políticas públicas, interessa-nos definir do que se trata. Na área das Relações Internacionais, o termo foi usado primeiramente por John Ruggie (1975) no artigo “International responses to technology: concepts and trends”, embora numa aceção diferente da que pretendemos usar aqui (Cross, 2012:5). Surgiu com a significação que vamos utilizar neste trabalho, com a publicação de um volume da revista *International Organisation* dedicado ao tema, em 1992. De entre os autores que contribuíram com artigos para este número destaca-se Peter Haas (1992), que escreveu um artigo em que explicita o que aqueles que contribuíram para essa edição entendem por comunidades epistémicas. É com base nesse artigo e no trabalho de Cross (2012), que desenvolveremos esta parte do trabalho.

Uma comunidade epistémica é “uma rede de profissionais com conhecimentos e competência num domínio particular e com autoridade para fornecer conhecimento relevante dentro de um domínio ou tema (Haas, 1992:3).<sup>15</sup> De acordo com Cross (2012:6), “comunidades epistémicas são redes de especialistas que persuadem os outros relativamente às crenças causais que partilham e aos objetivos políticos através do seu conhecimento profissional”.<sup>16</sup>

As comunidades epistémicas não são, no entanto, um grupo igual a tantos outros. Elas possuem características específicas e todas elas têm que ser verificadas para que um grupo seja considerado uma comunidade epistémica (Haas, 1992:3). As características a ter em conta são as seguintes:

1. Partilham um conjunto de crenças e de princípios normativos, o que permite definir uma lógica de ação;
2. Partilham um conjunto de crenças causais, que são resultado da experiência de análise de um problema ou de um conjunto de questões e servem de base para o estabelecimento de correlações entre o problema a ser tratado, a política pública utilizada e os resultados que se espera obter;
3. Têm noções comuns de validação, isto é, possuem uma ideia comum quanto aos critérios a utilizar para validar os conhecimentos naquela área;

---

<sup>15</sup> “A network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area”- tradução livre do autor.

<sup>16</sup> “Epistemic communities are networks of experts who persuade others of their shared causal beliefs and policy goals by virtue of their professional knowledge” (Cross, 2012:6) – tradução livre do autor.

#### 4. Têm práticas comuns.<sup>17</sup>

Podemos então ver que Haas (1991:20) identifica o conhecimento como fator de base para a criação de uma comunidade epistémica. Já para Cross, o que garante a existência de uma comunidade epistémica é a união que se constrói dentro dessa comunidade. Essa união é construída através da formação comum, da interação entre os membros, do desenvolvimento de uma ideia de cultura comum - existência de objetivos, identidades e símbolos partilhados por todos os membros (Cross, 2012:13-14).

Haas (1992:3) defende que as comunidades epistémicas incluem não só cientistas, mas também outros profissionais (técnicos, académicos, indivíduos diretamente envolvidos no tema), que são considerados membros desde que as condições acima mencionadas se verifiquem. Contudo, verifica-se que grande parte dos autores que estudam comunidades epistémicas acaba por se referir a eles num sentido mais restrito, fazendo apenas menção à comunidade científica e excluindo qualquer outro tipo de membros (Cross, 2012:18-19).

O contato das comunidades epistémicas com os decisores pode decorrer de maneiras variadas. O aumento de complexidade impede os decisores de terem

---

<sup>17</sup> “... They have a (1) shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – this is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence” (Haas, 1992:3) – tradução livre do autor.

conhecimentos que lhes permitam lidar com todo e qualquer problema com que se deparam. Ao serem confrontados com um problema sobre o qual não possuem conhecimento suficiente, os decisores necessitam de encontrar informação que lhes permitam compreender o problema e pensar em formas de o tratar. “As comunidades epistémicas são um possível fornecedor de informação e conselhos” (Haas, 1992:4).<sup>18</sup> Em se tratando de um problema novo ou na sequência de um choque ou de uma crise, a necessidade de recorrer às comunidades epistémicas é maior. Contudo, estes eventos podem acontecer de forma inversa. No seguimento de descobertas, as comunidades epistémicas podem tomar a iniciativa de comunicar as novas informações de que dispõem ao governo, criando um choque ou uma crise e levando a que este inclua na sua agenda um novo problema (Haas, 1992:14). Foi o que se passou com as alterações na camada do ozono que, percebidas pela comunidade epistémica, foram identificadas como um problema por estas e só devido à sua pressão passaram a figurar na agenda governamental da maior parte dos Estados, bem como na agenda internacional. Já Cross (2012) levanta algumas críticas a este ponto. Segundo a autora, as comunidades epistémicas estão em constante atuação e não se limitam apenas aos momentos de crise, embora possam ter um papel mais importante quando essa situação se dá. Essa ação constante deriva do fato de as incertezas serem uma constante no plano internacional, pelo que é então necessário que as comunidades epistémicas procurem sempre formas de actualização (Cross, 2012:15-16).

Resta ainda mencionar a hipótese de membros da comunidade epistémica fazerem parte do governo, podendo agir a partir de dentro dele. Se tal acontecer, o

---

<sup>18</sup> “Epistemic communities are one possible provider of this sort of information and advice” (Haas, 1992:4) – tradução livre do autor.

governo será “forçado” a ouvir a opinião da comunidade epistémica sobre o tema em debate (Cross, 2012: 18).

As comunidades epistémicas são importantes pois, além de poderem contribuir para a inclusão de um problema na agenda através da divulgação de nova informação junto dos governos ou ajudando-os a compreender qual a hierarquia de prioridades a estabelecer dentro da agenda, como já vimos, podem desempenhar outras funções de relevo. As comunidades epistémicas podem ajudar a esclarecer dúvidas relativamente aos processos e identificar quais são as causas que estão por detrás deles. Podem ainda dar informação sobre possíveis formas de agir perante o problema em questão e antever os resultados que advêm das possibilidades de ação que se apresentam (Haas, 1992:15).

Mas, os decisores podem procurar as comunidades epistémicas com outros intuitos além do de receber informação e conselhos. Em alguns casos, após os problemas terem sido identificados e ter sido desenhada uma política para lhes dar resposta, os decisores decidem procurar apoio da comunidade epistémica para legitimar as suas escolhas. Além do mais, no caso de a política se revelar ineficaz, as comunidades epistémicas funcionam como uma rede de segurança na qual se podem apoiar e com quem podem partilhar as responsabilidades (Haas, 1992:15-16).

A opinião no seio de uma comunidade epistémica não tem que ser unânime. Com efeito, as opiniões dentro desta podem divergir, especialmente quando se trata de um problema relativamente recente ou sobre o qual se dispõe de pouca informação.

Desta forma, os membros da mesma comunidade podem apoiar políticas diferentes para o mesmo problema. Tal é uma vantagem para os decisores, pois seja qual for a política pela qual optem, terão sempre alguém da comunidade para os apoiar nas suas escolhas (Rose, 1991:16-17). No caso das transferências de rendimento, veremos que dentro da comunidade epistémica há divisões quanto ao tipo de transferência a adotar. Assim, seja qual for o molde de transferência que o governo escolha, haverá sempre uma parte da comunidade que o apoiará na sua decisão.

As comunidades epistémicas podem surgir a nível nacional ou ser internacionais. No primeiro caso, elas surgem num determinado país e as suas ações são dirigidas para o interior do mesmo. No segundo caso, existe uma rede mais alargada e a comunidade é composta por membros com várias origens e as suas ações visam um número maior de países. O impacto das ações das comunidades transnacionais é, de um modo geral, maior do que os das comunidades nacionais, pois sendo a sua rede maior elas podem mobilizar mais recursos (Haas,1992:17).

Tal como foi anteriormente mencionado, as comunidades epistémicas são atores importantes no processo de *lesson-drawing* (Rose, 1991:15-17). Este processo passa, como vimos anteriormente, pela análise do contexto original da política e do contexto para onde se pretende transferi-la. É necessário identificar quais são os impactos que a adoção da política em questão, bem como perceber que tipo de consequências pode ter a criação de uma política que comporte elementos de políticas pré-existentes.

Foi já referida a importante contribuição que as comunidades podem dar na identificação de relações causa-efeito, na proposta de soluções para um problema e na antecipação de possíveis impactos decorrentes pela opção por um certo tipo de ação. Podemos, então, perceber uma relação importante entre comunidades epistémicas e o processo de *lesson-drawing*. Com efeito, as comunidades podem analisar o contexto original da política, tratando as informações obtidas e repassando-as aos decisores. Podem ainda analisar o contexto do país importador e expressar uma opinião quanto à “compatibilidade” deste com a política em estudo. Uma vez que as comunidades epistémicas conseguem identificar com alguma facilidade as relações causa-efeito, elas podem ajudar os decisores a compreender que opções resultaram em sucessos ou falhanços das políticas noutros locais. Finalmente, elas podem auxiliar os decisores na tentativa de antecipação dos efeitos resultantes da aplicação da política, bem como na identificação de eventuais bloqueios que possam surgir. Concluímos, pois, que a ação das comunidades epistémicas é crucial no processo de transferência de políticas.

### 1.2.3 Resumo

Neste trabalho, procuraremos ver que tipo de debate a comunidade epistémica desenvolve em torno do conceito de pobreza e como procura solucionar esse problema, através dos programas de transferência de rendimento, uma das hipóteses identificadas para a resolução da questão.

Rose (1991:16-17) afirma que as comunidades epistémicas não possuem forçosamente uma única opinião, sendo possível que se constituam no seu interior

grupos diferentes com opiniões e soluções diferenciadas. Relativamente à pobreza, existem opiniões distintas sobre o problema e, conseqüentemente, são apresentadas soluções diferentes. As transferências de rendimento são uma das soluções apresentadas por uma parte da comunidade, mas não são a única. Veremos que entre o grupo que defende as transferências de rendimento, há também várias tendências diferentes, pelo que podemos dizer que há uma nova divisão dentro da já dividida comunidade epistémica.

## Capítulo 2. Transferências de rendimento

As transferências de rendimento têm feito sucesso nas últimas duas décadas entre os países do Sul enquanto instrumento que permite combater a pobreza e a desigualdade, pois facilita a redistribuição dos rendimentos, bem como enquanto mecanismo que permite lutar contra a fome e enfrentar situações de crise. Um número cada vez maior de países em desenvolvimento tem adotado este tipo de programas, elevando-se o número de famílias beneficiárias a 150 milhões, em 2008 (Garcia e Moore, 2012:12), distribuídas essencialmente por países latino-americanos, do sudeste asiático e, mais recentemente, da África Subsaariana (também existem algumas experiências de transferência de rendimento no Caribe e no mundo árabe-muçulmano).

Antes de mais, o que nos permite distinguir políticas de transferência de rendimento de outros tipos de assistência social? Garcia e Moore (2012), propõem uma definição de políticas de transferência de rendimento. Estas seriam:

“transferências não contributivas de dinheiro de instituições formais para indivíduos ou famílias, normalmente para satisfazer níveis mínimos de consumo. As transferências podem ser condicionais ou incondicionais e podem ser feitas por questões de emergência ou ligadas ao desenvolvimento”<sup>19</sup> (Garcia e Moore, 2012:3).

---

<sup>19</sup> “Noncontributory transfers of cash from formal institutions to targeted individuals or households, usually to satisfy minimum consumption needs. The transfers could be conditional or unconditional and could be provided for emergency or development purposes” (Garcia and Moore, 2012:3) – tradução livre do autor.

Embora a sua utilização por países em desenvolvimento seja recente, as transferências de rendimento não são uma novidade e a sua adoção é recorrente entre os países industrializados. As primeiras transferências de rendimento são as *Poor Laws*<sup>20</sup> que aparecem em Inglaterra durante o reinado de Isabel I, em 1563 (Dulci, 2008:3; Hanlon *et al.*, 2010:17). Já na passagem do século XIX para o século XX, vários países da Europa, como a Dinamarca, a Alemanha e a Suécia, instituem uma série de transferências, tais como pensões para idosos, que vêm contribuir fortemente para o desenvolvimento desses mesmo países (Hanlon *et al.*, 2010:18). Essas transferências foram incorporadas nos sistemas dos países da Europa e também em outros países, tais como o Canadá, tornando-se algo normal nos dias de hoje.

O que constitui novidade é a sua aplicação nos países do Sul. O subtítulo do livro de Hanlon *et al.* (2010) – “Just give money to the poor. *The development revolution from the Global South*” – é bastante sugestivo a esse respeito. A não aplicação prévia destas políticas nos países em desenvolvimento prende-se com as seguintes ideias: os pobres não sabem como utilizar o dinheiro que recebem, a implementação destes programas teria custos demasiado elevados (Hanlon, 2010:180-181) e os países com baixos e médios rendimentos não têm capacidade para financiar tais programas nem capacidade para entregar boas políticas. Estas ideias eram defendidas pelos Estados Unidos, mas também estavam presentes nas instituições financeiras internacionais (*idem*:180). Neste

---

<sup>20</sup> As *Poor Laws* são uma forma de alívio à pobreza instituída em Inglaterra em 1536. A lei definia que as paróquias deveriam aplicar semanalmente uma espécie de imposto para recolher fundos que se destinavam a ajudar as famílias com mais dificuldades. A lei foi sofrendo muitas alterações ao longo do tempo, mas só foi abolida após a Segunda Guerra Mundial, com a instauração do estado de bem-estar no Reino Unido.

sentido, também se argumenta que seria melhor dar prioridade ao desenvolvimento económico e só posteriormente abordar preocupações de ordem social e política. Alguns, como Simon Szreter, apresentam uma outra visão sobre a questão: à semelhança do que aconteceu na Europa, seria necessário investir em sistemas de segurança social, independentemente dos níveis de desenvolvimento da economia, pois estes sistemas podem impulsionar o desenvolvimento económico e social (Hanlon *et al.*, 2010:17-18).

A conjuntura permite que tal seja feito em diversos países do Sul: os níveis de pobreza mantêm-se altos em muitos dos países em desenvolvimento<sup>21</sup> (apesar dos esforços de redução da pobreza para metade até 2015, estima-se que nesse ano a taxa de pobreza global ainda ronde os 16% [PNUD, 19/09/2012]) e os programas de ajustamento impostos pelas agências financeiras internacionais nas décadas de 80 e 90 revelaram-se um fracasso em muitos dos países - no Brasil, por exemplo, a pobreza aumentou em resultado da aplicação do modelo neoliberal (Garcia e Moore, 2012:12; Hanlon *et al.*, 2010: 25).

As transferências de rendimento aplicadas nos países em desenvolvimento têm uma série de características em comum: são um direito, pois são previstas pela lei; fazem parte de uma estratégia de desenvolvimento ampla, não sendo uma política isolada; não é necessário ser contribuinte para receber o benefício - calcula-se que cerca de 60% dos

---

<sup>21</sup> Ao analisar a pobreza a nível global, verificamos que houve uma redução da percentagem de indivíduos que se encontram nesta situação. Contudo, uma análise macro esconde fenómenos localizados e é, por vezes, enganosa. Se olharmos para os números mais de perto, verificamos que, apesar da taxa de pobreza ter sido reduzida em todas as regiões do mundo, ela é extremamente acentuada em países tais como a China, o que faz com que os números globais caiam, passando a ideia errada de que a pobreza estaria a diminuir rapidamente em todos os países (PNUD, 19/09/2012).

empregos são no sector informal [Mehrotra, 2010:215-228], pelo que vincular as transferências às contribuições excluiria grande parte da população (Hanlon *et al.*, 2010:20-21).

Apesar de os programas serem recentes nos países do Sul (os mais antigos datam da década de 90) e de ainda não terem sido conduzidas avaliações de impacto para todos eles, as evidências sugerem que têm, de um modo geral, resultados extremamente positivos, como veremos em seguida, independentemente do seu desenho, como veremos mais abaixo com mais detalhes. O impacto mais visível é sobre a pobreza. A transferência permite um alívio imediato da pobreza, dado que as famílias passam a dispor de um orçamento maior. Contudo, o valor entregue é muitas vezes pequeno, pelo que embora permita melhorar as condições de vida, muitas vezes não é o suficiente para retirar as famílias da pobreza. Mais ainda, as transferências permitem que se quebre a transmissão de pobreza de uma geração para as outras, permitindo às famílias escapar da “armadilha da pobreza”<sup>22</sup>, na medida em que as famílias vêem aumentados os seus meios para investir em formação de capital humano (Hanlon *et al.*, 2010:4) – o rendimento permite investir em educação e saúde, por exemplo. Outro dos efeitos positivos é o aumento da frequência escolar – em países com grandes taxas de absentismo, pode haver impactos muito significativos. Na Zâmbia, por exemplo, a taxa de absentismo passa de 40% para 25% (Schüring, 2005:35) - especialmente entre meninas (Schady *et al.*, 2008; Hanlon *et al.*, 2010) – exemplos disso são os programas do Sudeste Asiático, que têm uma forte componente de luta contra a desigualdade de género. Programas como o Oportunidades têm definido explicitamente o objetivo de

---

<sup>22</sup> Situação em que os níveis de pobreza e de exclusão são tão elevados que é praticamente impossível que as famílias que nela se encontrem superem essa condição sem ajuda.

reduzir a pobreza no tempos vindouros. Os críticos a este tipo de política apontam para a possibilidade de os programas não trazerem uma redução da pobreza no futuro, pois o investimento em capital humano tem que ser acompanhado por outros efeitos, tal como mudanças na estrutura do mercado de trabalho, para que possa surtir efeitos sobre a pobreza.

O valor transferido permite aos que o recebem a satisfação de uma parte maior das suas necessidades. Com efeito, nos países latino-americanos este corresponde, em média, a um valor entre 10% e 20% do consumo familiar (Mattei, 2010:11). Verifica-se, conseqüentemente, um impacto no consumo efetuado por estas famílias. Não só as famílias dispõem de um montante maior, mas também a sua estrutura de consumo sofre alterações: observa-se a aquisição de alguns tipos de produtos a que antes as mesmas famílias não tinham acesso, tais como carne e material escolar, bem como a preferência por produtos de qualidade e preço superiores, em detrimento daqueles que a família adquiria anteriormente. O aumento da quantidade consumida, bem como da qualidade dos alimentos, conduz a uma redução dos níveis de desnutrição, principalmente entre as crianças - na África do Sul observa-se uma redução da desnutrição infantil que se reflete no crescimento das crianças, que passam a ter mais 3 centímetros, em média, do que as que estão na mesma situação e não recebem benefícios (Hanlon, 2010:182).

Os programas de transferência são frequentemente apontados como estímulo ao ócio e investimento não produtivo por aqueles que são contra este tipo de medidas. Contudo, segundo Hanlon (2010:182) que os beneficiários vêem as transferências como um

incentivo ao trabalho, utilizando com frequência o dinheiro que recebem para investir na procura de um emprego. As evidências sugerem ainda que as transferências são investimentos produtivos, pois parte do dinheiro é reinvestido (no México calcula-se que 12% do benefício seja utilizado para investimento [idem:182]) - pode constituir o capital inicial [Hanlon *et al.*, 2010] para investimentos na agricultura, por exemplo - o que constitui um estímulo para a economia local. O aumento do orçamento da família permite que esta tenha mais gastos, o que também alavanca a economia local (idem), especialmente se tivermos em conta que as famílias vão optar por adquirir produtos locais, geralmente a preços inferiores aos produtos importados (idem).

Mas, como já referimos, as transferências de rendimento diferem de lugar para lugar e as ideias que circulam acerca das mesmas são várias. Existem diversas opiniões diferentes quanto à focalização e às condicionalidades entre aqueles que defendem a aplicação de transferência de rendimento. O primeiro embate dá-se entre os que defendem a universalização, ou seja, todo e qualquer cidadão tem direito a receber o benefício, por oposição àqueles que defendem que as políticas devem ser focalizadas, isto é, dirigidas a grupos específicos. O segundo motivo de discordância é referente à imposição de condicionalidades, que são uma série de objetivos pré-definidos a serem cumpridos pelas famílias como contrapartida da transferência monetária que recebem. Enquanto uns defendem que as condicionalidades não têm justificação, para outros, elas são absolutamente necessárias, como veremos mais à frente.

O capítulo divide-se em três partes. Em todas elas apresentamos os argumentos a favor e contra este tipo de transferência de rendimentos e em seguida um exemplo desse

tipo de programa. Na primeira, apresentamos os argumentos para a universalização das transferências de rendimento e o caso do Alasca. Seguidamente, trataremos as transferências focalizadas não condicionadas e utilizamos as experiências sul-africanas – pensão para crianças e pensão para idosos – para ilustrar o tema. A última parte é dedicada às transferências condicionadas de rendimento e ao programa mexicano Progresas/Oportunidades.

## 2.1 Transferências de rendimento universais

A apresentação das transferências de rendimento universais será breve. Primeiramente porque é a solução com menos apoiantes e porque os ecos deste tipo de transferência não parecem chegar ao Sul com grande intensidade, à exceção do caso brasileiro, tanto quanto sabemos. A segunda razão prende-se com o fato de o único programa de transferência de rendimento universal de que temos conhecimento ser implementado no Norte, não fazendo então sentido dedicar-lhe muito tempo, uma vez que o nosso enfoque são os programas do Sul.

A discussão em torno das transferências de rendimento universais remonta ao século passado, tendo estas sido designadas de diversas formas: rendimento básico universal, garantia de *renda* mínima, entre outros. É no final da década de 60 que o debate ganha corpo nos Estados Unidos, passando depois a existir também em alguns países da Europa – Holanda e Dinamarca (Van Parijs, 2001:4-5).

São vários os autores que apresentam argumentos para justificar a universalização das transferências de rendimento (Van Parijs, 2001; Suplicy, 2003; Hanlon, 2004, 2010; Hanlon *et al.*, 2010). Normalmente a discussão em torno desta forma de transferência ocorre na Europa e nos Estados Unidos, mas Suplicy traz para o debate esta ideia aplicada aos países em desenvolvimento. A eventual implementação de uma política deste tipo permitiria pensar na construção de um sistema de segurança social e inspiraria novas reformas (Van Parijs, 2001:3-28).

Por rendimento básico universal entende-se

“um rendimento pago pelo governo, com um nível uniforme e em intervalos regulares, a cada adulto membro da sociedade. O benefício é pago e os seus valores são fixos independentemente de a pessoa ser rica ou pobre, de viver sozinha ou com outras, e de estar disposta a trabalhar ou não” (Van Parijs, 2001:5).<sup>23</sup>

O autor frisa que o facto de esta transferência ter a palavra *básico* no nome, não implica que o montante transferido seja calculado para responder apenas às despesas consideradas básicas (Van Parijs, 2001:5).

O rendimento básico universal distribui os rendimentos pela população, não sendo, no entanto, incompatível com outro tipo de rendimentos (*idem*: 3-28). Mas a sua

---

<sup>23</sup> “... an income paid by a government, at a uniform level and at regular intervals, to each adult member of the society. The grant is paid, and its level is fixed, irrespective of whether the person is rich or poor, lives alone or with others, is willing to work or not.” (Van Parijs, 2001:5) – tradução livre da autora.

maior vantagem é, talvez, o facto de permitir que através dele se opere uma redistribuição de oportunidades, dado que a transferência de um certo montante igual para todos deverá permitir que o acesso às oportunidades se faça de uma maneira mais igualitária (idem: 3-28).

Quando falamos de universalização, referimo-nos ao facto de estes programas abrangerem a totalidade da população. Desta forma, seria possível incluir indivíduos pobres que tenham sido excluídos erradamente. Além disso, como todos receberiam, não haveria razão para ter medo ou vergonha de se ser identificado como beneficiário (Suplicy, 2003:70), razão que coíbe alguns indivíduos que seriam à partida elegíveis de se candidatarem quando se trata de programas focalizados (os programas focalizados divulgam frequentemente os nomes dos beneficiários como medida de controlo, pois a comunidade poderá identificar aqueles que não necessitam do programa e que dele usufruem, ajudando assim a evitar os erros de inclusão).

Um dos argumentos a favor da universalização é a diminuição da burocracia (Suplicy, 2003:70; Hanlon, 2004) e de custos. Identificar o grupo alvo e garantir que apenas os indivíduos que pertencem a esse grupo recebem o benefício implica mobilizar muitos recursos apenas para esse efeito, o que reduzirá o montante disponível para ser efectivamente transferido e acresce o tempo de espera.

Outros argumentos, tais como o aumento da dignidade e as alterações da relação entre o indivíduo e o mercado (tendo o indivíduo um rendimento garantido não terá que

se sujeitar a atividades que não sejam dignas [Suplicy, 2003:70]), também são mobilizados a favor da universalização.

Em alguns casos, a focalização pode ser considerada desnecessária. Quando a comunidade ou o país onde vai implementar o programa possui um contingente elevado de pobreza, a universalização pode ser preferível à focalização. Neste contexto, uma política dirigida a um grupo específico poderia ter efeitos ainda mais perversos, como a cisão da sociedade (Hanlon, 2010:183-184). Isto é, privilegiar um grupo em relação a outro, quando os dois se encontram numa posição mais ou menos equivalente, pode conduzir a problemas como o aumento das desigualdades e dificuldades de relacionamento entre os dois grupos.

Um último argumento é o da redução de custos. A focalização tem custos que lhe são associados, pois é necessário identificar os possíveis beneficiários, verificar as condições de elegibilidade e manter um sistema de controlo. A universalização permitiria que os recursos que são gastos com os procedimentos associados à focalização fossem encaminhados para outros beneficiários (Suplicy, 2003: 70; Son, 2008:8).

### **2.1.1 O caso do Alasca**

Encontramos no estado do Alasca uma transferência de rendimento dirigida a todos os cidadãos. O presente trabalho centra-se nos países do sul, pelo que seria

preferível utilizar como estudo de caso transferências de rendimento que tivessem lugar única e exclusivamente nesse contexto. Contudo, não sendo do nosso conhecimento a existência de um programa de rendimento mínimo garantido neste contexto, optamos por recorrer ao caso do Alasca, que tanto quanto sabemos é o único deste tipo, para melhor ilustrar o funcionamento deste tipo de transferência.

