

# Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina

*Pablo Villatoro*

**E**ste artigo analisa a experiência de cinco programas de transferências monetárias condicionadas na América Latina que objetivam reduzir a pobreza e fomentar o capital humano em educação, saúde e nutrição. Estes programas inovadores podem contribuir ao logro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e alguns chegaram a ser componentes fundamentais das políticas antipobreza de seus respectivos países. Neste artigo apresentam-se em primeiro lugar alguns conceitos que fundamentam a adoção dos programas de transferências condicionadas. A seguir, são examinadas as seguintes experiências: Programa Bolsa Escola e Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (Brasil); *Familias en Acción* (Colômbia); *Red de Protección Social* (Nicarágua) e *Programa Oportunidades* (México), analisando seus objetivos, componentes, mecanismos de focalização, impactos e eficiência. Finalmente, se propõem recomendações de política e se identificam elementos de formulação que poderiam constituir boas práticas ao momento de adotar este tipo de programa.

Pablo Villatoro  
Consultor da Divisão de  
Desenvolvimento Social da CEPAL

✉ [pablo.villatoro@cepal.org](mailto:pablo.villatoro@cepal.org)

# I

## Introdução

Na Cúpula do Milênio se estabeleceram como metas de desenvolvimento para 2015, entre outras, a redução à metade da pobreza e da fome, a universalização da educação primária, o acesso equitativo a todos os níveis de educação e a redução da mortalidade materno-infantil. Cumprir com estas metas requer o compromisso do setor público na implementação de estratégias multisetoriais que contribuam simultaneamente ao logro dos objetivos propostos (Nações Unidas, 2001).

Este artigo analisa as experiências de cinco programas de transferências monetárias condicionadas na América Latina que objetivam reduzir a pobreza e fomentar o capital humano em educação, saúde e nutrição, e que podem constituir instrumentos relevantes para o logro das metas de desenvolvimento das Nações Unidas. Estas experiências foram selecionadas

por razões de disponibilidade de bibliografia e não necessariamente porque representem as melhores práticas neste tipo de programas.

Após esta seção introdutória, na seção II são apresentados os conceitos que sustentam a adoção dos programas de transferências condicionadas. Na seção III analisam-se as experiências do Programa Bolsa Escola e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, ambos do Brasil; o programa *Familias en Acción*, da Colômbia; a *Red de Protección Social*, da Nicarágua, e o Programa Oportunidades, do México, no que se referem a seus objetivos, componentes, mecanismos de focalização, impactos e custo-efetividade. Finalmente, na seção IV fazem-se algumas recomendações de política e identificam-se elementos de formulação que poderiam ser úteis ao momento de implantar este tipo de programas.

# II

## Conceitos preliminares

Os programas que condicionam as transferências monetárias ao investimento em capital humano devem ser entendidos no contexto de um novo enfoque da proteção social. Em rigor, as consequências sociais das crises econômicas e dos programas de ajuste estrutural têm gerado um debate em torno da racionalidade dessa proteção (Ravallion, 2003). Desse debate se depreende que o sistema de proteção tem evoluído de uma perspectiva centrada na redução da pobreza no curto prazo, para um enfoque de administração de riscos, que tem como objetivo acrescentar o capital humano e superar a pobreza no longo prazo.

Segundo o enfoque de administração de riscos sociais (Holzmann e Jorgensen, 2000), as pessoas, famílias e comunidades estão expostas a múltiplos riscos. A pobreza implica maior vulnerabilidade, já que os pobres têm pouco acesso a instrumentos adequados para manejar riscos e se encontram em piores condições para enfrentar situações de crise. Os mecanismos mais utilizados pelas famílias pobres para enfrentar as perturbações econômicas são as

estratégias informais (por exemplo, retirar as crianças da escola), cuja ineficiência pode reduzir de maneira irreversível o capital humano e perpetuar o ciclo intergeracional da pobreza.

O modelo de manejo de riscos designa três funções à política pública: prevenção, mitigação e enfrentamento. O sistema de proteção social desenvolve estratégias de mitigação, orientadas a reduzir o impacto de um risco futuro, e de enfrentamento, que buscam atenuar o impacto do risco, uma vez que este foi gerado (Banco Mundial, 2001c; Hicks e Wodon, 2001). A partir desta lógica, as ações de proteção social constituem investimentos em capital humano que fomentam o acesso a serviços básicos e evitam estratégias com consequências adversas no longo prazo e que beneficiam: i) as pessoas que vivem em pobreza estrutural, ii) as que se encontram levemente sobre a linha de pobreza, e iii) os grupos com necessidades especiais.

Os programas de transferências condicionadas se inserem no conceito de proteção social como

investimento em capital humano. Têm como premissa que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimento em capital humano, e, mediante a condicionalidade das transferências, buscam gerar incentivos para esse investimento (CEPAL, 2000). As transferências condicionais poderiam ser mais eficazes que as intervenções tradicionais porque a condicionalidade reduziria o custo de oportunidade da escolaridade; isto, por sua vez, reforçaria o efeito renda da transferência, dado que a frequência à escola e o trabalho infantil são substitutos entre si (Skoufias e Parker, 2001).

Skoufias e Parker (2001) propõem um modelo econômico para compreender em que forma as transferências condicionais interagem com as preferências e restrições de renda das famílias. Este modelo assinala que as condições que o programa estabelece afetarão de diferente maneira a alocação de tempos na família, que dependerá das preferências do domicílio e de sua posição orçamentária anterior à implementação do programa. Nos domicílios para os quais as condições do programa sejam vinculantes (as crianças devem ir à escola), o programa teria efeitos de agregação e substituição de renda que reforçariam o seu impacto. Entre os domicílios que não estejam nessa situação, a intervenção só teria efeitos na renda monetária.

Se uma criança destina mais tempo ao trabalho e menos à escola, a família poderá consumir bens adicionais, cujo valor monetário será igual ao salário de mercado que se paga pelo trabalho infantil. No entanto, se uma criança deixa de usar o seu tempo em atividades de trabalho e assiste à escola, serão menos os bens adicionais que o grupo familiar poderá consumir. Relacionando estas alocações orçamentárias com o suposto de maximização dos lucros, pode-se concluir que haverá um montante mínimo de transferência que resultará em incentivos  $>0$  para enviar as crianças à escola. Para Skoufias e Parker (2001), as transferências condicionais de montantes superiores a este mínimo teriam uma alta probabilidade de lograr efeitos positivos na escolarização das crianças.

Entre as principais limitações que poderiam ter as transferências condicionais, assinalou-se a não consideração da variável emprego na cadeia de reprodução intergeracional da pobreza. A CEPAL (2002) e Britto (2005) advertiram que não se pode garantir a conversão de maiores logros educativos em um incremento da renda monetária no longo prazo, devido a que esta relação está mediada por variáveis como a qualidade da oferta educativa, a rentabilidade da educação e o desemprego.

Também se observou que estes modelos não incorporam fatores culturais e psicossociais que poderiam incidir nas escolhas e preferências dos indivíduos, e que não consideram as imperfeições dos mercados. Como indica a CEPAL (2000), constituem obstáculos às intervenções de subsídio à demanda: i) que os pais de família nem sempre agem como consumidores racionais; ii) que a oferta no mercado educacional não seja transparente, e iii) que a educação não pode ser considerada exclusivamente como um bem de consumo.

