TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 582

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA — LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO PARANOÁ, NO DISTRITO FEDERAL

João Sabóia*
Sonia Rocha**

Rio de Janeiro, agosto de 1998

* Professor do Instituto de Economia da UFRJ.
** Economista.

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente
Fernando Rezende

Diretoria
Claudio Monteiro Considera
Luís Fernando Tironi
Gustavo Maia Gomes
Mariano de Matos Macedo
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010
Telefax: (021) 220-5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF
SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900
Telefax: (061) 315-5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998
É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO 1

2 - LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA 4

3 - SISTEMA DE SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS — TABELAS DE PONTUAÇÃO 8

4 - FAMÍLIAS SELECIONADAS x NÃO-SELECIONADAS NO PARANOÁ 11

4.1 - As Famílias Selecionadas 11
4.2 - As Famílias Não-Selecionadas 23

5 - AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA 25

6 - OUTROS ELEMENTOS DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO 32

7 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 34

BIBLIOGRAFIA 37

RESUMO

O objetivo deste texto é avaliar o programa de renda mínima implantado no Distrito Federal em maio de 1995 a partir da experiência do Paranoá. O programa é avaliado em relação a três aspectos. O primeiro consiste no exame do sistema de pontuação, responsável pela seleção das famílias beneficiárias. O segundo aspecto concerne ao resultado do processo de seleção, comparando-se as características das famílias selecionadas e não-selecionadas no conjunto das famílias inscritas. Utilizando-se dados cadastrais, constata-se que o processo de seleção funcionou a contento e que a pontuação permitiu corrigir inadequações que teriam ocorrido, caso a renda fosse utilizada como variável de seleção. O terceiro aspecto refere-se à comparação entre as famílias selecionadas pelo Programa e o subconjunto de famílias pobres definidas segundo os mesmos critérios na PNAD para o Distrito Federal. Verificou-se que a focalização era excelente em face da correspondência das características das famílias selecionadas e as das famílias na PNAD.

ABSTRACT

This article evaluates, based on the experience in the Paranoá area, the minimum income program implemented by the Federal District government since May 1995. The evaluation concerns three aspects. Firstly, an analysis of the means-test applied, that is, the system of scores used for the selection of the families among those who have registered as candidates. Secondly, an exam of the results of the selection process, through the comparison of characteristics of families selected and not-selected. Data from the program files show that the selection process was sucessful and that the use of scores prevented an inadequate selection of families that would have certainly been derived from the use of income as the only selection variable. Thirdly, the comparison of the pool of selected poor families and those defined according to the same characteristics in PNAD for the Federal District. The fair correspondance of characteristics of the two populations evidences excellent targeting.

1 - INTRODUÇÃO

Programas de complementação de renda têm sido propostos para amenizar as condições de pobreza no Brasil a partir de três motivações básicas. Em primeiro lugar, considerando a sua abrangência, a complementação de renda dos pobres demanda, por si mesma, um montante de recursos relativamente modesto quando comparada a outros programas que visam atender a mesma população-alvo. Estimativas elaboradas com base no montante de recursos necessários para preencher o hiato da renda, isto é, trazer a renda familiar *per capita* ao nível da linha de pobreza para todos os 30,4 milhões de brasileiros pobres em 1995, situar-se-iam em 1,15% do PIB daquele ano [Rocha (1997)], ou enfocando a questão de outra forma, o equivalente a 2,15% da renda dos não-pobres. A segunda motivação consiste na pouca eficácia reconhecida dos programas de governo baseados na distribuição gratuita de alimentos (programa do leite, distribuição de cestas básicas, programa de alimentação do trabalhador), que visam atender a necessidades nutricionais, baseando-se na premissa de que são as mais essenciais no âmbito do consumo privado. Esses programas custam muito mais que o valor dos bens que transferem e/ou são mal focalizados. A terceira motivação está associada ao pressuposto de que a um dado custo — o valor da complementação de renda — o bem-estar do beneficiado é maximizado quando ele próprio decide como dispor da renda adicional.

No caso do Distrito Federal, devido a suas especificidades de renda e incidência de pobreza, há argumentos adicionais a considerar a favor da adoção de um programa de renda mínima. A proporção de pobres é relativamente baixa para padrões brasileiros — 16,7% contra 20,6% para o país como um todo, em 1995 — e a intensidade da pobreza medida é pelo hiato da renda próxima à média brasileira (respectivamente 42% e 43%). Em contrapartida, a renda média é das mais altas do país.[1] Como resultado dessa conjunção de fatores, estabelecer um esquema de transferências diretas de modo a eliminar a pobreza sob o aspecto de insuficiência de renda demandaria, em 1995, 1,2% da renda dos não-pobres residentes no Distrito Federal.[2] Cabe salientar que este valor se refere ao atendimento de todas as pessoas que se situam abaixo da linha de pobreza, independente de critérios outros que o da renda. Ademais, considerando o tamanho da população envolvida — estima-se em 278 mil o número de pobres em setembro de 1995[3] — e o fato de que é essencialmente urbana, a implantação de um programa de renda mínima é operacionalmente viável para enfrentar a questão da pobreza no Distrito Federal.

[1] Dentre as unidades da Federação, o Distrito Federal apresentava a renda média mais elevada do país em 1995.

[2] À guisa de comparação, garantir a complementação de renda para os pobres na área rural do Nordeste demandaria um montante equivalente a 6,2% da renda dos não-pobres residentes na área rural daquela região, o que evidencia as importantes diferenças regionais no que concerne à incidência de pobreza e ao grau de dificuldade de mobilizar recursos para remediá-la.

[3] Trata-se do número de pessoas que, com base nas informações de rendimentos da PNAD, teriam tido em setembro de 1995 renda familiar *per capita* inferior a R$ 62,92 [Rocha (1997)].

Criado pelo Decreto 16.270, de 11/1/95, o Programa Bolsa Familiar para a Educação foi uma das primeiras medidas do governo Cristóvam Buarque, cabendo sua gestão à Secretaria de Educação do Distrito Federal. Embora procure diferenciar-se de outros programas similares instituídos no país nos últimos dois anos, até mesmo pela denominação, trata-se na realidade de um programa de renda mínima enfocado na questão educacional das crianças beneficiadas.

Para ter direito ao benefício, fixado em um salário mínimo por família, todos os filhos entre sete e 14 anos devem estar matriculados em escola pública; a família deve residir no Distrito Federal há cinco anos consecutivos; ter renda familiar *per capita* até meio salário mínimo[4] e comprovar inscrição nos Programas de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal caso haja desempregados ou autônomos na família.[5]

O auxílio é concedido por um prazo de 12 meses, passível de renovação por igual período. A importância que se dá à educação das crianças é comprovada pela suspensão da bolsa sempre que houver mais de duas faltas mensais à escola sem justificativa. A realização das inscrições nas próprias escolas onde os filhos estudam e a centralização do Programa na Secretaria de Educação corroboram o enfoque educacional dado ao Programa criado no Distrito Federal.

A implementação da Bolsa Familiar para a Educação ocorreu a partir de maio de 1995 na região do Paranoá. Seguiram-se, Varjão e Brazlândia em setembro; São Sebastião, Recanto das Emas e Projetos Especiais[6] em novembro; e Ceilândia e Samambaia em março de 1996. Nesse período, o Programa cresceu substancialmente, beneficiando 14.786 famílias, o que corresponde a 28.672 alunos-bolsistas entre sete e 14 anos. Apesar da dimensão já atingida pelo Programa, o custo total das bolsas concedidas manteve-se abaixo de 1% do orçamento do Distrito Federal durante o primeiro ano de funcionamento. A previsão feita no início de 1996 apontava para 27 mil famílias beneficiadas no final daquele ano.

Adicionalmente, criou-se pela Lei 890, de 24/7/95, o Programa Poupança-Escola, garantindo aos alunos participantes um depósito anual no valor de um salário mínimo em caderneta de poupança, podendo-se sacar parcela do valor em determinados períodos e o saldo restante ao finalizar o segundo grau.[7]

Levando em conta explicitamente o fato de que pobreza não se limita à insuficiência de renda e que a eficácia de um instrumento de tal porte estaria ligada não apenas a garantir uma renda mínima no presente, mas em romper o ciclo vicioso da pobreza, o Programa Bolsa Familiar para a Educação foi concebido de modo a proporcionar um *big push* na promoção do desenvolvimento

[4] Na prática este limite foi aumentado para 0,7 SM, isto é, R$ 70,00, com a vigência do salário mínimo de R$ 100,00 em maio de 1995.
[5] Este último item nunca foi efetivamente implementado.
[6] Trinta e seis famílias de Ensino Especial, Escola do Parque e Casa Aberta de Taguatinga.
[7] O Programa Poupança-Escola não será objeto de análise neste texto.

social de famílias de baixa renda com crianças em idade de escolaridade obrigatória. Nesse sentido, a focalização do Programa a partir da renda e da presença de crianças de sete a 14 anos se justifica de duas maneiras.

Por um lado, educação é, reconhecidamente, a variável que tem maior poder explicativo do nível de renda das pessoas. Desse modo, a obrigatoriedade de freqüência à escola como condição para obter o benefício do Programa, assim como o incentivo adicional proporcionado pela Bolsa-Poupança, visam alterar a demanda por educação dentre a população pobre. Medidas voltadas para a melhoria do ensino centradas no aperfeiçoamento dos professores e de características psicopedagógicas da escola têm como objetivo promover, pelo lado da oferta, a recuperação da educação pública básica como mecanismo de mobilidade social e redução da pobreza absoluta e das desigualdades.

Ademais, focalizar o conjunto de famílias com crianças de sete a 14 anos significa adotar um critério para reduzir a população-alvo. Na verdade, considerando a população de baixa renda no Distrito Federal como um todo, significa abater em 47% ou 37,8 mil o número de famílias pobres definidas apenas segundo o critério da renda.[8] A adoção da presença de crianças nessa faixa etária como critério auxiliar, além de diminuir drasticamente as necessidades de recursos financeiros para o pagamento dos benefícios, implica também uma importante homogeneização da população-alvo, facilitando a definição de mecanismos de ação e de avaliação do Programa. A esse respeito, a adoção do critério adicional de residência no Distrito Federal por mais de cinco anos tem como função essencial evitar o movimento de imigração de famílias com o objetivo de se beneficiarem do programa, não apresentando vantagens quanto à homogeneização da população-alvo e representando um impacto bem menor do que a presença de crianças quando se trata de reduzir o número de beneficiários do Programa.[9]

Redução de tamanho e homogeneização da população-alvo facilitam a ação coordenada das secretarias de governo no acompanhamento das famílias para orientá-las e apoiá-las, a fim de que possam superar a condição de pobreza e de exclusão social, através de melhor acesso a serviços públicos e melhoria de inserção no mercado de trabalho.

Definidos os objetivos do Programa e as formas de ação dos diferentes agentes envolvidos, é essencial estabelecer procedimentos que permitam a avaliação de seus resultados relativos à adequada focalização e de promoção social das famílias. Esse é o tema da próxima seção, onde são apresentadas as linhas gerais de uma metodologia de avaliação de programas de renda mínima. Tal metodologia será parcialmente testada no caso do Distrito Federal nas seções restantes do texto.

[8] As famílias pobres com crianças entre sete e 14 anos representavam pouco mais de 54% das famílias pobres no Distrito Federal em setembro de 1995 (Tabulações especiais da PNAD-1995).

[9] A esse respeito, ver o papel desempenhado por cada um dos três critérios básicos de seleção sobre o tamanho da população-alvo na Seção 5.

Embora superada por Ceilândia e Samambaia na quantidade de famílias selecionadas pelo Programa, a região do Paranoá é bastante representativa da população beneficiada pois, além de representar 12,3% das famílias e 11,9% dos alunos atendidos, foi a primeira região incorporada ao Programa. Assim, foi escolhida para ilustrar as famílias participantes do Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal.

Os dados analisados correspondem à situação existente em abril/maio de 1996, após um ano de funcionamento do Programa no Paranoá, quando houve cadastramento de novas famílias e recadastramento das famílias já beneficiadas durante o primeiro ano para reavaliação de continuidade no Programa. Há informações tanto para famílias selecionadas quanto para não-selecionadas, que permitiram a análise individual de cada grupo e sua comparação. Cabe mencionar que enquanto no primeiro ano haviam sido selecionadas 1.815 famílias, a seleção de 1996 passou a beneficiar 2.627 famílias, com um incremento de 44,7%. Entre as famílias participantes em 1995, recadastraram-se 1.712 famílias e foram selecionadas 1.542. Portanto, a taxa de permanência no Programa foi de 85%.

O teste da metodologia proposta é desenvolvido em três seções. Na Seção 3 faz-se uma avaliação do sistema de pontuação, responsável pela seleção das famílias participantes. A Seção 4 procura caracterizar as famílias selecionadas e as excluídas no Paranoá, mostrando suas semelhanças e diferenças. Na Seção 5 empreende-se um esforço de comparação entre as famílias selecionadas pelo Programa e o conjunto de famílias pobres do Distrito Federal segundo a PNAD, procurando verificar a amplitude do Programa e sua efetiva capacidade de focalização na população-alvo. A Seção 6 discute alguns elementos da metodologia de avaliação que necessitam ser desenvolvidos e aprofundados no futuro. Finalmente, o trabalho é concluído com uma série de comentários e sugestões. Há ainda um anexo com informações complementares sobre o Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal.

2 - LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA

Uma metodologia de avaliação dos programas de renda mínima pode ser concebida em três módulos distintos. Tomando como ponto de partida os objetivos do programa e as características gerais da população que se pretende atender, o *primeiro módulo* constitui a análise do processo de seleção. Trata-se de verificar como os critérios básicos anunciados — no caso de Brasília, a renda familiar *per capita*, a presença de crianças de sete a 14 anos na família, e o tempo de residência no Distrito Federal superior a cinco anos — são capazes de atingir e mobilizar as famílias em torno do programa. O número de famílias requerentes e a análise de suas características permitem verificar de que maneira a informação sobre o programa atingiu a população-alvo. Dado o conjunto de famílias requerentes, a próxima etapa consiste na avaliação do processo de seleção: os critérios e filtros aplicados às informações cadastrais obtidas com as famílias

requerentes no momento da inscrição foram adequadamente utilizados para a escolha das famílias a serem assistidas? No caso do programa do Distrito Federal, trata-se basicamente da análise do sistema de pontuação associado às diversas características pessoais e de conforto da moradia, que vem sendo utilizado pelo programa. A análise de características do conjunto das famílias selecionadas *versus* as não-selecionadas permite avaliar a eficácia do processo de seleção, fornecendo já algumas indicações sobre o sucesso da focalização.

Selecionadas as famílias, o *segundo módulo* consiste na avaliação da focalização valendo-se da comparação de suas características com as da população correspondente definida a partir de informações estatísticas exógenas ao programa. A fonte mais adequada para essa finalidade é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada anualmente pelo IBGE. No entanto, devido a seu desenho amostral, nem sempre a PNAD tem representatividade estatística para a área de operação do programa. A alternativa é, então, recorrer ao Censo Demográfico como fonte das informações socioeconômicas de controle. Sua desvantagem consiste, eventualmente, na defasagem temporal que as informações censitárias possam ter em relação ao período de referência do programa cuja focalização se deseja analisar. Em alguns casos, a disponibilidade de informações socioeconômicas coletadas por institutos de pesquisa estaduais ou municipais pode resolver os problemas de não-representatividade das informações da PNAD ou de defasagem temporal das do Censo Demográfico.

No caso do Distrito Federal, utilizaram-se dados da PNAD relativos a esta unidade da Federação para avaliar a focalização do programa pela comparação de, por um lado, características da população assistida, e por outro lado, informações exógenas, oriundas da pesquisa do IBGE, referentes à população definida segundo os mesmos critérios. Especificamente, ao analisar o desempenho do programa no Paranoá, utilizaram-se informações cadastrais do programa, que foram cotejadas com informações de famílias que atendem aos mesmos três critérios básicos de seleção — renda, presença de crianças de sete a 14 anos, mais de cinco anos de residência — no Distrito Federal como um todo. O resultado da análise, como se verá mais adiante, evidencia a boa focalização do programa: constata-se uma notável correspondência entre as duas populações no que concerne às características de rendimento, enquanto as socioeconômicas indicam condições de vida mais adversas dentre as famílias atendidas, o que representa tanto um efeito esperado como desejado do processo de seleção.

Finalmente, o *terceiro módulo* do processo de avaliação consiste na mensuração e análise dos efeitos do programa sobre a população assistida, que está necessariamente centrada na verificação da medida de sucesso na obtenção dos objetivos a que o programa se propõe. Nesse sentido, baseia-se essencialmente nas informações cadastrais relativas à população atendida ao ingressar no programa e em momentos posteriores, cabendo distinguir horizontes temporais diversos. O curto prazo, quando as modificações ocorridas se limitam essencialmente àquelas que estão associadas à mudança do consumo como resultado do aumento da renda, assim como mudanças que resultam de aspectos institucionais do programa. Se o

comparecimento ao posto de saúde ou a inscrição na agência oficial de emprego forem, por exemplo, exigência para obter o benefício, certamente a maioria das famílias irá fazê-lo; alterando, em conseqüência, o padrão de comportamento verificado antes do ingresso no programa. No médio prazo, poderão ser esperados efeitos resultantes de um nível de renda mais elevado, como melhoria nas condições nutricionais, melhor desempenho escolar, maior sentimento de cidadania, melhor envolvimento comunitário. Efeitos sobre emprego e melhorias de renda de forma auto-suficiente, representando rompimento do ciclo de pobreza, é um objetivo que, realisticamente, só pode ser considerado como uma medida de sucesso de um programa de renda mínima no longo prazo.

Após o exíguo período de um ano e meio da implantação do programa no Paranoá, a avaliação de impacto nas famílias, e nas crianças em particular, é necessariamente passível de ocorrer no curto prazo. No que concerne às famílias, devem ocorrer alterações na estrutura do gasto em função do aumento de renda, repercutindo em melhoria do conforto do domicílio e da alimentação. Modificações quanto à forma de inserção dos adultos no mercado de trabalho são pouco prováveis, e as que ocorreram dificilmente poderão ser vinculadas ao funcionamento do programa nessa primeira fase. É provável, no entanto, que tenha havido modificações significativas de freqüência à escola e da situação alimentar das crianças, o que é condição *sine qua non* para a obtenção dos objetivos de longo prazo do programa.

De qualquer modo, os critérios de avaliação têm de se basear nos objetivos gerais e específicos do programa. No caso de Brasília, parece importante ter em mente que é um programa de assistência às famílias de baixa renda no qual a clientela a ser atendida é formada por aquelas com crianças de sete a 14 anos. Causa estranheza a afirmativa oficial de que "não se trata de um programa assistencial, mas educacional".[10] Na verdade é um programa de assistência integral às famílias de baixa renda, que demanda o envolvimento articulado de diferentes secretarias de governo que operam na área social. Nesse sentido, há duas vertentes claras de avaliação dos resultados do programa: a avaliação dos impactos do programa nas crianças e nas famílias.

- *Avaliação da criança*

Do ponto de vista educacional, o que se deseja não é apenas que a criança indo à escola "saia das ruas", mas que a freqüência à escola signifique obtenção de conhecimentos permitindo escapar da *poverty trap*. Assim, a avaliação pelo professor ou a não-repetência são reconhecidamente insuficientes para medir esse objetivo, seja em relação à clientela do programa, ou à totalidade das crianças que freqüenta a escola pública. Hoje já existe consenso quanto à necessidade de adoção de testes padronizados de aprendizado ao final de cada ano letivo. Esses testes devem ser vistos como um instrumento precioso — embora de difícil implantação — para avaliar o programa. Trata-se da avaliação do resultado

[10] Ver o documento Governo do Distrito Federal (1995, p. 17).

inequívoco do programa na sua faceta não-assistencial, assim como da eficácia de iniciativas anunciadas no âmbito do programa referente à melhoria do padrão de ensino oferecido (treinamento e melhor remuneração de professores, autonomia administrativa da escola etc.). A esse respeito, a avaliação pelo professor nos moldes em que foi realizada pode ser muito aperfeiçoada, mas não é um instrumento básico para avaliação educacional do programa.[11]

Além do objetivo educacional, o programa pretende, declaradamente, combater a incidência de trabalho infantil, o que, como demonstram tanto os dados da PNAD quanto dos próprios requerentes, não representa uma questão de grande magnitude em Brasília. No entanto, a princípio e de forma geral, não há razão para crer que um programa de renda mínima, mesmo com obrigatoriedade de presença à escola em tempo parcial, reduza, por si, a ocorrência do trabalho infantil, embora deva necessariamente reduzir a sua duração. Estabelecido esse objetivo, cabe comparar a ocorrência e duração do trabalho infantil antes e depois da participação no programa, definindo claramente o que é trabalho infantil indesejado para uma família de baixa renda. Tal qualificação é necessariamente variável conforme as características da comunidade assistida. Não deve incluir, por exemplo, o trabalho agrícola no contexto de unidade familiar em meio rural. Em todos os casos, mas principalmente em meio rural, o critério de horas trabalhadas é fundamental. Apesar das evidências da pouca relevância do trabalho infantil em Brasília dentre a população-alvo, cabe salientar que o questionário de cadastramento das famílias foi inadequado quanto à caracterização do trabalho infantil, o que dificultaria a avaliação do impacto do programa nesse aspecto.

Na medida em que permanece a percepção de que as necessidades alimentares são as mais básicas das necessidades básicas a serem atendidas, é importante examinar em que proporção o programa permitiu, valendo-se do aumento da renda, uma melhoria da alimentação e saúde das crianças nas famílias beneficiárias, inclusive daquelas crianças menores de sete anos. Os indicadores mais adequados para essa avaliação são medidas antropométricas e resultados de exames clínicos das crianças no início e após cada ano no programa.

- *Avaliação da família*

Em tese, um objetivo desejável do programa seria melhorar a situação dos adultos no mercado de trabalho, especificamente na formalização das relações de trabalho, e seu impacto sobre o nível de renda da família. No entanto, constitui objetivo de alcance pouco provável, caso a população assistida seja formada por famílias estruturalmente pobres.[12] Um objetivo mais realista seria o de melhorar a qualificação dos adultos tendo em vista seu perfil e as potencialidades reais de trabalho na comunidade em que vivem. No caso de Brasília, o aspecto

[11] Ver Relatório "Avaliação do Programa Bolsa Familiar para a Educação", preparado com informações levantadas no final do ano letivo de 1995.

[12] Referimo-nos aqui à pobreza estrutural por oposição a uma situação de pobreza essencialmente transitória, que é remediada por uma evolução favorável da conjuntura econômica.

multifacetado do programa deveria contribuir para a criação de postos de trabalho para a mão-de-obra pouco qualificada, iniciativas que visem à melhoria das condições de vida das comunidades (obras de infra-estrutura urbana, instalações para serviços comunitários, outras atividades simples, como artesanato e pequena indústria). A documentação do programa e os critérios de pontuação parecem sugerir o emprego formal como objetivo, em oposição à condição indesejável de autônomo. Na verdade, emprego formal parece um objetivo muito ambicioso dadas as características dos adultos na população-alvo. Melhoria de inserção no mercado pelo acesso a quaisquer trabalhos, de modo a garantir um fluxo regular de renda, parece um objetivo mais adequado de médio prazo. O envolvimento de outras secretarias de governo no programa é fundamental para a criação dessas oportunidades locais de trabalho considerando as carências de infra-estrutura física e social das comunidades assistidas.

Melhorias nas condições de conforto do domicílio quanto à sua estrutura física e à presença de bens de consumo duráveis devem ocorrer em virtude do aumento de renda das famílias assistidas. Na verdade, mesmo que, com a participação no programa, não tenha ocorrido aumento da renda familiar excetuando o valor do benefício, é provável que após o período de um ou dois anos, a família apresente condições diversas de conforto domiciliar das do início da assistência. Essas condições podem se configurar como mais favoráveis que de famílias não-atendidas ao cabo de um período tão curto quanto um ano no programa, o que suscita as questões de critérios de exclusão.

Apenas os dois primeiros módulos da metodologia de avaliação de programas de renda mínima abordados acima são aplicados no Distrito Federal. Inicialmente, será enfocado o sistema de seleção das famílias, analisando-se em particular os critérios de pontuação utilizados para fazer a triagem das famílias que se apresentam como requerentes do benefício. Em seguida, discute-se detalhadamente a questão da focalização. O terceiro módulo, relativo à avaliação de resultados do Programa sobre famílias e crianças, não será abordado detalhadamente aqui, pois deverá ser objeto de tratamento específico em futuro próximo.[13]

3 - SISTEMA DE SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS — TABELAS DE PONTUAÇÃO

O Programa Bolsa Familiar para a Educação criou um detalhado sistema de pontuação para orientar o processo de seleção de famílias requerentes. A partir do

[13] Há ainda um quarto módulo para a metodologia de avaliação de programas de renda mínima. Trata-se de avaliar elementos como custos, fontes de financiamento, respostas ao aumento de demanda por serviços públicos decorrentes da criação do programa, e forma de execução e articulação entre órgãos do governo responsáveis pelos bons resultados do programa. Essa parte da metodologia tem características distintas daquelas aqui discutidas, que se limitam à implementação do programa *strictu sensu*.

somatório obtido de 13 tabelas do sistema de pontuação do Programa,[14] as famílias recebem uma pontuação total que varia de valores negativos a positivos. As famílias com 140 pontos ou mais são selecionadas (não se conseguiu determinar como tal limite foi fixado). Para estas famílias aceita-se, inclusive, que seus rendimentos *per capita* atinjam 0,7 SM, embora na documentação oficial tenha sido fixado o limite de 0,5 SM.

São privilegiadas na pontuação famílias com dependentes em situação de risco,[15] com maior número de dependentes até 14 anos, requerentes sem cônjuge, requerentes e cônjuges com baixo grau de escolaridade, com pior inserção no mercado de trabalho, famílias com piores condições de moradia, com poucos bens duráveis e patrimoniais, e com menor nível de rendimento.

Os critérios parecem razoáveis em linhas gerais. Entretanto, quando focalizados com mais cuidado mostram algumas incoerências. A pontuação para a inserção no mercado de trabalho, por exemplo, atinge positivamente tanto o requerente quanto o cônjuge. Assim, as famílias sem cônjuge são prejudicadas nesse item. Uma família com um requerente que não trabalhe e sem cônjuge receberá apenas 20 pontos, se trabalhar receberá no máximo 80 pontos. Já uma família com requerente e cônjuge, ambos trabalhando, receberá entre 120 e 160 pontos, dependendo da forma de inserção de cada um. Por outro lado, é feita uma diferenciação entre autônomo e biscateiro, que na prática é uma mesma forma de inserção no mercado de trabalho. Além disso, há uma peculiaridade na pontuação que só considera como desempregados os cônjuges, enquanto os requerentes são excluídos dessa categoria. Teria sido um esquecimento?

A mesma crítica de contagem dupla de requerente e cônjuge pode ser feita para o item que considera o grau de instrução. Uma família com requerente sem cônjuge, em que o requerente, usualmente do sexo feminino, é analfabeto receberá 50 pontos, enquanto a existência de um cônjuge analfabeto, usualmente do sexo masculino, dobrará a pontuação. É verdade que uma família com requerente sem cônjuge recebe uma pontuação extra de 100 pontos, minimizando parcialmente essa crítica. Ademais, parece razoável a pontuação dupla para as famílias com requerente e cônjuge nos itens referentes à inserção no mercado de trabalho e grau de instrução. Se for o caso de pontuar os dois itens seria melhor associar pontos apenas ao requerente.

[14] Os 13 itens são: prioridade de atendimento pela existência de dependentes especiais; número de dependentes até 14 anos; situação conjugal; grau de instrução do requerente; grau de instrução do cônjuge; inserção no mercado de trabalho do requerente; inserção no mercado de trabalho do cônjuge; condição de ocupação da moradia; qualidade da moradia; renda familiar *per capita*; quantidade de bens de consumo duráveis; quantidade de bens patrimoniais; quantidade de animais de criação.

[15] Segundo a Portaria 16, de 9/2/95, são as famílias com crianças e adolescentes sob medidas de proteção especial, com crianças desnutridas, com idosos, com pessoas portadoras de deficiências etc.

A pontuação obtida a partir da densidade do domicílio (número de pessoas da família/número de cômodos) é confusa, permitindo que uma família com seis pessoas em um único cômodo receba pontuação inferior (35 pontos) a uma família com 11 membros em cinco cômodos (50 pontos). Seria muito mais simples atribuir uma pontuação diretamente proporcional ao número de pessoas por cômodo (por exemplo: 10 pontos para uma pessoa por cômodo, 20 pontos para duas pessoas por cômodo etc.).

Ainda em relação à moradia, a pontuação diferencia habitação alugada, cedida, própria em lote irregular e própria em lote regularizado. O principal elemento a diferenciar a condição de ocupação da moradia deveria ser o aluguel, que pode representar um importante gasto adicional da família. Ou ainda, se for o caso, a prestação da casa própria. Em princípio, não há razão para a atribuição de mais pontos à moradia cedida que à moradia própria. Cabe lembrar ainda que a qualidade da moradia é diferenciada segundo diversos itens como existência de energia elétrica, água encanada, instalação sanitária, tipo de cobertura, piso, vedação e estado da construção, incorporados ao sistema de pontuação.

A diferenciação na pontuação segundo a renda familiar *per capita* poderia ser aumentada, tanto no número de faixas quanto na relação aos pontos atribuídos a cada uma. A fixação em apenas 50 pontos para as famílias na faixa até 0,25 SM parece muito baixa e talvez explique parcialmente o fato de várias famílias nessa faixa de rendimento *per capita* não terem sido selecionadas. Como o Programa permite que famílias até 0,7 SM *per capita* possam ser selecionadas, não seria o caso de pontuar mais as famílias com rendimentos muito baixos para facilitar sua inclusão?

A pontuação segundo os bens de consumo duráveis, patrimoniais e animais possuídos também está sujeita a críticas. A posse de um telefone, por exemplo, é um luxo entre famílias de baixa renda. Nesse caso é atribuída uma pontuação negativa de 40 pontos, equivalente à posse de 24 galinhas e pouco superior à posse de uma carroça. Não é de estranhar, portanto, que inúmeras famílias com telefone tenham sido selecionadas. Talvez uma forma mais razoável de pontuar tal tipo de bens seja pelo valor monetário estipulado para cada um, punindo as famílias com maior número de bens mais valorizados. Para os bens patrimoniais seriam necessárias mais informações como, por exemplo, levar em consideração o ano de fabricação do carro. Uma família que possua um carro dos anos 90, por exemplo, deveria ser excluída do Programa independentemente de outras informações.

Em resumo, o sistema de pontuação que define, em última análise, a inclusão ou exclusão de uma família no Programa Bolsa Familiar para a Educação deveria passar por uma avaliação e reformulação qualitativa e quantitativa para melhor focalizar as famílias participantes. A seguir, listamos algumas sugestões de mudanças; e, indicamos entre parênteses as tabelas do sistema de pontuação do Programa:

a) eliminar a dupla contagem de requerentes e cônjuges no item referente ao grau de instrução (Tabelas IV e V);

b) eliminar pontuação para requerentes e cônjuges no item referente à inserção no mercado de trabalho (Tabelas VI e VII);

c) diferenciar apenas a moradia alugada na condição de ocupação (Tabela VIII);

d) reformular a pontuação de densidade da moradia, tornando-a diretamente proporcional ao número de moradores por cômodo (Tabela IX);

e) distinguir mais as faixas de renda familiar *per capita* por um maior número de faixas com pontuação inversamente proporcional ao valor da renda *per capita* (Tabela X);

f) atribuir à posse de bens de consumo duráveis pontuação negativa diretamente proporcional ao valor do respectivo bem, definindo alguns bens cuja posse possa representar a eliminação da família do Programa (Tabela XI);

g) dar aos bens patrimoniais tratamento semelhante ao dado aos bens de consumo duráveis (Tabela XII); e

h) reavaliar a pontuação dos diversos itens considerados no conjunto de tabelas, para fazer a distribuição intergrupos refletir a importância associada a cada item considerado.

4 - FAMÍLIAS SELECIONADAS X NÃO-SELECIONADAS NO PARANOÁ

Esta seção está dividida em duas partes. Inicialmente, são apresentados os dados das famílias selecionadas no Paranoá. Em seguida, são mostradas as características das famílias não-selecionadas, comparando-se os dois conjuntos. O objetivo da discussão é mostrar a efetiva capacidade de distinguir famílias mais carentes e incorporá-las ao programa.

4.1 - As Famílias Selecionadas

A primeira característica a ser destacada é o fato de 96,8% dos requerentes serem do sexo feminino. Trata-se de orientação do próprio Programa que só em casos excepcionais aceita o requerente do sexo masculino.[16] Menos de 20% dos requerentes são solteiros, enquanto cerca de 60% são casados, tendo o restante informado outro estado conjugal. Refletindo o fato de Brasília ser uma cidade

[16] O folheto de divulgação do Programa convocando para recadastramento no Paranoá explicita que a inscrição deve ser feita pela "mãe ou responsável pelas crianças". Mais adiante solicita os documentos "da mãe e do seu companheiro, ou do responsável pela criança".

nova que atrai muitos migrantes, mais de 90% dos requerentes selecionados nasceram fora do Distrito Federal (Tabelas 1 e 2).[17]

Tabela 1
Requerentes por Sexo — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Masculino	83	3,2	17	3,3
Feminino	2.544	96,8	491	96,7
Total	2.627	100,0	508	100,0

Tabela 2
Requerentes por Estado Civil — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Solteiro	531	20,2	70	13,8
Casado	1.573	60,0	333	65,7
Outros	519	19,8	104	20,5
Total	2.623	100,0	507	100,0

Uma das preocupações do Programa é não se tornar um elemento de atração para a população residente fora do Distrito Federal. Daí a exigência de um mínimo de cinco anos de residência local. A tabulação dos dados mostra que a maior parte das famílias selecionadas mora há bastante tempo na região. O Programa respeitou este critério.[18] Apenas 19,4% possuem entre cinco e nove anos de moradia, enquanto 22,8% vivem há 25 anos ou mais no Distrito Federal (Tabela 3).

