



SELECÇÃO E IDENTIFICAÇÃO

TRANSFORMAR é resultado de um processo interactivo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual é baseado num documento elaborado por Stephen Kidd (*Development Pathways*) com contribuições de Luca Pellerano (ILO), Daniel Kunitz (UNICEF) e Valentina Barca (*Oxford Policy Management*). A obra deriva em grande medida de publicações existentes sobre o tema, particularmente sobre as obras de Kidd (2014), Kidd (2017) e Kidd, Gelder e Bailey-Athias (2017).

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quênia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

A TRANSFORMAR é um bem público. Todos os materiais da serie TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob licença da *Creative Commons – Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International*.

Você pode:

Partilhar – Reproduzir e redistribuir o presente material sob qualquer meio ou formato

Adaptar – Derivar, transformar e usar como base (*build upon*)

Desde que respeite as seguintes condições:

Atribuir o devido crédito ao autor e indicar o link da licença e indicar claramente caso tenha alterado a informação contida no original.

Não comercial – Não usar este material para fins comerciais sem autorização expressa do autor.

Compartilha igual – Em caso de derivação, transformação ou usar como base, as contribuições devem ser feitas nos termos da mesma licença do material original.

Para ver uma cópia da licença visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Para mais informações pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017) "Seleção e Identificação nos Programas de Protecção Social – Manual para Liderança e Currículo de Transformação sobre Definição e Gestão das Pisos de Protecção Social em África", disponível em: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG).

| | | | | |
|----------|--|-----------|----------|---|
| | LISTA DE ABREVIATURAS | 4 | | |
| 1 | INTRODUÇÃO | 5 | 3.6.2 | Incentivos perversos 47 |
| 2 | POLÍTICA DE “SEGMENTAÇÃO” E OPÇÕES FISCAIS NOS PROCESSOS DE SEGMENTAÇÃO | 6 | 3.6.3 | Os custos morais das metodologias de selecção 49 |
| 2.1 | “Segmentação”: será um termo adequado? | 6 | 3.6.4 | Impacto na população e coesão social 50 |
| 2.2 | Visão geral dos processos de selecção | 7 | 3.7 | Principais lições 52 |
| 2.3 | Opções Políticas | 8 | 4 | IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE SELECÇÃO NOS REGIMES DE PROTECÇÃO SOCIAL 53 |
| 2.3.1 | Abordagem de assistência às pessoas carenciadas | 8 | 4.1 | Implementação de selecção como parte do processo operacional 54 |
| 2.3.2 | Abordagem do ciclo de vida | 9 | 4.1.1 | Boas práticas na implementação de processos de selecção 55 |
| 2.3.3 | Modelos híbridos de política em África | 14 | 4.2 | Exclusão social e os desafios do acesso a regimes de transferências sociais 56 |
| 2.4 | Opções fiscais (ligadas às opções de abrangência.. | 14 | 4.2.1 | Forças de exclusão 57 |
| 2.4.1 | A equidade e a eficiência constituem argumentos para a “segmentação” num ambiente com escassez de recursos | 16 | 4.2.2 | Desvantagem estrutural 57 |
| 2.4.2 | O argumento da economia política e da inclusão para a “universalidade” | 17 | 4.2.3 | Limitações de capacidades 57 |
| 2.5 | Medição da precisão dos mecanismos de selecção | 21 | 4.2.4 | Desvantagens múltiplas 58 |
| 2.5.1 | Causas da exclusão | 25 | 4.3 | Abordagens de registo 59 |
| 2.6 | Principais lições | 26 | 4.3.1 | Boas práticas e desafios com mecanismos “push” 61 |
| 3 | OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO | 27 | 4.3.2 | Exclusão com mecanismos de registo “push” 62 |
| 3.1 | Os desafios da selecção económica (ou seja, segmentação da pobreza) em África | 28 | 4.3.3 | Registo pouco frequente com mecanismo “push” 62 |
| 3.2 | Metodologias para identificação de pessoas que vivem em situação de pobreza | 32 | 4.3.4 | Imprecisões nos inquiridos quando os mecanismos de registo “push” são usados 62 |
| 3.2.1 | Teste de recursos | 32 | 4.3.5 | Uso de recenseadores locais 64 |
| 3.2.2 | Teste de recursos alternativos | 32 | 4.3.6 | Boas práticas e desafios com mecanismos “push” 65 |
| 3.2.3 | Segmentação comunitária | 38 | 4.3.7 | Exclusão com mecanismos de registo “pull” 65 |
| 3.2.4 | Quotas | 40 | 4.4 | Identificação, verificação e validação 66 |
| 3.3 | Auto-segmentação | 41 | 4.4.1 | Desafios com a prova de identidade 66 |
| 3.4 | Segmentação categórica | 41 | 4.4.2 | Desafios com avaliações de deficiência 67 |
| 3.4.1 | Eficácia dos programas que dão acesso universal categórico | 42 | 4.4.3 | Verificação das listas de beneficiários pela comunidade 68 |
| 3.4.2 | Opções para a redução da cobertura nos regimes do ciclo de vida | 43 | 4.5 | Inscrição 68 |
| 3.5 | Abordagens híbridas que combinam a segmentação categórica e económica | 44 | 4.6 | Outras considerações fundamentais sobre a implementação dos mecanismos de selecção 68 |
| 3.5.1 | Teste de afluência | 44 | 4.6.1 | Estratégias de comunicação e de sensibilização 68 |
| 3.5.2 | Teste de pensão | 45 | 4.6.2 | Mecanismos de reclamação 69 |
| 3.6 | Outros desafios com a segmentação da pobreza | 47 | 4.6.3 | Mecanismos de responsabilização 70 |
| 3.6.1 | Custos administrativos | 47 | 4.7 | O investimento é fundamental para melhorar o registo 71 |
| | | | 4.8 | Principais lições 71 |
| | | | | BIBLIOGRAFIA 72 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| BISP | Programa de Apoio ao Rendimento |
| BLT | Bantuan Langsung Tunai |
| CBT | Segmentação Comunitária |
| CSG | Fundo de Apoio à Criança |
| CT-PwD | Transferência de Dinheiro para Pessoas com Deficiências Graves |
| FAP | Programa de Assistência às Famílias |
| FIN | Financiamento e Gestão Financeira |
| GDP | Produto Interno Bruto |
| GOV | Governança |
| ICROP | Programa Integrado de Registo e Alcance Comunitário |
| ID | Identidade |
| ILO | Organização Internacional do Trabalho |
| LEAP | Reforço dos Meios de Subsistência contra a Pobreza |
| M&A | Monitorização e Avaliação |
| SIG | Sistema de Gestão de Informação |
| NGOs | Organizações Não-governamentais |
| NREGA | Lei de Garantia de Emprego nas Zonas Rurais a Nível Nacional |
| PKH | Programa “Keluarga Harapan” |
| PMT | Teste de Meios Alternativos |
| PPPP | Programa “ <i>Philippines Pantawid Pamilyang Pilipino</i> ” |
| PSNP | Programa da Rede de Segurança Produtiva |
| PSSB | Programa de Subsídio Social Básico |
| SAGE | Fundo de Assistência Social para o Programa de Empoderamento |
| SASSA | Agência Sul-africana de Segurança Social |
| SCT | Transferência de Dinheiro para Fins Sociais |
| TSA | Assistência Social Direccionada |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| USAID | Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional |
| WB | Banco Mundial |

1

INTRODUÇÃO

Este módulo visa proporcionar aos participantes:

- Um entendimento dos processos de selecção – geralmente conhecidos por “segmentação” – composto por quatro etapas principais: opções políticas, opções fiscais, escolhas de concepção e implementação.
- Um entendimento sobre como as opções políticas podem determinar a inclusão e a exclusão de pessoas nas etapas posteriores do processo de segmentação e como as opções políticas estão estritamente ligadas às questões sociais, éticas e de valor.
- Quando uma escolha tiver sido feita, como é que isso pode ser posteriormente modificado pelas opções fiscais que são incluídas nas decisões ao nível da cobertura de um sistema. Os participantes irão compreender como é que a cobertura é fundamental na determinação da eficácia de um sistema.
- Um entendimento do conjunto de opções de concepção para mecanismos de selecção, quando uma decisão é tomada para reduzir a abrangência a partir de uma cobertura universal, bem como as implicações inerentes a essas opções.
- Um entendimento dos desafios de implementação dos processos de segmentação e como a implementação de sistemas pode, igualmente, contribuir para a exclusão de pessoas. Os participantes serão sensibilizados sobre a importância de compreender a exclusão social e como é que isso interage com a concepção do programa para dificultar o acesso aos sistemas.
- Uma sensibilização sobre como medir a precisão da segmentação e como diferentes medidas podem ser usadas para demonstrar que o mesmo programa é bem ou mal sucedido.

O módulo é composto por três secções:

- A primeira secção centra-se em a) Visão geral; b) Opções políticas; c) Opções fiscais e d) Métodos de medição da precisão da segmentação.
- A segunda secção centra-se na terceira etapa do processo de segmentação: opções de concepção quando as decisões são tomadas para não proporcionar uma cobertura universal.
- A terceira secção examina os desafios de implementação dos processos de segmentação, em particular através do registo, que é o momento em que as pessoas candidatam-se aos programas.

2

POLÍTICA DE “SEGMENTAÇÃO” E OPÇÕES FISCAIS NO PROCESSO DE SEGMENTAÇÃO

Uma questão crítica que todos os países que desenvolvem sistemas de protecção social enfrentam é como é seleccionar beneficiários. Nenhum país foi capaz de abranger de forma eficaz todas as pessoas que necessitam de transferências sociais durante as etapas iniciais do desenvolvimento dos seus sistemas de protecção social. O número de pessoas necessitadas é demasiado elevado e coloca uma exigência excessiva sobre os recursos financeiros do país. Os países desenvolvidos levam décadas para desenvolver sistemas de protecção social abrangentes, que depois foram expandidos gradualmente, à medida que os recursos tornaram-se disponíveis. Portanto, os países em desenvolvimento devem adoptar uma visão a longo prazo para os seus sistemas de protecção social, expandindo-os à medida que os recursos tornarem-se disponíveis e maior prioridade for dada à protecção social.

Consequentemente, nas etapas iniciais de desenvolvimento dos seus sistemas de protecção social, os países devem fazer escolhas difíceis sobre quais pessoas devem ser priorizadas. Felizmente, há evidência internacional significativa sobre as consequências do conjunto de escolhas feitas pelos países, a evidência histórica dos países desenvolvidos e a evidência contemporânea dos países de rendimento baixo e médio.

2.1 “SEGMENTAÇÃO”: SERÁ UM TERMO ADEQUADO?

Geralmente, nos países em desenvolvimento, o processo de selecção de beneficiários é referido como “segmentação.” Algumas pessoas questionam se é um termo adequado, uma vez que isso poderia ser visto como desumanizar as pessoas. Engloba um entendimento de um “ataque” e geralmente não é usado nos países desenvolvidos. Alternativas poderiam ser termos mais neutros tais como processos de “selecção” ou de “identificação”.

Ademais, debates sobre “segmentação” geralmente são bastante restritivos, centrando-se na melhor forma de conceber determinados esquemas de transferências sociais para identificar de forma precisa, pessoas que vivem em situação de pobreza.¹ Na realidade, questões sobre selecção de beneficiários devem ser consideradas de forma muito mais ampla, especialmente tomando em conta que os programas de transferências sociais geralmente têm objectivos múltiplos, além de proporcionar apenas um rendimento mínimo às pessoas que vivem em situação de pobreza.

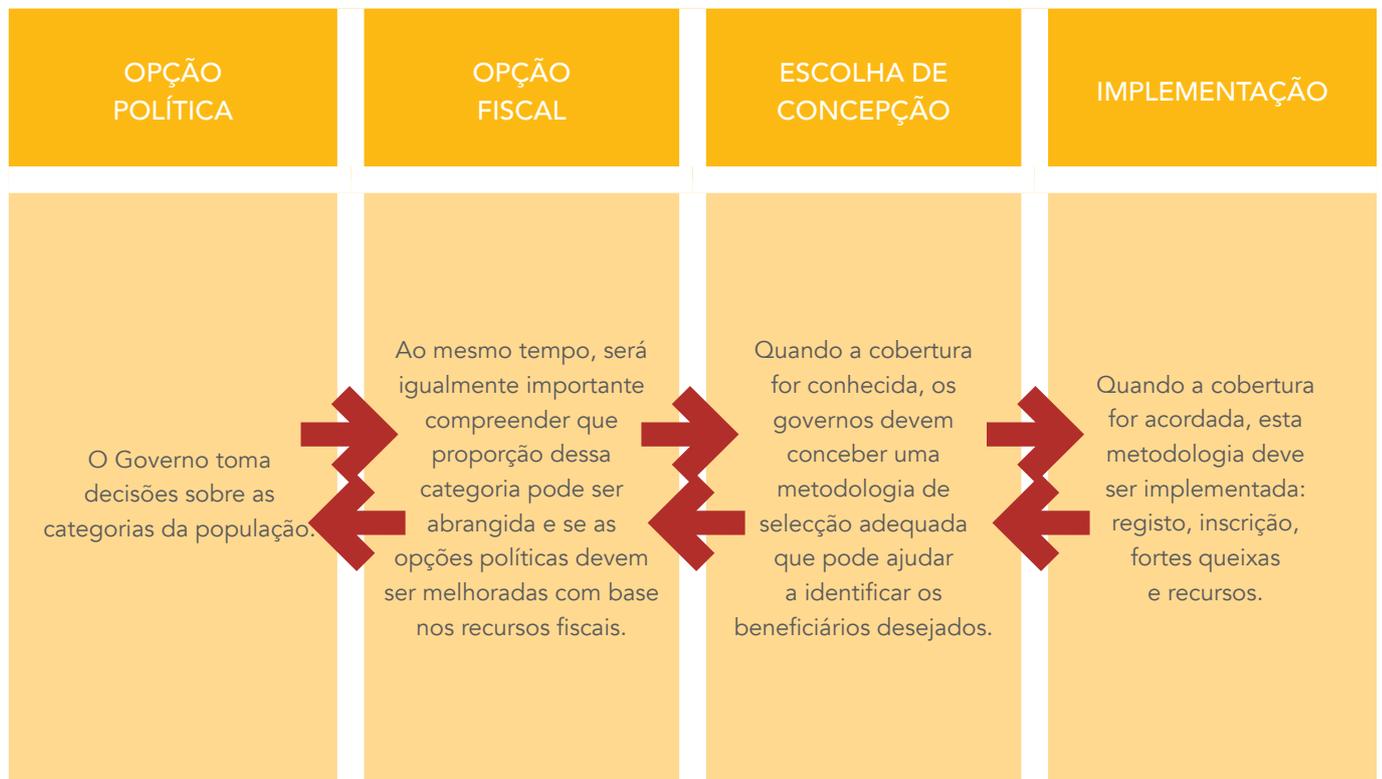
1. Vide Kidd (2013) para um debate mais detalhado sobre a adequação do termo “segmentação”.



2.2 VISÃO GERAL DOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

De facto, o processo de selecção de beneficiários tem pelo menos quatro etapas, conforme indicado na Figura 1. Inicialmente os governos devem tomar decisões sobre que categoria da população deve ser priorizada: esta pode ser uma determinada categoria demográfica – tal como idosos, pessoas portadoras de deficiência ou crianças – ou pode ser uma categoria económica como os “pobres.” Quando esta decisão for tomada, os governos devem decidir sobre a cobertura das pessoas nesta categoria: optam, por exemplo, em transferir para toda a gente na categoria ou por um subconjunto, nomeadamente 10%, 30% ou 70% de pessoas mais carenciadas. Em grande medida, os governos tomam esta decisão com base na disponibilidade de recursos financeiros que pretendem investir no programa (enquanto tomam em consideração, igualmente, o valor da transferência a ser feita). Quando o nível de cobertura for acordado, os governos avançam para a etapa seguinte, de concepção de um mecanismo de selecção que identifica as pessoas certas: no contexto de um programa universal, o mecanismo de selecção é relativamente simples mas, se os governos optarem por uma cobertura mais baixa ao nível dos rendimentos ou da riqueza, devem determinar como medir os rendimentos ou o nível de riqueza. A etapa final é a implementação da concepção: isto inclui o processo de registo – que, se não for feito devidamente, pode criar barreiras que inibem pessoas elegíveis de entrar no programa – mas também mecanismos de reclamação, para que as pessoas incorrectamente excluídas possam recorrer de tais decisões.

Figura 1: Processo de selecção composto por quatro etapas para transferências de assistência social



Fonte: Autores.

Este módulo, no entanto, analisa o processo de selecção de forma mais detalhada, examina as quatro etapas e mostra como a exclusão de sistemas de protecção social é consequência das decisões tomadas em cada etapa do processo de selecção.



2.3 OPÇÕES POLÍTICAS

Os governos sempre baseiam-se em opções políticas sobre que categorias da população devem priorizar para todos os tipos de serviços públicos, não só nas transferências sociais. Contudo, no que concerne ao processo de tomada de decisão sobre qual abordagem política a aplicar para as transferências sociais, os governos têm tendência a seguir duas abordagens. Ou optam por direccionar as transferências sociais para a categoria da população considerada “carençada”; ou, seguem uma outra orientação política mais complexa, concebendo os seus sistemas para fazer face aos desafios e riscos que certos indivíduos ou categoria social enfrentam, durante o seu ciclo de vida. A primeira opção pode ser considerada como uma abordagem de “Fracá Assistência” enquanto a segunda pode ser categorizada como abordagem do “Ciclo de Vida”. Cada uma destas alternativas será analisada com mais detalhe.

2.3.1 Abordagem de Assistência às Pessoas Carençadas

A Abordagem de Assistência às Pessoas Carençadas foi adoptada pelos países desenvolvidos durante os séculos 18 e 19, quando optaram pela política de satisfazer as necessidades dos “pobres”. Vários países desenvolveram esquemas orientados para as “pessoas pobres” como a Inglaterra, em 1820, que investiu 2,7% do seu PIB no Programa de Legislação Social para o Benefício das Pessoas Carençadas (Lindert, 2004). Contudo, os referidos programas foram desenvolvidos quando os países ainda eram liderados por governos autoritários e, à medida que a democracia foi reforçada, os níveis de investimento nos Programas de Assistência às Pessoas Carençadas reduziram, culminando com uma redução das para até 0,75% até 1880, na Inglaterra. Esta redução no investimento resultou da vitória eleitoral da classe média, que veio a se opor ao uso do dinheiro dos contribuintes em despesas para “pessoas carençadas,” enquanto foram excluídos. Em resposta às exigências da classe média, os países desenvolvidos começaram a avançar para a abordagem do ciclo de vida, com os Programas de Assistência às Pessoas Carençadas, definitivamente composta apenas por uma pequena proporção de investimento anterior nas transferências sociais.

Nos últimos anos, vários países em desenvolvimento também passaram a adoptar, igualmente, uma Abordagem de Assistência às Pessoas Carençadas, durante a fase inicial da criação dos seus sistemas de transferências sociais. O Quadro 1 indica vários países que adoptaram esta medida como seu principal instrumento de intervenção social, orientando os seus recursos aos “agregados familiares carençados,” independentemente da sua composição demográfica. Entre os programas mais proeminentes estiveram, o programa Padrões Mínimos de Sobrevivência da China (MLS), o programa das Filipinas intitulado *Pantawid Familyang Pilipino Program* (PPPP), o Programa Paquistânês de Apoio ao Rendimento designado por Benazir (BISP), o Programa Mexicano de Promoção de Oportunidades e o Programa da Indonésia intitulado *Program Keluarga Harapan* (PKH). Contudo, o nível de cobertura deste tipo de programas foi relativamente baixo, e no geral abrangeu no máximo, cerca de 20% da população, e frequentemente tem abarcado muito menos gente. Na Indonésia, por exemplo, o programa PKH cobre menos de 5% dos agregados familiares. Além disso, os orçamentos para estes programas tendem a ser baixos: a nível global, programas desta natureza raramente alcançam a faixa dos 0,4% do PIB. A China, por exemplo, investe apenas 0,14% do PIB no seu programa MLS, o investimento do Paquistão no BISP é de cerca de 0,38% do PIB, enquanto o México investe 0,4% do PIB no seu Programa de Promoção de Oportunidades. O Programa de Transferências Sociais do Malawi também pode ser considerado como Programa de Assistência às Pessoas Carençadas, uma vez que tem como grupo alvo os mais carençados, que representam 10% da população. Contudo, este é um programa financiado principalmente por doadores, e estão em curso debates sobre a necessidade de flexibilizar a actual ênfase para atingir os que vivem em condições de pobreza extrema.

Quadro 1: Exemplos dos países que priorizam a Assistência às Pessoas Carençadas

- O México criou o programa *Progresa* nos meados dos anos 90 que actualmente – na qualidade de Oportunidades – faz transferências para cerca de 20% da população.
- O Equador criou o programa designado por *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) em 1998, alcançando cerca de 40% da população.
- O Paquistão criou o Programa de Apoio ao Rendimento intitulado Benazir (BISP) em 2008, que alcança cerca de 15% dos agregados familiares.
- A Indonésia criou o programa PKH em meados dos anos 2000, e alcança actualmente cerca de 5% dos agregados familiares.
- As Filipinas criaram o *Programa Pantawid Familyang Pilipino* (4Ps) em 2008, alcançando cerca de 20% dos agregados familiares.
- A Colômbia criou o programa Famílias em Acção em 2001 e, até 2007, já alcançava cerca de 20% dos agregados familiares.

Fonte: Autores.



Tal como no Século 19 na Europa, muitos programas de Assistência às Pessoas Carentes são desenvolvidos como uma forma de fazer face aos receios do conflito social, oferecendo aos membros mais pobres da sociedade um nível mínimo de rendimento. No entanto, alguns países em desenvolvimento que inicialmente priorizaram a Assistência às Pessoas Carentes já estão a avançar para um sistema de ciclo de vida: por exemplo, a China e o México criaram recentemente programas abrangentes de pensão de velhice. Além disso, em África países tais como Moçambique, Quênia, Zâmbia e Lesoto estão gradualmente a criar sistemas de protecção social baseados na Abordagem do Ciclo de Vida (vide Quadro 2).

Em grande parte, os programas de Assistência às Pessoas Carentes abordam os sintomas da pobreza, ao invés de subestimar as causas: efectivamente, abordam o desafio dos rendimentos baixos proporcionando rendimentos adicionais e regulares. Tendo em conta que estão orientados apenas às pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, o seu objectivo é a protecção, e não prevenção: por outras palavras, não foram concebidos para evitar que as pessoas estejam numa situação de pobreza, mas apenas para ajudá-las quando já estão nessa situação. Frequentemente, proporcionam níveis semelhantes de benefício aos agregados familiares, independentemente da sua composição e das capacidades das famílias.

Os Programas de Assistência às Pessoas Carentes tem muitos pontos fracos, considerando que – conforme será discutido na segunda secção do módulo – o conceito de um grupo fixo de “pessoas carentes” é, em grande medida, uma construção imaginária (vide também Knox, 2014), para mais informação). Os rendimentos dos agregados familiares são altamente variáveis e os níveis de vida dos agregados familiares podem mudar de forma significativa durante curtos períodos de tempo. Portanto, geralmente há uma agitação significativa sobre as linhas da pobreza, uma vez que os agregados familiares entram e saem de situações de pobreza. No entanto, a dinâmica dos rendimentos é uma explicação para os altos níveis de erros de exclusão nos programas de Assistência às Pessoas Carentes. Além disso, o valor das transferências apresentado pelos programas de Assistência às Pessoas Carentes tende a ser baixo e insuficiente para proporcionar rendimento em termos de segurança para as famílias.

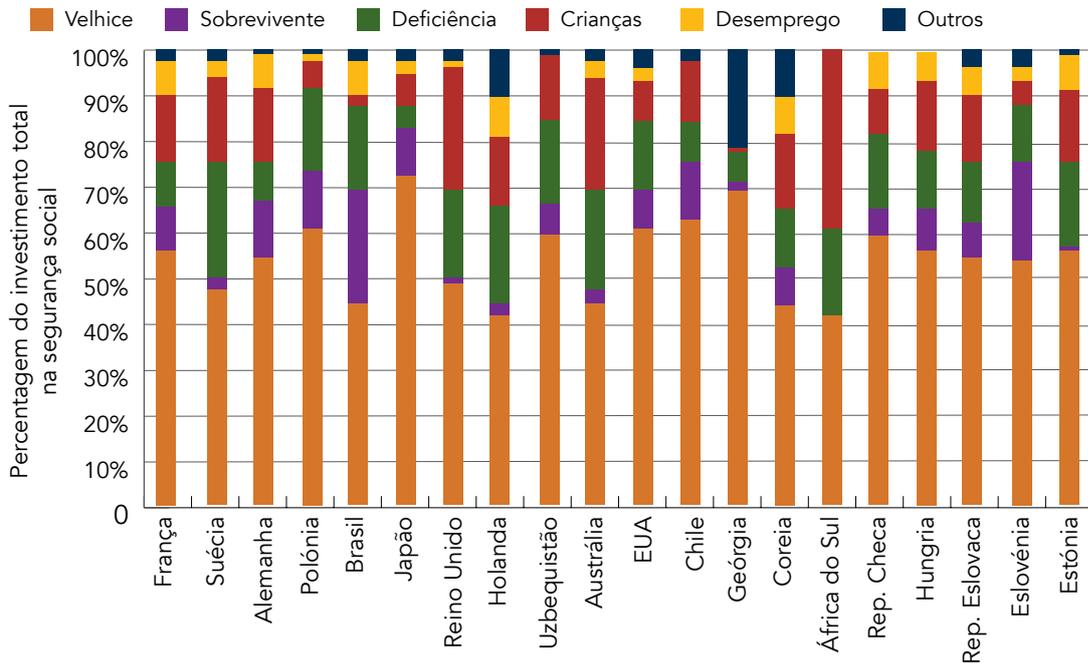
2.3.2 Abordagem do Ciclo de Vida

A Abordagem do Ciclo de Vida está baseada num conceito mais amplo de vulnerabilidade. Considera que o papel da protecção social consiste na garantia de segurança no rendimento básico e na promoção do desenvolvimento humano ao longo das diferentes etapas da vida de um indivíduo. Existem várias causas da pobreza e insegurança mas, geralmente, estão relacionadas com as etapas numa fase do ciclo de vida de um indivíduo. Os indivíduos enfrentam desafios e riscos em cada etapa das suas vidas, o que também tem impacto sobre as suas redes sociais mais amplas, incluindo as suas famílias, agregados familiares, grupos de pessoas com relacionamento por afinidade e comunidades. O tipo de desafios enfrentados pelas pessoas, que as tornam vulneráveis à redução nos seus níveis de vida, varia à medida que as pessoas avançam no curso de vida.

A maior parte dos países, mesmo quando adoptam inicialmente uma Abordagem de Assistência às Pessoas Carentes, finalmente passam para uma Abordagem do Ciclo de Vida. Geralmente os países desenvolvem sistemas de transferência para assistência social – e sistemas de segurança social mais amplos – através da criação de programas que abordam determinadas etapas do ciclo de vida, como forma de aumentar a resiliência das pessoas aos riscos que enfrentam. As etapas principais do ciclo de vida e dos riscos abordados pelos países são a infância, a deficiência, a viuvez, a velhice e o desemprego.

A Figura 2 demonstra a proporção relativa do investimento feito por uma gama de países desenvolvidos e de rendimento médio nos programas de ciclo de vida. Geralmente, os programas do ciclo de vida – que podem ser implementados por uma combinação de abordagens de assistência e segurança social – são suplementados por pequenos programas de Assistência às Pessoas Carentes, para pessoas que continuam a viver em situação de pobreza, ou pessoas carentes, mas o investimento nelas é geralmente bastante limitado.

Figura 2: Proporção relativa do investimento social feito por países desenvolvidos e de rendimento médio nos ciclos de vida



Fonte: Autores.

Conforme foi mencionado anteriormente, à medida que os países desenvolvidos saíam dos Programas de Assistência a Pessoas Carentiadas, durante o Século 19, começaram a investir em programas do ciclo de vida, inicialmente usando a opção política de pensões contra a insegurança na terceira idade e criação de sistemas de pensões.

Contudo, durante várias décadas, houve expansão do investimento, com os países a tomarem gradualmente decisões políticas de desenvolver programas que abordam outras contingências do ciclo de vida. Finalmente, os países desenvolvidos avançaram para o modelo de sistemas constantes na Figura 2 (embora isto inclua investimento em programas de assistência social financiados através de impostos e sistemas de segurança social, parcialmente financiados através das contribuições de trabalhadores). Um número crescente de países em desenvolvimento também está a seguir esta abordagem.

A Abordagem do Ciclo de Vida contrasta com a abordagem de Assistência às Pessoas Carentiadas, no sentido de que, ela aborda directamente as causas da pobreza que estão ligadas às contingências do ciclo de vida, e não simplesmente os sintomas. Também visa a prevenção e a protecção, uma vez que pode evitar que as pessoas estejam em situações de pobreza, quando enfrentam uma determinada situação, tal como deficiências, desemprego ou velhice. Tendo em conta que os benefícios são direitos individuais, os agregados familiares são capazes de receber múltiplas transferências, o que significa que o valor das transferências recebidas por agregado familiar está relacionado com a sua composição demográfica, capacidade e competências laborais.

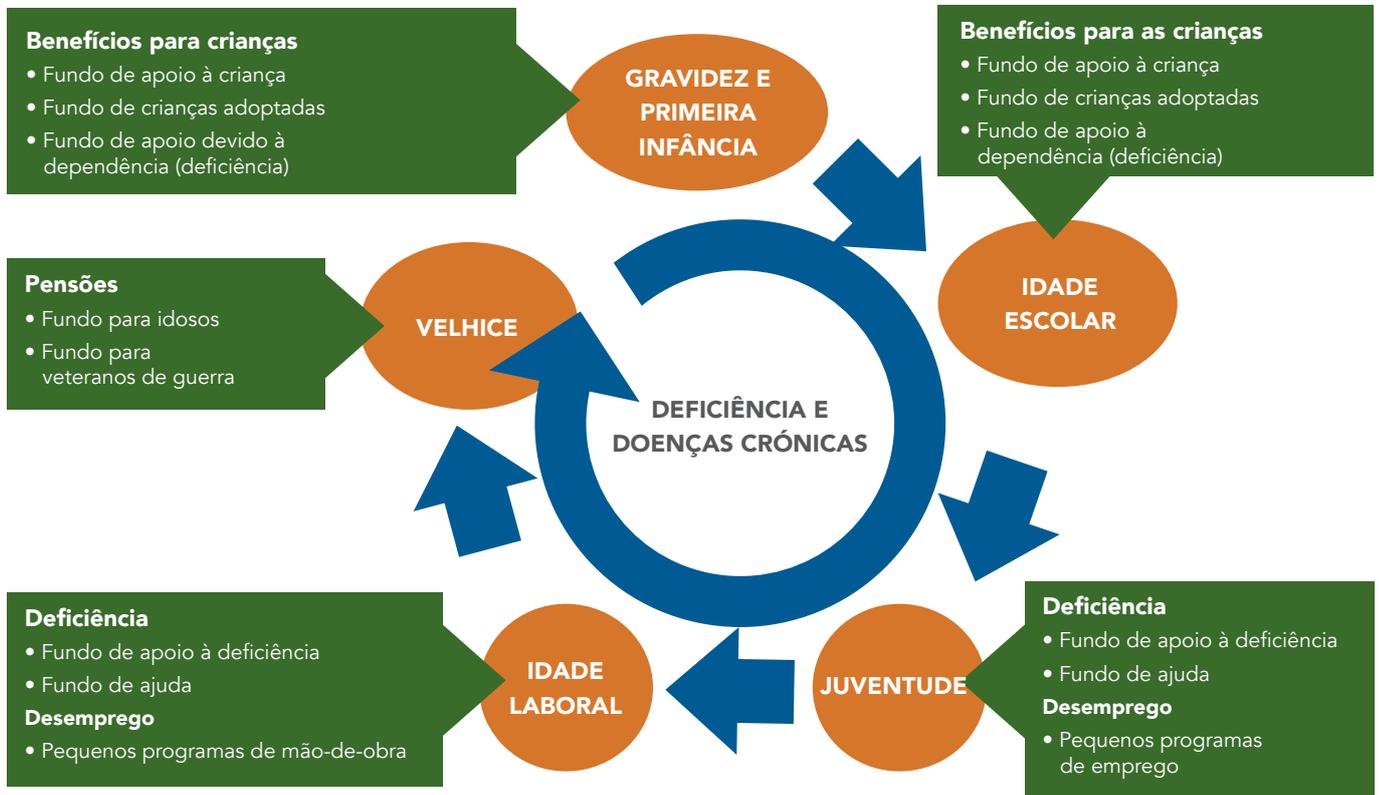
Se forem totalmente financiadas, as Abordagens do Ciclo de Vida são, necessariamente, mais onerosas do que os Programas de Assistência a Pessoas Carentiadas, embora o custo total dependa das decisões sobre a cobertura durante a etapa seguinte do processo de selecção (e também dependem do valor das transferências). Alguns países de rendimento médio com sistemas mais estabelecidos – tais como a África do Sul, Geórgia, Brasil e as Maurícias – investem mais de 3% do PIB nos sistemas do ciclo de vida. Contudo, tal como nos países desenvolvidos, este nível de investimento aumenta ao longo de décadas, com os países inicialmente a investir montantes reduzidos nos programas do ciclo de vida seleccionados. De facto, quase todos os países usam a opção inicial para priorizar a terceira idade e desenvolver programas de pensões, e as pensões de velhice constituem o sistema de transferência social mais comum nos países em desenvolvimento. Contudo, vários países vão além das pensões de velhice e optam pelas políticas de satisfação das necessidades das pessoas com deficiência, mulheres solteiras, crianças e desempregados. Mesmo o Nepal, um dos países mais pobres no mundo, já possui sistemas de transferências sociais dedicados aos idosos, deficientes, mulheres grávidas e crianças.

Em África, países como Lesoto, Moçambique, Quénia e Zâmbia estão gradualmente a passar de uma abordagem do ciclo de vida para protecção social que combina os programas de pensões sociais para a terceira idade e pessoas com deficiência (Pensão de Velhice no Lesoto, PSSB em Moçambique, SCT na Zâmbia, Transferências de Dinheiro para Idosos e CT-PwD no Quénia), com a

introdução progressiva de transferências que respondem às necessidades dos recém-nascidos e crianças vulneráveis (CT-OVC no Quênia, proposta de introdução de um Fundo para os Recém-nascidos no Lesoto e em Moçambique).

Exemplos da Abordagem do Ciclo de Vida em países mais desenvolvidos são a África do Sul e o Brasil.

Figura 3: Sistemas de protecção social da África do Sul relativos à assistência durante o ciclo de vida



Fonte: Autores.

Quadro 2: Abordagem do Ciclo de Vida na África do Sul

Antes da queda do *apartheid*, a África do Sul tinha um sistema de protecção social Estatal criado há bastante tempo, que proporcionou benefícios para o ciclo de vida, tendo em conta as linhas raciais, centradas num Fundo para Idosos e no Fundo para as Pessoas com Deficiência. Esta foi efectivamente uma etapa inicial – mas altamente discriminatória – do sistema de protecção social para o ciclo de vida. Com a queda do *apartheid*, o Sistema do Ciclo de vida começou a evoluir e a tornar-se mais inclusivo, inicialmente através da garantia de que todos os grupos raciais tivessem acesso aos benefícios existentes, e em condições de igualdade. Contudo, outros benefícios do ciclo de vida foram sendo gradualmente criados. O novo programa principal foi um Fundo para Crianças que começou em 1998 e era dedicado às crianças até os 7 anos de idade. Mais tarde a idade de elegibilidade aumentou e o apoio é agora proporcionado às crianças até os 18 anos de idade. Outros programas para crianças incluem um Fundo de Apoio à Dependência para crianças com deficiências e um Fundo de Assistência aos Órfãos. Vários programas de menor dimensão também foram criados, incluindo programas de emprego, benefícios para veteranos, e um programa de um Fundo de Assistência, que presta apoio técnico adicional aos beneficiários da pensão de velhice e do subsídio de deficiências. Uma visão geral dos programas relativos às diferentes etapas do ciclo de vida é descrita na Figura 3.

No entanto, o sistema de protecção social do ciclo de vida da África do Sul tem sido caracterizado por uma expansão gradual ao longo de décadas. Enquanto o sistema visa direccionar os recursos para pessoas em situação de pobreza, na realidade centra-se na exclusão dos ricos, através de uma forma de teste de afluência (que é abordado na próxima secção).



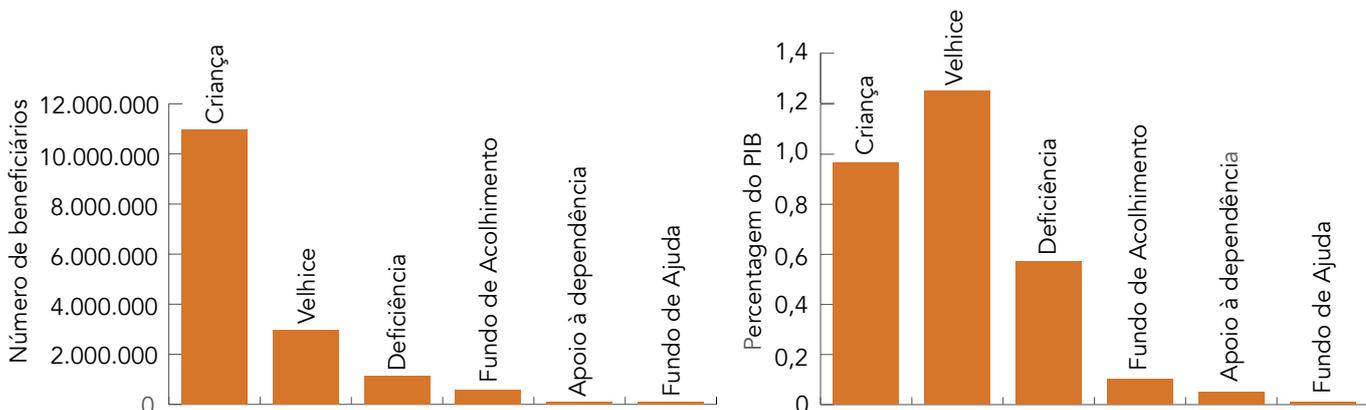
2. Mais de 300.000 pessoas recebem a Pensão da Função Pública. Vide: <http://www.gepf.gov.za/index.php/about_us/article/who-is-gepf>.

(continuação)

As linhas de pobreza para a verificação de rendimentos foram definidos como sendo tão altos, de modo que, maior parte das pessoas é capaz de se qualificar. Ademais, o Fundo para Idosos é complementado pelos Contribuintes da Função Pública e por pensões privadas, para que todas as pessoas idosas sejam abrangidas por alguma forma de pensão.

