

O EFEITO DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES EM INDICADORES EDUCACIONAIS: EVIDÊNCIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**Luis Henrique Paiva**

Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
Ex-Secretário Nacional do Programa Bolsa Família. *E-mail*: <luis.paiva@ipea.gov.br>.

Fabio Veras Soares

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo – IPC-IG. *E-mail*: <fabio.veras@ipc-undp.org>.

Flávio Cireno

Departamento de Condicionalidades, do Ministério do Desenvolvimento Social. *E-mail*: <flavio.cireno@mds.gov.br>.

Iara Azevedo Vitelli Viana

Departamento de Condicionalidades, do Ministério do Desenvolvimento Social. *E-mail*: <iara.viana@mds.gov.br>.

Ana Clara Duran

Pesquisadora de Pós-doutorado da Universidade de Illinois, Chicago. *E-mail*: <acflduran@gmail.com>.

Programas de transferência condicionada de renda, surgidos na América Latina nos anos 1990, tornaram-se disseminados e hoje existem em 64 países. Enquanto o componente da focalização das transferências de renda tornou-se crescentemente aceito em diferentes meios (tomadores de decisão, gestores, acadêmicos), as condicionalidades seguem sendo objeto de controvérsia: o que elas de fato acrescentam? Quais são seus efeitos, para além daqueles produzidos pela transferência de renda?

Argumentos favoráveis às condicionalidades sugerem que elas podem corrigir falhas de mercado (como falta de informação, altas taxas de desconto intertemporal, barganha intrafamiliar etc.) que impediriam o investimento ótimo na educação das crianças; aumentar o investimento privado em educação (que, por suas externalidades positivas, tende a estar abaixo do nível socialmente ótimo); e legitimar socialmente os gastos com as famílias beneficiárias.

Por sua vez, os argumentos contrários ao uso das condicionalidades sugerem que o acesso a uma renda mínima seria a garantia de um direito e, portanto, não poderia ser condicionado; que os pobres só não investem mais em educação e saúde por falta de recursos; que o uso dos recursos, pelas famílias, em educação e saúde das crianças poderia ser conseguido simplesmente “rotulando” as transferências; que as condicionalidades causariam estigma entre os beneficiários; e que as condicionalidades excluiriam das transferências justamente os mais vulneráveis, que teriam, por definição, maiores dificuldades em cumpri-las.

A evidência até aqui disponível é moderadamente favorável à existência de impactos independentes das condicionalidades sobre indicadores de interesse (especialmente educacionais), mas até aqui ela não é conclusiva. A esse respeito, Baird *et al.* (2013), na revisão sistemática que fizeram de 35 estudos, sugerem que é o nível de *enforcement* associado ao acompanhamento de condicionalidades que faz com que elas apresentem efeitos independentes.

Neste estudo, procuramos mensurar o efeito independente das condicionalidades a partir de dados do Programa Bolsa Família. Aproveitamos que a cobertura do Programa e a taxa de acompanhamento de condicionalidades não estão correlacionados no nível municipal para ajustar modelos MQO e de curva de crescimento (Singer e Willet, 2003) que buscassem explicar as variações de dois indicadores educacionais (taxas de abandono e progressão) a partir de uma série de variáveis independentes no nível municipal. Entre essas variáveis independentes, a cobertura do programa foi tomada como *proxy* das transferências de renda e taxa de acompanhamento de condicionalidades como *proxy* das condicionalidades.

Utilizando uma série de controles, não encontramos associação entre a cobertura do Programa Bolsa Família e os indicadores educacionais nos modelos utilizados neste estudo (MQO e de curva de crescimento). Por outro lado, quanto mais elevadas as taxas de acompanhamento de condicionalidades, menores as taxas de abandono e maiores as taxas de progressão escolar, tanto no modelo MQO quanto

no estado inicial do modelo de curva de crescimento. No modelo MQO, em um município hipotético (localizado na Região Nordeste, com população entre 10.001 e 20.000 habitantes e o valor médio para as demais variáveis independentes),¹ se a taxa de acompanhamento de condicionalidades fosse a média nacional (90%), a taxa de abandono seria 3,3 pontos percentuais (p.p.) menor e a taxa de aprovação seria 8,8 p.p. maior que as previstas pelo modelo caso não houvesse nenhum acompanhamento de condicionalidades. Os modelos de curva de crescimento chegam a resultados similares para o estado inicial (2008): nenhuma associação entre cobertura do Programa Bolsa Família e as variáveis dependentes, mas uma associação significativa entre elas e o acompanhamento de condicionalidades.

O modelo de crescimento também permitiu avaliar se as variáveis de interesse tinham algum impacto na evolução dos indicadores educacionais entre 2008 e 2012. A associação entre o acompanhamento de condicionalidades e os indicadores educacionais, encontrada no estado inicial (2008), não é encontrada na evolução dos indicadores. Há uma clara tendência de convergência entre os municípios na direção de taxas mais baixas de abandono e mais altas de progressão. Essa tendência sugere que, apesar dos efeitos positivos das condicionalidades, o mais relevante fator para a evolução desses indicadores é essa convergência, o que reduz o espaço para a continuidade do efeito do acompanhamento de condicionalidades, pelo menos na educação básica.

Em relação aos estudos anteriores, os achados deste estudo podem ser considerados, de alguma forma, inesperados. Mas há particularidades do contexto brasileiro que poderiam explicar esses achados. O Brasil é um país de classe média com uma forte oferta de educação pública. Apesar da qualidade da educação definitivamente permanecer como uma questão, apenas

uma parte ínfima da população em idade escolar não tem acesso à educação pública. Problemas que poderiam potencialmente afetar a matrícula e a frequência escolar foram enfrentados por diferentes programas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), ambos de abrangência nacional.

Em tal contexto, não surpreende que uma transferência relativamente modesta possa ter um efeito muito limitado (se tanto) nos indicadores educacionais. Mas como essa transferência pode representar a única fonte estável de renda familiar e tem como condição a frequência escolar das crianças, a maneira como as condicionalidades são monitoradas podem ter um efeito pequeno, mas significativo, nos indicadores educacionais. Efeitos na educação secundária podem inclusive ser maiores e serão estudados em um próximo estudo.

REFERÊNCIAS

- BAIRD, S *et al.* Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: a systematic review. **Campbell Systematic Reviews**, v. 9, n. 8, 2013.
- SINGER, J.; WILLET, J. **Applied longitudinal data analysis: modelling change and event occurrence**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

1. Percentual da população analfabeta com 25 anos ou mais (média de 20,52%); Índice de Gestão Descentralizada – IGD (*proxy* da capacidade administrativa do município, média de 80,36%); renda domiciliar per capita (média de R\$ 467); coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita (média de 0,49); percentual de domicílios com fornecimento inadequado de serviços de água e esgoto (média de 3,27%); percentual de população rural (média de 35,33%).

SUMÁRIO EXECUTIVO