No Alasca, a proposta de transferência de rendimento surge em 1976 (Suplicy, 2003:71) e, após ter sido aceite na Assembleia do estado do Alasca, procede-se a uma alteração constitucional para incluir o Fundo Permanente – Permanent Fund (Alaska Department of Revenue, 17/09/2012). O programa foi sofrendo várias alterações ao longo dos anos. Inicialmente previa-se que cada beneficiário recebesse uma quantia de 50 dólares por cada ano de residência desde que o Alasca se tornou estado, em 1959 (idem). Além disso, estabeleceu-se o Fundo de Dividendos - *Dividend Fund*, gerido pela Divisão do Fundo Permanente de Dividendos – *Permanent Fund Dividend Division*. Mas, em 1982, estas predisposições são anuladas e substituídas por pagamentos iguais para todos os que residiam no Alasca há pelo menos 6 meses (idem). Em 1989 e em 1990, alteram-se os critérios de elegibilidade para 24 meses e 12 meses de residência, respetivamente (idem). Em 1999, é introduzido um novo sistema informático que permite que uma parte da inscrição seja feita através de um formulário *online*, que vai passar a ser usado por grande parte dos candidatos ao benefício – em 2007, mais de 420.000 pessoas fazem a sua candidatura online (idem).

As candidaturas ao benefício são apresentadas anualmente entre o dia 1 de Janeiro e o dia 31 de Março e analisadas até Maio (State of Alasca, N/D:4) O

financiamento das transferências provém de um fundo – *Permanent Fund Corporation* - criado com as *royalties* que advêm da exploração do petróleo e de outros recursos naturais<sup>24</sup> (Hanlon *et al.*, 2010). Normalmente é no mês de Julho que o fundo transfere para a Divisão do Fundo Permanente de Dividendos os recursos que vão servir para fazer os pagamentos aos beneficiários (State of Alaska, N/D:4). Esses pagamentos são feitos, de um modo geral, no mês de Outubro (idem:4). No ano 2011, realizaram-se um total de 615.122 transferências (idem:30) no valor de 1.174 dólares (idem:5).

Este tipo de programas tem grande impacto na redução da desigualdade e da pobreza. O montante transferido pode não ser muito significativo entre os ricos, mas é de grande importância para os pobres. Enquanto neste estado a renda dos mais ricos cresce 7% e a dos mais pobres cresce em média 28%, a nível nacional as percentagens correspondem a 26% e 12% respetivamente (Suplicy, 2003:71). As transferências permitem que os rendimentos dos pobres aumentem a um nível mais elevado do que os rendimentos dos ricos, mantendo-se as restantes variáveis constantes, conduzindo a uma diminuição do fosso entre os dois. Observamos, de facto, que no Alasca a redução das diferenças entre ricos e pobres ocorre mais rapidamente do que nos restantes estados americanos.

Embora o caso do Alasca seja um êxito, este tipo de transferência não tem suscitado muito interesse. Propostas para implementar um programa com cobertura

---

<sup>24</sup> O Alasca não é o único a financiar-se desta forma. Também a Mongólia e a Bolívia financiam as suas transferências de rendimento com fundos provenientes da exportação de minérios e da exploração de petróleo, respectivamente (Hanlon *et al.*, 2010).

universal foram apresentadas no Brasil por Eduardo Suplicy por diversas vezes, todas elas sem sucesso, como veremos no capítulo respeitante ao Brasil.

## 2.2 Transferências incondicionais de rendimento

Por oposição às transferências de rendimento universais, surgem as transferências focalizadas. Os recursos disponíveis são limitados, pelo que há uma corrente que defende que as políticas de luta contra a pobreza devem ser dirigidas apenas a um grupo específico – pobres e extremamente pobres – de forma a concentrar todos os esforços na melhoria das condições de vida deste grupo, evitando transferências feitas “erradamente” para aqueles que necessitam de menos. As transferências focalizadas permitem que o programa tenha um efeito maior (Son, 2008:8).

As instituições financeiras internacionais recomendam, a escolha de políticas focalizadas, em detrimento de políticas universais (Gabriel *et al.*, N/D:5). Ironicamente, um dos argumentos usado para justificar a focalização é exatamente o mesmo que é usado pelos apoiantes da universalização: redução de gastos. Do ponto de vista dos defensores da focalização direcionar os recursos permite melhores resultados (*idem*:5), particularmente no caso de os recursos serem muito limitados.

O debate focalização *versus* universalização parece estar a ser ganho pelos que apoiam as políticas direcionadas.

As transferências de rendimento, ainda que focalizadas, podem não estar sujeitas ao cumprimento de condições. Segundo Hanlon (2010) principal argumento apresentado para justificar a não condicionalidade das transferências relaciona-se com o facto de a imposição do cumprimento de condições não ser garantia de mudanças nos comportamentos. O que se pretende é mudar a mentalidade dos indivíduos para que estes passem a entender a importância do investimento na formação de capital humano. Mas, a aplicação de condições não é garantia dessa mudança de opinião, na medida em que os indivíduos podem cumpri-las única e exclusivamente porque são obrigados a fazê-lo para poderem receber a transferência e não por considerarem que o seu cumprimento é para seu próprio benefício. Este autor defende que na realidade estas não são necessárias, pois as famílias sabem o que devem fazer para escapar da pobreza, só que não dispõem de meios. Uma simples transferência monetária já seria o suficiente para dar os indivíduos mais oportunidades, que estes saberiam certamente aproveitar.

As condicionalidades na área da saúde e nutrição e/ou educação servem para ajudar a construir capital humano. Dependendo do grupo visado, a exigência de contrapartidas pode revelar-se quase inútil. No caso de se tratar de uma pensão para idosos, por exemplo, a construção de capital humano vai ser bastante reduzida, tornando desnecessárias as condições.

Na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem recomendado a adoção de programas de transferência condicionada de rendimento, por considerar que são os mais adequados ao contexto daquela região. Contudo, o Equador optou por um programa focalizado mas não condicionado – *Bono de Desarrollo Humano* – em vigor desde 2003 (Mattei, 2010:11-14). Há ainda outros países que preferem programas através dos quais transferem um determinado valor sem que a ele estejam associadas contrapartidas. Exemplos disso são a China (*Di Bao*), a Bolívia (*Renda Dignidad*), o Brasil (Benefício de Prestação Continuada e outros programas são implementados paralelamente aos programas de transferência condicionada), entre outros.

### **2.2.1 O caso sul-africano: Pensão para idosos e Bolsa de Apoio à Criança**

Com uma população pobre em torno dos 23%, dados de 2006 (Banco Mundial, 26/09/2012), a África do Sul tem hoje vários programas de transferência de rendimento e de assistência social. Analisaremos brevemente dois programas distintos: a pensão para idosos e a bolsa de apoio à criança (note-se que há outro tipo de transferências que são especificamente dirigidas às crianças, mas não as estudaremos aqui). A escolha destes dois programas justifica-se pelo fato de serem duas transferências de rendimento não condicionadas com grande abrangência e com evidências de alguns sucessos no que respeita à melhoria das condições de vida dos beneficiários e daqueles que estão ao seu redor.

È de referir que as transferências na África do Sul elevam-se a 3,5% do PIB (Hanlon *et al.*, 2010) e que são financiadas com recursos do Estado (Hanlon, 2004). Elas são de extrema importância, pois permitem baixar a taxa da pobreza dos 94% para os 70% entre os beneficiários (*idem*).

### **2.2.1.1 Pensão para idosos**

As pensões para idosos foram estabelecidas em 1928, mas as suas características foram-se alterando ao longo do tempo. Inicialmente o programa era dirigido única e exclusivamente a indivíduos brancos, mulatos e indianos, mas em 1944 foi alargado, passando a abranger toda a população, isto é, passando a incluir a população negra, até aí excluída. Apesar de toda a população ser elegível, as transferências não tinham todas o mesmo valor: a população branca auferia aproximadamente o dobro do benefício que era transferido para a população negra, enquanto as famílias de mulatos e de indianos recebiam um valor intermédio (des Berg, 2002:30-32).

A entrega do dinheiro também era feita de formas diferentes: enquanto a comunidade branca recebia o dinheiro em postos dos correios, os benefícios da população negra eram pagos em pontos móveis destinados a esse efeito, que muitas vezes não se deslocavam até às áreas rurais (Duflo, 2000:7). Tendo sido prometido em 1989 que o valor repassado passaria a ser igual para todos os indivíduos, é apenas em 1993 que tal vem a acontecer (*idem*:7), embora o fosso entre os valores das transferências já estivesse a diminuir desde o início da década de 80. Os valores transferidos variam de acordo com o estado civil do beneficiário (Garcia e Moore, 2012:310).

Em 1997, o programa atingia cerca de 1,7 milhões de indivíduos (Garcia e Moore, 2012:311). Em 2009, o número de beneficiários já se encontrava na casa dos 2,4 milhões de indivíduos (idem:311). Problemas administrativos e critérios rígidos nos testes fazem com que parte da população em situação de pobreza fosse excluída do benefício (des Berg, 2002:30), embora fosse, em teoria, elegível. (Hanlon *et al.*, 2010). São elegíveis as mulheres com mais de 60 anos e os homens com mais de 65 anos, que não recebam uma pensão privada. Há, então, duas razões para que um idoso não faça parte do programa: ou se trata de um erro de exclusão ou o indivíduo recebe uma pensão privada, o que o impede de ser elegível (Garcia e Moore, 2012:311).

Embora o programa já não faça distinções entre os lares com indivíduos brancos e as famílias negras, ele tem um impacto diferente nas duas. Isto deve-se ao fato de as famílias se organizarem de diferentes formas. Enquanto os membros da comunidade branca vivem geralmente sozinhos ou com outro idoso também beneficiário, nas casas de famílias negras é frequente coabitarem pessoas de várias gerações, totalizando em média 6 pessoas por lar, sendo frequente haver crianças no seio da famílias (Hanlon *et al.*, 2010) - calcula-se que mais de um quarto das crianças viva com beneficiários (Duflo, 2000:2; Hanlon *et al.*, 2010). Assim sendo, quando se trata de uma família de negros, o valor das transferências acaba por ser mais dividido, pelo que tem um impacto sobre um número maior de indivíduos.

São visíveis alguns dos efeitos desta transferência de rendimentos. Com efeito, devido à progressão do vírus HIV/SIDA, existe um número cada vez maior de crianças

que perdem os pais e que são entregues aos cuidados dos avós, passando a usufruir dos benefícios que são transmitidos aos idosos das famílias (Garcia e Moore, 2012:311). Verifica-se que as pensões de idosos, embora à partida não sejam destinadas às crianças, acabam por contribuir para que estas façam uma melhor alimentação, pois vivendo com beneficiários as crianças acabam por usufruir também do aumento do orçamento (Duflo, 2000:1). Observa-se, porém, a existência de alguns efeitos diferenciados nas crianças. Se o beneficiário for uma mulher e houver crianças a seu cargo, tende a haver um investimento maior na alimentação das crianças, traduzindo-se em melhorias nutricionais especialmente visíveis em crianças do sexo feminino (Garcia e Moore, 2012:311). Se o beneficiário for um homem, em vez de um aumento do consumo alimentar, tende-se a observar uma diminuição do trabalho infantil (idem:311).

De acordo com Garcia e Moore (2012:311), parece não haver um consenso quanto aos impactos do programa no que respeita à relação entre os familiares do beneficiário e o mercado de trabalho. Se alguns estudos parecem indicar uma diminuição do trabalho decorrente do recebimento do benefício, outros defendem que o benefício contribui para uma maior procura do trabalho e que encoraja as migrações.

Porém, o efeito mais importante a relatar diz respeito ao alívio da pobreza. Nota-se que não só o programa tem impacto na melhoria das condições de vida dos beneficiários, como também resulta numa alavanca para a melhoria da situação da família do beneficiário como um todo (Legido-Quigley, N/D:1).

### *2.2.1.2 Bolsa de Apoio à Criança*

Desenvolveu-se, paralelamente, outro programa destinado às crianças. A Bolsa de Apoio à Criança encontra-se em vigor desde 1998. Os altos níveis de fertilidade entre as famílias mais pobres levam a que o número de crianças em situação de pobreza seja elevado, conduzindo a situações graves de desnutrição, a severas deficiências energéticas e à elevada mortalidade infantil (des Berg, 2002:9), o que explica a opção por um programa deste tipo. Assim, a Bolsa destina-se às crianças, mas é entregue a quem delas se encarrega (pais ou avós ou outro).

Inicialmente esta transferência era feita mediante o cumprimento de algumas condições. Tratava-se então de uma conferência condicionada de rendimento, grupo específico de políticas que abordaremos na seção seguinte do trabalho. As condições a ser observadas eram as seguintes: participação das crianças em programas que contribuíssem para o seu desenvolvimento e vacinação em dia (Garcia e Moore, 2012: 313). Entretanto, as condições foram abandonadas, passando o programa a ser uma transferência de rendimento focalizada não condicionada. A marcha atrás na aplicação de condições prende-se com o fato de se ter verificado que grande parte das crianças não tinha acesso a meios que lhes permitissem cumprir as condições que lhes eram impostas (idem:313). Assim sendo, a aplicação de condições teria efeitos perversos, na medida em que provavelmente excluiria da possibilidade de aceder ao benefício as famílias que mais necessitam dele, pois estas são também aquelas que menos capacidades têm para cumprir as condições necessárias.

A Bolsa de Apoio à Criança é uma transferência dirigida a dois grupos da população (der Berg, 2002:11-12). O primeiro grupo é constituído por famílias com crianças e com menos de 800 Rand (aproximadamente 90 dólares) que tenham empregos formais. O segundo grupo engloba famílias com crianças na sua composição, com menos de 1100 Rand (cerca de 120 dólares) e com empregos informais ou que vivam em áreas rurais (Hanlon *et al.*, 2010). O montante transferido ronda os 240 Rand (pouco mais de 25 dólares), correspondendo em média a 40% do rendimento das famílias beneficiárias (Garcia e Moore, 2012:312). O dinheiro pode ser levantado utilizando um cartão eletrónico ou junto dos bancos, postos de correio e em algumas lojas (Hanlon *et al.*, 2010).

Os critérios de elegibilidade para a Bolsa foram sendo alterados. Inicialmente qualificavam-se para a Bolsa as crianças de até 7 anos (Garcia e Moore, 2012:313). Em 2003, a idade máxima dos beneficiários foi alterada para 9 anos, e depois para 11 anos, em 2004, e para 14 anos, em 2009 (idem: 313). O número de beneficiários foi-se expandido ao longo dos últimos anos. Passamos de 1 milhão em 2002 para 8,8 milhões de beneficiários em 2009 (idem:313). Garcia e Moore (2012: 313) atribuem o aumento do número de beneficiários às alterações nos critérios de elegibilidade, como acabámos de ver, e à divulgação do programa. Contudo, ainda há dificuldades de acesso ao programa, nomeadamente quando o indivíduo que reclama a Bolsa não dispõe de toda a documentação necessária para o efeito (idem: 313).

Há alguns efeitos da aplicação do programa de subsídios para crianças. Verificam-se desde logo melhorias na nutrição das crianças, que por terem acesso a

mais e melhores alimentos crescem mais do que aquelas que não estão inseridas no programa e que também se encontram em situação de pobreza (Hanlon, 2010). Mais especificamente, opera-se uma redução de 4% a 7% das crianças com fome (Garcia e Moore, 2012:314). Além disso, observa-se também um aumento da frequência escolar na casa dos 6% a 8% (idem:314).

Concluimos, então, que estas transferências têm a vantagem de contribuir para o alívio imediato da pobreza, mas ajudam também a construir capital humano, pois embora não haja obrigações em termos de saúde e de educação, o rendimento extra de que usufruem as famílias beneficiárias permite-lhes realizar certos investimentos nessas áreas.

### **2.3 Transferências condicionadas de rendimento**

Desde os anos 90, observamos a consolidação de uma nova de forma de conceber a pobreza. Ela deixa de ser vista apenas como ausência de renda, para passar a ser tida como um fenómeno multidimensional e para passar a ser vista através da perspectiva das capacidades. A abordagem da pobreza como inadequação de capacidades nasce no Sul e é, tendo em conta esta definição de pobreza que nasce, também no Sul, um novo tipo de programas de transferências condicionadas de rendimento.

Na última década assistimos a um aumento do número de programas de transferência condicionada de rendimento, presentes agora um pouco por todas as regiões que compõem o Sul<sup>25</sup>. Apesar de ter sido na América Latina que estes programas primeiro se desenvolveram, rapidamente foram adotadas políticas semelhantes por diversos países em desenvolvimento. A crescente importância acordada a este tipo de programa é visível não só pelo aumento do seu número (de países em 1997 para quase 30 países em 2008), mas também pelo alargamento do seu escopo. Com efeito, assistimos à transformação de programas que abrangiam um número reduzido de famílias, em políticas com uma cobertura bastante elevada. Exemplos disso são o Progreso/Oportunidades no México, que passou de 300.000 famílias em 1997 para 5 milhões em 2007 (Schady, 2009), e o Programa Bolsa Família no Brasil, que atinge atualmente mais de 13 milhões de famílias (MDS, 08/11/2011).

Um programa de transferência condicionada de rendimento é uma política pública destinada, de um modo geral, a famílias pobres, geralmente com crianças na sua composição, na qual um certo montante é dado às famílias para que estas invistam na formação de capital humano (Schady, 2009). Trata-se, então, de uma política que visa combater a pobreza atacando-a em duas frentes: reduzindo a pobreza no curto-prazo, através da atribuição de um rendimento, e quebrando o ciclo de reprodução da pobreza, através da formação de capacidades.

A necessidade de produzir duas estratégias diferenciadas de luta contra a pobreza resulta do entendimento desta de duas formas diferentes. Primeiramente, ela é

---

<sup>25</sup> Ver anexos i – mapa dos PTCR em 1997 e em 2008 - e ii - lista de países que possuem políticas de transferência condicionada de rendimento (país, nome da política, tipo de condicionalidade).

entendida como insuficiência de rendimento, isto é, o rendimento *per capita* do indivíduo é inferior a um certo montante, que é considerado o necessário para que o indivíduo consiga satisfazer os seus desejos básicos e viver com dignidade. A esse montante, que funciona como fronteira entre pobres e não pobres, chamamos linha da pobreza. Para superar a pobreza, torna-se então necessário elevar a rendimento do indivíduo, para que este passe a dispor de um valor que lhe permita responder às suas necessidades mais urgentes. Tal acontece no caso dos programas de transferência de rendimento através da atribuição de um rendimento ao indivíduo.

Ainda que esta forma de classificação da pobreza se apresente como a mais fácil de ser operacionalizada, sendo por isso a ela que com frequência recorrem governos, organismos internacionais (ONU e Banco Mundial, por exemplo) e outros atores, ela é entendida como sendo bastante limitada, como já vimos anteriormente. Esta limitação prende-se com o facto de a pobreza ser multifacetada, pelo que utilizar apenas um critério para a medir, exclui uma série de atributos importantes para a sua análise. Como já foi mencionado, atualmente o debate em torno do conceito de pobreza é fortemente influenciado pela definição de Sen, que avança que “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades” (Sen, 2010:120). De acordo com este entendimento do fenómeno da pobreza, para que seja possível a sua superação é necessário que se criem essas capacidades. Os programas de transferência condicionada de renda procuram responder à necessidade de aumentar o leque de capacidades disponíveis através da imposição de condicionalidades. Estas últimas deverão permitir que, a médio prazo, o indivíduo tenha à sua disposição um maior número de capacidades, ainda que estejam longe de ser suficientes para garantir que ele usufrua das suas capacidades plenamente.

As condicionalidades impostas pelos programas de transferência condicionada de rendimento são tradicionalmente nas áreas da saúde, nutrição e educação, mas a sua escolha varia de caso para caso. Por exemplo, as condições do programa adotado pelo Bangladesh visam apenas a educação (Schady, 2009). Já programas como o Bolsa Família no Brasil e o Chile Solidário impõem condicionalidades ligadas a todas as áreas acima referidas. Quando se trata de condicionalidades na área de educação, é frequente estipular um número mínimo de horas de aulas a que as crianças devem assistir. Em alguns casos, pode ser exigido que se atinja um certo resultado previamente definido. As condições impostas na área da saúde e nutrição são, de um modo geral, as que se seguem: vacinação obrigatória das crianças e forçoso comparecimento destas em consultas de prevenção e comparecimento das mulheres grávidas em consultas de acompanhamento pré-natal. Em alguns programas, julga-se ainda ser necessário o desenvolvimento de ações que visam complementar as condicionalidades, tais como participação em sessões de formação ou em grupos de discussão. Um exemplo de um programa onde essas exigências são observadas é o Progres/Oportunidades, que determina a participação obrigatória das mães beneficiárias nas chamadas *pláticas*, que consistem em *workshops* sobre saúde e nutrição (Schady, 2009).

É necessário mencionar que um outro motivo que leva à introdução de condições no programa é a necessidade de obter aprovação por parte da opinião pública. Esta tende a concordar mais facilmente com a transferência de rendimento quando esta é associada ao cumprimento de condicionalidades, isto é, se os beneficiários também desenvolverem ações no sentido de superarem a sua condição (*idem*).

As condicionalidades podem ser fortes ou fracas. Elas são consideradas fortes quando há um sistema de controlo preciso do cumprimento das condições impostas ao que se associam mecanismos de punição em caso de incumprimento. As condicionalidades são fracas quando as condições são uma mera formalidade e o seu cumprimento não é monitorizado de forma rígida e as famílias não correm o risco de perder o benefício em razão do não cumprimento destas. O Progreso/Oportunidades é um dos programas que tem condicionalidades fortes. Já o Bolsa Família caracteriza-se por ter condicionalidades fracas (Hanlon *et al.*, 2010), visto ser improvável que o benefício venha a ser retirado à família em caso de incumprimento das condições.

Podemos, então, dizer que este tipo de políticas é importante enquanto instrumento para superação da situação de pobreza, na medida em que a aborda no imediato, através da transferência de um valor, o que é consistente com visões parciais da pobreza, mas também lança as bases para que seja possível reverter a situação a médio/longo prazo, através da construção de capacidades.

Este tipo de política é guiado por dois objetivos: a redistribuição e o desenvolvimento de capital humano (Schady, 2009). Há dois motivos que explicam a focalização das transferências condicionadas de rendimento: os recursos são finitos e este tipo de política é dirigida a um grupo específico da população. Este grupo é constituído, normalmente, por famílias com crianças e cuja capacidade de investimento em capital humano seja reduzida. De um modo geral, a avaliação dessa capacidade de investimento faz-se através do estabelecimento de um patamar de rendimento, considerando elegíveis todas as famílias com crianças que estiverem

abaixo deste patamar. Trata-se de estender a avaliação com base em linhas de pobreza: quem se encontra abaixo de um determinado patamar é pobre e quem é pobre não faz, em princípio, investimentos na formação de capital humano que sejam considerados suficientes de acordo com os padrões da sociedade em que a família em questão está inserida.

Se a elegibilidade para um programa de transferência condicionada de renda é feita de acordo com critérios semelhantes, ou seja, são elegíveis aqueles que se encontram abaixo de um patamar estipulado, a questão do término do benefício depende do desenho do programa. A “porta de saída” de um programa, expressão utilizada para em referência ao fim do benefício, corresponde ao cessar da transferência de rendimentos para uma família que até aí beneficiava deles. As “portas de saída” podem não estar estipuladas, podendo a família permanecer dentro do programa enquanto dele tiver necessidade (como se passa no programa Bolsa Família). Em alguns casos, elas podem ser estabelecidas com base num limite temporal, como é o caso do Chile Solidário (Schady, 2009). A questão das portas de saída suscita grandes debates. “Por um lado podem ajudar a aumentar o apoio político aos programas de transferência de *renda*, mas a saída prematura dos beneficiários é inconsistente com o objetivo a longo prazo de acumulação de capital humano” (Dulci, 2009:11). Teme-se ainda que as famílias que usufruam do programa durante pouco tempo voltem a cair numa situação de pobreza semelhante àquela em que se encontravam antes de entrarem no mesmo, tornando os esforços até aí feitos inúteis.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Este problema também pode ser verificado em relação ao rótulo que se atribui a um país. A passagem demasiado rápida da classificação de “país menos avançado” para “países de desenvolvimento médio” pode, em certa medida, frustrar os esforços que até aí foram efetuados.

Apesar da opção pelos programas de transferência condicionada de rendimento ser relativamente recente, o que nos deixa com pouco recuo para analisar os impactos da política, especialmente no que respeita ao desenvolvimento de capital humano, é-nos possível observar alguns efeitos por ela trazidos. Antes de tudo, há que mencionar a melhoria imediata nas condições de vida dos beneficiários. À semelhança do que acontece também com os outros tipos de transferência de rendimento, observa-se o crescimento do consumo familiar, sendo particularmente relevante o aumento em quantidade e em qualidade dos bens alimentares.

Mais ainda, verifica-se um aumento da frequência de utilização de serviços como a educação e os cuidados preventivos de saúde, recorrente da imposição das condicionalidades. Este tipo de programas tem maior impacto, quanto menor for a utilização dos serviços no momento anterior à implementação do programa. Isto é, em locais como Bangladesh, o número de crianças que não frequentava a escola antes do programa era muito elevado, pelo que se observam impactos maiores do que em países como o México, onde a percentagem de crianças matriculadas na escola era já bastante elevada (Son, 2008:6). O número de inscrições na escola tem aumentado, mas isso não significa que a frequência escolar tenha crescido em todos os casos. Com efeito, na Colômbia e na Turquia, o número de inscritos na escola tem crescido, mas a taxa de absentismo mantém-se bastante elevada (idem:6), mostrando que a implementação destes dois programas não está a gerar os efeitos esperados.

Em relação ao investimento na formação das crianças foi identificado um ponto negativo no programa de Bogotá (*Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar*), que talvez ocorra também noutros programas. As evidências sugerem que os pais não

investem de igual forma nos filhos e que estariam a optar por canalizar todos os investimentos para uma só criança, em lugar de os distribuírem de igual forma por todas, sendo as meninas as mais prejudicadas (J-PAL, 2012:1-4). Os autores deste estudo mencionam a possibilidade de condicionar a transferência à obtenção de resultados, em vez de esta depender da frequência escolar, como forma de resolver a questão. Condicionar o benefício à obtenção de resultados pode não ser, contudo, a melhor solução, na medida em que os alunos que não são capazes de atingir os resultados esperados podem ser provenientes das famílias para quem a ajuda é mais necessária.