A Figura 4 indica o número de pessoas que recebem os principais sistemas de protecção social financiados através dos impostos na África do Sul. O Fundo de Apoio à Criança beneficia cerca de 11 milhões de crianças, alcançando cerca de 58% de crianças com idades até 18 anos, com maiores proporções em alguns grupos etários. Cerca de 73% de pessoas com mais de 60 anos têm apoio do Fundo para Idosos, enquanto a maior parte das pessoas com deficiência grave é contemplada pelo Fundo de Assistência para os Deficientes. Em termos gerais, a vasta maioria dos agregados familiares na África do Sul recebe algum tipo de fundo social, e a maior parte das famílias recebe fundos múltiplos. As despesas nos sistemas, em função da proporção do PIB, são também descritas na Figura 4, com o Fundo para Idosos, custando cerca de 1.2% do PIB e o Fundo de Apoio à Criança, com cerca de 0.9% do PIB. As despesas gerais são de cerca de 3% do PIB.

Figura 4: Número de beneficiários e orçamentos para a maior parte dos sistemas de protecção social na África do Sul



Fonte: Autores.

Quadro 3: Abordagem do Ciclo de Vida no Brasil

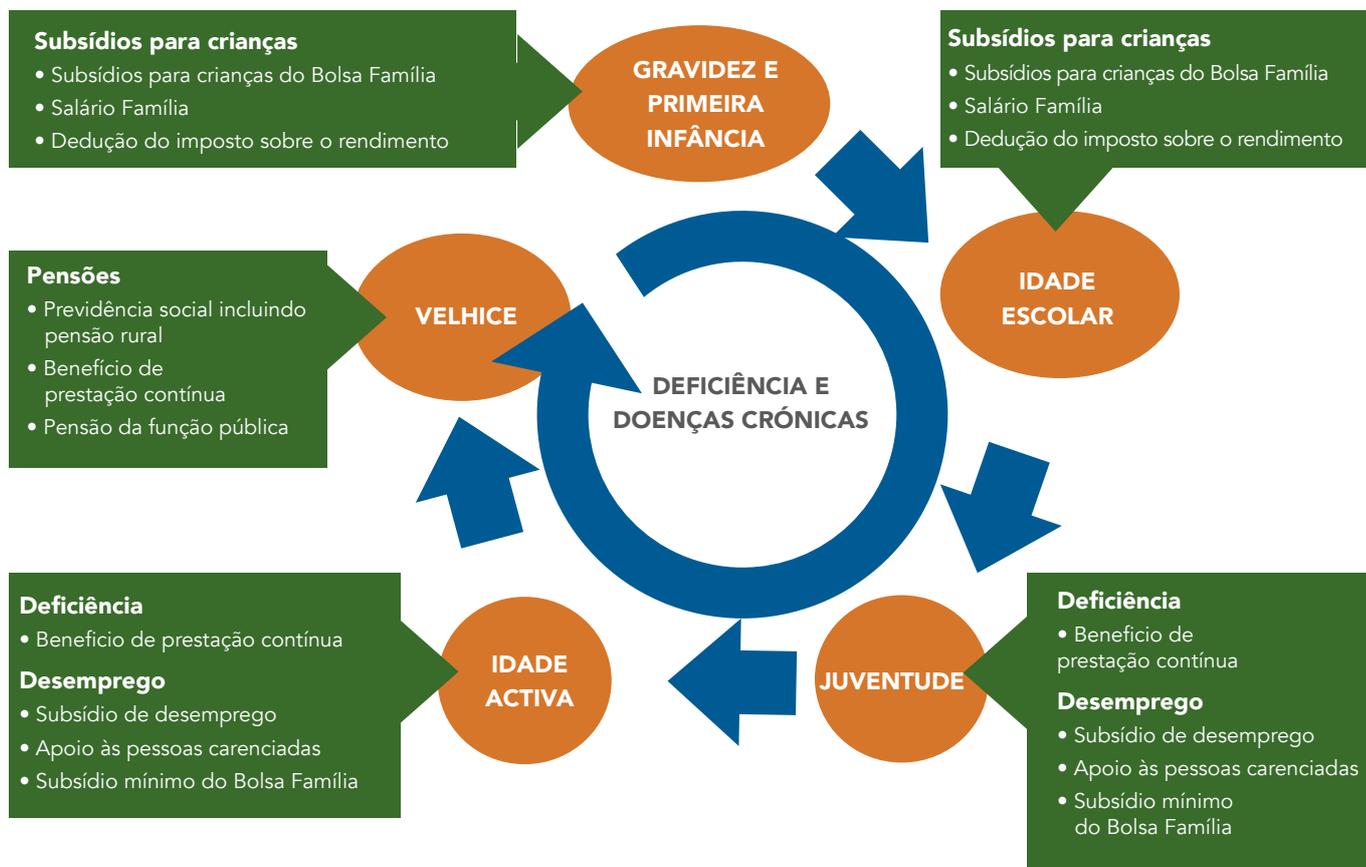
O Brasil tem estado a desenvolver um sistema de protecção social há várias décadas, essencialmente baseado no ciclo de vida.

A Figura 5 descreve os principais sistemas no Brasil, mapeados durante o ciclo de vida. Enquanto o Programa Bolsa Família é bem conhecido, na realidade, o país direcciona a maior parte do investimento para a protecção social aos idosos, através de um sistema de pensão conhecido por Previdência Social, complementado pela Pensão da Função Pública.³ Enquanto a Previdência Social é principalmente um sistema de contribuições, sustentado através do investimento proveniente dos impostos, e em particular, através da provisão de pensões às pessoas que prestam serviços e actividades nas zonas rurais. Um outro sistema fundamental – o Benefício de Prestação Continuado – proporciona transferências às pessoas com deficiências e idosos carenciados. Existe, igualmente, uma gama de benefícios para as crianças: um integrado no Bolsa Família e outros dois benefícios para os filhos de trabalhadores do sector formal: o Salário Família e a Dedução do Imposto sobre o Rendimento. Também foi criado um sistema de subsídios contra o desemprego. Além disso, o Bolsa Família proporciona um pequeno Programa de Apoio às Pessoas Carenciadas, para a maior parte das famílias desfavorecidas, enquanto a Previdência Social oferece uma gama de outros benefícios que lidam com outras contingências do ciclo de vida – tais como maternidade, deficiência, acidentes e doenças – mas apenas para os membros com as suas contribuições pagas.

Fonte: Autores.

3. Vide Kidd e Huda (2013) para uma descrição mais abrangente do sistema de segurança social do Brasil.

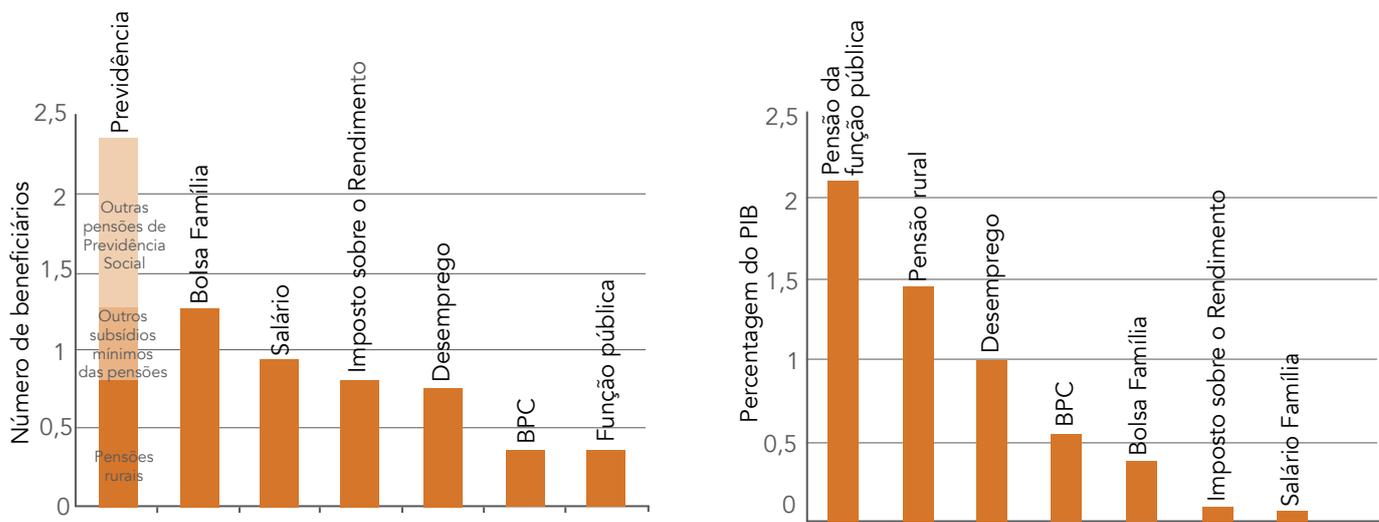
Figura 5: Os principais sistemas de protecção social do Brasil, mapeados ao longo do ciclo de vida



Fonte: Autores.

A abordagem da protecção social pelo ciclo de vida no Brasil garante que grande parte da população seja beneficiária dos programas de protecção social. A Figura 6 indica que as pessoas abrangidas pelas pensões de velhice são as principais beneficiárias do sistema de protecção social do Brasil, quer em termos de números, assim como em termos orçamentais. Cerca de 29 milhões de pessoas – ou seja 15% da população total, e quase todos os idosos – recebem pensões de velhice, com o Estado a investir cerca de 3,8% do PIB entre a Previdência Social, BPC e a Pensão da Função Pública. Existem, igualmente, 39,5 milhões de crianças que recebem benefícios – cerca de 63% de todas as crianças – a um custo de 0,3% do PIB. Em 2010, houve 7,46 milhões de beneficiários do seguro de desemprego enquanto cerca de 1,6 milhões de pessoas com deficiência recebem um benefício da BPC, a um custo de mais de 0,2% do PIB. Portanto, em termos gerais, uma proporção muito significativa de agregados familiares no Brasil – quase mais da metade – recebe alguma forma de assistência ou protecção social, garantindo que um limite mínimo de protecção social está em processo de definição.

Figura 6: Número de beneficiários e orçamentos – das receitas gerais do governo – dos principais sistemas de protecção social do Brasil⁴



Fonte: Autores.

2.3.3 Modelos híbridos de política em África

Muitos países africanos adoptam uma abordagem mista, de políticas que combinam objectivos de assistência contra a pobreza e protecção social durante o ciclo de vida. Em vários países, particularmente da África Austral, os programas de assistência social surgiram como resposta às necessidades dos “pobres com dignidade”, geralmente identificados como agregados familiares sem capacidade para trabalhar, ou a chamada “mão-de-obra limitada”. Esta abordagem faz a combinação das dimensões do modelo de assistência contra a pobreza e o modelo do ciclo de vida. Por um lado, a falta de trabalho resultante da ausência das pessoas que sustentam as famílias está associada à intenção dos decisores políticos de combaterem a miséria e a pobreza extrema, e como resultado disso, a cobertura dos programas de assistência social tem sido, extremamente limitadas, particularmente nas etapas iniciais, – (frequentemente menos de 10% dos agregados familiares). Por outro lado, a estrutura demográfica do agregado familiar é o critério principal para determinar a elegibilidade, nomeadamente a presença de idosos, deficientes, órfãos e crianças vulneráveis na família é algo aceite socialmente como uma justificação para a prestação de apoio público. Esta é a génese de muitos programas na região (LEAP no Gana, SCT no Malawi e Zâmbia, PSSB em Moçambique).

É interessante notar que como uma outra evolução deste modelo, grande parte dos países africanos está gradualmente a criar um sistema de protecção social que é mais fortemente enraizado na Abordagem do Ciclo de Vida, com a expansão progressiva de (significa principalmente – que foi testado) transferência aos idosos e deficientes (ex.: no Quénia, Zâmbia, Moçambique), e introdução planificada ou gradual dos subsídios para crianças (ex.: Quénia, Lesoto e Moçambique).

2.4 OPÇÕES FISCAIS (LIGADAS ÀS OPÇÕES DE ABRANGÊNCIA)

A opção política abordada acima, para responder às necessidades de determinadas categorias da população, está em consonância com os compromissos e opções fiscais complementares. Essas opções determinam a eficácia de um sistema em termos de exclusão de pessoas elegíveis. No entanto, esta secção analisa a próxima etapa do processo, quando as decisões são tomadas em relação à abrangência, que em grande medida, são dependentes das opções fiscais.

4. Fonte: Kidd e Huda (2013) e Global Extension of Social Security Database. Vide: <<http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1787>>. O custo total do Programa de Previdência Social – que é principalmente financiado pelo pagamento de impostos sobre os salários – é de 7,2% do PIB (Barbieri, 2010).



O nível de compromisso dos governos para com as suas opções políticas é indicado, em grande medida, pelo seu nível de investimento na implementação da política. Conforme foi observado anteriormente, um factor determinante no custo de um sistema, é o nível de cobertura desse mesmo sistema. Por exemplo, um país pode decidir responder às necessidades das “pessoas carenciadas” através de um Programa de Assistência às Pessoas Carenciadas, mas também deve determinar o nível de cobertura (vide, igualmente, o Módulo FIN). Portanto, enquanto a Indonésia selecciona menos de 5% dos agregados familiares para o sistema PKH, o Equador selecciona 40% dos agregados familiares para o seu programa de Apoio ao Desenvolvimento Humano semelhante. De igual modo, um país poderia oferecer a sua pensão de velhice a todas as pessoas com mais de 60 anos, ou apenas para um subconjunto de idosos: o Bangladesh, por exemplo, decidiu cobrir apenas 24% dos idosos com mais de 60 anos, enquanto a Índia optou por alcançar apenas 16%. Num valor semelhante da transferência, a baixa cobertura traduz-se num custo financeiro mais baixo.

A economia política da selecção de programas de protecção social está, em última instância, ligada às opções no espaço fiscal. Aqui são debatidos e resumidos na Tabela 1 dois pontos de vista.

Tabela 1: Segmentação económica em relação à cobertura universal: principais considerações em causa

| | CONSIDERAÇÕES A FAVOR DA SEGMENTAÇÃO ECONÓMICA | CONSIDERAÇÕES A FAVOR DA COBERTURA UNIVERSAL |
|---------------------------------------|---|---|
| Ideológica | Princípio de redistribuição e equidade. Mais para as pessoas mais necessitadas. É moralmente inaceitável apoiar os que já estão em melhores condições. | Não excluir a ninguém. É imperioso abranger a todos para assegurar que nenhuma pessoa necessitada seja excluída. Devido aos erros de selecção, programas direccionados excluem necessariamente algumas pessoas carenciadas. A redistribuição pode ser alcançada de forma mais eficaz através de um sistema de tributação progressivo, mesmo quando os benefícios são universais. |
| Constrangimentos fiscais e eficiência | No caso de orçamentos fixos, é uma questão de eficiência maximizar o impacto das despesas públicas orientando os recursos para as pessoas mais carenciadas e mais necessitadas. | Os orçamentos não são fixos e dependem das opções políticas. Os programas universais têm apoio político mais amplo e são mais difíceis de retroceder. Programas universais também têm um maior efeito multiplicador sobre a economia, aliado à eficiência económica geral numa perspectiva macro. |
| Economia política | A classe média e os eleitores medianos preferem apoiar o sistema de assistência social se tiverem a certeza de que o dinheiro proveniente dos impostos irá alcançar as pessoas que realmente necessitam desse apoio (e não promove dependência). O apoio político da classe média para transferências universais pode reforçar as despesas sociais regressivas (ex.: subsídios). | A classe média e os eleitores medianos apoiam programas universais porque também beneficiam-se deles. Devido à pressão política, podem alcançar maiores benefícios e uma cobertura mais ampla, incluindo pessoas carenciadas. A segmentação económica é um argumento para reduzir as despesas sobre a protecção social. A ênfase nos “pobres com dignidade” é paternalista e segregacionista. |





(continuação)

| | CONSIDERAÇÕES A FAVOR DA SEGMENTAÇÃO ECONÓMICA | CONSIDERAÇÕES A FAVOR DA COBERTURA UNIVERSAL |
|--|---|---|
| Aceitabilidade social e coesão social | | <p>Programas universais são mais transparentes e compreensíveis para as pessoas, beneficiam de maior apoio social. Os programas seleccionados oferecem motivos para serem politizados.</p> <p>A segmentação da pobreza contribui para o estigma e cria tensão e divisão entre as comunidades.</p> |
| Precisão na segmentação e custos administrativos | <p>Mesmo se não for perfeita, a segmentação económica melhora a alocação de recursos para as pessoas mais necessitadas. O custo adicional da segmentação da pobreza não irá compensar os benefícios dos recursos, a menos que em casos bastante extremos (taxas de pobreza bastante elevadas, custos da segmentação bastante elevados ou erros de segmentação enormes). Embora mecanismos categóricos (ex.: pensões) sejam mais simples, excluem um grande número de pessoas carenciadas (ex.: crianças) a menos que abranjam todo o ciclo de vida.</p> | <p>É extremamente difícil identificar pessoas carenciadas, especialmente nos países onde a pobreza é generalizada e dinâmica. Consequentemente, a segmentação económica está sempre associada aos enormes erros de exclusão. Categoricamente o programa universal direccionado pode ser tão bom como os programas direccionados às pessoas carenciadas, mas são muito mais simples, mais transparentes e mais económicos para implementar. A segmentação económica é onerosa.</p> |
| Incentivos perversos | | <p>Os benefícios direccionados criam incentivos para os cidadãos reduzirem o fornecimento de mão-de-obra ou ocultar informação do governo, como uma forma de aceder ao/ou permanecer no programa.</p> |

Fonte: Autores.

2.4.1 A equidade e a eficiência constituem argumentos para a “segmentação” num ambiente com escassez de recursos⁵

Dois argumentos fortes podem ser feitos para a segmentação das transferências sociais: equidade redistributiva e alocação eficiente dos orçamentos sociais. Ambos os argumentos apoiam o princípio da ‘necessidade’ de justiça redistributiva” (Devereux, 2016).

- **O argumento ideológico** – “A segmentação visa a transferência de recursos das pessoas que têm mais do que precisam para as pessoas que têm menos do que precisam, para sustentar uma subsistência mínima ou um nível de vida digno. Transferências direccionadas constituem um pré-requisito para a justiça redistributiva: se tiverem sido devidamente concebidas e implementadas, elas reduzem a desigualdade e a pobreza” (Devereux, 2016).
- **O argumento pragmático (ou económico)** – Os “decisores políticos operam num mundo real de constrangimentos orçamentais. Nunca há dinheiro suficiente orçamentado para distribuir para todas as pessoas carenciadas – se houvesse, o problema da pobreza poderia ser revolido simplesmente através de programas generosos de assistência social. Dada a realidade dos constrangimentos orçamentais, recursos públicos escassos devem ser usados da melhor forma e alocados de forma eficiente, onde podem alcançar o máximo impacto” (Devereux, 2016).

5. Esta secção foi extraída na sua maioria de Devereux (2016).





Se o objectivo da protecção social é a redistribuição de recursos a favor dos pobres e a redução da desigualdade, parece lógico que na presença de um orçamento misto, através da “segmentação” as “pessoas carenciadas” possam beneficiar das maiores transferências e, consequentemente, pode-se alcançar maior resultado em termos de eficiência.

Num pressuposto de orçamento misto, o alcance da distribuição ética da riqueza requer a “transferência de rendimento ou activos suficientes para as pessoas cujo rendimento é considerado bastante baixo, para que toda a gente alcance um nível de rendimentos socialmente aceitável (igualdade de resultados)” (Devereux, 2016). “A segmentação estreita é mais eficiente pois alcança as pessoas mais carenciadas e exclui as que não são carenciadas, enquanto a transferência de recursos suficientes faz diferença para a pobreza e a desigualdade. Isso satisfaz o princípio da necessidade da justiça redistributiva” (Devereux, 2016). “Os programas universais são ineficientes em termos de custos porque não alocam recursos públicos de forma eficiente para alcançar o maior impacto.”

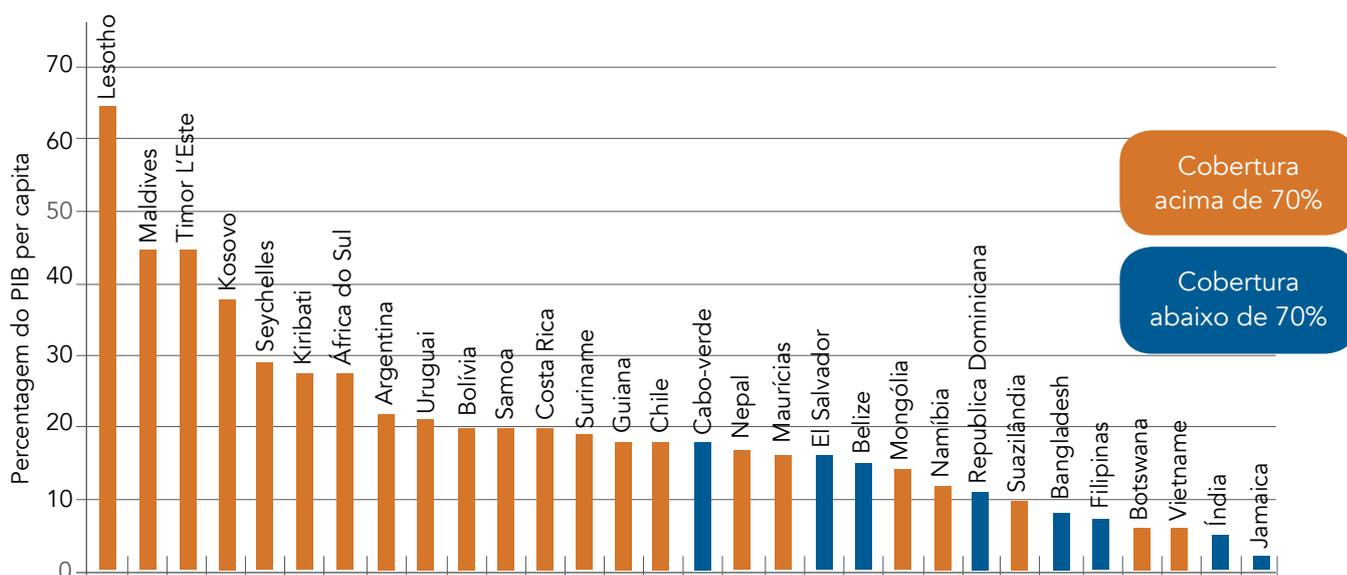
Um outro argumento da economia política a favor da segmentação é que os eleitores da classe média (e as elites) estariam mais inclinados a assegurar o seu apoio político aos sistemas de assistência social se forem segmentados, sendo claramente direccionados às pessoas necessitadas.

2.4.2 O argumento da economia política e da inclusão para a “universalidade”

Os proponentes da segmentação de pessoas que vivem em situação de pobreza geralmente argumentam que, quando os recursos financeiros são fixos ou limitados, é preferível segmentar sistemas orientados às “pessoas carenciadas”, uma vez que podem beneficiar de uma transferência mais elevada. Contudo, a realidade é algo diferente, tendo em conta que a evidência histórica e internacional indica que **sistemas com uma cobertura universal ou mais ampla não serão apenas orçamentos superiores mas também proporcionam aos beneficiários – incluindo pessoas em situação de pobreza – maiores valores nas transferências.** Conforme explica o Pritchett (2005), não existe nada como “orçamento fixo.” Se uma política for politicamente popular, os governos estão preparados para aumentar os orçamentos – e o valor das transferências – uma vez que serão compensados politicamente. E os governos têm maior probabilidade de responder às exigências dos cidadãos que são mais poderosos politicamente.

As evidências indicam que os sistemas de transferências com maior cobertura proporcionam maiores transferências às pessoas em situação de pobreza. A Figura 7 faz uma comparação das pensões sociais, em que as maiores transferências – em termos de percentagem do PIB *per capita* – são geralmente encontradas nos países com maior cobertura. O Vietname é uma excepção e saliente-se que não é uma democracia, portanto a influência normal da economia política não seria prevista. O resultado do Botswana é provavelmente influenciado pelo nível excepcionalmente elevado da desigualdade no país: para a maior parte das pessoas, esta seria provavelmente uma pensão relativamente mais elevada.

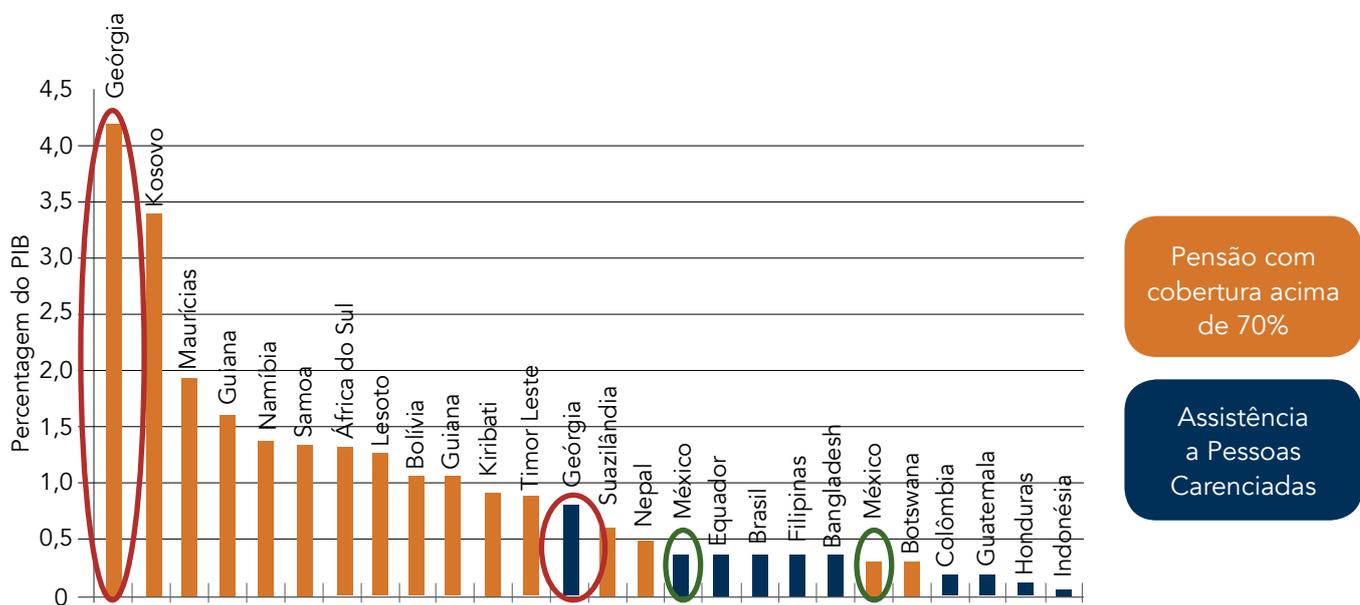
Figura 7: Valor das pensões sociais, comparadas com a cobertura dos beneficiários



Fonte: Autores.

Do mesmo modo, os programas de pensões com alta cobertura são mais populares do que os programas de Assistência a Pessoas Carentes, conforme ilustra a Figura 8, que compara os orçamentos para pensões sociais com a alta cobertura, com os sistemas de Assistência a Pessoas Carentes, bem conhecidos. Isto indica que o investimento em pensões sociais é geralmente mais elevado do que nos sistemas de Assistência às Pessoas Carentes. Uma comparação feita a vermelho, entre as pensões na Geórgia e o sistema de Assistência Social Segmentado (TSA) do país (Assistência às Pessoas Carentes). Embora o TSA tenha um alto nível de investimento em comparação com os outros sistemas de Assistência a Pessoas Carentes, é muito baixo em comparação com a pensão do país. E, em abril de 2015, a Geórgia introduziu um subsídio de assistência para crianças e, para o efeito, reduziu o seu investimento no TSA: espera-se, igualmente, que o nível de investimento continue a reduzir, tendo em conta que o governo pode estar sob pressão para investir no subsídio mais popular, para as crianças. A verde, faz-se uma comparação entre o Sistema de Oportunidades do México (Assistência Pessoas Carentes) com a sua pensão social. Embora a pensão social tenha sido introduzida recentemente, já é quase da mesma dimensão que o Sistema de Oportunidades. Espera-se que a pensão continue a crescer, uma vez que é quase de âmbito universal, enquanto o das Oportunidades irá provavelmente permanecer com o mesmo custo (tal como acontece há vários anos).

Figura 8: Comparação entre os orçamentos das pensões universais e a bem conhecida Assistência a Pessoas Carentes



Fonte: Autores.

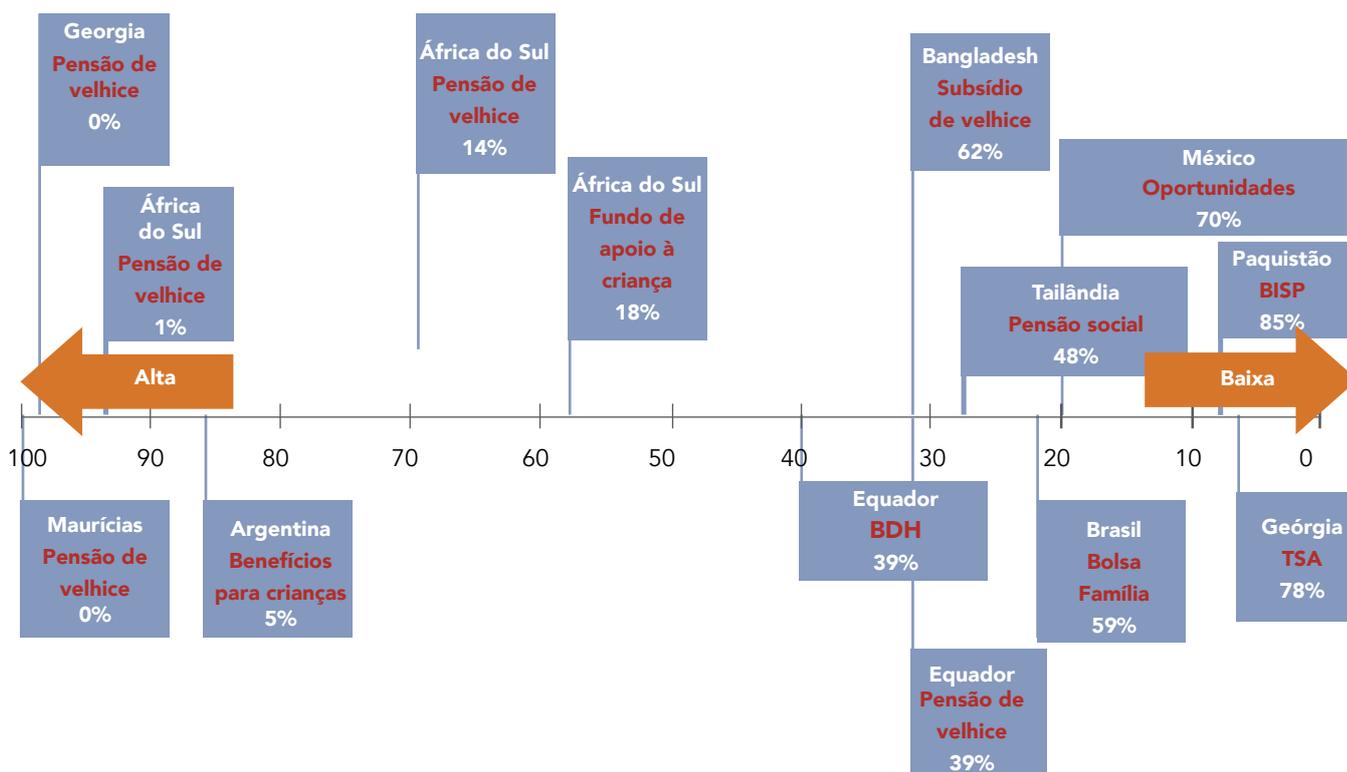
A explicação para isso é relativamente simples. As transferências sociais são financiadas pelos impostos, e a maior parte desses impostos é paga pelos cidadãos mais afluentes. Portanto, quando as transferências sociais são direccionadas às “pessoas carentes”, as “pessoas não carentes” – que efectivamente financiam as transferências através dos seus impostos – são excluídas. Consequentemente, são relutantes em prestar apoio político para as transferências destinadas para o combate à pobreza e, consequentemente, estes sistemas recebem apoio financeiro limitado. Além disso, conforme Sem (1995) argumenta, as “pessoas carentes” são politicamente fracas e não podem argumentar efectivamente por orçamentos e transferências mais elevadas. De acordo com este ponto de vista, a principal motivação relacionada com “a segmentação de pessoas carentes” é de reduzir o custo, limitando as despesas e, portanto, reduzindo a tributação.

Em contraste, quando as transferências sociais são proporcionadas a todos – ou para a maioria – numa determinada categoria, alianças políticas implícitas são geradas entre as pessoas que vivem em situação de pobreza, as que estão no meio do espectro do rendimento e, no caso das transferências universais, com pessoas afluentes. As pessoas afluentes e as que estão no meio do espectro do rendimento são mais poderosas politicamente e, no seu próprio interesse, e têm maior probabilidade de envidar esforços para que os orçamentos sejam mantidos e para que o valor das transferências aumente.

Existe também um argumento ético em apoio à abrangência universal: a abrangência de toda a gente é a forma mais eficaz para garantir que nenhuma pessoa necessitada seja excluída de um programa de protecção social.

As decisões sobre a abrangência têm um impacto significativo sobre as taxas de exclusão dos sistemas, incluindo a exclusão de pessoas vivendo em situação de pobreza. Necessariamente, quanto mais alto for a cobertura de uma determinada categoria da população, menor será a taxa de exclusão das pessoas dentro dessa categoria. A Figura 9 indica a relação entre decisões relativas à cobertura e a exclusão das pessoas nos 20% da população mais carenciada. Indica uma gama de sistemas de transferência social juntamente com a escala de cobertura da categoria de beneficiários previstos. À direita da escala, o número zero indica a falta de cobertura, enquanto à esquerda, o número 100 indica a cobertura universal. O número dentro dos quadrados indica a proporção dos 20% das pessoas mais carenciadas da categoria seleccionada – usada aqui como um indicador para a pobreza extrema – excluída do sistema.

Figura 9: Relação entre a cobertura e a eficácia dos sistemas de segurança social, medidas em termos percentuais – dos 20% das pessoas mais carenciadas da categoria seleccionada de beneficiários excluídos⁶



Fonte: Autores.

O diagrama demonstra que quanto maior for a cobertura, maior é a inclusão dos 20% da população mais carenciada num sistema. Por exemplo, a Pensão Universal de Velhice nas Maurícias abrange 100% dos beneficiários previstos – ou seja, todos com mais de 60 anos de idade – e, logicamente, todos os idosos carenciados. Em contraste, o programa Bolsa da Família do Brasil abrange mais de 20% da população mas exclui aproximadamente 60% das pessoas que vivem em situação de pobreza extrema. Sistemas com uma cobertura intermédia – tais como o Subsidio de Desenvolvimento Humano do Equador – tendem a alcançar uma cobertura intermédia das pessoas em situação de pobreza (neste caso, cerca de 39% são excluídas).

Portanto, a maior cobertura das pessoas que vivem em situação de pobreza extrema pode ser alcançada através da expansão da cobertura dos sistemas. Evidentemente, os sistemas universais são os mais eficazes enquanto, quando a cobertura é baixa, uma proporção elevada de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema são excluídas. Este é o resultado de uma combinação de baixa cobertura, imprecisões na selecção, e registo problemático (esta questão é abordada na última parte do módulo). A cobertura acrescida requer uma maior alocação fiscal, mas um esquema (ou universal) de maior dimensão, também pode ganhar maior apoio em termos de economia política.

6. Fonte: Kidd (2013). O diagrama considera apenas a cobertura dentro de uma categoria específica da população abrangida pelo programa. Portanto, os programas de Assistência às Pessoas Carenciadas examinam os agregados familiares em geral, enquanto as pensões de velhice e os benefícios para crianças apenas consideram os que estão enquadrados dentro de um determinado grupo etário como sendo elegíveis, em relação a todos os idosos ou todas as crianças.

Quadro 4: Opinião – Os benefícios da segmentação universal em relação à segmentação da pobreza (Por: Stephen Kidd)

Quando uma avaliação abrangente é levada a cabo nos processos de selecção sob razões objectivas, a provisão do acesso universal aos sistemas de protecção social parece ter vantagens em relação à selecção baseada nos índices de pobreza. A inclusão de “pessoas carenciadas” é muito superior, os custos administrativos são mais baixos, o risco fiduciário é inferior, os incentivos perversos são inferiores, as pessoas não são compensadas por enganarem o Estado, e a coesão social tem maior probabilidade de ser fortalecida. Um dos principais argumentos a favor da selecção baseada nos índices de pobreza – quanto maior forem os benefícios proporcionados aos beneficiários de um orçamento fixo – mostrou-se serem ingénuos uma vez que, conforme a indicação de Pritchett (2005) do Banco Mundial – vide a afirmação acima – os orçamentos fixos dentro do contexto das despesas nacionais não existem. Os governos podem sempre aumentar os impostos, fazer empréstimos ou alterar as despesas de uma área do governo para a outra, se assim o desejarem. No contexto das pensões de velhice, o Banco Mundial é claro em relação às desvantagens dos sistemas universais. Na sua publicação clássica sobre pensões – *Averting the Old Age Crisis* (Banco Mundial, 1994:240) – argumenta que uma pensão plenamente inclusiva e, de facto, universal financiada por impostos teria vantagens significativas:

“Em termos administrativos, esta é a estrutura mais simples, com os custos mais baixos de transacção para o pilar público – uma vantagem importante nos países em desenvolvimento com capacidades institucionais limitadas e sistemas incompletos de manutenção de registos. Isso evita a falta de incentivo para trabalhar e toma em conta os planos verificados por meio de testes. A sua cobertura universal ajuda a garantir que os objectivos de redução da pobreza sejam alcançados, [e] proporciona um rendimento básico a todos os idosos.”

Um relatório recente do Banco Mundial reafirma este ponto de vista, indicando que uma pensão de velhice “é provavelmente a melhor forma de auxílio ao combate à pobreza no seio dos idosos. Considerando a dificuldade de identificar quem é carenciado no seio dos idosos, o mérito principal do programa é que a sua universalidade evita a questão da segmentação” (Holzmann et al., 2005).

De facto, o único argumento a favor da selecção baseada nos índices de pobreza é que os programas para famílias que vivem em situação de pobreza requerem menos investimento – devido à fraca cobertura – reduzindo desta forma os impostos. Ademais, esta suposta vantagem surge devido aos programas menos sucedidos e de fraca qualidade, com alta proporção de pessoas elegíveis que são excluídas e impactos reduzidos. De facto, quando examinados sob perspectiva mais progressiva, o custo mais elevado da provisão universal não é necessariamente desvantajosa, uma vez que os sistemas serão mais eficazes. É por essa razão que países com uma tradição social democrática – tais como os países nórdicos – têm tendência a oferecer uma abordagem mais universal para a prestação de serviços sociais.