A partir de uma perspectiva mais empírica, a maior frequência à escola nem sempre implicaria uma redução na incidência e intensidade de todos os tipos de trabalho infantil. Por exemplo, ao avaliar o impacto do programa de transferências condicionais de Bangladesh encontrou-se que o aumento da frequência escolar foi obtido à custa da diminuição do tempo livre das crianças (Ravallion e Wodon, 1999). Também é importante saber se os programas provocam mudanças no comportamento das famílias frente à educação e ao trabalho infantil, já que se não há modificações neste âmbito, os efeitos das intervenções poderiam não ser sustentáveis no longo prazo.

Ao mesmo tempo, o incremento da demanda de educação poderia gerar externalidades negativas se a oferta se mantiver constante, o que indica a necessidade de estabelecer subsídios compensatórios à oferta. Alguns autores assinalaram também a importância de analisar como os atores institucionais do sistema escolar recebem a nova demanda gerada pelas transferências, e de estabelecer se os subsídios à demanda contribuem para melhorar a aprendizagem das crianças mais pobres, e também se perguntaram se a expansão da oferta educacional poderia ser uma via mais custo-efetiva do que as transferências condicionais para melhorar o acesso à educação e incrementar o capital humano das famílias pobres (Coady e Parker, 2002; Skoufias e Parker, 2001).

Quanto às rendas monetárias, se argumenta que os efeitos das transferências condicionadas poderiam ser limitados, devido à situação de extrema vulnerabilidade das famílias que recebem os benefícios (por exemplo, as intervenções poderiam ser eficazes para diminuir a brecha de pobreza, mas não para superá-la), e que as transferências monetárias nem sempre ajudariam a melhorar a qualidade da alimentação dos mais pobres. A literatura mostra elasticidades calorias-renda que oscilam entre valores muito altos, de 0,54, e muito baixos, de 0,01 (Hoddinot e Skoufias, 2003);

isto sugere que se deve analisar a variância adicional das transferências que poderiam aportar intervenções de caráter psicossocial e cultural encaminhadas a fomentar atitudes favoráveis a um consumo alimentar de melhor qualidade.

Também é interessante analisar os dados sobre a eficiência e eficácia das diferentes modalidades de implementação dos programas de transferências condicionadas, no que se refere à incorporação de distintos componentes (intervenções unidimensionais ou multidimensionais), ao tipo de gestão (centralizada ou descentralizada) e aos mecanismos de focalização.

É igualmente importante conhecer a participação da sociedade civil nos espaços de tomada de decisões e de prestação de serviços, e estudar de que maneira se considera a atenção a populações mais complexas, como às crianças que trabalham nas ruas.

A análise das cinco experiências de transferências monetárias condicionadas, realizada na seção a seguir, considera os elementos conceituais tratados nos parágrafos anteriores, coleta e sistematiza a evidência disponível, e tenta entregar ferramentas para o debate como aporte às práticas de implementação deste tipo de programas.

### III

## Experiências de transferências monetárias condicionadas na América Latina

#### 1. O Programa Nacional de Bolsa Escola (Brasil)

Este programa de bolsas escolares foi implementado inicialmente pelo governo municipal de Campinas em 1995. Esse mesmo ano se começou a aplicar uma nova versão no Distrito Federal de Brasília. Nos anos seguintes, o programa expandiu-se com rapidez: em 2001 eram sete os estados e mais de 200 os municípios que efetuavam intervenções tipo *Bolsa Escola* (Godoy, 2004). Posteriormente, estes programas passaram a depender do Ministério de Educação, e em 2003, no contexto da nova estratégia nacional antipobreza *Fome Zero*, foram incluídos no programa federal *Bolsa Família*, que centralizou a administração de todos os dispositivos de transferências condicionadas.

O Programa *Bolsa Escola* foi criado para ampliar a permanência na educação primária e secundária de crianças de 6 a 15 anos de idade, matriculadas em algum estabelecimento de educação primária ou secundária, e pertencente a famílias com renda mensal per capita de até 90 reais; mediante as transferências, o programa fomenta a frequência à escola e procura diminuir o trabalho infantil (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Espera-se que o incremento do capital humano educacional das crianças permita reduzir a pobreza no longo prazo (Banco Mundial, 2001a). Este programa tem um componente, de educação, mediante o qual se fazem transferências monetárias a famílias pobres com crianças em idade escolar. As transferências são

entregues com a condição de que as crianças assistam a escola com um mínimo de 85% da jornada escolar no mês (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Os montantes das transferências não dependem do número, idade ou gênero das crianças das famílias beneficiárias, e variam muito de um município a outro (Banco Mundial, 2001 a).

Sugeriu-se que um ajuste dos montantes das transferências em função das características das famílias atendidas poderia melhorar a eficiência e eficácia do programa (Banco Mundial, 2001a). Por exemplo, o custo de oportunidade da assistência à escola dos adolescentes poderia ser superior ao das crianças de menores idades, o que reduziria o incentivo para enviar os adolescentes à escola (Skoufias e Parker, 2001). Segundo o Banco Mundial (2001a), o montante da transferência deveria ser determinado atendendo à hierarquização dos objetivos do programa (paliação ou superação da pobreza).

O processo de seleção de beneficiários do Programa *Bolsa Escola* se encontrava inicialmente em mãos das prefeituras. Dentro destas, o programa selecionava primeiro as localidades mais pobres e daí as famílias mais vulneráveis, mediante um sistema de pontuação que integrava diversos indicadores do padrão de vida familiar. O programa, no começo, não dispunha de um sistema de focalização nacional, que permitisse otimizar a seleção das áreas geográficas mais pobres e eliminar ineficiências administrativas (Banco Mundial, 2001a).

Posteriormente, o governo brasileiro criou um cadastro nacional de famílias beneficiárias de programas federais, com o propósito de melhorar a focalização. Em 2002, o processo de seleção de beneficiários abrangia o levantamento de dados pelos municípios, a seleção de famílias habilitadas por uma instância do governo federal e a escolha definitiva das famílias beneficiárias no âmbito local com a participação de Conselhos de Controle Social, que incluem representantes de organizações da sociedade civil (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002).

A evidência sugere que o programa tem sido bem sucedido na focalização, devido a que as taxas de evasão têm sido baixas. No entanto, os indicadores de subcobertura (a população objetivo que não é alcançada pelo programa) têm sido altos, o que se atribui aos escassos recursos financeiros dos municípios mais pobres (Banco Mundial, 2001a). Também, detecta-se a exclusão das famílias com crianças pré-escolares e adolescentes. Foram sugeridas duas alternativas para a incorporação destes grupos: implementação de programas paralelos ou a integração destes segmentos ao Programa *Bolsa Escola*, o que implicaria um componente adicional em nutrição e de saúde (Banco Mundial, 2001a).

Um dos principais problemas para a incorporação das populações não cobertas é o financiamento: como os programas são financiados principalmente com recursos locais, os municípios mais pobres não podem implantá-los. Especificamente, sugeriu-se a entrega de recursos adicionais aos municípios que dispõem de menos recursos, dado que os cortes nos montantes das transferências poderiam comprometer a eficácia do Programa *Bolsa Escola* (Banco Mundial, 2001a). Contudo, nos últimos anos, a cobertura tendeu a incrementar-se pela redução dos montantes transferidos (Godoy, 2004).

Também se suscitaram objeções quanto aos limites de permanência definidos por este programa (entre 1 e 2 anos), que refletiria falta de garantias em termos da continuidade do benefício. A imposição destes umbrais de permanência se atribui a que a maior parte da legislação de programas de bolsas escolares não tem como propósito “que as crianças concluam o ensino fundamental, mas retirá-las das ruas, o que reforça um caráter assistencialista do programa em detrimento do seu impacto redistributivo” (Godoy, 2004, p. 22).

Quanto aos impactos do Programa *Bolsa Escola* na acumulação de capital humano, a evidência mostra resultados positivos na frequência escolar e na

redução da brecha idade/ano escolar. Alguns estudos mostraram que a assistência à escola é mais alta e a deserção é mais baixa nos beneficiários do programa do que em grupos não atendidos, e que mais crianças beneficiárias entram à escola na idade adequada, em relação a crianças de grupos de comparação (Banco Mundial, 2001a). Foi observado que o Programa *Bolsa Escola* tem contribuído para desmontar os mecanismos usados pelas escolas para excluir os estudantes mais pobres, devido a que, em circunstâncias normais, as escolas —sob o pretexto de critérios acadêmicos— tendem a excluir os estudantes mais vulneráveis (Banco Mundial, 2001a).

Uma pergunta que tem recebido pouca atenção é se os programas de transferências condicionadas ao investimento em capital humano educativo têm incidência nos resultados de aprendizagem. Igualmente é importante dispor de informação sobre os processos de recepção nas escolas da demanda adicional criada pelo programa. Para responder estas perguntas, se efectuó um estudo quase-experimental com duas medições (antes da entrada ao programa e um ano depois) sobre uma amostra de crianças de famílias beneficiárias do *Bolsa Escola* e um grupo de comparação, integrado por crianças de famílias não incluídas no programa (Banco Mundial, 2001a).

A pesquisa mostrou que as percepções dos professores e diretores das escolas sobre o programa eram favoráveis. Estes atores consideraram que a intervenção do Programa *Bolsa Escola* reforçava sua ação educacional, e que proporcionava oportunidades para melhorar o seu trabalho com as crianças mais pobres e elevar seus níveis de aprendizagem. Contudo, o estudo não mostrou diferenças nos níveis de aprendizagem entre os indivíduos do programa e os do grupo de comparação (Banco Mundial, 2001a). Estes dados indicam que é necessário desenvolver ações adicionais para melhorar a qualidade da oferta.

Ao mesmo tempo, não existe evidência conclusiva que permita afirmar que o Programa *Bolsa Escola* reduz o trabalho infantil (Banco Mundial, 2001a). Em todo caso, supondo que o programa tem incrementado a frequência à escola, pode-se afirmar que diminuíram as horas disponíveis para o trabalho das crianças. Neste campo existe um desafio duplo: evitar o trabalho infantil nas horas não cobertas pela escola, e analisar a capacidade de diferentes montantes de transferências condicionadas para incentivar a redução do trabalho infantil.

Por outro lado, em estudos parciais observou-se que o programa reduz a brecha de pobreza que afeta

as famílias beneficiárias (Banco Mundial, 2001a), mas a evidência sobre a redução da pobreza não é consistente. Por exemplo, segundo o Banco Mundial (2001a), o Programa *Bolsa Escola* diminuiu a prevalência da pobreza. No entanto, para Godoy (2004), as bolsas escolares tiveram pouco impacto na redução da pobreza, o que se explica pelo baixo valor das transferências e a precária situação das famílias beneficiárias.

Godoy (2004) também assinala que o Programa *Bolsa Escola* não tem contribuído para melhorar a capacidade de geração de renda autônoma das famílias. Numa pesquisa com famílias beneficiárias de Campinas, observou-se que apenas 1% dos indivíduos que se desvincularam do programa o fez por haver obtido autonomia econômica, e que entre todas as famílias que abandonaram o programa, nenhuma resolveu seus problemas econômicos. Segundo Godoy, esta situação é atribuída à escassa articulação das intervenções do Programa *Bolsa Escola* com as iniciativas de capacitação e inserção ao trabalho.

## 2. O Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Brasil

Este programa foi criado pelo governo do Brasil com o propósito de erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais. No início de 1999, o PETI começou a expandir-se às áreas urbanas para enfrentar o trabalho das crianças de rua, tendo como população objetivo 266 mil crianças entre 10 e 14 anos de idade que desenvolvem atividades como a prostituição, o tráfico de drogas, a coleta de lixo e a venda ambulante. Nos últimos anos, o governo brasileiro unificou o PETI com o Fundo de Garantia de Renda Mínima, criando o programa Alvorada, para melhorar a complementaridade, eficiência e eficácia das intervenções.

O PETI tem objetivos similares aos do Programa *Bolsa Escola*, já que visa elevar o logro educacional e facilitar a redução da pobreza, mas seu principal propósito é erradicar o trabalho infantil. Para lograr esta meta, transfere recursos às famílias com crianças em idade escolar (de 7 a 14 anos) de zonas rurais e urbanas, com a condição de que elas garantam que as crianças assistirão a 80% das horas de escola e que participarão no subprograma *Jornada Ampliada*, no qual se desenvolvem atividades depois da escola. O montante das transferências é mais alto nas zonas urbanas do que nas rurais, difere de um estado a outro e em algumas ocasiões depende do número

de crianças por família. As transferências, em sua maioria, são entregues à mãe.

O programa também tem um componente psicossocial, orientado a promover mudanças nas crenças e atitudes prevalecentes em muitas famílias pobres, cuja precária situação faz com que percebam como baixos os benefícios da educação e dêem uma alta valorização ao trabalho infantil. Ao mesmo tempo, o PETI entrega recursos aos municípios para o financiamento do subprograma *Jornada Ampliada*, com o fim de evitar que as crianças assistam à escola e ao mesmo tempo trabalhem. Portanto, este subsídio à oferta busca limitar o tempo disponível para o trabalho infantil.

No processo de focalização que emprega o PETI, primeiro se selecionam as zonas que evidenciam incidências mais altas de trabalho infantil, e logo, dentro das localidades, se coleta informação sobre os domicílios. Estes dados são remetidos ao nível federal, âmbito em que se realiza uma pré-seleção de famílias elegíveis. Finalmente, a população beneficiária é selecionada em nível local, com a participação de representantes da sociedade civil. Este procedimento tem duas vantagens: i) minimiza o erro de exclusão e ii) permite implementar o programa em zonas que não contam com meios suficientes.

Existe alguma evidência indicando que o programa em zonas rurais está corretamente focalizado. Por exemplo, foi observado que as famílias beneficiárias tendem a ser grandes (até sete integrantes) e que um terço das mães nunca foi à escola. Em um estudo qualitativo realizado em Pernambuco, a maior parte dos beneficiários afirmou que gastava as transferências em bens de primeira necessidade, como roupa e alimentos (Banco Mundial, 2001b).

Em 1999 o PETI começou a trabalhar para a erradicação das piores modalidades de trabalho infantil em zonas urbanas. Com isto surgiram dificuldades vinculadas à formulação do programa, seus mecanismos de focalização, determinação dos montantes de suas transferências e à seleção de seus componentes. Primeiro, os dados sobre as crianças trabalhadoras de rua em zonas urbanas são pouco confiáveis ou inexistentes, o que torna mais complexa a focalização. Segundo, pela heterogeneidade do trabalho infantil urbano, a especificação do valor das transferências é mais complexa do que nas zonas rurais. Terceiro, os problemas do trabalho infantil na rua estão vinculados ao abandono familiar, violência, drogas e a vulnerabilidades de saúde, pelo que é indispensável que o programa incorpore componentes de atenção psicossocial comunitária e de saúde.

Até o momento, as intervenções psicossociais do PETI ante a prostituição infantil têm sido preventivas e de assistência, e se focalizaram em crianças de 7 a 14 anos provenientes de famílias com *renda per capita* inferior à metade do salário mínimo. Entre as ações preventivas, cabe mencionar uma campanha nacional para gerar consciência social sobre o problema e a realização de seminários e oficinas. As medidas visando melhorar a assistência à escola incluíram intervenções para facilitar o acesso das crianças às redes institucionais de apoio e para fomentar a interrelação das famílias, escolas e da comunidade. O PETI não tem efetuado ações destinadas a reduzir o trabalho doméstico infantil em zonas urbanas.

Foi proposto que o PETI incorporasse experiências de organizações não governamentais (ONG), porque o modelo PETI é consistente com as metodologias utilizadas por essas organizações (Banco Mundial, 2001b). Em particular, sugeriu-se a conveniência de que tomassem medidas encaminhadas a melhorar a autoestima e as habilidades sociais das crianças, e que agreguem ações educativas em saúde e direitos humanos. Uma alternativa à incorporação de novos componentes ao PETI poderia ser a de condicionar as transferências à participação das crianças em programas preventivos e de assistência realizados por ONGs. Desta maneira se evitaria os custos de agregar um novo componente e se aproveitaria a experiência destas organizações.

Com relação aos efeitos do PETI, os dados disponíveis se restringem ao programa rural. Em rigor, realizou-se uma avaliação do impacto do PETI mediante uma pesquisa que incluía três municípios participantes no programa e três não participantes (Banco Mundial, 2001b). Esta pesquisa colheu informação sobre os efeitos do programa no número de horas escolares, em anos de educação alcançados, relação idade/anos de escolaridade, trabalho infantil e participação das crianças em trabalhos de risco.

Os resultados da avaliação mostram que o PETI duplicou as horas dedicadas à escola e reduziu significativamente o trabalho infantil. Segundo Sedlacek, Yap e Orazem (2002), o que explicou a menor participação das crianças na força de trabalho foi o programa Jornada Ampliada. No entanto, estes autores assinalam que o PETI teve menos sucesso em diminuir o número de horas de trabalho infantil. Nos estados da Bahia e de Sergipe foi observado um “efeito derrame” que se traduziu num incremento da probabilidade de trabalho infantil em crianças não incluídas no programa.

Também foram realizados estudos para determinar os efeitos do componente psicossocial do PETI na atitude dos adultos em relação à educação e ao trabalho infantil. Em geral, uma minoria dos adultos beneficiários opina que as crianças têm de ir à escola (18% na Bahia e 11% em Pernambuco), e mais da metade não acha que o trabalho infantil seja negativo para o desenvolvimento das crianças. Estas cifras se vêem corroboradas com o sucedido em alguns municípios que atrasaram a entrega das transferências: ante este evento, alguns beneficiários ameaçam com retirar a suas crianças da escola, o que revela a dificuldade de mudar as crenças sobre a educação e o trabalho infantil (Banco Mundial, 2001b).

Quanto aos efeitos na situação da mulher, alguns estudos mostraram que o fato de que o programa entregue a transferência à mãe, permite que as mulheres adquiram maior responsabilidade, independência e um papel protagonista na família. A maioria das mulheres pesquisadas assinalou que suas vidas mudaram depois de começar a receber as transferências, porque puderam destinar mais tempo ao trabalho como resultado da ida de seus filhos à escola (Banco Mundial, 2001b).

### 3. O programa *Familias en Acción*, da Colômbia

Este programa foi aplicado no âmbito da criação em 1999 da *Red de Apoyo Social* (RAS), uma rede temporária de seguridade social desenvolvida pelo governo colombiano para paliar as conseqüências da recessão econômica e dos ajustes de política fiscal no bem-estar das populações mais vulneráveis. Junto a *Familias en Acción*, foram implantados outros dois programas sociais: *Jóvenes en Acción* e *Empleo en Acción*.

*Familias en Acción* é um dispositivo de transferências monetárias condicionadas, destinado inicialmente a diminuir o impacto da recessão nos domicílios pobres. O objetivo específico do programa é proteger e promover a formação de capital humano em crianças e jovens até 17 anos de idade pertencentes a famílias em situação de pobreza, mediante o apoio e o fomento dos investimentos das famílias pobres em saúde, nutrição e educação.

Como o Programa Bolsa Escola e o PETI, *Familias en Acción* presta assistência mediante um componente de educação, mas a isso agrega serviços de saúde e nutrição. O componente de educação entrega uma transferência que equivale ao custo direto que supõe para as famílias mais pobres o fato de mandar suas crianças de 7 a 18 anos à escola. Este montante chegava

a 6 dólares mensais *per capita* nos estabelecimentos de educação primária, e a 12 dólares nas escolas de ensino do segundo grau (Rawlings, 2002). O montante da transferência não está determinado pelo custo de oportunidade do trabalho infantil, o que poderia dever-se tanto a que o programa não tem metas explícitas nesse âmbito como aos objetivos de enfrentamento da crise.

O segundo componente —saúde e nutrição— transfere recursos a famílias pobres com crianças até 6 anos de idade. As ajudas monetárias se entregam à mãe, para garantir que seja investida na criança, e também para dar maior autonomia às mulheres.

Quanto às condições que o programa impõe, no componente de saúde e nutrição a família manterá os benefícios sempre e quando leve as crianças aos serviços de saúde primária para os controles de crescimento e as vacinas correspondentes. No componente educação, as transferências serão suspensas se as crianças apresentam uma taxa de ausências injustificadas superior a 20% e/ou se elas repetem mais de um ano escolar.

Do ponto de vista dos mecanismos de focalização, *Familias en Acción* atende zonas rurais e urbanas não cobertas pelo programa *Empleo en Acción*. Estas áreas devem cumprir com critérios básicos de elegibilidade, como a presença de um banco e a existência de uma oferta adequada em matéria de educação e saúde. Dentro das localidades que cumprem com as condições de elegibilidade, o programa seleciona a famílias classificadas como SISBEN 1, que corresponde aos grupos mais vulneráveis. Não se presta apoio em saúde e nutrição às famílias SISBEN 1 que tenham seus filhos de 0 a 6 anos de idade em Casas de Acolhida (*Hogares Comunitarios de Bienestar*).

*Familias en Acción* tem mostrado um bom desempenho no que se refere a minimizar os erros de inclusão. Das famílias que entraram ao programa, 71% estavam em situação de indigência no momento de iniciar a intervenção (Attanasio, Meghir e outros, 2004). Contudo, tem apresentado problemas para cobrir áreas rurais isoladas que carecem de serviços sociais e financeiros, o que configura uma probabilidade importante de erro de exclusão.

O programa conta com um sistema de avaliação de impacto que começou a ser aplicado em 2002. Nesse ano começou-se a colher informação sobre três grupos de população: i) famílias com três meses de intervenção; ii) famílias a serem intervindas e, iii) famílias para as quais não há intervenção planejada. A formulação da avaliação considera efetuar repetidas

medições de seguimento aos três grupos selecionados (*Departamento Nacional de Planeación*, 2003).

Os primeiros relatórios de avaliação mostram efeitos favoráveis do programa nas áreas de educação, saúde e nutrição. Teve impactos positivos na assistência à escola entre as crianças rurais e urbanas de 12 a 17 anos, mas não entre as de 8 a 11 anos. Segundo Attanasio, Battistin e outros (2005), esta situação se explica porque as crianças de menores idades já tinham taxas de assistência à escola muito altas antes de entrarem ao programa.

Em saúde, *Familias en Acción* incrementou significativamente a porcentagem de crianças menores de 48 meses com controles preventivos em dia e reduziu a proporção de crianças rurais com diarreia. Na dimensão nutricional, o programa aumentou consideravelmente o consumo de alimentos, principalmente em zonas rurais. A maior parte do incremento se deveu ao consumo de maior variedade de alimentos, especialmente daqueles ricos em proteínas (Attanasio, Battistin e outros, 2005).

#### 4. A Rede de Proteção Social (RPS), da Nicarágua

Este programa promove o desenvolvimento do capital humano educacional, nutricional e de saúde em famílias rurais extremadamente pobres. A formulação da RPS contempla uma fase piloto, que considera duas etapas. Na primeira etapa, o programa beneficiou 6.000 famílias de 21 áreas censitárias, selecionadas mediante critérios de focalização geográfica e de domicílios. Na segunda etapa, a RPS beneficiará 4.000 famílias.

O programa tem dois componentes: i) saúde/seguridade alimentar e ii) educação. Intervém mediante transferências monetárias e outros serviços destinados a incentivar a demanda e a melhorar a oferta em educação e em saúde. No componente saúde/seguridade alimentar, a transferência é feita para garantir a compra de alimentos por famílias pobres com crianças menores de 5 anos, benefício que está condicionado à assistência da mãe a oficinas didáticas de saúde e das crianças a controles médicos.

As oficinas para as mães dedicam-se a capacitá-las em habilidades básicas em matéria de nutrição e saúde reprodutiva. Por meio de controles médicos, se entregam serviços de vigilância do crescimento e de vacinação e se proporcionam vitaminas e antiparasitários às crianças. Também se realizam visitas preventivas mensais às crianças menores de 2 anos. Ao mesmo tempo, se capacitam prestadores de atenção

em saúde de organizações não governamentais, para assegurar a entrega de serviços médicos de qualidade às comunidades beneficiárias.

No componente educação, o programa entrega a famílias pobres com crianças de 7 a 13 anos de idade uma transferência monetária condicionada a que a criança seja matriculada e cumpra com 85% de assistência à escola. Este benefício consiste num montante fixo por domicílio, que não varia com o número de crianças na família. A isto se agrega uma transferência para a compra de bens necessários para a escola (roupa, materiais escolares), cujo valor é determinado de acordo com o número de crianças na família. O componente de educação também considera um subsídio à oferta, que se expressa numa pequena transferência aos professores. Em algumas ocasiões, as organizações de pais solicitam apoio monetário para reforçar o trabalho dos professores. Também é frequente que se entregue esta ajuda econômica às famílias, as quais enviam o valor correspondente aos professores. Estes últimos podem empregar os recursos para a compra de materiais escolares e guardar uma parte da transferência para uso posterior.

A transferência para alimentos corresponde a 13% do gasto total anual das famílias beneficiárias antes de entrar ao programa, e o apoio monetário para a educação representa 8% do gasto anual familiar. A transferência total equivale nominalmente a um incremento de 21% no consumo das famílias, cifra comparável à assistência proporcionada pelo Programa Oportunidades do México e pelo *Programa de Asignación Familiar* (PRAF) de Honduras. Mas à diferença desses dois programas, o aporte da RPS não se ajusta de acordo com as taxas de inflação, de modo que tem experimentado queda de aproximadamente 7% no valor real das transferências (IFPRI, 2002).

Para pôr a RPS em andamento houve esforços de coordenação nos níveis nacional, regional e local. No âmbito local, o planejamento foi efetuado por comitês nos que participaram funcionários ministeriais, representantes da sociedade civil e pessoal da RPS. Esta colaboração foi importante para adequar a oferta, num cenário de incremento da demanda de atenção em saúde e educação. Na fase piloto da RPS, as transferências geralmente foram entregues à mãe, devido a que a administração dos recursos pelas mulheres conduz à melhores resultados na segurança alimentar da família e na qualidade de vida das crianças (IFPRI, 2002). Em algumas ocasiões se fizeram transferências adicionais às famílias que cumpriram com todos os compromissos e metas educacionais e de saúde.

Na fase piloto da RPS foi realizada uma avaliação de impacto que contemplou uma formulação quase-experimental, com grupos de intervenção e controle, medições da linha de base e acompanhamento. O estudo permitiu estimar os principais efeitos do programa na renda, na alimentação, na nutrição e na educação (IFPRI, 2002).

A RPS teve um impacto de 20% no gasto *per capita* dos domicílios beneficiários, o que é explicado principalmente por uma contração da renda no grupo de controle. Os dados não evidenciam um aumento na renda do grupo beneficiário, mas mostram uma queda significativa na renda das famílias alheias ao programa, o que seria atribuível à crise econômica que afetou as zonas onde a RPS foi implementada. Tudo isto indica que o programa está operando como um mitigador das consequências adversas de uma recessão. Ao mesmo tempo, a porcentagem de gastos em alimentos das famílias do grupo de intervenção se manteve em níveis altos (70% do gasto total), o que implica que as transferências não tiveram efeitos substantivos nos indicadores de pobreza.

Também se observou que a participação no programa promove o consumo de uma alimentação mais diversificada, tanto em quantidade como em qualidade dos alimentos. Por exemplo, as famílias do grupo de intervenção compram quatro tipos mais de alimentos que o grupo de comparação e tendem a gastar mais recursos monetários em alimentos de maior qualidade nutritiva. Por outro lado, não há evidência de que o programa tenha ocasionado investimentos para melhorar a moradia ou adquirir bens duráveis, e tampouco se observa que a transferência tenha funcionado como desincentivo ao trabalho dos adultos.

No âmbito da saúde observam-se efeitos positivos do programa no acesso a serviços de atenção primária. Aumentou o número de crianças que fizeram controles do crescimento e daquelas que receberam sulfato ferroso. No entanto, tanto o grupo incluído na RPS como no de comparação subiram em forma importante os níveis de vacinação, o que sugere que houve um “efeito derrame” na distribuição de vacinas às localidades e centros de saúde do grupo de controle.

Finalmente, a RPS teve um impacto significativo na matrícula escolar. Estes efeitos foram mais importantes no grupo de 7 a 9 anos e menos entre as crianças de 12 a 13 anos. As diferenças de efeitos foram três vezes mais relevantes para famílias em situação de extrema pobreza e duas vezes no caso das famílias pobres, se comparadas com as famílias não pobres. A diferença

na retenção escolar foi menor, ainda que continue sendo favorável para a RPS (8%). Adicionalmente, observou-se que a distância até os centros escolares (custo da escolarização) constitui um fator importante na permanência das crianças na escola, o que destaca a necessidade de melhorar o acesso à oferta.

##### 5. O Programa Oportunidades (ex-PROGRESA), do México

O *PROGRESA* foi criado pelo governo federal mexicano em 1997, como uma estratégia para apoiar famílias rurais extremamente pobres. Em 2001, durante a administração do Presidente Fox, passou a chamar-se Programa Oportunidades e ampliou seus serviços a populações urbanas. O Programa Oportunidades constitui um dos casos mais analisados e melhor avaliados no âmbito das transferências monetárias condicionadas na América Latina, e sua formulação marca mudanças significativas na provisão de serviços sociais no México. Essas mudanças são expressas nos seguintes princípios orientadores da ação do programa: i) focalização, ii) intersectorialidade, iii) empoderamento das mulheres e iv) corresponsabilidade (Skoufias e Parker, 2001).

O propósito do Programa Oportunidades é incrementar as capacidades de famílias em situação de extrema pobreza, através do investimento em capital humano. O programa tem três componentes: educação, saúde e nutrição. No componente educação, se entregam transferências a famílias com crianças menores de 18 anos de idade, matriculadas entre o primeiro ano do ensino primário e o terceiro ano da educação secundária. Visando gerar incentivos para que as famílias invistam em capital humano, as transferências se condicionam à assistência das crianças à escola. Em caso de que se registre uma taxa mensal de ausências injustificadas superior a 15%, a família não recebe a ajuda. O programa entrega recursos adicionais às escolas localizadas em comunidades onde opera, para compensar as externalidades negativas que poderia gerar o aumento da demanda.

Os montantes das transferências se determinam atendendo à renda adicional que as crianças teriam aportado a suas famílias se estivessem trabalhando. Os apoios monetários aumentam à medida que sobe a idade das crianças, e no ensino médio, as transferências são maiores para as meninas. Os valores são ajustados a cada seis meses de acordo com a inflação, o que evita a deterioração do valor real da transferência.

Por meio do componente saúde, o Programa Oportunidades proporciona atenção em saúde

primária a todos os membros da família. Estas prestações são entregues por centros da Secretaria de Saúde e do Instituto Mexicano do Seguro Social. O componente nutrição contempla um apoio monetário fixo para melhorar o consumo de alimentos, e a entrega de suplementos alimentícios destinados a crianças de 4 meses a 2 anos de idade, lactentes e lactantes. Estes suplementos também se entregam a crianças de 2 a 5 anos que se encontram em risco de desnutrição ou subnutridas. Para manter os benefícios, as famílias devem efetuar visitas periódicas aos centros de saúde.

Os benefícios monetários se entregam à mãe da família. Estima-se que, em média, as transferências monetárias entregadas representam 22% da renda mensal das famílias participantes. Depois de três anos de permanência, as famílias podem solicitar a renovação da condição de beneficiárias.

O procedimento de focalização empregado pelo Programa Oportunidades implica uma seleção geográfica através de um índice de marginalidade construído com dados do censo. Dentro das comunidades selecionadas, as famílias elegíveis se determinam mediante um censo de todos os domicílios da comunidade. Finalmente, as famílias beneficiárias são selecionadas num processo que envolve a comunidade, mediante a realização de assembleias.

A respeito observou-se que a aproximação do Programa Oportunidades à seleção de beneficiários é eficiente na identificação de áreas geográficas e famílias extremamente pobres, mas é menos efetiva para diferenciar entre “localidades ou domicílios situados na parte média da escala”. Por isso os programas deste tipo “podem ser bem sucedidos na redução da brecha de pobreza ou na severidade da mesma, mas é possível que seu impacto na proporção de famílias pobres seja mínimo” (Skoufias, Davis e De la Vega, 1999, p. 19).

Também se ressaltou que “os custos não econômicos associados à focalização merecem serem analisados em profundidade para decidir se empregar uma estratégia de focalização em nível de domicílios. As pesquisas qualitativas da avaliação do *PROGRESA* mostram que é provável que estes custos de focalização nas comunidades rurais, geralmente indígenas, não sejam nada insignificantes” (Skoufias, Davis e De la Vega, 1999, p. 19). Nesse sentido, González de la Rocha (2003) destacou a importância de considerar os efeitos que os mecanismos de focalização utilizados têm no capital social das comunidades e das famílias beneficiárias.

González de la Rocha (2003) assinala que a seleção errada de famílias é uma das principais dificuldades que enfrenta o Programa Oportunidades, pela insatisfação que gera entre as famílias pobres que não foram escolhidas. Poder-se-iam gestar “divisões sociais ao interior das comunidades devido a que as percepções sobre as condições próprias e das demais famílias não correspondem aos identificadores técnicos do programa” (González de la Rocha, 2003, p. 12). Contudo, também se observam “relações de ajuda mútua e intercâmbio social, apesar da divisão entre famílias beneficiárias e não beneficiárias” (González de la Rocha, 2003, p. 18).

Igualmente se detectaram dificuldades na seleção das famílias mediante assembleias comunitárias, dado que num número importante de comunidades estas assembleias não funcionam em forma adequada, porque os participantes não se atrevem a manifestar suas opiniões abertamente (González de la Rocha, 2003).

Um dos aspectos distintivos do Programa Oportunidades foi o seu sistema de avaliação de impacto, que tem permitido contrastar hipóteses básicas para a formulação dos programas de transferências condicionadas, como seu custo-efetividade em comparação com outras modalidades de fomento do capital humano educacional (como o subsídio à oferta), sua incidência na distribuição do tempo das crianças (entre escola, trabalho e tempo livre) e seus efeitos na situação nutricional dos menores. Este sistema de avaliação considera métodos quantitativos e qualitativos, que permitiram detectar os efeitos do programa e identificar problemas e situações imprevistas. O esquema da avaliação do Programa Oportunidades considerou a alocação aleatória de 506 comunidades elegíveis de sete estados a grupos de intervenção e de controle. Os 24.077 domicílios existentes nas localidades de controle e de intervenção foram recenseados antes do início do programa, e esta medição constituiu a linha de base. Posteriormente, começou-se a efetuar pesquisas de seguimento a cada seis meses.

Skoufias e Parker (2001) encontraram que o programa teve efeitos positivos no incremento da matrícula escolar e na diminuição do trabalho das crianças, resultados que são melhores entre os adolescentes. No entanto, também observaram que os efeitos na redução da participação das crianças em atividades de trabalho foram menores que os benefícios obtidos na escolarização. No caso das meninas, a maior parte do sucesso do Programa Oportunidades foi com adolescentes que combinavam a escola com

o trabalho doméstico, o que poderia indicar uma diminuição do seu tempo livre.

No estudo qualitativo de González de la Rocha e Escobar (2002), se observou que uma parte das famílias se mostrava reticente à permanência das crianças na escola, atitude cruzada por diferenciação de gênero. Estes autores indicam que “havia múltiplos casos em que os pais pareciam buscar diminuir sua própria carga doméstica com o trabalho de suas filhas” (González de la Rocha e Escobar, 2002, p. 27). Também se detectou que um obstáculo importante eram as percepções que tinham as famílias pobres sobre o trabalho infantil. Alguns beneficiários do Programa Oportunidades tendiam a crer que o trabalho infantil: i) permite às crianças inserir-se melhor no mundo adulto; ii) evita o uso de drogas, a participação em gangues e o alcoolismo e, iii) supõe uma economia para a família.

Ao mesmo tempo, a participação no programa tem gerado alguns conflitos dentro da família. Têm ocorrido separações e abandonos por parte dos homens, assim como quedas no aporte destes últimos à economia familiar. Contudo, também há solidariedade entre as mulheres para compensar os efeitos das reações masculinas ante a perda de poder (González de la Rocha e Escobar, 2002).

Outro tema é o custo-efetividade dos subsídios condicionados à demanda, em comparação com o incremento da oferta (melhoramento da qualidade dos serviços educacionais e/ou construção de mais escolas). Com base na análise dos dados do Programa Oportunidades, Coady e Parker (2002) concluem que as intervenções orientadas à demanda teriam um custo-efetividade de 9.730 pesos mexicanos por cada ano extra de escolaridade gerado, enquanto a expansão da oferta alcançaria um custo-efetividade de 113.500 pesos mexicanos por cada ano adicional de escola.

Por último, Hoddinot e Skoufias (2003) analisaram os efeitos no consumo de calorias derivados da participação num subcomponente do Programa Oportunidades —as palestras, que são atividades de educação nutricional—. Estes autores indicam que, apesar de que o grupo beneficiário deste programa tenha incrementado a aquisição de alimentos ricos em calorias, esta mudança é atribuída ao aumento de renda gerado pelas transferências. No entanto, as palestras têm efeitos na diversificação da dieta e na obtenção de calorias de produtos animais, e de frutas e verduras. Estes dados graficam a importância que podem ter as intervenções psicossociais e educativas nos padrões de consumo de alimentos.

## IV

### Conclusões

Os programas de transferências condicionadas promovem a acumulação de capital humano entre as crianças e jovens, visando quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, e o faz criando incentivos para que as famílias invistam em capital humano educacional, nutricional e de saúde. Estes programas surgem de um enfoque que privilegia a ação sobre as causas da pobreza para lograr sua superação no longo prazo, à diferença dos programas tradicionais de assistência centrados em redistribuição e na redução da pobreza no curto prazo.

Estes programas de transferências atendem primordialmente populações em situação de pobreza estrutural, entregando assistência e procurando reduzir os riscos futuros via promoção do capital humano. Em sua maioria, não foram formulados como redes de proteção ante as comoções econômicas (Hicks e Wodon, 2001). No entanto, algumas iniciativas buscam explicitamente paliar as consequências de uma crise econômica para os mais pobres (*Familias en Acción*) e outras mitigaram os efeitos de uma recessão (a RPS da Nicarágua), o que indica que as transferências condicionadas podem cumprir esse papel (Sedlacek, Hahi e Gustafsson-Wright, 2000; Rawlings, 2004). Em todo caso, outros instrumentos, como os programas de empregos temporários, parecem ser mais adequados para enfrentar os piores efeitos das crises (Morley e Coady, 2003).

A evidência mostra que os programas de transferências condicionadas são efetivos para incrementar a matrícula e a frequência escolar no curto prazo. No entanto, seus efeitos na redução do trabalho infantil não são tão claros. O Programa Oportunidades e o PETI logram diminuir a participação das crianças em atividades de trabalho, mas no caso do Programa Bolsa Escola a evidência não é conclusiva. Os elementos que marcam a diferença poderiam ser o componente específico do PETI que é a Jornada Ampliada, e o método utilizado pelo Programa Oportunidades para estabelecer o montante da transferência.

Segundo Skoufias e Parker (2001), os dados do Programa Oportunidades mostram uma relação inversa entre o trabalho infantil e a assistência à escola, o que indica que estas duas atividades são mutuamente substitutivas. Contudo, a informação sobre o Programa Bolsa Escola e o Programa Oportunidades indica

que é preciso fazer o seguimento da distribuição do tempo entre a escola, o trabalho remunerado e não remunerado e o tempo livre, para evitar que o logro dos objetivos escolares seja obtido à custa do tempo livre das crianças, ou em coexistência com o trabalho doméstico.

Um aspecto crucial para a formulação dos programas de transferências condicionadas em educação é o de determinar o montante da ajuda monetária. Como se pôde apreciar, os métodos diferem muito de um programa a outro. Talvez a modalidade ótima para estabelecer um montante que permita fomentar a assistência à escola e a eliminação do trabalho infantil, seja estimá-lo com base no custo de oportunidade de enviar as crianças à escola. Considerando que este custo poderia incrementar-se com as idades das crianças e que também poderia ser mais alto para as meninas, seria razoável estabelecer transferências maiores para os adolescentes e para as meninas, tal como feito pelo Programa Oportunidades.

Ao definir o montante da transferência também deverá ser considerado o custo da escolarização, ou seja, todos os gastos associados ao envio da criança à escola. Este método é empregado por *Familias en Acción*. As transferências educativas teriam de ser entregues em função do número de crianças na família, para evitar uma possível perda de incentivos nas famílias mais numerosas, e deveriam ser reajustadas com a inflação, para evitar a queda de seus valores reais.

Um aspecto que deve ser considerado é o das percepções dos beneficiários sobre o trabalho infantil e a educação. Os estudos efetuados no PETI e no Programa Oportunidades encontraram que as famílias atribuem um valor limitado à educação e não crêem que o trabalho infantil seja prejudicial para o futuro de seus filhos. Isto mostra a importância de efetuar intervenções psicossociais encaminhadas a mudar estas representações. Em caso contrário, ao finalizar os programas, a probabilidade de que a criança retorne ao trabalho e abandone a escola poderia ser alta, o que ameaçaria a sustentabilidade das mudanças.

A entrega prioritária das transferências às mulheres parece constituir uma boa abordagem: a evidência mostra que as mulheres administram as ajudas econômicas de modo mais eficiente que os homens (IFPRI, 2002). Ao mesmo tempo, isto lhes permite

ganhar sentimentos de autonomia e independência, os quais constituem indicadores de empoderamento (Zimmerman, 1990 e 1995). Porém é preciso evitar tanto as consequências adversas que poderiam gerar-se por reações dos homens ante a autonomia que adquirem as mulheres, como os conflitos derivados da menor participação das meninas no trabalho doméstico.

Uma boa prática é a implementação de um componente de oferta que compense as maiores exigências sobre o sistema escolar derivadas do aumento da demanda. A informação disponível indica que os subsídios à demanda são bem recebidos pelas escolas, mas que a aprendizagem não melhora a partir da participação das crianças nos programas. Isto projeta a necessidade de aplicar medidas para melhorar a qualidade da educação que ultrapassem a mera compensação ante o crescimento da demanda.

Há indícios de que as transferências condicionadas em apoio da demanda são mais eficazes e eficientes que a expansão da oferta para elevar os níveis educativos das crianças de famílias pobres. Estes dados constituem insumos para a tomada de decisões, mas será preciso esperar os resultados de outros estudos. A informação que proporcione o sistema de avaliação do *Programa de Asignación Familiar* em Honduras ajudará a formar uma opinião mais clara na matéria (Alvarez, 2001).

Os programas de transferências condicionadas logram, em alguns casos, reduzir a brecha de pobreza que afeta as famílias pobres, e em outros, mitigar as consequências de uma crise econômica. No entanto, não está clara a sua potência para lograr que os beneficiários superem a linha de pobreza, ainda que se possa assinalar que a probabilidade de que os indivíduos superem essa linha dependerá do montante da transferência, da focalização do programa e da ausência de contrações econômicas.

No longo prazo, a superação da pobreza dependerá do incremento da capacidade das famílias de gerar renda. Mesmo que as simulações indiquem ganhos salariais derivados de mais anos de escolaridade equivalentes a 8% para as crianças do Programa Oportunidades e a 9% para as crianças da RPS na Nicarágua (Morley e Coady, 2003; Skoufias e McClafferty, 2001), esta conversão não pode ser automática, devido à incidência de mediadores como a qualidade da aprendizagem e as taxas de desemprego. Neste sentido, resultam cruciais tanto o melhoramento da qualidade da educação como os vínculos com os programas orientados à inserção ao trabalho.

Quanto à saúde e nutrição, o programa *Familias en Acción* teve efeitos positivos no acesso e uso dos

serviços da rede de saúde primária. Por sua vez, a evidência em relação ao Programa Oportunidades indica que este tem efeitos positivos na alimentação e também mostra que a incorporação de componentes psicoeducativos permite que as famílias diversifiquem e melhorem a qualidade de sua dieta.

Por outro lado, os programas diferem em seus componentes, modalidades de administração e mecanismos de focalização, o que foi mais marcado em seus inícios. Nos últimos anos há uma tendência de consolidação de programas com múltiplos componentes (educação, saúde e alimentação), administrados em nível nacional e com mecanismos de focalização em várias etapas, seguindo o modelo do Programa Oportunidades.

Segundo a literatura sobre o tema, os programas deste tipo permitem uma intervenção mais integral (devido a que atendem simultaneamente às distintas dimensões do capital humano), são mais eficientes em seus processos de planejamento e gestão, e mais eficazes em sua focalização. Ao mesmo tempo, suas intervenções abrangem a família completa, pelo que têm potencial para gerar sinergias e ampliar o impacto.

A inclusão/exclusão de famílias pobres dentro das comunidades é um tema que deverá ser examinado, atendendo os custos sociais e comunitários que poderiam derivar de tais práticas. Neste sentido, é importante considerar a experiência do Programa Oportunidades no que se refere aos sentimentos de insatisfação apreciados nas famílias que não foram selecionadas pelo programa, situação que poderia gerar conflitos dentro da comunidade e erodir seu capital social (González de la Rocha, 2003). Para atenuar os custos não econômicos da focalização será preciso aperfeiçoar os espaços comunitários de participação, como as assembleias comunitárias do Programa Oportunidades ou os conselhos de controle social do Programa *Bolsa Escola*.

Os organismos da sociedade civil em alguma medida se envolveram na prestação de serviços, no planejamento e na seleção dos beneficiários, tal como o ilustra a experiência dos conselhos de controle social do Programa *Bolsa Escola*. Uma alternativa é subcontratar os serviços de organizações não governamentais experientes no trabalho com populações complexas, como as crianças de rua. Uma condição para efetuar as transferências poderia ser a assistência a programas oferecidos por essas ONGs, o que permitiria maximizar a eficiência das intervenções, ao diminuir os custos associados à expansão da oferta e dispor da experiência destas instituições.

Finalmente, o que definitivamente marca uma diferença destes programas de transferências condicionadas com outras experiências desenvolvidas na América Latina, é a adoção de sistemas de avaliação de impacto como parte da formulação dos programas. Algumas das avaliações contemplaram a alocação aleatória de comunidades a grupos experimentais e de controle, e repetidas medições. Os sistemas de avaliação têm

permitted estabelecer os efeitos das intervenções e facilitado a comparação das hipóteses que se encontram na base deste tipo de programas. Particularmente destacáveis são as experiências do Programa Oportunidades (México), da *Red de Protección Social* (Nicarágua) e do programa *Familias en Acción* (Colômbia). Também cabe mencionar a formulação do sistema de avaliação do *Programa de Asignación Familiar* (Honduras).

#### Bibliografía

- Alvarez, C. (2001): *Evaluating a Safety Net Program. Family Allowance Program (PRAF) Honduras*. Disponível em <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- Attanasio, O., C. Meghir e outros (2004): *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*, IFS Reports, Londres, The Studies, abril. Disponível em <http://www.ifs.org.uk/>
- Attanasio, O., Institute for Fiscal E. Battistin e outros (2005): *How Effective Are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia*, IFS Briefing Notes, Nº 54, Londres, The Institute for Fiscal Studies. Disponível em: <http://www.ifs.org.uk/>
- Banco Mundial (2001a): *Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Sector Report, Nº 20208, Washington, D.C. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Eradicating Child Labor in Brazil*, Sector Report, Nº 21858, Washington, D.C. Disponível em: [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_0112209560220](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_0112209560220)
- \_\_\_\_\_ (2001c): *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Springboard*, Washington, D.C., janeiro. Disponível em: <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- Britto, T. (2005): *Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analysis of Conditional Cash Transfers*, Manchester, Reino Unido, Institute for Development Policy and Management (IDPM). Disponível em: <http://www.eldis.org/static/DOC17797.htm>
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.02.II.G.65.
- \_\_\_\_\_ (2000): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago do Chile.
- Coady, D. e S. Parker (2002): *A Cost-Effectiveness Analysis of Demand and Supply Side Education Interventions: the Case of Progres in Mexico*, FCND Discussion Paper, Nº 127, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Departamento Nacional de Planeación (2003): *Sinergia, Reportes de evaluación*, Nº 1, Bogotá, D.C. Disponível em: <http://www.dnp.gov.co/>
- Godoy, L. (2004): *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, série Políticas sociales, Nº 99 (LC/L.2217-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.04.II.G.137.
- González de la Rocha, M. (2003): *México: oportunidades y capital social*, documento apresentado no Seminário “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción” (CEPAL, Santiago do Chile, 10 e 11 de novembro).
- González de la Rocha, M. e A. Escobar (2002): *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), dezembro. Disponível em: <http://www.progesa.gob.mx/>
- Hicks, N. e Q. Wodon (2001): “Protección social para los pobres en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nº 73 (LC/G.2130-P), Santiago do Chile, abril.
- Hoddinot, J. e E. Skoufias (2003): *The impact of Progres on food consumption*, FCND Discussion Paper, Nº 150, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em <http://www.ifpri.org/>
- Holzmann, R. e O. Jorgensen (2000): *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, documento de trabalho, Nº 0006, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002): *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*, Washington, D.C. Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Morley, S. e D. Coady (2003): *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Nações Unidas (2001): *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General* (A/56/326), Nova York. Disponível em: <http://www.worldvolunteersweb.org/>
- Ravallion, M. (2003): *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options*, Social Protection Discussion Paper, Nº 0314, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Ravallion, M. e Q. Wodon (1999): *Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy*, Policy Research Working Papers, Nº 2116, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/docs/828.pdf>
- Rawlings, L. (2002): *Colombia Social Safety Net Assessment*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>

- \_\_\_\_\_ (2004): *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Working Paper, N° 30165, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (2002): *Manual do Programa Nacional de Bolsa Escola*, Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>
- Sedlacek, G., N. Hahi e E. Gustafsson-Wright (2000): *Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: an Early Survey*, Washington, D.C., Banco Mundial, junho. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Sedlacek, G., Y. Yap e P. Orazem (2002): *Limiting Child Labor Through Behavior-based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil*, Washington, D.C., fevereiro. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Skoufias, E., B. Davis e S. de la Vega (1999): *Suplemento al reporte definitivo: evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Skoufias, E. e S. Parker (2001). *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Programa in Mexico*, FCND Discussion Paper, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Skoufias, E. e B. McClafferty (2001): *Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Zimmerman, M. (1990): Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological conceptions, *American Journal of Community Psychology*, vol. 18, N° 1, Nova York, Springer.
- \_\_\_\_\_ (1995): Psychological empowerment: issues and illustrations, *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, N° 5, Nova York, Springer.