

6. PODE A ÁFRICA DAR SUBSÍDIOS DE APOIO À CRIANÇA? ANÁLISE DE SIMULAÇÕES DE TRÊS PAÍSES

Sudhanshu Handa, Benjamin Davis
e Scott Stewart

1. Introdução

As transferências pecuniárias sociais (CTS), pequenas somas de dinheiro previsíveis destinadas a famílias pobres e vulneráveis, são um instrumento relativamente novo de protecção social na África Austral e Oriental. Este instrumento está, todavia, a ganhar rapidamente popularidade como uma intervenção eficaz para melhorar a participação dos pobres no desenvolvimento económico e para combater a desigualdade, a exclusão social e a pobreza crónica. A África do Sul tem uma pensão de reforma universal (OAP) e um subsídio de apoio à criança (CSG) há mais de uma década. As pensões de reforma também existem no Lesoto, no Botswana e na Namíbia. Transferências pecuniárias para grupos-alvo vulneráveis existem num certo número de países, incluindo Moçambique, Etiópia, Namíbia e Ruanda e existem programas governamentais de menor escala que estão a entrar em funcionamento no Quénia, Malawi, Gana, Lesoto e na Zâmbia. Vários outros países estão actualmente a ponderar a implementação de transferências pecuniárias numa base experimental, incluindo a Tanzânia, Angola e o Uganda.

O caso das transferências pecuniárias na África Oriental e Austral é edificado a partir de três perspectivas: o diálogo político sobre o HIV/SIDA; a promoção do desenvolvimento económico mediante o reforço de capital humano e investimento produtivo do agregado familiar e a abordagem com base nos direitos humanos. No contexto do HIV/SIDA, a dimensão “protectora” da programação requer cada vez mais o uso de transferências pecuniárias sociais para apoiar famílias que cuidam de

órfãos e de outras crianças afectadas pelo HIV/SIDA (UNAIDS E UNICEF 2004). A advocacia de tais programas é motivada pelo facto de o HIV/SIDA ser a causa número um de mortalidade precoce na África Subsaariana e de a região albergar cerca de 25 a 30 milhões de órfãos, um terço dos quais perdeu um dos pais, morte esta devida à doença. A mortalidade adulta precoce relacionada com o HIV/SIDA levou à diminuição drástica das taxas de expectativa de vida na região e enfraqueceu gravemente os sistemas de apoio familiar, já debilitados pela extrema pobreza crónica. Neste contexto, as transferências pecuniárias são cada vez mais requeridas como uma medida mitigadora para o HIV/SIDA, para ajudar as famílias a lidar com as taxas crescentes de dependência e os encargos associados aos cuidados e para proteger a saúde e o desenvolvimento do capital humano dos órfãos e de outras crianças vulneráveis (OCV).

Para além de reduzir a pobreza e ajudar famílias vulneráveis a lidar com as adversidades, as transferências pecuniárias apoiam a construção do capital humano das crianças de hoje, através da melhoria da situação sanitária e do acesso à educação, o que conduzirá a melhores rendimentos no futuro. As transferências pecuniárias facilitam tanto o acesso melhorado como uma melhor utilização dos serviços de saúde e educacionais. Programas de transferências pecuniárias, tanto na América Latina como na África Oriental e Austral, demonstraram ter significativos efeitos positivos na saúde e no estado nutricional, na matrícula e frequência escolar, no consumo alimentar e na diversidade dietética (Handa e Davis, 2006, Miller et al., 2008; Agüero et al., 2006). Mais: as transferências pecuniárias também têm impactos significativos no desenvolvimento económico, quer ao nível do agregado familiar em termos de investimento em actividades produtivas quer também em termos de efeitos multiplicadores na economia local.

Um último argumento para as transferências pecuniárias encontra-se na noção de que a protecção social deve ser parte do pacote básico de serviços, ou mínimo social, que os governos são obrigados a fornecer aos seus cidadãos a fim de garantir um padrão de vida mínimo aceitável. A “abordagem baseada nos direitos” à protecção social salienta que o acesso à protecção social é explicitamente mencionado nos pactos internacionais dos quais os países africanos são estados-membros, incluindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e a Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ver UNICEF-ESARO 2008 para citações exactas destes documentos). Subsídios universais do tipo previsto nestes convénios, principalmente a pensão de reforma, existem actualmente nos países em relativamente melhores condições na África Austral,

incluindo a África do Sul, o Lesoto, o Botswana e a Namíbia, e fazem parte do debate político em muitos outros países da região.

