

# Políticas Públicas e Sociedade: Dois Fatores Mediadores Essenciais para Programas de Transferência Condicionada

por Agustín Escobar Latapí, Ciesas e Coneval

**A evolução do Programa PROGRESA/Oportunidades** demonstra que os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs) não funcionam isoladamente. O programa é executado por uma autoridade nacional, que consolida as informações relativas ao cumprimento das condicionalidades do programa, decide quem focalizar como beneficiários e distribui recursos para tais beneficiários. Considerando que os serviços de saúde e educação são elementos fundamentais do *Oportunidades*, o sucesso do programa depende da qualidade e da efetiva prestação de tais serviços aos devidos beneficiários, em âmbito municipal.

O estudo de Escobar (2012) usa esta observação como premissa norteadora. Ele analisa duas circunstâncias particularmente salientes que ressaltam a interface inerentemente dinâmica e multidimensional de um determinado PTC.

A primeira delas diz respeito à política pública. Como explica Escobar, no começo do *Oportunidades*, o alto nível de apoio político garantiu que a prestação dos devidos serviços fosse estendida às áreas identificadas como isoladas, indígenas e historicamente marginalizadas. Tais políticas “compensatórias” já existiam mas, com a implementação do *Oportunidades*, elas passaram a atrair maior atenção e angariar mais recursos orçamentários.

Isto é importante porque ajuda a explicar um aparente paradoxo que, historicamente, vem sendo de grande interesse para os estudiosos dos PTCs mexicanos. Por um lado, a avaliação quantitativa de impacto do programa evidencia um impacto positivo (embora modesto) sobre o aumento da frequência escolar entre os beneficiários. Por outro lado, as estatísticas nacionais revelam um aumento substancial da frequência escolar dos jovens que vivem em áreas rurais, desde o começo do programa. Como explicamos estes resultados? Segundo Escobar, a explicação tem muito a ver com o fato de que o programa fazia parte de uma estratégia mais ampla, que aumentou a oferta de serviços de educação e saúde em áreas rurais marginalizadas. Como tal, os beneficiários e não-beneficiários do *Oportunidades* puderam dedicar mais anos ao estudo escolar, o que explica o viés de atenuação nas estimativas de avaliação de impacto. Em contraste à sabedoria convencional sobre o assunto, o programa (e a estratégia mais ampla da qual ele faz parte) afetou tanto a oferta quanto a procura por serviços.

A segunda circunstância analisada por Escobar são as estruturas e instituições sociais, refletidas pela forma como os jovens percebem as possibilidades (ou ausência de possibilidade) de mobilidade ascendente, com base nas informações disponíveis, e as redes sociais acessíveis por esses jovens. Com a mudança do modelo econômico-institucional iniciada em 1988, a estrutura mexicana de empregos tornou-se mais rígida e desigual. O *Progresas/Oportunidades* pode ter mudado essa situação em favor dos jovens pobres que vivem em áreas rurais, por meio de seu maior acesso à educação.

Escobar ilustra as etapas por que esses jovens passaram, os fatores que tiveram efeitos significativos (positivos e negativos) sobre seu sucesso e a falta de políticas públicas para apoiar os jovens ao fim de seus estudos e ao saírem do programa. De acordo com os resultados de Sánchez e Jiménez (2012), o autor conclui que a ascensão

social é um processo no qual um conjunto de recursos identificáveis precisam ser mutuamente reforçados para facilitar o acesso dos jovens ao estudo e diminuir sua dependência financeira de suas famílias no apoio aos estudos, durante a transição para a idade adulta.

Uma série de contratempos sérios enfrentados por estes jovens — bem como algumas conquistas notáveis — foram destacados entre o final da avaliação qualitativa de 2007 e o estudo atual. Ao todo, o projeto do programa parece não ter considerado o significado da rígida estrutura de classes que caracteriza a sociedade mexicana contemporânea. Empregos no setor público aparentavam ser a melhor oportunidade de ascensão laboral. Na realidade, nenhum indivíduo na amostra utilizada pelo presente estudo qualitativo conseguiu desempenhar atividades profissionais no setor privado. No entanto, espera-se isto aconteça assim que alguns dos membros deste grupo de ex-beneficiários se formem em cursos universitários como direito, ciências agrárias, odontologia, enfermagem e engenharia. Assim, o impacto total do programa deverá ser melhor entendido quando os ex-beneficiários atingirem a faixa etária de 25-30 anos de idade e quando aqueles que se formaram na universidade começarem a trabalhar como profissionais.

Os contratempos enfrentados por estes jovens, no entanto, não querem dizer que o programa tenha fracassado. As ocupações dos ex-beneficiários são um pouco melhores do que as ocupações daqueles que nunca participaram do programa, como é demonstrado pela avaliação qualitativa de 2007 a 2008. Essa avaliação também mostra que as competências adquiridas na escola são importantes na maioria dessas ocupações. Assim, embora o impacto sobre as perspectivas profissionais pareça modesto neste sentido, espera-se que impactos maiores sejam revelados nos próximos anos.

#### *Referências:*

- ESCOBAR, A. Acción pública y sociedad: dos contextos imprescindibles de programas de transferencias condicionadas.  
In: GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.; Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*, México/D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, Ciesas, 2012.
- SANCHEZ, G.; JIMÉNEZ, D. Trayectorias juveniles: escolaridad, empleo y formación de nuevos hogares.  
In: GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M.; Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*, México/D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, Ciesas, 2012.