Uma outra desvantagem da selecção baseada na pobreza – que é raramente considerada – é que os sistemas têm orçamentos inferiores do que os sistemas universais e, conseqüentemente, geram necessariamente menos consumo. Ademais, o consumo é um factor impulsionador do crescimento económico, criando mercados para os empreendedores, de grande e pequena escala. Sistemas universais são, portanto, mais prováveis de gerar um maior estímulo económico criando um nível de exigência maior em relação aos programas que tentam seleccionar apenas pessoas que vivem em situação de pobreza.

Contudo, não é possível que os países ofereçam acesso universal a todos os sistemas de protecção social. O custo seria proibitivo e é notável que a maior parte dos países que prestam apoio universal o façam inicialmente para as pensões de velhice (ou para outras áreas da política social, tais como o ensino primário ou o sector de saúde). Entretanto, num prazo mais longo – à medida que as economias crescem – o aumento da cobertura num conjunto mais vasto de programas torna-se mais viável. De facto, este tem sido o processo seguido em muitos países desenvolvidos uma vez que criaram sistemas de protecção social mais abrangentes durante várias décadas. Mas, mesmo nesses países que têm um forte compromisso sobre o acesso universal aos serviços sociais, há sempre alguns sistemas residuais de pequena dimensão para as famílias com baixos rendimentos.

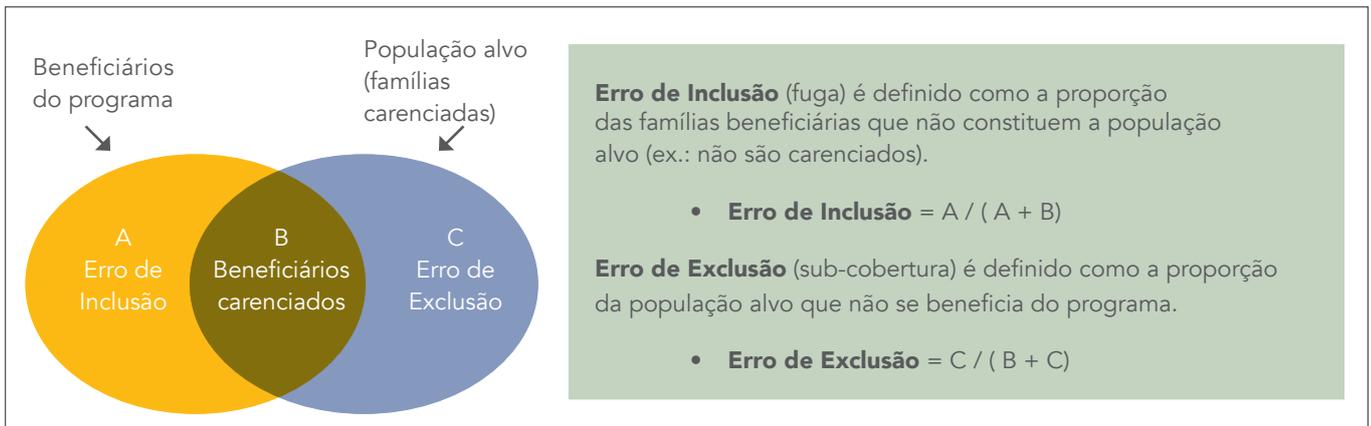
2.5 MEDIÇÃO DA PRECISÃO DOS MECANISMOS DE SELECÇÃO

Existem várias formas de medir a precisão dos mecanismos de selecção e a opção escolhida pode depender do que o analista pretende mostrar, por exemplo, se um determinado mecanismo é bom ou mau. E a opção de medição pode reflectir a preferência ideológica do analista.

A análise da precisão na segmentação está baseada em dois conceitos:

- Erros de Exclusão, o número de agregados familiares beneficiários que não pertencem à população alvo (erro de inclusão).
- Erros de Inclusão, o número de agregados familiares na população alvo que não se beneficiam do programa.

Figura 10: Erros de inclusão e de exclusão



Fonte: Adaptado de Hurrell (2009).

Erros de exclusão e de inclusão podem resultar da concepção dos mecanismos de selecção (vide próxima secção do módulo) e a sua implementação (vide a última secção do módulo).

Figura 11: Erros de inclusão e de exclusão que resultam da concepção dos processos de selecção

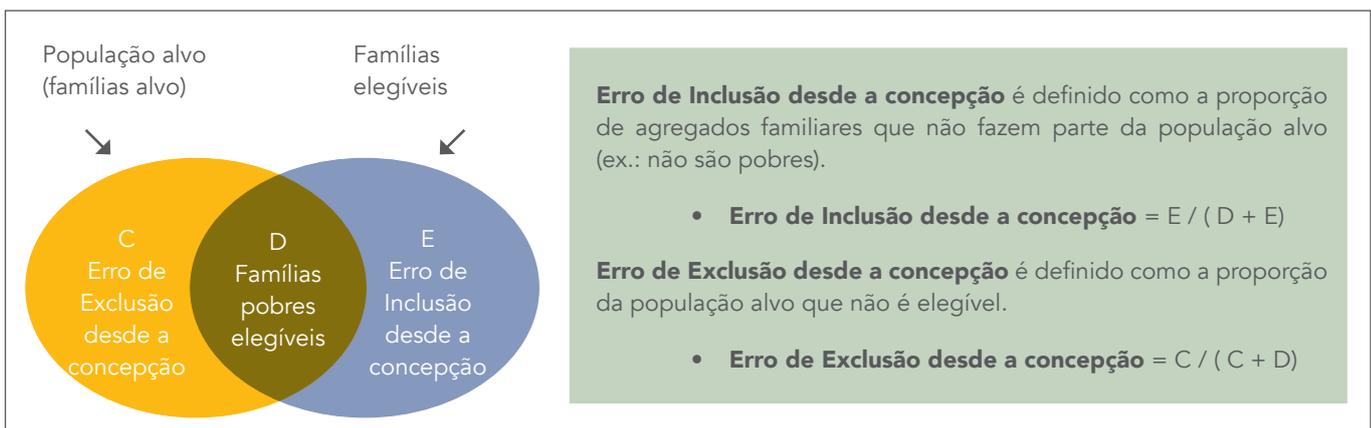
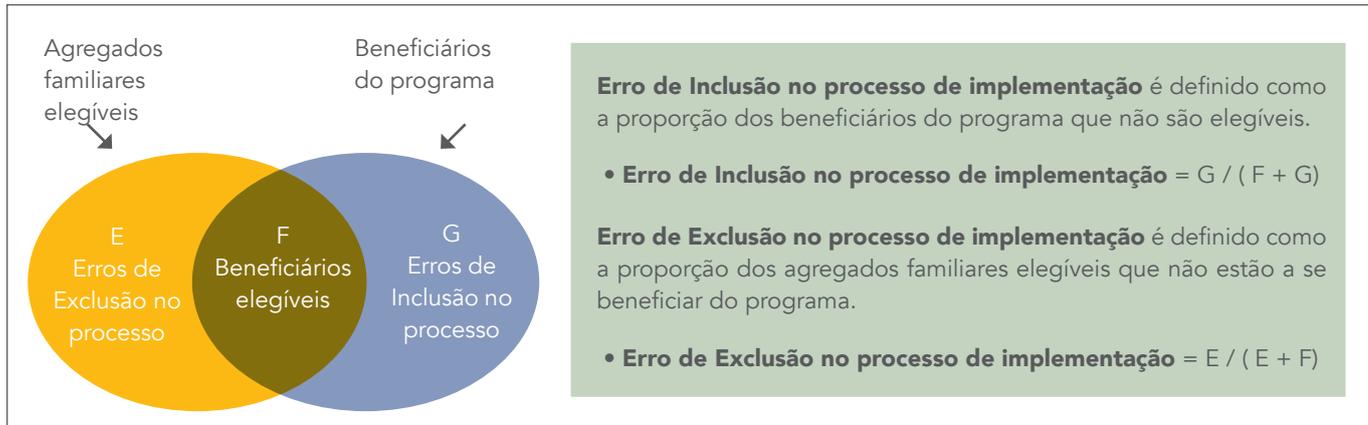


Figura 12: Erros de inclusão e de exclusão que resultam da implementação dos processos de selecção



Fonte: Adaptado de Hurrell (2009).

Grande parte do debate sobre a segmentação centra-se à volta da importância ideológica, política e prática que deve ser dada aos erros de exclusão e de inclusão. “O primeiro erro é a ‘inclusão’, uma ineficiência financeira causada por transferências para pessoas não carenciadas que não necessitam desta assistência. O segundo erro é a ‘exclusão’, um custo humanitário com consequências éticas, causadas por não conseguir identificar alguém que necessita de assistência ou por não conseguir prestar assistência.”

Conforme a observação de Brown et al. (2016), a diferença é importante quando se decide quanto deve ser investido num programa. “Os erros de inclusão são geralmente onerosos ao orçamento público, enquanto os erros de exclusão poupam o dinheiro público. Os governos e instituições financeiras internacionais preocupadas com o custo fiscal das políticas sociais têm dado mais ênfase sobre a necessidade de evitar erros de inclusão, como um meio de reduzir as despesas do governo, sem prejudicar pessoas carenciadas.” Cornia e Stewart propuseram, pelo contrário, a ponderação do erro de exclusão três vezes superior ao erro de inclusão, argumentando que os erros de exclusão (o dever moral de não excluir a ninguém) devem ter maior peso, quando o objectivo político é de minimizar a pobreza.

Os três tipos comuns de medição da precisão da segmentação são sugeridos abaixo, o que implica uma importância relativa aos erros de inclusão e de exclusão:

- **Precisão** – Esta é uma medida da proporção da população alvo que é incluída no programa como beneficiária. Os erros de inclusão e de exclusão são exactamente os mesmos.
- **Incidência** – Esta é uma medida da percentagem de todos os benefícios que chegam a 40% do grupo mais carenciado da população. É a medida usada por Coady Grosh e Hoddinot (2004) no seu manual sobre “segmentação”. Favorece pequenos sistemas direccionados às “pessoas carenciadas”, uma vez que visa minimizar os erros de inclusão.
- **Eficácia** – Esta é uma medida percentual de 40% do grupo mais carenciado (na categoria seleccionada) que é incluída. Esta medida favorece sistemas enormes, uma vez que visa minimizar os erros de exclusão.

Tabela 2: Representação simples dos erros de exclusão e de inclusão, numa população de 100 e cobertura de um sistema na ordem de 20%

| | ELEGÍVEL | NÃO-ELEGÍVEL | TOTAL |
|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------|
| Pessoas excluídas do sistema | 10 (Erro de exclusão = 50%) | 70 | 80 |
| Pessoas incluídas no sistema | 10 | 10 (Erro de inclusão = 50%) | 20 |
| Total | 20 | 80 | 100 |

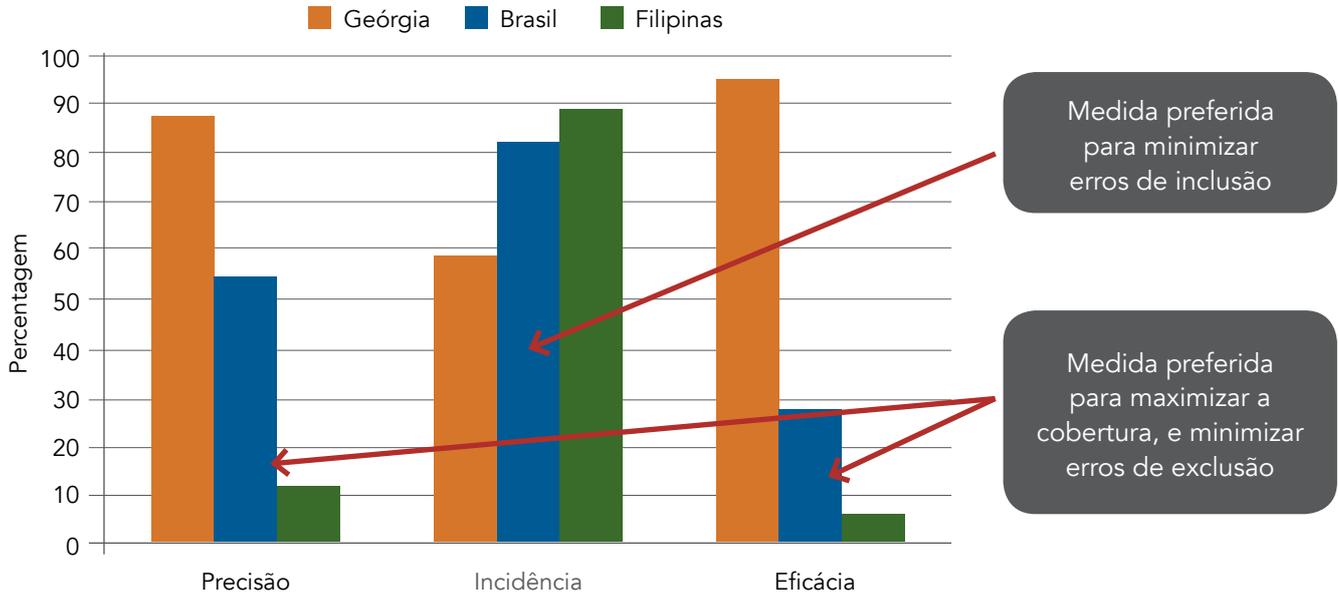
Fonte: Autores.

A Figura 13 usa três sistemas para ilustrar as medidas de precisão da “segmentação”. Os programas são:

- Pensão de velhice da Geórgia em 2007, que era universal e, na altura, alcançou 87% da população elegível (todas as mulheres com mais de 60 anos de idade e homens com mais de 65 anos).
- Programa Bolsa Família do Brasil em 2006, que foi “segmentado” em cerca de 20% das pessoas mais carenciadas entre os agregados familiares.
- O sistema PPPP das Filipinas que em 2009 foi “segmentado” em cerca de 7% da população.

A Figura 13 indica como diferentes sistemas são implementados em relação às diferentes medidas de “precisão da segmentação.” A pensão da Geórgia tem um bom desempenho em relação à precisão e eficácia, enquanto os sistemas do Brasil e das Filipinas têm melhor desempenho sobre a incidência. Isso indica como os progressistas iriam optar por medidas de precisão e de eficácia, uma vez que um programa mais universal terá sempre um melhor desempenho em relação às medidas. O Programa Bolsa Família e o PPPP das Filipinas têm um desempenho baixo porque têm menor cobertura e o PPPP tem particularmente ainda menor cobertura. Contudo, os neoliberais preferem a Incidência, uma vez que dá maior valor aos sistemas com fraca cobertura, e é particularmente favorável para sistemas bastante pequenos que visa uma pequena proporção da população, considerando que a maior parte estará entre 40% dos mais carenciados. Por esta razão, o PPPP das Filipinas tem um bom desempenho sobre uma medida de Incidência, embora, na realidade, poucas pessoas em situação de pobreza nas Filipinas tenham sido abrangidas pelo programa em 2009. Desde essa altura, houve uma expansão e actualmente abrange cerca de 20% da população.

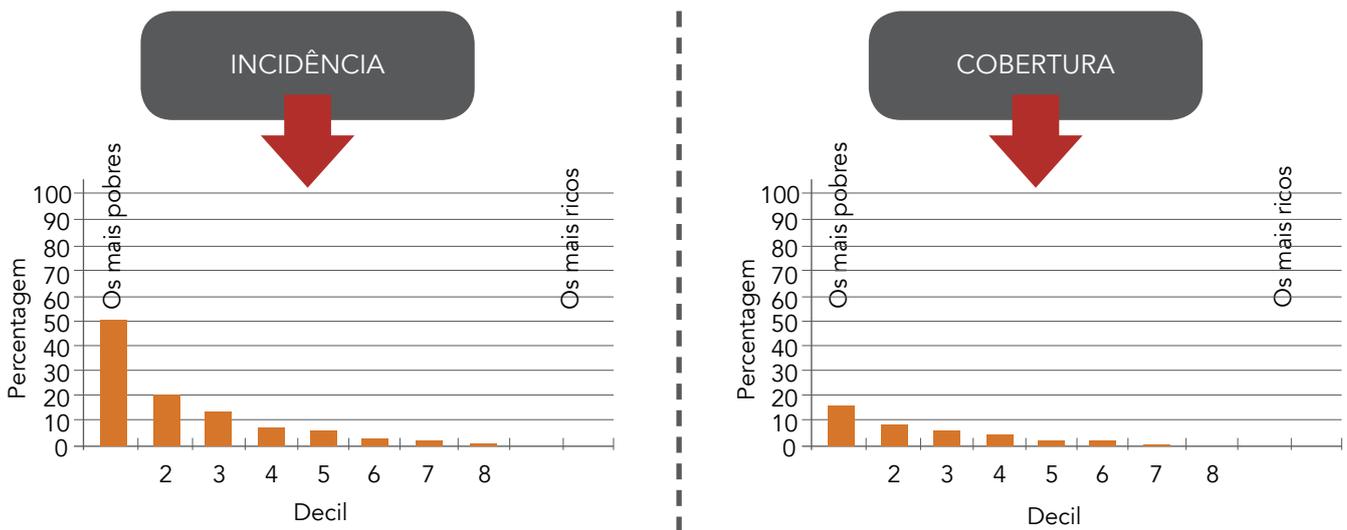
Figura 13: Medida de "precisão da segmentação" de sistemas de transferência sociais na Geórgia, Brasil e nas Filipinas



Fonte: Autores.

Os gráficos mostram que os decís das despesas acordadas, podem ser usadas para indicar a eficácia na selecção para programas direccionados à pobreza. Na Figura14, o gráfico à esquerda mostra a Incidência (isto é, a proporção de todos os beneficiários em cada decil) para o sistema PPPP das Filipinas. Contudo, o gráfico à direita mostra a cobertura de cada decil. Evidentemente, o PPPP tem melhor desempenho sob a Incidência, mas muito pior sob a cobertura (que é altamente influenciado pela cobertura geral do sistema que é baixa em cerca de 7%).

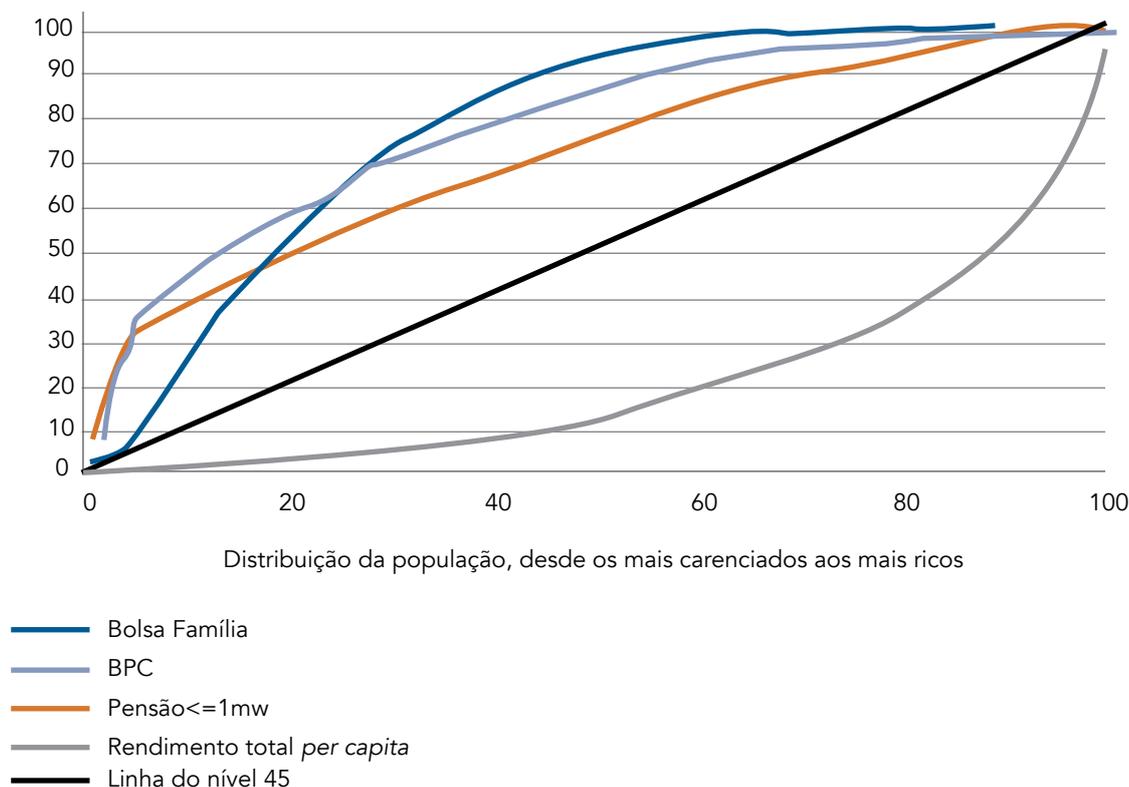
Figura 14: Gráficos que mostram a incidência da segmentação e a cobertura do sistema PPPP das Filipinas sobre os decís de consumo



Fonte: Autores.

Um outro meio de análise da incidência é apresentado na Figura 15, dando exemplos de vários sistemas brasileiros. Programas com curvas acima da linha diagonal preta são “mais favoráveis aos carenciados” na sua incidência. Um aspecto interessante neste gráfico é que mostra como é que as pensões salariais mínimas – que fazem parte de um sistema de pensões, que faz uma cobertura quase universal – são muito melhores na provisão de benefícios aos agregados familiares mais carenciados, quando comparado com o programa Bolsa Família direccionado às pessoas carenciadas.

Figura 15: Incidência na selecção em vários sistemas de protecção social brasileiros⁷



2.5.1 Causas da exclusão

Quando as decisões políticas são tomadas, existem três fontes de exclusão dos sistemas de protecção social:

- **Sub-cobertura** – Que geralmente é consequência do investimento insuficiente e está ligada à economia política da protecção social.
- **Concepção da segmentação** – Que será abordada na próxima sessão e está ligada a questões tais como o mecanismo escolhido para a selecção e se as quotas são usadas. A próxima sessão vai indicar vários mecanismos que usam segmentação da pobreza que podem ser descritos com mais precisão como o “racionamento”.
- **Implementação da segmentação** – Este é o processo real de selecção e geralmente é ignorado nos debates sobre selecção. Mas muitas pessoas podem ser excluídas dos sistemas nesta etapa do processo de selecção que será abordado na Secção 4.

7. Fonte: Soares et al. (2006).

2.6 PRINCIPAIS LIÇÕES

Esta sessão termina com as seguintes conclusões fundamentais:

- O processo de selecção inclui quatro etapas principais, e as decisões tomadas em cada etapa são fundamentais na determinação de quem está incluído e excluído dos sistemas de protecção social.
- A chamada segmentação categórica é uma opção política, e não um exemplo da concepção da segmentação; Pritchett (2005) do Banco Mundial afirma: "O bem-estar social é maximizado num equilíbrio político apenas quando todas as receitas são despendidas em transferências universais e quando nenhuma é despendida no que foi definido como grupo".
- Todos os países finalmente implementam um sistema de ciclo de vida de protecção social que, em última instância, é muito mais eficaz na garantia da inclusão dos membros mais vulneráveis da sociedade.
- A maior cobertura em programas contribui necessariamente para reduções na exclusão dos programas; "A segmentação de pessoas carenciadas" pode não ser necessariamente o melhor para as "pessoas carenciadas". Sen (1995) afirma: "Os benefícios que visam exclusivamente pessoas carenciadas geralmente acabam sendo benéficos para elas".
- As opções de como medir "o desempenho da segmentação" podem ser ideológicas, particularmente na opção entre a minimização dos erros de inclusão ou dos erros de exclusão.

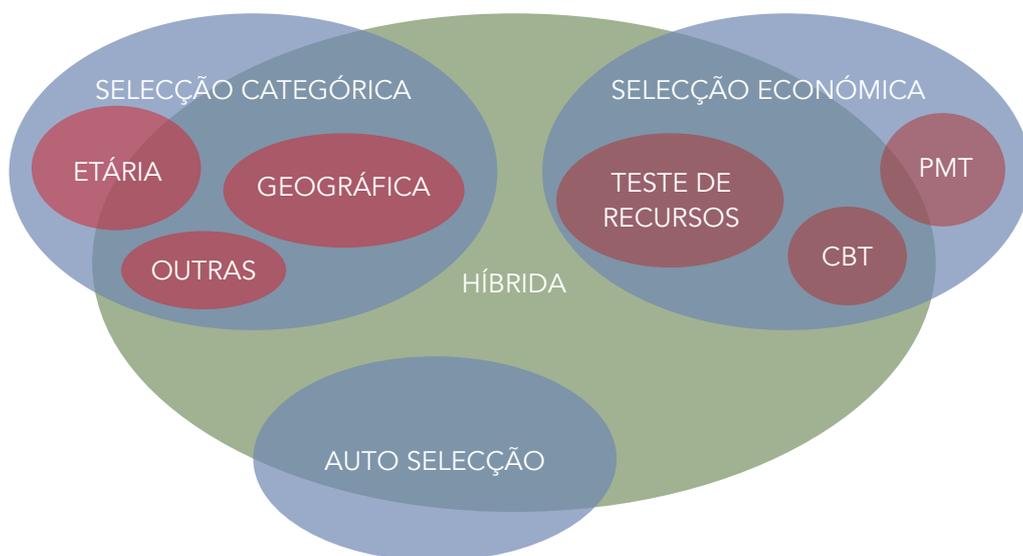
3

OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

Se os países decidirem não conceder acesso universal ao sistema, devem conceber um mecanismo que pode identificar pessoas elegíveis. Existem várias opções usadas pelos países para seleccionar os beneficiários quando a cobertura é limitada, algumas das quais são simples enquanto outras são muito mais complexas. Podem ser amplamente classificadas em três categorias (vide Figura 16):

- **Seleccção categórica** – Onde a elegibilidade é determinada com base nas características demográficas (ou de outra natureza) tais como a idade, deficiência, estrutura do agregado familiar, ou localização geográfica.
- **Seleccção económica** – Onde a elegibilidade é determinada com base no bem-estar económico do agregado familiar ou dos indivíduos.
- **Auto-seleccção** – Onde todas as pessoas ou agregados familiares estão livres de aceder ao programa mas os procedimentos administrativos ou a natureza da transferência são definidos de tal forma a desencorajar pessoas não carenciadas ou agregados familiares de participar.

Figura 16: Abordagens para seleccção nos programas de protecção social



Fonte: Autores.



O termo **selecção universal ou cobertura universal** pode ser utilizado com diferentes significados em relação às abordagens de selecção de programas de assistência social (Devereux, 2016):

- Numa forma mais restrita aplica-se a casos onde os benefícios sociais são prestados a todos os cidadãos de um determinado país, independentemente do seu estado económico, localização geográfica ou questões demográficas. Conforme Devereux afirma, “os únicos programas sociais que conseguem alcançar todas as pessoas carenciadas são genuinamente universais – tal como os programas de cuidados de saúde gratuitos para todas as pessoas, um subsídio de alimentação geral, ou um ‘subsídio básico de rendimento’ (BIG) para todos os cidadãos”. Exemplos de pedidos de subsídios básicos de rendimento são limitados em África para a experiência promovida pela Plataforma designada por BIG na Namíbia (vide Quadro 5).
- A cobertura universal é também geralmente usada para programas ‘categóricos’ que têm como alvo pessoas em idade elegível sem nenhuma forma de rendimento económico (ex.: uma pensão social é geralmente designada por universal se for atribuída a todas as pessoas com mais de 60 anos ao invés de ser um teste alternativo). Na última parte do módulo iremos usar a expressão “programas universais categóricos” para este grupo de programas.

Quadro 5: Experiência do Subsídio Universal de Rendimento na Namíbia

Em 2008, a Coligação de Subsídios de Rendimento Básico da Namíbia implementou o primeiro projecto-piloto de transferência universal de dinheiro no mundo, desembolsando N\$100 por mês (cerca de US\$14) para um período de 2 anos para todos os 930 residentes numa comunidade peri-urbana carenciada. Impactos positivos foram registados em vários resultados, incluindo a mobilização da comunidade, empoderamento das mulheres, estado nutricional das crianças, (auto)emprego, crescimento económico local, presença na escola, acesso aos serviços de saúde – mesmo os índices de criminalidade reduziram. Não obstante esta evidência de sucesso e estimativas de que a plataforma BIG é acessível – ‘o programa designado BIG de âmbito nacional, universal orçado em N\$ 200 por pessoa e por mês terá uma contribuição de cerca de 2-3% do PIB por ano... equivalente a 5-6% do orçamento nacional’ – ainda não foi implementado de forma abrangente pelo governo da Namíbia.

Fonte: Devereux (2016).

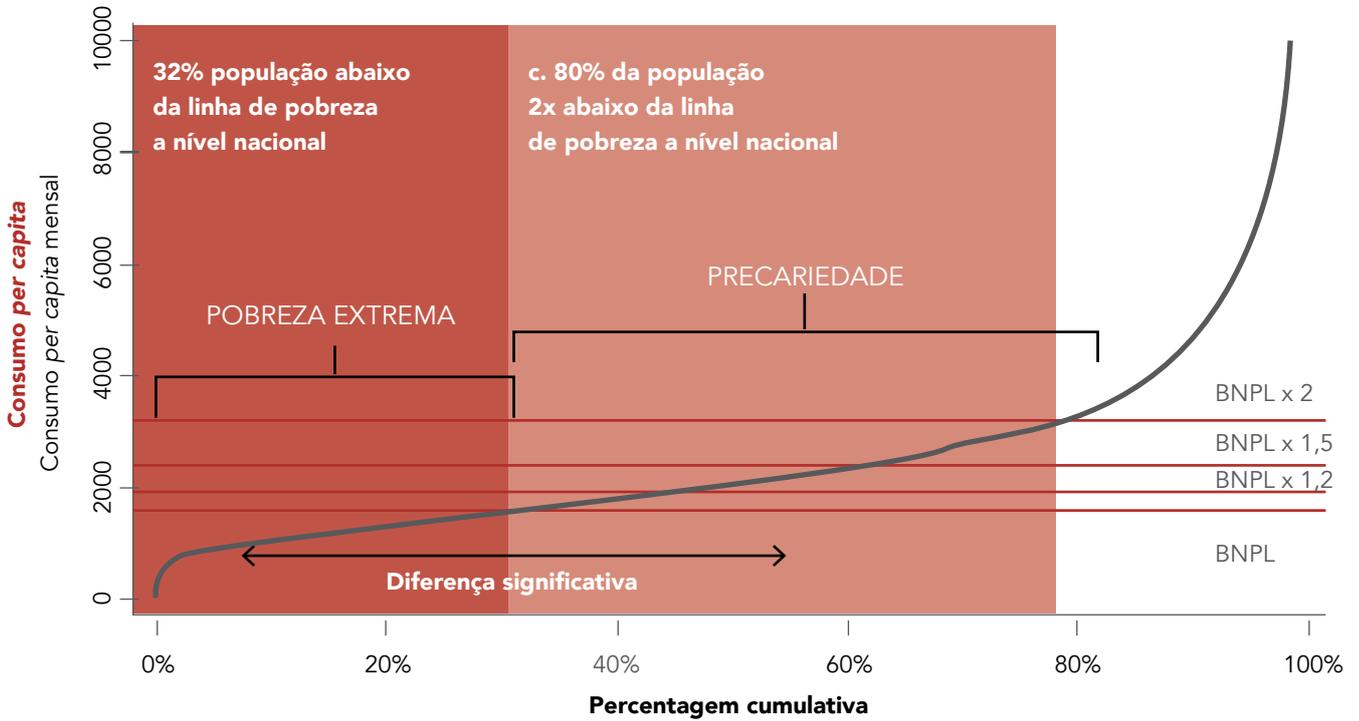
3.1 OS DESAFIOS DA SELECÇÃO ECONÓMICA (OU SEJA, SEGMENTAÇÃO DA POBREZA) EM ÁFRICA

Há vários desafios que devem ser tomados em conta na concepção de mecanismos de selecção baseados no estado económico.

- **Há uma pequena diferença no bem-estar entre a maioria da população num determinado país. Portanto, é difícil diferenciá-los.**

A Figura 18 mostra o consumo *per capita* dos agregados familiares no Bangladesh, desde os mais carenciados até aos mais ricos. Indica que a curva é relativamente plana entre a maioria da população, de modo que há pouca diferença entre elas em termos de consumo *per capita*. Há também uma diferença significativa entre a linha de pobreza extrema que será abordada posteriormente e de forma detalhada. Finalmente, cerca de 80% da população vive com menos de US\$ 2 PPP por dia no Bangladesh; essa é uma linha de pobreza mais razoável – US\$ 1,25 é demasiado extremo – e significa que pelo menos 80% da população do Bangladesh deve ser considerado como estando a viver em situação de pobreza – e em precariedade ou insegurança e portanto necessitando de protecção social. A população é altamente susceptível a choques que irão forçá-la a uma situação de pobreza extrema ou uma queda significativa dos níveis de vida.

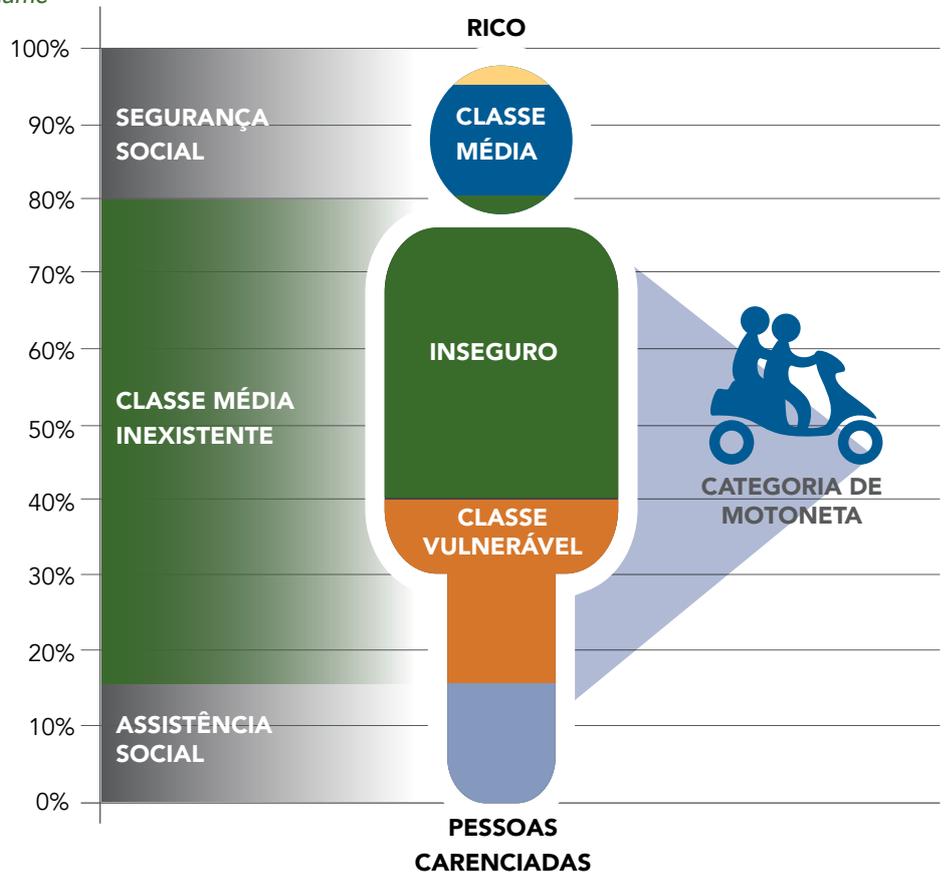
Figura 17: Distribuição da população por consumo per capita em Bangladesh e taxas de pobreza



Fonte: Autores.

Figura 18: Classes económicas no Vietname

Uma outra forma de analisar este aspecto é através do tipo de gráfico na Figura 18. Divide a população do Vietname – que é um país de rendimento médio – em classes económicas. Além disso, cerca de 80% da população vive com menos de US\$ 4,50 por dia, o que significa que ainda são inseguros e iriam beneficiar do acesso à protecção social. Ademais, o sistema de protecção social na Indonésia apoia principalmente pessoas em melhores condições – através do seguro social – e os que vivem em situação de pobreza extrema, através dos sistemas de Assistência às Pessoas Carenciadas (assistência social).



Fonte: Autores.

Como resultado da distribuição fixa do rendimento, uma grande proporção da população nos países em desenvolvimento deve ser incluída nos sistemas de protecção social. Alguns analistas influentes – tais como Lant Pritchett – argumentam que uma linha de pobreza mais razoável nos países em desenvolvimento deve ser de US\$ 10 PPP. Mas, nos países desenvolvidos, se as pessoas tivessem o rendimento da maior parte da população nos países em desenvolvimento, seriam consideradas como estando a viver em situação de pobreza e iriam receber protecção em termos de benefícios sociais, o que seria muito importante no apoio ao bem-estar das suas famílias.

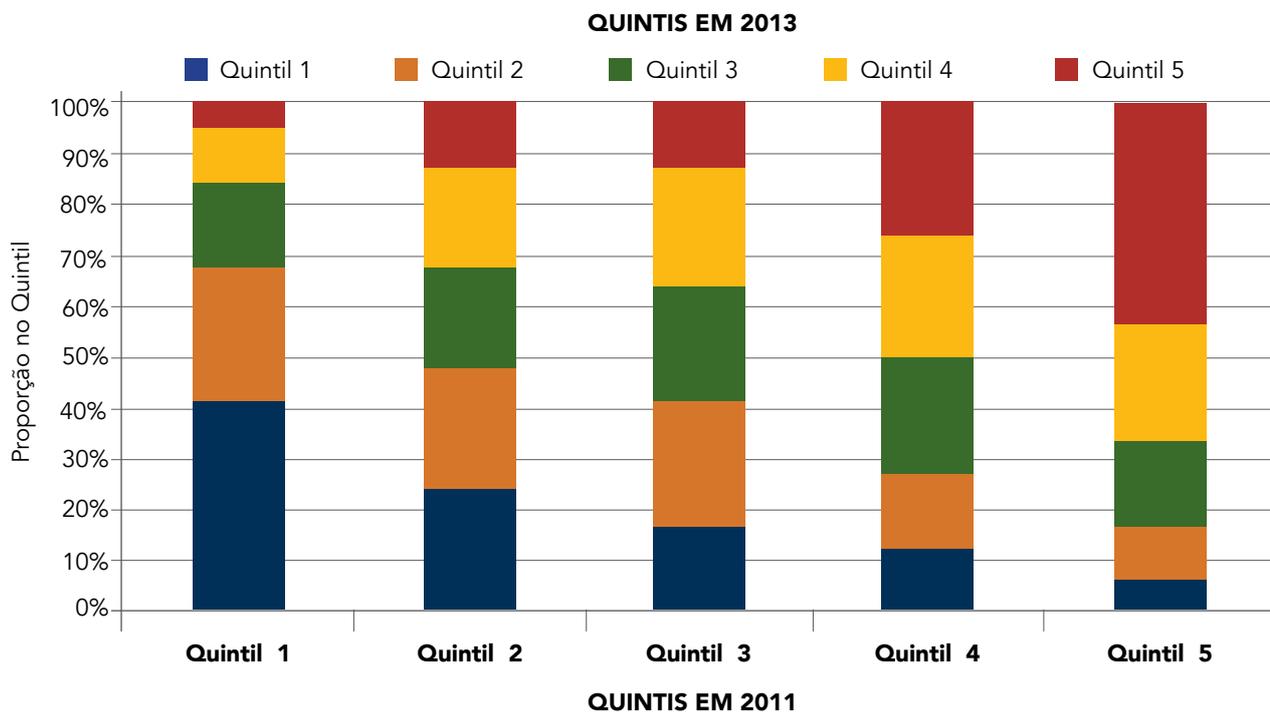
Além disso, por causa de pequenas diferenças no bem-estar entre a maior parte dos agregados familiares em relação à distribuição, é extremamente complexo conceber abordagens que podem determinar de uma forma transparente e fiável quem deve beneficiar da assistência social e quem não deve, com base na sua situação económica.