Tabela 3
Requerentes por Tempo de Chegada ao Distrito Federal — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Menos de 5	3	0,1	-	0,0
5/9 Anos	511	19,4	88	17,3
10/14 Anos	498	18,9	83	16,3
15/19 Anos	575	21,9	125	24,6
20/24 Anos	443	16,9	96	18,9
25 ou +	599	22,8	116	22,8
Total	2.629	100,0	508	100,0

[17] Os totais de informantes nas diversas tabelas apresentadas nesta seção podem variar devido à falta de informantes em alguns itens.
[18] Apenas três famílias selecionadas possuem menos de cinco anos de moradia no Distrito Federal, o que pode representar erro de digitação dos dados.

A faixa etária dos requerentes é conseqüência da exigência de possuir filhos/dependentes na faixa dos sete aos 14 anos para participar do Programa. Cerca de 90% têm entre 25 e 49 anos, com uma idade média de 37 anos. Os cônjuges — usualmente do sexo masculino — são ainda mais velhos. Cerca de 85% possuem entre 30 e 59 anos, com a média fixando-se em 40 anos (Tabela 4).

Tabela 4
Faixa Etária — Paranoá

	Requerentes				Cônjuge			
	Selecionado		Não-Selecionados		Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%
15/19 Anos	3	0,1	1	0,2	1	0,1	1	0,3
20/24 Anos	57	2,2	7	1,3	20	1,3	5	1,6
25/29 Anos	402	15,6	86	16,1	141	9,2	28	8,7
30/39 Anos	1.267	49,1	242	45,3	685	44,8	134	41,6
40/49 Anos	652	25,2	123	23,0	472	30,8	112	34,8
50/59 Anos	161	6,2	65	12,2	158	10,3	32	9,9
60 ou mais	42	1,6	10	1,9	54	3,5	10	3,1
Total	2.584	100,0	534	100,0	1.531	100,0	322	100,0

O grau de instrução dos requerentes é extremamente baixo — 26,4% são analfabetos; 61,9% são apenas alfabetizados; 10,4% possuem o primeiro grau; e não mais de 1,3% possui o segundo grau. Portanto o binômio pobreza/baixa escolaridade é uma realidade em Brasília, sugerindo que o governo do Distrito Federal está na direção correta ao desenvolver um programa que incentiva as famílias pobres a colocar seus filhos na escola (Tabela 5).

Tabela 5
Grau de Instrução — Paranoá

	Requerentes				Cônjuges			
	Selecionados		Não-Selecionados		Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Analfabetos	694	26,4	116	22,8	518	33,7	85	25,7
Alfabetizados	1.626	61,9	308	60,6	902	58,8	208	62,8
1º Grau	273	10,4	74	14,6	101	6,6	33	10,0
2º Grau	34	1,3	10	2,0	14	0,9	5	1,5
Total	2.627	100,0	508	100,0	1.535	100,0	331	100,0

A utilidade do Programa pode ainda ser vista pelo atraso escolar das crianças das famílias participantes que freqüentam escola. Tal atraso cresce com a idade. As crianças com oito anos, que deveriam estar na segunda série do primeiro grau, já estão com um ano de atraso escolar. Aos 10 anos, o atraso já supera dois anos. Com 14 anos a defasagem pula para quase quatro anos. O fato de as crianças entre sete e 14 anos serem obrigadas a freqüentar a escola é um primeiro passo para a redução do atraso escolar, e deve ser complementado com outras medidas de caráter pedagógico (Tabela 6).

Tabela 6
Atraso Escolar das Crianças que Freqüentam Escola — Paranoá

	Selecionados	Não-Selecionados
7 Anos	0,3	0,2
8 Anos	1,0	1,0
9 Anos	1,7	1,6
10 Anos	2,1	2,1
11 Anos	2,5	2,5
12 Anos	2,9	2,8
13 Anos	3,2	3,2
14 Anos	3,6	4,0

Obs.: Atraso escolar medido em anos.

- *Trabalho*

O percentual de requerentes que afirmou estar trabalhando é pouco superior a 50%. Trata-se de uma taxa de ocupação próxima à média obtida para o país entre mulheres adultas, que representam a quase totalidade da população de requerentes selecionados pelo Programa. Entre aqueles que declararam trabalhar, 45,5% são assalariados e 53,9% são autônomos/biscateiros (Tabelas 7 e 8).

Tabela 7
Condição de Trabalho — Paranoá

	Requerentes				Cônjuges			
	Selecionados		Não-Selecionados		Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Trabalha	1.398	53,2	293	57,7	521	86,7	29	96,7
Não Trabalha	1.229	46,8	215	42,3	80	13,3	1	3,3
Total	2.627	100,0	508	100,0	601	100,0	30	100,0

Os cônjuges representam pouco mais de 60% dos requerentes selecionados. Na medida em que quase todos os requerentes são do sexo feminino, a recíproca é verdadeira para os cônjuges. Seu grau de instrução é ainda mais baixo que o dos requerentes — 33,7% são analfabetos; 58,8% são apenas alfabetizados; 6,6% possuem o primeiro grau; e somente 0,9% atingiu o segundo grau.

A participação dos cônjuges no mercado de trabalho — 86,7% estão ocupados — é bem mais elevada que a dos requerentes, porque reflete o fato de eles serem basicamente homens e possuírem taxas de atividade bem superiores às mulheres. O assalariamento entre os cônjuges é ainda menos freqüente que entre os requerentes — apenas 29,8% são assalariados, enquanto 70,2% são autônomos/ biscateiros. Tais indicadores revelam uma inserção bastante precária dos cônjuges no mercado de trabalho.

Tabela 8
Posição na Ocupação — Paranoá

	Requerentes				Cônjuges			
	Selecionados		Não-Selecionados		Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Assalariado	636	45,5	120	41,0	155	29,8	7	24,1
Autônomos/ Biscateiros	754	53,9	172	58,7	366	70,2	22	75,9
Produtor Rural	8	0,6	1	0,3	-	0,0	-	0,0
Total	1.398	100,0	293	100,0	521	100,0	29	100,0

- *Tamanho e Composição da Família*

A caracterização das famílias selecionadas importa novas informações. O tamanho médio atinge 5,1 membros e a mediana cinco membros. Trata-se de famílias grandes para o padrão médio brasileiro, cujo tamanho gira em torno de quatro pessoas. Mas as famílias de requerentes por definição têm filhos até 14 anos, e encontram-se na considerada etapa inicial do ciclo de vida familiar; são, portanto, mais numerosas. Sempre há exceções, como evidencia o registro de algumas famílias (1,7%) com 10 ou mais membros (Tabela 9).

Tabela 9
Número de Membros da Família — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
2 Membros	83	3,3	45	9,2
3 Membros	316	12,4	108	22,0
4 Membros	635	24,9	120	24,5
5 Membros	614	24,1	108	22,0
6 Membros	473	18,5	61	12,4
7 Membros	238	9,3	22	4,5
8 Membros	102	4,0	13	2,7
9 Membros	47	1,8	9	1,8
10 ou mais	45	1,8	4	0,8
Total	2.553	100,0	490	100,0

Uma preocupação de qualquer programa que distribua recursos a partir da informação do rendimento familiar *per capita* é quanto ao número de membros das famílias. Um maior número de membros estaria associado a uma renda *per capita* menor, e pode definir o ingresso da família no programa. Ao serem contabilizados os diversos membros das famílias selecionadas, entretanto, nota-se que requerentes, cônjuges e filhos/enteados representam a quase totalidade dos membros — netos, mães/pais, sogros/sogras e demais membros não passam de 2,2% do total de pessoas das famílias. Mais da metade dos membros é de filhos/enteados com até 14 anos; 13,1% são filhos com 15 anos ou mais; 19,8% são requerentes e 11,9% são cônjuges. Portanto, não há indícios de crescimento

artificial do tamanho das famílias beneficiadas. Em suma, o tipo de família de requerentes corresponde exatamente ao modelo padrão de organização da família brasileira — família nuclear básica — aquela cujos membros têm laços consangüíneos diretos de parentesco, e muito pouco freqüentes as famílias extensas (Tabela 10).

Tabela 10
Composição da Família — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Requerentes	2.629	19,8	508	22,4
Cônjuges	1.589	11,9	339	14,9
Dependentes (0/14)	7.267	54,6	1.136	50,0
Filho/Enteado	7.054	53,0	1.104	48,6
Neto	181	1,4	25	1,1
Outro	32	0,2	7	0,3
Dependentes (15 ou +)	1.823	13,7	289	12,7
Filho/Enteado	1.750	13,1	278	12,2
Neto	7	0,1	-	0,0
Mãe/Pai	34	0,3	8	0,4
Sogro/Sogra	6	0,0	1	0,0
Outro	26	0,2	2	0,1
Total de Pessoas	13.308	100,0	2.272	100,0

- *Rendimentos e Gastos*

De acordo com a expectativa, as famílias selecionadas possuem rendimentos muito baixos — 24% até um SM, 73,9% até dois SM e 93,5% até três SM.[19] O rendimento mediano atingiu R$ 159,00 e a média R$ 175,40. Considerando-se a renda familiar *per capita*, 29% estavam na faixa até 0,25 SM; 85,2% até 0,5 SM e 99,1% até 0,7 SM; incluindo-as, portanto, abaixo das linhas de pobreza tradicionais. A renda média familiar *per capita* não passa de R$ 36,30 e a mediana R$ 35,00. Cabe mencionar que originalmente o Programa Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal limitava as famílias atendidas a 0,5 SM de renda familiar *per capita*. Na prática, entretanto, tal limite foi elevado posteriormente para 0,7 SM. Essa mudança permitiu ampliar a faixa de famílias beneficiadas, que no caso do Paranoá atingiu quase 15% das famílias selecionadas[20] (Tabela 11).

[19] Está sendo considerado o salário mínimo (SM) de R$100, válido até abril de 1996, época do levantamento dos dados aqui discutidos.
[20] As famílias com rendimento *per capita* acima de 0,7 SM são residuais.

Tabela 11
Renda Familiar dos Selecionados — Paranoá

Renda Total

Valor(R$)	Nº de casos	%
Até 100	630	24,0
101/200	1.311	49,9
201/300	514	19,6
301/400	134	5,1
401/500	27	1,0
501/600	8	0,3
601/700	2	0,1
701/800	1	0,0
Total	2.627	100,0

Origem da Renda	Valor(R$)	%
Trabalho		
Requerentes	170.332	36,9
Cônjuges	198.323	42,9
Outros Membros	25.911	5,6
Não-Trabalho		
Pensão	19.566	4,2
Aposentadoria	7.851	1,7
Aluguel	15.498	3,4
TíqueteAlimentação	3.293	0,7
Outros	21.194	4,6
Total	461.968	100,0

Renda *per capita*

Valor (R$)	Nº de casos	%
Até 25,00	740	29,0
25,01/50,00	1.436	56,2
50,01/70,00	341	13,4
70,01/100,00	33	1,3
100,01/125,00	3	0,1
Total	2.553	100,0

Tendo em vista os dados de rendimento, fica clara a importância da bolsa-escola no orçamento familiar. Apesar de seu valor relativamente modesto, R$ 100,00 representam 62,9% da renda familiar mediana e 57% da renda familiar média da população beneficiada pelo Programa.

As fontes de rendimentos declaradas mostram que o grosso da renda familiar tem como origem a renda do trabalho dos requerentes (36,9%) e dos cônjuges (42,9%). O restante é constituído por rendimentos de outros membros da família (5,6%), de pensão alimentícia (4,2%), de aluguéis (3,4%) e outros itens de menor expressão. Como a maior parte dos outros membros da família é de filhos/enteados, verifica-se que sua contribuição, incluindo a daqueles em idade escolar, é muito pequena para o rendimento familiar total. Portanto, uma eventual perda de renda pela obrigatoriedade de permanência na escola é mais que compensada pelo valor da bolsa-escola recebida.

A estrutura de gastos é compatível com a renda declarada. As médias, medianas e quartis dos gastos são inferiores aos correspondentes valores das rendas. Exemplificando, enquanto o rendimento médio familiar é de R$ 175,40, o gasto médio familiar atinge R$ 156,00. É claro que ambas as variáveis podem estar subdeclaradas, mas de qualquer forma os valores são coerentes entre si.

Analogamente, a renda média *per capita* é de R$ 36,30 e o gasto médio *per capita* não passa de R$ 32,70. A itemização dos gastos mostra que, conforme esperado, a alimentação consome a maior parte dos gastos (63,2%). Entre os itens restantes, surpreende o alto peso da água (10,4%) e o baixo peso dos transportes (3%), o que pode ser uma peculiaridade da região do Paranoá (Tabela 12).

Tabela 12
Gastos dos Selecionados — Paranoá

Gastos Totais

Valor(R$)	Nº de casos	%
Até 100	541	20,6
101/200	1.594	60,7
201/300	413	15,7
301/400	66	2,5
401/500	13	0,5
Total	2.627	100,0

Repartição de Gastos	Valor(R$)	%
Aluguel	10.408	2,5
Prestação Moradia	449	0,1
Alimentação	263.998	63,2
Água	43.510	10,4
Luz	31.860	7,6
Gás	16.656	4,0
Transporte	12.371	3,0
Outros	38.566	9,2
Total	417.818	100,0

Gastos *per capita*

Valor (R$)	Nº de casos	%
Até 25,00	841	32,9
25,01/50,00	1.466	57,5
50,01/70,00	226	8,9
70,01/100,00	19	0,7
100,01/125,00	1	0,0
Total	2.553	100,0

- *Domicílios, Bens Duráveis e Patrimoniais*

As condições de vida das famílias selecionadas podem ser complementadas com informações sobre seus domicílios. Três de cada quatro famílias moram em imóvel próprio mais da metade possui vedação de alvenaria, mas se considera pronta a construção. Mais de 2/3 possuem piso de tijolo/cimento. A quase totalidade tem cobertura de zinco/eternit e está ligada à rede elétrica. Apenas três de cada quatro domicílios têm água encanada, enquanto pouco mais de 2/3 possuem instalação sanitária. Tais dados sugerem que as condições habitacionais, embora precárias, não parecem o principal problema da população do Paranoá (Tabelas 13a a 13i).

Tabela 13a
Lote da Moradia — Paranoá

Condição de Ocupação	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Cedido por Parente	251	12,2	49	11,5
Próprio (Lote Regularizado)	1.749	85,0	366	85,9
Próprio (Lote Irregular)	58	2,8	11	2,6
Total	2.058	100,0	426	100,0

Tabela 13b
Condição de Moradia — Paranoá

Condição de Ocupação	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Alugada	138	5,3	25	4,9
Cedida	531	20,2	80	15,8
Própria	1.957	74,5	402	79,3
Total	2.626	100,0	507	100,0

Tabela 13c
Situação da Construção — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Iniciada	125	4,8	17	3,5
Paralisada	389	14,8	60	12,2
Em Acabamento	733	28,0	175	35,7
Pronta	1.372	52,4	255	52,0
Total	2.619	100,0	507	100,0

Tabela 13d
Tipo de Vedação — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Madeirite	1.004	38,2	156	30,8
Madeira	156	5,9	17	3,4
Adobe	64	2,5	5	1,0
Alvenaria	1.402	53,4	329	64,8
Total	2.626	100,0	507	100,0

Tabela 13e
Tipo de Piso — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Terra Batida	234	8,9	22	4,3
Contrapiso	440	16,8	98	19,3
Tijolo/Cimento	1.805	68,7	302	59,6
Cerâmica/Madeira/Pedra	147	5,6	85	16,8
Total	2.626	100,0	507	100,0

Tabela 13f
Tipo de Cobertura — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Plástico/Lona	6	0,2	3	0,6
Zinco/Eternit	2.450	93,4	427	84,4
Laje	76	2,9	44	8,7
Telha Cerâmica	93	3,5	32	6,3
Palha	1	0,0	-	0,0
Total	2.626	100,0	506	100,0

Tabela 13g
Energia Elétrica — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Sim	2.531	96,3	495	97,4
Não	98	3,7	13	2,6
Total	2.629	100,0	508	100,0

Tabela 13h
Água Encanada — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Sim	2.001	76,1	427	84,1
Não	628	23,9	81	15,9
Total	2.629	100,0	508	100,0

Tabela 13i
Instalação Sanitária — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Sim	1.756	66,8	390	76,8
Não	873	33,2	118	23,2
Total	2.629	100,0	508	100,0

Com relação à posse de bens duráveis, o principal item é o fogão a gás, atingindo quase todos os domicílios. Dois terços das famílias possuem geladeira e metade televisão em cores e liqüidificador. Entre um terço e metade das famílias selecionadas possui aparelho de som, bicicleta, televisão em preto e branco, rádio e máquina de lavar roupa. Entre os itens menos possuídos há uma surpresa — 8,8% das famílias afirmaram possuir telefone (Tabela 14).

Tabela 14
Bens de Consumo Duráveis — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Telefone	231	8,8	156	30,7
TV em Cores	1.304	49,6	344	67,7
TV em Preto e Branco	966	36,7	127	25,0
Aparelho de Som	1.177	44,8	296	58,3
Bicicleta	1.116	42,4	269	53,0
Máquina de Costura	455	17,3	129	25,4
Geladeira	1.737	66,1	406	79,9
Liqüidificador	1.316	50,1	319	62,8
Rádio	924	35,1	176	34,6
Fogão a Gás	2.542	96,7	498	98,0
Máquina de Lavar Roupa	899	34,2	231	45,5
Videocassete	20	0,8	19	3,7
Total de Famílias	2.629	100,0	508	100,0

Uma segunda surpresa surge ao se analisar a posse de veículos — há 81 famílias selecionadas nessa situação, isto é, cerca de 3% delas. Na maior parte dos casos são veículos de passeio e não-utilitários. É verdade que muitos têm mais de 15 anos. De qualquer forma, foram encontrados veículos até mesmo dos anos 90, inclusive um fabricado em 1994 (Tabelas 15a e 15b).

Tabela 15a
Posse de Veículo — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Não possui	2.548	97,0	457	90,1
Utilitário	17	0,6	15	3,0
Passeio	61	2,3	35	6,9
Total	2.626	100,0	507	100,0

Tabela 15b
Ano de Fabricação do Veículo — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
1994	1	1,2	0	0,0
1990	2	2,5	1	1,9
1987	1	1,2	1	1,9
1986	2	2,5	1	1,9
1985	1	1,2	0	0,0
1983	3	3,7	2	3,8
1982	2	2,5	6	11,5
1981	3	3,7	0	0,0
1980	8	9,9	5	9,6
1979	2	2,5	5	9,6
1978	2	2,5	6	11,5
1977	4	4,9	3	5,8
1976	6	7,4	4	7,7
1975	3	3,7	2	3,8
1974	1	1,2	3	5,8
1973	2	2,5	3	5,8
1972	1	1,2	0	0,0
1971	3	3,7	1	1,9
1970	5	6,2	3	5,8
1969	1	1,2	0	0,0
1960 ou Anterior	28	34,6	6	11,5
Total	81	100,0	52	100,0

Cabe ainda mencionar a posse de outros bens patrimoniais como outra casa, outro lote e estabelecimentos comerciais. Há 43 famílias selecionadas ou 1,6% do total nesta situação (Tabela 16).

Tabela 16
Bens Patrimoniais — Paranoá

	Selecionados		Não-Selecionados	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Outra Casa	3	0,1	8	1,6
Estabelecimento	17	0,6	12	2,4
Outro Lote	23	0,9	17	3,3
Carroça	27	1,0	7	1,4
Famílias com Bens	70	-	44	-
Total de Famílias	2.629	100,0	508	100,0

Conclui-se, portanto, que a posse de bens duráveis na população selecionada no Paranoá está razoavelmente difundida, principalmente para os de menor valor. A difusão de itens mais caros, embora bem menos intensa, já teve início. Tais

resultados, embora possam surpreender à primeira vista, são explicados facilmente: *a)* podem ter sido doados por pessoas de maior rendimento; *b)* parte deles foi adquirida de segunda mão, a partir de bens depreciados pelo uso anterior; e *c)* a estabilidade de economia tornou possível adquirir bens através do crediário, mediante prestações relativamente baixas, cujo preço final pode duplicar ou triplicar, graças às taxas de juros escorchantes vigentes no país. Uma carteira assinada ou uma patroa generosa facilitam o acesso ao crediário.

4.2 - As Famílias Não-Selecionadas

Analisaremos nesta seção alguns aspectos relacionados às condições de vida dos requerentes não-selecionados. Houve 508 famílias cujas inscrições foram rejeitadas em 1996. A análise dos dados dessas famílias mostra que efetivamente possuem condições mais favoráveis que as demais — o nível de escolaridade é mais elevado; a participação no mercado de trabalho é mais intensa tanto para os requerentes como para os cônjuges; o tamanho das famílias é menor; e a incidência de dependentes até 14 anos é mais baixa entre as famílias não-selecionadas.

As condições mais favoráveis podem ainda ser comprovadas pelas características das moradias — maior percentual de casa própria; de vedação em alvenaria; de piso em cerâmica/madeira/pedra; de cobertura em laje/telha; de água encanada; e de instalação sanitária —, que constituem características de domicílios em condições adequadas.

A análise da posse de bens duráveis confirma a situação mais favorável das famílias não-selecionadas. Entre os 13 bens levantados, o percentual de posse só é inferior ao das famílias selecionadas para televisão em preto e branco e rádio. No primeiro caso o bem é substituído pela televisão em cores e no segundo pelo aparelho de som, ambos também pesquisados. Mais de 30% das famílias não-selecionadas possuem telefone e 10% possuem veículo automotor. A posse de televisão em cores atinge quase 70% e de geladeira 80%.

O nível de rendimento das famílias não-selecionadas é bem mais alto que das restantes. A renda média familiar atinge R$ 240,50 e a mediana R$ 220,00. O primeiro quartil fica em R$ 150,00 e o terceiro quartil chega a R$ 300,00. Em termos de renda familiar *per capita* os resultados também são mais favoráveis. O valor médio atinge quase R$ 60,00, e supera em 65% o valor encontrado para as famílias selecionadas. De qualquer forma, metade das famílias não-selecionadas informaram rendimentos *per capita* até meio salário mínimo, sugerindo que sua não-seleção deve refletir outras informações levantadas pelos responsáveis pelo Programa. Quase 30% das famílias não-selecionadas declararam rendimentos *per capita* acima de 0,7 SM, valor este que corresponde na prática ao limite máximo aceito para inclusão no Programa (Tabela 17).

Tabela 17
Renda Familiar dos Não-Selecionados — Paranoá

Renda Total

Valor(R$)	Nº de casos	%
Até 100	47	9,3
101/200	198	39,0
201/300	147	28,9
301/400	80	15,7
401/500	22	4,3
501/600	8	1,6
601/700	4	0,8
701/800	1	0,2
801/900	-	-
901/1000	1	0,2
Total	508	100,0

Origens da Renda	Valor(R$)	%
Trabalho		
Requerentes	45.907	37,6
Cônjuges	54.052	44,2
Outros Membros	4.103	3,4
Não-Trabalho		
Pensão	3.971	3,2
Aposentadoria	2.694	2,2
Aluguel	4.609	3,8
Tíquete Alimentação	1.685	1,4
Outros	5.175	4,2
Total	122.196	100,0

Renda *per capita*

Valor (R$)	Nº de casos	%
Até 25,00	54	11,0
25,01/50,00	191	39,0
50,01/70,00	66	13,5
70,01/100,00	143	29,2
100,01/125,00	20	4,1
125,01/150,00	11	2,2
150,01/175,00	3	0,6
175,01/200,00	-	0,0
200,01/225,00	2	0,4
Total	490	100,0

Conforme se esperava, os gastos das famílias não-selecionados superam os das selecionadas. O gasto médio familiar chega a R$ 192,00, o que significa um valor 23% superior. O gasto médio familiar *per capita* atinge R$ 48,00, ou seja, 47% a mais. O peso da alimentação para as famílias não-selecionadas (58,7%) é inferior ao encontrado para as famílias selecionadas (63,2%) mostrando a coerência dos resultados. Além disso, os gastos são compatíveis com a renda declarada (Tabela 18).

Conclui-se, portanto, que o Programa tem conseguido diferenciar as famílias mais favorecidas entre aquelas que solicitam a bolsa-escola para seus filhos. Critérios outros que a renda *per capita* mostram a tendência de as famílias não-selecionadas possuírem melhores condições de vida que as selecionadas. Isso significa que apesar das críticas feitas ao sistema de pontuação, suas linhas gerais estão corretas. Por que famílias com rendimentos *per capita* até mesmo inferiores a 0,25 SM (11% do total) foram excluídas, enquanto famílias com rendimento acima de 0,7 SM (apenas 0,8%, é verdade) foram selecionadas? A resposta para tal

questionamento pode ser encontrada nas tabelas de pontuação discutidas anteriormente, que incorporam uma série de outros itens além da renda familiar *per capita*.

Tabela 18
Gastos dos Não-Selecionados — Paranoá

Gastos Totais

Valor(R$)	Nº de casos	%
Até 100	56	11,0
101/200	276	54,3
201/300	128	25,2
301/400	31	6,1
401/500	11	2,2
501/600	4	0,8
601/700	1	0,2
701/800	1	0,2
Total	508	100,0

Repartição de Gastos	Valor (R$)	%
Aluguel	2.217	2,3
Prestação Moradia	96	0,1
Alimentação	57.219	58,7
Água	9.243	9,5
Luz	7.632	7,8
Gás	3.261	3,3
Transporte	4.138	4,2
Outros	13.711	14,1
Total	97.517	100,0

Gastos *per capita*

Valor (R$)	Nº de casos	%
Até 25,00	76	15,5
25,01/50,00	241	49,2
50,01/70,00	83	16,9
70,01/100,00	71	14,5
100,01/125,00	14	2,9
125,01/150,00	3	0,6
150,01/175,00	2	0,4
Total	490	100,0

5 - AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA

A implantação do Programa Bolsa Familiar para a Educação, iniciada em 1995, evoluiu rapidamente. Se a previsão de cerca de 27 mil famílias beneficiadas tivesse sido atingida no final de 1996 constituiria um resultado significativo, na medida em que, a partir das informações da PNAD-95, era possível estimar em 35 mil o número total de famílias que, no Distrito Federal como um todo, atendiam aos critérios de seleção do Programa naquele ano. Assim, após apenas um ano e meio de funcionamento, o Programa já teria sido capaz de atender a cerca de 77% da sua clientela potencial.

A respeito da cobertura do Programa, existem duas questões fundamentais. A primeira diz respeito à forma de incorporação de famílias ao programa segundo o critério de localização. Até agora o aumento de cobertura de Programa se deu por

incorporação progressiva de regiões administrativas onde, reconhecidamente, existe concentração elevada de pobreza. Atualmente atua-se em oito regiões. Como parece provável que o limite de recursos permitirá assistir a totalidade de famílias que atendem aos critérios de seleção atuais, qual será o procedimento a ser adotado em face da folga de recursos? Manter como população-alvo aquelas com crianças de sete a 14 anos e tornar menos rígidos os demais critérios de seleção? Ou incorporar gradativamente famílias com crianças com idades de zero a seis anos? Essas duas opções têm implicações diversas em termos operacionais e de justiça social que não discutiremos aqui.

A segunda questão se relaciona à primeira, porque o sucesso do Programa é determinado, num primeiro momento, por uma bem-sucedida focalização. Ao considerar como referência a população-alvo estimada da PNAD, é essencial avaliar em que medida o conjunto de famílias que efetivamente vem sendo beneficiada corresponde, de fato, à população-alvo que o Programa, na sua concepção, pretendia atingir.

O objetivo desta seção é fornecer subsídios sobre essa segunda questão. Tendo como referência a PNAD-95 e utilizando os critérios do Programa, são feitas comparações entre as características da população atendida no Paranoá e a população delimitada segundo os mesmos critérios de rendimento, presença de crianças entre sete e 14 anos, e tempo de residência no Distrito Federal como um todo. Os resultados obtidos em relação a rendimento indicam que, relativamente à operacionalização do Programa no Paranoá, houve total sucesso na focalização, já que a população atendida e a delimitada a partir da amostra da PNAD apresentam características muito semelhantes. Embora haja diferenças quanto as características de ocupação e de nível educacional analisadas, não há evidência de distorções que possam sugerir que as famílias tenham agido, e tenham sido bem-sucedidas, para se beneficiar indevidamente do Programa. Os indicadores relacionados a esses temas revelam que a população selecionada teria condições socioeconômicas mais adversas que a população delimitada segundo os mesmos critérios na PNAD, o que seria um resultado desejado do processo de seleção.

Considerando os resultados obtidos a partir de microdados da PNAD, para uma população de 1,7 milhão de habitantes de Brasília, teria havido, em 1995, 342,5 mil pessoas (81,8 mil famílias) com renda familiar *per capita* inferior a 70% do valor do salário mínimo, que é efetivamente o critério de renda adotado pelo Programa. Os critérios de tempo de residência e de presença de crianças com idades de sete a 14 anos, restringe a população a 148,8 mil pessoas ou 8,6% da população residente (Tabela 19). É essa população, daqui em diante chamada de *população-parâmetro*, delimitada segundo os mesmos critérios de seleção adotados pelo Programa Bolsa Familiar para Educação, que servirá como referência para a avaliação da focalização no Paranoá.

Tabela 19
Critérios Cumulativos de Seleção do Programa Aplicados à População do Distrito Federal — 1995

	1.000 pessoas	%	1.000 famílias	%
População Relevante	1.716,1	100,0	477,8	100,0
Renda *Per Capita* Inferior a 0,7 SM	342,5	17,1	81,9	17,1
Residente Há mais de 5 Anos	221,0	12,9	52,8	11,1
Com Criança Entre 7 e 14 Anos	148,8	8,6	35,6	7,4

Fonte: IBGE/PNAD, 1995 (Tabulações Especiais).

a) Renda

Os valores de renda familiar média divergem em apenas 3% para as duas populações, e é mais elevada no caso da população-parâmetro (Tabela 20). A divergência em relação à renda familiar *per capita* se amplia significativamente para 18%, porquanto se combinam as diferenças na renda familiar e do tamanho de famílias selecionadas. Nesse sentido, supondo-se que os valores relativos a Paranoá refletem de forma fiel a realidade das famílias, teria sido feita uma seleção para atender um conjunto de famílias mais pobres que as identificadas exclusivamente pelos três critérios básicos. Em outras palavras, a renda média da população selecionada seria mais baixa que a da população-parâmetro. Tomando como linha de pobreza 0,66 SM, o hiato da renda, que fornece uma medida da intensidade de pobreza, seria também maior — 0,45 — no caso da população selecionada, o que é um resultado desejável.

Tabela 20
Renda, Tamanho das Famílias e Intensidade da Pobreza — Comparação entre População Requerente, População Selecionada e População-Parâmetro

	Selecionados	Parâmetro
Renda Familiar Média (R$)	175,4	180,4
Renda *Per Capita* Média (R$)	36,3	43,2
Tamanho Médio das Famílias	4,8	4,2
Razão de Hiato	0,45	0,35

Fonte: IBGE/PNAD, 1995. Bolsa-Escola (cadastro Paranoá).

b) Composição das famílias

Sessenta por cento das famílias selecionadas têm chefe e cônjuge presentes; e 40% são monoparentais. A comparação com a população-parâmetro, na qual um percentual mais baixo se refere a famílias monoparentais, revela um claro desvio. Nesse caso, porém, o desvio não resulta do processo de seleção dentre as famílias requerentes, pois já se mostrava mais elevado entre elas (38%). Ocorrendo

agravamento desse indicador, cabe estar alerta para a possibilidade de o Programa estar incentivando a ausência do chefe de família, mais provavelmente indivíduo do sexo masculino com renda, com o objetivo de qualificar o grupo familiar para atendimento (Tabela 21).

Quanto à presença de crianças na família, é superior a 50% no Paranoá. A comparação com a população-parâmetro da PNAD evidencia que no Paranoá existe uma participação significativamente mais elevada de crianças na família. No entanto, cabe destacar que, como dentre o número de crianças a quase totalidade é de filhos e enteados, cuja comprovação de parentesco é trivial, não há indicação de incorporação artificial de menores, parentes ou não, ao núcleo familiar visando à sua qualificação como beneficiários do Programa.

Tabela 21
Composição das Famílias

(Em %)

	Selecionadas	Parâmetro
Famílias Monoparentais	40	33
Segundo Posição e Idade		
- Requerente/Cônjuge ou Chefe/Cônjuge	31,7	37,7
- Crianças de 0 a 14 Anos	54,6	45,1
- Filhos	97	96
- Outros	3	4
- Outros Maiores de 15 Anos	13,7	17,2
- Filhos	95	75
- Outros	5	25

Fonte: IBGE/PNAD, 1995. Bolsa-Escola (cadastro Paranoá).

c) Inserção no mercado de trabalho

Os dados relativos à taxa de ocupação se revelaram altos para os requerentes e cônjuges (Tabela 22). Considerando que 97% dos requerentes são do sexo feminino e que 60% se declararam casados,[21] estabeleceram-se comparações com categorias diversas, mas com pontos de contato conceituais, derivadas da população-parâmetro da PNAD, a saber: mulheres de 10 anos e mais; cônjuges; e cônjuges do sexo feminino. Em todos os casos houve discrepâncias evidentes. No caso dos denominados "cônjuges" do Programa, foram comparados à categoria de chefe na população-parâmetro da PNAD, e de novo, obtiveram-se taxas de ocupação significativamente mais altas para as famílias do Paranoá. A ocorrência dessas discrepâncias é mais bem entendida quando se considera que cerca de 40% dos requerentes do programa são chefes de família, o que torna as comparações

[21] Provavelmente a informação se refere a estado civil, de modo que considerando as uniões consensuais o percentual deve ser bem mais elevado.

requerentes (programa) com cônjuge (PNAD) ou cônjuge (programa) com chefe (PNAD) problemáticas. Visando a reduzir os efeitos das incompatibilidades conceituais entre as categorias adotadas pelo programa e pela PNAD, consideraram-se os requerentes e os cônjuges agregadamente (programa bolsa-escola) *versus* cônjuges *mais* chefes (PNAD). Embora assim fiquem reduzidas as discrepâncias entre as taxas de ocupação nos dois casos, a relativa ao Programa é ainda 11 pontos percentuais mais elevada que a obtida a partir da PNAD.

É possível que a taxa de ocupação elevada resulte da percepção pelas famílias requerentes de que estar inserido no mercado de trabalho, isto é, posicionando-se para obter renda para prover as necessidades da família, é uma característica desejável, que poderia condicionar sua seleção como beneficiário do programa.

Tabela 22
Taxa de Ocupação, segundo Posição na Família

(Em %)

Conceito do Programa	*Status* das Famílias		Conceito da PNAD
	Selecionadas	Parâmetro	
Requerente	53,2	23,3	Cônjuge
		26,6	Mulheres 10 Anos e mais
		22,5	Cônjuges Femininos
Cônjuge	86,7	62,2	Chefe
Requerente + Cônjuge	59,4	48,4	Cônjuge + Chefe
Outros Maiores 15 Anos	19,3	31,4	Outros Maiores 15 Anos

Fonte: IBGE/PNAD, 1995. Bolsa-Escola (cadastro Paranoá).

O oposto sucede quando se consideram outros membros da família maiores de 15 anos que não pertencem às duas categorias já analisadas: a taxa de ocupação é significativamente mais baixa no âmbito do Programa que a que se verifica na PNAD. Embora a incorporação de membros não-ocupados à família possa ser um expediente para reduzir a renda familiar *per capita*, seu alcance é limitado quando se considera a população selecionada como um todo (Tabela 21): com participação de apenas 14% no conjunto das pessoas nas famílias, uma eventual omissão da ocupação para essas pessoas, cuja maioria são filhos, netos e enteados; com vínculos, portanto, de parentesco inquestionáveis, tende a ter efeito marginal sobre o valor declarado da renda familiar.

d) Educação

Optou-se por estabelecer comparações considerando a freqüência de requerentes e cônjuges analfabetos, que é claramente a situação mais adversa, seja em relação às possibilidades de inserção no mercado de trabalho e obtenção de renda, seja no que concerne às implicações sobre os cuidados com a família, particularmente crianças, a que o Programa visa prioritariamente proteger.

As taxas de analfabetismo entre requerentes e cônjuges apresentam-se muito mais elevadas que as verificadas na população-parâmetro (Tabela 23), o que era esperado porque o critério de seleção do Programa atribui mais pontos a requerentes e cônjuges analfabetos. Mesmo agregando as duas categorias, a discrepância se mantém, porque, no caso da PNAD, as taxas de chefes e cônjuges são bem próximas. Esta taxa de analfabetismo elevada teria efeitos adversos sobre a capacidade de os indivíduos obterem renda do trabalho e poderia em parte explicar por que, apesar da taxa de ocupação mais elevada que as da população-parâmetro, os resultados do ponto de vista da renda das famílias são equivalentes para as duas populações.

Tabela 23
Taxa de Analfabetismo de Requerentes e Cônjuges

(Em %)

Conceito do Programa	Selecionadas	Parâmetro	Conceito da PNAD
Requerentes	26,4	16,1	Cônjuge
Cônjuges	33,7	17,7	Chefe
Requerentes e Cônjuges	29,1	17,1	Cônjuge + Chefe

Fonte: IBGE/PNAD, 1995. Bolsa-Escola (cadastro Paranoá).

e) Domicílio

A investigação de características de domicílios no Distrito Federal com dados da PNAD evidencia que, relativamente às condições de vida das populações de baixa renda, a unidade da Federação se apresenta numa situação atipicamente favorável no contexto brasileiro. Os indicadores relativos à população-alvo, seja no Distrito Federal como um todo, seja no Paranoá, revelam que a maioria tem acesso adequado a bens de consumo duráveis e dispõe de infra-estrutura domiciliar relativamente boa no que depende da renda e de escolhas de consumo no âmbito privado (Tabela 24). O fato de os indicadores para o Paranoá serem, em geral, mais adversos que os de Brasília se justifica na medida em que as áreas selecionadas para atendimento prioritário pelo Programa devem ter sido, na verdade, as mais carentes. Ademais, o próprio processo de seleção, resultado do sistema de pontuação que considera explicitamente as características do domicílio, determinou que as famílias beneficiadas apresentassem indicadores ligeiramente mais adversos que a população requerente.

A respeito dos indicadores de domicílio acima comparados, cabe considerar que têm caráter distinto e implicações diversas para o critério de seleção. Assim, acesso à energia elétrica tem impacto fundamental sobre as condições de vida das famílias, mas depende essencialmente da ação do poder público. As informações relativas ao Paranoá e ao Distrito Federal revelam praticamente a universalização do acesso mesmo para a população de renda mais baixa. Na verdade, os poucos domicílios que não dispõem de energia elétrica se situam na área rural. Dessa forma, tal indicador não permite discriminar entre famílias mais ou menos

carentes. O mesmo não ocorre com o abastecimento de água, já que apenas 84% das famílias requerentes têm seus domicílios ligados à rede geral. Um aspecto crucial da melhoria das condições de vida dessas famílias independe, portanto, do benefício monetário do Programa. A situação se revela mais adversa quando se considera o esgotamento sanitário. Poucos domicílios se acham ligados à rede geral (6%), e a maioria dispõe de fossa séptica (66%). É significativo e preocupante que mais de 1/4 das famílias requerentes vivam em condições inadequadas de esgotamento sanitário — sem ligação à rede geral e sem dispor de fossa séptica —, o que tem impactos diretos sobre a saúde da comunidade. Garantir o acesso adequado à infra-estrutura sanitária portanto deve ser entendido como um dos aspectos do apoio integrado a ser proporcionado às famílias carentes nas cidades selecionadas.

Tabela 24
Indicadores de Qualidade dos Domicílios (percentual de famílias)

Características	Selecionados	Parâmetro
Energia Elétrica	96,3	98,2
Água Adequada	n.d.	83,4
Esgoto Adequado	n.d.	87,6
Domicílio Próprio	74,5	74,0
Cobertura Adequada	99,7	99,4
Água Encanada	76,1	n.d.
Banheiro Próprio	66,8[a]	88,2
Com Fogão	96,7	99,4
Com Geladeira	66,1	76,3
Com TV em Preto e Branco	36,7	67,2
Com TV em Cores	49,6	60,4
Com Telefone	8,8	22,5
Carro	2,9	n.d.

Fonte: IBGE/PNAD, 1995. Bolsa-Escola (cadastro Paranoá).
[a]Instalação sanitária.
n.d. = não-disponível.

Enquanto as condições de acesso aos serviços públicos repercutem nas condições de vida das famílias independentemente da renda, o indicador de condição de uso do domicílio (próprio, alugado etc.) tem implicações diretas sobre a capacidade de consumo da renda declarada. Por isso, a situação mais adversa é a de aluguel, pois implica algum comprometimento da renda com o pagamento da moradia. Embora o Programa tenha associado pontuações às diferentes condições, a mais elevada tem vínculo com a moradia alugada, talvez fosse mais adequado abater um percentual da renda declarada pelas famílias que pagam aluguel. A determinação desse percentual deve, preferencialmente, basear-se em fonte exógena, como a Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, e não em dados cadastrais do Programa. A adoção de um mecanismo desse tipo, que beneficia as famílias que

pagam aluguel, pode contribuir para elevar sua participação na população selecionada, que atualmente representa apenas 4%.

Em relação aos itens de consumo diretamente relacionados à renda das famílias, alguns são de posse universal, não permitindo discriminar entre as famílias, como é o caso de fogão, ao qual, corretamente foi associada a pontuação zero. Itens de valor unitário relativamente alto, dado o nível de renda da família, como videocassete, televisão em cores, telefone e veículo automotor são os que melhor se prestam para discriminar as famílias em condições adversas, constituindo-se em elementos essenciais para a crítica da informação de renda. De maneira geral, observa-se que no Paranoá os indicadores são sensivelmente inferiores aos verificados para a população-parâmetro e o processo de seleção também opera para reduzir os indicadores.

6 - OUTROS ELEMENTOS DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Nesta primeira proposição de metodologia alguns aspectos importantes da avaliação de um programa de renda mínima não puderam ser enfrentados. Procuraremos, nesta seção, apontar os elementos que deveriam ser incorporados em uma futura etapa, quando os respectivos programas estiverem em pleno funcionamento, permitindo uma avaliação mais segura.

Conforme menção ao longo do texto, considera-se fundamental o desenvolvimento de critérios objetivos de desligamento dos beneficiados. A entrada no programa não deve significar a permanência definitiva até que as crianças ultrapassem a faixa etária de 14 anos. Tais requisitos são definidos por cada programa e devem ser reavaliados periodicamente. Sugerimos na conclusão do trabalho que um “abono” na pontuação poderia ser criado para evitar o entra-e-sai das famílias. De qualquer forma, é preciso que o programa defina critérios rigorosos de avaliação para a permanência das famílias e os aplique, digamos, a cada ano. O recadastramento ocorrido no Paranoá em 1996 mostra que efetivamente houve uma reavaliação da população beneficiada com uma taxa de permanência de 85% das famílias. De qualquer forma, não foi possível analisar os critérios utilizados para os desligamentos.

Outro ponto importante é o acompanhamento sistemático das famílias beneficiadas. Embora reconhecendo as dificuldades a serem enfrentadas à medida que os programas cresçam de porte, sugerimos que *todas* as famílias sejam visitadas antes de incluídas no programa, como forma de verificar *in loco* sua real situação. Segundo informações obtidas no Distrito Federal, a prática local é a visita a uma amostra de domicílios apenas na época de seleção das famílias. Constituiria melhor prática a visita mensal a uma amostra de domicílios selecionados, quando seria feito o acompanhamento das famílias. Caso se constatasse que a família não cumpria os requisitos, ela poderia ser eliminada do programa. Na constatação de que a família vivia grandes dificuldades, medidas específicas poderiam ser tomadas para beneficiá-la. O principal objetivo das

visitas seria o acompanhamento periódico das famílias para verificar suas dificuldades e os progressos obtidos.

Tendo em vista o pouco tempo de funcionamento do Programa Bolsa Familiar para a Educação, não se fez uma avaliação de seu impacto sobre a população beneficiada. Tal avaliação, naturalmente, é parte fundamental da metodologia e tem por objetivo verificar os impactos de cada programa sobre as famílias atendidas quanto, especificamente, à componente educacional e, de maneira mais geral, às condições de vida, tanto no curto como no longo prazo.

Melhoria da qualidade do ensino e aplicação de testes padronizados demandam um esforço continuado de melhoramento pedagógico na rede escolar pública e, no que concerne ao programa, uma atenção especial às deficiências específicas das crianças da população-alvo. Tal requer uma mobilização institucional em torno do programa, especialmente na Secretaria de Educação, e que diretores e professores das escolas participantes estejam convencidos de sua importância e dispostos a introduzir as modificações necessárias no funcionamento da escola, para melhor atendimento dos objetivos educacionais específicos. Na verdade, pesquisa realizada com os professores no final de 1995 mostrou um elevado grau de ceticismo e desconhecimento em relação ao programa do Distrito Federal. Assim, sugere-se o levantamento de informações com alunos e professores pelo menos uma vez por ano, extrapolando aspectos apenas quantitativos, como taxas de aprovação, reprovação, recuperação e desistência, que seriam fundamentais para orientar na adoção de medidas corretivas dos problemas detectados nesta área de atuação do programa.

A avaliação sistemática dos demais aspectos da vida familiar poderia ser feita por ocasião do recadastramento anual, utilizando-se um questionário que investigue as mesmas características que o cadastramento inicial, podendo ainda abranger alguns quesitos de interesse específico. As informações deveriam ser comparadas com as das famílias no início do programa para permitir uma avaliação dos impactos imediatos e diretos sobre a renda, afetando provavelmente as condições de conforto dos domicílios e a estrutura de consumo. Uma análise desses aspectos deve fornecer subsídios importantes sobre o valor do benefício, orientando eventualmente sobre a conveniência de ajuste de seu valor para mais ou para menos, de forma a maximizar os benefícios do dispêndio agregado do programa.

Em referência à variável mais diretamente vinculada à renda presente recebida pelas famílias, ou seja, à inserção dos adultos no mercado de trabalho, deve-se ter em mente ao proceder à avaliação que mudanças em função do programa são pouco prováveis, e as de possível ocorrência demandam prazos maiores. A esse respeito, é recomendável eliminar o viés do programa do Distrito Federal em direção ao setor formal, que pode ser constatado pela exigência de inscrição no Sine para desempregados e *autônomos* adultos. As características da população atendida mostra claramente que a maioria que trabalha é autônoma. Qualquer especialista em economia do trabalho sabe que trabalhadores autônomos e assalariados são bastante distintos e que a transformação de um autônomo em

assalariado independe da vontade e, além disso, muitas vezes a remuneração dos autônomos é superior à de assalariados com características semelhantes. Portanto, para grande parte dos beneficiários do programa a condição de trabalhador autônomo é definitiva. Muito melhor do que a atual orientação seria a inscrição dos desempregados e autônomos interessados em cursos de formação profissional, com o aval da Secretaria do Trabalho, permitindo aumentar seu nível de rendimento, possivelmente na própria condição de autônomo. Para tal fim, a avaliação deve privilegiar mudanças nas condições de trabalho que representem melhoria das condições de vida (trabalho menos penoso, local de trabalho mais próximo à residência, maior satisfação e, eventualmente, do nível de remuneração). É claro que a obtenção de resultados desse tipo dependem de atuação específica do programa voltada para a melhoria ocupacional, o que transcende os objetivos mais imediatos de transferência de renda e de educação das crianças.

Finalmente, conforme se mencionou na Seção 2, existem alguns elementos da metodologia de avaliação de programas de renda mínima apenas mencionados superficialmente neste texto, que se referem a seus aspectos institucionais — articulação entre os órgãos governamentais envolvidos; fontes de financiamento; custos etc. Seu aprofundamento exige informações do dia-a-dia do funcionamento da máquina administrativa do Distrito Federal que, além de não fazer parte do conhecimento dos autores deste texto, não constituía objetivo desta pesquisa.

7 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise comparativa das características da população do Paranoá selecionada com a excluída do Programa mostra que os critérios utilizados a partir do sistema de pontuação conseguem separar adequadamente os dois grupos. Analogamente, a comparação da população selecionada com a população-parâmetro, derivada da PNAD para o Distrito Federal como um todo, utilizando os mesmos critérios de seleção adotados pelo Programa, evidencia sua boa focalização, mostrando que os critérios e procedimentos utilizados para a seleção das famílias, embora possam suscitar algumas críticas e sugestões de melhoria, funcionaram a contento no início de implantação do Programa no Paranoá. A respeito dos critérios de seleção cabem alguns comentários e recomendações.

Embora o nível de renda deva continuar a ser utilizado como parâmetro básico para fins de divulgação do Programa, a pontuação deve continuar atribuindo papel secundário a essa informação, dadas as suas potencialidades de fraude e as conhecidas dificuldades de comprovação. É importante notar que a caracterização das famílias selecionadas no Paranoá revela uma adequada compatibilidade das suas características de renda com as da população-parâmetro, o que exclui, em princípio, a ocorrência de fraude em níveis significativos.

Cumpre alertar, no entanto, para o fato de que, quando o Programa tornar-se conhecido e suscitar um interesse crescente das famílias, inclusive das que não se

enquadram nos critérios de renda, pode haver ocorrência crescente de fraude no fornecimento das informações cadastrais. Recomenda-se, por isso que:

a) a seleção das famílias deve seguir critérios relativos ao seu nível de carência observado pelos indicadores objetivos de condição de vida. A visita a 100% das famílias inscritas é, pois, fundamental, e não apenas a 25% como previsto inicialmente;

b) os critérios de pontuação devem vincular-se essencialmente à composição da família e às suas condições de vida observadas considerando, especificamente, a posse de bens de consumo duráveis e patrimoniais, além das condições de infra-estrutura do domicílio no que depende da renda familiar (tamanho, durabilidade dos materiais, instalações hidráulicas e sanitárias). O cerne da pontuação quanto à posse de bens duráveis e patrimoniais deve ser fortemente, pois, centrado nos que permitem diferenciação entre as famílias, atribuindo papel excludente à posse de bens de elevado valor e/ou baixa essencialidade, como telefone e automóvel, claramente incompatível com o *status* socioeconômico das famílias que o Programa pretende beneficiar;

c) características adversas no que se refere ao acesso a serviços públicos básicos, como não-atendimento pela rede geral de água ou entorno do domicílio especialmente precário (localização, condições de arruamento e de acesso a meios de transporte) podem servir como critério de pontuação beneficiando as famílias, além de orientar prioridades de ação do governo no sentido de proporcionar uma assistência integral aos beneficiários do Programa. Na verdade, trata-se de garantir não só o complemento de renda, mas também o apoio nas áreas de saúde, nutrição, assistência social de maneira geral, para garantir uma melhoria real das famílias relacionada à sua integração social; e

d) os critérios de pontuação que se relacionam à situação no mercado de trabalho podem ser dispensados, na medida em que o essencial para a seleção são as condições de vida objetivamente verificadas, decorrentes da inserção no mercado de trabalho por renda recebida. Dados recentes da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE mostram que os diferenciais de rendimento entre assalariados com carteira assinada ou não e trabalhadores por conta própria têm diminuído ou até mesmo se invertido nas principais regiões metropolitanas do país. Além disso, a pontuação que foi definida parece pouco adequada ao estabelecimento de categorias e pontuações diferenciadas. Assim, não parece evidente a razão pela qual assalariado seria uma condição de ocupação menos adversa que a de autônomo, independentemente da renda, do ponto de vista do Programa. Ademais, qual a diferença conceitual entre biscateiro e autônomo para estarem associados a pontuações diversas? Em que medida ser aposentado/pensionista é, em princípio, uma situação adversa, que justifique que o requerente nessa situação obtenha maior pontuação que o requerente que não trabalha? Trata-se de um critério indireto de idade? Qual a sua vantagem?

Em relação à continuidade do Programa, a comparação com os pobres do Distrito Federal a partir dos dados da PNAD mostra que se caminha rápido para sua cobertura total. Inevitavelmente surgem dúvidas sobre os rumos que o Programa pode tomar no futuro. Duas questões se apresentam. A primeira diz respeito aos critérios de delimitação da população-alvo. Se o critério de presença de crianças se justifica como uma política de eliminação da pobreza pelo combate às suas causas, interpõe-se a conveniência de manter excluídas do Programa famílias cujas crianças têm menos de sete anos, independente da condição ou não de subnutridas. Poderia ser mais conveniente expandir a população potencial nessa direção, ao custo, eventualmente, de eliminar do programa as famílias mais bem situadas, de acordo com os critérios atuais.[22] Alternativamente, poderia ser considerada a redução do valor do benefício, de modo a permitir o atendimento de um maior número de famílias segundo critérios ampliados. Quanto a essa alternativa, observa-se atualmente que o valor do benefício é relativamente elevado em comparação à renda das famílias assistidas, representando quase o triplo do valor da renda *per capita* e 57% da renda média das famílias.

A questão da avaliação das famílias assistidas nos remete aos critérios de exclusão do Programa. Em princípio, é razoável utilizar os mesmos critérios de entrada, mas com um "abono" na pontuação para evitar o entra-e-sai de famílias. O grau de flexibilidade a ser adotado nos critérios de permanência é função da folga de recursos alocados ao Programa. Naturalmente, quanto mais confortável a situação financeira do Programa, maior a possibilidade de manter assistidas as famílias que já apresentam condições de vida mais adequadas que as que estão se apresentando pela primeira vez. Neste sentido, o critério de exclusão devido a "ter aumentado significativamente a renda", parece dúbio e pouco operacional.[23] Na verdade, o mais conveniente não é tentar flexibilizar o critério de renda, mas minimizá-lo ao máximo tanto como critério de entrada como de saída do Programa.

Este texto limitou-se à aplicação de apenas alguns itens da metodologia proposta para a avaliação de programas de renda mínima. Sua continuidade deverá enfrentar a análise dos resultados sobre as crianças e famílias beneficiadas. Ademais, a avaliação integral do Programa passa inevitavelmente pela discussão da necessária articulação entre os diversos órgãos envolvidos e por uma série de medidas correlatas tomadas pelo governo do Distrito Federal para maximizar sua eficiência. Tais medidas extrapolam muito os aspectos meramente educacionais como a melhoria das condições de ensino nas escolas públicas, embora esses aspectos sejam fundamentais para o sucesso do Programa. A visão aqui defendida aponta para a necessidade de um programa de renda mínima integral, em que o rendimento distribuído às famílias beneficiárias seja apenas um item de um amplo conjunto de iniciativas, cujo objetivo final deve ser o rompimento do ciclo da pobreza, que condena milhões de famílias brasileiras e seus descendentes à pobreza pelo resto de suas vidas.

[22] Neste caso, condições materno-infantis adversas deveriam ser introduzidas como critérios de pontuação.
[23] Ver Governo do Distrito Federal (1995, p.18).

BIBLIOGRAFIA

FOUCAULT, Jean-Baptiste. *Le financement de la protection sociale*. Paris: Commissariat Général du Plan, 1995.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Bolsa-escola, poupança-escola*. Brasília, 1995.

_____. *Avaliação do programa bolsa familiar para a educação*. Brasília, 1996.

LAVINAS, L., VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, set. 1997 (Texto para Discussão, 534).

ROCHA, S. Crise, estabilização e pobreza. *Conjuntura Econômica*, p. 22-26, jan.1997.

SUPLICY, E. *Programa de garantia de renda mínima*. Brasília, 1996.

URANI, A. *Impactos fiscais e distributivos das propostas de renda mínima em debate no Brasil*. Santiago: Cepal, 1996.

VANLERENBERGHE, P. *RMI — le pari de l´insertion*. Paris: Documentation Française, 1992.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo