

Beneficiando-se sem Receber Dinheiro?

Externalidades dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na Escolaridade, Saúde e na Economia Comunitária

Por Christian Lehmann

I. Introdução

Embora os programas de transferência de renda já venham sendo implementados e avaliados há quase uma década, muito pouco se sabe sobre como eles afetam as famílias localizadas em comunidades onde o programa foi implementado, mas que não são oficialmente registradas no programa (porque não são elegíveis ou porque não estão dispostas a participar). A grande maioria das avaliações tem foco nas famílias oficialmente registradas. Os programas de transferência de renda, no entanto, podem afetar todas as famílias que vivem em uma comunidade, mesmo aquelas que não participam deles.

Por que devemos nos preocupar com as famílias não-participantes? Em muitos casos, aqueles considerados “inelegíveis” ao programa estão longe de estar o que consideraríamos “bem de vida”. Já que os orçamentos do governo e dos doadores muitas vezes só são suficientes para incluir os “mais pobres dos pobres” nos programas, algum grau de pobreza ainda persiste, entre as famílias inelegíveis para o programa (Lehmann, 2009a). Se um programa de transferência de renda exerce grandes efeitos colaterais positivos sobre as famílias não-participantes do programa, então as avaliações centradas unicamente nos participantes do programa subestimam o impacto global exercido sobre a pobreza.

Só muito recentemente vem sendo dada maior atenção à produção de conhecimento sobre como as transferências de renda afetam as famílias inelegíveis da mesma comunidade. Este Policy Research in Brief apresenta uma visão geral das evidências — em maioria muito recentes e, em parte, preliminares — de externalidades na escolaridade, saúde e em indicadores econômicos como o consumo, o acesso a crédito e posse de bens. Os resultados sugerem que quando as famílias inelegíveis são incorporadas ao modelo de avaliação, o impacto geral dos programas de transferência de renda sobre a pobreza é muito maior do que em medições anteriores.

II. Externalidades na Escolaridade

É bem sabido que a maioria dos programas de transferência de renda tem um efeito positivo sobre a taxa de matrículas escolares das crianças das famílias participantes do programa (no Camboja, por exemplo, tais programas aumentaram as matrículas no ensino médio em cerca de 30 por cento). Será que as famílias inelegíveis mudam seus investimentos em capital humano devido às mudanças de comportamento das famílias participantes? Bobonis e Finan (2009) constataram um aumento de cinco pontos percentuais no número de matrículas no ensino secundário entre as crianças de famílias inelegíveis, em comunidades onde programas de transferência de renda estão em vigor. Este aumento é “pró-pobre”, no sentido de que há um maior aumento no número de matrículas entre crianças das famílias mais pobres inelegíveis para o programa do que entre crianças de famílias inelegíveis menos pobres. Por exemplo, entre as famílias inelegíveis cujo nível de pobreza está acima da média das famílias inelegíveis, as matrículas no ensino secundário aumentaram cerca de seis pontos percentuais. Por outro lado, não foi encontrada nenhuma externalidade de escolaridade entre as famílias inelegíveis com baixa incidência de pobreza.



Foto: Tim Chesney

Quais são os mecanismos por trás da externalidade de escolaridade? Como as famílias atingidas pela pobreza muitas vezes subestimam os retornos futuros de investimentos em educação, muitos programas de transferência de renda procuram realizar mudanças no valor que as famílias atribuem à educação, informando as famílias dos participantes (através de workshops, reuniões comunitárias e outros) sobre o valor pecuniário e não-pecuniário de manter os filhos na escola. Através de interações sociais (redes de famílias estendidas, igrejas, mercados, festas e outros), essa informação provavelmente chegará às famílias ineligíveis, provocando mudanças comportamentais nos investimentos em capital humano. Além disso, os programas de transferência de renda muitas vezes causam mudanças na oferta de recursos educacionais, como professores e material escolar. Ou seja, os recursos adicionais oferecidos são geralmente enviados às escolas em locais incluídos no programa, a fim de evitar a deterioração da qualidade do ensino. Este último pode servir como um incentivo para que as famílias ineligíveis ao programa mantenham seus filhos na escola.

Adicionalmente, o aumento da demanda local induzida por um programa de transferência de renda pode aumentar os rendimentos das famílias ineligíveis (efeitos multiplicadores). Este último grupo, por exemplo, pode vender mais para os participantes do programa e investir a renda adicional no pagamento de mensalidades escolares.

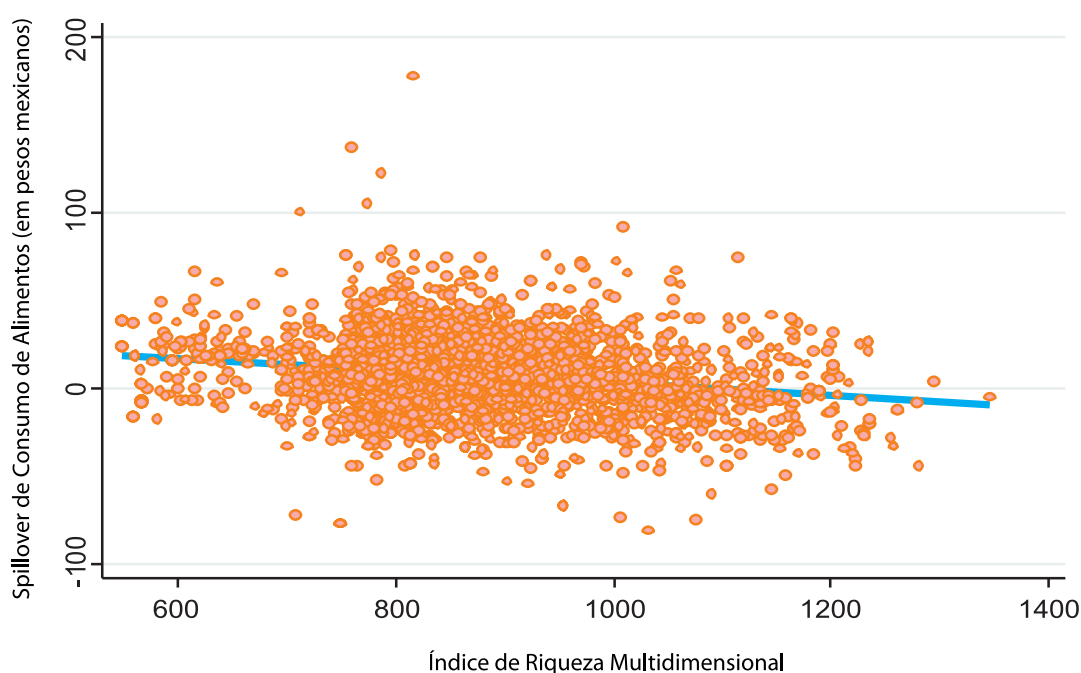
Em muitos países, os programas de transferência de renda começam como iniciativas-piloto de pequena escala. Muitas vezes, comunidades participantes do programa estão localizadas razoavelmente próximas às não-participantes.

Nesse cenário, Gignoux (2009) considera que a externalidade de escolaridade ocorre de uma comunidade para a outra. Ou seja, a transferência de renda do programa aumenta o número de matrículas escolares em comunidades vizinhas não participantes do programa. Assim como no caso da externalidade de escolaridade dentro da própria comunidade, efeitos de imitações podem também ocorrer entre comunidades se houver membros da família estendida ou amigos vivendo na cidade vizinha, ou se as crianças freqüentam escolas em comunidades vizinhas. Outro canal passível de gerar externalidades em comunidades é o fato das famílias nas comunidades sem o programa anteciparem a instalação de um programa de transferência de renda em sua própria comunidade e, portanto, agirem a favor de sua futura elegibilidade. Por exemplo, se as transferências de renda forem condicionadas à freqüência escolar nas séries do ensino médio e a família acredita que o programa de transferência será implementado em sua comunidade no futuro, a família terá um incentivo para manter os adolescentes matriculados no ensino secundário, a fim de receber a transferência quando o programa chegar à sua comunidade.

III. Externalidades Econômicas

Desigualdade. A pobreza e a desigualdade estão intimamente ligadas. As sociedades desiguais freqüentemente têm maiores taxas de criminalidade, maior probabilidade de conflitos violentos e maior incidência de pobreza do que sociedades iguais. Surge, então, uma externalidade positiva sobre as famílias ineligíveis ao programa, se a transferência de renda for capaz de reduzir a desigualdade na comunidade. Handa et al. (2000) analisam as mudanças na desigualdade no caso do programa de transferência de renda do México,

Figura 1
Consumo de Alimentos Per Capita e Pobreza



Fonte: Lehmann (2009a).

o Progesa. Usando diferentes medidas de desigualdade, eles encontram um declínio de 5-12 pontos percentuais na desigualdade, resultante do programa.