Também na área da saúde, é possível verificar que existe um aumento da procura por serviços públicos – nas Honduras, por exemplo, existe um número cada vez maior de indivíduos que recorrem aos serviços de saúde (Son, 2008:7).

No entanto, existem ainda poucos dados disponíveis para analisar de forma concreta que tipo de impacto tem o aumento da frequência da escola e dos cuidados de saúde no desenvolvimento das capacidades.

Há ainda que ressaltar a contribuição destes programas para a diminuição da desigualdade de rendimentos.

“As transferências de *renda* [rendimento] oriundas dos PTCR [programas de transferência condicionada de rendimento] tiveram um papel muito relevante na redução das desigualdades no México e no Brasil. (...) Porém, o fato mais relevante é que sua contribuição para a redução das desigualdades foi desproporcional ao seu

peso na *renda* [rendimento] total: com menos de 1% da *renda* [rendimento] total os PTCRs foram responsáveis por 21% da redução da desigualdade no Brasil e no México.” (Soares *et al.*, 2007:23-24).

No Brasil, o índice de Gini<sup>27</sup> passou de 0,57 em 1997 para 0,53 em 2006. Tal deve-se ao crescimento económico e à menor concentração de rendimentos do trabalho (Salama, 2009:1-2), mas também aos mecanismos brasileiros de redistribuição, com destaque para o Programa Bolsa Família.

Não menos importantes são as evidências que mostram a contribuição destas políticas na redução da desigualdade de género (Schady, 2009). Uma parte significativa dos programas do Sudeste Asiático visa minimizar este problema. O programa do Bangladesh foi criado com o intuito de reduzir a desigualdade de acesso ao ensino derivada do género, tendo estado a apresentar alguns resultados positivos. Estudos relativos ao programa turco demonstram que apesar de estarem inseridas em programas de transferência condicionada de rendimento, as famílias continuam a não investir na educação das meninas da mesma forma que investem na dos rapazes, tendo sido levantados fatores culturais para explicar esta falta de interesse (Son, 2008:6). Nos casos em que a transferência é feita em nome da mulher, como acontece no Bolsa Família, assiste-se a um esforço de *empoderamento*<sup>28</sup> da mulher (Schady, 2009), isto é, observa-se um aumento da capacidade desta de fazer as suas escolhas e de fazer valer a sua opinião e os seus interesses.

---

<sup>27</sup> O Índice de Gini mede a desigualdade existente na distribuição de rendimento dos indivíduos. Varia de 0, quando não há desigualdade e 1, quando a desigualdade é máxima. (IPEA, 30/09/2012).

<sup>28</sup> Empoderamento é o “processo através do qual as pessoas com poder relativamente limitado adquirem ou exercem mais poder” (Spicker *et al.*, 2009: 116 – tradução livre do autor).

Vale ainda destacar que impactos como o abandono do trabalho formal ou o aumento do número de crianças para receber mais benefícios, apontados por alguns autores, bem como por sectores da opinião pública, como o demonstra uma sondagem desenvolvida por Castro *et al*, (2009: 346), não são verificáveis. Contrariamente, os beneficiários dos programas participam da mesma forma no mercado de trabalho (Schady, 2009) ou são mesmo estimulados a procurar emprego. Pode-se apenas indicar uma diminuição forte do trabalho infantil entre as famílias que recebem transferências (Schady, 2009).

Embora não se possa fazer uma avaliação completa dos programas, uma vez que, em virtude dos seus desenhos, grande parte dos seus impactos não podem ser avaliados imediatamente, mas apenas a médio ou longo prazo, é importante que esta ocorra periodicamente, para que possam ser identificados os desafios que ela enfrenta e para que esta possa ser adaptada de forma a responder o mais eficazmente possível aos problemas que visa resolver. Mais ainda, a avaliação de uma política pode servir para justificar a manutenção ou a extinção da política, bem como contribuir para a sua aplicação em outros locais com contextos similares.

Parte dos desafios que se põem atualmente às transferências condicionadas de rendimento estão ligados ao cumprimento das condicionalidades. Como já foi mencionado, não há ainda evidência sobre a forma como estas contribuem para a formação de capital humano. Sabe-se, no entanto, que na maioria dos locais em que estão a ser implementadas estas políticas, a oferta de serviços de saúde e de educação é fraca. Certo é que a maior procura destes serviços por si só não garante a construção de capacidades. Torna-se, desta forma, crucial que haja um investimento por parte do

governo no desenvolvimento desses serviços, para que estes possam ser assegurados na quantidade necessária para responder à procura e com a maior qualidade possível (Son, 2008:7).

Uma outra questão a ser levantada é a da monitorização do cumprimento das condicionalidades. Embora nos deparemos com um esforço importante no sentido de se certificar que estas estão a ser respeitadas, tal não acontece em todos os casos, seja em razão da dificuldade de acesso à política (como assegurar o cumprimento das condições de saúde e de educação se esses serviços não são disponibilizados perto do local de residência?), seja por dificuldades inerentes à própria avaliação (Como realizá-la? Que dados são importantes e como consegui-los?).

Algumas avaliações disponíveis mostram que as crianças e adolescentes que não dispõem de apoio familiar acabam por não retirar os benefícios esperados da educação e dos cuidados de saúde. Torna-se, pois, evidente a necessidade de criar um ambiente dentro da residência que permita às crianças e aos adolescentes usufruir melhor dos conhecimentos adquiridos (Schady, 2009). Uma das formas de o conseguir é através de uma formação destinada aos pais, para que estes possam ajudar a construir dentro de casa um ambiente mais favorável para que as crianças e os adolescentes se sintam mais envolvidos com o programa e para que os benefícios do cumprimento das condicionalidades sejam potencializados. O Progres/Oportunidades, no México, é um dos programas que se preocupa em incluir sessões de formação dos pais entre as condições a serem observadas para obter o benefício (Schady, 2009).

Finalmente é necessário ter em conta que estas políticas não funcionam isoladamente. É indispensável que elas estejam integradas num conjunto de ações, uma vez que elas se destinam a famílias com certas características e a um tipo de pobreza específica, pelo que não podem ser vistas como solução para a superação da pobreza em geral (Schady, 2009).

Entre os programas de transferência de rendimento, são as transferências condicionadas de rendimento têm vindo a ganhar terreno nos últimos anos, enquanto política que permite a quebra do ciclo intergeracional da pobreza (Schady, 2009). A crescente importância que lhes é acordada justifica-se pelo fato de procurarem aliviar a situação da pobreza tanto no imediato, quanto a longo-prazo e é apoiada por algumas evidências positivas (relembramos que grande parte dos programas está a ser implementada há pouco tempo, pelo que ainda não há condições para conduzir uma avaliação que apreenda os resultados reais da aplicação do programa). No seio do Banco Mundial também existem divergências quanto ao tipo de transferência a adotar, mas há uma tendência mais forte para o apoio às políticas de transferências condicionadas de rendimento<sup>29</sup>, pelo que a instituição tem recomendado a opção deste tipo de política em detrimento das outras duas possibilidades.

### **2.3.1 O caso mexicano: Progresa/Oportunidades**

O Progresa/Oportunidades merece ser aqui tratado de forma mais aprofundada, pois foi o primeiro programa de transferência condicionada de rendimento a ser implementado a nível nacional (note-se que as experiências municipais e estaduais

---

<sup>29</sup> Hanlon, Joe em entrevista (2012).

brasileiras antecedem o Progresa – estas experiências serão descritas de forma mais detalhada no próximo capítulo), atinge um número muito elevado de indivíduos e tem tido impactos muito positivos na elevação do bem-estar daqueles que dele beneficiam.

No começo da década de 90, o número de famílias que viva em situação de pobreza extrema no México era extremamente elevado. Com efeito, calcula-se que cerca de 24% das famílias, correspondendo aproximadamente a 30% da população, vivia em condições de extrema pobreza. Esta situação era ainda mais recorrente no meio rural, onde a percentagem de população em situação de extrema pobreza se elevava a 50% e onde as condições de vida eram significativamente mais duras quando comparadas com as zonas urbanas (Levy, 2006:4-24).

Para fazer frente a este problema, o governo mexicano criou uma série de programas de subsídios alimentares, que tinham por objetivo permitir à população elevar o nível de consumo de alimentos (a *tortilla* era um dos alimentos financiados). Apesar de haver uma quantidade considerável de subsídios em vigor (quinze programas, mais precisamente), eles eram pouco eficazes. Em primeiro lugar, havia um desequilíbrio grande entre os benefícios outorgados às zonas rurais e aqueles que se destinavam às regiões urbanas. Concentrando 40% dos pobres, as cidades recebiam cerca de 75% dos recursos, pois era extremamente difícil fazer chegar as transferências às zonas rurais em virtude dos elevados custos de transação e da alta dispersão territorial da população rural. Os programas eram geridos por diversas secretarias e a falta de coordenação entre elas levava a que houvesse graves erros de inclusão, isto é, de atribuição de um benefício a indivíduos que não deveriam ser considerados elegíveis (os

erros de inclusão elevavam-se a 20% dos beneficiários), e também de exclusão, ou seja, indivíduos a quem o programa se dirigia eram deixados de fora dele - calcula-se que 60% das famílias pobres não recebia qualquer ajuda (Levy, 2006:4-24).

Constatou-se ainda que, apesar dos avanços nos campos da saúde e da educação, havia ainda muito por fazer. Muitos dos indivíduos não tinham acesso a cuidados de saúde básicos nem a informação sobre saúde preventiva. Observava-se ainda que muitos alunos abandonavam a escola na transição do ensino primário para o ensino secundário e que as meninas tinham um acesso mais limitado à educação, tendo frequentado a escola, em média, 10% menos tempo que os rapazes. Mais ainda, a diferença em termos de rendimento auferido entre os que tinham terminado a educação fundamental e aqueles que não a tinham completado era muito elevada, ganhando os primeiros cerca do dobro do que era recebido pelos segundos (Levy, 2006:4-24).

O Progresá surge numa altura em que o contexto é favorável à adoção de um novo tipo de políticas: é um momento em que surgem novas formas de abordar a pobreza, o México vivia uma forte crise económica e encontrava-se num período de transição de Carlos Salinas (1988-1994) para Ernesto Zedillo (1994-2000). A necessidade de responder a uma grave crise económica que se previa que traria consequências extremamente negativas para os mais pobres, levou a que a secretaria que tinha a seu cargo o desenho de políticas públicas fosse forçada a agir rapidamente. Inicialmente havia uma divisão dentro da secretaria: enquanto uns defendiam a manutenção dos programas de subsídios já existentes e o seu reforço, outros argumentavam quanto à necessidade de criar um novo programa que incorporasse as

novas formas de abordar a pobreza e de lutar contra ela, isto é, um programa para entregar às famílias pobres um pacote que combina uma transferência monetária com investimentos em saúde, nutrição e educação, para assim gerar um maior impacto (Levy, 2006:4-24).

As teses que surgiram nessa época sobre o combate à pobreza prendiam-se à ideia de que atividades isoladas não levavam a bom porto e que apenas a entrega de uma política com ênfase na complementaridade de transferências monetárias, cuidados de saúde e acesso à educação poderia contribuir de forma positiva para a formação de capacidades. As primeiras experiências de transferência condicionada de rendimento surgiram no Brasil a nível municipal e estadual em 1995. Um ano depois, em 1996, o governo mexicano envia ao Brasil uma delegação para estudar os programas já em vigor e com eles aprender (Lindert *et al.*, 2007:12). A vinda de um grupo para estudar os programas mostra que há interesse em observar o seu funcionamento e verificar se há ideias que podem ser úteis para o desenvolvimento de outro programa para um contexto diferente. Quer isto dizer que embora uma política pública não possa ser copiada para outro contexto, não deixa de ser útil observá-la, perceber os seus pontos fortes e fracos e retirar lições que permitam a construção de uma outra política adequada às características locais.

O Progresá – *Programa de Educación, Salud y Alimentación* – nasce, assim, em 1997 é rebatizado com o nome Oportunidades em 2002. Ao surgir este novo programa, extinguem-se os subsídios que existiam antes. O objetivo é permitir que famílias com escassos recursos financeiros possam investir na formação de capital humano, o que

deverá levar à quebra do ciclo de reprodução da pobreza. O *empoderamento* da mulher é também uma das principais metas da política (Gobierno Federal, 17/12/2011). Há que referir que tanto na etapa de desenho, quanto mais tarde na fase de implementação do programa, o apoio do Presidente Zedillo foi fundamental para garantir o seu sucesso (Levy, 2006:4-24).

Inicialmente o programa visava apenas as famílias pobres residentes em áreas rurais com menos de 2500 habitantes, onde já existisse escola e um centro de saúde, para que pudesse ser exigido o cumprimento de condicionalidades (Soares, 2007:11-12). Ao começo o escopo do programa era bastante limitado, atingindo cerca de 300 mil famílias. Com a implementação do programa a ter resultados positivos, como o demonstra a avaliação de 2000, o programa passa também a destinar-se, em 2001, a cidades com menos de 15000 habitantes, passando a ser um programa aplicado a nível nacional um ano depois (Soares, 2007:11-12). Os resultados dessa mesma avaliação permitiram que entidades exteriores considerassem o programa bem-sucedido e estiveram na base da obtenção de um empréstimo de cerca de mil milhões de dólares por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destinado ao financiamento da expansão do programa (Banco Mundial, N/D). Trata-se do maior empréstimo de sempre a ser concedido pelo BID (Dulci, 2009:7), o que deixa claro que o Banco apoia este tipo de política, entretanto considerada como a política a adotar na luta contra a pobreza na América Latina.

O Progres/Oportunidades é intersectorial, pois tanto o seu desenho, quanto a sua implementação resultam de um esforço coordenado da Secretaria de Educação

Pública, Secretaria da Saúde, Secretaria do Desenvolvimento Social e do Instituto Mexicano de Segurança Social, envolvendo também os governos estaduais e municipais. Para facilitar a coordenação dos diferentes atores ligados à política, criou-se a Coordenação Nacional do Programa Oportunidades. Diversos Comitês Técnicos Estaduais, compostos por técnicos dos estados e do governo federal, foram criados com o intuito de facilitar a implementação do programa (Gobierno Federal, 17/12/2011).

O processo de identificação dos beneficiários dura cerca de cinco meses e passa por três etapas distintas. Primeiramente é atribuída aos municípios uma classificação de acordo com o seu grau de desenvolvimento socioeconómico. Numa segunda fase, o município deverá selecionar uma percentagem de domicílios que serão abrangidos pelo programa. Esta percentagem varia de acordo com o nível de classificação que foi previamente atribuído ao município e vai de 6% dos domicílios, no caso de o índice de marginalidade social ser baixo, a 90% nos municípios com um alto grau de marginalidade. Finalmente, procede-se à verificação das famílias selecionadas, para garantir que não há erros de inclusão e/ou de exclusão (Soares, 2007:11-12). O processo de identificação dos beneficiários é bastante complexo, mas resulta numa focalização adequada, pois calcula-se que 80% das transferências atinjam o grupo dos 40% mais pobres (idem:11-12).

O programa previa inicialmente dois tipos de benefícios. O primeiro consiste numa transferência monetária que deve ser alocada à compra de alimentos e de suplementos nutricionais (Soares, 2007:11-12). Essa transferência, no valor de 189 pesos, ocorre a cada dois meses e é feita em nome da mulher ou do chefe de família, no

caso de esta não ter nenhuma mulher na sua composição. A transferência de rendimento tem como contrapartida a participação obrigatória da mulher em *workshops* sobre nutrição e cuidados de saúde (idem:11-12).

O segundo benefício é destinado a crianças e/ou adolescentes. Trata-se também de uma transferência monetária feita em nome da mãe e que tem por objetivo permitir que a família invista mais na educação, componente essencial na formação de capital humano. Neste caso, as condicionalidades impostas às crianças e/ou adolescentes são a frequência escolar e o comparecimento em consultas de rotina (Soares, 2007:11-12). Para que possam usufruir destas “bolsas de estudo”, as crianças e jovens devem ter idade inferior a 22 anos e estar matriculadas na escola, podendo estar a frequentar desde o terceiro ano do ensino primário até ao final do ensino secundário (Banco Mundial, N/D). O montante das transferências varia consoante o nível de escolaridade e o género do beneficiário. Desta forma, é atribuída à criança que frequenta o ensino primário uma bolsa de 120 pesos. Já as bolsas dos jovens que se encontram a frequentar o ensino secundário podem atingir os 760 pesos, sendo sempre as bolsas das meninas superiores às bolsas para rapazes (Soares, 2007:11-12). Tal explica-se pelo facto de o nível de evasão escolar ser muito elevado entre as mulheres, particularmente na passagem do ensino primário para o ensino secundário. Contudo, existe um teto máximo de benefícios para cada família, pois os recursos são limitados. Assim sendo, as famílias com crianças que frequentam apenas o ensino primário recebem um valor máximo de 1095 pesos, enquanto as famílias que têm na sua composição estudantes do ensino médio podem receber até 1855 pesos (idem:11-12).

O governo de Vicente Fox (2000-2006) apostou no desenvolvimento dos benefícios atribuídos aos jovens, criando a *Jóvenes con Oportunidades*. Trata-se de uma bolsa que é atribuída aos alunos que terminem o ensino secundário com menos de 22 anos e no prazo de quatro anos após a primeira matrícula (Gobierno Federal, 21/09/2012). Esta poupança vai crescendo mediante os resultados escolares obtidos pelo jovem e pode ser utilizada assim que este acaba os seus estudos para os seguintes fins: financiamento de um curso superior, criação de um negócio, remodelação da casa e/ou pagamento de um seguro de saúde (Soares, 2007:12).

Já em 2005, foi criado um terceiro tipo de benefício. Trata-se de uma transferência de rendimento que é feita de forma incondicional em nome de cada idoso pertencente a famílias que estejam inseridas no programa (Soares, 2007:12). Uma outra transferência monetária destinada a cobrir despesas ligadas ao consumo energético ocorre a cada dois meses (Holmes e Slater, 2007:5).

Uma das características que torna o programa tão distinto de outros é que ele prevê que sejam feitas diversas avaliações ao longo do tempo. A primeira avaliação do programa teve lugar em 2000. O facto de os resultados serem, na sua maioria, positivos, levou a que o programa ganhasse legitimidade e permitiu a sua manutenção. A avaliação do programa foi levada a cabo por um grupo de académicos, o que conferiu credibilidade aos resultados apresentados, facto que também contribuiu para a legitimação da política (Banco Mundial, N/D). A divulgação destes resultados veio contribuir para que dentro da comunidade epistémica haja um consenso cada vez maior

relativamente à aplicação deste tipo de políticas, agora apoiadas por evidências empíricas de sucesso.

Os efeitos positivos do Progres/Oportunidades podem ser observados em vários aspetos. No que respeita à diminuição da pobreza, o programa tem sido bem-sucedido, dado que a boa focalização permite que os mais pobres tenham acesso aos benefícios. O Progres/Oportunidades tem, desde 2005, uma cobertura praticamente total de todas as famílias em situação de pobreza, por oposição a 40% no período que antecede a implementação do programa (Levy, 2006:4-24). O programa revela-se, no entanto, mais eficaz tanto na identificação dos extremamente pobres quando comparados aos pobres (IFPRI, N/D), quanto na redução da extrema pobreza em relação à pobreza (*idem*). Com efeito, a redução da extrema pobreza foi de cerca de 30%, enquanto a redução do número de famílias pobres rondou apenas os 10% (*idem*).

No que concerne a redução das desigualdades o programa revela-se eficaz tanto na diminuição das desigualdades entre diferentes grupos, quanto na diminuição das desigualdades de género. Os grupos indígenas são bastante marginalizados no México. Com efeito, 44% da população indígena encontra-se entre os 20% mais pobres da população e 80% da população indígena pertence ao grupo dos 50% mais pobres (Holmes e Slater, 2007:3). A focalização do Oportunidades nos grupos mais desfavorecidos permite *empoderar* esta população, diminuindo assim a desigualdade entre grupos específicos (Holmes e Slater, 2007:8-9). A bolsa atribuída às meninas que frequentam o ensino secundário conduz a níveis mais altos de participação destas nas

escolas. Também facto da transferência ser feita em nome da mulher leva a que esta tenha um poder de decisão maior.

Embora o valor das transferências de rendimento não seja muito elevado, ele corresponde, em média, a 25% do rendimento das famílias (Holmes e Slater, 2007:6). A elevação do nível de rendimento traduz-se num aumento do consumo na casa dos 14,5%. O valor transferido é alocado à compra de carne, frutas e vegetais, permitindo uma alimentação mais equilibrada (IFRPRI, N/D).

Os efeitos do programa relativamente à educação são mistos. Por um lado, verifica-se uma elevação do número de alunos a frequentar a escola. O programa logrou diminuir a percentagem de evasão escolar, bem como induzir aqueles que tinham abandonado o ensino previamente à implementação do programa a voltar a frequentar um estabelecimento de ensino (IFPRI, N/D). Por outro lado, não há resultados que permitam mostrar que o programa esteja a contribuir para dar aos alunos uma melhor formação. Não existe indicação de que os alunos dediquem mais tempo ao estudo nem sobre um aumento qualitativo do ensino que está a ser ministrado. Mais ainda, o programa foi bem-sucedido no aumento da frequência escolar, mas tal não significa que crianças e adolescentes tenham deixado de desenvolver outras atividades paralelamente. Evidências sugerem que uma parte significativa das crianças e jovens beneficiários estuda e trabalha ao mesmo tempo. Há que ressaltar, contudo, que a opinião dos professores acerca do programa é bastante favorável e que estes defendem que o programa tem impactos positivos nos alunos (idem).

As condicionalidades na área da saúde e nutrição surtem efeitos positivos. Verifica-se um aumento da procura de consultas de rotina, do acompanhamento pré-natal e o cumprimento do plano de vacinação. O investimento na medicina preventiva leva a que haja uma diminuição de 12% do número de crianças doentes com idade inferior a 5 anos (IFRPRI, N/D). Também se observa a diminuição do número de crianças que apresentam problemas de crescimento (idem). No entanto, há ainda alguns entraves à melhoria das condições de saúde dos beneficiários. O primeiro é de origem cultural: é difícil para a mulher aceitar ser observada por um médico homem e há alguma resistência à abordagem do tema planeamento familiar. Uma outra questão que se levanta é a partilha de suplementos nutricionais e de medicamentos com outros membros da família e/ou da comunidade, o que leva a que eles não estejam disponíveis nas quantidades corretas para cada indivíduo, reduzindo ou anulando a sua eficácia quando consumidos (idem).

Apesar de apresentar alguns problemas, os resultados do programa são, de um modo geral, positivos, pelo que o legitimam e permitem a sua continuação em vigor.

### **2.3.2 Resumo**

Como já foi mencionado, os programas de transferência de rendimento nos países em desenvolvimento tiveram início no Brasil e no México. Estes dois países foram os únicos a desenhar e a implementar programas de transferência condicionada de rendimento de forma independente numa primeira fase (Mattei, 2010). Posteriormente,

tanto o México, quanto o Brasil passaram a contar o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para implementação do programa (idem). As experiências de transferência de rendimento em vigor noutros países contaram com o apoio de organizações internacionais e de doadores no que respeita à inclusão na agenda, ao desenho da política, à sua implementação e ao financiamento de todo o processo. Isto é, em alguns casos a opção pela aplicação de um programa resulta da combinação da vontade do governo com as pressões internacionais. Trata-se de uma transferência de ideias que se posicionaria mais ou menos a meio da reta de Dolowitz e Marsh (2000). Já noutros casos, as decisões relativas à escolha de políticas de transferência de rendimento não partem do governo. Os programas são impostos por outros atores, tais como instituições financeiras internacionais e agências doadoras, que por apoiarem a ideia e por observarem os resultados positivos noutros contextos, forçam a sua entrada num novo contexto, procedendo a uma transferência coerciva de políticas públicas.

Embora não tenhamos recuo suficiente para verificar que impactos a longo prazo podem trazer, podemos já observar que a sua implementação é marcada por um grande número de sucessos (Schady, 2007). Estes sucessos vêm apoiar a manutenção dos programas de transferência condicionada de rendimento existentes, bem como incentivar governos de outros países a considerá-los como uma opção para resolver a questão da pobreza. Eles afirmam-se cada vez mais como instrumento chave na luta contra a pobreza e estão agora presentes as grandes regiões geográficas que compõem o Sul: América Latina (Chile, Colômbia<sup>30</sup>, Nicarágua, Equador, entre outros), Caribe

---

<sup>30</sup> Note-se que o Programa Familia en Acción foi introduzido na Colômbia como parte integrante do Plano Colômbia, desenvolvido pelo governo nacional em parceria com os Estados Unidos da América com o intuito de travar a produção e a comercialização de droga. O sucesso do programa valeu-lhe grande apoio político, pelo que continua a existir independentemente do Plano Colômbia (Dulci, 2009).

(Jamaica), África (Quênia, Nigéria), Médio Oriente (Turquia) e Ásia (Indonésia, Bangladesh).

Note-se que embora os programas de transferência condicionada de rendimento sejam característicos dos países do Sul, eles fazem também algum sucesso no Norte. Com efeito, serviram de inspiração ao *Mayor* de Nova Iorque para a criação do programa *Opportunity NYC*<sup>31</sup> (Hanlon *et al.*, 2010).

## 2.4 Resumo do capítulo

As transferências de rendimento são umas das soluções em voga nos países do sul e assumem uma importância cada vez maior enquanto instrumento de luta contra a pobreza e a desigualdade.

Como demonstrado ao longo do capítulo, não existe um modelo único de transferência de rendimento. Cada caso é um caso e o programa funciona somente no contexto para o qual foi desenhado. Podemos, no entanto, identificar três grandes tendências – universalização das transferências, transferências focalizadas não condicionadas e transferências condicionadas de rendimento - para as quais diferentes

---

<sup>31</sup> O programa *Opportunity NYC* é um programa piloto que está a ser implementado na cidade de Nova Iorque (o primeiro programa do género nos Estados Unidos) e que visa ajudar a quebrar o ciclo de transmissão da pobreza. Está a ser implementado em algumas comunidades (South Bronx, East and Central Harlem, Brownsville e East New York) e tem o objectivo de testar os impactos de uma transferência monetária relativamente à pobreza e à capacidade de investimento das famílias no seu futuro e no futuro das crianças que a compõem (Opportunities NYC, 21/09/2012).

grupos apresentam argumentos no plano teórico, que são sustentados por evidências empíricas de sucesso.

