

# O efeito do acompanhamento das condicionalidades em indicadores educacionais: evidências do Programa Bolsa Família

Luis Henrique Paiva,<sup>1</sup> Fábio Veras Soares,<sup>2</sup> Flavio Cireno,<sup>3</sup> Iara Azevedo Vitelli Viana<sup>3</sup> e Ana Clara Duran<sup>4</sup>

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

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

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

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

Paiva et al. (2016) buscam mensurar o efeito independente das condicionalidades, a partir de dados do Programa Bolsa Família (PBF). No entendimento de que a cobertura do Programa e a taxa de acompanhamento de condicionalidades não estão correlacionadas no âmbito municipal, foram ajustados Modelos dos Quadrados Mínimos Ordinários (MQO) e de curva de crescimento (SINGER; WILLET, 2003) que buscassem explicar as variações de dois indicadores educacionais (taxas de abandono e progressão), de acordo com uma série de variáveis independentes no âmbito municipal. Entre essas variáveis independentes, a cobertura do PBF foi tomada como *proxy* das transferências de renda e taxa de acompanhamento de condicionalidades como *proxy* das condicionalidades.

Não foi encontrada, utilizando uma série de controles, associação entre a cobertura do Bolsa Família e os indicadores educacionais nos modelos utilizados neste estudo (MQO e de curva de crescimento). Contudo, 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.

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 está 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. No entanto, há particularidades do contexto brasileiro que poderiam explicar tais achados. O Brasil é um país de classe média com forte oferta de educação pública. Apesar de a qualidade da educação definitivamente permanecer questionável, 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 nos 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. Os efeitos na educação secundária podem, inclusive, ser maiores e serão analisados 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* n° 8, 2013.
- PAIVA, L. H et al. The Effects of Conditionality Monitoring on Educational Outcomes: Evidence from Brazil's Bolsa Família Programme. *IPC Working Paper*, 2016 (no prelo).
- SINGER, J. D.; WILLET, J. B. *Applied Longitudinal Data Analysis: Modelling Change and Event Occurrence*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

#### *Notas:*

1. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Ex-Secretário Nacional do Programa Bolsa Família.
2. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
3. Departamento de Condicionalidades (Decon), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
4. Pesquisadora visitante, Universidade de Illinois – Estados Unidos da América (EUA).

Esta publicação é parte do projeto apoiado pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID): "Brasil & África: combatendo a pobreza e empoderando as mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul".