

As Condicionalidades São Necessárias em um Programa de Transferência Condicionada?

Evidências do PROGRESA/México

por Alan de Brauw e John Hoddinott, International Food Policy Research Institute

Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs) são instrumentos cada vez mais populares para o alívio da pobreza. Baseados nas lições aprendidas de programas em diversos países – particularmente do programa mexicano PROGRESA –, estes programas são encontrados por toda parte do mundo. Os PTRCs oferecem dinheiro a domicílios que atendam a condições específicas ou adotem certas ações, como assegurar que as crianças em idade escolar freqüentem a escola ou que as crianças menores de 5 anos façam visitas regulares aos centros de saúde.

Apesar de a evidência empírica demonstrar que os PTRCs melhoram os indicadores de saúde, nutrição e educação, a imposição de condições sobre o comportamento dos beneficiários é um tema que suscita muita polêmica.

Rationales para impor condições existem tanto de uma perspectiva pública como de uma perspectiva privada. De uma perspectiva pública, os governos podem achar que eles sabem as ações e comportamentos que beneficiarão os pobres melhor do que os próprios pobres. Condicionar o recebimento da transferência induz a mudanças de comportamento que levam a um resultado desejado. Por exemplo, governos podem valorizar a educação das meninas mais que suas famílias. O uso de condicionalidades também pode ajudar o governo a combater assimetrias de informação. No caso da imunização, o governo conhece o benefício da mesma, enquanto algumas famílias podem não ter consciência destes benefícios. Condicionar o recebimento da transferência à atualização do carnê de vacinação ajuda a superar esta assimetria de informação.

As condicionalidades podem gerar benefícios de economia política. Políticos e gestores públicos são freqüentemente avaliados por indicadores de resultados como mudanças na matrícula escolar ou algum índice de utilização dos serviços de saúde. Ao condicionar o recebimento da transferência a comportamentos que melhoram estes indicadores, políticos e gestores podem mostrar evidências de algum sucesso, mesmo antes que o objetivo de longo prazo de redução da pobreza seja alcançado.

As condicionalidades também podem prover benefícios privados. Elas podem aumentar o poder de barganha das mulheres cujas preferências sejam mais parecidas com as preferências reveladas pelos objetivos do programa, mas que têm pouco poder de barganha em casa. Elas podem ajudar a superar o “efeito estima” relacionado ao recebimento de benefícios sem contrapartida. Finalmente, trabalhos recentes na área de economia experimental mostram que “domicílios míopes” freqüentemente tomam atitudes que reduzem seu bem-estar no longo prazo. As condicionalidades podem servir como barreira que limita os efeitos adversos desta miopia.

Embora existam várias razões para a adoção de condicionalidades, alguns especialistas têm restrições a sua aplicação. As condicionalidades impõem custos adicionais aos programas, e se os benefícios não forem maiores que estes custos, elas podem não ser custo-efetivas. O principal custo relacionado a elas é o de monitoramento. Além disso, as condicionalidades podem dar espaço para corrupção, uma vez que os indivíduos responsáveis pela certificação de seu cumprimento podem cobrar das famílias para que digam

que elas estão seguindo as condicionalidades. As condicionalidades podem também impor custos aos beneficiários, e estes custos podem afetar o membros da família de forma desigual. Por fim, se as preferências dos pobres não se alinham com as condições sobre seu comportamento, as condicionalidades podem reduzir os ganhos de bem-estar associados à participação no programa.

Alguns domicílios podem tem mais dificuldades para cumprir com as condicionalidades; se estes domicílios são mais pobres em comparação a outros participantes do programa, a imposição de condições pode afetar negativamente a focalização dos PTRCs. Finalmente, as condicionalidades podem ser percebidas como algo que desmerece os pobres, uma vez que se pode argumentar que sua imposição tem como pressuposto que os pobres sejam irracionais ou incapazes de definir o que é melhor para eles.

Para entender melhor os benefícios das condicionalidades, nós aproveitamos o fato de que alguns beneficiários do PROGRESA no México não receberam os formulários necessários para o monitoramento da frequência escolar de seus filhos. Portanto, para este subgrupo de beneficiários, a transferência era na verdade incondicional.

Usando dados administrativos sobre as transferências em combinação com os dados coletados para a avaliação de impacto do PROGRESA, nós avaliamos o impacto da condicionalidade relacionada à educação sobre a matrícula e a frequência escolar. Independentemente da técnica empírica utilizada, nós encontramos que, na média, as crianças dos domicílios que não receberam os formulários de monitoramento são 7,2 pontos percentuais menos prováveis de estarem matriculadas na escola. Na transição entre a educação média inferior para a educação média superior, o impacto foi ainda maior. Para as crianças que seguiam na educação primária, no entanto, não houve impacto. Outro resultado que chamou atenção foi o fato de o impacto negativo ter sido maior em domicílios cujo chefe era analfabeto. Nossos resultados mostram que os benefícios das condicionalidades podem ser grandes, mas que, calibrando o desenho de dos PTRCs de acordo com a heterogeneidade de seu impacto, podem torná-las ainda mais eficientes.

Referência:

Alan de Brauw and John Hoddinott, 2008. Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico. IFPRI Discussion Paper 00757, Washington DC: international Food Policy Research Institute

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org