A existência de um programa de um tipo não exclui a possibilidade de implementar paralelamente uma política de outro tipo, pois os programas complementam-se. No Brasil, por exemplo, podemos encontrar transferências de rendimento condicionadas e não condicionadas dirigidas a grupos diferentes que ocorrem paralelamente e que se complementam.

Apresentaremos em seguida dois estudos de caso – Brasil e Moçambique – onde veremos com mais detalhes o problema a que a política procura responder, o seu desenho e impactos e qual é o papel da comunidade epistémica na sua formulação e implementação.

### Capítulo 3. O caso brasileiro

O caso brasileiro merece ser destacado por dois fatores. O primeiro prende-se com a relevância dos programas que têm sido adotados para fazer frente à pobreza. O Brasil foi o primeiro país do Sul a implementar programas de transferência condicionada de rendimento. Estes programas foram desenvolvidos a nível municipal e estadual, tendo mais tarde sido criado um programa a nível nacional, o Bolsa Escola. Mas o programa que realmente merece destaque e que justifica que se lhe dedique um capítulo é o Bolsa Família. Este surgiu em 2003 e a sua rápida expansão faz com que beneficie atualmente mais de 13 milhões de famílias (MDS, 2011), esperando-se que até ao final de 2013 venha a incluir mais 800.000 famílias (Caderno Brasil Sem Miséria, 2011), o que o torna o maior programa de transferência de rendimento do mundo. O sucesso que o programa tem tido no alívio imediato da pobreza e na construção de bases para a interrupção do ciclo de transmissão desta, levou a que ele tenha sido considerado tanto pelo FMI como pelo PNUD como um programa exemplar, passível até de ser ajustado à realidade de outros países em desenvolvimento.

O segundo fator é de ordem metodológica: tendo a autora passado algum tempo no Brasil com o intuito de estudar o programa e os seus impactos, justifica-se que lhe seja acordado um lugar de destaque. Durante o período passado no Brasil (1 ano) a autora recolheu informações sobre o tema que lhe permitem fazer um estudo mais aprofundado sobre o caso brasileiro.

O capítulo está organizado em três partes distintas. Na primeira parte veremos qual a situação atual da pobreza no Brasil e como evoluiu nas últimas décadas. Na segunda parte abordaremos de forma sucinta o tema da assistência social no país após a redemocratização, analisando os principais pontos do debate e as políticas mais importantes. Por último, veremos com algum detalhe quais são as características do Programa Bolsa Família e quais os efeitos que decorrem da sua implementação.

### 3.1 Sobre a pobreza no Brasil

O Brasil experimenta nos últimos anos uma redução rápida da pobreza, que já permitiu que o país atingisse o primeiro dos oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio<sup>32</sup> - redução da pobreza para metade (Paes de Barros *et al.*, 2010).

Nas décadas de 80 e 90, o país é atingido por uma grave crise económica que vem agravar a situação de pobreza e as desigualdades. A estabilidade económica trazida pelo Plano Real<sup>33</sup>, não se traduz em melhorias no que respeita à redução da pobreza e da desigualdade. Na realidade, os cortes na área social, previstos pelo plano contribuem para a deterioração das condições de vida da população (Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2011:204). Assim, em 1999, o Brasil conta com 27,4% da sua população abaixo da linha da pobreza. Mas a percentagem de pobres não é igual em todo o país.

---

<sup>32</sup> Conjunto de oito objetivos estipulados pela ONU no ano 2000. Estas metas devem ser atingidas até 2015. Os objetivos são: a redução da pobreza para metade (comparando com os números de 1990), a universalização do ensino básico, a igualdade de género, a redução da mortalidade infantil, o aumento da saúde materna, o combate ao HIV, à malária e outras doenças contagiosas, a garantia da sustentabilidade ambiental e o estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 27/09/2012).

<sup>33</sup> Plano Real é um programa para estabilização da economia brasileira. Lançado em 1994, combinava a adoção de uma nova moeda e novas regras de conversão.

As regiões norte (30,2%) e nordeste (48,8%) concentram um número muito mais elevado de indivíduos abaixo da linha da pobreza dos que as regiões sul (18,3%), sudeste (17%) e centro-oeste (22,33%) (Monteiro, 2003). A pobreza e as desigualdades, já aumentadas pelo Plano Real, agravam-se no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e as condições de vida pioram ainda mais imediatamente a seguir à eleição de Lula, que toma posse em 2003, momento em que a percentagem de pessoas que vivem em situação de miséria<sup>34</sup> atinge os 28,2% (Neri *et al.*, 2010).

Mas o espetacular crescimento económico, que atinge fortemente a camada mais pobre da população (Paes de Barros *et al.*, 2010), a progressão do salário mínimo - para os 40% mais pobres o salário mínimo aumentou em média 12% entre 2003 e 2006, enquanto no mesmo período sofreu um aumento de 7,85% entre os 10% mais ricos (Ananias de Sousa, 2009:386) - e os programas de transferência de rendimento vêm contrariar esta tendência. Com efeito, os últimos anos caracterizam-se por uma diminuição radical da pobreza e por uma redução das desigualdades (Neri *et al.*, 2010). Entre 2003 e 2008, a pobreza é reduzida em 40,3% (*idem*). Ainda assim, em 2008, o Brasil tem quase 9% da sua população em situação de pobreza extrema, isto é, aproximadamente 17 milhões de pessoas. A região onde a diminuição da pobreza ocorre de forma mais acentuada é o nordeste, que apesar de tudo continua a ter cerca de um terço da sua população abaixo da linha da pobreza (*idem*).

A pobreza urbana distingue-se da pobreza rural. A primeira tende a ser mais agressiva, pois quem vive nas grandes cidades tem que fazer face a custos mais elevados, tais como transporte e acesso a bens supérfluos, aqui vistos como necessários

---

<sup>34</sup> Entende-se que uma pessoa vive em situação de miséria ou de pobreza extrema quando o seu rendimento é inferior a um quarto do salário mínimo, ou seja, a 137 reais per capita (Menezes, 2010).

(Menezes, 2010). Cerca de 31% das pessoas em situação de pobreza extrema vivem nas cidades (*idem*). Contudo, as periferias das cidades, que concentram em muitos casos uma percentagem elevada de famílias carentes, são um dos motores do atual crescimento brasileiro (Neri *et al.*, 2010).

Nos últimos anos observamos também uma redução das desigualdades. Estudos mostram que a queda das desigualdades se deve sobretudo a uma melhor distribuição dos rendimentos resultantes do trabalho, mas cerca de 17% dessa redução é atribuída aos programas sociais do governo, sendo o Bolsa Família o que tem maior impacto (*idem*). Ainda assim, o Brasil continua a ser considerado um dos países mais desiguais do mundo, ocupando em 2005, a 10<sup>a</sup> posição (*idem*). Os números seguintes demonstram bem o grau de desigualdade: 45% mais pobres auferem o mesmo que os 1% mais ricos (Paes de Barros *et al.*, 2010).

Embora os estados no nordeste e do norte sejam francamente mais pobres do que os restantes, é neles que se observa uma queda mais acentuada da pobreza (*idem*), o que leva a que o fosso entre essas duas regiões e as regiões sul, sudeste e centro-oeste diminua. Contudo, não tem sido verificada uma redução das disparidades intra-regionais (*idem*).

O discurso político e o debate académico sobre a pobreza no Brasil são marcados pelas abordagens multidimensionais da pobreza. O governo Lula caracteriza-se por ser influenciado pelas teorias de Sen e isso vai condicionar a forma como as políticas são pensadas, como veremos adiante (Carvalho e Azevedo, 2011).

### 3.2 Breve história das políticas sociais e dos programas de transferência de rendimento no Brasil

A assistência social no Brasil evolui em dois momentos concretos: na década de 1930, com Getúlio Vargas, e após a redemocratização, isto é, desde a Constituição de 1988 até aos nossos dias. O primeiro período é marcado pela introdução de programas de assistência social associados a categorias socioprofissionais, à semelhança do que se fazia na mesma época noutros países latino-americanos (Mehrotra, 2010:215-228). O Brasil encaixa-se na tipologia de sistema de segurança corporativo, definido por Esping-Andersen. Os debates acerca de transferências de rendimento datam ainda da ditadura, com a primeira referência ao rendimento mínimo através de impostos negativos a ser feita por António Silveira em 1975 (Suplicy, 2002). Ainda durante a década de 80, discussões acerca da introdução do rendimento mínimo ocorrem dentro do Partido dos Trabalhadores (PT), liderados por Eduardo Suplicy e Paul Singer (*idem*). A assistência social volta a ganhar importância com a assinatura da Constituição de 1988, que traduz a preocupação de desenvolver ações que permitam uma expansão da cidadania (Dulci, 2008a). Com a Constituição, a diminuição da pobreza e das desigualdades reveste-se de importância (Gabriel *et al.*, N/D). É neste segundo momento que nos vamos focar.

Dando sequência aos debates em que estava envolvido desde a década precedente, o senador Suplicy apresenta, em 1991, uma proposta de criação de uma garantia de *renda* mínima. Os cidadãos com 25 anos ou mais, que dispusessem de menos do equivalente a 150 dólares por mês, receberiam uma transferência que serviria para complementar o seu rendimento (Suplicy, 2002). Embora o projeto de lei tenha

sido aprovado pelo Senado, não foi considerado pelo Congresso, onde não foi sequer votado<sup>35</sup> (idem). A crise económica que o país enfrenta na primeira metade da década de 90 vai relegar para segundo plano as questões sociais, pois a prioridade passa a ser travar a inflação a qualquer custo (Silva *et al.*, 2004).

Nos últimos anos o Brasil, à semelhança de muitos outros países, tem apostado em políticas que se destinam especificamente aos grupos mais vulneráveis, abandonando as propostas de universalização (Gabriel *et al.*, N/D). As recomendações do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no sentido de direcionar as políticas para grupos específicos, com o intuito de reduzir custos (embora esse argumento seja discutível) e de obter melhores resultados (idem). As transferências de rendimento fazem parte desse grupo de políticas focalizadas (Bichir, 2010). Da discussão em torno do rendimento mínimo, surge a ideia de combinar transferências de rendimento com frequência escolar (Dulci, 2008a; Suplicy, 2002).

Durante a década de 90, têm início diversas experiências de transferência condicionada de rendimento a nível municipal. O primeiro programa a ser lançado foi a Bolsa Escola, que entra em vigor no Distrito Federal a 3 de Janeiro de 1995, por iniciativa do governador Cristovam Buarque do PT (Lindert *et al.*, 2007). Alguns dias mais tarde, a 6 de Janeiro, um programa muito semelhante é lançado em Campinas pelo Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (idem). As transferências de rendimento ocorriam sob a condição de uma maior frequência escolar por parte das crianças. Cada programa tinha, no entanto, as suas

---

<sup>35</sup> Note-se que é necessária a aprovação tanto pelo Senado, quanto pela Câmara dos Deputados.

próprias regras. Se em Campinas o benefício atribuído correspondia ao montante em falta para atingir meio salário mínimo *per capita*, no Distrito Federal era transferido um salário mínimo por família, independentemente da sua composição (Suplicy, 2002). Projetos de lei relativos à criação de uma Bolsa Escola são apresentados à Câmara dos Deputados em 1995 e 1996 (*idem*). Para apoiar esse tipo de programa, o governo aprova, em 1997, o Programa de Garantia de Rendimento Mínimo. Trata-se de uma lei que concede aos municípios que desenvolvam este tipo de ações um auxílio financeiro que pode cobrir até 50% dos custos relativos aos programas, devendo começar a ser aplicada progressivamente, começando pelos municípios com menos recursos (Bichir, 2010; Lindert *et al.*, 2007).

Em 1996, visando diminuir o trabalho infantil, o governo de FHC cria o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. O programa visa a retirada do mercado de trabalho de todas as crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos. A única exceção são adolescentes com idades compreendidas entre os 14 e os 16 anos que tenham o estatuto de aprendiz. Para tal, o programa prevê que seja transferido um certo montante às famílias que têm crianças e/ou adolescentes no mercado de trabalho, na condição de que as crianças deixem de trabalhar e passem a frequentar a escola, a cumprir o calendário de vacinação e a comparecer a consultas de rotina. Esta transferência visa “compensar” a família pelo rendimento que perdem ao retirar as crianças e/ou os adolescentes do mercado de trabalho. A transferência deve ser coordenada com outras ações como o acompanhamento da família e o acompanhamento da criança e/ou do adolescente (MDS, 2010).

Entretanto, surgem outros programas de transferência de rendimento a nível estadual e municipal. Um exemplo é o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, criado no município de São Paulo pela gestão Marta Suplicy (PT) em 2001, que visava melhorar as condições de vida dos mais pobres, através da transferência de um certo montante para as famílias com menos de meio salário mínimo *per capita* e com crianças entre os 6 e os 15 anos que frequentassem a escola (Suplicy, 2002).

Em 2001, durante o segundo mandato de FHC, o Congresso aprova a criação do Programa Bolsa Escola. Este programa federal, com uma base semelhante às experiências municipais que o precedem, consistia na atribuição de bolsas às famílias pobres com crianças dos 7 aos 14 anos na sua composição, na condição de que estas fossem mantidas na escola. O objetivo era permitir a universalização do ensino e evitar a evasão escolar (Bichir, 2010). Além deste programa, o Congresso aprova, em 2002, o Auxílio Gás, a cargo do Ministério das Minas e da Energia, e o Bolsa Alimentação, sob a alçada do Ministério da Saúde (Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2011:205). O Programa Auxílio Gás consistia numa transferência no valor de 15 reais a cada dois meses destinada às famílias com até meio salário mínimo *per capita* e cujo objetivo era ajudar os beneficiários a fazer face ao aumento dos preços do gás (Suplicy, 2002).

Ainda em 2001, Eduardo Suplicy apresenta ao Senado um novo projecto de lei para introdução da *Renda* Básica de Cidadania. Defende-se que todos os cidadãos brasileiros e todos aqueles que residem no Brasil há mais de 5 anos recebam um certo montante (Suplicy, 2002).

É ainda durante o governo de FHC, em 2001, que é criado o Cadastro Único. Este permite a recolha, feita pelas Prefeituras, e o armazenamento de dados socioeconómicos sobre as famílias em situação de pobreza (composição da família, características da residência, despesas, participação em programas sociais, entre outros) e serve de instrumento para a identificação destas (Bichir, 2010; Gabriel *et al.*, N/D). O Cadastro Único foi aperfeiçoado pelo governo Lula e é agora utilizado para identificar as famílias que podem ser potenciais beneficiárias do Bolsa Família e de outros programas. É ainda de referir que todos os programas de transferência de rendimento passam a ser pagos recorrendo a um cartão da Caixa *Econômica* Federal (Suplicy, 2002).

Imediatamente antes da tomada de posse do governo Lula (que acontece em Janeiro de 2003) é encomendado um estudo a uma equipa encabeçada por Antonio Palocci, que viria a ser Ministro da Fazenda no novo governo. Os resultados, divulgados em Dezembro de 2002, apontam para a unificação de todos os programas de transferência de rendimento em vigor, incluindo aqueles controlados pelos municípios e pelos estados. Defende ainda a necessidade de aperfeiçoamento do Cadastro Único e de existência de um fundo único para financiamento do programa (Suplicy, 2002).

O governo Lula define como principais objetivos a erradicação da pobreza e da fome. É neste contexto que nasce o Fome Zero, o programa principal do novo governo. O Fome Zero resulta de uma proposta apresentada pelo Instituto Cidadania em 2001 (Belik e Del Grossi, 2003). O objetivo deste programa é garantir que os brasileiros que se encontram em situação de insegurança alimentar possam alimentar-se com qualidade

e na quantidade adequada (Suplicy, 2002). Trata-se de um conjunto de ações coordenadas para capacitar os indivíduos, centrada nas zonas rurais e não metropolitanas, em especial naquelas que se encontram no Nordeste (Belik e Del Grossi, 2003). Estava prevista a distribuição de cabazes de alimentos, o apoio à agricultura, a construção de cisternas de água, o apoio aos Bancos de Alimentação, sessões de educação alimentar, entre outros (Belik e Del Grossi, 2003; Suplicy, 2002).

Enquanto isso, a discussão em torno da possível unificação dos diferentes programas foi tida em vários círculos, tendo participado: acadêmicos, políticos, representantes do Banco Mundial, representantes dos países e de agências doadoras, entre outros (Lindert *et al.*, 2007). Foi organizado, em Março de 2003, um encontro onde se discutiu a possibilidade de unificar os programas existentes, que reuniu o governo Lula, Santiago Levy – o “pai” do Progesa/Oportunidades”- e o Presidente do Banco Mundial (*idem*). Na sequência desse encontro, foi apresentada uma proposta de unificação desenvolvida pelo governo brasileiro com o apoio técnico do Banco Mundial (*idem*).

Com o passar do tempo observou-se que o programa Fome Zero não estava a ter o impacto que se previa. Foi, então, posto de lado e “substituído” pelo Bolsa Família, que inicialmente era uma das dimensões do Fome Zero, mas com o decorrer do tempo ganharia importância e viria a ser considerado uma das estratégias de luta contra a pobreza mais bem-sucedidas dos últimos anos.

### 3.3 Bolsa Família: desenho, impactos e debate

Em 2003, ocorre a unificação dos programas de transferência de rendimento Bolsa Escola, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação, através da criação de um novo programa mais amplo, o Bolsa Família, tal como sugerido pelo relatório apresentado em 2002 pela equipa de Palocci. O programa é anunciado por Lula a 20 de Outubro de 2003.

No começo o número de famílias atendidas rondava os 3,6 milhões, mas nos últimos anos tem sido alargado, passando a abranger um número cada vez maior de famílias. Atualmente é o maior programa de transferência condicionada de rendimento do mundo, com mais de 13 milhões de famílias (MDS, 08/11/2011).

O Bolsa Família destina-se a dois grupos distintos: as famílias extremamente pobres e as famílias pobres<sup>36</sup>. Às famílias extremamente pobres, isto é, que vivem com rendimento inferior ou igual a 70 reais *per capita* (aproximadamente 30 euros *per capita*), e que podem ter ou não crianças na sua composição, é atribuído um rendimento mensal de 70 reais. A receção deste valor não implica o cumprimento de condicionalidades. Já às famílias pobres, ou seja, com um rendimento *per capita* entre os 70 e os 140 reais (entre 30 e 60 euros *per capita*), e que tenham na sua composição grávidas e/ou crianças e/ou adolescentes de até 15 anos, é atribuído um valor em função

---

<sup>36</sup> Por família entende-se um grupo de pessoas, ligadas por relações de parentesco ou por afinidade, que vivem sob o mesmo tecto e que são dependentes das contribuições desse grupo que elas mesmas constituem (Silva, 2007).

do número de crianças e/ou adolescentes, mediante o cumprimento de condições<sup>37</sup> (MDS, 08/11/2011). Em 2008, assistimos à criação de uma nova categoria de benefícios: O Benefício Variável Vinculado à Adolescência, que se destina a jovens de 16 e 17 anos que frequentam a escola (Marques, 2008).

Como já mencionado, o Bolsa Família impõe às famílias pobres o cumprimento de condições, que estão ligadas à educação e à saúde e nutrição. No primeiro campo, é exigida às crianças de 6 a 15 anos uma frequência mínima de 85% da carga horária de ensino. Na área da saúde pede-se que a agenda de saúde e nutrição seja cumprida tanto por gestantes, quanto pelas crianças menores de 7 anos. A agenda inclui acompanhamento pré-natal e exames de rotina, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças (Silva, 2007). Estas condições são, no entanto, fracas, na medida em que não há um controlo severo do seu cumprimento e elas são mais uma indicação do que algo que visa alterar o comportamento das famílias (Hanlon *et al.*, 2010).

O valor dos benefícios é transferido em nome das mulheres, com o intuito de aumentar a sua capacidade de decisão. Para alguns autores, a escolha da mulher pode também ser explicada pelo facto de esta, de um modo geral, tomar decisões em matéria de utilização do dinheiro que são mais próximas dos interesses das crianças (Schady, 2009). A avaliação do programa sugere que o facto de serem as mulheres a receber a transferência de rendimento contribui para um aumento da capacidade de negociação destas (CEDEPLAR/UFMG).

---

<sup>37</sup> Ver anexos iii – Quadros dos valores das transferências realizadas pelo Programa Bolsa Família.

A parte do orçamento consagrada ao Bolsa Família tem vindo a aumentar significativamente, passando este de corresponder a 1,1% a 2,5% das despesas do governo (Hall, 2006). É de notar, no entanto, que apesar desses aumentos ela corresponde apenas a 0,4% do PIB do país (Salama, 2009).

A implementação do programa é descentralizada e envolve a coordenação da União, da Caixa Económica Federal e dos municípios. Ao governo federal cabe a definição dos critérios para se ser inserido no Cadastro Único, bem como para a suspensão ou corte dos benefícios e a definição do valor dos benefícios, funções desempenhadas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, e também a avaliação dos impactos do programa, realizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do mesmo Ministério (Bichir, 2010). O Ministério coordena, desta forma, as acções dos outros agentes que participam na implementação do programa (Dulci, 2008b). A Caixa Económica Federal tem por missão a transferência dos benefícios. Finalmente, os municípios que desejam implementar o programa devem previamente assinar um termo de adesão, designar um gestor municipal e criar uma Instância de Controle Social. Esta última desempenha funções de acompanhamento e monitorização do cadastro e da gestão de verbas e deve velar pelo cumprimento das condicionalidades (Ferreira, 2007). Os municípios devem ainda transmitir à Caixa Económica os dados que permitem fazer uma atualização do Cadastro Único (Bichir, 2010). Para poderem financiar todas estas acções, os municípios recorrem a verbas transferidas pela União (Bichir, 2010).

O desenho do programa envolve três esferas diferentes, pelo que reduz fortemente a possibilidade de o programa ser associado a práticas paternalistas e/ou clientelistas. Os municípios tratam de identificar os potenciais beneficiários, que inserem no Cadastro Único, mas é a nível federal que se decide quem será ou não incluído no programa, pelo que a inclusão da família no Cadastro Único não a torna automaticamente beneficiária (Bichir, 2010).

Embora o programa seja relativamente recente, já é possível avaliar alguns dos seus impactos. O programa permitiu a redução da pobreza, sendo o impacto maior nas camadas mais baixas (Dulci, 2008). Com efeito, cerca de 25% da redução da pobreza extrema no Brasil deve-se ao Programa Bolsa Família (Dulci, 2008), mas é preciso ter também em conta a progressão do salário real<sup>38</sup> e o crescimento económico que o país tem experienciado nos últimos anos<sup>39</sup> (Dulci, 2008). A pobreza no Brasil está intimamente ligada a um problema de desigualdade de distribuição de rendimento e não a uma ausência desta (Rocha, 2008), pelo que a redistribuição de rendimentos assume uma importância elevada. O programa permite uma diminuição das desigualdades porque tem um efeito redistributivo, dado que os valores transferidos são progressivos<sup>40</sup> (Bichir, 2010). Outras acções, tais como o aumento do salário mínimo e a aposentadoria rural, completam a estratégia para a redução da pobreza (Gabriel *et al.*, N/D).

---

<sup>38</sup> O valor das pensões dos aposentados é equivalente a um salário mínimo, pelo que o aumento deste último se traduziu também num aumento do montante das pensões.

<sup>39</sup> Em 2010 o PIB cresceu 7,5%, tendo sido a maior expansão do PIB brasileiro dos últimos 25 anos. Já em 2011, verifica-se uma quebra do crescimento, mas ainda assim o PIB cresce 2,7% (CIA, 22/09/2012).

<sup>40</sup> Ver anexo iii – Quadros dos valores das transferências realizadas pelo Programa Bolsa Família.

O programa é implementado a nível nacional, mas as regiões com maior concentração de beneficiários são o norte e o nordeste, sendo que neste último encontramos quase 50% dos beneficiários (Marques, 2008). Por ser a zona onde o contingente de pobres é mais elevado, ela é também aquela onde os efeitos positivos do programa são mais visíveis (Rocha, 2008). Podemos também observar uma maior incidência de beneficiários nas zonas rurais, tradicionalmente mais desfavorecidas, excetuando nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde a pobreza é mais recorrente nas zonas urbanas (Marques, 2008). Tal explica um impacto mais significativo do Bolsa Família nas zonas rurais (Rocha, 2008).

Ainda que os valores das transações sejam relativamente baixos, eles constituem um aumento de rendimento importante para as famílias beneficiárias e possibilitam uma alteração nos hábitos de consumo destas. Um inquérito realizado a uma pequena amostra da população revela que a opinião pública acredita que o dinheiro transferido é utilizado para aumentar o consumo de alimentos e de material escolar (Castro, 2009). Este aumento dos gastos com a educação ocorre principalmente nas regiões norte e nordeste (CEDEPLAR/UFMG, 2007). Verifica-se que o benefício tem sido em grande parte alocado a gastos com alimentação (idem; Menezes, 2010). Com efeito, as famílias pobres declaram que o benefício permite a compra de alimentos mais variados e que antes não faziam parte da ementa, tais como frutas, legumes e carne (Menezes, 2010). Já as famílias extremamente pobres, utilizam o montante transferido para comprar maior quantidade dos alimentos de base (idem). De acordo com Ananias de Sousa (2009:384), 9 em cada 10 famílias relatam ter melhorado os seus hábitos alimentares e 7 em cada 10 referem que o benefício permitiu que aumentassem o leque de alimentos que

consomem. Observa-se ainda um aumento dos gastos com a educação das crianças e adolescentes, mas também um investimento em formação por parte dos adultos.

A avaliação do Bolsa Família mostra-nos resultados contraditórios no que respeita à educação. Por um lado as crianças que beneficiárias frequentam mais a escola, até porque a frequência escolar é uma das condições impostas pelo programa, e os números de abandono escolar têm vindo a decrescer. Por outro lado, os beneficiários têm resultados que estão ainda aquém da média e o nível de aprovação é inferior quando comparado ao nível dos não beneficiários (CEDEPLAR/UFMG, 2007). Podemos então concluir que o aumento da quantidade de formação não está a ser devidamente acompanhado de um aumento qualitativo desta. Para que o programa surta os efeitos esperados na formação de capital, é necessário que haja um investimento tanto na quantidade, quanto na qualidade da formação.

Calcula-se que as transferências de rendimento correspondam a um aumento na casa dos 11% do rendimento familiar (Bichir, 2010). Se este aumento do rendimento permite uma melhoria das condições de vida, “o benefício médio gira em torno dos 60 reais<sup>41</sup> [sic], valor que não parece suficiente para que os beneficiários deixem de trabalhar” (Medeiros *et al.*, 2007 *apud* Dulci, 2008a:12). Verifica-se que os beneficiários participam de forma mais activa no mercado de trabalho do que o resto da população (Bichir, 2010; Dulci, 2008b; CEDEPLAR/UFMG, 2007). Contudo, existe uma diminuição do volume de trabalho das mulheres fora de casa.

---

<sup>41</sup> Valores de 2007. Actualmente os valores transferidos são mais altos. Ver anexo iii.

É ainda importante notar que o Bolsa Família contribuiu para uma alteração no mapa eleitoral do país e alguns autores (Nicolau e Peixoto, 2007; Lício *et al.*, N/D) acreditam que terá contribuído de forma significativa para a reeleição de Lula, em 2006, assim como para a manutenção do partido no poder com Dilma Rousseff. Com efeito, assiste-se ao deslocar da base eleitoral do Partido dos Trabalhadores da região Sul, onde tradicionalmente o Partido obtinha bons resultados, para o Norte e Nordeste<sup>42</sup> (Bichir, 2010).

“Em 2002, Lula tem votação bem distribuída pelo país, mas proporcionalmente melhor nas áreas mais desenvolvidas. Ao longo do mandato, o Governo implementa uma série de programas dirigidos às cidades com menor desenvolvimento social. Entre esses programas, destaca-se o Bolsa Família, que investiu mais de 17 bilhões [de reais]<sup>43</sup> em quatro anos, mais da metade deles no Nordeste. Em 2006, as áreas que mais se beneficiaram das políticas implementadas pelo Governo Federal (particularmente municípios de baixa renda, maioritariamente concentrados nas Regiões Norte e Nordeste) votam no candidato que implementou essas políticas” (Nicolau e Peixoto, 2007:13).

Isto é, Lula obtém melhores resultados nos municípios que têm baixos graus de desenvolvimento, que concentram números elevados de beneficiários do Programa Bolsa Família e onde o investimento foi maior (Nicolau e Peixoto, 2007:13-16). Apesar de diversos autores mencionarem o papel importante que o Bolsa Família desempenhou

---

<sup>42</sup> Ver anexo iv – mapa da concentração dos votos em Lula – segundo turno das eleições de 2006 – Brasil

<sup>43</sup> Aproximadamente 6,7 mil milhões de euros.

na reeleição de Lula (idem; Lício, N/D), outros ressaltam que não há evidências da relação entre o programa e votos, pelo que devem ser considerados outros fatores, tais como o aumento do salário mínimo, a elevação das exportações, entre outros (Carraro *et al.*, 2007:14).

A opinião pública tem um conhecimento bastante elevado do programa. Apesar de encontrarmos algumas ideias negativas relativamente ao Bolsa Família, nomeadamente ideias relacionadas com o estímulo à natalidade para obter valores mais elevados ou desincentivo ao trabalho, a opinião geral é bastante favorável ao programa, em especial quando se trata de indivíduos que conhecem beneficiários, e considera que este tem efeitos muito positivos (Castro, 2009).

Vários são os desafios que se põem ao Bolsa Família. O primeiro está ligado às condicionalidades. Para que estas possam ser cumpridas, é necessário que o Estado forneça serviços de ensino e de atendimento de saúde em quantidade suficiente para abranger toda a população e com qualidade. Na realidade, independentemente da imposição de condicionalidades, seria necessário desenvolver o fornecimento de serviços complementares, para que a pobreza possa ser combatida de forma eficaz com recurso a uma estratégia integrada. A provisão desse tipo de serviços pelo Estado brasileiro é ainda insuficiente em ambas as categorias (Bichir, 2010), o que condiciona os resultados do programa a longo-prazo. Estudos de Pochmann e Lavinias revelam que contrariamente ao que seria de esperar, a implementação do Bolsa Família fez-se acompanhar de uma diminuição nos gastos federais no que respeita à provisão de serviços, tendência que foi invertida a partir de 2005, com a atribuição de uma fatia

maior do orçamento aos sectores da saúde e da educação (Carvalho de Azevedo e Burlandy, 2011:205).

Mais ainda, para que sejam maximizados os efeitos positivos do Bolsa Família, é necessário que esta política seja mantida por um período ainda maior. Desta forma, é particularmente importante que sejam feitos esforços no sentido de transformar o programa de uma política de um governo em uma política de Estado (Dulci, 2008), para evitar que ele sofra em virtude de uma mudança do partido que se encontra no poder.

Finalmente, cabe ressaltar o facto de que o programa apenas continuará a ter impacto se se desenvolverem paralelamente atividades e políticas complementares (Bichir, 2010), nomeadamente de aumento de emprego formal e de rendimento, e se houver um investimento na oferta à população de oportunidades iguais (Kertenetzky, 2009).

Apesar do sucesso do Programa Bolsa Família, atualmente calcula-se que 16 milhões de pessoas vivam ainda em situação de extrema pobreza. Assim, o governo acaba de criar o Programa Brasil sem Miséria, para complementar as ações levada a cabo pelo Bolsa Família. Trata-se de um programa destinado às famílias extremamente pobres que não são beneficiárias do Bolsa Família ou que, sendo beneficiárias, não conseguiram superar a condição de pobreza. O objetivo é aumentar o rendimento dessas famílias e contribuir para um aumento do seu bem-estar. O programa é composto por

três eixos: transferências de rendimento, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (Brasil sem Miséria, 09/12/2011).

Em 2012, o governo de Dilma Rousseff lança um novo programa para complementar as ações do Bolsa Família: o Brasil Carinhoso. O novo programa visa as famílias que se encontram numa situação de extrema pobreza (menos de 70 reais *per capita*) e que têm na sua composição crianças de até 6 anos. Os montantes transferidos vão depender do rendimento de que dispõe a família. Além das transferências mensais, está prevista a distribuição de suplementos vitamínicos, a abertura de creches e a melhoria no acesso a cuidados de saúde (Brasil Carinhoso, 21/07/2012).

### 3.4 Resumo do capítulo

O Brasil tem neste momento o maior programa de transferência condicionada de rendimento do mundo, bem como diversos outros programas municipais, estaduais e federais de transferência condicionada e não condicionada de rendimento.

Mas o caminho para chegar à sua implementação de forma eficaz não foi simples. Há divergências dentro da comunidade epistémica. Como vimos, especialistas no tema da pobreza e das estratégias de combate a esta nem sempre partilharam da mesma opinião. O debate que se iniciou tendendo para a universalização da assistência social no período imediatamente a seguir à redemocratização foi substituído pela ideia

de focalização dos programas em grupos específicos. Mas entre os membros da fração da comunidade epistémica que defendem a adoção de programas focalizados, encontramos também divergências. Uma nova dimensão é, então, incorporada no debate: condicionar ou não condicionar as transferências. Especialistas no assunto apresentam argumentos para defender ambas as posições. A imposição de condicionalidades, embora fracas, na medida em que não existe uma verificação apertada do seu cumprimento, acabou por ser a opção em diversos programas, embora haja outros em que a transferência é feita incondicionalmente. O Bolsa Família engloba, na verdade, as duas tendências, pois a transferência é condicionada no caso das famílias em situação de pobreza e incondicional quando se trata de famílias em situação de indigência. Avaliações, relatórios, estudos desenvolvidos por acadêmicos, técnicos e outros membros das comunidades epistémicas apresentam evidências que sustentam a opção por este tipo de programas e influenciam os decisores em matéria de políticas públicas de assistência social, contribuindo para a manutenção e expansão dos programas focalizados de transferência de rendimento, condicionados ou não.

## Capítulo 4. O caso moçambicano

O estudo de caso de Moçambique parece-nos relevante pelo facto de se tratar de um debate atual que envolve muitos atores (governo, doadores, instituições financeiras internacionais, académicos). Mais ainda, o contexto do país é bastante diferente do contexto brasileiro, pelo que se torna interessante a sua análise para podermos comparar como decorrem debates sobre temas semelhantes em contextos diferenciados.

Quer concebamos a pobreza como insuficiência de rendimento, quer a concebamos como algo mais abrangente, Moçambique destaca-se pelo elevado contingente populacional que se encontra nesta situação. Como veremos adiante, podemos considerar que, em 2008, os pobres correspondiam a 54%, cerca de 60% ou pouco mais de 80% da população, dependendo da linha de corte utilizada ser a dos 0,70 dólares por dia, 1,25 dólares por dia ou 2 dólares diários, respectivamente (OPHI, 2011; UNDP, 2011).

A redução da taxa de incidência da pobreza torna-se cada vez mais importante. Várias são as pressões nesse sentido. Embora o debate em relação à pobreza e as transferências de rendimento em Moçambique não seja tão intenso quanto se poderia esperar e os avanços não sejam tão significativos quanto a urgência da questão pediria, podemos identificar algumas tentativas para resolver o problema. Tentaremos aqui analisar a situação da pobreza, os programas de transferência de rendimento e a forma como têm sido canalizados os esforços para encontrar políticas que permitam responder de forma eficaz ao problema da pobreza e da desigualdade.

Este capítulo divide-se em quatro partes. Na primeira delas trataremos a questão da pobreza em Moçambique, traçando a sua evolução nas últimas décadas e analisando a forma como ela aparece no discurso político. Seguidamente, veremos de forma breve as medidas que têm sido tomadas no sentido de reduzir a pobreza e descreveremos experiências de transferência de rendimento já implementadas. Num terceiro momento, analisaremos o programa de transferência não condicionada de rendimento em vigor desde 1990 em Moçambique – o Programa de Subsídio de Alimentos. Veremos como surgiu, como foi evoluindo ao longo do tempo e quais são as suas características e impactos. O último ponto será referente ao debate em torno dos programas de transferência de rendimento em Moçambique e à ação das comunidades epistémicas no que respeita a essa questão.

#### **4.1 Sobre a pobreza em Moçambique**

A monitorização da pobreza em Moçambique e a sua eliminação são de extrema importância para a manutenção da paz. Com efeito, a manutenção da situação de pobreza ou o seu agravamento podem gerar descontentamentos que afetam potencialmente a estabilidade do país e mesmo da região. As manifestações resultantes do descontentamento generalizado motivado pela subida dos preços - água, eletricidade, pão, e outros bens - e deterioração rápida das condições de vida, ocorridas a 5 de Fevereiro de 2008 e também em 2009, deixam antever possíveis cenários do que pode acontecer caso não sejam operados esforços no sentido de reduzir a pobreza (Moiana, 2010; Hanlon, 2010b; Astill-Brown, 2010). Também o aumento das desigualdades pode ser um factor de conflito (Hanlon, 2010b).

Moçambique é tido pela comunidade internacional como um país exemplar. Mas “(...) não é a história de sucesso que os doadores têm pintado”<sup>44</sup> (Hanlon, 2010b). Afinal, em que situação se encontra Moçambique no que respeita à pobreza e às desigualdades?

Por altura do término do conflito<sup>45</sup>, o país encontrava-se completamente devastado. Cerca de 1 milhão de pessoas morreram na última década da guerra e um terço da população tinha-se deslocado da sua terra de origem (Hanlon, 2010b). Tinham sido destruídas 60% das escolas primárias, bem como cerca de 30% dos centros de saúde e hospitais (Virtanen e Ehrenpreis, 2007). Em grande parte dos casos, os serviços não funcionavam apenas por falta de infraestrutura, mas também pela inexistência de recursos humanos e materiais, tendo muitos dos serviços sido fechados por este motivo e não necessariamente por o local ter sido atingido pelo conflito (idem). O número de pessoas em situação de pobreza era elevadíssimo, isto é, 92,9% da população encontrava-se abaixo da linha dos 2 dólares/dia e 68,4% - dados de 1997 - da população abaixo da linha nacional de pobreza<sup>46</sup>, quer isto dizer com menos de 0,70 dólares/dia (UNDP, 2011).

---

<sup>44</sup>“Mozambique is not the success story that has been painted by donors” (Hanlon, 2010b)- Tradução livre do autor.

<sup>45</sup> Moçambique é assolado por dois conflitos. As primeiras tensões começam em 1962 e a questão ganha contornos militares em 1964. A guerra contra Portugal só termina com a conquista da independência em 1975. Segue-se uma guerra civil, que opõe a Frelimo à Renamo, iniciada em 1976 e que chega ao fim em 1992, com a assinatura do Tratado de Roma.

<sup>46</sup> Moçambique define uma linha nacional de pobreza na casa dos 0,70 dólares por dia e rege-se por ela, em vez de recorrer às linhas de pobreza propostas pelo Banco Mundial.

No rescaldo da guerra o país parecia ganhar um novo alento, recuperando rapidamente (Maxwell *et al.*, 2009). Por ser considerado um “bom aluno” pelos doadores internacionais (Astill-Brown, 2010; Hanlon, 2010b, Almeida Cravo, 2012), Moçambique recebia níveis elevadíssimos de ajuda externa, concedidos tanto por doadores bilaterais (a destacar os países do norte da Europa e a Irlanda), quanto pelo FMI e o Banco Mundial (*idem*). Nos últimos anos, verifica-se uma alteração na ajuda prestada a Moçambique. Dois motivos explicam as mudanças: há uma diversificação dos doadores, com a entrada em cena de atores não tradicionais como o Brasil ou a China, e começam a surgir algumas críticas relativamente à fraca diminuição da pobreza e evolução do desenvolvimento humano, embora Moçambique mantenha ainda o estatuto de “bom aluno” (Almeida Cravo, 2012:103-166).

De entre os países africanos, é um dos que apresenta maiores taxas de crescimento económico, com níveis de crescimento do PIB de 6% a 10% por ano (Afrobarometer, 2010), excetuando no ano 2000, em resultado das cheias (Virtanen e Ehrenpreis, 2007). Os motores do crescimento são a expansão do sector agrícola, em particular nas regiões centro e norte, e os mega-projetos nas áreas de minas e energia (*idem*). Uma expansão sem precedentes dos serviços também ocorre, especialmente na área da educação (Hanlon apud Maxwell *et al.*, 2009) e da saúde, permitindo uma cobertura melhor, que se verifica em particular nas zonas rurais (Virtanen e Ehrenpreis, 2007). Além disso, o país tem conseguido captar investimento estrangeiro, muito dele originário de países vizinhos (África do Sul), especialmente para os mega-projetos já referidos (*idem*). Este cenário, de certo modo encorajador, esconde uma realidade mais negativa. Verifica-se que os benefícios não foram redistribuídos. A ausência de redistribuição é dupla: os benefícios estão concentrados geograficamente (sendo

captados pela zona sul e, na sua grande maioria, por Maputo) e não atingem a camada mais pobre da população (Hanlon, 2010b). O facto de os 20% mais pobres receberem apenas 3% do que é produzido, por oposição aos 20% mais ricos, que auferem 70%, ilustra a disparidade na distribuição dos rendimentos (Virtanen e Ehrenpreis, 2007).

Mas com que situação nos deparamos, vinte anos decorridos desde o fim da guerra? Vejamos os números atuais e o que significam. A percentagem de pobres em Moçambique varia consoante a linha de corte que é utilizada. Recorrendo aos dois cortes mais comuns, a linha da pobreza (2 dólares/dia) e a linha da indigência (aqui definida como 1,25 dólares/dia<sup>47</sup>), verificamos que a percentagem de indivíduos que se encontra abaixo de cada linha é 81,8% e 59,6% (dados de 2008), respetivamente (OPHI, 2011). Estes números relevam uma melhoria significativa dos níveis de vida da população, quando comparados aos da década precedente.

O governo de Moçambique prefere, contudo, utilizar outra medida, a chamada linha de pobreza nacional. Este corte coloca abaixo da linha da pobreza 54,7% da população (dados de 2008), bastante menos do que quando usamos o corte do Banco Mundial de 1,25dólares/dia, mas ainda assim um número que suscita preocupação (OPHI, 2011; UNDP 2011). Se estes números percentuais apresentam uma queda significativa da pobreza, para Hanlon (2010b) e Renzio (2007:21), eles seriam fruto de uma alteração da definição da linha da pobreza e mascaram a realidade, pois se olharmos para a pobreza em termos absolutos, constatamos um aumento da população

---

<sup>47</sup> Embora seja mais corrente a linha de corte ser 1 dólar/dia, optamos por utilizar a linha de 1,25 dólares/dia, pois é assim que se apresentam a maioria dos dados relativos a Moçambique.

abaixo da linha de corte de 11,2 milhões para 11,7 milhões. Quer isto dizer que embora a pobreza pareça ter caído de 69% em 1996/1997 para 54% em 2002/2003, na realidade a pobreza diminuiu percentualmente apenas 6 pontos, sendo o resto da queda explicado pela alteração dos critérios de definição da linha de pobreza entre os dois momentos de análise (Renzio e Hanlon, 1997:21).

Além disso, a diminuição da pobreza tem ocorrido de forma mais lenta nos últimos tempos (Astill-Brown, 2007) e o fosso entre ricos e pobres não deixa de aumentar (Hanlon, 2010b), ao mesmo tempo que as condições de vida dos mais pobres se deterioram (idem).

Deixemos agora de lado os índices meramente económicos, para olharmos para aqueles que nos permitem capturar diversas facetas da pobreza. De acordo com o *Multidimensional Poverty Index* (MPI)<sup>48</sup>, os níveis de pobreza elevam-se a 79,3% da população (dados de 2009), sendo o altíssimo índice de mortalidade infantil e a fraca escolaridade os principais responsáveis pela obtenção de tão elevada percentagem. Moçambique apresenta um IDH extremamente baixo (0,322 no ano 2011), que o coloca em 184º lugar de entre os 187 países avaliados (Kring, 2011:1). Embora todos os indicadores sejam relativamente baixos quando comparados com os de outros países, o baixo nível de educação, que pode ser explicado pelo encerramento de grande parte das escolas durante o período da guerra civil, é o grande responsável por puxar o IDH para

---

<sup>48</sup> O MPI permite avaliar a percentagem da população que vive numa situação de pobreza. Como se considera que a pobreza é multidimensional e não apenas insuficiência de rendimento, utilizam-se vários indicadores com o objectivo de capturar o melhor possível as diversas facetas da pobreza: nível de educação (medido em anos de escolaridade), frequência escolar, mortalidade infantil, nível de nutrição, água, saneamento, disponibilidade de combustível para cozinhar, electricidade, posse de bens (frigorífico, fogão, rádio, entre outros) e material com que é construído o chão da moradia (OPHI, 2011 e OPHI, 02/05/2012).

o fundo da escala (idem:1). Apesar da observação do IDH ser bastante desanimadora, vale ressaltar um dado positivo, que consiste na rápida progressão do IDH nos últimos anos, colocando o país no *top 5* dos que apresentam a maior taxa de crescimento do IDH (idem:1). Podemos verificar que o IDH moçambicano tem progredido em média 2,28% por ano, entre 1990 e 2011, enquanto a média dos países de baixo rendimento viu o seu DH avançar 1,31% ao ano, durante o mesmo período (idem: 1).

Um dos motivos apontados para o agravar da situação de pobreza é a inexistência de um mercado capaz de absorver um número maior de trabalhadores mais qualificados, ou seja, o aumento dos níveis de educação não corresponde necessariamente à obtenção de um emprego melhor, na medida em que o mercado não tem capacidade para gerar esses empregos mais qualificados (Maxwell *et al.*, 2009). Mais ainda, o mercado é caracterizado pela ausência de procura, pois a população não detém rendimentos suficientes para poder desenvolvê-la (idem). Tal é prejudicial porque constitui um entrave ao desenvolvimento rural (idem), o que permitirá retirar da pobreza uma parte importante da população.

Estudos (Afrobarometer, 2010) mostram que embora o nível de carência de bens e serviços seja ainda muito elevado, tem diminuído o número de indivíduos que dizem ter dificuldade em satisfazer as suas necessidades básicas. No entanto, um inquérito levado a cabo numa pequena amostra da população, revela que 54% dos entrevistados dizem ter problemas de acesso a comida, 64% dizem nem sempre possuir dinheiro que lhes permita satisfazer as suas necessidades e 36% afirmam não ter acesso constante a água (idem).

A divisão do país em dois mundos distintos, operada pelo governo colonial, mantém-se após a independência (Virtanen e Ehrenpreis, 2007). Por um lado, temos a região Sul, mais desenvolvida, que concentra grande parte do investimento directo estrangeiro (IDE) (Chichava, 2008) e que capta a maior parte dos recursos<sup>49</sup> (Virtanen e Ehrenpreis, 2007). Do lado oposto encontram-se as regiões centro e norte, maioritariamente rurais e menos desenvolvidas. O fosso entre as duas regiões é motivo de preocupação (até porque a região sul, especialmente Maputo, constitui a base social da Frelimo, enquanto a Renamo tem grande parte dos seus apoiantes nas províncias do centro), mas tem-se observado que tende a diminuir. Com efeito, assiste-se a uma redução mais acentuada da pobreza na região norte e, principalmente, na região centro, ao mesmo tempo que se processa um ligeiro aumento da pobreza na região sul (idem; Waterhouse, 2007b). A deterioração das condições económicas e de vida na região sul explica-se por alterações decorridas em relação à África do Sul. Historicamente, esta região depende da África do Sul duplamente: existia um elevado número de trabalhadores moçambicanos nas minas sul-africanas e o envio de remessas por parte destes dava alento à economia local e compensava a falta de capacidade de produção agrícola, e a região era um corredor de passagem dos produtos sul-africanos a escoar. A diminuição do número de trabalhadores moçambicanos na África do Sul, devido à mecanização do trabalho, causou fortes impactos negativos na região sul: aumento do desemprego, diminuição rápida do volume das remessas, redução do investimento, entre outros (idem). Embora a África do Sul esteja a desenvolver mega-projetos nas áreas de minas e energia em algumas províncias do sul de Moçambique, estes geram poucos empregos e os ganhos são repatriados, não compensando o desequilíbrio provocado pela

---

<sup>49</sup> No caso da educação, por exemplo, a cidade de Maputo absorve 60% dos recursos alocados a nível nacional (Virtanen e Ehrenpreis, 2007).

diminuição do número de imigrantes (idem). Não obstante a redução das diferenças entre as regiões, é de ressaltar um aumento das disparidades intra-regionais (idem).

A divisão urbano/rural também deve ser tida em conta. A maioria dos pobres ainda se encontra nas zonas rurais, mas 30% da população pobre vive em áreas urbanas (dados de 2003) e a taxa de crescimento da pobreza nas cidades tem um ritmo muito elevado (Astill-Brown, 2010). Existe uma maior carência de serviços nas áreas rurais, mas esta é compensada pelo recurso às redes (família, amigos, comunidade), que ajudam os indivíduos necessitados a fazer face aos seus problemas (idem). Há, então, necessidade de adaptar eventuais programas a estes dois tipos de pobreza distintos.

Uma coisa é certa, apesar de algumas evidências apontarem para uma melhoria da situação, seja qual for a linha de corte ou o índice utilizado para avaliar os níveis de pobreza em Moçambique, os dados que obtemos mostram invariavelmente um número de indivíduos atingidos pela pobreza extremamente elevado e preocupante, alertando para a necessidade urgente de tomar medidas.

Dado que o Estado seria o principal responsável pela apresentação de soluções para o problema da pobreza, a avaliação do lugar da pobreza no discurso político ganha interesse. Desde que o país se tornou independente, a pobreza tem ocupado um lugar de destaque no discurso político (Chichava, 2010, 2008), tendo-se este alterado ao longo dos tempos. Num primeiro momento, a Frelimo acusava Portugal de ser o responsável pela situação de pobreza em que se encontrava grande parte dos moçambicanos. Este estado seria fruto de um processo de exploração e do interesse de Portugal de manter

Moçambique numa situação de subdesenvolvimento (Chichava, 2010). Este discurso não é exclusivo de Moçambique, estando presente em inúmeros dos países africanos e latino-americanos que tinham sido colonizados (idem). Também o abandono do país pelos altos quadros e até a sabotagem das empresas a que pertenciam por alguns destes, no momento que se segue à independência, teria contribuído para agravar a situação (Chichava, 2008). Na sequência da guerra civil, as culpas passaram a ser atribuídas à Renamo, que teria contribuído para o prolongamento da pobreza ao minar a economia do país (Chichava, 2010, 2008).

A eleição do Presidente Armando Guebuza, em 2005, traz uma mudança no discurso político sobre a pobreza. Abandona-se a ideia de que a culpa provem do colonialismo ou da Renamo, embora se continuem a mobilizar fatores tradicionais como os elevados preços do petróleo e as catástrofes naturais para explicar a pobreza (Chichava, 2010, 2008), para passar a culpabilizar o indivíduo pela sua situação. Guebuza apresenta os seguintes fatores como justificações possíveis da pobreza: as pessoas não gostam de trabalhar, têm vergonha de ser ricas, acreditam que estão destinadas a ser pobres e que não conseguem superar essa condição e têm uma perspetiva negativa (Chichava, 2010). Outros obstáculos à eliminação da pobreza são o “deixa-andar”, o crime, a corrupção e as doenças endémicas (Guebuza, 2005). Seria, então, imperativo mudar a mentalidade e produzir o crescimento económico, se pretendemos enfrentar a pobreza<sup>50</sup> (Castel-Branco, 2010b).

Mais ainda, no discurso de Guebuza é visível o esforço de fazer da pobreza algo de unificado, isto é, há uma tentativa de esbater as diferenças entre as regiões norte e

---

<sup>50</sup> Hanlon, Joe, em entrevista (2012).

centro e a região sul, pois teme-se que a percepção de divisões seja mais uma barreira à luta contra a pobreza (Chichava, 2010, 2008), além da menção à unidade nacional ser algo importante para um país que só muito recentemente se tornou independente e livre de guerra (Brito, 2010). Se o discurso tem o intuito de transmitir a ideia de pobreza como algo que atinge de igual forma todas as regiões do país, ele não é bem-sucedido, pois a região norte sente-se inferiorizada em relação ao sul (Chichava, 2010) e, como já vimos anteriormente, as duas regiões encontram-se em estágios de desenvolvimento diferentes.

Uma nova tendência no discurso é a relegação da ajuda externa para segundo plano (Chichava, 2010, 2008). Tal vai ao encontro da ideia de que a pobreza é da responsabilidade do indivíduo. Se no discurso político a ajuda é delegada para um plano secundário, tal não é o que se observa na realidade. A ajuda externa é de extrema importância para o país, pois ela corresponde a cerca de 20% do PIB e financia em torno de 50% da despesa pública (Castel-Branco, 2010b; Virtanen e Ehrenpreis, 2007), assumindo em alguns sectores, como o da saúde, um peso maior ainda (Viertanen e Ehrenpreis, 2007). Ela é de tal forma importante que, segundo alguns autores (Astill-Brown, 2010), ela causa distorções, na medida em que o Estado passa a ser responsável perante os doadores internacionais, em detrimento dos eleitores. Mais ainda, segundo Astill-Brown, a ajuda externa é necessária para garantir a manutenção da paz e teme-se que uma eventual redução do seu volume possa reconduzir ao conflito (*idem*). É de notar que os níveis de ajuda aumentaram depois do fim da guerra e, novamente, depois de 2000, sendo durante o conflito destinados principalmente a questões humanitárias e

servindo atualmente para financiar programas, muitos deles no âmbito da assistência social (Virtanen e Ehrenpreis, 2007).

Embora a pobreza seja um tema recorrente no discurso político, não existe uma definição clara das estratégias a implementar com vistas à redução da pobreza, nem sequer uma identificação de quem seria prioritariamente por elas beneficiado (Castel-Branco, 2010b, Brito; 2010). A “evocação do combate à pobreza parece ter o papel de substituir a sua efectiva realização” (Brito, 2010:57).

## 4.2 Experiências de transferência de rendimento em Moçambique

Os programas de transferência de rendimento em Moçambique têm já uma breve história. Joe Hanlon (2004) identifica três exemplos de programas de transferência de rendimento no território – o programa de reintegração dos antigos soldados, as transferências na sequência das cheias de 2000 e o Programa de Subsídio de Alimentos. É de ressaltar que, embora os dois primeiros programas possam agora ser vistos como transferências de rendimento, não foi nesse sentido que eles foram pensados. Com efeito, o programa relativo aos soldados foi desenvolvido no contexto da desmobilização. Já a transferência que ocorreu no seguimento das cheias foi uma medida de emergência. Só agora, olhando para trás, podemos dizer que se trata de dois programas de transferência de rendimento, na medida em que se enquadram na definição<sup>51</sup> que utilizámos para os definir. Estes dois programas têm origem externa,

---

<sup>51</sup> Relembrando a definição que adotámos: “transferências não contributivas de dinheiro de instituições formais para indivíduos ou famílias, normalmente para satisfazer níveis mínimos de consumo. As

foram implementados durante um tempo limitado e não eram à partida considerados programas de transferência de rendimento, pelo que os analisaremos apenas forma breve. Já o Programa de Subsídio de Alimentos será tratado de forma mais aprofundada.

#### 4.2.1 Programa de Reabilitação dos Antigos Soldados

Após o fim da guerra civil, com a assinatura dos Tratados de Roma a 4 de Outubro de 1992, tornou-se necessário desmobilizar e integrar os antigos combatentes. A desmobilização suscitou algumas preocupações, especialmente nas vésperas das primeiras eleições (1994), mas foi bem-sucedida. Seguiu-se um processo de reintegração dos antigos militares, pertencentes tanto às forças do governo, quanto à oposição. O programa de reintegração foi desenhado de forma a ser posto em prática durante o período em que a ONUMOZ<sup>52</sup> estivesse no terreno (Alden, 2002).

Além de conceder treino e informações aos ex-combatentes, foi-lhes oferecido um “conjunto agrícola” – que deveria incentivar o exercício de atividades agrícolas, dado que se julgava que grande parte dos militares era proveniente de áreas rurais – e um subsídio (Alden, 2002). O objetivo era permitir que os soldados tivessem meios de subsistência enquanto se reintegravam na sociedade e também impedir que a comunidade onde se inseriam os marginalizasse (idem). Os pagamentos aconteceram

---

transferências podem ser condicionais ou incondicionais e podem ser feitas por questões de emergência ou ligadas ao desenvolvimento”<sup>51</sup> (Garcia e Moore, 2012:3) – tradução livre do autor.

<sup>52</sup> A ONOMUZ é a missão das Nações Unidas em Moçambique que teve lugar entre Dezembro de 1992 e Dezembro de 1994. O seu mandato atribuía-lhe as seguintes responsabilidades: garantir o cessar-fogo, desmobilização dos soldados, recolha e destruição das armas, garantir a saída do país de tropas estrangeiras e/ou privadas, assegurar a existência de corredores de passagem seguros, garantir a segurança dos membros das Nações Unidas presentes no país com o intuito de apoiar a transição para a paz, apoio às operações humanitárias e prestação de ajuda técnica e monitoria das eleições (ONUMOZ, 19/09/2012).

entre 1994 e 1996 e destinaram-se aos quase 93.000 soldados desmobilizados (Hanlon, 2004). Essa transferência de rendimento tinha a duração de 18 meses e destinava-se a todos os soldados, embora fossem transferidos valores diferentes dependendo da patente previamente ocupada. De facto, os subsídios iam dos 75.000 meticais (cerca de 15 dólares) até 1.270.080 (aproximadamente 130 dólares), para os soldados rasos e para as altas patentes, respetivamente (Alden, 2002). Os pagamentos eram feitos mensalmente em agências do Banco Popular de Desenvolvimento. A questão da entrega do subsídio foi bastante discutida opondo os que defendiam que deveria haver um lugar fixo para levantar o benefício, forçando os antigos soldados a estabelecerem-se, aos que argumentavam que não deveriam ser impostas restrições (idem). Acabou por se acordar que não haveria qualquer imposição relativamente à agência bancária. Postos de correio também foram utilizados como pontos para entrega do subsídio. A transferência do benefício veio a revelar alguns problemas, pois a inexistência de agências bancárias e postos de correio em muitas das localidades, implicava que os beneficiários tivessem que se deslocar para poder receber o benefício, consumindo a viagem uma parte significativa do dinheiro a receber (Hanlon, 2004). Os pagamentos eram financiados pelo PNUD (Alden, 2002; Hanlon, 2004) e acabaram por ser superiores ao que havia sido previsto. Com efeito, alterações de câmbio levam a que, por hora do fim do programa, houvesse ainda dinheiro disponível no fundo. Esse dinheiro foi dividido e dado aos soldados na forma de subsídio extra no começo de 1997 (Hanlon, 2004). Os custos de administração do programa eram muito baixos (idem), o que quer dizer que praticamente todo o dinheiro do fundo chegava às mãos dos destinatários. As transferências parecem ter surtido os efeitos desejados: serviram de apoio aos antigos combatentes (grande parte do benefício foi utilizado para despesas do dia-a-dia, tendo uma parte também importante dele sido utilizada como capital inicial para investir em

agricultura ou na abertura de um negócio [idem]) e permitiram que estes se reintegrassem na sociedade (uma pesquisa posteriormente desenvolvida revelou que quase 90% dos soldados se sentiam bem integrados [Alden, 2002]).

#### **4.2.2 Transferência de rendimento na sequência das cheias de 2000**

A segunda experiência de transferência de rendimento decorre no período de Dezembro de 2000 a Abril de 2001, na sequência das graves cheias de 2000. Foram beneficiadas mais de 100.000 famílias, todas elas chefiadas por mulheres (critério de elegibilidade). A transferência destinava-se às famílias rurais afetadas pelas cheias e deveria servir para ajudar na reconstrução. Um atraso na entrega do dinheiro, que estaria prevista para o último semestre de 2000, leva a que as famílias utilizem o dinheiro para despesas diárias, investimentos em equipamento, pagamento de dívidas e outras atividades, em vez do que estava previsto. A distribuição dos subsídios foi feita em diversos locais, previamente definidos, com a ajuda do Banco Comercial de Investimento, que fornecia os cheques a serem distribuídos. Para garantir que cada família levantava o benefício apenas uma vez, foi criado um sistema de registo de impressões digitais. O dinheiro ajudou as famílias necessitadas e permitiu estimular a economia das áreas afetadas pelas cheias (Hanlon, 2004).

### 4.2.3 Programa de Subsídio de Alimentos

A experiência mais relevante de transferência condicionada de rendimento é o Programa de Subsídio de Alimentos, pois é a mais duradoura e é assegurada pelo Estado. Em Setembro de 1990, o Conselho de Ministros criou o Gabinete de Apoio à População Vulnerável (GAPVU), com o intuito de prover às famílias carenciadas formas de estas se alimentarem, entre elas o Programa de Subsídio de Alimentos (PSA) (Low *et al.*, 1999). O PSA é o principal elemento da política de assistência social de Moçambique (Soares *et al.*, 2010) e consiste na transferência mensal de um certo montante para indivíduos que não estejam aptos a trabalhar e que vivam em situação de pobreza. O objetivo do programa é permitir que as pessoas em situação de carência possam obter uma alimentação adequada às suas necessidades. Embora não exista qualquer menção direta à redução da pobreza no desenho do programa, este programa contribui para melhorar as condições de vida dos beneficiários.

Trata-se de um programa focalizado nos indivíduos com baixos rendimentos (veremos em pormenor as características do grupo mais à frente) e a transferência é incondicional, isto é, não é necessário o cumprimento de condicionalidades para receber o benefício. O PSA assemelha-se, em parte, a outros programas que estão a ser adotados em programas de baixos rendimentos na África Subsaariana. Estes programas caracterizam-se por serem focalizados, por abrangerem um número muito pequeno de beneficiários e por terem o objetivo de combater a segurança alimentar (Garcia e Moore, 2012:4-5). Mas tem também particularidades que o colocam mais perto dos programas de países de médio rendimento. É um programa de longa duração e foi

estabelecido e financiado originalmente pelo próprio governo, o que são características típicas dos programas de países de rendimentos intermediários (idem:4).

O programa foi estabelecido em 1990, mas sofreu várias alterações no decorrer do tempo. O objetivo inicial do programa era garantir que os indivíduos mantivessem níveis de consumo que garantissem a sua sobrevivência, isto é, o programa deveria dar meios aos indivíduos para que estes tivessem uma dieta de 1700 calorias diárias (Garcia e Moore, 2012:278). Inicialmente era um programa destinado às pessoas necessitadas que viviam nas zonas urbanas e visava compensar a população pelos efeitos adversos trazidos pelas políticas de reestruturação que se seguiram ao fim do conflito (Soares *et al.*, 2010), tendo-se entretanto expandido para cidades menores e, posteriormente, para as zonas rurais (Low *et al.*, 1999). O PSA tinha por base o indivíduo e não a unidade familiar. Assim sendo, o beneficiário recebia um valor fixo, independentemente do número de pessoas que dele dependessem (Garcia e Moore, 2012:279).

Em 1997 o GAPVU é extinto, contribuindo para o seu fim algumas suspeitas de corrupção (Garcia e Moore, 2012), e o recém-criado Instituto Nacional de Ação Social (INAS), passa a assumir o controlo do subsídio alimentar (Low *et al.*, 1999). O programa é implementado pelo INAS, agência independente que responde ao Ministério da Mulher e da Ação Social (MMAS), e o seu financiamento é estipulado pelo Ministério das Finanças (Ellis, 2007). O INAS tem delegações em todas as capitais de províncias e, por vezes, em outras cidades além da capital, que respondem ao mesmo tempo perante a delegação central do INAS e perante o MMAS (idem). Estando as delegações do INAS presentes em apenas algumas cidades, ele faz-se representar junto

das comunidades onde existem beneficiários do programa por meio dos Permanentes, isto é, recorrendo a representantes escolhidos pela comunidade que têm um acordo com o INAS através do qual se comprometem a informar a comunidade sobre o programa, identificar potenciais beneficiários, informar sobre a forma e as datas das transferências e ajudar à efetuação dos pagamentos. Em contrapartida o INAS dá um auxílio de 300 meticais (aproximadamente 8 euros) mensais a quem desenvolve este tipo de trabalho (idem).

Atualmente, o PSA destina-se a quatro grupos distintos de pessoas:

1. Idosos: com idade igual ou superior a 60 anos no caso de serem homens e com idade igual ou superior a 55 anos no caso de serem do sexo feminino, incapazes de trabalhar, sozinhos ou chefes de famílias que deles dependem;
2. Deficientes: pessoas incapacitadas de trabalhar, sozinhas ou que tenham a seu cargo dependentes;
3. Doentes crónicos: idade igual ou superior a 18 anos, incapazes de trabalhar por sofrerem de diabetes, hipertensão, epilepsia, insuficiência renal crónica ou bronquite, sozinhos ou chefes de famílias necessitadas;
4. Grávidas em condição de alta vulnerabilidade (idem).

Embora o programa pareça abranger um leque variado de indivíduos com necessidades, constata-se que 93% dos que dele beneficiam são idosos, 6% são portadores de deficiência e 1% são doentes crónicos (Soares *et al.*, 2010).

Além de atingir os indivíduos vulneráveis, o programa estende-se também àqueles de quem estes se encarregam, os chamados dependentes. Dependentes são, normalmente, crianças. No caso de o beneficiário ser idoso e de as crianças de quem se encarrega serem seus netos, para que sejam consideradas dependentes é necessário que sejam órfãs por parte de pai e mãe (Soares e Teixeira, 2010). Estes critérios rígidos são apontados por Soares e Teixeira (2010) como um obstáculo: as crianças não são consideradas dependentes, embora o sejam na realidade, pelo que não recebem qualquer benefício, que seria crucial para aliviar a situação de pobreza. Já Garcia e Moore (2012) parecem discordar de Soares e Teixeira neste ponto, pois afirmam que muitas vezes não há verificação dos critérios de elegibilidade.

Em 2008, os benefícios acordados pelo programa foram aumentados. O beneficiário passou a auferir 100 meticais (cerca de 2,70 euros), em vez dos 70 meticais (cerca de 1,90 euros) que lhe eram até aí acordados, e cada dependente passou a receber 50 meticais (aproximadamente 1,35 euros), em lugar dos 10 meticais (pouco mais de 0,25 euros) que lhe eram atribuídos (Soares *et al.*, 2010). Vale ressaltar que cada beneficiário pode ter até 4 dependentes. Assim, o montante a ser transferido varia entre 100 meticais, no caso de haver apenas um beneficiário e nenhum dependente, até 300 meticais, no caso de o beneficiário ter a seu cargo quatro dependentes.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ver anexo v – quadro valores transferidos pelo Programa de Subsídio de Alimentos aos beneficiários em função do número de dependentes.

O programa sofreu uma expansão importante em 2008. Trata-se de uma expansão dupla: aumento do número de beneficiários e aumento do montante transferido. O alargamento do programa a mais famílias foi possibilitado pelo financiamento de parte dos custos do programa por parte do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*Department for International Development* - DFID) e da agência de cooperação para o desenvolvimento holandesa (*DutchAid*) (UNICEF, 2007, Soares e Teixeira, 2010). A assistência técnica necessária para permitir a extensão do PSA foi financiada de forma conjunta pelo Governo de Moçambique, pela UNICEF e pela OIT (idem). Não obstante, o número de pessoas atingidas é ainda pequeno quando comparado aos potenciais candidatos à transferência. (Soares *et al.*, 2008). Lembrando que o país tem cerca de 20 milhões de habitantes e que, de acordo com a linha da pobreza nacional, mais de metade deles se encontra em situação de pobreza (mais de 10 milhões), a observação dos beneficiados em números absolutos mostra como o programa é restrito: 2 mil famílias em 1991, 80 mil famílias em 1995, 30 mil famílias por hora da extinção do GAPVU (1997), 280 mil famílias em 2012 (DFID, N/D).

Em teoria, o valor do subsídio deveria corresponder a um terço do salário mínimo, mas o montante que é transferido é sempre bastante inferior ao previsto (Ellis, 2007). Tal é um dos pontos negativos do programa, pois a transferência de um valor tão baixo leva a que o programa tenha pouco impacto e não contribua para uma melhoria das condições de vida nem dos seus beneficiários, nem daqueles que deles dependem (idem). Num estudo desenvolvido por Soares e Teixeira (2010), que tem como amostra os indivíduos que passaram a ser beneficiados pelo programa quando este se expandiu em 2008, observa-se que os beneficiários relatam receber valores compreendidos entre

os 70 meticais (1,90 euros) e os 400 meticais (cerca de 10,70 euros), isto é, valores inferiores e superiores aos que estão previstos pelo programa. De acordo com um outro estudo, apenas 42,5% dos inquiridos estavam a receber o devido montante. Tal pode ser explicado pelo fato de os beneficiários desconhecerem muitas vezes as regras do programa e também pelo fato de o governo interromper, por vezes, os pagamentos (Garcia e Moore, 2012:280). É de notar que em muitas das famílias beneficiárias, nem todos os dependentes foram considerados, pelo que em lugar de receber o valor adequado, essas famílias recebiam transferências inferiores (Soares *et al.*, 2010).

É de sublinhar que além dos critérios estritos (de acordo com Soares e Teixeira, 2010), outros fatores contribuem para a não inclusão de possíveis candidatos. Para que o indivíduo se possa candidatar ao benefício, ele deve possuir um documento de identidade. Muitas pessoas não possuem qualquer documento, em particular nas zonas rurais. A demora em obter os documentos necessários é um entrave. Mais ainda, no caso de ser necessário fazer um pedido para obter esses documentos, é necessário pagar pela sua emissão. As famílias mais carenciadas não têm, por vezes, meios que lhes permitam arcar com essa despesa. Para contornar estes obstáculos e agilizar o processo de seleção dos candidatos ao benefício, é possível agora apresentar um registo que comprove que foi dado início a um processo para obter os documentos. Um outro problema é o facto de alguns indivíduos que seriam elegíveis, não manifestarem interesse em participar do programa por medo da burocracia e/ou por vergonha de se declararem pobres (Hanlon, 2010).

Ainda assim, o programa é considerado bem focalizado (Ellis, 2007; Soares e Teixeira, 2010). No entanto, existem erros de inclusão e, sobretudo, de exclusão, como acabamos de ver (Ellis, 2007).

Ellis (2007) chama a atenção para o elevado custo administrativo do programa. A fatia do orçamento correspondente à administração do programa não é aceitável quando comparada a outros programas semelhantes (Hanlon, 2010). Calcula-se que a cada 1 dólar que se transfere, há 1,40 dólares que são gastos em custos de administração. Tal explica-se pelo fato de haver muitas partes envolvidas na administração do programa e na distribuição dos indivíduos, o que leva à subida dos custos de implementação (Garcia e Moore, 2012: 283). Alguns autores (Soares *et al.*, 2010; Hanlon, 2010) apontam a expansão do programa como forma de redução dos custos administrativos, além de ser benéfica na medida em que permitiria atingir um número maior de indivíduos necessitados.

Muitos dos beneficiários do PSA e dos seus dependentes trabalham, ainda que não no mercado formal e que o seu trabalho não seja muitas vezes remunerado - trabalhos na horta de casa, por exemplo (Soares e Teixeira, 2010). Observa-se que as transferências não têm qualquer impacto na redução do volume de trabalho desenvolvido pelos idosos beneficiários, embora elas devessem à partida assegurar o seu sustento (*idem*). Verifica-se, no entanto, uma redução do número de horas de trabalho infantil (*idem*). Mais ainda, observa-se que os adultos, especialmente do sexo feminino, têm o número de horas de trabalho potencialmente aumentado (*idem*). Estas alterações do trabalho devem-se ao fato de a transferência permitir que os diversos

membros familiares possam reduzir as horas de trabalho no campo, que antes tinham que fazer para garantirem o seu sustento (idem).

Um dos impactos mais importantes do programa prende-se com a alimentação. O programa parece cumprir bem o objetivo a que se propõe: permitir uma melhor alimentação aos que dele beneficiam (idem). Constata-se, de facto, um aumento do total de refeições diárias, a ampliação dos gastos com alimentação – aumento dos gastos com bens alimentares na casa dos 22% - e o consumo de alimentos como mandioca e cereais em maior quantidade – mais 13% e 6% respetivamente (idem). A melhor alimentação tem impactos positivos na saúde e nutrição: diminuição do número de crianças desnutridas em 30% (idem).

O programa é apontado como um caso raro na realidade dos países africanos, pois tem-se prolongado no tempo e foi um dos primeiros a ser implementados. Mas ainda assim suscita muitas críticas e está no centro do debate sobre transferências de rendimento em Moçambique.

### **4.3 Debate atual em Moçambique**

Os programas de transferência de rendimento têm aparecido como um instrumento muito útil para a redução da pobreza, na luta contra a fome e em questões emergenciais. A consciência de que muitas das medidas de luta contra a pobreza e

redução da fome que estão a ser implementadas na África Subsaariana não estão a surtir o efeito desejado, aliada ao sucesso que os programas de transferência de rendimento têm tido noutros países em desenvolvimento (nomeadamente no Brasil e no México), conduzem à ideia de que os programas de transferência de rendimento talvez possam ser uma opção viável para alguns países da África negra (Garcia e Moore, 2012: 1-3).

O interesse em torno da possibilidade de adoção de programas do género na África Subsaariana e, em particular, em Moçambique, tem-se manifestado de diversas formas. Desde 2004, a União Africana incentiva os governos dos diferentes países membros a pensarem nesta possibilidade (Garcia e Moore, 2012:2). Também o Banco Mundial mostra interesse no tema ao financiar alguns estudos sobre os programas individualmente e um grande estudos que reagrupa todos os programas em vigor na África Subsaariana – o trabalho de Garcia e Moore (2012). Também outras instituições, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) têm vindo a realizar não só estudos, mas também a intervir junto do governo e dos doadores no sentido de reforçar o PSA. Nos últimos tempos têm também aparecido algumas contribuições académicas para o debate sobre os programas de transferência de rendimento em Moçambique (Loureiro, 2008; Hanlon, 2004, 2010; Kakwani *et al.*, 2005). Ainda assim o debate pode ser considerado quase inexistente, em grande parte devido à falta de vontade política.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Hanlon, Joe em entrevista (2012).

Trabalhos como os de Loureiro (2008) e Kakwani *et al.* (2005) analisam a possibilidade de implementação de um programa de transferência condicionada de rendimento no país. Embora este tipo de programas seja visto como um dos principais elementos a mobilizar na luta contra a pobreza, a sua aplicação não parece ser possível de momento, sendo apenas mencionada em textos de carácter académico, mas não pelo governo ou doadores. Além da já mencionada aparente falta de interesse do governo, seria necessária uma capacidade de administração extremamente forte – atualmente a capacidade do governo é limitada, especialmente pelo facto de este dever prestar contas a doadores (Loureiro, 2008) – e oferta de serviços suficientes para que possa ser exigido o cumprimento das condicionalidades – no entanto, o país não tem escolas suficientes para responder à procura por serviços de educação<sup>55</sup>. As condicionalidades são uma questão ainda mais sensível nos países do continente africano, dado que a oferta de serviços é quase sempre insuficiente para responder à procura e que a monitorização do cumprimento das condições aparenta ser muito complicada (Garcia e Moore, 2012:7). Assim sendo, optar por um programa de transferência condicionada de rendimento parece bastante improvável, podendo estes programas, no entanto, servir de eventual inspiração para medidas a serem tomadas por Moçambique (Loureiro, 2008).

Já Hanlon (2004,2010) defende a possibilidade de escolher um programa de pensões. O autor defende que, visto a pobreza ser geral, não há vantagens em escolher um grupo alvo. Na realidade, a focalização poderia ter efeitos ainda mais perversos neste caso. À semelhança do que se passa na África do Sul, Hanlon propõe a criação de uma pensão dirigida às crianças e de outra dirigida aos idosos, sem que a estas esteja

---

<sup>55</sup> Hanlon, Joe em entrevista (2012).

associado qualquer tipo de condicionalidade. Tal explica-se pelo facto de as condicionalidades implicarem gastos maiores, além de serem provavelmente bastante ineficazes num país onde a oferta de serviços não acompanha a procura.<sup>56</sup> A proximidade que Moçambique tem com a África do Sul poderia eventualmente conduzir à preferência por pensões, mas embora tenham sido enviadas delegações moçambicanas ao país vizinho para estudar as suas políticas, estes estudos não parecem ter surtido qualquer influência relativamente às políticas moçambicanas.<sup>57</sup>

Em qualquer um dos casos seria necessário pensar nas formas de financiamento do programa, o que constitui sempre um problema em países de baixos rendimentos. Moçambique é um país muito pobre e tem um nível de dependência da ajuda internacional bastante elevado. Se Moçambique tiver necessidade de recorrer a financiamento externo, podem daí advir duas consequências que podem ser negativas. A primeira prende-se com o facto de o país ficar numa “situação onde as agências doadoras [sejam] inevitavelmente colocadas na posição de ditar as agendas políticas do país” (Soiri, 1998:10 apud Loureiro:2008:10), o que significa que um eventual programa provavelmente seria o reflexo do pensamento dos doadores e não necessariamente das prioridades e ideias do governo local. A segunda consequência seria possibilidade de prestação de contas e de tomada de decisões para agradar aos doadores, em lugar dos eleitores. Hanlon (2010) apresenta uma outra solução para a questão do financiamento. Para o autor, o governo não terá necessidade de recorrer a doações e empréstimos da comunidade internacional a longo prazo, pois tem recursos

---

<sup>56</sup> Lembramos que este autor considera que as condicionalidades não são úteis, na medida em que elas podem não conduzir a uma mudança de comportamentos, além de achar que a sua aplicação pode revelar-se bastante injusta.

<sup>57</sup> Hanlon, Joe em entrevista (2012).

suficientes para financiar a implementação de um programa de transferências de rendimento, especialmente se utilizar os rendimentos da exploração de minérios para esse efeito, à semelhança do que é feito pelo Alasca, pela Bolívia e pela Mongólia. Este procedimento não impede, contudo, que o país recorra à ajuda externa para financiar as fases iniciais de desenho e implementação do programa, dado que nas atuais circunstâncias seria difícil mobilizar recursos suficientes para manter um programa de tal envergadura.

Saindo do debate académico e passando para o plano prático, verificamos que alguns avanços têm sido conseguidos nos últimos anos. Em vez das opções acima mencionadas, os esforços têm sido canalizados para a realização de pequenas transformações no Programa de Subsídio de Alimentos. O objetivo da comunidade internacional é aumentar a importância do programa<sup>58</sup>, contribuindo assim para lutar contra a pobreza e a vulnerabilidade (DFID, N/D). A comunidade internacional procura então trabalhar conjuntamente com o governo no sentido de tornar o programa mais abrangente, de elevar o montante dos benefícios e de facilitar a entrada no programa (neste momento os critérios de entrada no programa limitam bastante o número de eventuais beneficiários e o processo de seleção é bastante demorado e complicado).<sup>59</sup> O programa deverá, então, manter-se nos mesmos moldes, isto é, focalizado e incondicional, sendo alargado o número de beneficiários e o valor dos benefícios, bem como melhorado o seu sistema de administração.

---

<sup>58</sup> Hanlon, Joe em entrevista (2012).

<sup>59</sup> Hanlon, Joe em entrevista (2012).

Até ao ano de 2008, o Programa de Subsídio de Alimentos foi inteiramente dirigido pelo governo de Moçambique e financiado pelo orçamento de estado (DFID,N/D). Com a assinatura do Memorando de Entendimento – governo, UNICEF, OIT, DFID e DutchAid – o programa passa a receber financiamento exterior, para que subsídios mais altos atinjam um número maior de beneficiários. A Holanda comprometeu-se a financiar o programa durante cinco anos, enquanto o Reino Unido oferece financiamento nos dez anos que se seguem à assinatura do Memorando (UNICEF, 2007; DFID, N/D). O objetivo é aumentar o orçamento do PSA em 50% e, conseqüentemente, o número de pessoas atingidas pelo programa, pois considera-se que o número de beneficiários é desadequado em relação ao número de potenciais beneficiários (UNICEF, 2007). É este aumento do orçamento do programa que vai permitir que o programa abranja um número maior de indivíduos e que valores mais altos sejam transferidos a cada um deles. À data da assinatura do memorando, 107 mil indivíduos estavam incluídos no programa (UNICEF; 2007), mas espera-se que em 2012 este atinja 280 mil pessoas (DFID, N/D). Os doadores prestam ainda ajuda técnica, que deverá contribuir para melhorar o sistema de recolha de dados e de monitorização e avaliação do programa e para a criação de um programa informático que permita dirigir o programa (UNICEF, 2007; DFID, N/D). Além disso, o PNUD e o *International Poverty Centre* (IPC) procuram também contribuir para melhorar o programa, através da realização de estudos de impacto deste, que permitem ter uma ideia mais concreta de quais são os pontos fortes do PSA, bem como das falhas que é necessário corrigir.

Assim sendo, podemos ver que há ideias sobre os programas de transferência de rendimento que circulam e que, apoiadas por evidências de bons resultados em outros

contextos, despertam o interesse nos programas de transferência de rendimento. O debate, travado de certa forma pelo aparente desinteresse do governo pela questão, não deixa, contudo, de existir e mesmo de conduzir gradualmente a alterações no sentido de melhorar o programa já existente.

#### 4.4 Resumo do capítulo

Como vimos anteriormente, a grave situação de pobreza em que se encontra a grande maioria da população moçambicana leva a que seja urgente tomar medidas para resolver a questão.

Uma vez que as transferências de rendimento têm sido apresentadas como um dos instrumentos mais adequados para a redução da pobreza, optámos por analisar o que tem sido desenvolvido no país neste campo. Foi observado que apesar de Moçambique já ter lidado com algumas experiências de transferência de rendimento, atualmente este tipo de política capta pouca atenção do governo. Ainda assim, existe um pequeno debate em torno da questão, alimentado principalmente por estudos académicos – muitos deles desenvolvidos por autores não moçambicanos – e pela comunidade internacional – através das agências doadoras e de organizações internacionais. Este facto torna o caso moçambicano interessante no que respeita à avaliação do papel que as comunidades epistémicas desempenham relativamente à adoção de políticas de transferência de rendimento, na medida em que nos permite ver concretamente que há várias tendências que surgem e quais são os caminhos que estão a ser tomados.

## Conclusão

Através do presente trabalho podemos ver que o debate em torno da pobreza e dos programas de transferência de rendimento como instrumento para responder a este problema tem-se tornado cada vez mais aceso. Durante a última década, há um crescente apoio pela opção das transferências de rendimento nos países do Sul, embora se possam ouvir ainda vozes discordantes. Entre os que defendem as transferências de rendimento não há unanimidade. Podemos identificar duas questões principais que estão na base das cisões entre os que apoiam estes programas em geral. O primeiro tópico de rutura diz respeito à oposição entre políticas universais – que atingem toda a população sem exceção – e as políticas focalizadas – que se destinam a um grupo específico da população. Já o segundo ponto de discordância prende-se com a adoção ou não de condicionalidades, isto é, com a definição de critérios a serem cumpridos pelo beneficiário em troca do benefício que recebe.

As comunidades epistémicas desempenham um papel importante na circulação de ideias. As ideias relativas aos programas de transferência de rendimento “viajam” graças aos membros das comunidades epistémicas (académicos, técnicos, funcionários das instituições financeiras internacionais, das agências doadoras e das organizações internacionais), que contribuem para o debate sobre como reduzir a pobreza e a fome. Assim se explica que estes dois estudos de caso, bem como outros brevemente mencionados, sejam palco de discussões em torno do mesmo tópico, ainda que cada uma delas seja própria a um contexto específico. Tal não impede ideias originárias de outro local de serem úteis no momento de estudar a mesma questão em outros contextos, desde que sejam devidamente adaptadas à nova realidade local (como vimos,

o México estudou os programas brasileiros para se inspirar para formular os seus próprios programas, por exemplo). Como diz Woodrow Wilson (1887:219): “pedimos o arroz emprestado, mas não o comemos com pauzinhos”.<sup>60</sup> Ou seja, as ideias podem ser “emprestadas”, mas em seguida são adaptadas aos modos locais.

Tanto no Brasil como em Moçambique, observamos a existência de transferências de rendimento. Contudo, apesar de se tratar do mesmo tipo de política, elas assumem contornos muito diferentes. Para começar, enquanto no Brasil observamos a existência de vários tipos de transferências, em Moçambique existe apenas um programa (embora tenha havido duas experiências anteriores, se considerarmos as transferências pontuais como transferências de rendimento). A vontade política, necessária para fazer avançar os programas, também parece ter níveis muito diferentes nos dois países. Enquanto no Brasil existe uma clara vontade política de adotar programas do género que trespassa todas as esferas do governo – municipal, estadual e federal - em Moçambique o governo parece não manifestar, até ao momento, muito interesse neste tipo de programa, como podemos ver pelo estágio em que se encontra o PSA, bem como pelo tipo de discurso político sobre a pobreza (discurso de Guebuza, por exemplo).

Se compararmos os dois programas que aqui foram estudados mais detalhadamente – Bolsa Família e Programa de Subsídio de Alimentos – vemos que são muito diferentes. Primeiramente diferem nos seus objetivos: enquanto o primeiro se trata de um programa que visa aliviar a pobreza e construir capital humano, o segundo é

---

<sup>60</sup> “We borrowed the rice, but we do not eat it with chopsticks” (Wilson, 1887: 219) – tradução livre do autor.

um programa que pretende garantir que as pessoas que dele usufruem se possam alimentar de forma a satisfazer as suas necessidades nutricionais. O Bolsa Família é um programa focalizado e tem condicionalidades na área da saúde e da educação. Já o PSA é também focalizado, mas não é necessário o cumprimento de condições para receber o benefício. A exigência de condições não seria viável, por enquanto, em Moçambique, dada a falta de escolas e de centros de saúde para responder ao aumento da procura de serviços que as condicionalidades gerariam. Os programas diferem também em termos de abrangência. O Bolsa Família atinge 13 milhões de famílias (quase 50 milhões de pessoas), enquanto o PSA se destina apenas a cerca de 280.000 indivíduos (número esperado de beneficiários até ao final de 2012).

Sendo os dois programas muito diferentes, é natural que as atuais preocupações relativamente aos programas também sejam diferentes. No Brasil procura-se agora desenvolver outro tipo de políticas que venham complementar as acções do Bolsa Família. Já em Moçambique as discussões são em torno do alargamento dos benefícios a um número maior de pessoas, do aumento do valor transferido e da criação de um sistema de administração mais eficaz.

O Brasil e Moçambique são dois países cujos contextos são distintos, com diferentes capacidades institucionais e níveis de dependência política e financeira do exterior bastante diferenciados. Ainda assim, verifica-se a aplicação de programas da mesma categoria, embora com características diferentes de desenho e implementação, como vimos.

Identificamos muitas diferenças em relação aos dois programas, mas é também possível identificar pontos em comum. Esses pontos comuns dizem respeito, na sua grande maioria, aos efeitos dos programas. Apesar de não terem exactamente o mesmo grau de impacto, podemos verificar que ambos contribuem para o alívio imediato da pobreza, na medida em que a transferência monetária permite a elevação automática do rendimento familiar disponível. O programa brasileiro é condicionado e dirige-se expressamente à formação de capital, além do combate à pobreza a curto-prazo. Já o PSA não menciona claramente o combate à pobreza como objectivo, mas constitui-se com o objectivo de combater a fome. No entanto, os dois acabam por contribuir para a formação de capital humano, dado que ambos permitem um aumento da qualidade nutricional e, conseqüentemente, da saúde dos beneficiários e daqueles que deles dependem. Não podemos avaliar de que forma contribuem para a formação de capital através da educação, pois os dados relativos a Moçambique são inexistentes e em relação ao Brasil dispomos apenas de dados sobre a frequência escolar, mas não sobre o aumento da qualidade da aprendizagem.

O que podemos aprender da observação destes dois programas de transferência de rendimento, bem como dos outros que vimos mais brevemente?

A primeira observação é que o facto cada caso ser um caso não impede os países de ter políticas com bases semelhantes. Para garantir o seu sucesso é necessário, contudo, que cada política seja adaptada ao contexto específico em que se insere.

A segunda lição que podemos aprender através da comparação dos dois estudos de caso é que as políticas de transferência de rendimento não são exclusivas apenas de um tipo de países. O Brasil pertence ao grupo de países de rendimento intermédio e com boa capacidade institucional, enquanto Moçambique se encontra quase no fim da lista dos países de baixos rendimentos, além de dispor de um arcaboço institucional francamente mais fraco do que o Brasil. A adoção de transferências de rendimento faz-se de forma diferente, consoante as possibilidades de cada um dos países, mas em nenhum momento a pertença a um dos grupos impede que as políticas sejam aplicadas. Observamos ainda que exatamente por se tratar de países com capacidades políticas e financeiras diferentes, as metas dos programas diferem. Enquanto em países semelhantes com características semelhantes às do Brasil podemos esperar que os programas contribuam para a formação de capacidades, em países com níveis de desenvolvimento menores os programas devem servir essencialmente para responder a questões mais básicas, tais como garantir o consumo mínimo de bens alimentares.

Uma terceira lição que podemos retirar desta comparação é que a aplicação ou não de condicionalidades deve ter em conta não só questões morais, mas também deve ser feita em função dos objetivos do programa e das capacidades do país. Assim, enquanto quando o país visa aumentar o investimento em capital humano e tem capacidade para fornecer à população serviços públicos, a adopção de condicionalidades pode ser uma hipótese. Por oposição, quando o país não tem esses especificamente esse objectivo e acima de tudo quando não tem capacidade de garantir a oferta desses serviços, a inclusão de condições torna-se desnecessária, podendo mesmo chegar a ser perversa, na medida em que, à partida, teriam acesso aos serviços aqueles que se

encontrassem numa situação mais favorecida, contribuindo assim para piorar a situação dos mais necessitados.

Finalmente, podemos concluir desta comparação que as políticas de transferência de rendimento, se bem aplicadas aos contextos locais, podem surtir efeitos extremamente positivos, pois contribuem para a redução imediatada da pobreza, assim como futura e podem deixar antever um futuro mais justo.

## Anexos

### i. Mapa dos PTCR em 1997 e em 2008

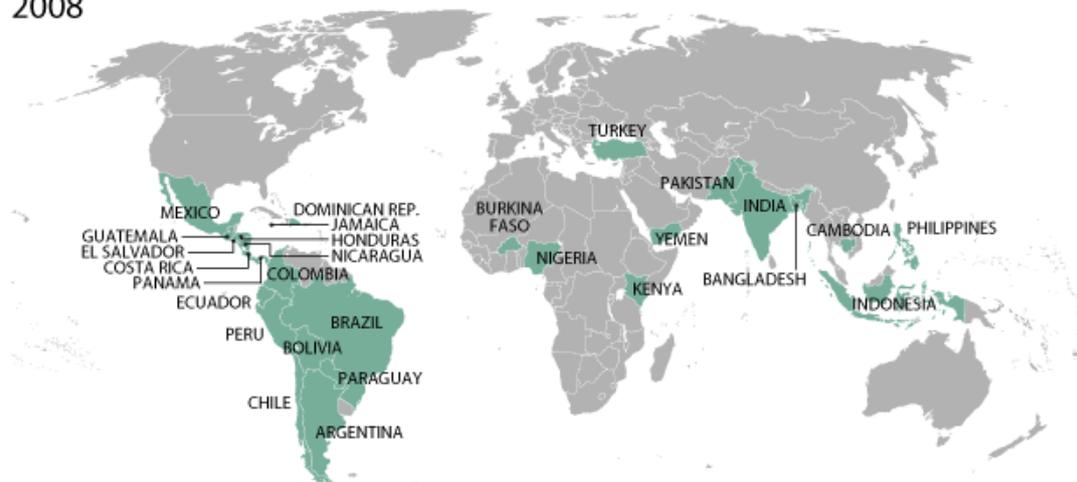
Mapa dos países com transferências condicionadas de rendimento em 1997 e em 2008.  
Fonte: Schady *et al.* (2010).

#### Conditional Cash Transfers in the World: 1997 and 2008

1997



2008



## ii. Lista das políticas de transferência condicionadas de rendimento

Lista de exemplos de países que possuem políticas de transferência condicionada de renda (país, nome da política, tipo de condicionalidade). Tabela elaborada a partir de informação recolhida em Schady et al. (2010).

País	Nome do Programa	Tipos de condicionalidade
<b>Bangladesh</b>	Female Secondary School Assistance Program	Educação
<b>Brasil</b>	Bolsa Família	Educação e Saúde
<b>Cambodja</b>	Education Sector Support Project	Educação
	Japan Fund for Poverty Reduction	Educação
<b>Chile</b>	Chile Solidário	Educação e Saúde
<b>Colômbia</b>	Famílias em Acción	Educação e Saúde
	Subsidio Condicionado a La Asistencia Escolar – Bogotá	Educação
<b>Equador</b>	Bono de Desarrollo Humano	Educação e Saúde
<b>Honduras</b>	Programa de Asignación Familiar	Educação e Saúde
<b>Indonésia</b>	Jaring Pengamanan Social	Educação
<b>Jamaica</b>	Program of Advancement through Health and Education	Educação e Saúde
<b>México</b>	Oportunidades	Educação e Saúde

---

<b>Nicarágua</b>	Red de Protección Social	Educação e Saúde
	Atención a Crisis	Educação e Saúde
<b>Paquistão</b>	Punjab Education Sector Reform Program	Educação
<b>Quênia</b>	Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children	Educação e Saúde
<b>Turquia</b>	Social Risk Migration Project	Educação e Saúde
<b>Yémen</b>	Basic Education Development Project	Educação

---

### iii. Quadros dos valores das transferências realizadas pelo Programa Bolsa Família

Tipo de benefício	Valor do benefício
Básico	70
Variável	32
BVJ	38

#### a. Tabela de valores dos benefícios. Valores em vigor a partir de Abril de 2011.

Fonte: MDS – [www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios) [página consultada em 9 de Novembro de 2011]).

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício (em reais)
0	0	Básico	70
1	0	Básico + 1 Variável	102
2	0	Básico + 2 Variáveis	134
3	0	Básico + 3 variáveis	166
4	0	Básico + 4 Variáveis	198
5	0	Básico + 5 Variáveis	230
0	1	Básico + 1 BVJ	108
1	1	Básico + 1 Variável + 1 BVJ	140
2	1	Básico + 2 Variáveis + 1 BVJ	172
3	1	Básico + 3 Variáveis + 1 BVJ	204
4	1	Básico + 4 Variáveis + 1 BVJ	236
5	1	Básico + 5 Variáveis + 1 BVJ	268
0	2	Básico + 2 BVJ	146
1	2	Básico + 1 Variável + 2 BVJ	178

2	2	Básico + 2 Variáveis + 2 BVJ	210
3	2	Básico + 3 Variáveis + 2 BVJ	242
4	2	Básico + 4 Variáveis + 2 BVJ	274
5	2	Básico + 5 Variáveis + 2 BVJ	306

**b. Famílias com renda mensal de até 70 reais *per capita*. Valores em vigor a partir de Abril de 2011.**

Fonte: MDS – [www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios) [página consultada em 9 de Novembro de 2011])

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício (em reais)
0	0	-	-
1	0	1 Variável	32
2	0	2 Variáveis	64
3	0	3 Variáveis	96
4	0	4 Variáveis	128
5	0	5 Variáveis	160
0	1	1 BVJ	28
1	1	1 Variável + 1 BVJ	70
2	1	2 Variáveis + 1 BVJ	102
3	1	3 Variáveis + 1 BVJ	134
4	1	4 Variáveis + 1 BVJ	166
5	1	5 Variáveis + 1 BVJ	198

**c. Famílias com renda familiar mensal de 70 reais a 140 reais *per capita*. Valores em vigor a partir de Abril de 2011.**

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios) [página consultada em 9 de Novembro de 2011].

iv. Mapas da concentração dos votos em Lula – segundo turno das eleições de 2006 – Brasil

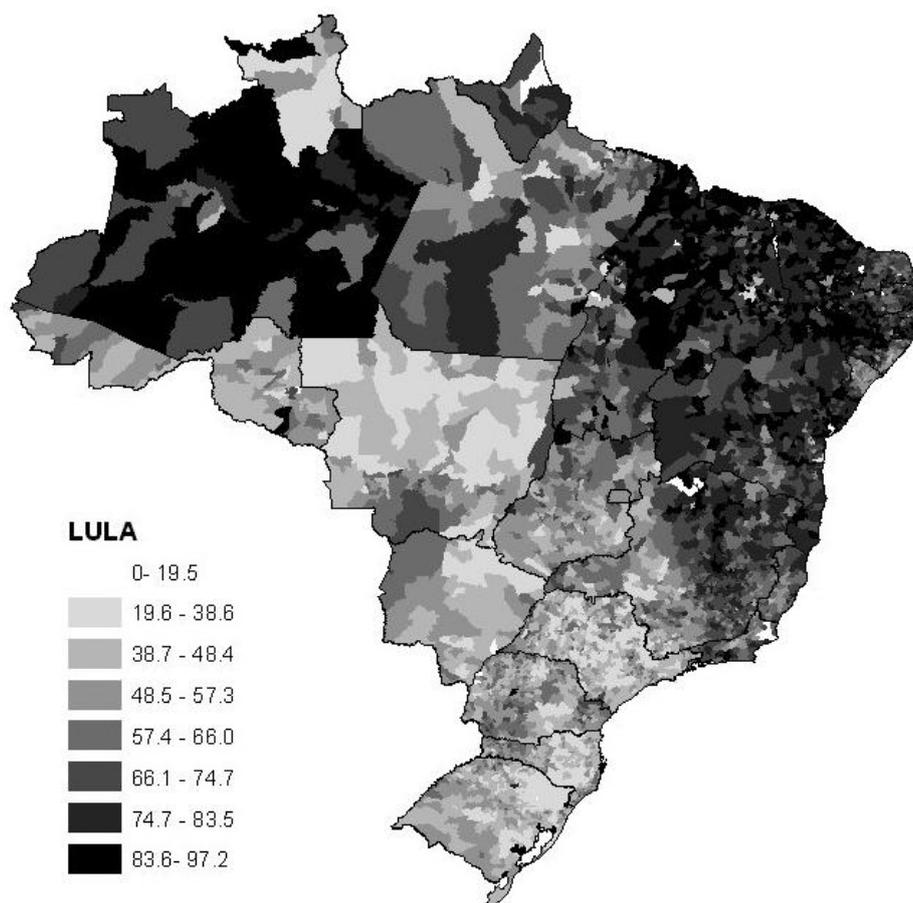


Figura 1 Mapa da concentração de votos no segundo turno das eleições presidenciais de 2006. Fonte: Carraro *et al.*, 2007.

**v. Valores transferidos pelo PSA para o beneficiário consoante o número de dependentes.**

<b>Número de dependentes</b>	<b>Valor transferido mensalmente</b>
0 (trata-se de um beneficiário apenas)	70 meticais (cerca de 1,90 euros)
1 dependente (1 beneficiário e 1 dependente)	100 meticais (cerca de 2,70 euros)
2 dependentes	120 meticais (cerca de 3,20 euros)
3 dependentes	130 meticais (cerca de 3,50 euros)
<b>4 dependentes ou mais</b>	140 meticais (cerca de 3,75 euros)

## Bibliografia

**AfricaFocus Bulletin** (2010) *Mozambique: Poverty and Inequality* in <http://www.africafocus.org/docs10/moz1009a.php> [página consultada em 11/07/2011].

**Afrobarometer** (2010) *Economic conditions, living conditions and poverty in Mozambique*, Afrobarometer Briefing Paper no. 87.

**Alden**, Chris (2002) “Making old soldiers fade away: lessons from the reintegration of demobilized soldiers in Mozambique” in *Security Dialogue*, 33. PP. 341-356.

**Almeida Cravo**, Teresa (2012) *What’s in a label? The aid community’s representations of success and failure in Mozambique and Guinea-Bissau*. Tese de Doutorado, Departamento de Política e Estudos Internacionais, Universidade de Cambridge.

**Ananias de Sousa**, Patrus (2009) “The fight against poverty and hunger in Brazil” in von Braun, Joachim *et al.* (2009) *The poorest and hungry*, IFPRI. Essay 2, Pp. 383-386.

**Anderson**, Perry (2011) “O Brasil de Lula” in *Novos Estudos 91*, São Paulo, Tradução de Barbosa, Alexandre e Costa, Bruno, PP. 23-53.

**Annand**, Harjit (2010) “Capital social como uma alavanca para acelerar o crescimento econômico durante o colapso” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento . Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Astill-Brown**, Jeremy e Weimar, Markus (2010) *Mozambique. Balancing Development, Politics and Security*, Chatham House.

**Ayala**, Francisco (2008) “CCTs design and implementation: from theory to reality. A practitioner’s view”

**Baloi**, Oldemiro (2010) Q&A Meeting Summary – Mozambique’s Diplomatic and Trade Perspectives, Chatham House, London.

**Banco Mundial** (N/D) *Mexico’s Oportunidades Program* Shanghai Poverty Conference: Case Study Summary [www.info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/119/summary/mexico-oportunidades](http://www.info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/case/119/summary/mexico-oportunidades) [16 de Dezembro de 2011].

**Barrientos**, Armando (2010) “A assistência social no mundo pós-crise” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento . Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Barrientos**, Armando; Hulme, David (2008) *Social protection for the poor and poorest in developing countries: reflections on a quiet revolution*. BWPI Working paper 30.

**Batley**, Richard (2002) *Mozambique: a Country Case Study*, Birmingham.

**Belik**, Walter e Del Grossi, Mauro (2003) O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil, XLI Congresso da SOBER, Juíz de Fora.

**Benicourt**, Emmanuelle (2001) « La pauvreté selon le PNUD et la Banque Mondiale » in *Études Rurales*, No. 159/160, Exclusions, pp. 35-53.

**Bolnick**, Bruce, *Economic Growth as an Instrument for Poverty Reduction in Mozambique: Framework for a Growth Strategy*, Discussion paper no. 12a, Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças, Governo de Moçambique, Moçambique.

**Bichir**, Renata (2010) “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais do programas de transferência de renda” *Novos Estudos*, CEBRAP. Vol.87, 114-129.

\_\_\_\_\_, (2011) “Mecanismos federais e coordenação de políticas sociais e capacidades locais: o caso do Programa Bolsa Família”. Tese de Doutorado em Sociologia e Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do estado do Rio de Janeiro.

**Brasil** (2011) *Caderno Brasil Sem Miséria* in [http://www.brasilsemiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf](http://www.brasilsemiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_miseria.pdf) [página consultada em 18 de Abril de 2012].

**Brito**, Luís (2010) “Discurso político e pobreza em Moçambique: análise de três discursos presidenciais” in Brito, Luís *Et al.* (2010) *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.

**Bruck**, Tilman (2001) *Determinants of Rural Poverty in Post-War Mozambique: Evidence from a Household Survey and Implications for Government and Donor Policy*, working paper number 67, Queen Elisabeth House Working Paper Series, University of Oxford.

**Cahen**, Michel (1993) “Mozambique, histoire géopolitique d’un pays sans nation » in *Lusotopie – Géopolitiques des Mondes Lusophones*, pp. 213-266.

**Cahen**, Michel *et al.* (2002) « Pour un atlas social et culturel du Mozambique » in *Lusotopie*, 2002/1, pp. 305-362.

**Carraro**, André *et al.* (2007), “«É a economia, companheiro!»: uma análise empírica da reeleição de Lula com base em dados municipais” IBMEC MG Working Paper – WP41.

**Carvalho de Azevedo**, Darana e Burlandy, Luciene (2010) “Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias” in *Revista Katálisis*, vol. 13, nº 2, pp. 201-209.

**Case**, Anne e Angus, Deaton (1998) “Large cash transfers to the elderly in South Africa” in *Economic Journal*, 108 (450), 1330-1361.

**Castel-Branco**, Carlos Nuno (2010a) *Pobreza, Riqueza e Dependência em Moçambique – a propósito do lançamento de três livros do IESE*, Cadernos do IEDE nº3/2010, IESE, Moçambique.

**Castel-Branco**, Nuno (2010b) “Introdução” in Brito, Luís *et al.* (2010) *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.

**Castro**, Henrique Carlos *et al.* (2009) “Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira” *Opinião Pública*. Vol. 15, nº 2, 333-355.

**CEDEPLAR/UFMG** (2007) “Primeiros Resultados da Análise da linha de base da pesquisa de avaliação do impacto do Programa Bolsa Família”, International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [18 de Agosto de 2011].

**Charlier**, Sophie e Caubergs, Lisette (2007) *L’approche de l’empowerment des femmes: un guide méthodologique*. Bruxelas : Commission Femmes et Développement.

**Chichava**, Sérgio (2010) “Por que Moçambique é pobre? Uma análise do discurso de Armando Guebuza sobre a pobreza” in Brito, Luís *Et al.* (2010) *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.

\_\_\_\_\_ (2008) “Discurso político e pobreza em Moçambique. Uma análise crítica” (draft), texto apresentado no Congrès d’Analyse Politique sur l’Afrique à l’Occasion du Cinquantenaire du CEAN, Institut d’Études Politiques de Bordeaux.

**Clark**, David, (2005) *Sen’s Capability Approach and the Many Spaces of Human Well-being* The Journal of Development Studies. Vol. 41, no. 8, 1339-1368.

**Clark**, David (2005) *The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances* GPRG WPS 32, [www.economics.ox.ac.uk](http://www.economics.ox.ac.uk) [30 de Novembro de 2011].

**Coutinho**, Marcelo e Sant’Anna, Julia (2008) “Estados da Reacomodação Social: Política e Políticas de Combate à Pobreza na América do Sul” in *Estudos e Cenários*, Rio de Janeiro.

**Costa**, Delaine, “Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Crespo**, Antônio e Gurovitz, Elaine (2002) “A pobreza como um fenômeno multidimensional” in *RAE-eletrônica*, vol. 1, nº1. São Paulo> Fundação Getúlio Vargas – escola de Administração de Empresas de São Paulo. [www.rae.com/eletronica](http://www.rae.com/eletronica) [4 de Maio de 2012].

**Cross**, Mai’a (2012) “Rethinking epistemic communities 20 years later” in *Review of International Studies*. PP 1-24.

**Das**, Jishnu *et al.*. (2005) “Reassessing Conditional Cash Transfer Programs” in *The World Bank Research Observer*, vol.20, no. 1.

**Des Berg**, Servaas van (2002) “Issues in South African social security”. Stellenbosch Economic Working Papers: 1/2002.

**DFID** (N/D) *Intervention Summary for Social Protection*.

**Dolowitz**, David P. e Marsh, David (2000) “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making” in *Governance: And International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, No. 1, pp. 5-24.

**Duflo**, Esther (2000) “Chil Health and Household resources in South Africa: evidence from the Old Age Pension” in *American Economic Review*.

**Dulci**, Otavio (2008) “Transferências de renda e combate à pobreza: o Programa Bolsa Família no Brasil” *Colóquio Internacional (Des)envolvimentos contra a pobreza: mediações teóricas, técnicas e políticas*. Montes Claros – MG – Brasil.

\_\_\_\_\_ (2009) “Transferências de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina” *33º Encontro da ANPOCS, GT 12: Desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento e da pobreza*. Caxambu – MG – Brasil.

**Ehrenpreis**, Dag (Ed.) (2006), *Poverty in Focus - What is poverty? Concepts and measures*. International Poverty Centre, United Nations Development Programme.

**Elis**, Frank (2007) “Social Transfer Case Studies No. 7: Food Subsidy Programme, Mozambique”.

**Faria**, Carlos A. P. (2003) “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, PP. 21-59.

**Ferreira**, Maria D’Alva e Marreiro, Adriana (2007) “Programa Bolsa Família, organização e participação social” *III Jornada Internacional de Políticas Públicas*. São Luís – MA – Brasil.

**Francisco**, António *Et al.* (2011) “Protecção social, financeira e demográfica. Desafios para uma segurança humana digna em Moçambique” in Brito, Luís *et al.* (2011) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.

**Francisco**, António e Ali, Rosimina (2008) “Conceptualização e Mapeamento da Pobreza” in *IDeIAS*, boletim nº 1. Maputo: IESE.

**Francisco**, António e Amarcy S. (2008) “Conceptualização da Pobreza: mapeamento de conceitos, índices, modelos e abordagens”, apresentação aos investigadores do IESE.

**Francisco**, António (2011) “Ter muitos filhos, principal forma de protecção social numa transição demográfica incipiente. O caso de Moçambique” in Brito, Luís *et al.* (2011) *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.

\_\_\_\_\_ (2010) “Moçambique: protecção social no contexto de um Estado falido mas não falhado” in Brito, Luís *Et al.* (2010) *Protecção Social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Maputo:IESE.

**Gabriel**, Edilma *ET AL.*, *Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão*. Texto disponível em [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Galasso**, Emanuela e Carneiro, Pedro “Conclusiones de la Evaluación de Chile Solidario”, <http://www.ipc-undp.org/mds.do> [18 de Agosto de 2011].

**Garcia**, Marito e Moore, Charity (2012) *The Cash Dividend. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa*. Washington: World Bank.

**Gasper**, Des (2002) *Is Sen’s capability approach an adequate basis for considering human development?*. Hague: Institute of Social Studies, WPS 360.

**Guebuza**, Armando (2005) “A nossa missão: o combate à pobreza” in *Latitudes*, nº 25.

**Haas**, Peter M. (1989) “Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean Pollution Control” in *International Organization*, Vol. 43, No. 3, pp. 377-403.

**Haas**, Peter M. (1992) “Introduction to epistemic communities and International Policy Coordination” *International Organization*. Vol. 46 n°1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1-35.

**Hall**, Anthony (2006) “From *Fome Zero* to *Bolsa Família*: Social Policies and Poverty Alleviation Under Lula” in *Journal of Latin American Studies*, 38, 3, pp. 689-709.

**Hanlon**, Joseph, Barrientos, Armando e Hulme, David (2010) *Just give money to the poor. The development revolution from the Global South*. Kumarian Press.

**Hanlon**, Joseph (2010a) “Basta dar dinheiro aos pobres” in Brito, Luís *Et al.* (2010) *Protecção Social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Maputo:IESE.

\_\_\_\_\_ (2010b) “The war ended 17 years ago but we are still poor” in *AfricaFocus Bulletin* (2010) *Mozambique: Poverty and Inequality* in <http://www.africafocus.org/docs10/moz1009a.php> [página consultada em 11/07/2011].

\_\_\_\_\_ (2004) “It is possible to just give money to the poor” in *Development and Change* 35(2), pp. 375-383.

**Hickey**, Samuel (2007) *Conceptualising the politics of social protection in Africa*. BWPI Working Paper 4.

**Holmes**, Rebecca e Slater, Rachel (2007) “Conditional Cash Transfers: what implications for equality and social cohesion? The experience of Oportunidades” in *Mexico*. EUROsocial.

**Huanda**, Sudhanshu e Davis, Benjamin (2006) *The experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*. FAO, ESA Working paper n°06-07.

**Hunter**, Wendy e Power, Timothy (2007) “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006” in *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 1, pp.1-30.

**HSCR** (2004) *Fact Sheet: Poverty in South Africa*. Disponível em <http://www.sarpn.org/documents/d0000990/> [página consultada em 16 de Setembro de 2012].

**IFPRI** (N/D) *México Progresá Breaking the Cycle of Poverty*.

**Ivo**, Anete, “Políticas Sociais, Pobreza e Trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

\_\_\_\_\_, “A Reconversão do Social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**IPC**, “Aide mémoire: Programa Brasil-África de Cooperação em Protecção Social”, II Reunião do Comitê Gestor em 30 de Junho de 2008.

**Jaccoud**, Luciana, Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da protecção social in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**James**, Olivier e Lodge, Martin (2003) “The Limitations of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research” *Political Studies Review*. Vol. 1, 179-193.

**Jenkins**, Stephen e Micklewright, John (2007) “New directions in the analysis of inequality and poverty”, Discussion Papers 700, DIW Berlin.

**J-PAL Policy Briefcase** (2012) *Redisigning conditional cash transfers*.

**Kakwani**, Nanak *et al.* (2005) *Conditional Cash Transfers in African Countries*, Research Project Report, UNDP.

**Khan**, Haider (2004) “Development as Freedom” CIRJE Discussion Papers, [www.e.u-tokyo.ac.jp](http://www.e.u-tokyo.ac.jp) [30 de Novembro de 2011].

**Keck**, Margaret e Sikkink, Kathryn (1998) *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Cornell University Press.

**Kertenetzky**, Celia Lessa (2009) “Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família” *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 52, nº 1, 53-83.

**Kingdon**, John W. (N/D) *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins College Publishers.

**Kring**, Thomas (2011) *Mozambique and the Human Development Index 2011*.

**Laderchi**, Caterina *et al.* (2003), *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches*. Working Paper 107, QEH Working Paper Series, Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Legido-Quigley, Helena (N/D) “The South African Old Age Pension: exploring the role on poverty alleviation in households affected by HIV/SIDA”. Artigo disponível em <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/ageingandwellbeing/ncpps/Papers/WorkingPaper2.pdf> [página consultada em 29 de Setembro de 2012].

**Levy**, Santiago (2006) *Pobreza y transición democrática em México. La continuidad de Progreso-Oportunidades*, Brookings Institute Press, Washington D.C

**Licio**, Elaine *et al.* (N/D), “Bolsa Família e Voto nas Eleições Presidenciais de 2006: Em Busca do Elo Perdido” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Lindblom**, Charles (1959) “The Science of ‘Muddling Through’” *Public Administration Review*. Vol. 19, nº 2, 79-88.

\_\_\_\_\_ (1979) “Still muddling, not yet through” *Public Administration Review*. Vol. 39, nº 6, 517-526.

**Lindert**, Kathy *et al.*, *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, World Bank, May 2007.

**Lister**, Ruth (2004) “Defining Poverty” in Lister, Ruth (2004) *Poverty*, chapter 1, [www.polity.co.uk/keyconcepts/samples/lister-chapter.pdf](http://www.polity.co.uk/keyconcepts/samples/lister-chapter.pdf) [4 de Maio de 2012].

**Loureiro**, Júlia (N/D) “Lições Político-Institucionais do programa Bolsa Família para países africanos – uma análise de Moçambique”, [www.ipc.undp.org/publications/mds/32P.pdf](http://www.ipc.undp.org/publications/mds/32P.pdf) [17 de Outubro de 2011].

**Low**, Jan *et al.* (1999) “Redes formais e de segurança social num ambiente urbano. Lições extraídas do programa de subsídio de alimentos em Moçambique” in *Pobreza e Bem-estar em Moçambique: 1996-1997*, capítulo 7, PP 371-426.

**Magro**, Aline e Reis, Carlos (2011) “Os programas de transferência de renda na América Latina. Panorama de experiências em desenvolvimento” in *Revista OIDLES*, vol. 5, nº 10.

**Majone**, Giandomenico (2006) “Agenda Setting” in Moran, Michael *et al.*. (2006) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, pp. 228-250.

**Marinho**, Emerson *et al.* (2011) “Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?” in *RBE*, vo.. 65, nº 3, pp. 267-288.

**Marques**, Eduardo (1996) “Novas críticas à literatura sobre estados, políticas estatais e atores políticos” *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*.

**Marques**, Rosa Maria (2008) “Política de Transferência de Renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família” *Sociedade e Cultura*. Vol. 11, num.2, 237-243.

**Mattei**, Lauro (2010) *Notas sobre os programas de transferência d renda na América Latina*. Texto disponível em [http://mpira.ub.uni-muenchen.de/28680/1/TextoDiscuss\\_o10.LauroMattei.pdf](http://mpira.ub.uni-muenchen.de/28680/1/TextoDiscuss_o10.LauroMattei.pdf) [página consultada em 1 de Agosto de 2012].

**Mauriel**, Ana Paula (2009) “Relações Internacionais, política social e combate à pobreza” in *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 6, nº 23, pp.43-67.

**Maxwell**, Simon *et al.* (2009) *Meeting Summary – Mozambique: Development Failure or Donor Success?*, Chatham House, London.

**McKinley**, Terry (2006), *What is poverty? A good question*. One Pager, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.

**MDS** (2011) *O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010* in [http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil\\_extrema\\_pobreza.pdf](http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf) [página consultada em 18 de Abril de 2012].

**Medeiros**, Marcelo *et al.* (2008) *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*. International Poverty Centre, working paper number 46.

**Mehrotra**, Santosh (2010) “Aprendendo com os contrastes: proteção social na Ásia e na América Latina em tempos de crise econômica” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília. Pp. 215-228.

**Menezes**, Francisco (2010) “Pobreza e desigualdade: avanços e desafios” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento . Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Mingione**, Enzo (1996) *Urban poverty and the underclass*. United Kingdom: Blackwell.

**Moiano**, Alcino (2010) “Update from Alcino Moiano” in AfricaFocus Bulletin (2010) *Mozambique: Poverty and Inequality* in <http://www.africafocus.org/docs10/moz1009a.php> [página consultada em 11/07/2011].

**Monteiro**, Carlos Augusto (2003) “A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil” in *Estudos Avançados* 17 (48), pp. 7-20.

**Neri**, Marcelo *et al.* (2010) “Atlas do bolso dos brasileiros” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Nicolau**, Jairo e Peixoto, Vitor (2007) “Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais em 2006”, XXXI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.

**O’Boyle**, Edward (1999) “Toward an improved definition of poverty” in *Review of Social Economy*, vol. 57, No. 3, pp. 281-301.

**OPHI** (2011) *OPHI Country Briefing 2011 – Mozambique*.

**Oliveira**, Tatiana, “Bolsa Família e Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: Integração entre plano interno e externo para a difusão de boas práticas” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Paes de Barros**, Ricardo *et al.*. (2010) “Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento . Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Paes de Barros**, Ricardo *et al.* (2000) “Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável” in *RBCS*, Vo. 15 n° 42.

**Parker**, Seymour e Kleiner, Robert (1970) “The culture of poverty: an adjustive dimension” in *American Anthropologist*, New Series, Vol. 72, No. 3, pp. 516-527.

**Peet**, Richard (1975) “Inequality and poverty: a Marxist-geographic theory” in *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 65, No. 4, pp. 564-571.

**Pinto**, Isabella, “Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o Programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil” in [WWW.ipc-undp.org](http://WWW.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Pochmann**, Márcio (2010) “Pobreza, desemprego e desigualdade: anotações importantes sobre o cenário recente no Brasil metropolitano” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

PNUD (1990) *Rapport mondial sur le développement humain*.

**Quivy**, Raymond e Van Campenhoudt, Luc (2008) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.

**Recio**, Maria Encarnación (2003) *Repensando a questão social: trajetórias de algumas interpretações nos Estados Unidos, França e Brasil*. Dissertação de Mestrado do Programa de pós-graduação em Ciência Política. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

**Reddy**, Sanjay ET AL. (2006) *Inter-country comparisons of poverty based on a capability approach: an empirical exercise*. Working paper number 27, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.

**Renzo**, Paolo e Hanlon, Joseph (2007) “Contested sovereignty in Mozambique: the dilemmas of aid dependence”, *Global Economic Governance Programme*. Disponível em [http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Derenzio%20and%20Hanlon\\_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf](http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Derenzio%20and%20Hanlon_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf) [página consultada em 16 de Setembro de 2012].

**Rhodes**, R. A. W. (2006) *Policy Network Analysis* in Moran, Michael et al. (2006) “The Oxford Handbook of Public Policy”, Oxford University Press, 425-447.

**Rocha**, Sonia (2008) “Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade” *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro. Vol. 12, nº 1, 67-96.

\_\_\_\_\_ (2003) *Pobreza no Brasil. Afinal do que se trata?*. Brasil: FGV.

\_\_\_\_\_ (2000) “Pobreza no Brasil. O que há de novo no limiar do século XXI?”

**Rose**, Richard (1991) “What is Lesson-Drawing?” in *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, Lesson-Drawing across Nations, pp. 3-30.

**Rowntree**, Seebohm (1997) *Poverty: a study of town life*. Routledge.

**Sabatier**, Paul A. (Ed.) (1999) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, capítulo 7.

**Sachs**, Jeffrey (2005) *The end of poverty. How can we make it happen in our lifetime*. London: Penguin Books.

**Saith**, Ruhi (2001) *Capabilities: the Concept and its Operationalisation*. Oxford: QEW Working Paper Number 66, University of Oxford.

**Salama**, Pierre (2009) “Lula a-t-il vraiment fait reculer la pauvreté ?” in *Alternatives Économiques*.

**Sampaio**, Arlete (2010) “As políticas de desenvolvimento social no Brasil” in Coelho, Maria Francisca et al. [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Sant’Ana**, Sarah, “ Bolsa Família e a tripla perspectiva sobre justiça social como redistribuição” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

\_\_\_\_\_, “A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família” in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Schady**, Ariel *et al.* (2009) *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*. Washington DC: World Bank Policy Research Report.

**Schüring**, Esther (2005) “Conditional Cash Transfers – a potential solution?” in *Conditional Cash Transfers: a new perspective for Madagascar? Feasibility study*. PP. 28-37. Texto disponível em <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/en-cts-feasibility-study-mg.pdf> [página consultada em 2 de Novembro de 2011].

**Sen**, Amartya (2009) *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_ (2008) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_ (2005) “Human rights and capabilities” in *Journal of Human Development*, vol. 6, No.2, pp. 151-166.

\_\_\_\_\_ (1995) *Inequality reexamined*. Harvard University Press.

\_\_\_\_\_ (1985) “The standard of living”, The Tanner Lectures on Human Values, Delivered at Clare Hall, Cambridge University.

\_\_\_\_\_ (1983) “Development: which way now?” in *The Economic Journal*, Grã-Bretanha. 745-762.

\_\_\_\_\_ (1983b) *Poor, relatively speaking*. Oxford Economic Papers.

\_\_\_\_\_, *Development as capability expansion* in [www.economia.unimore.it](http://www.economia.unimore.it) [29 de Novembro de 2011].

**Silva**, Maria Ozanira (2007) “O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil” *Ciência e Saúde Coletiva*. 12(6), 1429-1439.

\_\_\_\_\_ (2010) “Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira” in *Revista Katálisis*. Vol; 13, nº 2, 155-163.

**Silva**, Maria Ozanira *et al.* (2004) “Os programas de transferência de renda: um balanço crítico da experiência brasileira” in *Anais do IX ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*.

**Spicker**, Paul *et al.* (2009) *Pobreza un glosario internacional*. Argentina: Clacso.

**Soares**, Fabio *et al.*, *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade* in <http://www.ipc-undp.org/mds.do> [18 de Agosto de 2011].

**Soares**, Fábio e Teixeira, Clarissa (2010) “Impact evaluation on the expansion of the Food Fubsidy Programme in Mozambique”, IPC Research brief nº 17.

**Soares**, Fábio *et al.* (2010) “The Programa Subsidio de Alimentos in Mozambique: baseline evaluation”, IPC Research brief nº 14.

**Soares**, Sergei *et al.* (2007) *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*, texto para discussão nº 1292. Brasília: IPEA.

**Son, Hyun** (2008) *Conditional cash transfer programs: an effective tool for poverty alleviation?*. ERD Policy Brief no. 51, Asian Development Bank.

**Souto Maior, Aline**, *Trajectória da Transferência de Renda: Considerações sobre o Programa Bolsa Família e Panorama actual na América Latina* in [www.ipc.undp.org](http://www.ipc.undp.org) [10 de Abril de 2012].

**State of Alaska - Department Revenue** (N/D) *Permanent Fund Divident Division 2011 Annual Report*. Disponível em [www.pdf.alaska.gov](http://www.pdf.alaska.gov) [página consultada em 17 de Setembro de 2012].

**Stone, Diana** (1999) “Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines” in *Politics*, 19(1), pp. 51-59.

\_\_\_\_\_ (2000) *Learning Lessons, policy transfer and the international diffusion of Policy ideas*. Centre for the study of globalization and regionalization..

\_\_\_\_\_ (2004) “Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy” in *Journal of European Public Policy* 11:3, pp. 545-566.

\_\_\_\_\_ (2008) *Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks* in [https://works.bepress.com/diane\\_stone/1](https://works.bepress.com/diane_stone/1) [27 de Abril de 2012].

**Sumadi, Pungky** (2010) “Sobrevivendo à crise: como a Indonésia protege os pobres” in Coelho, Maria Francisca *et al.* [org.] (2010), *Políticas sociais para o desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília.

**Sundstrom, Mickael**, *A brief introduction: what is an epistemic community*, [www.svet.lu.se/joluschema/episcomm.pdf](http://www.svet.lu.se/joluschema/episcomm.pdf) [3 de Novembro de 2011].

**Suplicy, Eduardo** (2003) *Programa Fome Zero do Presidente Lula e perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil*, Palestra apresentada no Center of Brazilian Studies da London School of Economics, Londres.

**Teixeira, Clarissa**, *Análise do impacto dos Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres* in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [10 de Abril de 2012].

**Townsend, Peter** (1985) “A sociological approach to the measurement of poverty – A rejoinder to Professor Amartya Sen” in *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 37, No. 4, pp. 659-668.

\_\_\_\_\_ (1979) *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Reino Unido: Hazell Watson and Viney Lda.

\_\_\_\_\_ (1962) “The Meaning of Poverty” in *The British Journal of Sociology*, Vol. 13, No. 3, pp. 210-227.

**Ugá, Vivian Dominguez** (2004) “A categoria ‘pobreza’ nas formulações de política social do Banco Mundial” in *Revista de Sociologia e Política*, nº 23, Curitiba, pp. 55-62.

**UNDP** (2011) *Mozambique quick facts*.

**UNICEF** (2007) “Mozambique: the Mozambican unconditional cash transfer Programme, Programa Subsídio de Alimentos (lessons learned)”

- Van Parijs**, Philippe (2001) *What's wrong with a free lunch?* Boston: Beacon Press.
- Vermehren**, Andrea (2003) "Conditional Cash Transfer Programs: an Effective Tool for Researching the Poorest and Most Vulnerable" in *Spectrum – Volatility, risk and innovation: social protection in Latin America and the Caribbean*. World Bank pp. 49-53.
- Vianna**, Maria Lucia (2008) "A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?" in *Revista Praia Vermelha*, vol. 18, nº 1. Pp. 120-145.
- Virtanen**, Pekka e Ehrenpreis, Dag (2007) *Growth, poverty and inequality in Mozambique*. Country Study number 10, International Poverty Centre, United Nations Development Programme.
- Waterhouse**, Rachel (2010) "Vulnerabilidade em Moçambique: padrões, tendências e respostas" in Brito, Luís *Et al.* (2010) *Pobreza, Desigualdade e Vulneabilidade em Moçambique*. Maputo: IESE.
- Waterhouse**, Rachel e Lauriciano, Gil (2010) "Contexto político e institucional de protecção social em Moçambique" in Brito, Luís *Et al.* (2010) *Protecção Social: abordagens, desafios e experiências para Moçambique*. Maputo:IESE.
- Waterhouse**, Rachel (2007a) "Briefing paper: coordination and coverage of social protection in Mozambique" in [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) [4 de Março de 2012].
- \_\_\_\_\_ (2007b) "Vulnerability", Reda Briefing Paper, Mozambique in [www.ipc.undp.org](http://www.ipc.undp.org) [4 de Março de 2012].
- Wilson**, Woodrow (1887) "The study of public administration" in *Political Sciences Quarterly*, vol. 2, No. 2. PP. 197-222.
- Yapa**, Lakshman (1996) "What causes poverty? A post-modern view" in *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 86, No. 4, pp. 707-728.

## Entrevistas

1. Afonso Chambe, membro do corpo diplomático moçambicano. Realizada a 14 de Novembro de 2011 em Brasília.
2. Dr. Joseph Hanlon. Realizada a 5 de Julho de 2011 via telefone.

## Páginas Internet

**Alaska Department of Revenue** – Permanent Fund Dividend Division – Historical Timeline – <http://pdf.alaska.gov/DivisionInfo/HitoricalTimeline> [página consultada em 17 de Setembro de 2012].

**Banco Mundial** – <http://data.worldbank.org/country/south-africa> [página consultada em 26 de Setembro de 2012].

**Brasil sem Miséria** - [www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br), [19 de Dezembro de 2011].

**Brasil Carinhoso** - [www.brasilcarinhoso.net](http://www.brasilcarinhoso.net) [21 de Julho de 2011].

**CIA** – The World Factbook - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html> [página consultada em 22 de Setembro de 2012].

**Fome Zero** – [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) [página consultada em 17 de Dezembro de 2011].

**Gobierno Federal (México)** – Oportunidades – [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx) [17 de Dezembro de 2011].

\_\_\_\_\_ - Jóvenes com Oportunidades - [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/jovenes\\_con\\_oportunidades](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/jovenes_con_oportunidades) [página consultada em 21 de Setembro de 2012].

**IPEA** - [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23) [página consultada em 30 de Setembro de 2012].

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Bolsa Família – [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) [8 de Novembro de 2011].

**Plano Brasil Sem Miséria** – [www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br) [página consultada em 19 de Dezembro de 2012].

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP)** – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx> [27 de Setembro de 2012].

[http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg\\_goals/mdg1.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/mdg_goals/mdg1.html) [página consultada em 19 de Setembro de 2012].

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP)** - <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/iph/> [página consultada em 20 de Setembro de 2012].

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP)** - <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/> [Página consultada em 20 de Setembro de 2012].

**ONUMOZ** - <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onumoz.htm> [Página consultada em 19 de Setembro de 2012].

**OPHI** - <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/> [página consultada em 2 de Maio de 2012].

**Opportunity NYC** - <http://opportunitynyc.org/> [página consultada em 21 de Setembro de 2012].