À medida em que cresce uma dinâmica à volta das transferências pecuniárias, surge uma série de questões técnicas sobre a concepção dos parâmetros do programa, tais como definição de grupos-alvo, níveis de transferência, custos globais e capacidade de arcar com os custos. A partir duma perspectiva baseada em direitos, e dados os limitados orçamentos, dois grupos obviamente vulneráveis, ainda que distintos, têm dominado nos diálogos das políticas: os idosos e as crianças. De momento, as transferências pecuniárias orientadas têm tendência a concentrar-se na vulnerabilidade infantil (e na orfandade em particular) e concentraram os recursos nas famílias que se crê terem crianças vulneráveis (Quênia, Malawi, e Namíbia). As subvenções sociais universais, por outro lado, tendem a concentrar-se sobre os idosos, com excepção da África do Sul, que provê subvenções universais a ambos os grupos. A abordagem à programação dos direitos humanos reconhece que os direitos poderiam ser realizados progressivamente e defende que essa realização progressiva comece com os mais marginalizados. Assim, em face de orçamentos limitados e interesses concorrentes, com qual destes dois grupos vulneráveis devem começar os governos? Este artigo fornece informações importantes para os políticos confrontados com esta decisão. Usando dados do inquérito domiciliar nacional e microssimulações, fornecemos estimativas dos custos, número de beneficiários e impactos na pobreza da pensão de reformas e subsídio de apoio à criança em três países: Malawi, Moçambique e Uganda.

2. Metodologia

Pesquisas nacionalmente representativas das despesas dos agregados familiares de três países da África Oriental e Austral – Malawi, Moçambique e Uganda – são usadas para comparar o custo, o alcance e impactos na pobreza das subvenções sociais alternativas e universais. Avaliámos seis regimes diferentes de subvenção social. Para os subsídios de apoio à criança, simulámos subvenções para três categorias etárias (até aos 5 anos, até aos 10 anos, e até aos 17 anos de idade), enquanto, para a pensão de reforma, também simulámos subsídios para três categorias etárias diferentes (idade igual ou superior a 70 anos, idade igual ou superior a 65 anos e idade igual ou superior a 60 anos). A análise de cada estratégia em cada país produz resultados relativos a um pressuposto de base que não existe em qualquer programa; a comparação dos resultados entre regimes permite ilações que se podem inferir a respeito do desempenho de cada programa, contra objectivos específicos da política. Os objectivos de interesse da política são o custo total do sistema, o número total de participantes

tanto directa como indirectamente, bem como a progressividade do regime. Os beneficiários indirectos são definidos como os indivíduos que residem no mesmo agregado familiar que um destinatário, mas que não são um verdadeiro destinatário.

2.1. Parâmetros do programa

A subvenção social deve encontrar um equilíbrio entre o provimento de recursos suficientes para prosseguir um objectivo da política e evitar distorções de padrões de consumo. Neste estudo, definimos o nível de transferência diário por pessoa como 10 por cento da linha de pobreza nacional (diária). Consideramos ser este um “cenário baixo” e também experimentámos com níveis de transferência de 15 e de 20 por cento, o que essencialmente amplifica proporcionalmente os custos, mas tem maiores impactos na pobreza. A análise da UNICEF-ESARO (2008) indica que os níveis médios de transferência como uma percentagem da linha de pobreza nacional nos programas de transferências pecuniárias na América Latina e em África varia de cerca de 20 a 30 por cento, nos países latino-americanos relativamente mais ricos, para valores mais baixos, cerca de 10 a 15 por cento, nos programas em África. O estudo realizado pelo UNICEF salienta ainda que, devido aos programas africanos tenderem a concentrar os recursos nos mais pobres dos pobres, cujo consumo é a metade (ou menos) da linha de pobreza, estas transferências representam provavelmente cerca de 30 por cento do consumo médio dos beneficiários e, por tal, são semelhantes em termos relativos aos níveis de transferência na América Latina. Assim, parece-nos que 10 por cento da linha nacional é coerente tanto com a experiência internacional como com o que actualmente ocorre em África.

Enquanto uma subvenção “universal” seria idealmente o que gostaríamos de simular, reconhecemos na prática que uma cobertura universal de 100 por cento é improvável devido às limitações de capacidade que se prendem não só à oferta (como a capacidade administrativa de implementar o programa), mas também a factores que se prendem à procura, tais como os mais ricos que talvez não se inscrevam para requerer a subvenção. Restringimos a subvenção, portanto, a indivíduos elegíveis nos oito decis mais baixos da distribuição do consumo *per capita* (excluindo, portanto, os dois decis mais ricos), embora nós reconheçamos que as limitações que se prendem com a oferta sejam mais susceptíveis de afectar os decis mais pobres e não os mais ricos. Os impactos na pobreza no nosso estudo representam, assim, o caso do melhor cenário, que, como alegamos abaixo, resulta numa sobre-estimativa (positiva) do impacto na pobreza da pensão de reforma, já que os idosos são mais susceptíveis de estar nos dois decis do topo em relação às crianças nos países em estudo. Finalmente, limitámos a subvenção a três subsídios por família – nenhum agregado familiar receberá mais de três subvenções –

em reconhecimento das economias de escala no consumo ao nível do agregado familiar, da realidade do constrangimento do orçamento e da necessidade de assegurar ampla cobertura do programa bem como para evitar incentivos perversos concernentes à fertilidade. Este pressuposto subestima de novo o impacto na pobreza do subsídio de apoio à criança, porque as crianças são mais propensas a viverem em agregados com mais de duas outras crianças, enquanto os reformados raramente vivem em agregados familiares com mais de dois outros pensionistas.

2.2. Eficiência de estratégias alternativas de definição de alvos

Após a identificação dos agregados familiares beneficiários, estima-se o número de indivíduos que beneficiariam da subvenção, usando o peso do agregado familiar ou o peso da população, conforme apropriado. Estes resultados são utilizados para estimar as mudanças na taxa de incidência de pobreza (H), no índice do hiato de pobreza (PG), e no índice quadrático do hiato de pobreza (GCP), que resultam duma estratégia específica de definição de alvos. Estas medidas são calculadas pelas fórmulas abaixo (Foster, Greer e Thorbecke, 1984).

A taxa de incidência da pobreza mede a proporção da população que vive abaixo da linha da pobreza:

$$H = \frac{\sum h_i}{\sum i} \quad (1)$$

onde i representa os indivíduos na população e h ndivíduos com consumo *per capita* abaixo da linha de pobreza. As somas das três medidas são mais de i , ou de toda a população representada pela amostra domiciliar. Na prática, estas medidas são derivadas, utilizando pesos da população calculados como o produto da dimensão do agregado familiar e o peso da amostra do agregado familiar. O índice do hiato de pobreza, que mede a diferença proporcional entre o consumo *per capita* e a linha de pobreza para aqueles que se encontram em situação de pobreza, é calculado da seguinte forma:

$$PG = \sum \left[h_i \times \frac{(\text{linha de pobreza} - pc_i)}{\text{linha de pobreza}} \right]^2 \quad (2)$$

onde *linha de pobreza* representa a linha de pobreza em cada país e pc_i é o consumo *per capita* para o indivíduo i . Por último, o índice quadrático do hiato de pobreza é:

$$SPG = PG^2 = \sum \left[h_i \times \frac{(\text{linha de pobreza} - pc_i)}{\text{linha de pobreza}} \right]^2 \quad (3)$$

o qual, elevando ao quadrado a diferença entre o consumo *per capita* e a linha de pobreza, coloca maior ênfase no bem-estar dos indivíduos nos aglomerados familiares

mais pobres. Uma diminuição de qualquer uma das três medidas representa uma melhoria na pobreza. *PG* e *GCP* são medidas importantes a ter em conta; transferências dirigidas a grupos-alvo não são, frequentemente, o suficiente para mover um agregado familiar para além da linha de pobreza, mas reduzem a distância da linha de pobreza.

Acreditamos que a progressividade global de cada regime é um critério importante para os decisores das políticas e parceiros de desenvolvimento, ao decidirem entre subvenções alternativas que podem ser justificadas por motivos de direitos humanos. Assim, a eficiência das estratégias alternativas direccionadas a grupos-alvo também é avaliada ao estimar-se o aumento médio do consumo de agregados familiares beneficiários reais, bem como a parte de agregados familiares beneficiários nos 3 decis mais baixos da distribuição do consumo *per capita*. Em paridade com o restante, presumimos que os decisores das políticas e parceiros de desenvolvimento estariam interessados em implementar um programa cujos benefícios fossem distribuídos mais progressivamente, reduzindo assim a desigualdade e a pobreza em maior grau do que a alternativa, um programa menos progressivo.

3. Dados e resumo estatísticos

Na análise empírica, utilizam-se pesquisas de rendimentos e despesas de agregados familiares do Malawi, de Moçambique e do Uganda. São, especificamente, o Segundo Inquérito Integrado aos Agregados Familiares (IHS) do Malawi (2004), o Inquérito aos Agregados Familiares 2002-03 (IAF) de Moçambique e o Inquérito aos Agregados Familiares do Uganda (UNHS) (2005-06). Estes inquéritos são de estrutura similar: são de natureza transversal e apoiam análises nacionalmente representativas.

