

Transferências Condicionais de Renda: Uma Vacina Contra a Pobreza e a Desigualdade?

por Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Pobreza

Transferências Condicionais de Renda (TCR) tem sido considerado mundialmente como a mais recente “bala de prata” para lutar contra a pobreza e a desigualdade. Essa reputação é amplamente baseada na avaliação positiva das experiências latino-americanas, tais como o Progresá no México, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação no Brasil (agora unificadas no Bolsa Família), e Familias en Acción, na Colômbia. Os defensores deste tipo de programas que enfatizam as suas virtudes consistem em atacar tanto a longo como a curto prazo a pobreza e a desigualdade.

A estratégia de curto prazo baseia-se em transferências monetárias para famílias pobres com um efeito imediato sobre a pobreza, dependendo do nível dos benefícios e eficiência da estratégia de orientação. O efeito a longo prazo depende da eficácia das condicionalidades associadas às transferências, tanto em termos da sua execução e de sua real força em impulsionar o capital humano e social. Condicionalidades incluem frequência escolar obrigatória das crianças, comparecimentos obrigatórios aos centros de saúde e monitoramento da nutrição e da vacinação. Em geral, essas condicionalidades se focam nas crianças no sentido de quebrar a transmissão intergeracional da pobreza.

Alguns especialistas defendem que as condicionalidades não são necessárias uma vez que as transferências monetárias já tratam das limitações ao crédito enfrentadas pelas famílias pobres. Dessa forma, os seus rendimentos aumentados ajudam a melhorar as conquistas na educação, saúde e nutrição. No entanto, as condicionalidades também podem ter outros efeitos relevantes. Por exemplo, podem ajudar a mudar algumas características culturais que comprometem as chances de crianças das famílias pobres saírem da pobreza. No caso, há evidência no Brasil de que as famílias cujos chefes trabalharam enquanto eram crianças são mais susceptíveis de enviar seus filhos para trabalhar. Em casos como este, a condicionalidade poderá levar a uma mudança cultural que protegeria essas crianças de uma entrada precoce no mercado de trabalho.

No mundo real, programas específicos de TCR diferem na sua concepção, execução e metas. O exame da experiência brasileira pode ser esclarecedor. Durante a década de 1990, houve vários programas municipais e estaduais cuja concepção inspirou o Bolsa Escola federal, que começou em 2000. O único programa federal, em fins da década de 1990 no Brasil era o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). Ao passo que o principal objetivo direto dos programas Bolsa Escola em nível municipal e estadual era aumentar a matrícula e frequência escolar, o principal objetivo do PETI era o de reduzir o trabalho infantil nas atividades perigosas, através de aumentos na matrícula e frequência escolares.

As avaliações destes dois programas demonstram que foram bem sucedidos no que diz respeito aos seus objetivos. O Bolsa Escola aumentou tanto as taxas de matrícula como de frequência, mas não teve qualquer efeito sobre o trabalho infantil (Cardoso e Souza, 2004), enquanto que o PETI aumentou as taxas de matrícula e frequência, bem como a redução do trabalho infantil (Pianto e Soares, 2003). Nenhum deles teve um impacto substancial sobre a pobreza, devido ao pequeno valor das transferências monetárias.

Por que, ao contrário do PETI, o Bolsa Escola não teve o efeito colateral de reduzir o trabalho infantil, apesar de aumentar tanto as taxas de matrícula como de frequência? Uma característica distintiva do PETI era de que ele forneceu recursos aos municípios participantes para oferecer atividades extracurriculares, de modo a manter as crianças ocupadas durante todo o dia. Está provado que onde essas atividades após as aulas foram amplamente utilizadas, o trabalho infantil diminuiu mais acentuadamente. Além disso, já que o PETI era um programa menor e mais bem focado, ele pôde mais facilmente atingir seus objetivos.

Um programa em larga escala, como o novo programa federal, Bolsa Família, certamente enfrenta problemas em fazer aplicar as suas condicionalidades, e, portanto, na consecução de externalidades positivas, tais como a redução do trabalho infantil. No entanto, os problemas na aplicação das condicionalidades não são a única ameaça para os objetivos de longo prazo dos programas de TCR.

Uma das principais dúvidas que pairam sobre os TCRs é como os seus objetivos de longo prazo serão alcançados sem a melhoria da oferta de ensino e serviços de saúde para a população visada. Além de fazer cumprir condicionalidades, é necessário melhorar a qualidade dos serviços sociais a fim de que as promessas de uma ruptura no ciclo intergeracional da pobreza possam ser cumpridas. Agora que existe um monte de evidências sobre o sucesso, bem como sobre as limitações dos TCRs (principalmente na América Latina), é certamente a hora para prestar atenção à qualidade dos serviços públicos de modo a que as entusiásticas promessas de um declínio de longo prazo na pobreza e na desigualdade não sejam efêmeras.

Referências:

Cardoso, E. and Souza, A. P. (2004). "The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil". Mimeografado.

Soares, S. e Pianto, D. M. (2003). "Use of Survey Design for the Evaluation of Social programs: The PNAD and the Program for the Eradication of Child Labor in Brazil", mimeografado, Urbana-Champaign: University of Illinois.

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