

desafios do desenvolvimento

ipea

Exemplar do Assinante

2013 • Ano 10 • nº 78

www.desafios.ipea.gov.br

A articulação dos emergentes

Brasil sedia Cúpula dos BRICS em 2014 na busca de sintonia e de um banco em comum. Em março, o Ipea reúne o Conselho de *Think Tanks* e o Foro Acadêmico do grupo para trocar dados e experiências em políticas socioeconômicas, urbanas e ambientais



O desafio de ampliar a produtividade

Os primeiros traços do mapa de políticas públicas setoriais para o desenvolvimento por meio de ganhos em produtividade

Entrevista Abhijit Banerjee

Contrapartidas e crédito ajudam pouco, mas ideias e ativos vencem a pobreza

Cidades para todos irem e virem

Propostas técnicas para a mobilidade urbana oferecem resposta viável à demanda das ruas engarrafadas

Abhijit Vinayak Banerjee

“Ativos e treinamento deixam os pobres mais ricos, produtivos, felizes e saudáveis”

Joana Costa, Marcos Hecksher,
Miguel Foguel e Carlos Henrique Corseuil*

(*) Joana Costa, Marcos Hecksher, Miguel Foguel e Carlos Henrique Corseuil são economistas do Ipea



Leah Horgan

A pobreza extrema pode, sim, quase sumir do mapa-múndi até 2030, mas só se os ventos da economia soprarem a favor. A melhor ação internacional para ajudar é disseminar conhecimento sobre o que realmente funciona para vencer a miséria. Mas o que funciona? Em vez de cumprir currículos escolares rígidos e ambiciosos, os resultados melhoram quando se concentra o ensino em habilidades básicas que cada grupo de alunos consiga de fato aprender. Transferir recursos para os mais pobres também funciona, mesmo que incondicionalmente, pois exigir contrapartidas tem mais efeitos na opinião pública do que concretos frente aos montantes aplicados. Microcrédito ajuda a comprar bens duráveis, mas não costuma tirar da pobreza. Estimular a poupança dos pobres é desejável e viável, embora seja difícil os bancos lucrarem ao manterem suas contas.

Essas respostas estão todas na ponta da língua do economista indiano Abhijit Vinayak Banerjee, professor e pesquisador do Massachusetts Institute of Technology (MIT), onde, junto com Esther Duflo, fundou e dirige desde 2003 o Abdul Latif Jammel Poverty Action Lab (J-PAL). Em 2011, os dois lançaram o livro *Poor Economics*, traduzido em Portugal como *A Economia dos Pobres: repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. A obra narra histórias de pessoas vivendo em condições extremas que eles conheceram em dezenas de países e associa seus casos particulares aos achados gerais das avaliações que o J-PAL realizou. O reconhecido laboratório é uma rede de pesquisadores afiliados, com um escritório em cada continente, especializada em experimentos aleatórios controlados

“Quando você ensina no nível da criança, o resultado é melhor. Em muitos países, o ensino está fora do ponto”

de ações contra a pobreza. O método lembra as pesquisas com novos remédios. Cada iniciativa é aplicada a um grupo de beneficiários sorteado ao acaso e o efeito do programa é medido pela comparação com um grupo de controle não sorteado da mesma população.

Na entrevista a seguir, Banerjee observa um consenso político no Brasil para superar seu padrão histórico de “pressões populistas”, comenta a queda da pobreza no país, o aumento no nível de aprendizagem dos estudantes e avalia positivamente a gestão macroeconômica brasileira. Os estudos que já viu sobre o Bolsa Família lhe pareceram “plausíveis”, mas não receberam muita atenção sua por não serem experimentos aleatórios. O economista cita medidas anticorrupção via transparência que funcionaram no Brasil e vê oportunidades para os BRICS aprimorarem suas políticas com intercâmbios de ideias. Já a famosa recomendação de “dar o peixe e ensinar a pescar” ganha, curiosamente, a imagem de outro animal em um bem-sucedido experimento com pobres de vários países. O relato de Banerjee sugere outro jeito sustentável de gerar prosperidade e felicidade: dar uma vaca e ensinar a ordenhar, literalmente.

Desenvolvimento – Os países em desenvolvimento geralmente não possuem bons sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Quais são os benefícios desses sistemas?

Banerjee – São duas questões separadas: monitoramento e avaliação são coisas distintas. Um sistema de monitoramento é muito útil porque, com frequência, você pensa estar fazendo algo com uma política, está certo de que ocorre o que deveria, mas, na verdade, nada está acontecendo. Tudo pode acontecer. Monitoramento é saber se estou fazendo o que penso estar. Já avaliação é saber se faz sentido o que estou tentando fazer. “Meu plano está correto? Tenho a ideia certa sobre isso?” Para ser honesto, nem sempre sabemos o suficiente. Pode parecer extremo, mas sabemos sempre muito pouco sobre algo. Pensamos saber como fazer programas sociais efetivos e, na maioria das vezes, conhecemos bem o problema, mas nem sempre isso é muito útil. Todos concordamos que educação é algo bom, mas o que fazer para melhorá-la? Sabemos muito pouco. Se olharmos as evidências, as políticas sugeridas por especialistas muitas vezes não são bem-sucedidas. Avaliar é descobrir se sabemos ou não o que realmente deve ser feito.

Desenvolvimento – Você é um especialista em experimentos aleatórios controlados para avaliar políticas. Quais são as vantagens e as limitações desse método?

Banerjee – O benefício é que experimentos aleatórios são bastante exatos. Como saber o efeito de um programa? Você pode simplesmente pegar um lugar onde o programa está acontecendo e compará-lo com outro onde o programa não acontece ainda, o que seria uma alternativa a um experimento. O problema nisso é que os programas não costumam ser localizados aleatoriamente. Em geral, quando

alguém escolhe um lugar para fazer um novo programa, é porque lá existe algum problema. Assim, se você verifica que as pessoas ainda estão pobres onde há uma ação contra a pobreza, não é devido ao programa, já que ele foi introduzido lá justamente por ser onde havia um problema. Os experimentos evitam isso porque, neles, para fins de estudo, os programas são oferecidos localmente de forma aleatória, o que permite comparar os lugares. A principal restrição dos experimentos é que leva tempo para termos os resultados de cada avaliação. Em educação, os mais rápidos levam de um e meio a dois anos. Formuladores de política nem sempre querem esperar tanto, querem algo agora, mas saber o que melhora a educação exige tempo, paciência e recursos. Se eu usar os dados já disponíveis, posso dar uma resposta em duas semanas. Se quiser iniciar um experimento aleatório agora, vou precisar esperar o programa ser posto em prática até obter alguma resposta.

Desenvolvimento – É possível levar os resultados de uma avaliação aleatória realizada em um país para a realidade de outro país?

Banerjee – Um exemplo consistente é o microcrédito. Experimentos aleatórios bem feitos tiveram exatamente o mesmo padrão de resultados em seis países muito diferentes: México, Índia, Bósnia, Mongólia, Marrocos e Etiópia. Não vemos mudança alguma na pobreza. Acesso a microcrédito não muda a pobreza. O que muda, então? Mudam os padrões de consumo. As pessoas adquirem mais bens duráveis. Consertam suas casas, compram uma vaca, uma TV, uma bicicleta, telhado, uma moto, mas não vemos mudanças reais nas rendas. Sistemáticamente, vemos mudanças em padrões de ocupação, em como as pessoas passam seu tempo, mudanças de comportamento, mas não na meta fundamental de redução da pobreza.



David Baron

Esse é um caso bem replicado. São seis diferentes organizações, em lugares muito diferentes, com o mesmo padrão de resultados. A princípio, poderia haver resultados diferentes em outros lugares? Claro. Nesse caso, teríamos que realizar mais experimentos para compreender os motivos.

Desenvolvimento – Mas você não é contra microcrédito, certo?

Banerjee – Não, de modo algum. Pense nisso como um banco para os pobres. O que faço com um cartão de crédito? Quero comprar uma TV e não tenho o dinheiro agora, então pago no cartão. É o que as pessoas pobres fazem, elas compram coisas. Não entendo por que não deveríamos permitir que realizem seus projetos de consumo. Se ficarão mais felizes em comprar uma TV ou reparar sua casa, devem ser capazes, o que o microcrédito permite. Não vejo nada errado nisso. Sou totalmente a favor da

“Há que se escolher se o objetivo é transferir renda para reduzir a pobreza ou mudar comportamentos”

ideia básica de que, com boa regulação, microcrédito é uma ferramenta útil para os pobres. Como um cartão de crédito.

Desenvolvimento – Pode dar um exemplo de um programa que funcione bem em todo lugar?

Banerjee – Sim, só que exige mais explicação, porque envolve a forma de executar uma ideia. Um problema comum na educação é a tirania do currículo. As escolas são comprometidas a cumpri-lo, mas as crianças podem não estar aprendendo o currículo. Então, há duas visões de prioridade distintas: uma, no fim do ano, deve-se ter cumprido todo o currículo; a outra, no fim do ano, cada criança deve ter desenvolvido certas habilidades básicas, mesmo que não se complete o currículo.

Há um programa chamado “Ensinando no Nível Certo” que prioriza o aprendizado básico em múltiplas localidades da Índia e de Gana, onde achamos exatamente os mesmos resultados, com ganhos muito grandes de desempenho em testes padronizados. Muitas vezes uma criança está num nível e o currículo a espera em outro. Quando você ensina no nível da criança, o resultado é melhor. Quando ensina certos conceitos de física, mas a criança ainda não dominou a matemática básica, é claro que não aprenderá muito da física. Grande parte do problema em muitos países em desenvolvimento é que o ensino está inteiramente fora do ponto.

Desenvolvimento – Expandir a escala de um programa pode gerar resultados diferentes dos avaliados localmente em um piloto? Uma ONG avaliada, por exemplo, pode ter pessoas muito motivadas na execução de um experimento, o que talvez não se repita quando um governo o adota em uma política pública de larga escala. Há exemplos de expansões que funcionem?

Banerjee – Sim, só que muitos dos experimentos que citei já são feitos por governos, não por ONGs. Na educação, tipicamente, ONGs fornecem treinamento, insumos, mas os programas são executados pelos governos. Em microfinanças, vários programas são feitos por organizações do setor privado que são muito motivadas. Motivação não parece dar garantia de resultados.

Desenvolvimento – O Brasil tem um grande programa de transferência de renda condicionada, o Bolsa Família, que não foi aleatorizado como o mexicano Progresa, mas teve muitas avaliações. Quanto você conhece do programa, dessas avaliações e quão críveis as considera?

Banerjee – Vi alguns artigos com avaliações que me pareceram críveis, mas não os estudei cuidadosamente nem diria que empenhei muitas horas. Por não ser experimento aleatório, não dediquei tanta atenção e talvez não deva falar a respeito. Se me pedissem para ler e avaliar os artigos,

PERFIL

Indiano, 52 anos, Abhijit Vinayak Banerjee é professor e pesquisador do Massachusetts Institute of Technology (MIT), onde dirige o Abdul Latif Jammel Poverty Action Lab (J-PAL) junto com a economista francesa Esther Duflo (na foto, ao lado dele). Já lecionou também em Princeton e em Harvard, onde obteve o título de Ph.D em Economia, mesma área de sua graduação pela Universidade de Calcutá e de seu mestrado pela Jawaharlal Nehru, de Nova Déli. Na infância, as pessoas pobres que conhecia eram meninos que moravam perto de sua casa em Calcutá. Eles podiam vencê-lo em qualquer esporte e ganhavam suas bolas de gude em todas as disputas,

conforme conta no livro *Poor Economics*, que procura derrubar mitos sobre o comportamento dos pobres diante das várias ações que tentam transformar suas vidas. Banerjee é um dos nomes mais notórios da economia do desenvolvimento e da econometria, com destaque por sua liderança em pesquisas de campo com experimentos aleatórios controlados em dezenas de países, onde já prestou assessoria a diversas organizações públicas e privadas, inclusive ao governo da Índia e ao Banco Mundial. Em 2013, foi convidado pelas Nações Unidas a integrar o painel de especialistas que discutirá a redefinição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio após 2015.

eu poderia chegar a uma visão diferente no final. Apenas me pareceram plausíveis do jeito que foram feitos.

Desenvolvimento – Outros métodos de avaliação devem ser considerados quando experimentos aleatórios não são possíveis?

Banerjee – Algumas das avaliações mais críveis não são experimentos. A questão é sempre a qualidade dos dados disponíveis. Se há dados de vários anos sobre um indicador de resultado e, no período anterior à introdução do programa, ele cresce à mesma velocidade nas regiões onde o programa foi aplicado e onde não foi, evoluindo em paralelo, então é possível comparar e checar se as velocidades começam a divergir no período posterior. É o que as pessoas geralmente fazem e é bastante crível. Só requer um grande número de informações críveis sobre o passado anterior ao programa, com evoluções paralelas, para que os novos dados sejam comparáveis.

Desenvolvimento – Qual sua opinião sobre programas de transferência de renda em geral para reduzir a pobreza e qual o papel das condicionalidades exigidas dos beneficiários?

Banerjee – Está claro que parte da razão para existirem condicionalidades é política. Apesar de não haver evidência empírica, há uma ideia política de que não se deva apenas dar dinheiro para as pessoas não ficarem preguiçosas. A evidência empírica existente é de que transferências condicionadas apresentam resultados melhores que as incondicionais. Um experimento aleatório no Malawi mostrou que a presença da condicionalidade aumenta o efeito sobre educação. A condicionalidade ajuda. Uma questão não óbvia é se o custo de acompanhar as condicionalidades vale a pena, uma vez que as transferências de renda incondicionais também afetam positivamente a educação. Mas a questão mais interessante é se perguntar se programas de transferências de renda devem ser desenhados para prioritariamente mudar o comportamento social



ou para principalmente dar dinheiro às pessoas pobres. Se o objetivo deles for mudar o comportamento social, então eles são muito caros. O Progresca mudou a educação no México, mas a um custo muito alto. Se o objetivo do Progresca era dar dinheiro a pessoas pobres, o que importa é que elas receberam. Mas se o objetivo for mudar comportamento, então é necessário um melhor desenho do programa. Por exemplo, um experimento na Colômbia apresentou ganhos na educação similares aos do Progresca, mas a um custo menor. No caso colombiano, a entrega do dinheiro é adiada e a família só recebe o dinheiro quando a criança termina o ensino médio. Obviamente, este programa não reduz a pobreza, mas seu desenho é melhor se o objetivo principal for mudar comportamento. Em suma, há que se escolher se o objetivo principal é transferir renda para reduzir a pobreza ou incentivar mudanças de comportamento. Os dois são legítimos.

“Os pobres pouparem deve ser um objetivo e é possível. Eles movimentam dinheiro por celular”

Desenvolvimento – O Brasil tem experimentado reduções de pobreza e desigualdade sem muito crescimento econômico. É um caminho sustentável ou é preciso buscar crescimento de produtividade?

Banerjee – Quem iria dizer para não buscar crescimento de produtividade? Quando se vê o histórico brasileiro, há muita redução na pobreza e crescente consenso político a favor de políticas menos populistas, o que deve ter consequências de longo prazo para o crescimento. Tendo a pensar: “faça o que pode ser feito”. Vamos consertar os problemas que podemos. O Brasil tem feito um bom trabalho de consertar alguns problemas, o que é bom no longo prazo. É um país que sempre sofreu muitas pressões populistas, estou errado? A pobreza e a desigualdade caíram junto

com os incentivos a políticas populistas e as pessoas ficaram mais orientadas para o longo prazo, o que é muito bom. As escolhas das políticas serão mais flexíveis a meu ver. Todo país quer crescimento de produtividade. Só que não é algo que consigamos controlar muito, não está em nossas mãos. Você deve melhorar a educação e o ambiente para investimentos, mas e aí? O Brasil tem feito muito. O nível de aprendizado do país subiu muito nos testes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa/OCDE). Você vê melhorias, mas o que fazer mais para a produtividade crescer? Ninguém sabe muito bem como acontece.

Desenvolvimento – Entre “pequenas” e “grandes” questões a serem tratadas, qual o peso das políticas macroeconômicas?

Banerjee – O Brasil tem uma política macroeconômica muito boa. Comparando com os Estados Unidos, o déficit brasileiro é menor. Provavelmente, a América Latina é o lugar com políticas macroeconômicas mais conservadoras e clássicas em todo o mundo. As moedas não são supervalorizadas, o déficit não é alto, estão fazendo tudo o que podem.

Desenvolvimento – Talvez uma “pequena grande” questão seja pouparmos pouco. Encorajar os pobres a economizar é um objetivo possível e desejável? Como?

Banerjee – Sim, deve ser um objetivo e é possível. Pessoas pobres de México, Índia e Quênia, ao terem acesso a instrumentos para poupar, aumentaram seu bem-estar e sua renda. Todas as evidências apontam para o fato de economizar ser algo bom. É caro para se fazer e os bancos pensam: “por que eu darei uma conta a alguém que vai colocar dois dólares nela?”. Mas há indícios de que ficará mais barato, pois há muita inovação nesse campo. As pessoas, mesmo nas classes mais baixas, estão movimentando seu dinheiro por celulares. Foi assim que fizeram no Quênia.

Desenvolvimento – Existe a chamada armadilha da pobreza? É muito difícil as famílias pobres alcançarem níveis básicos de vida sem ajuda externa?

Banerjee – Para um conjunto de pessoas, sim. O que não sei e gostaria de saber é o tamanho desse grupo, mas são pessoas que têm problemas demais para superar ao mesmo tempo. Vivem em lugares onde as escolas são ruins, não têm educação formal, não têm renda suficiente, não têm tempo para focar no bem-estar das crianças, o ambiente não é bom. Acho que a pobreza replica a si mesma. Meu palpite é esse, só não posso provar. Na verdade, temos um experimento, que é outro bem-sucedido caso de replicação com os mais pobres dos pobres, os 5% de baixo, em diferentes países: Bangladesh, Índia, Peru, Gana, Paquistão, Costa Rica e outros. Você dá um ativo uma única vez e treina as pessoas para usá-lo. Por ativo entenda-se uma vaca ou, dependendo do lugar, porcos, cabras ou mesmo porquinhos-da-índia no caso do Peru, onde são criados para consumo da carne. Quatro anos depois, essas pessoas ainda estão 10-15% mais ricas, mais produtivas, mais felizes, mais saudáveis, tudo. Isso indica uma armadilha da pobreza, pois elas não chegariam lá sozinhas, como mostra o grupo de controle. Elas não vendem a vaca imediatamente. Criam bezerras, vendem leite e ficam substancialmente melhor.

Desenvolvimento – Sem negar a importância de grandes instituições, como direitos de propriedade e democracia, seu livro propõe mudanças em pequenas instituições. O que os países em desenvolvimento podem mudar para reduzir a corrupção?

Banerjee – Há o exemplo de um estudo muito bom do Brasil. Quando você publica os resultados de auditorias municipais, o prefeito que era corrupto perde a eleição. É um padrão encontrado em muitos estudos. Eleitores não têm informação suficiente, não sabem quem é mau e pensam que todos são corruptos. Prover informação

TRANSPARÊNCIA

Ao ressaltar a importância da informação no combate à corrupção no Brasil, Banerjee faz referência ao trabalho de dois pesquisadores afiliados ao J-PAL, Claudio Ferraz e Frederico Finan. Os primeiros resultados da pesquisa foram abordados em uma matéria e um artigo da *Desafios do Desenvolvimento* n. 12, de julho de 2005, quando Ferraz trabalhava no

Ipea. Uma versão posterior do estudo venceu, em 2012, o prêmio Haralambos Simeonidis da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec). A dupla mostra que auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) em municípios sorteados afetaram os resultados eleitorais, especialmente onde havia rádios locais para divulgar as irregularidades.

ajuda. Outra coisa é produzir informação. Muita coisa boa é documentada, mas a mídia só procura más notícias, quando deveria mostrar as boas e as más. Há muito a fazer para tornar a democracia mais efetiva. Democracia é muitas vezes uma ferramenta cega. Não fazemos muito porque não sabemos muito. Estou em Boston, onde alguém ganhou a eleição para prefeito e não sei nada sobre ele, nem sobre o cara que competiu com ele. Há

tão pouca informação sobre as políticas, o passado dos candidatos, se alguém é corrupto. Como posso punir quem é corrupto se não sei quem é?

Desenvolvimento – Em março, o Ipea vai organizar no Rio o fórum acadêmico dos BRICS para discutir o intercâmbio de tecnologias em políticas para promover desenvolvimento urbano, ambiental e socioeconômico. Como as políticas sociais dos diferentes países do grupo podem complementar umas às outras?

CONTROVÉRSIA

Banerjee é conhecido como um dos pioneiros na difusão de experimentos aleatórios controlados para avaliar ações públicas e privadas de combate à pobreza. Com o sorteio de beneficiários, a técnica busca isolar os efeitos de uma intervenção ao comparar grupos de pessoas inicialmente em situações praticamente “iguais”, selecionadas ou não por mero acaso. Isso evita a comparação direta entre grupos de pessoas possivelmente muito “diferentes” que usam ou não um serviço (escola, hospital, crédito etc.) em parte devido a

condições e características individuais difíceis de observar e descontar na análise. Em um debate de alto nível com vídeo na internet, o economista Angus Deaton, professor de Princeton, lista desvantagens comuns em experimentos aleatórios e relativiza alguns resultados apresentados por Banerjee, assim como a suposição de que o método experimental seja *sempre* mais confiável do que análises mais tradicionais, como as que buscam “isolar” as diferenças iniciais entre as pessoas com métodos econométricos.



Banerjee – Cada um desses países fez coisas interessantes e bem-sucedidas. O Brasil criou programas sociais com grande sucesso, atingiu muitas pessoas e vemos efeitos em redução da pobreza. As ideias são muito poderosas. Quando focamos em grandes panoramas, aprendemos pouco. O Brasil é uma democracia e a China, não, mas, em certo sentido, a China tem democracias locais muito efetivas, pois, nas vilas, eles têm muita competição política. Se você fizer perguntas no nível em que cada política pode ser mudada, tanto melhor. Eu concordo que precisam de democracia, mas não acho que esta seja

“Cada um dos BRICS fez coisas interessantes e bem-sucedidas. Há enormes possibilidades de aprendizado”

uma conversa útil para ajudá-los. Útil é identificar sucessos e mostrar: «foi assim que fizemos». Assim como os fracassos: «tentamos isso e falhamos miseravelmente». A Índia está bem à frente em microcrédito e sua experiência é útil para o Brasil. Os erros indianos na regulação do microcrédito também são úteis. Há muitas histórias de inovação e como as sociedades reagiram, com

enormes possibilidades de aprendizado, desde que se concentre o foco no nível certo, discutindo programas específicos.

Desenvolvimento – O Banco Mundial propõe a meta de reduzir a extrema pobreza a menos de 3% da população mundial até 2030. É possível?

Banerjee – Certamente. Se decidirmos que é prioridade, vai depender da continuação do crescimento econômico. Há uma série de fragilidades, especialmente nos países ricos. Os Estados Unidos parecem estar em um profundo problema político, uma confusão. Não se sabe quão boas serão as políticas, dada a pobre gestão política atual. Vai depender muito da Europa. Se a economia mundial entrar em crise, nada vai acontecer, porque a China depende dos Estados Unidos. Meu medo é porque as maiores vulnerabilidades estão na Europa, seguida dos Estados Unidos. Se agirem juntos e elevarem sua demanda por produtos, a pobreza cai rapidamente. Como nos últimos 20 anos, não só na China, mas também no Brasil, em Bangladesh, na Índia, na Indonésia, em vários países grandes.

Desenvolvimento – Para além desses resultados da economia, há alguma ação global contra a pobreza que possa ajudar, como grandes transferências de dinheiro, por exemplo?

Banerjee – A maior coisa a ser feita é uma transferência de pensamento. Dinheiro é pequeno perto do pensamento. A maioria dos pobres vive em países grandes. Seus governos gastam a maior parte do dinheiro contra a pobreza, que não vem de fora, mas dos próprios países. O que pode haver é um suporte para aprender a inovar e desenhar boas políticas. É onde a ajuda pode ser mais importante. Se considerarmos todo o volume mundial de ajuda externa e multilateral, é uma pequena fração do que os países pobres e em desenvolvimento gastam em políticas sociais. 