A variável de interesse das políticas nestas análises é o consumo *per capita*, calculado como o consumo total do agregado familiar dividido pelo número de membros do agregado. Embora a recepção duma transferência pecuniária represente um aumento de rendimentos, a utilização do consumo variável ajuda a evitar problemas associados à subestima de rendimentos e de mensuração da produção familiar. O consumo dos agregados familiares utilizado é o calculado pelos serviços nacionais de estatística que gerem os inquéritos. O consumo dos agregados é ajustado para os preços locais, de modo a que o poder de compra de iguais níveis de consumo seja equivalente em todos os agrupamentos da amostra. O consumo *per capita* é utilizado para calcular a classificação dos indivíduos nos decis (população ponderada).

3.1. Análise descritiva

As estatísticas descritivas para os dados de apoio à análise são apresentadas no Quadro 1. Embora não se possa comparar linhas de pobreza e, consequentemente, as taxas de pobreza directamente entre os países, devido às diferenças que possam existir no cabaz de consumo utilizado para calcular linhas de pobreza, estes dados apresentam algumas comparações úteis entre os países e poderão ter algum valor preditivo em relação aos resultados comparativos da análise. O PIB total é muito maior no Uganda (com USD 10,6 bilhões) do que nos outros dois países, e o PIB *per capita* é também mais elevado no Uganda¹.

QUADRO 1: Resumo de estatísticas por país

Análise da pobreza		Malawi	Moçambique	Uganda
População (milhões)		12,2	18,3	30
PIB (USD 2007 bilhões)		1,90	4,09	10,6
Linha de pobreza, mensal (USD)		9,71	10,07	13,8
Consumo <i>per capita</i> , mensal (USD)		15,04	14,94	23,57
Indicadores básicos de pobreza	Taxa de incidência de pobreza	0,524	0,541	0,351
	Índice do hiato de pobreza	0,178	0,205	0,105
	Índice quadrático do hiato de pobreza	0,080	0,103	0,044
Dimensão do agregado familiar (média)		4,5	4,8	5,3
Agregados familiares na amostra		11 280	8 700	7 421
Inquérito e ano		IHS 2004	IAF 2002-03	UNHS 2005-06
Inflação dos preços 2007: ano do inquérito		1 365	1 547	1 081
Taxas de câmbio de USD em 2007		139	26,5	1770

Nota: Os valores do produto interno bruto provêm do FMI (2007). O resumo estatístico para a análise da pobreza foi calculado utilizando pesos da população derivados do peso e dimensão do agregado familiar. Dados monetários são dados em dólares (USD) de 2007.

O exame dos indicadores básicos da linha da pobreza apoia a noção de que será previsível, neste estudo, um maior número de pobres receber transferências ao abrigo de subvenções universais no Uganda do que nos outros dois países e que os números mais baixos ocorrerão no Malawi. Moçambique e o Malawi têm taxas de incidência de pobreza semelhantes ($H = 0,54$ e $0,52$, respectivamente) e índices quadráticos do hiato de pobreza similares ($GCP = 0,21$ e $0,18$), enquanto todos os indicadores de pobreza são mais baixos no Uganda, que também tem a maior população, com 30 milhões de habitantes.

O Quadro 2 relata taxas dos subgrupos para os seis grupos demográficos considerados no presente artigo. Primeiramente, e para todos os países, a incidência de pobreza é maior nos agregados familiares com crianças do que em agregados familiares com idosos. Em segundo lugar, e para todos os países, os agregados familiares com idosos

têm uma menor incidência de pobreza do que os agregados familiares médios; a incidência de pobreza nos agregados familiares com crianças é superior à média em todos os países. Além disso, em Moçambique e no Uganda, a incidência de pobreza aumenta na medida em que se consideram grupos alargados de crianças (0-5 a 0-17), e diminui na medida em que se consideram grupos alargados de pessoas idosas (+ 70 a + 60).

QUADRO 2: Taxas de incidência de pobreza por grupos-alvo

País	Todos	Crianças				Adultos	
		0-17	0-10	0-5	+ 60	+ 65	+ 70
Malawi	0,524	0,582	0,584	0,558	0,494	0,493	0,489
Moçambique	0,541	0,582	0,595	0,597	0,480	0,499	0,500
Uganda	0,351	0,380	0,395	0,394	0,331	0,324	0,312

3.2. Total dos custos e alcance

O Quadro 3 apresenta os custos totais em 2007, em dólares (USD), e como proporção do PIB para os seis subsídios sociais diferentes em cada um dos três países. O custo do subsídio de apoio à criança é significativamente maior em relação à pensão de reforma; esta é uma função das características demográficas nacionais, todos os países têm significativamente mais crianças do que idosos. O subsídio de apoio à

QUADRO 3: Requisitos orçamentais para regimes alternativos de subvenção

		Agregados familiares alcançados	Pessoas individuais alcançadas	Parte de todas as pessoas individuais alcançadas (%)	Parte de todos os agregados familiares alcançados (%)	Custos totais (USD 2007)	Custos totais como percentagem do PIB
Malawi	Crianças 0-5	1 308 372	2 092 291	17,15	48,57	39 951 140	1,59
	Crianças 0-10	1 617 553	3 428 108	28,10	60,05	65 457 828	2,61
	Crianças 0-17	1 783 434	4 214 405	34,54	66,21	80 471 736	3,21
	Adultos + 70	213 433	247 597	2,03	7,92	4 727 737	0,19
	Adultos + 65	298 483	360 401	2,95	11,08	6 881 667	0,27
	Adultos + 60	410 479	519 769	4,26	15,24	9 924 707	0,40
Moçambique	Crianças 0-5	1 924 141	3 220 018	17,60	50,52	70 850 776	0,89
	Crianças 0-10	2 333 169	5 035 773	27,52	61,26	110 803 224	1,40
	Crianças 0-17	2 545 344	6 145 387	33,58	66,83	135 218 288	1,70
	Adultos + 70	238 100	260 636	1,42	6,25	5 734 834	0,07
	Adultos + 65	374 051	437 127	2,39	9,82	9 618 206	0,12
	Adultos + 60	597 038	719 328	3,93	15,68	15 827 522	0,20
Uganda	Crianças 0-5	2 729 051	5 021 082	16,74	52,19	99 903 720	0,94
	Crianças 0-10	3 231 252	7 479 942	24,93	61,79	148 827 280	1,41
	Crianças 0-17	3 528 482	8 989 910	29,97	67,48	178 870 880	1,69
	Adultos + 70	425 091	467 495	1,56	8,13	9 301 685	0,09
	Adultos + 65	620 971	709 487	2,36	11,88	14 116 546	0,13
	Adultos + 60	829 522	985 612	3,29	15,86	19 610 570	0,19

Nota: Os resultados apresentados provêm da análise da amostra completa dos agregados familiares, utilizando pesos da população.

criança mais extensivo (que abrange as crianças até aos 17 anos) custaria mais no Malawi (3,21% do PIB), e sensivelmente o mesmo nos outros dois países (entre 1,4 e 1,7% do PIB). Supondo-se que a despesa nacional é de aproximadamente 25 por cento do PIB e, seguidamente, multiplicando estes valores por 4, resultaria na percentagem aproximada do orçamento nacional que tal regime alocaria – 12,8% no Malawi, e entre 5,6 e 6,8% nos outros dois países. Em contraste, a pensão de reforma mais abrangente (incluindo aqueles com idades superiores a 60 anos) custaria cerca de 0,4% do PIB no Malawi e menos de metade deste montante nos outros dois países. Claro que tal regime teria apenas um alcance de cerca de 7% a 9% das pessoas em relação ao subsídio mais extensivo de apoio à criança, e, na verdade, a redução dos custos é quase exactamente nesta proporção também. Consequentemente, a principal implicação da Tabela 3 é a de que uma pensão de reforma universal apenas alcançaria cerca de 8% das pessoas do que um subsídio de apoio à criança atingiria e, assim sendo, custaria apenas 8% do montante que custaria um subsídio de apoio à criança (supondo uma transferência equivalente por pessoa, tal como fizemos).

3.3. Distribuição dos beneficiários

Dirigimos agora a nossa atenção para a progressividade e potenciais efeitos colaterais dum subsídio de apoio à criança versus pensão de reforma nos três países. O Quadro 4 relata os beneficiários totais, quer agregados familiares quer individuais, de cada subvenção social, enquanto o Quadro 5 apresenta a distribuição dos beneficiários por decis. Existem claras diferenças no tipo de agregados familiares que receberiam transferências dos cenários alternativos de subvenções sociais. O subsídio mais inclusivo de apoio à criança atingiria cerca de dois terços de todos os agregados familiares nestes países, e praticamente todos os agregados familiares nos três decis mais baixos da distribuição do consumo nacional – o subsídio de apoio à criança de 0 a 17 anos de idade é, assim, fortemente progressivo na sua distribuição de benefícios. Regimes mais restritivos de subsídio de apoio à criança (de 0 a 5 anos de idade e de 0 a 10 anos) alcançam na totalidade menos agregados familiares, e uma parte menor dos três decis inferiores, embora a diferença entre os subsídios de apoio à criança de 0-10 e de 0-17 seja pequena. Em contrapartida, a pensão de reforma parece ser muito menos progressiva. A pensão de reforma mais inclusiva (idade superior a 60 anos) afecta apenas cerca de 15% de todos os agregados familiares, e unicamente menos de um quarto dos agregados familiares dos 3 decis mais baixos. Isto está naturalmente directamente relacionado com a posição na distribuição do consumo dos agregados familiares que compreendem idosos, e que tendem a ser “mais ricos” do que os agregados com crianças.

QUADRO 4: Número de beneficiários de estratégias alternativas de direccionamento de prestações sociais, por país

		Dimensão média do agregado familiar receptor	Transferências por agregado familiar receptor	Aumento de consumo entre receptores	Cobertura dos agregados familiares nos 3 decis inferiores (%)	Cobertura de órfãos (%)	Agregado familiar receptor contém residente com idade	
				(%)			+ 60 (%)	<18 (%)
Malawi	Crianças 0-5	5,56	1,6	4,02	76	50	11	—
	Crianças 0-10	5,43	2,12	5,49	92	74	15	—
	Crianças 0-17	5,28	2,37	6,20	98	83	18	—
	Adultos + 70	4,52	1,16	3,39	11	13	—	73
	Adultos + 65	4,58	1,2	3,47	15	19	—	76
	Adultos + 60	4,68	1,26	3,58	22	27	—	78
Moçambique	Crianças 0-5	6,25	1,67	4,63	78	14	—	—
	Crianças 0-10	6,02	2,18	6,07	89	16	—	—
	Crianças 0-17	5,82	2,44	6,88	95	18	—	—
	Adultos + 70	5,5	1,1	3,48	10	—	69	—
	Adultos + 65	5,48	1,15	3,76	16	—	74	—
	Adultos + 60	5,57	1,19	3,74	24	—	77	—
Uganda	Crianças 0-5	6,53	1,85	3,14	75	59	13	—
	Crianças 0-10	6,36	2,32	4,04	88	74	16	—
	Crianças 0-17	6,16	2,55	4,54	94	79	18	—
	Adultos + 70	5,38	1,11	2,15	11	11	—	74
	Adultos + 65	5,36	1,14	2,26	16	16	—	75
	Adultos + 60	5,53	1,19	2,27	21	22	—	77

Nota: Informações sobre órfãos não disponíveis nos dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) de Moçambique.

Uma comparação das colunas 1 e 2 no Quadro 4 revela que os agregados familiares com crianças são significativamente maiores do que aqueles que contêm idosos, de modo que a média de subvenção a um agregado familiar destinatário do subsídio de apoio à criança é de cerca de 2,5 para o subsídio de apoio à criança dos 0 aos 17 anos, em comparação com cerca de 1,2 para a pensão de reforma para destinatários com idade superior a 60 anos. A implicação absoluta disto não é clara. Se os agregados familiares com subsídio de apoio à criança também contiverem mais residentes não elegíveis, o número total de beneficiários “indirectos” será então maior, em comparação com uma pensão de reforma, embora isto não seja evidente a partir do quadro. Um argumento apresentado pelos que advogam as pensões sociais, todavia, é o de que os idosos são muitas vezes responsáveis por cuidar das crianças, especialmente quando a mortalidade precoce relacionada com o HIV/SIDA é alta, e, assim, as pensões de reforma podem acabar por beneficiar as crianças. Examinamos esta asserção nas duas últimas colunas do Quadro 4, e verificamos que, na verdade, cerca de 80% dos agregados familiares com um idoso com idade superior a 60 anos também compreende pelo menos uma criança menor de 18 anos. Em oposição, apenas cerca de 18% dos agregados familiares com uma criança menor de 18 anos também contém

uma pessoa idosa com idade superior a 60 anos. Portanto, enquanto a maioria dos agregados familiares elegíveis para receber uma pensão de reforma compreenderia uma criança, o número total de crianças que recebem tais benefícios indirectos é muito menor numa pensão de reforma do que o número que receberia benefícios directamente sob um subsídio de apoio à criança. Talvez isto seja simplesmente declarar o que é óbvio: se a finalidade da subvenção social é a de apoiar as crianças (os idosos), então deveria explicitamente ser direccionada às crianças (aos idosos).

3.4. Impactos da pobreza

A consequência no bem-estar de cada tipo de subvenção social é relatada no Quadro 5. O painel superior mostra a fase básica inicial e os níveis estimados de cada indicador, enquanto a parte inferior do painel relata a variação percentual a partir da fase básica. Os resultados não são surpreendentes, dado o que já sabemos sobre o montante de dinheiro que seria gasto em cada tipo de subvenção, bem como a distribuição dos beneficiários. Um subsídio de apoio à criança atingiria mais agregados familiares e pessoas individuais em cada país, dada a estrutura demográfica destes países, e também alcançaria mais agregados familiares nos decis mais pobres uma vez que as taxas de pobreza infantil são mais elevadas do que as taxas de pobreza entre idosos. Assim, os impactos na pobreza dum subsídio de apoio à criança são muito maiores do que os de uma pensão de reforma. Um subsídio de apoio à criança teria o maior impacto na pobreza no Uganda e o menor em Moçambique. No Uganda, por exemplo, o subsídio de apoio à criança de 0 a 17 anos de idade reduziria a taxa de

QUADRO 5: Valor absoluto e variação percentual dos indicadores de pobreza para as transferências pecuniárias

		Malawi			Moçambique			Uganda		
		H	PG	SPG	H	PG	SPG	H	PG	SPG
Estratégia de direccionamento	Fase básica inicial	0,524	0,178	0,08	0,541	0,205	0,103	0,351	0,105	0,044
	Crianças 0-5	0,512	0,167	0,072	0,53	0,193	0,094	0,337	0,096	0,039
	Crianças 0-10	0,502	0,159	0,068	0,52	0,186	0,09	0,329	0,093	0,037
	Crianças 0-17	0,497	0,156	0,065	0,516	0,183	0,087	0,327	0,091	0,036
	Adultos + 70	0,522	0,177	0,079	0,54	0,204	0,103	0,35	0,104	0,043
	Adultos + 65	0,521	0,176	0,079	0,539	0,204	0,102	0,35	0,104	0,043
	Adultos + 60	0,52	0,175	0,078	0,538	0,203	0,101	0,349	0,103	0,043
Redução percentual relativa à fase básica inicial	Crianças 0-5	2,29	6,18	10,00	2,03	5,85	8,74	3,99	8,57	11,36
	Crianças 0-10	4,20	10,67	15,00	3,88	9,27	12,62	6,27	11,43	15,91
	Crianças 0-17	5,15	12,36	18,75	4,62	10,73	15,53	6,84	13,33	18,18
	Adultos + 70	0,38	0,56	1,25	0,18	0,49	0,00	0,28	0,95	2,27
	Adultos + 65	0,57	1,12	1,25	0,37	0,49	0,97	0,28	0,95	2,27
	Adultos + 60	0,76	1,69	2,50	0,55	0,98	1,94	0,57	1,90	2,27

Notas: Os valores de H, PG e SPG são obtidos a partir de micro simulações, conforme descrito no texto.
 Reduções percentuais na parte inferior do painel foram calculadas a partir dos valores da parte superior do painel da tabela.

incidência de pobreza (H), o índice do hiato de pobreza (PG) e o índice quadrático do hiato de pobreza (GCP) por 6,8%, 13,3% e 18,2% respectivamente. Em Moçambique, os números são comparáveis: 4,6%, 10,7% e 15,6%, respectivamente. Os impactos para o Malawi são semelhantes aos de Moçambique. Por outro lado, a pensão de reforma mais inclusiva (+ 60) teria o seu maior impacto na pobreza no Uganda, mas, desta feita, as reduções da taxa de incidência de pobreza (H), do índice do hiato de pobreza (PG) e do índice quadrático do hiato de pobreza (GCP) são de 0,6%, 1,9% e 2,3%, respectivamente. Lembremo-nos de que o custo (e número de destinatários) para a pensão de reforma é de cerca de um duodécimo (ou 8%) do custo do subsídio de apoio à criança; o impacto relativo no bem-estar da pensão de reforma tende a ser ligeiramente inferior a este valor, embora exista alguma variação entre os países e os indicadores específicos.

4. Discussão e implicações das políticas

A protecção social tornou-se numa parte cada vez mais importante de diálogo das políticas sociais na África Subsariana. Os economistas argumentam que a protecção social pode contribuir directamente para o crescimento, ao corrigir as deficiências do mercado, tais como os mercados de crédito imperfeitos, e pela redução das desigualdades e, logo, do crime e da violência que podem afectar o empreendedorismo e o clima de negócios. Os activistas dos direitos humanos argumentam que a protecção social deve ser parte do pacote de serviços básicos que os governos suprem aos cidadãos, e que os estados membros se comprometeram a assegurar um padrão mínimo de vida aos seus cidadãos mais marginais e vulneráveis através da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e convénios afins. As crianças e os idosos são exemplos frequentemente citados de grupos vulneráveis aos quais se deveria garantir o direito a uma subvenção social. Com orçamentos limitados, para quem deveriam os governos, em primeiro lugar, estender progressivamente o direito à protecção social? Este artigo fornece informações úteis sobre os custos e os benefícios potenciais dum subsídio de apoio à criança e duma pensão de reforma, utilizando três países da África Austral e Oriental como casos de estudos, e os resultados apontam para algumas diferenças muito claras, quer nos custos, quer na progressividade dos benefícios, no âmbito destes regimes alternativos.

Mantendo a dimensão da subvenção constante, um subsídio de apoio à criança terá um custo significativamente mais elevado do que uma pensão de reforma, principalmente devido à estrutura demográfica dos países africanos – há simplesmente muito mais crianças do que idosos. Porém, a idade dos indivíduos está fortemente

correlacionada com a pobreza, e as crianças estão muito mais propensas a viverem em agregados familiares pobres do que os idosos nestes três países. Consequentemente, o subsídio de apoio à criança mais inclusivo, abrangendo crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 17 anos, alcançará quase todos os agregados familiares dos 3 decis mais pobres, enquanto a pensão de reforma mais abrangente (60 +) unicamente alcançará entre um quinto e um quarto dos agregados familiares dos 3 decis mais pobres. O resultado é que o impacto global na pobreza dum subsídio de apoio à criança é muito maior do que o impacto duma pensão de reforma. Note-se que apenas calculamos o efeito directo nos rendimentos dos respectivos regimes de transferências pecuniárias, o que subavalia o caso de ambas as transferências, mas em particular o subsídio de apoio à criança. O desenvolvimento a longo prazo do impacto do subsídio de apoio à criança, mediante a melhoria de saúde, dieta e estado nutricional e nível educacional das crianças seria mais elevado do que o impacto correspondente à pensão de reforma, uma vez mais, dada a estrutura etária dos agregados familiares beneficiários, e anos remanescentes de vida.

Argumenta-se frequentemente que a pensão de reforma beneficiará indirectamente as crianças uma vez que há cada vez mais idosos a cuidar de crianças devido à mortalidade precoce causada pelo HIV/SIDA. Isto é confirmado por estes três países. Dados de pesquisas nestes três países indicam que cerca de 75% dos agregados familiares beneficiários de pensões de reforma incluíam uma criança menor de 18 anos, que poderá indirectamente beneficiar da pensão de reforma. Mas o número total destes agregados familiares é relativamente pequeno devido ao baixo alcance global da pensão de reforma, a qual alcançaria até 15% dos agregados familiares apenas. Assim, a pensão de reforma mais inclusiva (+ 60) só atingiria cerca de 15% dos agregados familiares com crianças, e muito poucas seriam as crianças mais pobres (dos 3 decis mais baixos). Por outro lado, o subsídio mais abrangente de apoio à criança atingiria cerca de 18% dos agregados familiares com um residente idoso (+ 60), e estes agregados familiares receberiam em média cerca de 2,5 subsídios, em comparação com apenas 1 subvenção no regime de pensão de reforma. Assim, uma pessoa idosa é passível de mais facilmente ser beneficiária indirecta duma subvenção ao abrigo dum regime direccionado a crianças do que uma criança tem ao abrigo dum regime que visa os idosos. E o subsídio de apoio à criança atingiria mais idosos pobres, enquanto uma pensão de reforma alcançaria muito menos crianças pobres. Assim, os efeitos colaterais ou benefícios indirectos para os idosos dum subsídio de apoio à criança serão provavelmente muito maiores do que as repercussões para as crianças duma pensão de reforma.

Notas

- ¹ Estes valores são em US dólares e referentes a 2007, e foram calculados mediante o aumento do valor do PIB em moeda local, na altura do inquérito do referido ano, pelo índice de preços locais e, em seguida, convertidos a USD à taxa de câmbio corrente em 2007.

Referências

- AGUERO, J., CARTER, M. e WOOLARD, I. 2006. *The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Gran.* Department of Economics, University of California Riverside.
- FOSTER, J., GREER, J. e THORBECKE, E. 1984, “A class of decomposable poverty measures”. *Econometrica*, 52, 761-766.
- HANDA, S. e DAVIS, B. 2006. “The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, *Development Policy Review* (24)5.
- IMF (International Monetary Fund). 2007. *International Financial Statistics*. Washington, DC.
- MILLER, C., TSOKA, M. e REICHERT, K. 2008. *Impact Evaluation Report, External Evaluation of the, Mchinji Social Cash Transfer Pilot*, Center for International Health and Development, Boston University School of Public Health and The Centre for Social Research, University of Malawi, August.
- UNICEF-ESARO. 2008. *Social Protection in Eastern & Southern Africa: A Framework and Strategy for UNICEF*. UNICEF Regional Office, Nairobi, Kenya.
- UNICEF e UNAIDS. 2004. *The Framework for the protection, care and support of orphans and vulnerable children living in a world with HIV and AIDS*. New York.
- UNICEF, UNAIDS e USG. 2006. *Africa's Orphaned and Vulnerable Generation: children affected by AIDS*. New York.