- **A pobreza não é estática, mas altamente dinâmica.**

Quando concebemos mecanismos de selecção, é importante não confundir os índices de pobreza com o número de pessoas em situação de pobreza. Os índices de pobreza proporcionam uma imagem estática a tempo e não tomam em conta que há sempre uma diferença significativa nas linhas de pobreza, com as pessoas a circular dentro e fora da pobreza.

Os rendimentos individuais dos agregados familiares são dinâmicos, e aumentam e baixam à medida que as pessoas entram em choques – tais como doenças, deficiências ou desemprego – ou respondem às oportunidades. A Figura 20 mostra como é que o bem-estar do agregado familiar mudou entre 2011 e 2013 na Geórgia. Isso indica o nível de despesas onde os agregados familiares que estavam localizados em 2011 e para onde haviam se deslocado até 2013. Cerca de 60% das pessoas que faziam parte dos grupos mais carenciados em 2011 havia passado para o grupo de pessoas mais abastadas até 2013, com o mesmo número de pessoas que fazem parte do grupo dos mais pobres.

Figura 19: Movimento entre o nível de despesas entre 2011 e 2013 na Geórgia



Fonte: Autores.

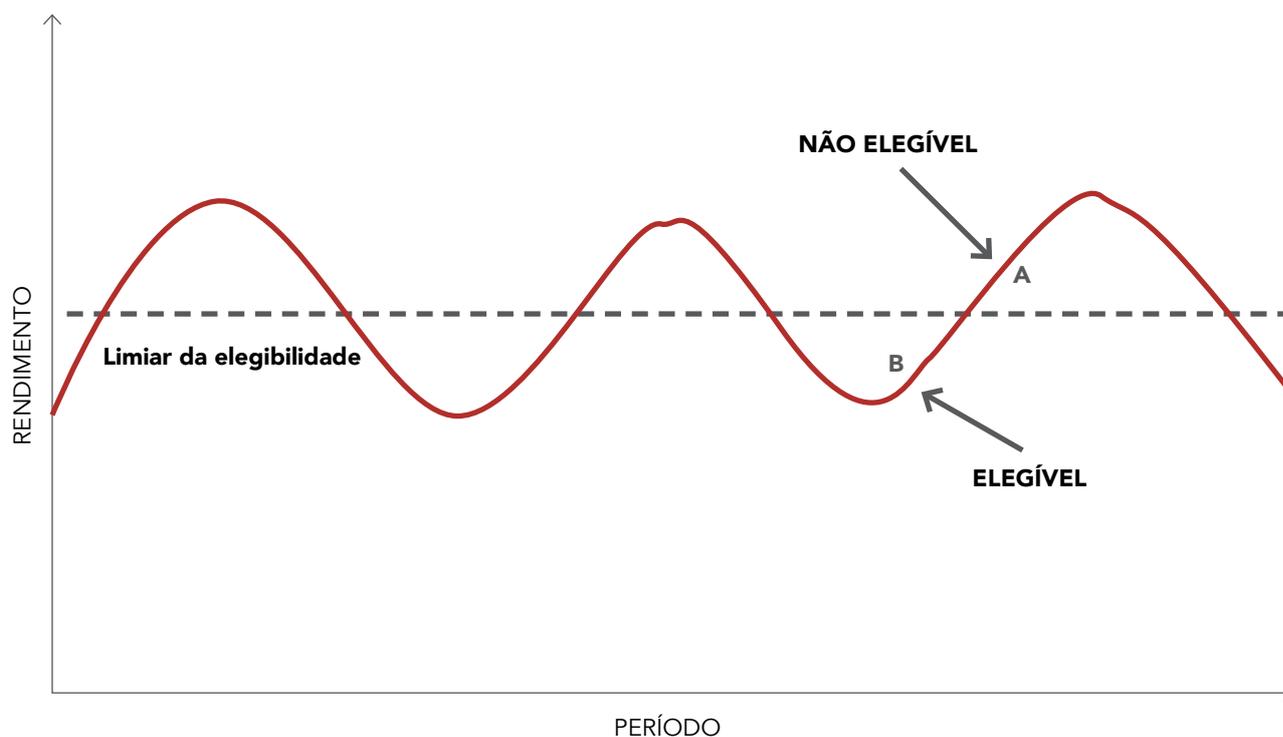
OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

Um motivo para o movimento extensivo dentro e fora da pobreza – que seria ainda superior se fossem realizados inquéritos mais frequentes – é que a diferença no consumo entre a maior parte dos agregados familiares não era enorme, conforme discutido anteriormente. Além disso, o movimento dos agregados familiares entre o quintil médio três é relativamente enorme.

Portanto, no acto de elaboração da política de protecção social, é importante conceptualizar a pobreza em termos mais dinâmicos, o que implica que uma proporção superior da população deve ser considerada como estando e viver em situação de pobreza ou como sendo vulnerável à pobreza em relação ao número definido no índice de pobreza. Uma proporção elevada da população que está acima da linha da pobreza poderia, a qualquer momento, recair na categoria de pobreza. Portanto, faz sentido conceber sistemas que não só protegem as pessoas quando estão em situação de pobreza mas deve-se, igualmente, criar sistemas que evitam que as pessoas estejam em situação de pobreza, tais como sistemas inclusivos do ciclo de vida que prestam apoio às pessoas de forma faseada nas suas vidas, quando são consideradas as mais vulneráveis.

A dinâmica do rendimento, no entanto, tem implicações para a “segmentação da pobreza,” com os rendimentos dos agregados familiares a variar de forma significativa mesmo durante períodos de tempo relativamente curtos. A Figura 20 ilustra como, quando a dinâmica do rendimento é tomada em conta, um agregado familiar ou indivíduo podem ser avaliados numa determinada altura e serem considerados elegíveis mas, se forem avaliados num outro momento, podem ser considerados inelegíveis. Portanto, a “segmentação da pobreza” tenta “atacar” um movimento ao invés de uma meta estática que aumenta de forma significativa a sua complexidade.

Figura 20: “Segmentação da pobreza” no contexto da dinâmica do rendimento



Fonte: Autores.

Quadro 6: Analogia para o processo de selecção nos países em desenvolvimento

No contexto da dinâmica do rendimento e das limitações dos mecanismos de segmentação da pobreza, é razoável considerar os actuais mecanismos de selecção baseados na identificação da pobreza como sendo equivalentes a uma das primeiras câmaras desenvolvidas há dois séculos (conforme ilustra-se na Figura 21). A imagem que a câmara – no acto de realização da segmentação da pobreza – está a tentar captar não é uma paisagem estática, mas mais parecida a jogo de futebol em pleno movimento. O que é necessário é a alta definição da câmara de vídeo, mas os instrumentos de “segmentação” usados nos países em desenvolvimento estão longe de ser alcançados. Portanto, a questão pode ser colocada da seguinte forma: se, há duzentos anos atrás, as câmaras eram usadas num campo de futebol e com elas tirava-se 3-4 fotos, poderiam ser entregues a uma pessoa para elaborar um relatório completo sobre futebol?

Figura 21: Ponto de vista de Niépce a partir da janela em Le Gras (1826), a fotografia mais antiga e que ainda existe de uma cena da natureza tirada através de uma câmara obscura.



Fonte: Autores.

3.2 METODOLOGIAS PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS QUE VIVEM EM SITUAÇÃO DE POBREZA

No contexto da distribuição do rendimento fixo e dinâmico descrito acima, a identificação de “pessoas carenciadas” (ou “ultra-carenciados” à medida que alguns países envidam esforços para o efeito) requer metodologias complexas e, portanto, para que isso seja feito devidamente, deve haver uma capacidade administrativa superior e recursos. A segmentação da pobreza é particularmente difícil de ser realizada nos países em desenvolvimento, com algumas pessoas no sector formal. É difícil medir com precisão os rendimentos das pessoas que trabalham em economias de subsistência ou informais. E, conforme foi explicado anteriormente, a dinâmica do rendimento torna isso ainda mais difícil.

Esta secção irá analisar a variedade de metodologias populares de “segmentação da pobreza”.

3.2.1 Teste de recursos

Nos países desenvolvidos, é comum usar o teste de recursos para identificar pessoas com baixos rendimentos, uma vez que a maior parte das pessoas deve apresentar os seus rendimentos quando paga os seus impostos.

O teste de recursos é raramente usado nos países em desenvolvimento, embora haja excepções. O programa da África do Sul e o programa Bolsa Família, do Brasil, usam um teste de recursos “não verificado”, com pessoas a declarar os seus rendimentos, sem que o governo tome medidas para verificar se as declarações são correctas (embora na África do Sul, as verificações sejam feitas em relação aos registos das taxas de rendimento, o que afecta uma pequena proporção de candidatos). Na África do Sul, contudo, o limiar da elegibilidade do rendimento é elevado e entre 70% e 80% da população alvo – tal como idosos e crianças – são elegíveis. No Brasil, o limiar da elegibilidade do rendimento é relativamente baixo e as quotas são definidas ao nível municipal (este ponto é abordado posteriormente).

3.2.2 Teste de recursos alternativos

Nos últimos anos, a metodologia do teste de recursos alternativos (PMT) tornou-se um mecanismo de segmentação particularmente popular, e é fortemente promovido pelo Banco Mundial, entre outras instituições. A metodologia de PMT usa inquéritos nacionais sobre os agregados familiares para identificar “aproximações” realizadas pelos agregados familiares – geralmente com base nas

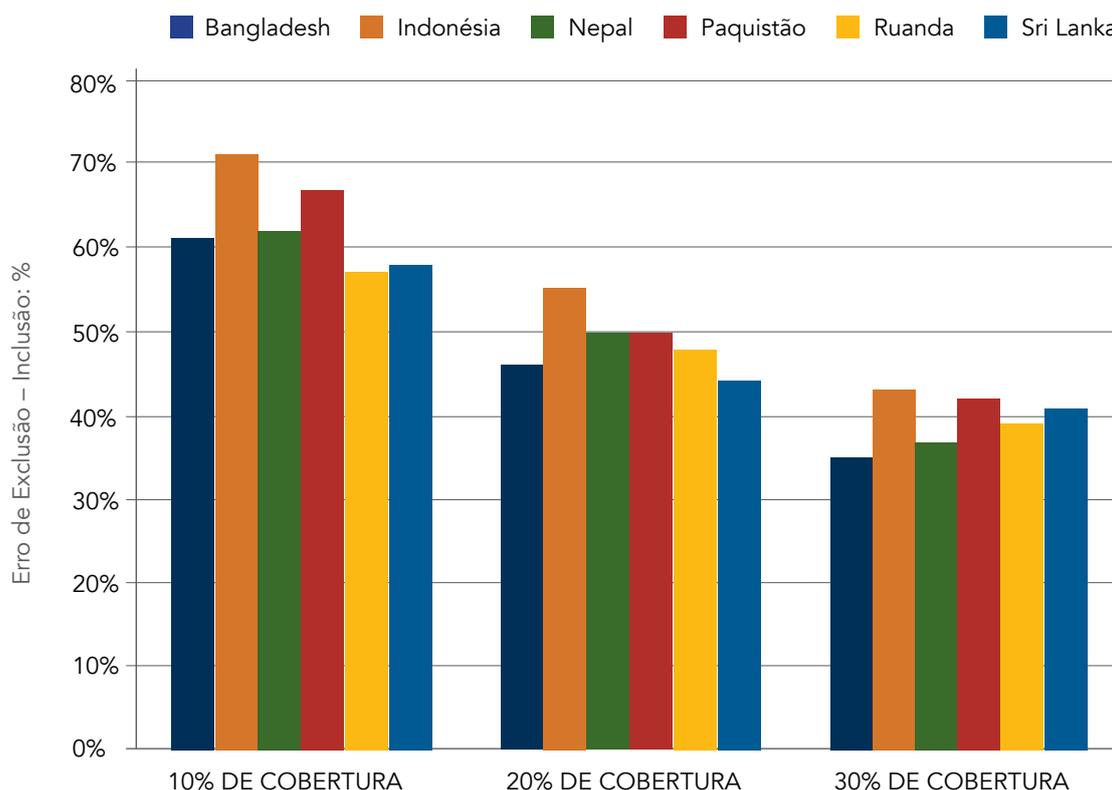
OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

suas características demográficas, capital humano, tipo de habitação, bens duráveis e activos produtivos – que têm alguma correlação com o consumo dos agregados familiares. Um conjunto de aproximações com as melhores correlações – e que podem ser facilmente medidos e observados – são seleccionadas e os agregados familiares são inquiridos a fim de avaliá-los em relação a essas aproximações. Uma pontuação é gerada para cada agregado familiar que é considerado como estimativa do seu próprio consumo, a sua aproximação ao rendimento dos agregados familiares.

Evidências indicam que devido à distribuição do rendimento nos países em desenvolvimento, particularmente na África Subsaariana o PMT pode ser um mecanismo de selecção relativamente arbitrário (Kidd e Wylde, 2011; Brown et al., 2016). Este é o resultado da combinação de dois factores: imprecisões metodológicas e limitações de informação/dados (Brown et al, 2016).

Uma desvantagem significativa do teste de recursos alternativos é que possui um grande erro de concepção incorporado. Enquanto a “segmentação perfeita” iria exigir um valor “R-squared” de 1, é comum para o valor “R-squared” no teste de recursos alternativos entre 0,4 e 0,6. Enquanto, em termos de estatística, isso pode ser considerado como sendo relativamente bom, para um mecanismo de “segmentação” que visa identificar com precisão os beneficiários, é altamente problemático. Portanto, conforme indica a Figura 22, mesmo antes dos agregados familiares serem inquiridos (o que origina erros adicionais devido às imprecisões na medição), uma grande proporção de beneficiários previstos é excluída: quando seleccionados num grupo de 10% da população, estes erros de concessão de exclusão são entre 50% e 70% enquanto, quando a cobertura é de 20% da população, encontram-se em cerca de 40-55%.

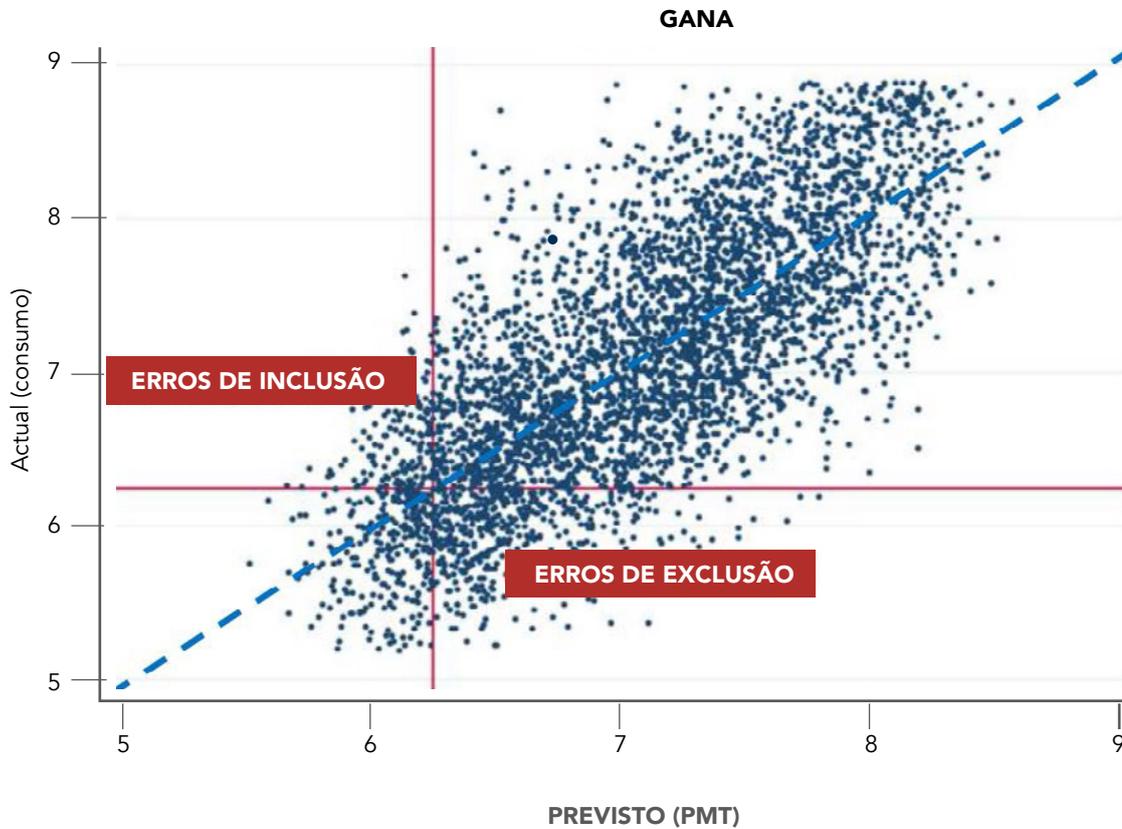
Figura 22: Exclusão teórica e erros de inclusão para o teste de recursos alternativos em relação a várias taxas de cobertura



Fonte: Autores.

A Figura 23 define um gráfico de dispersão no qual cada agregado familiar nos inquéritos nacionais sobre os agregados familiares em vários países africanos é mapeado de acordo com a sua classificação do rendimento previsto pelo PMT e as despesas reais conforme as constatações do inquérito sobre os agregados familiares. Se o PMT fosse preciso, todos os agregados familiares seriam colocados na linha azul a partir do canto inferior para o canto superior direito. Na realidade, há uma dispersão significativa de agregados familiares no gráfico. Os agregados familiares acima da linha vermelha têm o seu consumo relativo sobrestimado, enquanto é subestimado para os que estão abaixo da linha vermelha.

Figura 23: O gráfico de dispersão indica o consumo e a estimativa do consumo – através da pontuação do teste de recursos alternativos – dos agregados familiares no Gana?



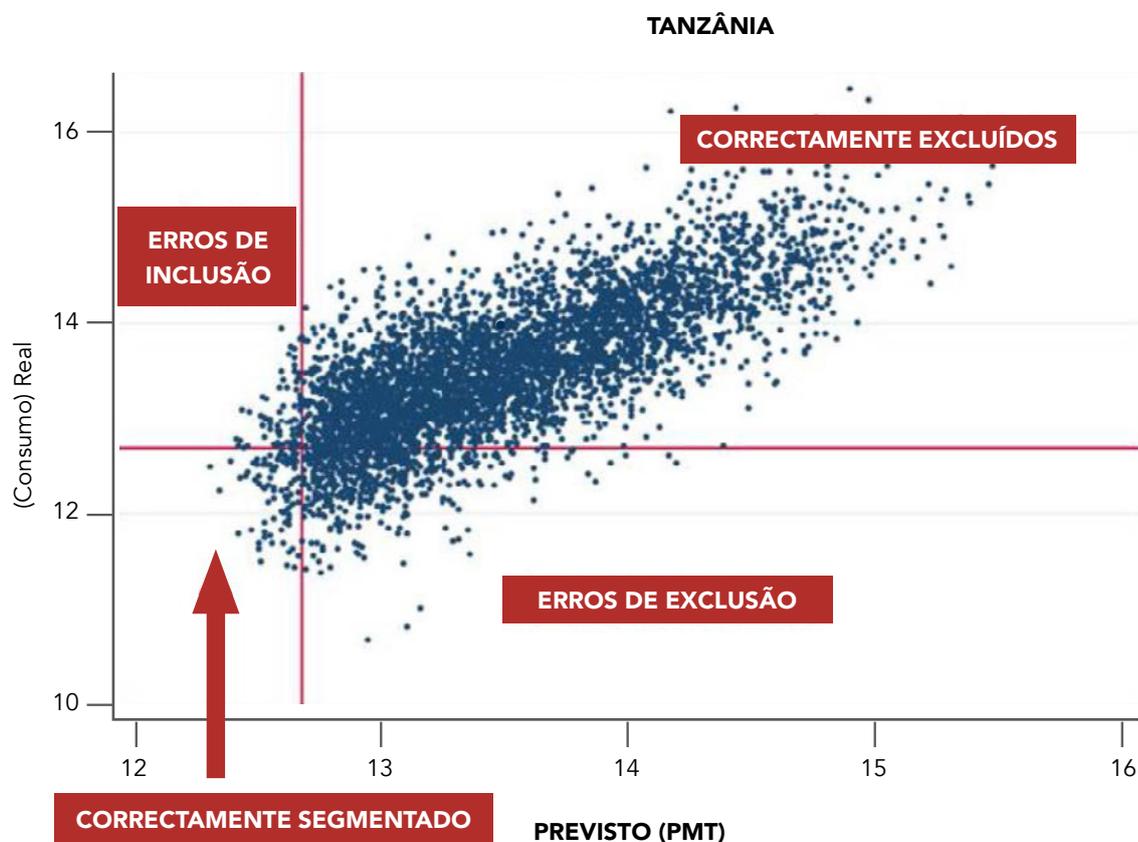
Fonte: Autores.

Brown et al. (2016) analisa o efeito da segmentação do PMT (designado pelos autores por “segmentação econométrica”) em 9 países africanos (Burkina-Faso, Etiópia, Gana, Malawi, Mali, Níger, Nigéria, Tanzânia e Uganda). Tomando a Tanzânia como exemplo na Figura 24, pode-se observar que quando a cobertura é definida em 20% os únicos agregados familiares que seriam seleccionados de forma precisa pelo PMT são os que estão na parte inferior do quadrante esquerdo, enquanto os que estão na parte inferior do quadrante direito seriam os agregados familiares nos 20% da população excluída, uma vez que o PMT sobrestima o seu consumo.

9. Adaptado de Brown et al. (2016).

OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

Figura 24: Mapeamento do gráfico de dispersão real e as despesas previstas dos agregados familiares na Tanzânia, e a precisão da segmentação com 20% de cobertura¹⁰



Fonte: Autores.

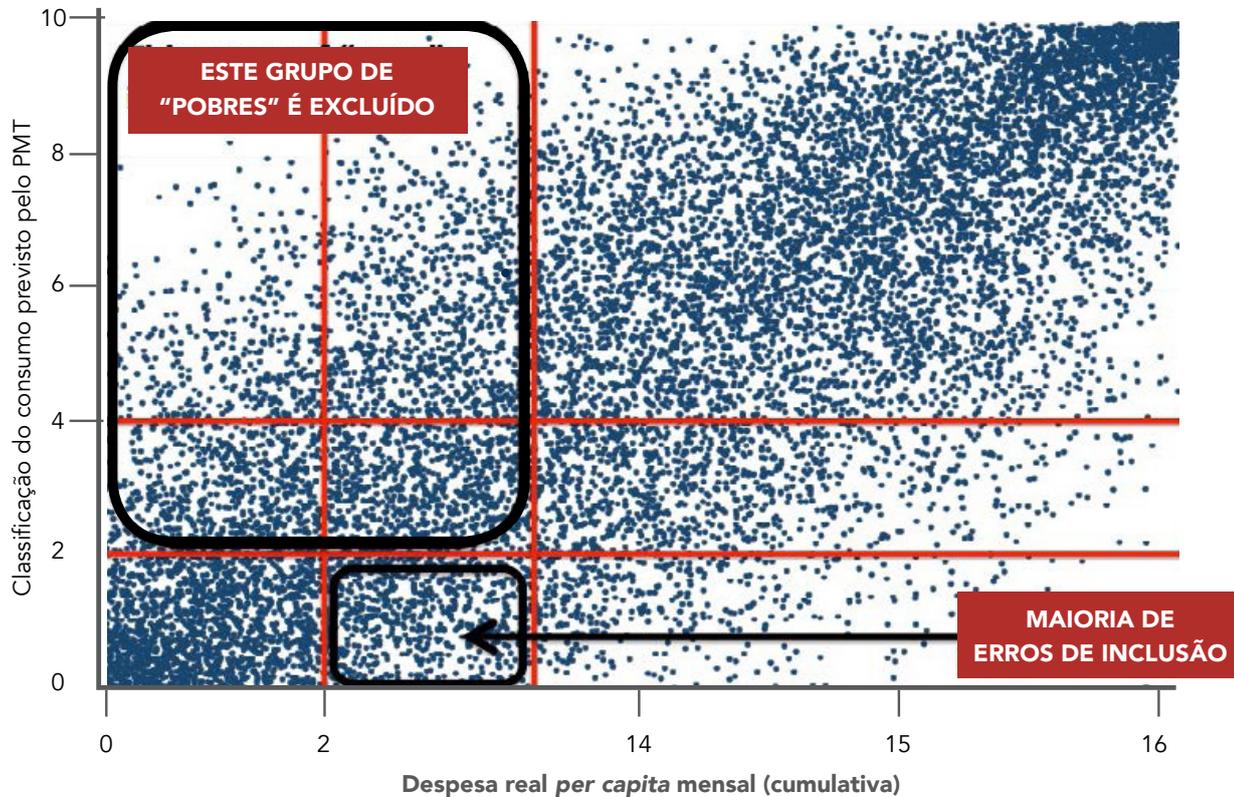
O estudo conclui que enquanto o PMT contribui para a redução dos erros de inclusão, isso ocorre à custa dos erros de exclusão bastante altos. Nas 9 circunscrições para uma taxa de pobreza de 20%, o método de PMT definiu pela metade a taxa dos erros de inclusão que seriam obtidos com um pagamento uniforme (universal) das transferências. Contudo, "o erro de exclusão médio é considerável, com 81% de 20% das pessoas mais carenciadas em termos de consumo com base no inquérito identificado incorrectamente como não sendo carenciados pelo método do PMT".

O estudo constata, igualmente, que ambos os erros de inclusão e de exclusão são mais baixos quando adoptam uma linha de pobreza mais elevada, o que contribui para a conclusão de que "a constatação de que os erros têm tendência de ser superiores usando a linha de pobreza mais baixa sugere novamente que a segmentação econométrica pode ter dificuldade na definição de pessoas muito carenciadas". Uma constatação mais encorajadora é de que os "agregados familiares que são incorrectamente incluídos não parecem estar entre os agregados familiares mais ricos, ou seja, muitos desses agregados familiares têm valores de consumos reais que são relativamente próximos da linha da pobreza".

De facto, é provavelmente adequado considerar o PMT como um "acionamento" e não um mecanismo de "segmentação". A Figura 25 indica como é que a maioria das pessoas excluídas pelo PMT – quando a cobertura é de 20% – faz parte dos 40% mais carenciados da população. Ademais, pela mesma medida, a vasta maioria dos que fazem parte dos 40% do grupo mais carenciado da população são excluídos. Portanto, quando a cobertura é baixa, o PMT têm a tendência de seleccionar relativamente de forma eficaz um pequeno grupo dos 40% mais carenciados da população de um grupo muito maior dos agregados familiares que são uniformemente dignos.

10. Fonte: VHLSS 2012 foi usado para gerar esses resultados e a análise foi realizada por Tareq Abu-el-Haj.

Figura 25: O gráfico de dispersão mostra a eficácia da metodologia do PMT na selecção dos beneficiários no seio do grupo de 40% das pessoas mais carenciadas da população em Bangladesh¹¹



Fonte: Autores.

A arbitrariedade da metodologia de selecção do PMT explica as razões porque é geralmente referido pelos membros da comunidade como uma lotaria (Kidd e Wylde, 2011). “Pode-se entender porque muitos deles aceitaram ou rejeitaram, poderiam sentir-se tentados a acreditar que a segmentação econométrica é algo que se assemelha a uma lotaria feita de forma aleatória, ou talvez mesmo uma intervenção divina”(Brown et al., 2016). A transparência também constitui uma preocupação. “Às vezes a pontuação varia e os pesos são deliberadamente mantidos em segredo por razões de incentivo. Noutros casos, o método e a fórmula são demasiado complicados, ou muito mal explicados, para o consumo público. De qualquer modo, os observadores no terreno, nem sempre percebem porquê algumas pessoas são seleccionadas e algumas não são com base nesses métodos de segmentação” (Brown et al., 2016).

Existem várias razões para imprecisões nos PMTs, com o R-squared – conforme explicado anteriormente – não é particularmente elevado para uma metodologia que toma decisões incrivelmente importantes sobre o futuro bem-estar dos agregados familiares proporcionando-lhes – ou negando-lhes transferências. O fraco R-squared tem várias explicações incluindo o facto de que não toma em conta a idade dos activos e, geralmente, o número de activos (tal como o número de cabeças de gado). Pode, igualmente, ter tendências intrínsecas contra pessoas da idade média e idosos, conforme explicado no quadro abaixo.

11. Fonte: o VHLSS 2012 foi usado para gerar esses resultados e a análise foi realizada por Tareq Abu-el-Haj.

Quadro 7: Potenciais preconceitos nos PMTs

Os testes de recursos alternativos também incorporam uma tendência intrínseca contra os idosos, devido à natureza da metodologia que deve ser tomada em conta durante o processo detalhado de concepção. Comparados com famílias mais jovens, os idosos têm tendência de possuir activos em que o teste de recursos alternativos correlaciona-se com a riqueza, mesmo quando estão depreciados em termos de valor e reflectem o rendimento do passado e não actual (ou, no caso da educação, já não têm nenhum valor no mercado do trabalho).

Consequentemente, os idosos têm maior probabilidade de ter os seus rendimentos sobrestimados pelo teste de recursos alternativos, aumentando os seus riscos de exclusão dos sistemas (Kidd e Wylde, 2011).¹²

De igual modo, o teste de recursos alternativos pode introduzir preconceitos contra determinados grupos ou regiões: por exemplo, se a pecuária for considerada como um indicador do bem-estar, isso irá aumentar a probabilidade de exclusão no seio das pessoas que se decidam à pastorícia.

Fonte: Autores.

Em relação às questões de medição, os PMTs na sua forma tradicional são estimados usando informação sobre as despesas de consumo que é recolhida através de inquéritos nacionais sobre os agregados familiares. Entretanto, a precisão das fórmulas do PMT dependem da qualidade dos dados das despesas sobre o consumo. Infelizmente os desafios relacionados com a fiabilidade dos agregados de consumo são comuns em África, também devido à complexidade da medição, particularmente para os agregados familiares carenciados. Ademais, inquéritos de agregados familiares representativos a nível nacional são recolhidos apenas periodicamente (com um espaço de 5 a 10 anos em alguns países). Isso cria uma lacuna significativa entre o momento em que as fórmulas do PMT são estimadas e quando são implementadas, e isso reduz o desempenho do PMT. Finalmente, pode-se questionar que o bem-estar é medido apenas em termos monetários, sem tomar em conta outras dimensões da privação. Por estas razões, alguns países (Zâmbia, por exemplo) desenvolveram PMTs que são directamente estimados com base no índice multidimensional da pobreza ao invés de confiar nos dados sobre o consumo.

Quadro 8: Estudo de Caso – Segmentação no Programa de Assistência às Famílias de Fiji (FAP)

Deve-se assumir que um PMT irá contribuir para uma melhoria nos resultados da selecção, quando comparados com as outras metodologias. O Programa de Assistência às Famílias de Fiji (FAP) é um exemplo de como um teste de recursos alternativos mal concebido pode ter impacto sobre pessoas e famílias vulneráveis.¹³ O Banco Mundial (2011) constatou que o FAP (que se tornou conhecido posteriormente como o Subsídio para Pessoas Carenciadas), que usou uma forma de teste de recursos, tinha uma segmentação muito boa – ou, ao invés disso, o racionamento – desempenho: de facto, foi provavelmente um dos melhores sistemas do mundo. Entretanto, um teste de recursos alternativos foi introduzido para segmentar novamente os beneficiários de FAP e transferi-los para um novo Subsídio para Pessoas Carenciadas, com o resultado de cerca de 75% dos beneficiários de FAP – muitos dos quais eram idosos, deficientes, doentes crónicos ou pais solteiros – foram identificados como não sendo mais elegíveis ao sistema (não obstante a evidência do inquérito sobre os agregados familiares e a pesquisa qualitativa de que a vasta maioria tinha sido correctamente seleccionada).¹⁴ De facto, numa ilha localizada numa zona recôndita, dos 72 beneficiários, 71 foram considerados como sendo inelegíveis pelo teste de recursos alternativos, provavelmente devido ao facto dos beneficiários terem tomado conta da sua habitação ao longo das suas vidas. Os funcionários ligados à Assistência Social – que são responsáveis pela administração da re-segmentação – usaram o seu juízo e senso comum para corrigir os erros mais óbvios da selecção do teste de recursos alternativos, embora tenha aumentado de forma considerável o seu volume de trabalho (e, teve impacto sobre a eficácia do sistema). Na Costa Rica, México e Peru, os enumeradores usaram igualmente o seu juízo – incluindo a informação incluída nos rendimentos – para corrigir erros no teste de recursos alternativos.¹⁵

Fonte: Autores.

12. Hannigan (2010) constatou que o teste de recursos alternativos na Indonésia criou preconceitos semelhantes contra as famílias de idade média que tinham acumulado mais activos do que as famílias mais jovens.

13. Grande parte da informação contida neste parágrafo foi fornecida por Gabrielle Smith, com base nas suas constatações durante a pesquisa qualitativa realizada para a UNICEF em 2014.

14. Banco Mundial (2011) e Sibley (2011).

15. Orozco e Hubert (2005), Viquez (2005) e Huber et al. (2008).



Em suma, os métodos do PMT “podem parecer adequados quando o objectivo principal é de reduzir os erros de inclusão – evitar que pessoas não carenciadas recebam benefícios quando avaliados em relação à linha de pobreza fixa. Contudo, se a redução da pobreza é o objectivo, então os decisores políticos com um determinado orçamento devem estar mais preocupados com os erros de exclusão do que com erros de inclusão” (Brown et al., 2016).

3.2.3 Segmentação comunitária

A segmentação comunitária (CBT) é um outro mecanismo popular de segmentação, embora seja raramente usado para sistemas nacionais: o mecanismo do Ruanda intitulado Ubudehe é um exemplo do que foi experimentado ao nível nacional.

Contudo, existem outras metodologias muito diferentes designados por CBT, incluindo:

- Classificação da riqueza (ex.: VUP de Ruanda).
- Validação Paralela (ex.: CGP de Lesoto).
- Aplicação de critérios externos (ex.: TIP de Malawi).
- “O grande e o bom” (ex.: bolsa de Bangladesh).
- Números comunitários usando os seus próprios critérios (HSNP de Quénia).

Os argumentos principais propostos a favor da segmentação comunitária são os seguintes: os membros da comunidade têm maior probabilidade de compreender a situação real de cada membro e, portanto, podem identificar as pessoas mais necessitadas de forma mais precisa do que os funcionários do governo; as comunidades são dadas a possibilidade de identificar a “necessidade” de acordo com o seu entendimento local; e, as pessoas têm menor probabilidade de mentir porque poderão recear as repercussões disso (Coady et al., 2004). Contudo, potencialmente também tem a vantagem dos governos e agências reduzirem os custos administrativos pressionando-os para as comunidades.

O fundamento para a segmentação comunitária está baseado na crença de que as comunidades são relativamente coesas e irão naturalmente querer priorizar os mais necessitados. Além disso, enquanto algumas comunidades podem agir desta forma, muitas não o fazem e parece que fazem mais a seguinte caracterização de Abraham e Platteau (2002):

“Ao invés de ‘democracias das zonas rurais’ idílicas cujos membros interagem numa atmosfera livre de cooperação com confiança, com base nas normas sociais devidamente aceites, aparecem como sociedades repressivas onde o controlo mútuo é constantemente exercido, há desconfianças contínuas sobre as intenções dos outros, os conflitos interpessoais são difusos, e uma estrutura hierárquica rígida baseada no posicionamento rege a vida das pessoas.”

As relações diferenciais de poder e os processos de exclusão social podem ser altamente influenciados dentro da segmentação comunitária (Coady et al., 2004). É comum para muitos membros poderosos da comunidade “tomar” decisões sobre a selecção, enquanto os que tem uma voz menos poderosa podem ser marginalizados.¹⁶

São apresentados exemplos do Malawi, Ruanda e Indonésia.

O SCT do Malawi usou CBT para seleccionar os seus beneficiários, escolhendo 10% da população mais carenciada. Seamanetal (2008) constatou que os agregados familiares que tinham sido física e socialmente excluídos da comunidade – devido aos problemas de álcool e doenças mentais – não foram seleccionadas não obstante a sua situação de pobreza extrema.¹⁷ De facto, embora a comunidade deveria seleccionar 10% das famílias mais carenciadas, dos seleccionados apenas 24% estavam no grupo mais baixo em termos de rendimento enquanto 32% estavam nos dois grupos mais ricos.

16. Cf. Chinsinga (2005); Coady et al. (2004); Coady e Parker (2005); Hossain (2007); Conning e Kevane (2002); e, Alatas et al. (2012).

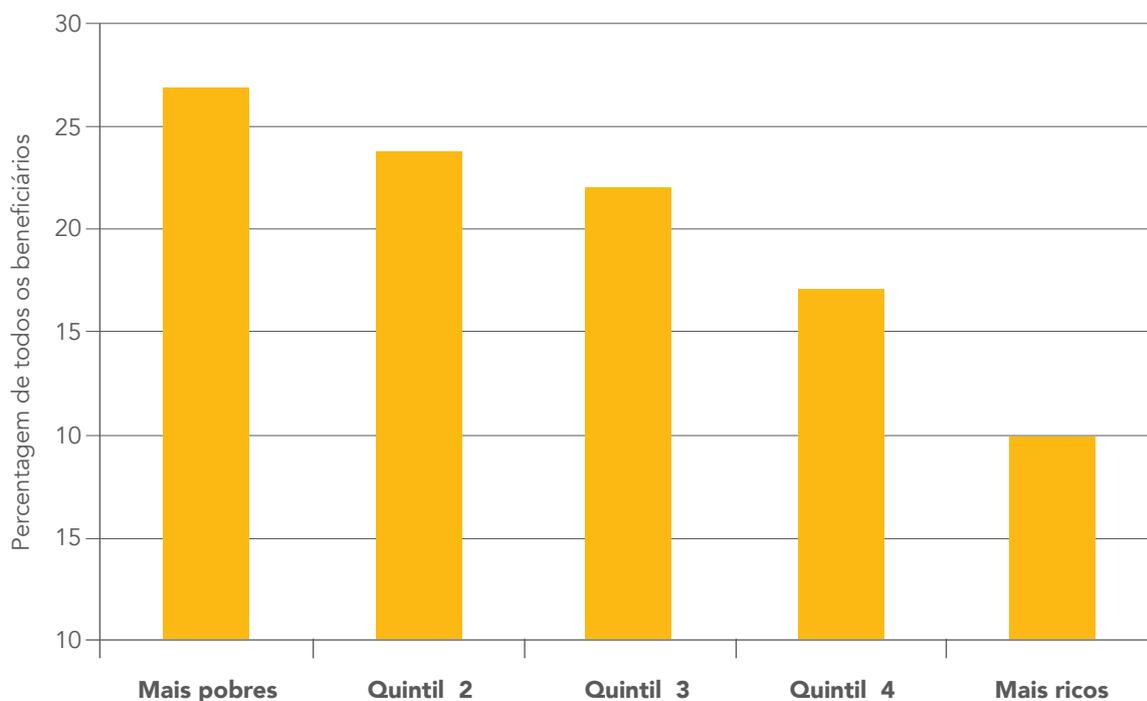
17. Evidência para o Desenvolvimento (2007).



OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

A Figura 26 mostra os resultados do mecanismo Ubudehe CBT do Ruanda que é usado a nível nacional na segmentação da transferência de dinheiro de VUP e alcança cerca de 5% da população. A Figura 25 indica que há erros de inclusão bastante significativos. Além disso, note-se que o mecanismo de Ubudehe foi usado para seleccionar beneficiários de cuidados de saúde gratuitos, a proporção das pessoas identificadas como sendo “pessoas carenciadas” aumentou significativamente: as comunidades estavam a tentar ganhar o maior número de benefícios que poderiam obter (posteriormente o governo altera o sistema).

Figura 26: Proporção de todos os beneficiários do sistema VUP de Ruanda em cada quintil de riqueza¹⁸

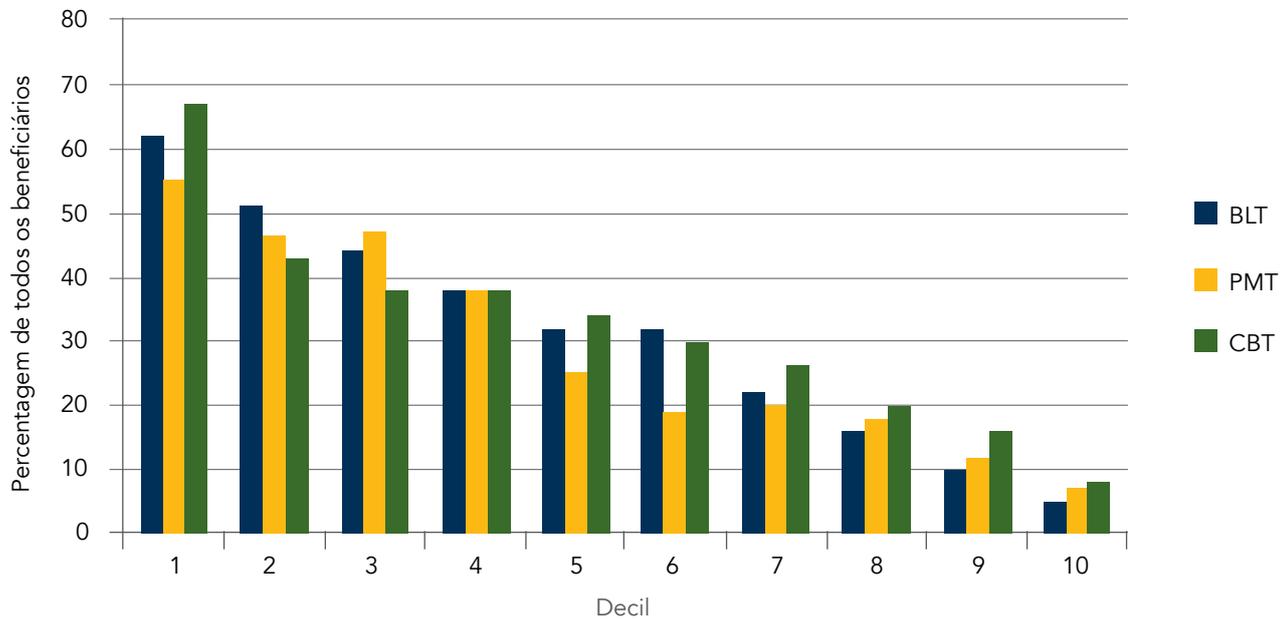


Fonte: Autores.

A Figura 27 compara o sistema real – a transferência de dinheiro de BLT na Indonésia (efectuado em 2008, durante 9 meses como uma compensação para um corte dos subsídios de combustível) – com uma experiência feita pelo Banco Mundial, usando CBT e PMT. A experiência do Banco Mundial foi numa pequena escala e não incluiu nenhum “prémio”, por isso devia ter produzido muito melhores resultados do que o BLT, uma vez que não houve razão para que as pessoas falsifiquem as suas respostas ou a selecção. A cobertura era de cerca de 30% em todos os casos. Na realidade, todos os três mecanismos tiveram o mesmo desempenho. Contudo, o CBT provavelmente constatou que era mais fácil identificar as pessoas que vivem em situação de miséria, mas são facilmente distinguidas entre o resto da comunidade, que seria muito mais semelhante. Contudo, todos excluíram a maioria da população nos 30% dos mais carenciados, que constituem o seu grupo alvo.

18. DFID (2013).

Figura 27: Comparação da eficácia dos mecanismos de selecção na Indonésia: o programa BLT e uma experiência com CBT e PMT realizado pelo Banco Mundial



Fonte: Autores.

3.2.4 Quotas

Alguns países usam quotas para a área geográfica para limitar o acesso aos benefícios, usando a segmentação da pobreza. Exemplos são o programa Bolsa Família do Brasil e o SCT do Malawi: o Brasil limita o número de beneficiários em cada comunidade enquanto o Malawi proporciona os benefícios a 10% da população em cada comunidade. No caso do Brasil – que usa o teste de recursos não verificados – o sistema de quotas pode ser um motivo plausível para que haja prevalência de erros graves. Seria previsível que as pessoas não declarem todos os seus rendimentos, além disso a proporção fixa de pessoas é capaz de entrar no programa. Considerando que 49% dos beneficiários elegíveis são excluídos do programa,¹⁹ isso sugere que o sistema pode priorizar os que de forma mais eficaz podem “recriar” o sistema ou são menos vulneráveis e, portanto, são mais capazes de chegar a frente da fila.

Quando as quotas são definidas num rácio específico em todas as comunidades – como no Malawi – depois há um preconceito em relação às comunidades mais carenciadas que, na realidade, têm probabilidade de ter uma proporção superior de pessoas que vivem em situação de pobreza em relação às comunidades mais abastadas. Além disso, conforme abordado no Bolsa Família, em todos os sistemas de quotas, os membros das comunidades mais desfavorecidas têm probabilidade de perder na corrida para aceder aos benefícios, isso é abordado mais adiante na sessão sobre a implementação. As quotas também colocam uma sobrecarga significativa sobre o pessoal que está na linha da frente ou os líderes comunitários, uma vez que geralmente, dada a responsabilidade de seleccionar algumas pessoas com sorte no seio de muitos que são elegíveis. As quotas são um outro exemplo de racionamento, ao invés da segmentação, nos processos de selecção.

19. Soares et al. (2010).

Quadro 9: Avaliação dos direitos individuais usando o bem-estar dos agregados familiares

Suposições simplistas podem contribuir para direitos individuais – tais como pensões e subsídios de deficiência – sendo avaliados em relação aos rendimentos dos outros, tal como outros membros dos seus agregados familiares. Isso pode negar aos candidatos o direito à segurança social, que é um direito individual. A segmentação baseada nos agregados familiares não toma em conta a distribuição intra-agregados familiares da riqueza e do rendimento e pode ter implicações para pessoas vulneráveis, em particular os que não são capazes de gerar rendimentos de forma independente, nomeadamente pessoas com deficiências (incluindo os idosos). Os referidos indivíduos são negados o acesso aos sistemas de protecção social se estiverem em agregados familiares avaliados como não sendo carenciados e, portanto, inelegíveis. Muitos países adoptam uma abordagem muito diferente concedendo subsídios individuais tais como pensões de velhice e subsídios de deficiência e avaliando apenas o rendimento individual e não do agregado familiar.

Em alguns países – como Quênia e Fiji – a política do governo insiste que os agregados familiares podem apenas receber um subsídio de protecção social. Isso pode resultar no facto das pessoas vulneráveis serem excluídas dos sistemas, devido à sua residência num agregado familiar no qual uma outra pessoa recebe um subsídio. No contexto dos benefícios individuais, restringir o número de beneficiários nos agregados familiares parece estar baseado numa lógica fraca, incluindo a crença de que os benefícios são partilhados de forma equitativa dentro dos agregados familiares. Alguns países não fazem nenhuma restrição em vários benefícios que podem ser recebidos por um agregado familiar, desde que os membros do agregado familiar cumpram os critérios de elegibilidade. Na África do Sul, por exemplo, os agregados familiares podem receber múltiplos fundos sociais, desde que os sistemas sejam orientados aos indivíduos.

Fonte: Autores.

3.3 AUTO-SEGMENTAÇÃO

Uma outra opção é a auto-segmentação, quando as próprias pessoas decidem ingressar num regime. Em alguns programas de mão-de-obra – tais como NREGA da Índia – as pessoas podem decidir ingressar num sistema, mas os salários são mantidos de modo que, em teoria, apenas os que realmente necessitam de dinheiro participam. Entretanto, geralmente agregados familiares maiores enviam a sua mão-de-obra excedentária – geralmente jovens – enquanto agregados familiares menores com uma capacidade de trabalho insuficiente não podem ingressar no sistema. Este processo é devidamente explicado em McCord (2005).

Existem outros meios de auto-segmentação, tais como o fornecimento de bens de má qualidade: por exemplo, Bangladesh vende arroz de má qualidade no seu Programa Aberto de Vendas, o que é realmente acedido pelas pessoas vivendo em situação de pobreza (e há também longas filas para dissuadir as pessoas em situação de desespero).

Às vezes a auto-segmentação funciona em regimes universais: geralmente os ricos não participam, porque não vale a pena despende o seu tempo. No Nepal, a cobertura mais baixa da pensão é entre os que estão em Kathmandu, onde as pessoas estão em melhores condições e o valor da pensão é demasiado baixo para constituir vantagem.

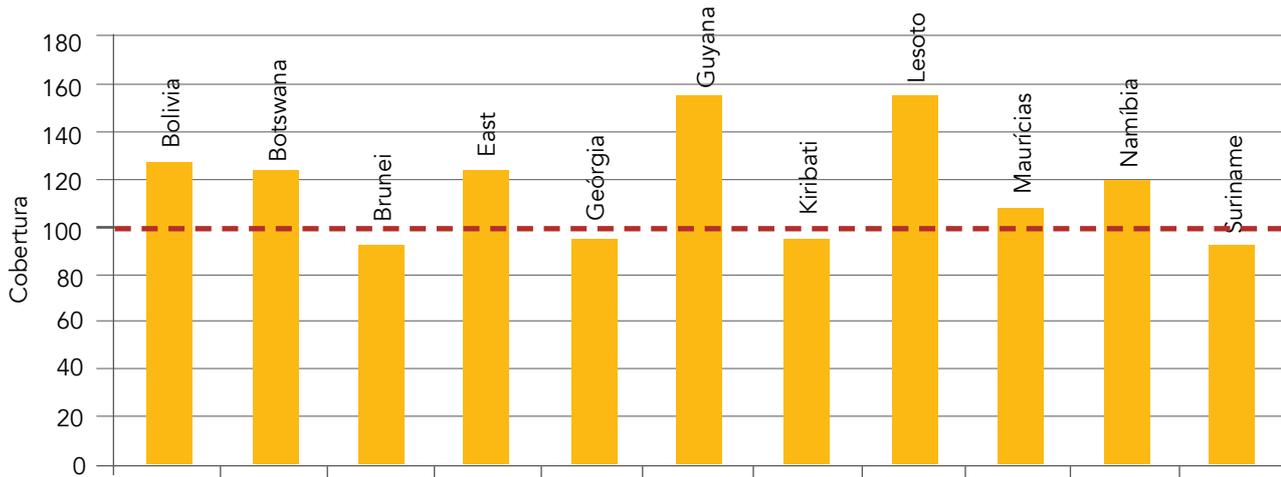
3.4 SEGMENTAÇÃO CATEGÓRICA

Os programas de protecção social do ciclo de vida por definição adoptam uma abordagem de segmentação que estabelece a elegibilidade com base em características geográficas ou demográficas específicas (ex.: idade, composição do agregado familiar, condições individuais tais como uma doença, deficiência ou viuvez). Em muitas ocasiões a segmentação categórica é combinada com as formas de segmentação económica: por exemplo, várias transferências de dinheiro em categorias seleccionadas em África (crianças vulneráveis, idosos, PwD, mulheres solteiras) mas também adoptam os “filtros” adicionais de segmentação económica sob a forma de PMT ou CBT para restringir o acesso às pessoas carenciadas – ou pelo menos os agregados familiares não ricos (vide próxima secção). Em alguns casos é proporcionado numa base universal a todos os agregados familiares ou indivíduos que recaem numa determinada categoria (ex.: pensão social, deficiência universal ou fundo para crianças).

3.4.1 Eficácia dos programas que dão acesso categórico universal

Uma grande vantagem de um sistema universal categórico é que a sua concepção e implementação são simples e a Figura 28 apresenta exemplos de cobertura de beneficiários previstos dos programas de pensão social nos países em desenvolvimento. Erros de exclusão são bastante poucos: aparentemente o problema é que há mais pessoas nos sistemas do que os que são elegíveis (provavelmente porque os mais jovens têm acesso aos sistemas). Contudo, numa medida de incidência, os programas poderiam ser elaborados para parecerem muito maus, uma vez que a maior parte dos benefícios provavelmente não vai às pessoas mais carenciadas na ordem dos 40%: mas a vasta maioria iria, conforme explicado anteriormente, ainda a necessitar de apoio.

Figura 28: Cobertura de pensões universais quando comparados com a população elegível às pensões²⁰



Fonte: Autores.

As abordagens da segmentação categórica universal não têm um desempenho significativamente mau quando comparado com as outras abordagens de segmentação económica (PMT ou CBT) na selecção de pessoas carenciadas. Brown et al. (2016) simula o desempenho do PMT e as abordagens tradicionais de segmentação categórica para 4 países africanos (Figura 29).

20. Fonte: Kidd e Hossain (2015).

Figura 29: O desempenho das abordagens da segmentação nos países africanos

| | NÍGER | NIGÉRIA | TANZÂNIA | UGANDA | MÉDIA |
|---|-------|---------|----------|--------|-------|
| Universal (rendimento básico) | 0,177 | 0,169 | 0,183 | 0,168 | 0,171 |
| Variáveis básicas do PMT | | | | | |
| PMT Básico | | | | | |
| Segmentação categórica | | | | | |
| Idosos com mais de 65 | 0,185 | 0,182 | 0,185 | 0,171 | 0,181 |
| Viúvas ou deficientes | 0,192 | 0,181 | 0,187 | 0,174 | 0,182 |
| Idosos, viúvas e deficientes | 0,182 | 0,180 | 0,188 | 0,169 | 0,180 |
| Crianças com menos de 14 anos (máximo 3) | 0,179 | 0,169 | 0,178 | 0,165 | 0,170 |
| Idosos, viúvas, deficientes e crianças | 0,179 | 0,170 | 0,183 | 0,163 | 0,171 |
| Mulheres chefes de família com crianças | 0,191 | 0,190 | 0,179 | 0,166 | 0,185 |
| Choque: seca, alimento ou morte dos animais | 0,192 | 0,196 | 0,196 | 0,197 | 0,196 |

Fonte: Brown et al. (2016).

Quando analisado em termos de impacto sobre a pobreza para um determinado orçamento (igual ao fosso da pobreza agregada), constata-se que o PMT “é, em média, ligeiramente melhor que um rendimento universal básico” e o método do “quadro de resultados” “demográfico simples” pode servir tão bem como a segmentação econométrica (PMT) em termos de impactos sobre a pobreza. De facto, permitindo que haja prováveis atrasos na implementação do PMT, os métodos mais simples de segmentação categórica têm melhor desempenho em média na redução da actual taxa de pobreza. Esta conclusão seria, sem dúvida, reforçada quando todos os custos de uma boa segmentação forem tomados em conta” (Brown et al., 2016).

Conclui-se que, “enquanto a segmentação categórica não tem um grande impacto sobre a pobreza, conforme o PMT Básico, assemelha-se claramente e é mais simples e mais transparente”.

3.4.2 Opções para a redução da cobertura nos regimes do ciclo de vida

Os programas de transferência social do ciclo de vida oferecem uma vasta gama de opções simples de concepção para reduzir a cobertura (consequentemente o custo), sob a forma de uma definição mais restrita das categorias elegíveis. Por exemplo, no caso de pensões de velhice e benefícios para crianças, as decisões podem ser tomadas para alterar a idade de elegibilidade. Portanto, por exemplo, várias pensões de velhice são oferecidas numa base universal, mas com uma idade de elegibilidade que esteja acima dos 60 anos. A Geórgia, por exemplo, oferece a sua pensão a todas as mulheres com mais de 60 anos de idade, mas apenas aos homens com mais 65anos de idade. De certa forma, o Vietname adoptou esta abordagem limitando inicialmente o seu Subsídio de Assistência Social aos Idosos para os que têm mais de 90 anos de idade e reduzindo-a gradualmente para 85 anos de idade e depois para 80 anos (e inferior em algumas províncias), embora tenha sido combinado com o “resto da pensão” (vide abaixo). O Nepal ofereceu a sua pensão inicialmente a pessoas com 75 anos de idade e foi reduzida depois de vários anos para 70 anos de idade (e 60 anos para algumas categorias da população). De igual modo, um Benefício para Crianças poderia ser oferecido inicialmente às crianças mais pequenas: A África do Sul, inicialmente ofereceu o seu Fundo de Apoio à Criança para crianças com menos de 7 anos, aumentando gradualmente a idade de elegibilidade para 18 anos (embora o programa use o teste de recursos).

Um outro método simples de limitar a cobertura é dar ênfase aos sistemas em determinadas zonas geográficas, enquanto o programa beneficia todas as pessoas na categoria dos que vivem nessa zona. Quando a “segmentação” geográfica é usada, geralmente os programas priorizam as regiões ou distritos mais pobres num país. Contudo, a segmentação geográfica deve ser usada como primeira etapa de uma expansão gradual num país.

Nos subsídios de deficiência, é possível reduzir a cobertura dando ênfase às pessoas com maior gravidade em termos de deficiências. Contudo, isso é relativamente complexo fazer e iremos abordar o assunto mais tarde na próxima secção sobre implementação.

3.5 ABORDAGENS HÍBRIDAS QUE COMBINAM A SEGMENTAÇÃO CATEGÓRICA E ECONÓMICA

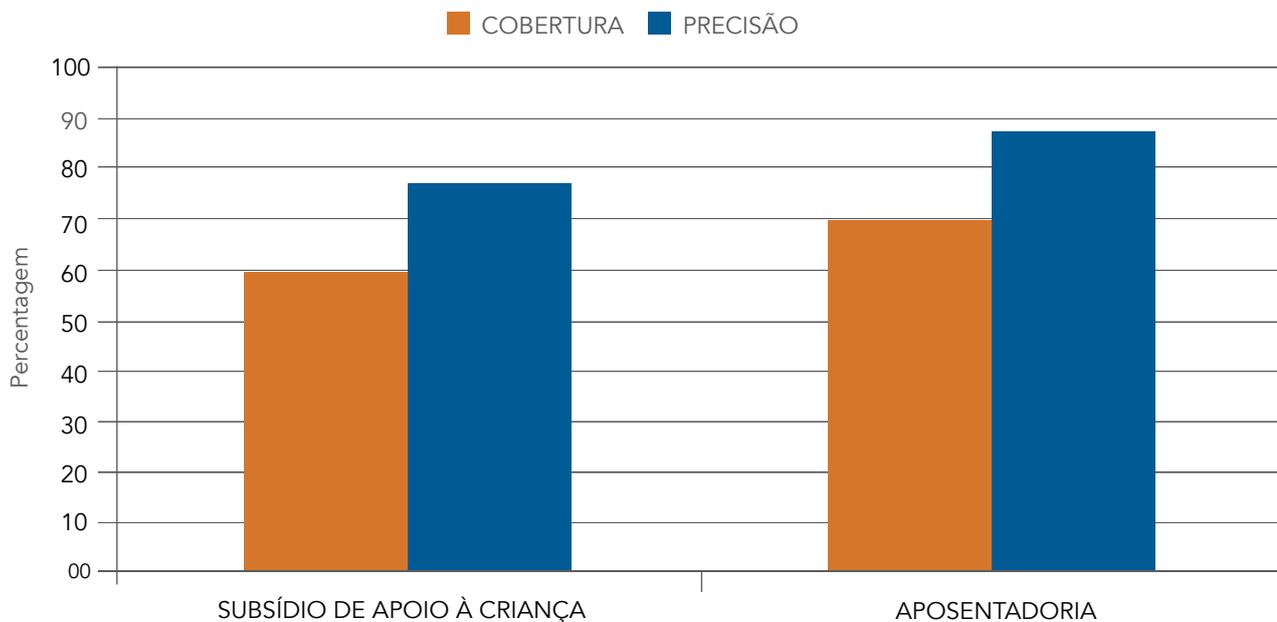
Mesmo os sistemas baseados no ciclo de vida poderão incluir uma forma de segmentação da pobreza/económica, para identificar pessoas necessitadas numa determinada fase do ciclo de vida e excluir os que são considerados desmerecedores/não necessitados. Isso é bastante comum em África, onde a maior parte dos programas de assistência social adoptam características do ciclo de vida como critérios primários de selecção, e combinam-nos com os critérios de selecção económica como uma forma de assegurar uma orientação mais forte em prol das pessoas carenciadas. O uso da segmentação da pobreza em combinação com a segmentação categórica é sujeita a todos os desafios e limitações abordados acima quando o objectivo é “seleccionar pessoas carenciadas”. Ao invés disso, a segmentação económica pode ter desempenho mais eficaz onde é concebido como um mecanismo para “filtrar os ricos”, criando de facto uma base para uma cobertura “quasi-universal”. Esta é uma abordagem que está a ser explorada em alguns países africanos (ex.: Zâmbia, Lesoto e, futuramente, Moçambique) onde a segmentação económica é combinada com a segmentação categórica para os programas do ciclo de vida sob a forma do chamado “teste de afluência”.

3.5.1 Teste de Afluência

Conforme indicado acima, a eficácia da segmentação da pobreza varia dependendo da cobertura. Vários países adoptam a opção política de ter uma maior cobertura e ênfase na exclusão dos mais afluentes ao invés de tentar identificar pessoas que vivem em situação de pobreza extrema. O “teste de afluência” poderá ser mais fácil de conceber em relação aos mecanismos para identificar pessoas que vivem em situação de pobreza. A África do Sul faz isso com o seu teste de recursos não verificado, definindo os níveis de elegibilidade de rendimento a um nível elevado, para que a maior parte das pessoas possam qualificar-se.

A Figura 30 indica a eficácia na segmentação da pensão de velhice da África do Sul e o Fundo de Apoio à Criança. A cobertura é relativamente elevada e a precisão – em termos de proporção do grupo visado está incluída – é também elevada.²¹ Sob uma medida de Incidência – ou seja, a proporção dos benefícios que vão aos mais carenciados dos 40% da categoria – não seria avaliada devidamente. Mas, a sua eficácia é muito boa. Na realidade, a maior parte dos erros na África do Sul poderá ser causada pelos problemas que ocorrem durante a fase de implementação que são abordados na próxima secção. Saliente-se, igualmente, que o governo da África do Sul decidiu adoptar a sua pensão universal em 2015, uma vez que é administrativamente demasiado esforço retirar a pensão de algumas pessoas.

Figura 30: Cobertura e precisão na selecção da pensão de velhice da África do Sul e Fundo de Apoio à Criança



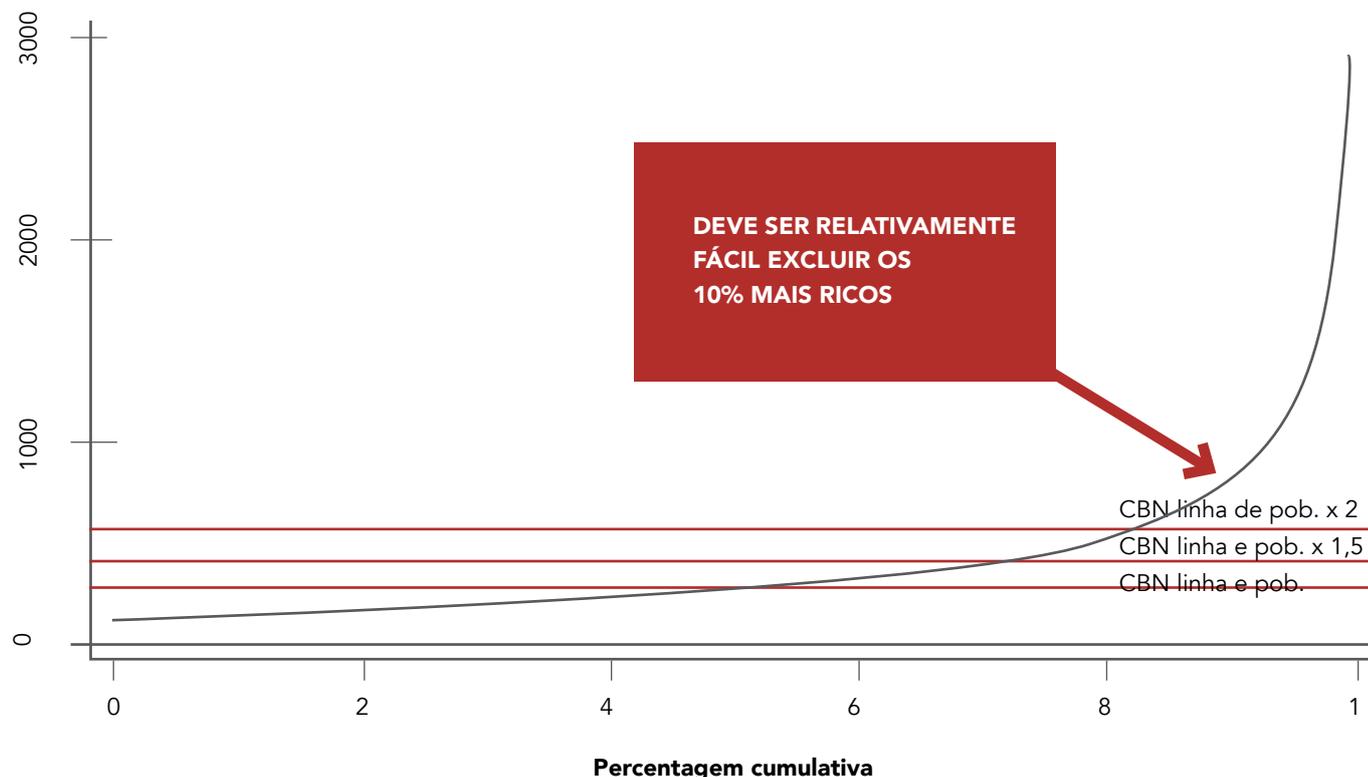
Fonte: Autores.

21. UNICEF e SASSA (2014) e Samson et al. (2007).

OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

A Figura 31 mostra a distribuição dos agregados familiares no Lesoto, em termos de sua riqueza relativa, desde os mais pobres aos mais ricos. Conforme observado anteriormente em relação ao Bangladesh, embora a distribuição seja relativamente horizontal na maioria da população, ela se acentua à medida que se aproxima dos mais ricos. Neste ponto, deve ser mais fácil diferenciar entre os mais ricos e o resto da população, utilizando critérios relativamente simples. Por exemplo, a avaliação poderia ser feita com base em declarações de imposto sobre rendimentos ou contribuições para a segurança social.

Figura 31: Distribuição de despesas em Lesoto, ilustrando o potencial do teste de afluência



Fonte: Autores.

3.5.2 Teste de pensão

Há outras opções de excluir os mais ricos através de métodos relativamente simples. Uma opção é o teste de pensão. Com efeito, isso significa que aqueles que já recebem uma pensão pública – como um serviço público ou pensão de seguro social – não poderiam beneficiar de um regime financiado por impostos. No entanto, se o valor da pensão financiada pelos impostos for semelhante a dos regimes contributivos mais baixos, o teste de pensão poderia desincentivar as pessoas a aderir a regimes contributivos. Uma forma de reduzir o efeito dissuasor é a introdução de uma forma descendente, conforme ilustrado na Figura 32. A pensão financiada por impostos iria ser gradualmente retirada dos que têm a pensão contributiva, sendo que a taxa de retirada aumentaria à medida que o valor da pensão contributiva aumentasse.

Figura 32: Modelo de teste de pensão com afunilamento



Fonte: Autores.

A Tabela 3 indica o impacto de um rácio de retirada de 5: 1 numa pensão de Nível 1 de US\$ 300 por mês. Aqueles com uma pensão contributiva de US\$ 100 por mês seriam retirados US\$ 20 da pensão, financiada pelos impostos, recebendo um total de US\$ 380, enquanto que aqueles com uma pensão contributiva de US\$ 500 seriam retirados US\$ 100, obtendo uma renda de pensão total de US\$ 700 por mês. Qualquer um que recebesse US\$ 1.500 ou mais não iria beneficiar da pensão de Nível 1. Obviamente que, se a capacidade administrativa for limitada, a retirada poderia ser feita de forma mais simples: nas Maldivas, por exemplo, qualquer pessoa que receba uma pensão contributiva recebe 50% da pensão universal de Nível 1.

Tabela 3: Impacto na renda de pensão global de um rácio de retirada de 5: 1 da pensão contributiva, assumindo que a pensão financiada por impostos é de US\$ 300 por mês

| Rendimentos de pensão contributiva (US\$) | Montante retirado da pensão de nível 1 (US\$) | Renda de pensão global (US\$) |
|---|---|-------------------------------|
| 0 | 0 | 300 |
| 100 | 20 | 380 |
| 500 | 100 | 700 |
| 1.000 | 200 | 1.100 |
| 1.500 | 300 | 1.500 |

Fonte: Autores.

3.6 OUTROS DESAFIOS COM A SEGMENTAÇÃO DA POBREZA

Há uma série de outros desafios com a segmentação da pobreza que vão além de precisão. Estes encontram-se resumidos abaixo.

3.6.1 Custos administrativos

Os processos de selecção para identificar as pessoas que vivem em situação de pobreza são, necessariamente, muito mais complexos do que aqueles que oferecem acesso categórico. Eles exigem muitos mais passos, a recolha e transferência de muito mais informação e o envolvimento de muitas mais pessoas. Por exemplo, o teste de recursos substitutos requer que uma grande quantidade de informação recolhida – que é muitas vezes difícil de obter – e um grande número de recenseadores, enquanto uma pensão universal exige essencialmente apenas uma porção de informação, a idade da pessoa. Portanto, os custos administrativos são, necessariamente, significativamente maiores com a segmentação da pobreza quando comparado com regimes de esquemas universais simples. Os custos de selecção também variam dependendo da frequência de re-certificação, que será discutida na secção seguinte.

Na verdade, no contexto de pobreza generalizada de muitos países africanos, a segmentação torna-se essencialmente um problema de racionamento. Com orçamento limitado nenhum dos métodos pode funcionar particularmente bem a partir da perspectiva de segmentação económica. Portanto, os custos – juntamente com a aceitabilidade social – devem ser um factor determinante na escolha da abordagem de segmentação. Como Brown et al. (2016) refere “os métodos vigentes não atingem de forma fiável os mais pobres. Na prática, os custos de cada método podem, então, ser decisivos na escolha.”

3.6.2 Incentivos perversos

Os regimes de protecção social devem ser concebidos para incentivar as pessoas a se envolverem no mercado de trabalho e investirem em actividades geradoras de renda. Eles não devem incentivar as pessoas a permanecer na pobreza. No entanto, uma preocupação significativa com os processos de selecção com base na pobreza é que eles podem desincentivar as pessoas a trabalhar. Com efeito, as pessoas são informadas pelo Estado que só receberão benefícios se elas permanecerem “pobres”. Então, se o benefício é definido com base numa taxa semelhante ao dos salários reais, as pessoas podem ser tentadas a não trabalhar: pois se trabalharem, elas perderão o seu benefício e poderão receber um pequeno aumento na renda. A “taxa marginal de tributação” efectiva é, portanto, muito elevada. O quadro abaixo fornece uma explicação simples de como incentivos perversos podem funcionar.

Quadro 10: Eleição baseada na pobreza e desincentivos para trabalhar – um exemplo ilustrativo simples

Vamos supor que um país oferece às famílias com crianças pequenas um benefício de protecção social de US\$ 10.000 por ano. O tipo de mecanismo de selecção utilizado é susceptível de ter um impacto significativo nos rendimentos reais dessas famílias.

Num país que define o limiar de elegibilidade de renda de US\$ 10.000, uma família que ganha US\$ 9.000 receberia uma renda de US\$ 19.000. No entanto, uma família que ganha US\$ 11.000 teria todo o benefício da protecção social retirado – uma taxa marginal de tributação extremamente elevada – deixando-as com apenas a sua renda do trabalho, ou seja US\$ 11.000. Faria sentido para eles trabalhar menos e ganhar US\$ 9.000, uma vez que isto iria aumentar a sua renda para US\$ 19.000.²²

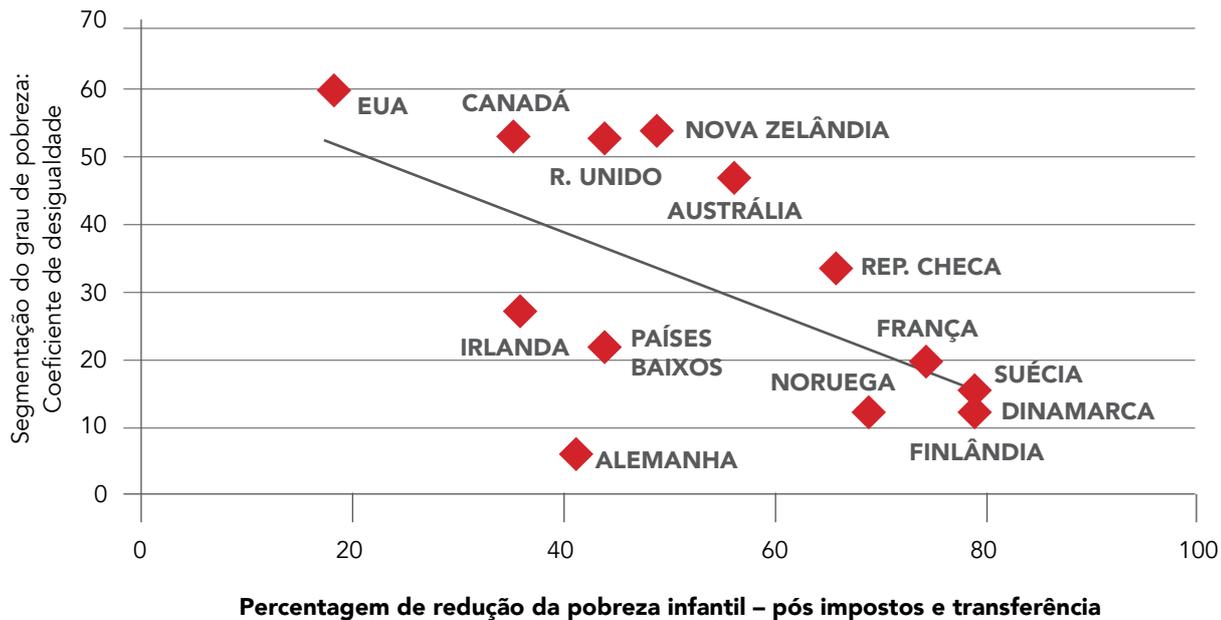
Em contraste, num país que fornece benefícios universais, uma família que ganha US\$ 9.000 teria um rendimento global de US\$ 19.000, enquanto uma família com um rendimento de US\$ 11.000 teria um rendimento global de US\$ 21.000. Não haveria desincentivo para trabalhar. Em vez disso, o trabalho garantiria uma renda maior.

Em contraste, se os benefícios forem atribuídos numa base universal, estes podem não criar nenhum desincentivo para trabalhar, assumindo que o benefício é fixado num nível adequado. Mesmo que as pessoas aumentem significativamente a sua renda, elas nunca serão punidas com a perda do seu benefício.

22. Alguns países desenvolvidos tentam usar alguma forma de afunilamento para reduzir o benefício de forma gradual e diminuir a taxa marginal de tributação. No entanto, isto é muito difícil de implementar, mesmo em países desenvolvidos pode falhar.

Há boas evidências de países desenvolvidos em que a selecção baseada na pobreza cria incentivos perversos. A Figura 34 indica que, nos países desenvolvidos, há uma forte correlação negativa entre a selecção baseada na pobreza e o sucesso na luta contra a pobreza infantil (sendo que o “coeficiente de desigualdade” mede o grau de selecção baseada na pobreza: quanto maior for o coeficiente, maior é o nível de selecção baseada na pobreza).²³ É evidente que os países que fornecem acesso mais universal aos regimes de protecção social – como a Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, França e República Checa – tendem a ter níveis mais baixos de pobreza do que os países comprometidos apenas com a selecção de famílias e crianças pobres (principalmente o países anglo-saxónicos).

Figura 33: Relação entre o nível de segmentação de pobreza e a redução percentual da pobreza infantil²⁴



Fonte: Autores.

Uma razão chave para a existência de uma correlação entre uma maior selecção baseada na pobreza e menor impacto na pobreza infantil deve-se ao facto de a selecção baseada na pobreza criar desincentivos para que jovens mães trabalhem, reduzindo a renda e afectando negativamente as crianças. Este é um desafio significativo em países anglo-saxões. Em contraste, em países com benefícios mais universais – como os países nórdicos – se as mulheres entrarem no mercado de trabalho, elas não são sancionadas com a retirada de benefícios. Um artigo recente de Hirsh e Hartfree (2013) explica como as reformas do sistema de segurança social britânico continua a criar incentivos perversos apesar do seu objectivo de reduzi-los.

Há também evidências de que as pensões financiadas pelos impostos usando a selecção baseada na pobreza podem minar os regimes de pensões contributivas. Na Austrália e África do Sul – onde os mais abastados são impedidos de beneficiar de pensões financiadas por impostos – os membros de regimes de pensões contributivas retiraram as suas poupanças na sua totalidade antes de se aposentarem, em vez de convertê-las numa pensão normal. Como resultado, mergulharam-se na pobreza para que pudessem reclamar da pensão do Estado baseada no teste de recursos.²⁵ Este incentivo perverso pode muito bem explicar porque a Austrália tem as maiores taxas de pobreza na velhice entre os países desenvolvidos, enquanto a Nova Zelândia – que utiliza um pensão universal – tem a mais baixa.²⁶ Na Nova Zelândia, todos os idosos podem receber tanto a pensão universal do Estado e pensões contributivas, sem penalidade. No entanto, como observado anteriormente, a Nova Zelândia recupera parte do custo da sua pensão universal do sistema fiscal, uma abordagem mais sensata para reduzir os custos do que a Austrália. No caso de uma pensão mínima num regime contributivo, porque motivo as pessoas poupariam durante muitos anos apenas para depois constatar que recebem o mesmo valor que as pessoas que nunca pouparam, mas se qualificam pelo facto de terem uma renda baixa? Se isto acontecesse, poderia muito bem minar a extensão dos regimes de pensões contributivas para o sector informal nos países em desenvolvimento.

23. Vide Whiteford e Adema (2007) para uma explicação mais detalhada.

24. Fonte: Whiteford e Adema (2007).

25. Sass (2004) e Samson et al. (2007).

26. Kidd e Whitehouse (2009).

Nos países em desenvolvimento há pouca evidência de incentivos perversos criados pelos regimes de Alívio à Pobreza. No entanto, isto é provavelmente o resultado de processos de selecção de má qualidade. Uma alta proporção de beneficiários do regime já “inclui erros”, em outras palavras, pode incluir pessoas com recursos para se beneficiar do programa. Além disso, dada a re-selecção infrequente que é mencionada acima – às vezes até de dez em dez anos – os beneficiários não sabem que podem ser retirados de regimes, se os seus rendimentos melhorarem. Com efeito, dado que os regimes com o teste de recursos não medem directamente o rendimento, qualquer aumento de renda não pode ser registada, se não tiver sido convertida em activos ou meios substitutos relevantes. No entanto, há uma pesquisa recente da Geórgia levada a cabo pelo Banco Mundial que indica que as mães de crianças pequenas estão a retirar-se do mercado de trabalho, em resposta ao teste de recursos substitutos: elas aparentemente não querem aumentar os seus rendimentos por medo de serem excluídas (Kits et al., 2013).

No Programa de Segurança Produtiva Líquida da Etiópia (PSNP) – que utiliza a selecção baseada na pobreza comunitária de forma relativamente frequente – é evidente que a contribuição da “produção própria” dos beneficiários para o consumo global reduziu consideravelmente entre 2006 e 2010 (Berhane et al., 2011). De facto, o consumo global entre as famílias beneficiárias tem reduzido pelo facto de estarem no regime (Tafere e Woldehanna, 2012). As razões para isso não são claras. Pode ser que a selecção baseada na pobreza do PSNP esteja a criar incentivos perversos para reduzir a sua produção ou pode ser que a demanda para se envolverem em obras públicas está a reduzir a capacidade das famílias para se envolverem nas suas próprias actividades geradoras de renda. Tendo em conta que o último desafio estaria presente em 2006 e 2010, pode muito bem ser que o incentivo perverso criado pelo processo de selecção seja o factor principal.

Não há nenhuma evidência de que sistemas que oferecem acesso universal criam incentivos perversos, como resultado do seu processo de selecção. Na verdade, não há nenhuma razão para que criassem. Como indicado anteriormente, a evidência dos países desenvolvidos é que o acesso universal facilita a entrada de beneficiários no mercado de trabalho. Nos países em desenvolvimento, os únicos programas de protecção social que proporcionam acesso universal são pensões de velhice e não há evidência de muitos idosos – e suas famílias – que usam activamente os seus benefícios para actividade de geração de renda.²⁷

3.6.3 Os custos morais das metodologias de selecção

Sen (1995) argumenta que os processos de selecção baseados na pobreza recompensam implicitamente a desonestidade e a fraude. Se as pessoas que não são pobres podem mentir com sucesso sobre a sua renda – ou, no caso do teste de recursos substitutos, sobre os activos que possuem ou as suas características – elas são recompensadas pelo Estado através do acesso a um programa de protecção social. Como resultado das recompensas pela mentira, a fraude é comum nos processos de selecção baseada na pobreza. No programa de Benefício Social do Malawi, por exemplo, 9% dos agregados familiares criaram membros “fantasmas”, presumivelmente para aumentar a probabilidade de serem seleccionadas para o programa.²⁸ A razão chave para que as Maurícias passassem da selecção baseada na pobreza para acesso universal no que se refere à sua pensão de velhice, em 1958, foram as reclamações dos que declaravam honestamente a sua renda de que estavam a perder enquanto outros que enganavam o sistema estavam a ser recompensados.²⁹

Não há motivo nenhum para que as pessoas mintam sobre a sua renda com vista a aceder a um benefício universal. Elas podem, claro, mentir sobre outros critérios de acesso – como a sua idade, no caso de uma pensão de velhice – mas, como observado anteriormente, isto também acontece em programas que usam a selecção baseada na pobreza. É, no entanto, mais fácil lidar com isto quando se trata de um programa universal, uma vez que é a única área com potencial de os requerentes fornecerem informações falsas: com a selecção baseada na pobreza, os administradores do programa tem de lidar com outras áreas potenciais de receberem informações falsas e que são mais difíceis de verificar, particularmente informações sobre renda.

O desafio que os governos enfrentam ao instituir processos de selecção baseados na pobreza é que eles podem muito bem incentivar a degeneração moral em toda a sociedade, minado potencialmente o contrato social. Evidentemente, não é do interesse de nenhum país criar um grupo na sociedade que acredita que “enganar o sistema” é uma escolha de subsistência aceitável.

27. Croome (2006), Croome e Nyanguru (2007), RHVP (2007), Uprety (2010), Bukuluki e Watson (2012), Kidd (2011) e Ibrahim (2013).

28. Miller et al (2008).

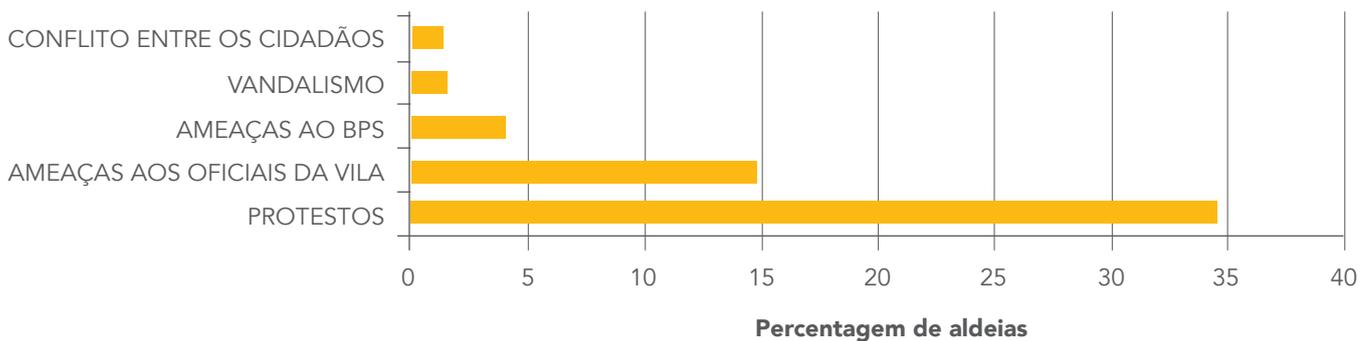
29. Willmore (2006).

3.6.4 Impacto na população e coesão social

Há fortes evidências de que a selecção de pessoas para programas com base na sua condição de pobreza pode minar a coesão da comunidade. Há muitos exemplos de selecção baseada na pobreza que causam conflitos sociais nas comunidades, em especial com o teste de recursos substitutos.³⁰ Em parte, isto é devido à natureza relativamente arbitrária da metodologia de selecção baseada no teste de recursos substitutos e sua imprecisão. A comunidade não consegue entender porque motivo algumas pessoas pobres são seleccionadas e outras são excluídas. No México e na Nicarágua, os não beneficiários – muitos dos quais vivem na pobreza – expressaram o seu sentimento de desespero, frustração, inveja, ressentimento e ciúme. No México, Nicarágua e Indonésia, os não beneficiários retiraram-se das actividades voluntárias comunitárias.³¹ Há evidências de conflito directo: por exemplo, em algumas comunidades no México, quando os destinatários do *Progreso* estavam a limpar as ruas, os não beneficiários lançavam lixo; em outras, as cercas reparadas pelos beneficiários eram posteriormente derrubadas pelos não beneficiários.³² No programa CT-OVC do Quênia, a ausência de discórdia significativa nas comunidades após a selecção de beneficiários usando um teste de recursos substitutos deveu-se ao facto de os administradores do programa terem enganado os excluídos dizendo-lhes que seriam incorporados no programa num futuro próximo.³³

Tal como a Figura 34 indica, Widjaja (2009) constatou desafios significativos na Indonésia, quando o programa BLT – que utilizou um modelo de teste de recursos substitutos – foi introduzido. Protestos sobre o processo de selecção ocorreram em cerca de 30% das aldeias. De facto, Cameron e Shah (2011) constataram que o crime aumentou 5,8%, como resultado do processo de selecção baseada na pobreza. Numa comunidade visitada por Hannigan (2010), a distribuição inicial do programa PKH da Indonésia – mais uma vez, usando um teste de recursos substitutos – levou ao arremesso de pedras e incêndio de um edifício. Problemas semelhantes foram constatados no Líbano, onde a introdução de testes de meios substitutos levou a tumultos em alguns campos de refugiados.³⁴ No Lesoto, tensões comunitárias foram reportadas em relação à implementação do PMT para o programa CGP (o que não aconteceu com a pensão universal do país).

Figura 34: Incidência de conflitos e outros desafios durante o programa BLT da Indonésia



Fonte: Widjaja (2009).

30. Adato (2000), Adato et al. (2000), Adato e Roopnaraine (2004), Widjaja (2009), Ellis (2008), Hopley e Paudyal (2008), Mgemezulu (2008), Huber et al. (2009), Hannigan (2010), Kidd e Wylde (2011a), Cameron e Shah (2011) e Hossain (2012).

31. Adato (2000), Adato et al. (2000), Adato e Roopnaraine (2004) e Hannigan (2010).

32. Adato (2000).

33. Calder et al. (2011).

34. Kidd et al. (2011).

OPÇÕES DE CONCEPÇÃO NOS PROCESSOS DE SELECÇÃO

Na verdade, há boas evidências de comunidades em todos os países em desenvolvimento que se opõem à selecção baseada na pobreza. Na Ásia, África e América Latina, as comunidades frequentemente afirmam o seguinte: “Somos todos pobres aqui”³⁵. No Malawi, por exemplo, uma comunidade argumentou o seguinte: “Nós somos um grupo de pessoas, portanto, seleccionar alguns e deixar de fora outros não é correcto.”³⁶ Na verdade, existem muitos exemplos de comunidades que subvertem os processos de selecção através da redistribuição de benefícios a todos.

Todos estes exemplos de conflito estão relacionados com a selecção de todos os beneficiários em grande escala, num período. É possível que quando a selecção baseada na pobreza é feita com base na demanda – e os beneficiários não são tão óbvios – os impactos na coesão social podem ser reduzidos.

Pelo contrário, as evidências sugerem que os regimes universais são populares no seio das comunidades, mesmo quando as categorias específicas da população são escolhidas. A evidência disponível refere-se às pensões de velhice, onde foi observado que os regimes são bem sucedidos no reforço das redes sociais de idosos.³⁷

Um outro custo social resultante da selecção baseada na pobreza é o estigma dos potenciais beneficiários, tal como referido por Sen (1995) e Grosh et al. (2008). Sen (1995) argumenta que: “Qualquer sistema de subsídio que exige que as pessoas sejam identificadas como pobres e que é visto como um benefício especial para aquelas pessoas que não podem cuidar de si mesmas, tende a ter alguns efeitos na auto-estima destas, bem como no respeito concedido a elas por outros.” No programa de Benefício Social do Malawi, alguns beneficiários acharam doloroso o facto de o processo tornar público os seus nomes.³⁸ No contexto do Nepal, Jha et al. (2009) observaram como a selecção baseada na comunidade pode resultar num maior estigma dos escolhidos. De facto, Hobley e Paudyal (2008) encontraram evidências de pessoas que manipulavam os processos de classificação de riqueza para evitar que fossem identificadas como “pobres”, dado que isto afecta o status social do agregado familiar e diminui a possibilidade das filhas se casarem na sociedade.

No caso de direitos, acredita-se que os regimes universais reforçam o contrato social entre o governo e os cidadãos. Acredita-se igualmente que a pensão universal nas Maurícias tenha desempenhado um papel fundamental na medida em que permitiu que o país superasse as suas divisões raciais e aceitasse reformas estruturais, uma vez que passou de uma economia baseada na monocultura para uma economia bem-sucedida de África.³⁹ Acredita-se que a pensão de velhice no Nepal tenha contribuído para que o país superasse a guerra civil, já que era um dos poucos serviços que podia atingir áreas de conflito e demonstrar um compromisso do governo central. Após a queda da antiga Iugoslávia, os moradores de Kosovo ficaram sem acesso a pensões, dado que os fundos de pensão permaneceram na Sérvia. Uma pensão de velhice universal foi instituída – sob o mandato das Nações Unidas – que é provável de ter ajudado os residentes a superar as cicatrizes da guerra civil (Gubbels et al., 2007).

35. Vide: Kidd (1999), Adato (2000), Adato et al. (2000), e Adato Roopnaraine (2004), Mgemezulu (2008), Huber et al. (2009), Ellis (2008) e Hannigan (2010).

36. Mgemezulu (2008).

37. Neves et al. (2009), Knox (2009), Uprety (2010), Kidd SD (2011), Barrientos e Lloyd-Sherlock (2011) e Bukuluki e Watson (2012).

38. Miller et al. (2008).

39. Subramanian e Roy (2001).

3.7 PRINCIPAIS LIÇÕES

- A segmentação económica ou da pobreza está associada a desafios metodológicos e de medição no contexto da pobreza generalizada e dinâmica em África: ela leva a erros grandes de segmentação se o objectivo for atingir os pobres, ou pessoas em condições de pobreza extrema.
- A abordagem de segmentação da pobreza mais comumente usada (Teste de Recursos Substitutos) pode contribuir para reduzir erros de inclusões, mas que vem com o custo de cobertura inferior e a exclusão de um número maior de pobres. “O sucesso em evitar o desvio para os não pobres resulta da cobertura aparentemente fraca das pessoas pobres, uma alta taxa de erros de exclusão. Em outras palavras, o método ajuda a excluir os pobres, bem como os não pobres” (Brown et al., 2016).
- Abordagens de segmentação categóricas podem atingir quase os mesmos efeitos de redução da pobreza que as abordagens de segmentação económica, mas elas são mais simples, mais baratas, mais transparente e mais socialmente aceitáveis.
- Os programas categóricos podem ser combinados com abordagens de segmentação da pobreza para serem utilizados como um “modo de correcção” com vista a minimizar a inclusão de “ricos” (por exemplo, teste de pensões ou teste de afluência).

4

IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE SELECÇÃO NOS REGIMES DE PROTECÇÃO SOCIAL

Esta secção do módulo examina a fase final do processo de selecção, que é a implementação do processo de selecção. Muitas vezes, pouca atenção é dada a esta fase do processo, mas, na realidade, muitos erros podem ocorrer neste momento. Estes podem ser o resultado de deficiências na prestação de serviços, que podem criar barreiras, mas são também o resultado de “fraquezas” por parte dos candidatos, em particular aqueles em situação de exclusão social.

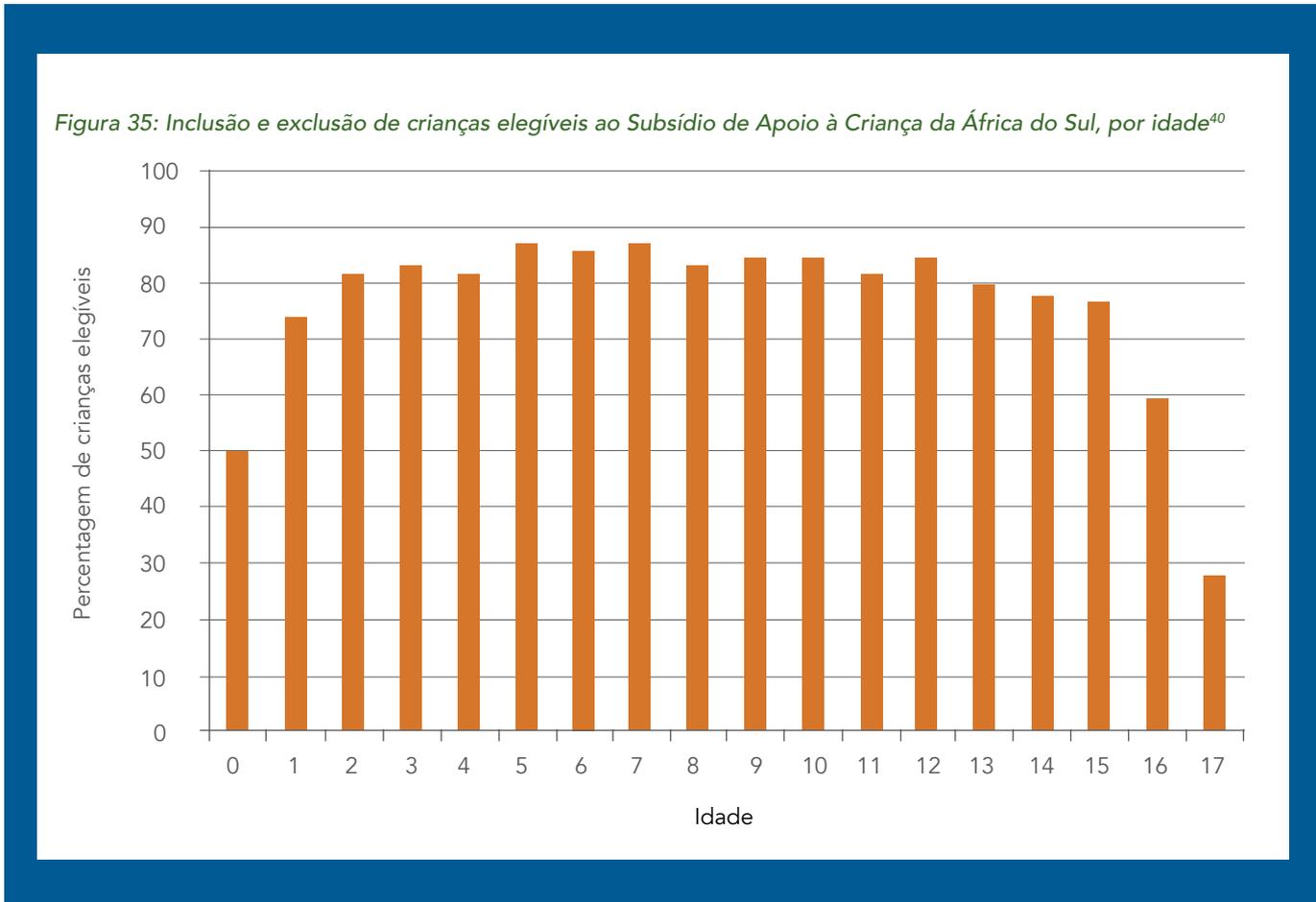
Quanto mais complexo o mecanismo de registo for, é mais provável que as pessoas achem que é difícil seguir o processo e aceder ao regime. A simplicidade de programas universais é uma das razões para os baixos erros de exclusão nestes regimes.

Quadro 11: Exemplo de exclusão durante a implementação

Mesmo regimes de protecção social que são considerados como tendo sistemas de execução eficazes, e que usam desenhos de selecção relativamente simples, podem levar a erros de exclusão durante a implementação. A Figura 35 mostra a exclusão – por idade – de crianças elegíveis ao Subsídio de Apoio à Criança da África do Sul, que usa teste de recursos não verificáveis (não é a exclusão de todas as crianças, mas apenas aquelas que são elegíveis). A maior exclusão é entre os mais jovens e crianças mais velhas. Mas, entre outras crianças, a exclusão situa-se ainda em cerca de 15% daquelas que são elegíveis. A principal razão para a exclusão entre os mais jovens é a falta de certidões de nascimento – a ser discutido mais tarde – e os desafios enfrentados pelos novos pais em registar as crianças: a principal razão da exclusão entre as crianças mais velhas deve-se ao facto de estas não terem estado no regime quando este se restringia a crianças mais jovens e, portanto, não poderiam ser contempladas por terem crescido.



(continuação)



Fonte: Autores.

4.1 IMPLEMENTAÇÃO DE SELECÇÃO COMO PARTE DO PROCESSO OPERACIONAL

A implementação de mecanismos de selecção e identificação é a quarta etapa do processo de selecção. É uma componente chave do ciclo operacional de um programa de protecção social, conforme descrito na Figura 36. Ela pode ser entendida como a implementação administrativa da política de selecção e envolve uma série de etapas operacionais:

- Registo, ou a recolha de dados pessoais dos candidatos – como idade, estado de incapacidade e renda/riqueza.
- Identificação, verificação e validação que consiste em verificar a precisão dos dados apresentados e avaliar se estão em conformidade com os critérios de elegibilidade do programa.
- Inscrição, ou a digitalização do registo de um indivíduo ou dados pessoais do agregado familiar dentro do Sistema de Informação de Gestão (SIG) do programa, assumindo que o programa tem um SIG eficaz.

40. Fonte: UNICEF e SASSA (2014).

Figura 36: Uma descrição ideal do ciclo operacional de um programa de transferência social⁴¹



Fonte: Barrett e Kidd (2015).

A complexidade associada à implementação do sistema de selecção depende da política de selecção de um programa, que é definida nos seus critérios de elegibilidade. Os critérios de elegibilidade para os programas de transferência de renda tendem a envolver combinações de indicadores geográficos, políticas, demográficas, sociais e económicas. Programas relativamente simples, como subsídios universais para crianças ou pensões, só podem exigir dados sobre idade e cidadania a serem recolhidos, enquanto mecanismos de selecção mais complexos requerem informações adicionais. Por exemplo, um regime orientado para a pobreza destinado a crianças órfãs numa faixa etária específica pode exigir dados sobre cidadania, idade, sexo, condição de órfão, renda familiar, posse de bens, e matrícula escolar (bem como frequência numa base contínua). Os testes de meios substitutos requerem que seja recolhida uma quantidade significativa de informação.

Portanto, durante o registo, verificação e inscrição as pessoas têm de fornecer uma gama de informações para determinar a sua elegibilidade. No entanto, outras informações também podem ser recolhidas para processos de monitoria. Além disso, é importante considerar os custos de recolha de informações. Cada informação adicional leva tempo e é um custo adicional. Assim, a quantidade de informação deve ser limitada ao que é estritamente necessário.

4.1.1 Boas práticas na implementação de processos de selecção

Ao conceber um mecanismo de registo, verificação e de inscrição para um programa de transferência de renda, as seguintes questões precisam ser consideradas:

- **Acessibilidade** – Os mecanismos devem ser acessíveis a todos e devem ser tomadas medidas para garantir que os indivíduos e as famílias mais vulneráveis tenham acesso igual.
- **Robustez** – Políticas claras sobre formas aceitáveis de prova de elegibilidade para os sistemas devem ser estabelecidas, tais como bilhetes de identidade ou certidão de nascimento. Se estes não estiverem disponíveis, os regimes têm de desenvolver soluções alternativas.

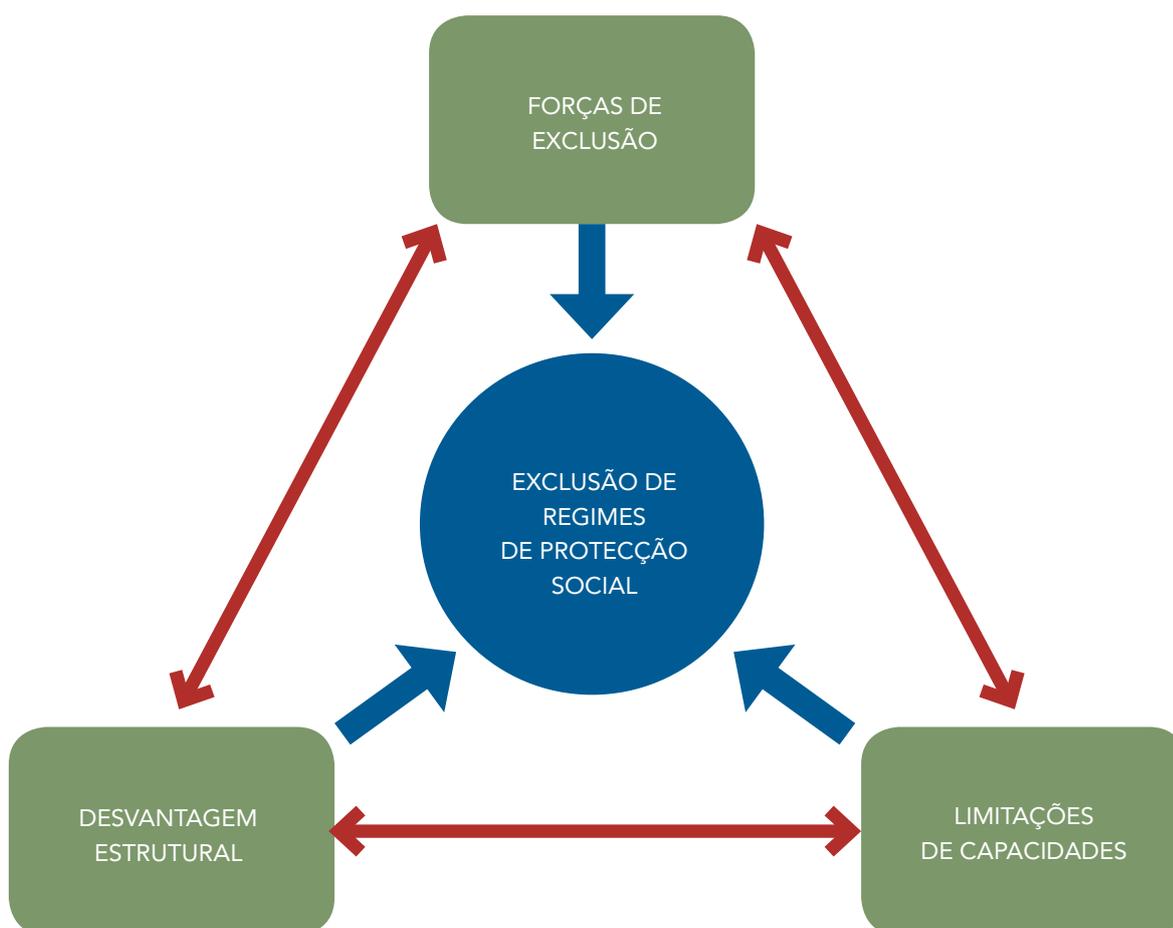
41. Fonte: Barrett e Kidd (2015).

- **Auditabilidade** – Uma vez que a implementação de processos de selecção determina quem se beneficia de um programa, é uma das principais fontes de risco fiduciário. Portanto, os mecanismos de registo, verificação e inscrição têm de ser auditáveis, com responsabilização clara pela tomada de decisão.
- **Transparência das informações** – Todas as informações sobre os candidatos relativos à inscrição devem ser disponibilizadas aos mesmos, se solicitadas. Isto introduz uma importante verificação dentro do processo, dado que os funcionários que estão cientes de que o seu trabalho pode ser facilmente acedido serão menos propensos a tirar proveito de candidatos através da falsificação de informações. No entanto, os indivíduos devem ser capazes de aceder a informações detidas sobre eles.

4.2 EXCLUSÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DO ACESSO A REGIMES DE TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS

Grande parte da exclusão dos regimes de protecção social tem como base os processos de exclusão social. Os processos de exclusão social são verificados em todas as sociedades e determinam o acesso aos recursos públicos, não apenas à protecção social. A exclusão social pode ser compreendida como: os processos através dos quais os indivíduos ou categorias da população são total ou parcialmente excluídas da participação plena na sociedade em que vive.⁴² Tal como indicado na Figura 37, compreende três dimensões diferentes mas interligadas: forças de exclusão, desvantagem estrutural e limitações das capacidades. Embora cada um desses componentes pode, individualmente, gerar exclusão do sistema de protecção social, quando eles se cruzam, a probabilidade de exclusão é reforçada. Cada dimensão é descrita em mais detalhe abaixo.

Figura 37: Modelo ilustrando a relação entre exclusão social e exclusão de programas de protecção social



Fonte: Autores.

42. A discussão de exclusão social é baseada principalmente nas seguintes fontes: Hickey e Du Toit, 2007; Zohir, 2008; Silver, 1994; Kabeer, 2000; Bhalla e Lapeyre, 1997; Babajanian e Hagen-Zanker, 2012; Haan, 1998; Rodgers, Gore, e Figueiredo, 1995).



4.2.1 Forças de exclusão

As forças de exclusão, muitas vezes derivam de preconceitos dos membros mais poderosos da sociedade, manifestados em práticas discriminatórias, preconceitos institucionalizados contra grupos marginalizados, falta de vontade em compreender as necessidades de categorias vulneráveis da população (como as pessoas com deficiência) e práticas culturais e sociais que deslegitimam as reivindicações. Estas forças de exclusão resultam, em última instância, em relações desiguais de poder em todos os níveis da sociedade, influenciando o quadro em que as políticas nacionais são formuladas, moldando ao mesmo tempo a concepção de regimes e às práticas de prestadores de serviços a nível local e nacional. Um exemplo de forças de exclusão é fornecido no quadro abaixo, entre o povo Adivasi de Bangladesh. Embora as forças de exclusão podem ser explícitas e derivadas de preconceitos profundamente enraizados, em muitos casos resulta da falta de conhecimento das necessidades de grupos específicos, levando assim à exclusão.

Quadro 12: Forças de exclusão vividas pelo povo Adivasi de Bangladesh

Um estudo realizado por Hossain (2011), no distrito Naogaon de Bangladesh, constatou que 92% dos Adivasis eram elegíveis a regimes de protecção social, mas apenas 8% eram beneficiários. A política do governo não definia ou monitorava o acesso igual aos regimes por Adivasis e, a nível local, eles estavam sujeitos a discriminação generalizada. Como resultado, eles acharam difícil aceder a informações sobre os regimes; eles sofriam de rotulagem e estereótipos pelas elites responsáveis pela selecção, como sendo bêbados, nómadas ou que já recebem o apoio de ONG e igrejas; eles são excluídos da participação em comités responsáveis pela selecção dos beneficiários; e, não têm as conexões políticas locais que são necessárias para aceder à protecção social em Bangladesh.

Fonte: Os Autores.

4.2.2 Desvantagem estrutural

As forças de exclusão que afectam muitas pessoas podem tanto resultar como ser exacerbadas pela desvantagem estrutural vivida por determinadas categorias da população. A desvantagem estrutural pode incluir infra-estruturas inadequadas, tais como estradas, sistemas de comunicação ineficientes (como acesso à Internet), a falta de serviços governamentais e do sector privado (por exemplo, bancos), uma maior probabilidade de exposição a desastres naturais, e níveis mais baixos de desenvolvimento económico. Muitas vezes, essas desvantagens estruturais podem ser o resultado da localização geográfica ou da realidade de que o desenvolvimento de infra-estruturas em zonas mais remotas ou fisicamente difíceis é mais caro e, portanto, menos propensas a ser priorizado pelo governo. Assim, embora a desvantagem estrutural não possa ser causada pela discriminação, o facto de que os serviços públicos se encontram mais distantes e são mais onerosos de aceder pode gerar a exclusão social.

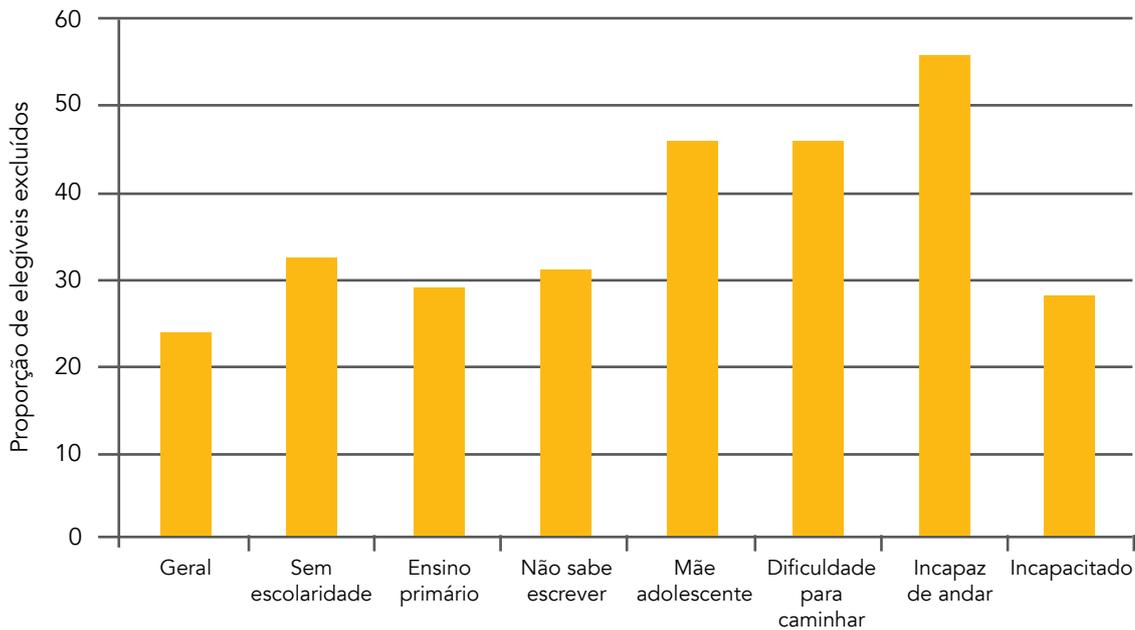
As desvantagens estruturais não são apenas físicas. A falta de legislação para combater a discriminação – juntamente com agências e estruturas eficazes para fazer cumprir a legislação – também pode ser considerada como uma desvantagem estrutural. Por exemplo, quando a legislação que estabelece oportunidades iguais para grupos tais como mulheres, pessoas com deficiência ou as minorias étnicas não existe, eles podem achar que é muito mais difícil ter acesso a serviços públicos e emprego.

A desvantagem estrutural pode ser inerente aos próprios regimes de protecção social. Investimento insuficiente em gestão e capacidade e sistemas administrativos torna mais difícil para as pessoas aceder a regimes. Além disso, a capacidade administrativa no âmbito dos regimes de protecção social muitas vezes varia entre zonas e regiões. Por exemplo, as zonas urbanas são susceptíveis de ter serviços – como pontos de registo – que estão mais perto de potenciais beneficiários.

4.2.3 Limitações de capacidades

A terceira dimensão da exclusão social está relacionada com as capacidades dos indivíduos de interagir com as autoridades públicas e aceder a serviços públicos. Aqueles com maiores limitações de capacidades consideram esta interacção mais difícil. As limitações de capacidades podem ter várias fontes, incluindo deficiência, problemas de saúde, níveis de bem-estar psicológico e autoconfiança, exposição à violência ou abuso doméstico, responsabilidades pela prestação de cuidados a crianças ou outros, e níveis de educação, literacia e numeracia. A Figura 38 ilustra como as limitações de capacidades explicam parcialmente os desafios no acesso ao Subsídio de Apoio à Criança da África do Sul, com taxas mais altas de exclusão aparente entre aqueles que experimentam maiores limitações, tais como níveis mais baixos de educação, pessoas com deficiência e mães adolescentes.

Figura 38: Taxas de exclusão do Subsídio de Apoio à Criança da África do Sul, para determinadas categorias da população



Fonte: UNICEF e SASSA (2014).

No entanto, a limitação de capacidade não resulta necessariamente em exclusão social: por exemplo, muitas pessoas com deficiência são capazes de interagir de forma eficaz com as autoridades e aceder aos serviços públicos porque as suas relações e circunstâncias económicas e sociais lhes permite compensar efectivamente a sua deficiência; ou, as mães de crianças pequenas com redes de apoio de cuidados fortes – incluindo parceiros de apoio – são menos afectadas pelas responsabilidades de cuidados do que pais solteiros sem tal ajuda.⁴³

A pobreza pode ser considerada tanto como uma limitação de capacidade como um factor que exacerba e acentua as limitações existentes. As pessoas que vivem com baixos rendimentos enfrentam, necessariamente, maiores dificuldades ao interagir com as autoridades públicas e para aceder aos serviços públicos, devido ao facto de que elas são menos capazes de pagar o transporte ou taxas e muitas vezes são mais restringidas pelo tempo, uma vez que podem trabalhar longas horas, muitas vezes em ocupações fisicamente difíceis. No entanto, aqueles que com limitações inerentes adicionais – como um idoso frágil ou uma mãe solteira com uma criança – têm a sua capacidade de lidar com as suas limitações ainda mais reduzidas devido a baixos rendimentos.

4.2.4 Desvantagens múltiplas

Incorporado dentro do conceito de exclusão social está o entendimento de que as pessoas podem experimentar várias situações de desvantagem. Por exemplo, um membro do sexo feminino deficiente de uma minoria étnica que vive na pobreza numa zona geograficamente distante poderia experimentar situações de desvantagem em todas as três dimensões da exclusão social, incluindo a discriminação, infra-estruturas e comunicações inadequadas, e limitações de capacidades. Além disso, essas múltiplas desvantagens são susceptíveis de serem agravadas pela pobreza.

De facto, em muitos aspectos, termos como “pobres” ou “extremamente pobres” podem ser usados para se referir à exclusão social, dado que a pobreza em si é frequentemente causada por múltiplas desvantagens.⁴⁴ Assim, quando regimes de protecção social “visam” pessoas que vivem em situação de pobreza, eles estão, em grande medida, a usar um instrumento relativamente fechado para alcançar aqueles em situação de exclusão social, mas sem uma análise sofisticada e desagregação que pode diferenciar graus de desvantagem.

43. O termo grupo “vulnerável” é muitas vezes enganoso – e, potencialmente, discriminatório – já que muitas pessoas em tais grupos não são de todo vulneráveis: por exemplo, enquanto é comum se referir a idosos como um “grupo vulnerável”, muitas pessoas idosas são, na realidade, alguns dos membros mais poderosos da sociedade (na verdade, muitas vezes dirigem os países). Todavia, o risco de se tornar vulnerável é maior para os idosos, em particular porque se tornam cada vez mais frágeis. Um argumento semelhante pode ser dado para as mulheres e pessoas com deficiência, uma vez que são muitas vezes referidas como “grupos vulneráveis”.

44. Para uma discussão sobre a forma como o termo “pobre” pode ser considerado como um termo de exclusão, vide: <<http://www.developmentpathways.co.uk/resources/poor-practice-stigmatisation-families-living-low-incomes/>>.



Quadro 13: Um exemplo dos desafios de alguns mecanismos de registo

Em muitos países, as pessoas enfrentam desafios significativos para superar as barreiras associadas a mecanismos de registo e isso explica porque este é um aspecto da concepção do programa que precisa ser enfatizado. Um estudo realizado por Pellissery (2005), no Estado indiano de Maharashtra fornece um bom exemplo. Os candidatos têm de passar por um processo administrativo complexo caracterizado pelo preenchimento de formulários longos e obtenção de documentos de diferentes escritórios. Para muitas pessoas – especialmente as mais vulneráveis, vivendo em situação de pobreza extrema – esta é uma tarefa quase impossível, uma vez que elas não têm o tempo disponível, os recursos para “pagar” os funcionários, ou as conexões sociais e políticas para se aproximarem dos funcionários para obter os documentos necessários e aprovações. Aquelas que enfrentam maiores limitações de capacidades – como aquelas com educação limitada, as pessoas idosas ou mães que cuidam de crianças – consideram isto ainda mais difícil, especialmente quando agravada pela pobreza. Para ter alguma possibilidade de sucesso, elas têm de pagar intermediários para interceder em seu nome, dando-lhes entre US\$ 6 e US\$ 25 para preencher os formulários de candidatura e obter todos os documentos necessários, mesmo para os benefícios que oferecem pouco mais de US\$ 3 por mês. Na verdade, muitos não podem pagar esses montantes, e fracassam nesta primeira barreira.

Mesmo quando os intermediários obtêm com sucesso toda a documentação para demonstrar que o candidato é elegível, mais uma barreira significativa permanece. Todas as candidaturas são apresentadas a um Comité de Segurança Social das elites e políticos locais que tomam decisões com base na sua própria vantagem política ou se o requerente tem uma conexão pessoal com alguém no comité. Assim, mesmo que todas as candidaturas estejam em ordem, é comum que apenas cerca de 30 de um universo de 100-150 candidaturas sejam aprovadas em cada reunião do comité. O mecanismo serve efectivamente como uma forma de racionamento, com os mais vulneráveis a serem menos capazes de competir.

Fonte: Os Autores.

4.3 ABORDAGENS DE REGISTO

Os sistemas administrativos para o registo dos beneficiários podem enfrentar vários desafios em termos de garantia de acesso, que variam de acordo com a abordagem adoptada. Embora existam muitos tipos de processo de registo, é útil fazer uma simples distinção entre dois tipos básicos de registo:

- **Registo mediante solicitação (“Pull”)** – Espera que os candidatos visitem um local específico para se candidatarem a um regime (por exemplo, depende que os agregados familiares se dirijam a um escritório de previdência social local para se registarem e solicitarem os benefícios). Abordagens modernas de registo mediante solicitação incluem o uso de aplicações *online* ou aplicações de telefonia móvel (por exemplo, Argentina, Chile e Austrália). Alguns sistemas de registo “pull” – tais como transferências sociais do Nepal – fornecem uma janela limitada para candidaturas enquanto outros – como as transferências sociais da África do Sul – permitem o registo mediante solicitação, o que significa que as pessoas podem se candidatar quando quiserem.
- **Sistema “Push”** (ou censo) – O mecanismo envolve recenseadores que visitam todos os potenciais candidatos para determinar se eles se qualificam. O registo através de inquérito – censo (“Push”) envolve uma abordagem intensiva de trabalho através da qual todas as famílias numa zona são entrevistadas (em intervalos seleccionados) e a sua elegibilidade avaliada. Mecanismos “Push” são muitas vezes utilizados com PMT. O regime social do Paquistão BISP realizou um censo de toda a população, em 2009, custando US\$ 60 milhões. Para reduzir os custos, Indonésia visitou 40% dos agregados em 2011, novamente com um custo de US\$ 60 milhões. A selecção destes 40% das famílias levou a uma série de erros de selecção.

Uma terceira abordagem para a ‘recolha de dados’, implementada em conjunto com uma das duas abordagens acima para garantir o registo, é cada vez mais usada em alguns países (por exemplo, Chile, Turquia) que realizam registos sociais: a integração de informações de bases de dados existentes, incluindo – potencialmente – os Serviços de Registo Civil de um país, Registo Fiscal, Registo Predial, Educação e SIG em Saúde. As vantagens e desvantagens de cada sistema, incluindo o âmbito em que cada um pode ser mais adequado, são discutidas na Tabela 4.

Tabela 4: Vantagens e desvantagens relativas de inquérito, recolha de dados mediante solicitação e partilha de dados e abordagens de registo

| | VANTAGENS RELATIVAS | DESVANTAGENS | MAIS ADEQUADO |
|---|--|--|---|
| Abordagem de candidatura baseada na demanda | <ul style="list-style-type: none"> • Custos totais mais baixos devido à auto-selecção de não elegíveis fora do processo de registo (entrevista a um número menor de famílias não elegíveis). • Entrada dinâmica, contínua e mais fácil de actualizar (incluindo mudanças ligadas a eventos de ciclo de vida). • Mais democrático a nível nacional – todas as pessoas têm o direito de ser entrevistadas a qualquer momento. • Processo permanente ajuda a construir e manter as estruturas administrativas e logísticas. | <ul style="list-style-type: none"> • Os pobres podem não participar por falta de informação, receio de estigma e enfrentam outras barreiras de acesso (analfabetismo, distância, deficiência, etc.). • Os custos podem ser mais elevados se os trabalhadores sociais devem verificar (através de visitas domiciliárias) as informações fornecidas. • Pode ser um processo moroso, que envolve longas filas e burocracia • Requer grande rede de pessoal a nível local. • É improvável que as pessoas informem das mudanças positivas em relação às suas condições domésticas. | <ul style="list-style-type: none"> • Em zonas com um nível de pobreza baixa ou moderada/elegibilidade. • Em zonas heterogéneas. • Quando o registo é bem conhecido ou bem divulgado (e as campanhas de sensibilização incentivam candidaturas em zonas pobres). • Quando as pessoas têm níveis de ensino superior • Quando uma rede de escritórios de protecção social está disponível a nível local ou funcionários municipais são bem treinados para executar a função de registo (para minimizar viagens dos candidatos). |
| Abordagem de censo | <ul style="list-style-type: none"> • Melhor possibilidade de alcançar os grupos mais pobres e outros vulneráveis, que são menos informados e mais estigmatizados (menos prováveis de se candidatarem). • Menores custos marginais de registo (por família entrevistada) devido às economias de escala com viagens. • Se conduzido com bastante frequência, há uma maior chance de levar a mudanças positivas nas condições domésticas (menos propensos a ser comunicado). • Verificação da casa realizada durante o processo de pesquisa (sem informação incorrecta sobre bens, etc.). | <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas periódicas podem levar a registos estáticos/inflexíveis – especialmente se a população-alvo estiver ligada a eventos do curso de vida (por exemplo, gravidez, crianças de 0-3, etc.). • O novo registo é muito oneroso e muitas vezes adiado para além dos 2 anos recomendados. • Membros de famílias elegíveis podem não estar em casa ou responder quando a pesquisa é realizada. • Oneroso em zonas com muitas famílias não elegíveis ou com famílias muito dispersas. | <ul style="list-style-type: none"> • Em zonas com altas taxas de pobreza (mais do que 70 por cento) e/ou alta densidade de pobreza. • Em zonas homogéneas (zonas rurais e bairros de lata em zonas urbanas) • Em zonas com dinâmica da pobreza relativamente estável. • Com novos registos (programas), especialmente quando um grande programa tem de arrancar rapidamente. • Para Serviços de Registo que também desejam manter um registo das famílias no limiar da pobreza e não pobres (por exemplo, para serem atingidas em caso de uma emergência ou ligadas a regimes de Seguro Social). |





(continuação)

| | VANTAGENS RELATIVAS | DESVANTAGENS | MAIS ADEQUADO |
|--|--|--|--|
| Integração de dados/ partilha de bases de dados existentes | <ul style="list-style-type: none"> • Menor ónus da prova e tempo de candidatura para os cidadãos. • Menores custos de recolha de dados globais. • Acordos de partilha de dados para a recolha de dados podem levar a uma maior integração dos que se encontram abaixo da linha. • Mais fácil de garantir que a informação seja actualizada (contínua) e esteja ligada a eventos do ciclo de vida (por exemplo, gravidez, natividade). • Mais fácil de evitar fraudes e potenciais erros de inclusão (verificação instantânea de dados). | <ul style="list-style-type: none"> • Requer processo de recolha de dados e de registo adicional e complementar. • Requer alguma forma de identificador único, de preferência um bilhete de identidade (BI) nacional. • Poderia excluir as famílias que não têm acesso ao BI Nacional (pobres/ mais vulneráveis). • Custos financeiros e de transacção para o estabelecimento de uma integração adequada. • Riscos de privacidade de dados e ‘estado de vigilância’. • A qualidade das outras bases de dados pode não ser adequada. | <ul style="list-style-type: none"> • Quando dados administrativos de alta qualidade já existem. • Onde há uma mudança mais ampla para governo electrónico. • Onde os dados podem ser facilmente ligados usando BI nacionais ou outro identificador único. • Onde há capacidade suficiente para gerir a integração. • Em contextos com níveis mais elevados de formalismo (por exemplo, os dados descrevem a realidade). |

Fonte: Barca (2017), adaptado e integrado de Castaneda e Lindert de 2005, Banco Mundial ‘How-To Note’ on Enrolment, and Eurofund (2015).

Qualquer que seja o processo adoptado para registo, um dos principais desafios enfrentados por muitos países neste processo de trabalho intensivo (tanto periódico ou contínuo) é a falta de investimento em administração, incluindo pessoal. Há também um grande risco – que precisa de mitigação explícita – de excluir as famílias mais pobres e mais vulneráveis que os programas têm como objectivo servir, uma vez que estas são as que enfrentam as maiores barreiras de acesso (barreiras físicas, barreiras financeiras, analfabetismo, estigma, para citar algumas).

4.3.1 Boas práticas e desafios com mecanismos “push”

Há uma série de princípios de boas práticas que devem ser utilizados em mecanismos “push”, como o uso de recenseadores de alta qualidade e formados. Muitas vezes os mecanismos “push” são adjudicados ao sector privado ou organizações não governamentais, uma vez que exigem recursos humanos significativos que não estão disponíveis nos governos.

Os mecanismos “push” também têm de ser bem concebidos, incluindo a existência de escritórios próximos dos candidatos para reduzir as despesas de viagem e de oportunidade, criando, ao mesmo tempo, um ambiente hospitaleiro e acolhedor.



4.3.2 Exclusão com mecanismos de registo “push”

Embora a cobertura das famílias através de abordagens “push”/censo seja geralmente elevada – o BISP do Paquistão visitou cerca de 85% das famílias a nível nacional (Kidd e Hossain, 2015) – sempre há famílias que são excluídas, e estas são muitas vezes as mais vulneráveis. Às vezes, aquelas que vivem em zonas mais acessíveis são priorizadas, demonstrando os desafios da desvantagem estrutural. Portanto, na Colômbia, os municípios priorizaram as comunidades localizadas perto dos centros municipais, (Castañeda e Lindert, 2004), enquanto, no Paquistão, os recenseadores da BISP se recusaram a viajar para as zonas mais remotas e inseguras. Na verdade, muitas casas eram muito remotas ou isoladas para serem localizadas, apesar dos esforços envidados pelos entrevistadores (GHK, 2009). Muitas vezes as famílias não se encontravam em casa quando os recenseadores as visitavam e, se eles se recusassem a voltar, essas famílias ficavam excluídas. Frequentemente, aquelas que não se encontravam em casa eram as famílias mais vulneráveis, como diaristas na Nicarágua e agregados familiares chefiados por solteiras em Uganda (Adato e Roopnaraine, 2004; Calder e Nakafeero, 2012). Tanhchareun (2014) descreve como, em Uganda, comunidades inteiras foram excluídas de um registo (censo). Além disso, a suspeita das intenções do Estado pode levar as pessoas a boicotar exercícios de registo em massa: no México, por exemplo, algumas pessoas se esconderam de recenseadores da *Progres*a porque não queriam fornecer informações pessoais (Adato et al., 2000), enquanto, no Uganda, comunidades migrantes ficaram desconfiadas, representando as menores taxas de inclusão no regime de transferência de renda da SAGE (Bukuluki e Watson, 2014).

4.3.3 Registo pouco frequente com mecanismos “push”

Os processos de selecção baseados na pobreza também exigem a re-selecção frequente dos beneficiários para avaliar se ainda são elegíveis para o programa com base na sua situação económica. Nos países em desenvolvimento que usam mecanismos “push”, isto muitas vezes implica visitar todas as famílias da categoria elegível no país numa base regular. Porque isto é caro, raramente é feito tão frequentemente quanto deveria ser. Por exemplo, o programa Oportunidades do México, em muitas áreas só efectuou a re-selecção a cada dez anos, embora esteja planificada para que passe a ser feita a cada 5 anos (embora haja evidências de que esta aspiração possa ser alcançada).⁴⁵

No programa BISP do Paquistão, o registo foi feito em 2009 e não foi repetido. No entanto, esta re-selecção pouco frequente pode levar ao aumento da imprecisão ao longo do tempo, já que as famílias entram e saem da pobreza. No entanto, se a re-certificação fosse feita numa base anual, seria proibitivamente cara.

Além disso, como resultado da raridade de registo e re-certificação, muitos programas de assistência aos pobres e orientados para os pobres não podem actuar como redes de segurança. Esta situação é agravada pela PMT, que não pode registar mudanças no bem-estar em curtos períodos, a menos que as pessoas se desfaçam dos seus activos (o que tornará mais difícil para eles se recuperarem de uma crise). Se se pretender que uma rede de segurança seja eficaz, ela deve estar lá quando as pessoas precisam. Se alguém sofre um choque – por exemplo, a pessoa que sustenta a família morre – então torna-se muito difícil para as famílias acederem à ajuda financeira imediatamente. Caso não consigam, elas podem mergulhar na pobreza, tirar os seus filhos da escola ou vender bens produtivos preciosos para saírem da pobreza mais uma vez.

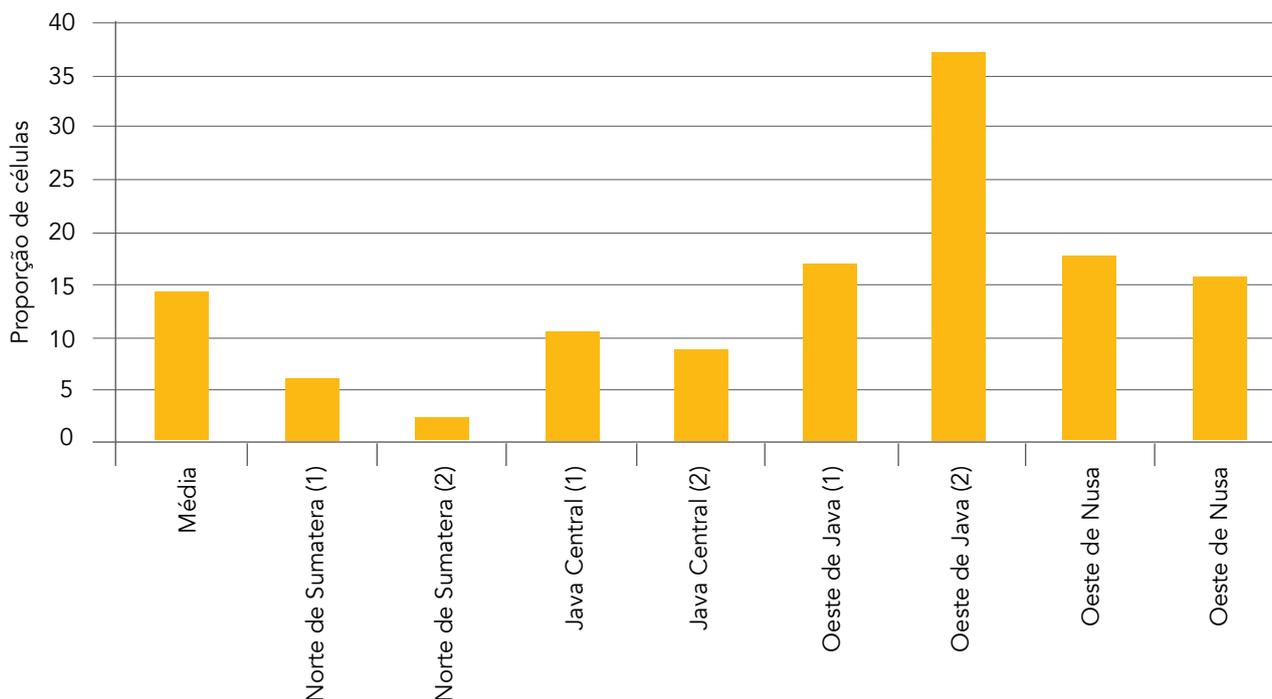
4.3.4 Imprecisões nos inquéritos quando os mecanismos de registo “push” são usados

É frequentemente assumido que realizar um registo (censo) é relativamente fácil. No entanto, um estudo realizado por SMERU (2011) indica que cerca de 15% das células do inquérito de PMT na Indonésia foram preenchidas de forma imprecisa e que o número era muito maior em algumas áreas (ver Figura 39).

⁴⁵ Vide Escobedo (2011).



Figura 39: Proporção de células preenchidas incorrectamente no inquérito de PPLS 11 da Indonésia, usando um PMT



Fonte: Autores.

Há muitas razões para que os inquéritos fossem preenchidos de forma imprecisa, incluindo:

- Os recenseadores podem não ser de boa qualidade ou suficientemente bem formados. Por exemplo, o BISP do Paquistão utilizou um sistema de formação em cascata para reforçar a capacidade dos recenseadores, mas mesmo ao mais alto nível inicial da formação – quando o Banco Mundial e a equipa do BISP formaram as organizações subcontratadas para relevar a cabo a pesquisa – a qualidade era inadequada. Isso provavelmente teve implicações na qualidade da formação, uma vez que afectou na forma de cascata o sistema.⁴⁶ Alguns recenseadores não falavam inglês correctamente, embora a pesquisa tenha sido realizada em inglês. Quando os recenseadores não são adequadamente formados ou passam por formação rápida, eles são menos capazes de lidar com questões difíceis que podem surgir durante a realização de pesquisas. No Paquistão, alguns recenseadores enfrentaram dificuldades para identificar um agregado familiar; embora tenha sido oficialmente definido como um grupo de pessoas que partilham uma panela, alguns confundiam com casal (GHK, 2009). Outras questões difíceis no Paquistão prendiam-se em saber como lidar, por exemplo, com as famílias com trabalhadores migrantes, trabalhadores sazonais, número de animais domésticos detidos mas não possuídos, e o estatuto dos trabalhadores – muitas vezes, presumivelmente, mal pagos – em agregados em melhor situação financeira.
- Os recenseadores podem realizar as pesquisas rapidamente em locais públicos ao invés de casas, onde eles podem verificar as respostas. No Paquistão, os recenseadores do BISP só entraram em 31% das casas (GHK, 2009); muitas vezes não foram autorizados porque os recenseadores e nas casas só se encontravam mulheres.
- Se o chefe de família não estiver em casa, os recenseadores podem solicitar a outros membros da família para responder as perguntas, mesmo as crianças.
- No México, por exemplo, os entrevistados só têm que ter mais de 15 anos de idade; no Peru, crianças a partir dos 12 anos foram entrevistadas; e, no Camboja crianças em idade escolar foram convidadas a preencher os formulários do inquérito.⁴⁷

46. A formação pelo Banco Mundial e BISP aos subcontratados durou um dia e foi geralmente considerada como inadequada (GHK, 2009: 65f, 80). Mesmo os funcionários do BISP estavam inadequadamente formados (GHK, 2009: 55).

47. Adato et al. (2000); Huber et al. (2008: 45); Fiszbein e Schady (2009: 71).

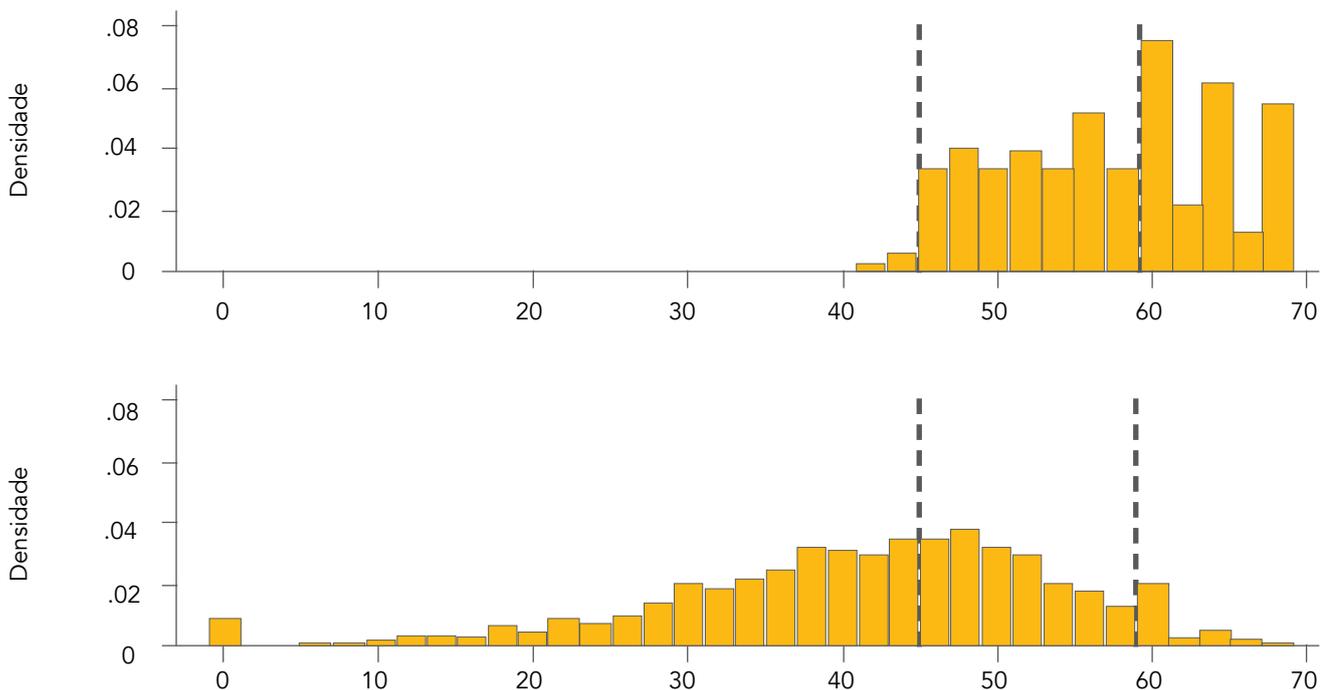
- No Paquistão, verificou-se que homens e mulheres na mesma casa davam respostas diferentes para a mesma pergunta (GHK, 2009).
- Embora as entrevistas levassem, muitas vezes, de 15 a 20 minutos, é questionável se este tempo é suficiente para realizar um inquérito de qualidade. No Paquistão, a duração das entrevistas era inadequada para permitir que o inquérito satisfizesse os padrões exigidos (GHK, 2009). De facto, em 90% dos casos, os recenseadores não puderam verificar a composição do agregado familiar nessa altura.

Os apresentadores devem ler Kidd e Wylde (2011) para obter mais informações sobre os desafios associados a realização de inquéritos.

4.3.5 Uso de recenseadores locais

O uso de recenseadores locais pode causar desafios adicionais, uma vez que podem ter fortes incentivos para falsificar respostas para que mais pessoas nas suas comunidades sejam identificadas como elegíveis. A Figura 40 indica os resultados de uma pesquisa de PMT em Camboja. No gráfico superior, as pontuações de agregados que foram seleccionados durante a PMT são fornecidas. À direita das linhas tracejadas encontram-se as pontuações dos seleccionados como pobre e extremamente pobres, e os números com as referidas pontuações (no eixo Y). No entanto, os resultados foram verificados por recenseadores independentes, que deram pontuações muito diferentes. O gráfico inferior mostra a pontuação dos agregados seleccionados quando os recenseadores independentes foram utilizados e muitos deles tiveram pontuações muito mais baixas e não devem ter sido seleccionadas. Os recenseadores locais parecem ter inflacionado os números dos membros da sua comunidade.

Figura 40: Números originais do inquérito do programa ID-Poor no Camboja em comparação com as contagens realizadas por recenseadores independentes



Fonte: Autores.



Além disso, os entrevistados podem dar respostas falsas às perguntas do inquérito, principalmente quando entendem como funciona o PMT. No México, foi impossível verificar se as pessoas eram donas dos carros do lado de fora de suas casas porque alegaram estar a cuidar deles.⁴⁸ Na Palestina, o Ministério dos Assuntos Sociais estima que metade das famílias deram respostas falsas a pesquisa inicial de PMT.⁴⁹ O Chile deixou de tornar público as suas variáveis imensuráveis, devido a receios de fraude.⁵⁰ O Banco Mundial (2009) propõe que, devido à probabilidade de as pessoas “brincarem com o sistema,” as variáveis imensuráveis devem ser alteradas regularmente. No entanto, isso poderia prejudicar a precisão de PMT, dado que as melhores variáveis explicativas não são susceptíveis de mudar ao longo do tempo.⁵¹

4.3.6 Boas práticas e desafios com mecanismos “pull”

Os mecanismos de registo “pull” são comuns em sistemas de protecção social e sua eficácia é determinada em grande parte pela sua concepção e o nível de recursos investidos neles, ou, em outras palavras, até que ponto a desvantagem estrutural é minimizada. Aqueles que são bem concebidos e adequadamente financiados são menos propensos de oferecer incentivos e oportunidades para o pessoal da linha de frente tratar os candidatos de forma injusta e limitar as barreiras enfrentadas por essas limitações experimentando em termos de capacidades. No entanto, mesmo em regimes relativamente bem dotados de recursos, os candidatos podem enfrentar desafios significativos, em particular os mais vulneráveis.

4.3.7 Exclusão com mecanismos de registo “pull”

Um factor-chave que sustenta o sucesso de um mecanismo “push” é a colocação do ponto de registo mais próximo possível de potenciais candidatos. No entanto, muitas vezes a distância constitui uma barreira significativa, em particular para as pessoas com baixos rendimentos ou com desafios de mobilidade. Como a Figura 38 indica, na África do Sul, as pessoas com deficiência e com dificuldades de locomoção estavam mais susceptíveis de serem excluídos do Subsídio de Apoio à Criança. Na verdade, os desafios são exacerbados quando os escritórios da Agência de Segurança Social (SASSA) e Assuntos Internos são relativamente distantes, uma vez que as pessoas têm de obter documentação de ambas as instituições (UNICEF e SASSA, 2014). Na Geórgia, a distância era uma das principais razões para as pessoas não acederem à pensão universal, dado que apenas 4% dos candidatos enfrentaram problemas (USAID e UNICEF, 2014). Nas zonas urbanas no México – onde a “Oportunidades” usou um mecanismo “push” – não havia uma correlação entre ser aceite pelo programa e possuir um carro, indicando as dificuldades enfrentadas por aqueles com desafios de mobilidade e rendimentos mais baixos (Coady e Parker, 2005). No Nepal, muitos candidatos ao subsídio para pessoas com deficiências graves enfrentam o grande desafio de percorrer terrenos inóspitos para apresentarem-se aos comités dos escritórios distritais responsáveis por avaliar a sua elegibilidade, o que ajuda a explicar os números muito baixo de acesso ao benefício.⁵²

Um outro problema estrutural que determina a eficácia de um mecanismo “push” é a qualidade da infra-estrutura existente. Esta deve ser adequada para aqueles que enfrentam maiores constrangimentos pessoais, bem como incorporar características básicas, como acesso para pessoas com deficiência. Apesar da Agência Sul-Africana Segurança Social (SASSA) possuir melhores infra-estruturas do que a maioria dos regimes nos países em desenvolvimento, alguns dos seus escritórios ainda criam barreiras. A SASSA constatou que algumas pessoas têm encontrado escritórios não hospitaleiros e incapazes de satisfazer as necessidades das mulheres grávidas, mães e idosos, especialmente quando as filas são longas (UNICEF e SASSA, 2014). Como resultado, alguns têm adiado a candidatura ao subsídio de apoio à criança. Num dos distritos, as pessoas reclamaram a falta de estruturas de acolhimento de crianças, enquanto uma mulher era atendida: “dirigir-se aos escritórios da SASSA não é agradável. Ele está sempre cheio e a pessoa tem de esperar o dia todo; não há banheiros, a pessoa tem de ir ao posto [de táxi], onde os banheiros públicos são imundos, e pode perder o seu lugar na fila”. Nos países onde o investimento em administração é menor do que na África do Sul, a situação é quase certamente pior.

O preconceito e a discriminação podem exacerbar os desafios enfrentados pelos candidatos, como o exemplo da população Adivasi em Bangladesh – discutido anteriormente – ilustrado. No entanto, o impacto do preconceito no acesso a benefícios de protecção social não se restringe aos regimes com estruturas administrativas particularmente frágeis. Na África do Sul, alguns funcionários da SASSA permitiram que a sua crença de que as mães adolescentes não devem receber o Subsídio de Apoio à Criança (CSG) influenciasse as suas decisões de selecção, contribuindo para taxas mais elevadas de exclusão do benefício no seio deste grupo, como indicado na Figura 33 (UNICEF e SASSA, 2012).

48. Adato et al. (2000). Coady e Parker (2005: 33) sugerem que a prestação de informação falsa poderia ser um problema no México. Nas zonas rurais do México, Adato (2000) expressou preocupação pelo facto de as famílias exagerarem a sua riqueza por receio de serem estigmatizados – vide a Secção 5.1 podem aprender a exagerar sua pobreza depois de terem visto as recompensas associadas à adesão ao programa.

49. Ministério dos Assuntos Sociais / Palestina (sem data). Os inquéritos iniciais foram verificados por visitas domiciliárias.

50. Grosh e Baker (1995).

51. Coady et al. (2004) indicam que os recursos substitutos não são susceptíveis de alterar de forma especialmente rápida.

52. No Nepal, o número de pessoas que recebe o benefício para aqueles com deficiências graves foi de apenas 16.200, uma fracção daqueles que devem ser elegíveis (Kidd e Wylde, 2011b).



Quadro 14: Exemplo da transferência dos pontos de registo para mais perto dos candidatos

A África do Sul tem tentado resolver o problema da distância e do custo de registo através da introdução – em 2007 – do Programa Comunitário Integrado de Sensibilização sobre o Registo (ICROP), uma iniciativa de registo móvel (UNICEF e SASSA, 2014). O ICROP permite que as pessoas candidatem-se a toda a gama de subsídios da África do Sul. Nas zonas rurais, as visitas do ICROP são realizadas numa base regular e agendadas, enquanto nas zonas urbanas, onde há mais escritórios fixos, as visitas são mais *ad hoc*. As unidades móveis estão equipadas com uma gama completa de pessoal e serviços de TI, mas mesmo assim são incapazes de lidar com os casos mais complexos. No entanto, O ICROP não deixa de ter os seus desafios, especialmente quando a comunicação falha e as pessoas desconhecem a disponibilidade das unidades de serviços móveis, ou têm problemas com a conectividade. Entre 2007 e 2013, 327.000 candidaturas para o subsídio de apoio à criança foram registados (assim como para outros benefícios).

Fonte: Autores

4.4 IDENTIFICAÇÃO, VERIFICAÇÃO E VALIDAÇÃO

Os processos de registo e elegibilidade exigem documentação e autenticação⁵³ da identidade de um potencial beneficiário (Samson, 2006).⁵⁴ No entanto, a “documentação incompleta é generalizada no mundo em desenvolvimento”, devido à falta de sistemas de registo civil ou irregulares (Gelb e Clark, 2012). Os países com um sistema nacional de identificação funcional exigem que os beneficiários do programa verifiquem a identidade com os seus cartões de identidade nacionais, ainda que isso represente riscos de exclusão, uma vez que os indivíduos mais vulneráveis e desfavorecidos são muitas vezes aqueles sem um BI nacional. Um número de regimes estabeleceu mecanismos para permitir que aqueles sem a documentação oficial tenham acesso aos regimes, aceitando assim uma identificação alternativa.

Além disso, a verificação dos dados fornecidos pode ser feita através de um processo de supervisão aleatório ou através da comparação com outros dados administrativos de forma manual ou electronicamente. A validação inclui a verificação da integridade dos dados, a verificação da consistência interna, a verificação de duplicação, assegurando conteúdos e formatos (tais como nomes e números de identificação em conformidade com o dicionário de dados definido) e assegurando que o comprimento dos campos e a estrutura do conteúdo para a agregação e elaboração de relatórios seja padronizado. O objectivo é a obtenção de um conjunto de dados claros e correctos (Villalobos et al., 2010; Azevedo et al., 2011).

4.4.1 Desafios com a prova de identidade

Os regimes de protecção social têm de ter certeza da identidade dos beneficiários e é comum que exijam uma prova, como uma certidão de nascimento ou bilhete de identidade. No entanto, esta necessidade de provar a identidade é um motivo comum para exclusão do sistema, mesmo aqueles com sistemas administrativos relativamente fortes. Na África do Sul, por exemplo, 11,5% dos prestadores de cuidados a crianças de 0-14 anos de idade excluídos são incapazes de aceder ao Subsídio de Apoio à Criança, porque não possuíam a documentação apropriada (UNICEF e SASSA, 2014). Na verdade, é um desafio particular para as crianças no seu primeiro ano de vida, sendo que 93% das pessoas sem uma certidão de nascimento são excluídas do Subsídio de Apoio à Criança (explicando a baixa cobertura de crianças de menos de um ano na Figura 35). O mesmo cenário se repete em muitos outros países: um estudo da pensão social universal do Nepal revelou que a falta de um documento de cidadania foi dada como a razão do não acesso ao regime, na ordem de 8% (Uprety, 2010); e, o BISP do Paquistão indicou que dois milhões dos 7,5 milhões de famílias identificadas como elegíveis para o regime nunca foram registadas porque não tinham Bilhete de Identidade informatizado, que é necessário para abrir uma conta bancária e receber o pagamento.

As desvantagens estruturais e as limitações de capacidade muitas vezes explicam a falta de documentos de identidade das pessoas. Aqueles em regiões mais remotas do país são menos propensos a se dirigirem aos escritórios para a obtenção de bilhetes de identidade e certidões de nascimento, e os países cobram pelos bilhetes de identidade, o custo também pode ser uma barreira. Aqueles com desafios de mobilidade – devido, por exemplo, à deficiência, pobreza ou responsabilidades com o cuidado de crianças – enfrentarão barreiras adicionais. Na África do Sul, as crianças afectadas por VIH e SIDA – cujos pais morreram – acham mais difícil obter documentos de identidade e, portanto, aceder ao Subsídio de Apoio à Criança (UNICEF e SASSA, 2014). As mães adolescentes também são afectadas, uma vez que são incapazes de obter bilhetes de identidade até aos 16 anos de idade e, portanto, podem perder o benefício.

53. A identificação responde à pergunta “quem é você?”. A autenticação responde à pergunta “você é quem diz ser?”.

54. Vide também o debate sobre validação na Secção 2.4.3.





Vários regimes de protecção social estabeleceram mecanismos para permitir que aqueles que não possuem documentação oficial possam aceder aos regimes, aceitando identificação alternativa. No programa SAGE do Uganda, cartões de eleitor e de baptismo – combinados com a verificação pelos líderes comunitários – eram aceites como prova de identidade (Bukuluki e Watson, 2014). Na África do Sul, em 2008, novos regulamentos permitiram que candidatos ao subsídio de apoio à criança usassem documentos alternativos, tais como cartão do hospital, depoimentos de membros da comunidade respeitados e boletins escolares recentes. Os candidatos são capazes de receber o benefício por um período transitório de três meses para que eles possam obter a documentação formal exigida; e, é dado-lhes um novo período de três meses de graça, enquanto completam o registo (Kidd e Hossain, 2015). Os regimes de protecção social poderiam igualmente abordar o problema através da coordenação com as organizações responsáveis pelos Bilhetes de Identidade com vista a incentivá-los a visitar as zonas onde a falta de bilhete de identidade é particularmente problemático, cobrindo potencialmente os seus custos.

Contudo, um desafio adicional com documentos de identidade pode ser que eles possam conter informações imprecisas. As pessoas podem ser negadas pensões de velhice, por exemplo, se a sua idade no documento estiver incorrecta. Isto é particularmente problemático para as pessoas com níveis mais baixos de educação ou aquelas que se sentem impotentes para desafiar as autoridades que determinam a sua idade. Por exemplo, muitos da comunidade marginalizada de Adivasi em Bangladesh foram atribuídos idades incorrectas quando novos bilhetes de identidade foram lançados em 2007/08 (Hossain, 2011). Eles se sentiram incapazes de desafiar as autoridades conforme um Oficial de Campo observou: “Eles não têm a oportunidade de falar, eles pensam que, mesmo se falarem eles serão responsabilizados.” Para superar isto, os regimes de protecção social podem criar oportunidades para os candidatos corrigirem a idade nos seus documentos, à semelhança do que aconteceu com o Subsídio para Idosos no Uganda (Watson e Bukuluki, 2014): eles são capazes de verificar a sua idade demonstrando que se recordam de eventos históricos nas reuniões da vila ou apresentando alguém para confirmar a sua idade (McPherson, 2011).

4.4.2 Desafios com avaliações de deficiência

A avaliação da idade de elegibilidade dos candidatos para os regimes é um processo relativamente simples. Contudo, a invalidez cria maiores desafios. A deficiência é muito diversificada em suas características e os governos têm de definir critérios de elegibilidade relacionados com o grau de deficiência. Ao limitar benefícios para deficiências mais graves, os governos são capazes de reduzir os custos dos regimes. No entanto, o estabelecimento de critérios e metodologias de identificação é um desafio e pode tornar difícil o registo. O quadro abaixo descreve as boas práticas em avaliação da deficiência, o que deve incluir uma avaliação médica e social.

Quadro 15: Desenvolvimento de boas práticas de avaliação de deficiência

Ao levar a cabo as avaliações de deficiência, Gooding e Marriott (2009) argumentam que uma avaliação médica deve ser uma base essencial. No entanto, idealmente, esta deve ser complementada por uma avaliação mais holística que considera factores como a idade, a capacidade para trabalhar, educação, experiência e competências profissionais. Guthrie et al. (2001) sugerem a complementação disto com uma avaliação dos factores ambientais, bem como as estruturas de apoio e os recursos disponíveis.⁵⁵

Fonte: Autores.

Exemplos de avaliação de deficiência incluem:

- A Índia usa uma avaliação por médicos em que um indivíduo deve ser portador de deficiência em 40% das capacidades físicas ou mentais normais.⁵⁶ Contudo, o teste para determinar o nível de deficiência é difícil e subjectivo, sendo que os assessores médicos não recebem uma orientação clara sobre a forma de avaliar a elegibilidade e determinar as percentagens.⁵⁷ Como resultado, as avaliações são muitas vezes subjectivas e algumas deficiências – como o autismo – são excluídas.
- Nas Maurícias, os requerentes têm de ser certificados por uma Junta Médica que declara-os como “permanente ou substancialmente incapacitados para trabalhar a um grau físico de 60% por pelo menos 12 meses.”⁵⁸ Contudo, uma decisão baseada numa percentagem parece, novamente, ser potencialmente muito subjectiva, dada a diversidade de deficiências que são apresentadas às Juntas Médicas.

55. Citado em Gooding e Marriott (2009).

56. Gooding e Marriott (2009).

57. Whitworth et al. (2006: em Gooding e Marriott 2009).

58. ISSA (2013).



- No Uzbequistão, Comissões de Especialistas Médicos e Sociais, nos Escritórios Distritais do Ministério das Finanças, realizam avaliações das Pessoas com Deficiência (PCD). A avaliação destina-se a examinar tanto a incapacidade do indivíduo como a sua capacidade para trabalhar. No entanto, apenas os médicos realizam a avaliação, pois não existem assistentes sociais. Assim, embora os médicos possam avaliar a incapacidade, eles não estão formados para determinar a capacidade para trabalhar e há preocupações por parte dos especialistas locais de os médicos cometerem erros. Como resultado, tem sido sugerido que, na ausência de profissionais capacitados para fazer uma avaliação da capacidade para trabalhar, seria melhor ter a avaliação puramente baseada em incapacidade.⁵⁹
- A África do Sul adoptou uma abordagem que utiliza uma avaliação médica e social mista. Ela reúne uma gama de profissionais e usa uma combinação de declaração do indivíduo, exame, observação e uma avaliação médica separada.⁶⁰
- No Reino Unido, as avaliações da capacidade para trabalhar foram realizadas recentemente pelo sector privado – junto com candidaturas escritas – com incentivos significativos para encontrar pessoas capazes de trabalhar. Como resultado, muitas pessoas com deficiência foram declaradas capazes de trabalhar. Mas, 60% dos recursos foram retidos pela agência de recurso do governo, que não têm os mesmos incentivos.

Há pouca informação objectiva sobre a eficácia da avaliação de incapacidade. Nos Estados Unidos da América, Nagi (1969) verificou erros de inclusão de 19% e erros de exclusão de 48% quando uma avaliação médica foi utilizada, enquanto um estudo por Benitez-Silva et al. (2006) constatou erros de inclusão de 20% e erros de exclusão de 60% com declarações dos indivíduos.⁶¹ Na África do Sul, Mitra (2010) constatou – quando tanto o teste de recursos como a avaliação de invalidez são examinados – que os erros de inclusão são de 34% e os de exclusão estão entre 38% e 46%, dependendo do tipo de avaliação de deficiência utilizado.

4.4.3 Verificação das listas de beneficiários pela comunidade

A verificação pela comunidade é comumente um meio proposto para fazer face aos erros de inclusão e exclusão, bem como o perigo de as famílias manipularem as informações. Isto envolve a apresentação de listas de beneficiários às comunidades para que possam questionar a escolha do beneficiário. O estigma é usado para desincentivar a auto-escolha sob o pressuposto de que os mais ricos não vão querer ser reconhecidos em público como pobres ou que prestaram informações falsas.

No entanto, há pouca evidência de que a verificação pela comunidade é eficaz ou que reuniões comunitárias para este fim são realizadas. No México, apenas 0,1% das selecções de beneficiários foram contestadas (Skoufias et al., 1999). Grosh et al. (2008) afirmam que a verificação pela comunidade é altamente improvável de funcionar bem, dado que questionar publicamente a inclusão de outros membros da comunidade pode criar divisão.⁶²

Há também preocupações em termos de direito de verificação pela comunidade, uma vez que pode criar estigma, na medida em que as pessoas podem não querer ser identificadas publicamente como “pobres”. Além disso, ao declarar as pessoas como “pobres” e como beneficiários, pode-se argumentar que a informação sobre os indivíduos está a ser tornada pública e o direito à privacidade não está a ser respeitado.

4.5 INSCRIÇÃO

A fase final da implementação do processo de selecção é a inscrição de beneficiários. Isto é abordado no Módulo ADM. As principais considerações incluem o seguinte.

4.6 OUTRAS CONSIDERAÇÕES FUNDAMENTAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS DE SELECÇÃO

4.6.1 Estratégias de comunicação e de sensibilização

Um factor crítico para o sucesso de qualquer programa de transferência social é uma comunicação eficaz, particularmente no que diz respeito à selecção dos beneficiários (vide mais sobre este ponto na secção sobre Assistência no Módulo ADM). As estratégias de comunicação dos governos que implementam regimes de transferência sociais devem assegurar que as pessoas saibam sobre a existência dos regimes, os critérios de elegibilidade e como aplicar.

59. PNUD (2012) e Kidd (2014).

60. Schneider et al. (2011).

61. Estudo relatado na Mitra (2010).

62. O trabalho de verificação comunitária nas zonas urbanas iria apresentar desafios específicos, dada a ausência de comunidades coesas.





As abordagens de comunicação devem ser adaptadas às necessidades dos potenciais candidatos. As informações devem ser acessíveis e adaptadas às condições locais, tendo em conta as questões de alfabetização, linguagem e deficiência. Portanto, a dependência de materiais publicados quando os níveis de alfabetização são baixos é problemática e, em contextos multilingues, as comunicações devem também ser multilingues. Uma vasta gama de canais de comunicação também deve ser utilizada, em particular aqueles que são acessíveis a pessoas com capacidades mais limitadas ou que vivem em zonas mais remotas.

Quadro 16: Eficácia das estratégias de comunicação

A eficácia das comunicações também pode ser influenciada pela prevalência de forças de exclusão – como a discriminação – e limitações de capacidades, como a alfabetização. Por exemplo, em Bangladesh, a maioria dos membros da comunidade Adivasi (indígenas) tem informações limitadas sobre os regimes de protecção social de Bangladesh (Hossain, 2011). É responsabilidade dos Comissários Ward visitar as comunidades para fornecer-lhes informações sobre os regimes, mas, na prática, eles evitam as comunidades Adivasi. Muitas vezes, os anúncios são feitos em mesquitas, mas, porque muitos Adivasis são cristãos e não existem anúncios nas igrejas, eles são excluídos. Na verdade, a maioria dos anúncios públicos é feita em locais inacessíveis para os Adivasis. Tecnologias de comunicação como meios de comunicação social impressos e electrónicos não estão disponíveis para os Adivasis, sendo que as altas taxas de analfabetismo exacerbam os desafios. Na prática, os Adivasis são obrigados a confiar em canais informais de informação.

Fonte: Autores.

A comunicação eficaz é importante tanto para as abordagens “push” como “pull”. Nas zonas urbanas no México, que utiliza um registo “pull”, foi constatada uma correlação entre comunicações efectivas e participação em regimes (Coady e Parker, 2005): no total, 51% dos agregados urbanos elegíveis não se inscreveram para o programa *Progres*a, sendo que cerca de metade não ouviu falar do programa e outros 28% não sabem onde se registar. Além disso, quando regimes usam um mecanismo de registo as pessoas precisam saber quando elas devem estar em casa para receber os recenseadores. Quando o Programa de Apoio *Benazir Income* do Paquistão testou o seu quadro de resultados sobre o teste de recursos alternativos, as suas comunicações não foram eficazes, na medida em que algumas pessoas não estavam em casa quando recenseadores chegaram (GHK, 2009).

Para que sejam eficazes, as estratégias de comunicação exigem investimentos significativos. Frequentemente, há investimento insuficiente em comunicações públicas e, como resultado, muitas pessoas são excluídas dos sistemas de protecção social. As comunicações podem ser uma área de fragilidades, mesmo em regimes de protecção social com investimento em administração relativamente bom. Na África do Sul, embora a grande maioria das pessoas sabe que existem transferências sociais, algumas não se candidatam porque não têm conhecimento sobre os critérios de elegibilidade. Por exemplo, apenas 4% das crianças brancas elegíveis têm acesso o subsídio de apoio à criança, em grande parte como resultado de mal-entendidos sobre a sua elegibilidade, acreditando que é apenas para crianças negras; e, 4,6% de todos os não beneficiários elegíveis que não se candidataram acreditava que o regime era apenas para mães e não para prestadores de cuidados (UNICEF e SASSA, 2014).

4.6.2 Mecanismos de reclamação

Uma forma de aumentar o acesso a regimes de protecção social passa pelo estabelecimento de mecanismos de reclamação que permitam as pessoas reivindicar a sua exclusão. Este tópico é desenvolvido em mais pormenor no Módulo ADM.

Surpreendentemente, a maioria dos regimes em África não têm estes mecanismos (e incluindo os programas de transferência condicional de renda do Brasil, Chile e Costa Rica (Castañeda e Lindert, 2005)). A falta de mecanismos de reclamação em tais regimes é compreensível, dado o elevado número de pessoas excluídas: um mecanismo de reclamações poderia facilmente tornar-se sobrecarregado. Na verdade, há exemplos de regimes – tais como o programa do Quênia CT-OVC (Ward et al., 2010) – que projectaram mecanismos de reclamação mas não activaram devido aos altos níveis de exclusão decorrentes da má qualidade de segmentação.



Se se pretender que os mecanismos de reclamação funcionem de forma eficaz, regimes de protecção social têm de ser transparentes no que se refere às informações que proporcionam: os excluídos dos regimes devem ser capazes de compreender os critérios de elegibilidade e acesso a informações sobre as razões da sua exclusão. No entanto, os mecanismos de segmentação complexos, tais como testes de recursos alternativos, tendem a não facultar os critérios, porque temem que as pessoas possam manipular as suas respostas aquando dos inquéritos (Grosh e Baker, 1995). Mesmo que as informações estejam disponíveis – à semelhança do que aconteceu com o teste de recursos alternativos na Arménia – seria imensamente desafiador para os reclamantes entender e usar em qualquer recurso (Coady et al., 2002). Os mecanismos de segmentação baseada na comunidade normalmente não registam os motivos da selecção de beneficiários, tornando-se altamente desafiador para as pessoas recorrerem. Além disso, à semelhança do que aconteceu com o Programa de Segurança Alimentar do Quénia, as comunidades podem pressionar os excluídos para não recorrer (Kidd e Hossain, 2015).

Na realidade, os sistemas de reclamação só são susceptíveis de ser eficazes em regimes que usam prerrogativas e critérios de elegibilidade relativamente simples, como as pensões universais de velhice ou benefícios para crianças, ou critérios que são compreensíveis, tais como testes de recursos baseados na renda. No entanto, mesmo nestes regimes, os governos têm de investir adequadamente no sistema de reclamação, para que funcionem bem, com indivíduos vulneráveis com acesso ao apoio dos defensores quando apresentam as suas reclamações. O quadro abaixo fornece um exemplo de mecanismo de reclamação usado na África do Sul.

Quadro 17: Mecanismos de reclamações utilizados para os subsídios sociais da África do Sul⁶³

Os níveis de erros relativamente baixos nos subsídios sociais da África do Sul, combinados com o uso de um teste de recursos facilmente compreensíveis significa que a Agência Sul-Africana da Segurança Social foi capaz de instituir um mecanismo de reclamações funcional, com base num Mecanismo de Reapreciação Interno. O seu principal papel é verificar se o teste de recursos foi aplicado com precisão, que é a fonte mais comum de problemas. Se uma reclamação não for resolvida a este nível, os candidatos podem recorrer ao Ministro do Desenvolvimento Social, através de um Tribunal de Recurso Independente. O Tribunal é constituído por peritos independentes que se pronunciam sobre a decisão inicial e têm o poder de manter ou alterá-la. Se a decisão manter-se desfavorável, o reclamante pode solicitar uma revisão judicial. A SASSA também opera uma linha gratuita de aconselhamento sobre os passos a tomar para resolver uma queixa.

Fonte: Autores.

4.6.3 Mecanismos de responsabilização

O acesso a regimes de protecção social pode ser melhorado se forem estabelecidos mecanismos de responsabilização para apoiar os candidatos e responsabilizar os executores de programas. Por exemplo, o programa Shiree, em Bangladesh, tem apoiado uma série de ONGs para fortalecer os mecanismos de responsabilização a nível local. Uma intervenção – a Transformação Social e Económica do projecto para Populações em situação de Pobreza Extrema (SETU) executado pela CARE – reforçou a liderança entre as famílias que vivem em situação de pobreza extrema e melhorou do diálogo com as autoridades locais, para que os processos de selecção locais para os regimes de protecção social se tornassem mais justo e transparentes, envolvessem os líderes de famílias vulneráveis na selecção. Outra iniciativa, dirigida por BOSS, conseguiu ajudar 100% das famílias que apoia a aceder aos regimes de protecção social.⁶⁴ Na verdade, o programa Shiree produziu orientação para organizações que procuram apoiar as pessoas vulneráveis a acederem a regimes de protecção social.⁶⁵ Na África do Sul, ONG como a Black Sash monitoram a implementação de regimes de transferência social no terreno, ajudando a enfrentar a contínua exclusão experimentada por aqueles com capacidades mais limitadas (Pellissery e Barrientos, 2013).

Além disso, outras organizações devem ser envolvidas na responsabilização de governos, incluindo os órgãos de comunicação social, provedores de justiça e comissões parlamentares. Na verdade, as organizações também podem prestar aos candidatos apoio legal caso estes sejam recusados acesso.

As questões de responsabilização são desenvolvidas de forma mais aprofundada nos Módulos GOV e M&A.

63. A informação é extraída de Livingstone (2014).

64. Comunicação pessoal: Shazia Ahmed de Shiree.

65. Vide: <<http://www.shiree.org/promoting-social-protection-for-the-extreme-poor/#.U6pFrXZDGxJ>>.





4.7 O INVESTIMENTO É FUNDAMENTAL PARA MELHORAR O REGISTO

Para melhorar o registo, os decisores políticos têm de investir no aumento da cobertura dos sistemas para que mais pessoas possam aceder aos regimes e os mecanismos de selecção possam ser mais simples; ou, têm de investir significativamente na melhoria da eficácia dos regimes que têm como alvo as pessoas carenciadas, incluindo o registo e a comunicação. De suma importância é a necessidade de investir numa equipa profissional e sua formação contínua. O processo de registo em muitos programas falha pelo facto de os decisores políticos subestimarem as exigências operacionais e, na busca da redução dos custos administrativos, sobrecarregarem a equipa central e local do governo com a gestão do programa de transferência de renda existentes. Entretanto, outras funções importantes, como trabalho social, ensino e desenvolvimento da comunidade podem ser preteridas. O programa de Empoderamento em Meios de Subsistência para Combater a Pobreza (LEAP) do Gana, o programa de CT-OVC do Quênia e Programa de Assistência à Família (FAP), de Fiji, são exemplos de programas que sobrecarregam a função de administração de transferências sociais dos funcionários de acção social existentes.⁶⁶ Tal estratégia pode ter consequências significativas, levando a um colapso das principais actividades. Os funcionários são muitas vezes inexperientes e não podem executar tarefas de forma adequada; eles recebem tarefas que não fazem parte da sua descrição do trabalho e podem ressentir-se das mesmas; a sua carga de trabalho aumenta, o que não é bom para a moral; e, as suas principais responsabilidades – como a prestação de cuidados a crianças e adultos vulneráveis – são reduzidas tanto que deixam de realizá-las adequadamente.

A África do Sul é um bom exemplo de um país que desenvolveu um serviço de prestação de serviços especializados. Enquanto o Ministério do Desenvolvimento Social tem a responsabilidade global em relação ao sistema e política de protecção social, a implementação real dos regimes é delegada a uma agência semi-autónoma da Agência Sul-africana de Segurança Social (SASSA), que reporta ao Ministério do Desenvolvimento Social. Os funcionários profissionais são colocados em todos os níveis da SASSA, inclusive nos escritórios locais responsáveis pela gestão de interacção com os candidatos e beneficiários. Em toda a América Latina, muitos regimes de transferência condicional de renda têm agentes de prestação de serviços semi-independentes que têm investido numa equipa profissional.

No regime de transferência social-piloto SAGE, em Uganda – que proporciona uma pensão de velhice universal simples a cerca de 100.000 beneficiários em 15 distritos – três funcionários profissionais foram afectos em cada distrito, geridos directamente à distância por uma equipa de execução específica dentro do Ministério do Género, Trabalho e Desenvolvimento Social, em Kampala. Embora este arranjo tenha, em parte, sido implementado em resposta a uma avaliação do risco fiduciário das autoridades governamentais locais, a redução da dependência do governo local tem melhorado significativamente a qualidade da prestação de serviços. Pode ser comparado com o programa LEAP em Gana, que opera em todo o país, no entanto, por muitos anos, tinha apenas três funcionários no governo central, e contava com assistentes sociais em todo o país. O programa de Uganda tem um desempenho significativamente melhor.

4.8 PRINCIPAIS LIÇÕES

As principais lições das secções são:

- Exclusão significativa de regimes de PS pode acontecer durante o registo, verificação e inscrição, especialmente nos regimes mais complexos; assim, uma maior simplicidade nos processos é mais susceptível de conduzir ao sucesso.
- As pessoas que enfrentam maior exclusão social são mais propensas a serem excluídas dos regimes de protecção social.
- Um dos principais desafios é a falta de investimento em administração, incluindo pessoal: “Os benefícios para as pessoas carenciadas tendem a ser inadequados”.
- Os regimes que racionam os mecanismos não são susceptíveis de apoiar mecanismos de reclamação eficazes.
- É fundamental compreender as razões da exclusão – mediante a realização de investigações especializadas – e investir em soluções.

66. Vide: Calder et al. (2011), Ernst e Young (2011) e Banco Mundial (2011).

BIBLIOGRAFIA

- Abraham, A. and Platteau, J.-P. (2002) "Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections", *Journal of Development Studies*, Taylor & Francis Journals, Vol.39 (2), pp.104-136.
- Adato, M. (2000) "El impacto de Progresas sobre las relaciones sociales en la comunidad", International Food Policy Research Institute (IFPRI): Washington D.C., USA. Unpublished paper.
- Adato, M.; Coady, D. and Ruel M. (2000) "Evaluación de operaciones de Progresas desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud", International Food Policy Research Institute (IFPRI): Washington D.C., USA. Unpublished paper.
- Adato, M. and Roopnaraine, T. (2004) A Social Analysis of the Red de Protección Social (RPS) in Nicaragua, final Report, International Food Policy Research Institute (IFPRI): Washington D.C., USA.
- Alatas, V.; Banerjee, A.; Hanna, R.; Olken, R. and Tobias, J. (2012) "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *American Economic Review*, Vol.102(4), pp.1206-1240.
- Babajanian, B., and Hagen-Zanker, J. (2012) Social Protection and Social Protection Exclusion: An Analytical Framework to Assess the Links, ODI Background Note, Overseas Development Institute: London, UK.
- Barbieri, C., (2010) Social Security for Rural Workers in Brazil, presentation on behalf of the Ministry of Social Security of Brazil on June 23, 2010, in Nairobi, Kenya.
- Barrett, S. and Kidd, S. (2015) The Design and Management of Cash Transfer Programmes: An Overview, KfW: Frankfurt, Germany.
- Barrientos, A. and Lloyd-Sherlock, P. (2003) Non contributory Pensions and Social Protection, Issues in Social Protection, International Labour Organisation (ILO): Geneva, Switzerland.
- Benitez-Silva, H.; Buchinsky, M. and Rust, J. (2004) How Large are the Classification Errors in the Social Security Disability Award Process?, Working Paper No. 10219, National Bureau of Economic Research (NBER): Cambridge MA., USA.
- Brown, C.; Ravallion, M. and van de Walle, D. (2016) A POOR MEANS TEST? ECONOMETRIC TARGETING IN AFRICA, NBER Working Paper 22919.
- Bhalla, A. and Lapeyre, F. (1997) "Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework", *Development and Change*, Vol. 28(3), pp.413-433.
- Bukuluki, P. and Watson, C. (2014) An Evaluation Study of the Efficiency, Effectiveness and Appropriateness of Targeting in Uganda's Social Assistance Grants for Empowerment Scheme (SAGE), Ministry of Gender, Labour and Social Development Expanding Social Protection Programme (ESP): Kampala, Uganda.
- Bukuluki, P. and Watson, C. (2012) Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community perspectives on Senior Citizen Grant (SCG) in Uganda, Overseas Development Institute, (ODI): London, UK.
- Calder, R.; Chirchir, R.; Cosgrove, C.; Kidd, S.; Sandford, J.; Sibley, J. and Wylde, E. (2011) Review of Targeting in the CT-OVC Programme, Development Pathways: Oxford, UK.
- Cameron, L. and Shah M. (2011) Can Mistargeting Destroy Social Capital and Stimulate Crime? Evidence from a Cash Transfer Program in Indonesia, IZA Discussion Paper No. 6736, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: Bonn, Germany.
- Castañeda, T. and Lindert, K. (2005) Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States, Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank: Washington D.C., USA.
- Chinsinga, B. (2005) "Clash of Voices: Community Based Targeting of Safety Net Interventions in Malawi", *Social Policy and Administration*, Vol. 39(3), pp.284-301.
- Coady, D. and Parker, S. (2005) Program Participation under Means-Testing and Self-Selection Targeting Methods, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No.191, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute (IFPRI): Washington D.C., USA.
- Conning, J. and Kevane, M. (2002) "Community-based targeting mechanisms for social safety nets: a critical review", *World Development*, Vol. 30(3), pp.375-394.
- Croome, D. (2006) The Impact of the Old Age Pension in Lesotho 2004-2006, Lesotho Pensions Impact Group, National University of Lesotho Research and Conferences Committee and HelpAge International: London, UK.
- Croome, D. and Nyanguru, A. (2007) The Impact of the Old Age Pension on Hunger and Vulnerability in a Mountain

Area of Lesotho, Regional Evidence Building Agenda (REBA) of the Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP): Johannesburg, South Africa.

Department for International Development (DfID) (2013) Peacebuilding Support Programme (PSP): Research to support informed and constructive political and social debate in Rwanda, Department for International Development (DfID): Kigali, Rwanda.

Devereux, S. (2016), Is Targeting Ethical, *Global Social Policy*, Vol. 16(2) 166–181.

Ellis, F. (2008) “‘We Are All Poor Here’: Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa”, prepared for the conference entitled Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience, held 8–10 September 2008: Kampala, Uganda.

Ernst and Young (2011) Consultancy Services to Conduct a Capacity Needs Assessment for LEAP’s M&E, Ernst and Young: London, UK. Draft report.

Escobedo Zoletto, N.S. (2011) Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades, Estados Unidos Mexicanos Gobierno Federal, SEDESOL and Vivir Mejor.

Fiszbein A. and Schady, N. (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, World Bank: Washington D.C., USA.

GHK Consulting Ltd. (2009) “Pakistan—process valuation of Benazir Income Support Programme (BISP) scorecard based poverty targeting under the test phase: report on findings.” Unpublished report.

Gooding, K. and Marriot, A. (2009) “Including Persons with Disabilities in Social Cash Transfer Programmes in Developing Countries”, *Journal of International Development*, Vol. 21, pp. 685–698.

Grosh, M.; del Ninno, C.; Tesliuc, E. and Ouerghi, A. (2008) For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets, International Bank for Reconstruction and Development and World Bank: Washington D.C., USA.

Gubbels, J.; Snelbecker, D. and Zezulín, L. (2007) The Kosovo Pension Reform: Achievements and Lessons, Social Protection Discussion Paper No. 0707, World Bank: Washington D.C., USA.

Guthrie, T., P. Proudlock, W. Sait, P. Linders, S. Gcaza, P. Thompson and N. van Noordwyk (2001) Social Security Policy Options for People With Disabilities In South Africa. Prepared by the Child Health Policy Institute and South African Federal Council on Disability for the Committee of Inquiry into a Comprehensive Social Security System, South Africa.

Hannigan, L. (2010) Social Assistance in Indonesia—Understanding the Gaps, Annual Indonesia Update Conference, September 24–25 2010, Australian National University: Canberra, Australia. Draft paper.

Hickey, S. and Du Toit, A. (2007) Adverse Incorporation, Social Exclusion and Chronic Poverty, Working Paper No. 81, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester: UK.

Hirsh, D. and Hartfree, Y. (2013) Does universal credit enable household to reach a minimum income standard? Joseph Rowntree Foundation.

Hobley, M. and Paudyal, B. (2008) Study of Income-Generating Activities in Kapilvastu and Ramechhap Districts, Nepal, World Bank, Department for International Development (DfID) and United Nations Development Programme (UNDP). Unpublished paper.

Holzmann, R.; Hinz, R.; von Gersdorff, H.; Gill, I.; Impavido, G.; Musalem, A.; Palacios, R.; Robolino, D.; Rutkowski, M.; Schwarz, A.; Sin, Y. and Subbarao K. (2005) Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform, World Bank: Washington D.C., USA.

Hossain, N. (2012) Qualitative Assessment: The Social Impacts of Cash Transfer Programmes in Indonesia, Oxford Policy Management: Jakarta, Indonesia.

Hossain, N. (2011) Extreme Poor Adivasis and the Problem of Accessing Social Safety Nets, Working Paper No.4, Extreme Poverty Research Group (EPRG) Shiree: Dhaka, Bangladesh.

Hossain, N. (2007) The politics of what works: the case of the Vulnerable Group Development Programme in Bangladesh, Working Paper No. 92, Chronic Poverty Research Centre: University of Manchester, UK.

Huber, L.; Zarate, P.; Durand, A.; Madalengoitia, O. and Morel, J. (2008) Programme Juntos: Certezas y Malentendidos en Torno a las Transferencias Condicionadas—Estudio de Caso de Seis Distritos Rurales del Peru, United Nations Populations Fund, Instituto de Estudios Peruanos and UNICEF: Lima, Peru.

Ibrahim, F. (2013) Uganda’s old-age pension: who benefits. At: <http://www.developmentpathways.co.uk/resourcecentre/blog/post/104-the-old-age-pension--who-benefits>.



ILO. Khondker B.; Khan, N. and Ahsan, T. (2014) Building a Social Protection System to Address the Demographic Challenges Faced by Bangladesh. Background paper for the National Social Security Strategy: Dhaka, Bangladesh.

ISSA (2013) Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. International Social Security Association: Geneva Jha, C.; Prasai, S.; Hobley, M. and Bennett, L. (2009) Citizen Mobilisation in Nepal; Building on Nepal's Tradition of Social Mobilisation to Make Local Governance More Inclusive and Accountable, World Bank and Swiss Development Cooperation: Kathmandu, Nepal.

Kabeer, N. (2000) "Social Exclusion, Poverty and Discrimination Towards an Analytical Framework", International Development Studies Bulletin Vol. 31(4), pp. 83-97.

Kabeer, N. (2014) The politics and practicalities of universalism: Towards a citizen-centred perspective on social protection. European Journal of Development Research 26(3):338–354.

Kidd, S. (2017) Social exclusion and access to social protection schemes. Journal of Development Effectiveness Volume 9, 2017- Issue 2.

Kidd, S. (2013) "Rethinking "Targeting" in International Development" Pathways 'Perspectives, Issue No.11, Development Pathways: London, UK.

Kidd, S. (2012) "Social Safety Net ≠ Safety Net", Pathways' Perspectives, Issue No. 3, Development Pathways: UK.

Kidd, S. (1999) Love and Hate among the People without Things: the social and economic relations of the Enxet people of Paraguay, doctoral dissertation, University of St. Andrews: St. Andrews, Scotland.

Kidd, S.N. (2015) Socialexclusionandaccesstosocialprotectionschemes,DepartmentforForeignAffairsandTrade(DFAT): Canberra,Australia.Kidd,S.andHuda,K.(2013)"BOLSAunFAMILIAR",Pathways'Perspectives,IssueNo.9,Development Pathways: London,UK.

Kidd, S.and Whitehouse, E. (2009) "Pensions and Old Age Poverty" in Holzmann, R.; Robalino, D. and Takayama, N. (eds.) (2009) Closing the Coverage Gap: the Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers, World Bank: Washington D.C., USA.

Kidd, S.; Calder, R. and Wylde, E. (2011) Assessing targeting options for Nepal's social grants: What does the evidence tell us?, briefing paper, Development Pathways (UK) and Department for International Development (DfID): London, UK.

Kidd, S.; Gelders, B. and Bailey-Athias, D. (2017) Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism.

Kidd, S. and Wylde, E. (2011) Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology. AusAID publication, AusAID: Canberra, Australia.

Kidd, S. and Wylde, E. (2011b) Social Protection Evidence Report, Nepal, Development Pathways: London, UK. Draft publication.

Kidd, S. D. (2011) Cashin Care: An examination of a Social Cash Transfer Scheme for the elderly in rural eastern Zambia. Undergraduate dissertation for the University of Cambridge, Anthropology Department: Cambridge, UK.

Kits, B.; Santos, I; Smith, O.and Isik-Dikmelik, A. (2013) The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market Outcomes in the Republic of Georgia: A Regression Discontinuity, World Bank.

Knox, C. (2014) "Why' The Poor Don't Exist' (And What This Means for Social Policy)", Pathways' Perspectives, Development Pathways:UK.

Lindert, P.H. (2004) Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century; Volume 1: The Story, Cambridge University Press: New York,USA.

Livingstone, A. (2014) Accountability in Social Pension Programmes: A baseline mapping of the Old Age Grantin South Africa. Unpublished document of HelpAge International.

McCord, A. (2005) Win-winer Lose? An Examination of the Use of Public Works as a Social Protection Instrumentin Situations of Chronic Poverty, paper presented at the conference on Social Protection for Chronic Poverty, 23-24 February 2005, University of Manchester: UK.

McPherson, A. (2011) Challenges and opportunities for age verification in low- and middle-income countries, Pension Watch briefing no: 6, HelpAge International: London, UK.

Mgomezulu, O. P. (2008) The social impact of community based targeting mechanisms for safety nets. A qualitative study of the targeted agricultural input subsidy programme in Malawi. Masters dissertation. University of KwaZulu-Natal, Durban. Miller, C.; Tsoka, M. and Reichert, C. (2008) Impact Evaluation Report: External Evaluation of the Mchinji Social Cash Transfer Pilot, Boston

University School of Public Health: Boston MA., USA. Unpublished Manuscript.

Mitra, S. (updated 2010) Disability Cash Transfers in the Context of Poverty and Unemployment: the Case of South Africa, Discussion Paper No: 2009-08, Department of Economics, Fordham University: NewYork, USA.

Nagi, S.Z. (1969) Disability and Rehabilitation: Legal, Clinical, and Self-Concepts and Measurement, Ohio State University Press: USA.

Neves, D.; Samson ,M.; van Niekerk, I.; Hlatshwayo, S. and du Toit, A. (2009) The use and effectiveness of social grants in South Africa, Institute for Poverty and Agrarian Studies, University of the Western Cape, Cape Town and Economic Policy Research Institute: Cape Town, SouthAfrica.

Ngok, K .(2010) "Social Assistance Policy and Its Impact on Social Development in China: The Case of the Minimum Living Standard Scheme (MLSS)", China Journal of Social Work, Vol. 3(1), pp.35-52.

Orozco, M. and Hubert, C. (2005) La Focalización de Desarrollo Humano Oportunidades de Mexico, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No.0531, Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, El Banco Mundial: Washington D.C.,USA.

Pellissery, S. (2005) Process deficits or political constraints? Bottom-up evaluation of non-contributory social protection policy for rural labourers in India, Working Paper No. 54, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), University of Manchester: UK.

Pellissery, S. and Barrientos, A. (2013) "Expansion of Social Assistance: Does Politics Matter?", Economic & Political Weekly (EPW), Vol. 48 (9), pp. 47-54.

Pritchett, L. (2005) A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets. Social Protection Discussion Paper Series No. 0501, Social Protection Advisory Service, World Bank: Washington D.C., USA.

Rodgers, G.; Gore, C. and Figueiredo, J.B. (1995) Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, International Institute for Labour Studies and United Nations Development Program (UNDP): NewYork, USA.

Samson, M.; MacQuene, K.; van Niekerk, I.; Kaniki, S.; Kallmann, K. and Williams, M. (2007) Review of Targeting Mechanisms, Means Tests and Values for South Africa's Social Grants, Economic Policy Research Institute (EPRI): Cape Town, South Africa.

Sass, S.A. (2004) Reforming the Australian Retirement System: Mandating Individual Accounts, Centre for Retirement Research, No. 2, Boston College: MA., USA.

Schneider, M.; Waliuya, W.; Barrett, S.; Musanje, J. and Swartz, L. (2011) 'Because I am disabled I should get a grant': Including disability in social protection programmes, International Conference: "Social Protection for Social Justice", Institute of Development Studies: Sussex, UK.

Seaman, J.; Petty, C.; Kambewa, P.; Zimba, K.; Ngoleka, S.; Mfungwe, L.; Kanyenga, M. and Mzunzu, V. (n.d) Note on the design of a social cash transfer project in a village in Mchinji District, Malawi, Evidence for Development.

Sen, A. (1995) The Political Economy of Targeting, in Public spending and the poor. theory and evidence by D. van de Walle & K. Nead (Eds.), World Bank, The John Hopkins University Press: Baltimore, USA.

Sepúlveda M (2014) From undeserving poor to rights holder: A human rights perspective on social protection systems. Development Pathways working paper, Development Pathways,Banbury.

Sibley, J. (2011) Fiji Department of Social Welfare FA Beneficiary Qualitative Study, World Bank: Washington D.C., USA.

SMERU Research Institute (2011) Rapid Appraisal of the 2011 Data Collection of Social Protection Programs, SMERU Research Institute: Jakarta, Indonesia.

Soares, F.V.; Soares, S.S.; Sousa, M.M.; and Osório, R.G. (2006) Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty, Working Paper No. 21, International Poverty Centre, United Nations Development Programme (UNDP): Brasilia, Brazil.

Subramanian, A. and Roy, D. (2001). Who can explain the Mauritian miracle: Meade, Romer, Sachs or Rodrik?, Working Paper WP/01/116, International Monetary Fund (IMF): Washington D.C, USA.

Tafere, Y. and Woldehanna, E. (2012) Beyond Food Security: Transforming the Productive Safety Net Programme in Ethiopia for the Well-being of Children, Working Paper No. 83, Young Lives, Oxford Department of International Development, University of Oxford: Oxford, UK.

TNP2K (2013) People with Disabilities in Indonesia, Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia: Jakarta, Indonesia.



UNICEF and SASSA (2013) Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion Errors in Accessing CSG Benefits, UNICEF: Pretoria, South Africa.

United Nations Development Programme (UNDP) (2012) Promoting the employment of people with disabilities in Uzbekistan: challenges and prospects, Policy brief, United Nations Development Programme (UNDP) Uzbekistan: Tashkent, Uzbekistan.

Uprety, L.P. (2010) A Final Report on the Effectiveness of Non-Contributory Social Pension in Nepal, Nepal Participatory Action Network (NEPAN) and HelpAge International: Kathmandu, Nepal.

USAID and UNICEF (2014) Survey of Barriers to Access to Social Services, Georgia 2010: Why not all poor families get social benefits and services. Paper published by UNICEF in Georgia.

Veras, F.; Peres, R. and Guerreiro, R. (2007) "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes", Comparative Perspective, International Poverty Centre Evaluation Note No.1, International Poverty Centre: Brasilia, Brazil.

Viquez, R. (2005) Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, No.0531, Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, El Banco Mundial, Washington D.C.,USA.

Ward, P.; Hurrell, A.; Visram, A.; Riemenschneider, N.; Pellerano, L.; O'Brien, C.; MacAuslan, I. and Willis, J. (2010) Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children (CT-OVC), Kenya Operational and Impact Evaluation 2007-2009, Oxford Policy Management: Oxford, UK.

Whiteford P. and W. Adema (2007) What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit for Work Strategy? OECD Social, Employment and Migration Working Papers.

Whitworth, A.; Wright, G. and M. Noble (2006) A Review of Income Transfers to Disabled and Long Term Sick People in Seven Study Countries and Implications for South Africa, The Centre for Analysis of South African Social Policy, University of Oxford: Oxford,UK.

Willmore, L. (2007) "Universal Pensions for Developing Countries", World Development, Vol. 35(1) pp. 24-51.

Willmore, L. (2006) "Universal age pensions in developing countries: the example of Mauritius", International Social Security Review, Vol. 59(4), pp.67-89.

Widjaja, M. (2009) An Economic and Social Review on Indonesian Direct Cash Transfer Program to Poor Families Year 2005, Department of Economics, University of Indonesia and Institute of Economic and Social Research, University of Indonesia: Jakarta, Indonesia.

World Bank (2011) Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation, Draft Technical Report, World Bank.

World Bank (2009) Social Transfers in Bosnia and Herzegovina: Moving Towards a More Sustainable and Better Targeted Safety Net, World Bank: Washington D.C., USA. World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank, Oxford University Press: New York, USA.

Zohir, S. (2008) Exclusion and Poverty: An Analytical Approach for Understanding Exclusion and Assessing Programs Targeting the Very Poor in Bangladesh, Research and Evaluation Division, BRAC: Dhaka, Bangladesh.



CURRÍCULO VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

| | |
|----------------|--|
| LEG | Quadros Legais |
| S&I | Seleção e Identificação |
| ADM | Sistemas de Gestão e Implementação |
| COO | Coordenação |
| GOV | Governança, Instituições e Estrutura Organizacional |
| SIG | Sistemas de Informação para Gestão e abordagem para a Integração de Dados |
| FIN | Financiamento e Gestão Financeira |
| M&A | Monitoria e Avaliação |

Todos os materiais da TRANSFORMAR estão disponíveis em:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Todos os materiais da TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registrados sob a licença *Internacional Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 NonCommercial*. Para ver uma cópia desta licença, visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Contacte a iniciativa TRANSFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org

ou visite <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA



UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS
PROMOVIDA EM ÁFRICA POR



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCIADA POR



PARCEIROS DA TRANSFORMAR