Consumo de alimentos. Angelucci e De Giorgi (2009), ainda analisando o Progesa, constataram que as famílias ineligíveis das comunidades onde o programa foi implementado podem aumentar seu consumo de alimentos a um nível próximo ao das famílias que recebem a transferência. Lehmann (2009a) mostra que o aumento no consumo de alimentos entre as famílias ineligíveis mais pobres é considerável (ou seja, o efeito é “pró-pobre”), conforme ilustra a Figura 1.

A figura mostra a relação entre o aumento per capita do consumo mensal de alimentos das famílias ineligíveis e seu nível de pobreza antes do programa. Este último é representado por um índice de riqueza multidimensional. Quanto menor o índice, maior o nível de pobreza. Cada ponto representa o aumento no consumo de alimentos de uma família ineligível (que não recebe transferências) em nossa amostra, devido à existência de um programa de transferência de renda na comunidade. A linha com inclinação para baixo evidencia a tendência. Nota-se que as famílias ineligíveis mais pobres se beneficiam mais da existência de um programa em sua comunidade. Seu aumento no consumo de alimentos é, em média, superior ao das famílias ineligíveis mais “bem de vida” das mesmas comunidades.

Bens. A pecuária é essencial para sustentar a subsistência dos países em desenvolvimento. A pecuária serve não apenas como fonte de alimentos (por exemplo, ovos de galinha e leite de cabra), mas também como seguro contra risco de futuros choques (por exemplo, o abrandamento do consumo em caso de seca, as despesas médicas em caso de doença, despesas fúnebres). Barrientos et al. (2006) constatam que os bens das famílias ineligíveis ao programa nas comunidades onde há um programa de transferência de renda são significativamente mais expressivos do que entre as famílias ineligíveis em comunidades onde não há o programa. Os primeiros têm uma probabilidade 10,7 por cento mais alta de possuir de gado após o primeiro ano do programa e uma probabilidade de 16,7 por cento maior após cerca de dois anos. Estes resultados indicam não só os efeitos das externalidades de um programa de transferência de renda na posse de bens, mas também que estes efeitos levam algum tempo para se manifestar.

Disponibilidade de empréstimos. A disponibilidade de crédito é um instrumento fundamental para aliviar a pobreza. O Prêmio Nobel da Paz concedido a Muhammad Yunus, fundador do famoso Grameen Bank (que concede empréstimos a famílias pobres), mostra a importância do crédito como meio de aliviar a pobreza. Será que os programas de transferência de renda exercem externalidades sobre o acesso das famílias ineligíveis ao crédito? Lehmann constata (estudo ainda não publicado) que a disponibilidade de crédito aumenta apenas para as mais “bem de vida” entre as famílias ineligíveis. Elas são vistas como sendo mais dignas de crédito, pois podem possuir mais ativos para usar como garantia. O aumento da disponibilidade de crédito não só permite uma menor oscilação no consumo doméstico caso ocorram choques (despesas médicas em caso

de doença, ou custos fúnebres), mas também permite investir em atividades geradoras de renda, como produção agrícola, pecuária e assim por diante.

IV. Externalidades Sociais

Marcours e Phivos (2008) encontraram grandes efeitos de externalidade social na acumulação de capital físico e humano e nas aspirações, dependendo da proximidade das famílias a líderes comunitárias do sexo feminino que participam do programa de transferência de renda (ou seja, mulheres com responsabilidades de liderança na comunidade). A exposição a uma líder comunitária provavelmente provocará efeitos de imitação em domicílios participantes e não participantes, resultado da admiração e lealdade às líderes comunitárias. Macours e Phivos encontraram externalidade em matrícula escolar de seis pontos percentuais nos beneficiários expostos a líderes comunitários. O impacto sobre o consumo total quase dobra. Além disso, quanto maior for a participação das líderes de sexo feminino, mais propensas serão as famílias beneficiárias de exercer atividades produtivas. A proximidade às líderes também afeta as atitudes dos participantes do programa. Quanto maior a participação de líderes do sexo feminino, maior a probabilidade dos participantes expressarem otimismo; a taxa de depressão também fica mais baixa. Esses efeitos irão provavelmente atingir os não-participantes — tendo em conta os resultados de Bobonis e Finan (2009) e Angelucci e DeGiorgi (2009), descritos acima.

V. Externalidades de Saúde

Os resultados apresentados por Miguel e Kremer (2004) sugerem que os programas de transferência de renda com atividades complementares de vermifugação

nas escolas têm efeitos de externalidade positiva nas crianças ineligíveis ao programa. Eles avaliam uma experiência queniana, na qual drogas de vermifugação foram distribuídas a um determinado número de crianças por escola, mas não para todas. Eles observaram não apenas menos faltas as aulas decorrentes de doença entre as crianças ineligíveis ao programa freqüentando a mesma escola que as crianças que não receberam os medicamentos de vermifugação, mas também entre as crianças matriculadas em escolas não participantes do programa próximas às escolas que tinham o programa. Melhores resultados de saúde entre os participantes do programa provavelmente inspiraram outras famílias a deixar seus filhos tomarem remédios de vermifugação.

Em muitos programas de transferência de renda, um suplemento em dinheiro é fornecido com a condição de que os filhos das famílias participantes do programa façam exames nutricionais regulares. Vários estudos confirmam que as visitas a clínicas de saúde (vigilância nutricional) aumentaram entre as famílias participantes do programa. Handa et al. (2000) analisaram os efeitos de externalidade sobre as famílias ineligíveis gerados pelo aumento dos cuidados com a saúde tomados por famílias participantes. Seus resultados apontam para efeitos de externalidade importantes, em termos de maiores cuidados com saúde por parte das famílias ineligíveis. Um ano após o início do programa, havia uma diferença estimada em sete pontos percentuais na proporção de crianças

acompanhadas pela vigilância nutricional entre as crianças ineligíveis nas comunidades com o programa e entre as crianças ineligíveis nas comunidades sem o programa.

Bobonis, G. e Finan, F. (2009) constatam que o número médio de dias que as crianças ineligíveis ficam doentes diminui. O mesmo vale para o número de dias em que há dificuldades na realização de atividades diárias devido a doenças, dias sem atividades devido a doenças, e os dias de cama devido a doenças.

VI. Conclusão

Este Policy Research Brief apresentou as poucas e, em parte, preliminares evidências dos efeitos positivos de externalidades

que os programas de transferência de renda têm sobre não-participantes. Os estudos existentes sugerem externalidades positivas na educação, saúde, consumo alimentar e indicadores econômicos (desigualdade, bens, disponibilidade de crédito e assim por diante). Assim, as avaliações atuais e passadas, com foco exclusivo nos participantes do programa, provavelmente subestimarão o impacto global sobre a pobreza. A fim de avaliar com precisão e, eventualmente, prever ex-ante o impacto de um programa de transferência de renda, é essencial incorporar os não-beneficiários na concepção da avaliação. ■

Christian Lehmann, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escola de Economia de Paris.

Referências:

XAngelucci, M. e G. De Giorgi (2009). 'Indirect Effects of an Aid Program: How Do Cash Transfers Affect Ineligibles' Consumption?' *American Economic Review* 99 (1), 486–508.

Barrientos, A. e R. Sabates-Wheeler (2006). 'Local Economy Effects of Social Transfers', *IDS Briefing Note*. Brighton, Institute of Development Studies.

Bobonis, G. e F. Finan (2009). 'Neighborhood Peer Effects in Secondary School Enrollment Decisions', *Review of Economics and Statistics* 91 (4), 697–716.

Gignoux, J. (2009). 'Spillover of Conditional Cash Transfer across Localities. Evidence from Progresa', *Working Paper*. Paris, Laboratoire d'Economie Appliquée, INRA.

Handa, S. et al. (2000). *Poverty, Inequality and "Spill-Over" in Mexico's Education, Health, and Nutrition Program*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

Lehmann, C. (2009a). 'Do CCT Programmes Have a Pro-Poor Spillover Effect?' *IPC-IG One-Pager* 98. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

Lehmann, C. (vindouro). 'Food Consumption Externalities in Conditional Cash Transfer Programmes. Who Benefits, Who Loses, and Why?' *IPC-IG Working Paper*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

Macours, K. e R. Vakis (2008). 'Changing Households' Investments and Aspirations through Social Interactions: Evidence from a Randomized Transfer Program in a Low-Income Country', *World Bank Working Paper*. Washington, DC, Banco Mundial.

Kremer, M. e E. Miguel (2004). 'Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities', *Econometrica*, 72 (1), 159–217.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)
Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth