
Inovação, Eficiência e Eficácia em Políticas Sociais: Reflexões a Partir do Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa¹

Túlio Marcos Alves Azeredo²

RESUMO: O objetivo do trabalho é, a partir de uma análise do programa de renda mínima vinculado à educação do município de Belo Horizonte, intitulado BEM-BH, avaliar as potencialidades e os limites de políticas deste tipo, levadas a cabo no nível local. Inicialmente, debate-se as origens da desigualdade de renda no Brasil e discute-se, de forma resumida, o que podemos esperar de uma intervenção que, como o bolsa escola, combina elementos estruturais e compensatórios que atuam simultaneamente sobre o ciclo geracional de pobreza. Finalmente, a partir de aspectos relevantes do programa BEM-BH, tais como: focalização, cobertura, custos administrativos, valor da transferência monetária, efeitos econômicos e sociais sobre o público alvo e comparações entre os resultados pretendidos e aqueles obtidos, discute-se o grau com que o programa obtém seus resultados com base nas dimensões da eficácia e da eficiência.

PALAVRAS CHAVE: Transferência de renda - bolsa escola - eficiência - eficácia pobreza - desigualdade - educação.

ABSTRACT: This paper presents a evaluation of the potential and the limits of the minimum income for school attendance programs. The discussion is supported by the analysis of data from the "Bolsa Escola" Program in Belo Horizonte. The issues analyzed include targeting, coverage, amount of transfer, management costs, economic and social impact on the population, among others. Upon this base the paper evaluates the program on both dimensions: efficiency and efficacy.

KEY WORDS: Minimum income - efficiency - efficacy - poverty - inequality education.

¹ Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Pesquisador e professor do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Contatos: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br; brunoldc@yahoo.com.br Endereço postal: Rua Stella Camargos, 379 apto 104. Bairro Camargos. Belo Horizonte - MG. CEP 30520-300.

² Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Pós-graduado em Administração de Marketing e graduado em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas da FUMEC. Gerente de Auditoria Tributária da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Professor das Disciplinas de Gestão de Projetos e Teoria Geral da Administração no Instituto J. Andrade em JuatubalMG. Contatos: tazeredo@pbh.gov.br. Endereço postal: Rua Veríssimo, 149 - apto 401 - Bairro Salgado Filho - Belo HorizontelMG, CEP 30550270.

Os debates recentes sobre a magnitude e persistência dos altos graus de desigualdade da sociedade brasileira apontam uma convergência entre as políticas de combate à pobreza, de redistribuição de renda e de educação. De fato, uma política sustentável e responsável de combate à pobreza deve, ao lado das ações emergenciais e políticas compensatórias, examinar e intervir sobre os mecanismos de produção e reprodução da pobreza.

No caso da sociedade brasileira, não há como discutir seriamente o combate à pobreza sem o enfrentamento da desigualdade. A divulgação anual dos relatórios do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras agências apontam persistentemente o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo³, e uma série de estudos nacionais (ver BARROS et alli, 2000) demonstram que a questão da desigualdade no país é de extrema gravidade e que, apesar das enormes transformações por que o país passou desde 1960, nunca os 10% mais pobres se apropriaram de mais de 1,2% da renda nacional e nunca os 10% mais ricos se apropriaram de menos de 40% da renda.

Os estudos de BARROS (2000), demonstram ainda dois outros aspectos importantes do perfil da desigualdade no Brasil. Em primeiro lugar, é importante notar a rigidez da estrutura da desigualdade, o que alerta para a necessidade de se buscarem os mecanismos de sua reprodução e, em segundo lugar, que além disto, mostra que o problema principal, na distribuição da renda no Brasil é, digamos, "o excesso de riqueza dos mais ricos", a extraordinária concentração da renda e da propriedade no ápice da pirâmide. Em condições de desigualdade tão extremas como a nossa, a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento econômico é muito menor, pois a literatura recente mostra que a possibilidade de que o crescimento econômico diminua a pobreza é mediada pelo grau e perfil da desigualdade. O trabalho citado mostra que, diante disto, a diminuição da desigualdade seria uma alternativa bem mais eficiente do que o crescimento econômico puro para o combate à pobreza.

Tem-se assim uma convergência importante no debate - e nas políticas - relativo ao combate à pobreza e à desigualdade. A partir de então, o foco tende a se dirigir para os mecanismos produtores de desigualdade e pobreza. A literatura aponta diversos ciclos através dos quais a desigualdade se manifesta e se reproduz. A concentração fundiária e a desigualdade no acesso ao crédito são fatores freqüentemente apontados pela literatura.

³ Ou o mais desigual do mundo, dependendo dos indicadores que se utilizem.

Entretanto, tem sido a educação a política pública sobre a qual as atenções e debates têm se voltado. Tanto quando se buscam as fontes da pobreza e da desigualdade quanto quando se discutem as alternativas para enfrentá-las é sobre a democratização das oportunidades educacionais (OU sobre a falta dela) que a discussão e algumas ações se concentram. Por exemplo, a cobertura do sistema escolar, as taxas de evasão e reprovação e o desempenho dos alunos do ensino fundamental estão significativamente associados às condições socioeconômicas dos municípios, afetando as chances futuras das crianças de disputarem melhores posições no mercado de trabalho.

Os exemplos deste tipo de ciclo são inúmeros. Um deles é a inserção precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, associada a uma menor frequência à escola⁴. Isto acontece devido à operação daquilo que tem sido chamado de ciclo de reprodução da pobreza (*pobreza-baixa instrução-pobreza*). As condições socioeconômicas, a frequente precariedade que caracterizam os postos aos quais têm acesso, a pouca experiência - ou nenhuma - comprometem a frequência e o rendimento escolar destes jovens e adolescentes, levando muitas vezes ao abandono também precoce da vida escolar, o que tende a perpetuar a baixa qualificação e a precariedade da inserção ocupacional deste público. Assim, as várias dimensões da desigualdade tendem a se sobrepor e a se reforçar, contribuindo para a reprodução da iniquidade.

A consciência crescente de que é preciso desenvolver políticas específicas que incidam sobre os circuitos mais persistentes de produção e reprodução da pobreza tem gerado iniciativas de conteúdo híbrido em vários campos de política. É justamente neste marco de política que se inscrevem os programas de bolsa-escola, os quais têm conseguido com um grau de sucesso considerável, uma focalização eficaz sobre os mais pobres e uma combinação criativa de política mais emergencial (de transferência direta de renda) com outra mais estratégica e de resultados menos imediatos (educação). Apoiando-se mutuamente, estes dois componentes da política podem contribuir de forma importante para o rompimento de certos ciclos de reprodução da pobreza e da exclusão.

No que tange à educação, se ainda é objeto de polêmica teórica, empírica e no campo de políticas públicas o quanto se pode esperar da política educacional, em termos de redução

⁴ Como o objetivo aqui é apenas ilustrar o argumento, os autores consideraram dispensável a apresentação mais detalhada dos números.

da pobreza e de desigualdades⁵ a análise das políticas voltadas para a busca de melhoria na distribuição das oportunidades educacionais é, entretanto, relevante para verificar em que medida é possível que a educação contribua para a redução da desigualdade de oportunidades no Brasil.

Nestes termos, a avaliação da equidade em educação deve considerar as várias dimensões da política educacional. Isto significa analisar não apenas a oferta educacional, mas a desigualdade no desempenho do sistema frente ao acesso, insumos, processos e resultados (efeitos e impactos), para diferentes grupos sociais. Ou seja, avaliação do acesso à educação deve levar em conta, mais que a oferta, principalmente a capacidade desigual entre a população para fazer uso dos recursos e serviços educacionais disponibilizados.

Assim, uma política para a garantia da equidade no acesso à educação deveria se orientar para a igualdade das condições efetivas a fim de que todos os grupos sociais possam ter acesso efetivo à educação, ainda que isso signifique em alguns casos uma distribuição desigual de benefícios em favor dos grupos mais vulneráveis. Nesse tipo de política incluem-se programas como bolsa-escola, o encurtamento dos custos de deslocamento das crianças (garantindo a existência de escolas próximo à sua clientela ou, no mínimo, transporte escolar), qualificar a demanda, fornecendo informação e convencendo as famílias mais vulneráveis, etc.

Porém, ainda que se garanta o acesso de todas as crianças à escola e uma distribuição de insumos (gastos per capita, número de alunos por professor, número de alunos por turma, distância escola/residência etc.) equitativa, dificilmente os diferentes grupos sociais apresentarão resultados parecidos, em termos de dimensões importantes dos processos, como o fluxo (abandono e reprovação), e de seus efeitos, principalmente a aprendizagem. E esta dimensão - a dos efeitos - é, na verdade, a central para a avaliação da política educacional, seja do ponto de vista da eficácia e da eficiência, seja do ponto de vista da equidade.

De fato, para a produção de efeitos e resultados concorrem tanto o perfil, a magnitude e a distribuição da oferta quanto da demanda, ou seja, um conjunto de características

⁵ Parece evidente que os altíssimos níveis de desigualdade e pobreza da sociedade brasileira, resultantes de cadeias complexas e sobrepostas de causas, não poderão ser corrigidas apenas no âmbito de uma política social setorial, como a educação. Inclusive porque, no mínimo desde o importante relatório Coleman, demonstra-se que, em grande medida (apesar de ser polêmica ainda a magnitude desta influência), o desempenho educacional é condicionado não pelo perfil da oferta de serviços, mas em parte pela demanda (capital financeiro, capital social e capital cultural das famílias) e pelas relações que se estabelecem entre família e escola, dimensões estas atravessadas justamente pelas condições e desigualdades socioeconômicas.

familiares das crianças que favorece ou não sua educação. Parece haver consenso tanto de que as condições extra-escolares têm peso muito alto sobre as oportunidades educacionais - apesar de intensa divergência sobre a natureza e magnitude dessa influência, quanto que tais fatores são fortemente atravessados pelas condições socioeconômicas e pela desigualdade social, em desvantagem para as famílias mais pobres, o que tende a limitar as possibilidades da escolarização como mecanismo corretor de desigualdades. Portanto, uma política de equidade educacional tem de estar atenta a estas diferenças, desenhando estratégias específicas para minimizar a influência das condições familiares (em grande medida sobrepostas às socioeconômicas) e sociais sobre os efeitos da política educacional.

É no marco deste tipo de iniciativas que se inserem os programas de tipo renda mínima. Apesar de seu desenho relativamente simples, os programas bolsa escola se estruturam a partir de um amplo conjunto de hipóteses a respeito de vários dos fatores mencionados acima e que devem ser avaliadas. Ao combinar transferência de renda e acesso à educação, 'O este tipo de iniciativa tem potencial para intervir sobre várias dimensões da desigualdade.

A transferência de renda, se de fato alcança a base da pirâmide de renda, contribui para a redução da incidência ou do hiato de pobreza ou de indigência e para um aumento da progressividade do gasto social, ainda mais se os custos administrativos dos programas forem relativamente reduzidos. Para a eficiência do gasto contribui a aposta (que deve ser avaliada) na eficiência da alocação feita pelas famílias beneficiárias dos recursos recebidos, o que reduz os custos administrativos e de controle sobre a aplicação dos recursos, significativos nos programas de transferência em espécie.

Do ponto de vista propriamente educacional - que incidirá, em algum nível sobre a inserção e renda futura das famílias, é possível esperar efeitos sobre vários dos determinantes da desigualdade educacional. Do ponto de vista do foco, o programa atenderia às famílias em posição mais desfavorável quanto às condições educacionais (em termos de capital econômico, cultural e social): renda baixa, escolaridade baixa, número de adultos por criança menor, etc. Além da possibilidade de melhoria do acesso e de certos processos (principalmente redução da evasão) e desincentivo à inserção precoce no mercado de trabalho, resultados mais evidentes, há outros que merecem destaque.

o alargamento temporal proporcionado pela garantia, previsibilidade e estabilidade de ingresso monetário permite a muitas famílias começar a planejar o futuro, estabelecer compromissos e investimentos mínimos. Por outro lado, a melhoria das condições

familiares (nutricionais e habitacionais, por exemplo), tendem a impactar favoravelmente o

desempenho escolar das crianças beneficiárias. Finalmente, o próprio recebimento da bolsa, o acompanhamento familiar e a obrigatoriedade de participar das reuniões da escola tendem a contribuir para o aumento da valorização da educação por parte da família e a qualificar a demanda educacional. Será em torno destes supostos que informam o desenho deste tipo de programa que o restante deste trabalho analisará o programa BEM-BH.

1. Desenho do Programa

o programa de renda mínima foi inicialmente implementado em Belo Horizonte sob a denominação de Programa Executivo Bolsa-Escola (PEBE), gerenciado pela Secretaria Municipal de Educação, no ano de 1997, Já em 2001, para que o programa recebesse fundos do programa Bolsa Escola Federal, fizeram-se necessárias algumas adaptações no escopo. Assim, foi editada a Lei 8.287, de 28 de dezembro de 2001, que instituiu o vigente formato para o programa de renda mínima do município que passou, então, a ser denominado de "Programa Bolsa-Escola Municipal- BEM-BH". o programa de transferência de renda BEM-BH, concede um benefício econômico de R\$ 150,00⁶, (corrigido anualmente por "índice de âmbito nacional") para as famílias que se encontrem em situação de risco (art. 8º da Lei 8.287 de 28/12/2001), com *rendaper capita* mensal de até R\$ 75,00 (corrigido anualmente pelo mesmo índice que corrige o benefício), priorizando famílias que tenham crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos, residentes no Município de Belo Horizonte há mais de cinco anos.

o objetivo central do programa é "propiciar a admissão e permanência na escola de crianças em idade escolar, oriundas de famílias em condições de carência material e precária situação social e familiar" (BELO HORIZONTE, 1999). A contrapartida familiar é assegurar a frequência às aulas de todos os filhos em idade escolar.

II. Bases de Avaliação

Como verificamos o programa visa a admissão e permanência de crianças e adolescentes na escola,

⁶ Por exemplo, uma família que possua três crianças atendidas pelo programa, receberá R\$ 45,00 (R\$ 15,00 por aluno beneficiário) originários do Bolsa-Escola Federal, que concede R\$ 15,00 por estudante, e ainda outros R\$ 105,00 originados nos recursos do programa municipal. Assim, na prática, o único valor de benefício concedido pelo programa municipal, em consórcio ao programa federal, foi de R\$ 150,00 no ano de 2002.

concedendo um benefício financeiro que compense no curto prazo a escassez de renda e que no longo prazo atue sobre o ciclo geracional de pobreza (*pobreza-baixa instrução-pobreza*). Nossa proposta é contribuir para a formação de um juízo de valor em relação ao grau em que o programa BEM-BH tem logrado êxito.

Não foi objeto de análise o desempenho educacional dos alunos bolsistas. Assim, nos concentramos em evidenciar qual a proporção entre os resultados pretendidos e aqueles efetivamente alcançados em relação à incorporação e manutenção dos alunos beneficiários na vida escolar, na ótica da eficácia e da eficiência.

III. Quanto à Eficácia do Programa

Eficácia diz respeito a resultados. Trata-se da escolha da "solução certa" para determinado problema ou necessidade. Neste sentido, a eficácia pode ser definida pela relação entre resultados pretendidos/resultados obtidos. Assim, um programa público eficaz é aquele que atende qualitativa e quantitativamente a determinada necessidade de determinado público alvo ao qual se propôs atender.

Em função da estrutura de atendimento do programa e dos efeitos ou impactos que se devem esperar, a análise se dará em dois níveis distintos: no **plano familiar** e no **plano individual**.

No plano familiar este tipo de análise pode ser conduzida nos termos propostos por SILVA e HASENBALG (2000; p.4)⁷ em, pelo menos, duas dimensões que são determinantes do desempenho educacional do indivíduo. A primeira dimensão é a dos recursos econômicos e se refere à análise dos efeitos do benefício monetário sobre a renda dos beneficiários. Esta dimensão se refere ao aporte de recursos físicos que facilitam, no caso, o aprendizado das crianças (lugar fixo para estudar, materiais didáticos, boa alimentação, etc.). Supõe-se que quanto maior o volume de capital

econômico das famílias, maior será a demanda por educação dos filhos (SILVA e HASENBALG, 2000 - citando COLEMAN, 1988). A segunda dimensão é a dos recursos educacionais e refere-se à

⁷ Uma terceira dimensão, apontada pelos citados autores, é a estrutura familiar. A estrutura da família está intimamente relacionada à noção de capital social familiar. Neste caso, a própria forma como se constitui a família representa um recurso diferenciado que afeta a situação de seus membros (presença de adultos, famílias monoparentais, famílias chefiadas por mulheres, etc.). O capital social familiar, por sua vez, estabelece o contexto no qual os capitais econômico e cultural dos pais são convertidos em desempenho escolar das crianças. Embora relevante, a dimensão do capital social familiar não será objeto de análise tendo em vista que não é previsão do programa atuar diretamente sobre esta faceta da família.

distribuição de educação entre os membros adultos da família, o que por vezes é denominado de capital cultural.

Esta dimensão se refere ao aporte de recursos educacionais ou culturais (como a presença de livros no domicílio, nível de formação dos pais, etc.) do qual as crianças dispõem no ambiente familiar. SILVA e HASENBALG (2000) defendem também que pais mais educados percebem melhor os benefícios futuros da educação dos filhos.

No plano individual precisa ser verificado como o desempenho educacional individual reage diante do aporte de recursos monetários já que o que se espera do programa é que este mude a performance individual, aumentando as chances de competição dos beneficiários por melhores postos de trabalho.

O nosso esforço será no sentido de identificar as mudanças que o Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte pode promover na composição dos recursos econômicos e dos recursos, intelectuais disponíveis e, ainda, verificar se essa nova composição pode engendrar mudanças significativas no *círculo vicioso da pobreza-baixa instrução-pobreza* em que se inserem os alunos bolsistas e suas famílias.

III.1. Análise dos efeitos do programa no plano familiar

A tabela 1 demonstra que entre os bolsistas poucos eram aqueles que podiam contar com renda certa mensalmente (aposentados/pensionistas e os assalariados) que perfazem um total de 28,15%. Contudo, o caso mais preocupante era daquele universo que não podia contar com renda certa (desempregados, que não trabalham e biscoiteiros) 70,20% dos bolsistas.

Tabela 1 - Situação no mercado de trabalho dos beneficiários do programa, em 1998

Situação no mercado de trabalho	Bolsistas	
	Frequência	(%)
Desempregado	1	0,17
Aposentado/pensionista	28	4,64
Não trabalha	205	33,94
Biscateiro	218	36,09
Autônomo	10	1,66
Assalariado	142	23,51
Total	604*	100

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. * Primeiro grupo de 604 famílias beneficiadas pelo programa.

A oferta de segurança num horizonte temporal permite que as famílias carentes passem a formular projetos, se mobilizem em favor do seu próprio bem-estar e elaborem estratégias para evitar a volta à situação de imobilismo e incerteza que prevalecia em decorrência das oscilações de renda. Assim, qualquer estrutura assistencial que queira quebrar o círculo vicioso da pobreza-baixa-instrução-pobreza deve se preocupar em oferecer um horizonte temporal com o qual os indivíduos e suas famílias possam traçar metas e planos.

A partir da oferta de um benefício financeiro espera-se que, pelo menos em parte, este se converta em recursos educacionais, ou seja, que a família aloque parte do benefício em algum tipo de consumo que amplie os recursos educacionais disponíveis no ambiente familiar. Estes recursos podem ser exemplificados de várias formas, pode se tratar de um lugar mais adequado para estudos, mais ventilado ou mais luminoso, pode ser a compra de um livro ou revista, ou até mesmo a compra de um uniforme para ir à escola. Em outras palavras, os recursos educacionais estão ligados à cultura e ao lazer que será ampliado na medida em que também se ampliem os recursos econômicos disponíveis.

Em maio de 1998, o IPEA em parceria com técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte iniciaram uma pesquisa com famílias que passaram a ser beneficiadas pelo programa, foram selecionadas 60 famílias para que fossem acompanhadas pelo período de um ano. Os bolsistas foram entrevistados no momento de sua entrada no Programa e no 1º, 4º e 6º meses do recebimento do benefício.

Tabela 2 - Gastos das famílias beneficiárias selecionadas segundo o tipo de despesa, em 1998.

Itens de gasto	Tempo 0	Tempo 1	Tempo 4	Tempo 6
	Nº de famílias	Nº de famílias	Nº de famílias	Nº de famílias
Roupas	3	38	24	25
Alimentos	8	35	24	19
Remédios	16	23	19	24
Material de construção	5	6	14	13
Gastos extras'	17	37	42	34

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte;

* Número de famílias entrevistadas é igual a 60 no tempo 0 e 59 nos demais;

** Uma família foi excluída por ter fraudado as declarações de renda;

O acompanhamento das famílias beneficiárias do programa de Belo Horizonte mostrou que há um aumento evidente e imediato no consumo de alimentos e de material escolar (BELO HORIZONTE, 1999). Depois de satisfeitas as necessidades familiares mais urgentes, o foco é redirecionado para a melhoria das condições habitacionais do domicílio (móveis e materiais de construção) e aquisição de bens de consumo duráveis, é o que percebemos analisando a tabela 2.

A mesma tabela 2 ainda nos permite analisar o comportamento das famílias com relação às suas opções de gastos. No tempo 0, os gastos extras e com remédios são os mais citados pelas famílias. No tempo 1, há um aumento substancial do número de famílias que afirmaram despendere parte da renda com roupas, alimentos e gastos extras. Já no tempo 4, há uma queda dos gastos com alimentos e roupas, sendo que os gastos extras continuam se elevando. No tempo 6, por sua vez, nota-se um aumento dos gastos com remédios, queda dos gastos com material de construção e alimentos.

Como observado os gastos extras possuem comportamento ascendente. Na composição desses gastos destacam-se material escolar (principalmente nos primeiros meses), móveis e eletrodomésticos. É interessante também analisar o comportamento dos gastos com alimentação e roupas que se mostram sensíveis ao aumento da renda das famílias. Vejamos que o incremento da renda familiar foi imediatamente refletido num aumento dos gastos nesses dois itens, evidenciando a conversão da renda extra em recursos educacionais.

O gráfico da Figura 1 relaciona os grupos de famílias, segundo as rendas familiares *per capita* anteriores e posteriores ao recebimento do benefício, com o custo de aquisição da cesta básica do

DIEESE em dois tempos distintos, janeiro e dezembro de 2002. Nele observa-se um deslocamento em todas as faixas de renda que é explicado pelo acréscimo médio de renda *per capita* igual a R\$ 25,86 (R\$150,00/5,8 pessoas - vi de tabela 8). Aqueles com renda zero, subiram para uma renda entre R\$ 20,00 e R\$ 30,00, ou seja, o mais baixo nível de renda corresponde exatamente ao valor do benefício, demonstrando o altíssimo grau de carência material dos beneficiários do programa.

Figura 1 - Famílias bolsistas, por faixa de renda *per capita*, antes e após o acréscimo do benefício, em 2002

INSERIR GRÁFICO

O deslocamento para um nível mais alto observado entre as curvas que definem a distribuição de renda demonstra que, pelo menos em parte, o programa supre a falta de recursos financeiros, garantindo a aquisição parcial de uma cesta alimentar, principalmente para aqueles que estão nos mais baixos níveis da distribuição de renda. Contudo, a inevitável conclusão é que o benefício, cujo valor é, do ponto de vista relativo, elevado (R\$ 150,00 no ano de 2002 e R\$ 168,00 para o ano de 2003), considerando-se o nível de renda extremamente baixo dessas famílias, não é suficiente o bastante para dirimir o grau de indigência a que está submetido o público-alvo do programa de Belo Horizonte.

Conforme ROCHA (1999), "*Entende-se como indigentes, por se situarem abaixo da linha de indigência, aqueles cuja renda é insuficiente para adquirir a cesta alimentar que permite atender às suas necessidades nutricionais*". No caso de Belo Horizonte, a pesquisa do DIEESE indicou um

custo de aquisição da cesta básica alimentar, apurada segundo parâmetros definidos no Decreto Lei n. 399 (30/04/1938), no valor R\$ 121,59 a preços de janeiro e de R\$ 150,94 a preços de dezembro

de 2002.

Não obstante a controvérsia existente para determinar o melhor método de cálculo da chamada *linha de indigência*, optou-se por usar os parâmetros do DIEESE que são coincidentes com aqueles usados por LA VINAS (2000) para um exercício semelhante ao nosso, cuja motivação era calcular o hiato de renda entre os primeiros beneficiários do programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte, no ano de 1997 (vide item IV.3.1 Focalização).

Ainda, recorrendo ao gráfico da Figura 1, vemos que antes do aporte de renda, todos os beneficiários estavam abaixo da linha de indigência. Com a renda extra, cerca que 1.515 famílias (9.259 - 7.744) estavam acima da linha de indigência em janeiro de 2002 (vide ponto marcado pela seta no gráfico da Figura 5). Contudo, em dezembro de 2002, todas as famílias voltaram a ficar abaixo da linha. Esse fato foi motivado pela variação nos preços dos produtos que compõem a cesta básica usada como referência para identificação da linha de indigência. De janeiro a dezembro de 2002, houve uma variação nos preços de 19,96%. A primeira constatação é que os esforços do programa foram minados por fatores conjunturais macro-econômicos, fora do alcance das ações dos técnicos. Veja-se que cada 1 % de variação positiva nos preços da cesta básica de referência colocou abaixo da linha de indigência, conforme parâmetros da cesta básica do DIEESE em 2002, cerca de 76 famílias ($1.515 \text{ famílias} / 19,96\% = 75,9$), que equivale a 440 pessoas ($75,9 \text{ famílias} \times 5,8 \text{ pessoas por família} = 440,22$).

Nossa constatação, semelhante à de LA VINAS (2000), é de que o valor do aporte de renda extra não é suficiente para mudar o perfil de indigência de todos os membros das famílias beneficiárias. No entanto, é um lenitivo para o alto grau de carência.

111.2. Análise dos efeitos do programa no plano individual

Como já citado, o objetivo central do programa é "propiciar a admissão e permanência na escola de crianças em idade escolar, oriundas de famílias em condições de carência material e precária situação social e familiar" (BELO HORIZONTE, 1999). Se a admissão

é propiciada pela efetiva entrada do beneficiário no programa, a permanência requer outros cuidados. Dentre eles a exclusão de algum beneficiário e o tempo de cobertura do

programa.

A exclusão de uma família do cadastro do Programa não se dá através de um controle rígido da frequência de todas as suas crianças e adolescentes que estão na escola. Há um cuidado em analisar outros aspectos, que não somente a negligência dos pais ou responsáveis pelos alunos bolsistas, já que existem fatores que estes não podem controlar.

Como exemplo desses fatores que podem influenciar o comportamento dos alunos em relação à escola destacamos: o meio social, a qualificação do quadro de professores, a infra-estrutura e os equipamentos da escola. Essas variáveis podem influenciar de forma negativa algumas das crianças, fazendo com que elas deixem de cumprir a frequência mínima de 85%. Na ocorrência de caso semelhante, se o benefício fosse cortado, uma família que tem vários filhos em idade escolar seria penalizada, colocando em risco o real objetivo do Bolsa-Escola.

Dados de um informativo do BNDES, de novembro de 2002, demonstram que a média de idade dos alunos que frequentaram a 8ª série no ano de 2001 em Minas Gerais era de 16,6 anos. Se considerarmos apenas os alunos oriundos de famílias com um déficit educacional acentuado essa média tenderia a aumentar, justificando a prorrogação do prazo de cobertura até os 17 anos de idade para os alunos que frequentem o ensino fundamental, como defende LA VINAS (1998), que alicerça sua posição alegando que o atraso médio escolar das crianças brasileiras gira em torno de 3 anos.

Outra constatação feita pelo informativo do BNDES, é que a frequência escolar para crianças entre 7 e 14 anos fica acima de 90% em todo o país. Mas a frequência cai violentamente depois dos 15 anos (fim do primeiro grau), para alunos com 17 anos de idade a frequência escolar cai para algo em torno de 78%. Hoje, o Bolsa-Escola exige contrapartidas educacionais nas faixas de idade que já têm uma frequência escolar de mais de 90%. A frequência escolar desse grupo já era alta antes do início do programa. Podemos dizer, então, que é possível melhorar o desempenho do programa exigindo, também, a permanência na escola de alunos com mais de 15 anos, idade em que a evasão escolar se acelera (BNDES, 2002).

Manter as famílias no programa ou ampliar a cobertura por si só não garante o melhor desempenho do aluno bolsista já que há, como citado, outros fatores que impactam diretamente sobre o

desempenho educacional. Contudo, a participação na comunidade escolar já é um indicativo de melhorias no aspecto escolar e social. No entanto, uma análise mais apurada só será possível com um acompanhamento sistemático dos beneficiários e famílias, o que ainda não foi feito.

IV. Quanto à Eficiência do Programa

Essa dimensão em geral é analisada pelo chamado custo-benefício, ou seja, qual a proporção em termos de unidades monetárias são necessárias para obter determinado benefício, também medido em unidades monetárias. Contudo, a avaliação de programas sociais conta com uma dificuldade adicional que é converter todos os benefícios em unidades monetárias. Assim, a análise desse tipo de intervenção requer a utilização de mais de um método ou técnica para consubstanciar um juízo de valor. Então, utilizaremos as dimensões da *eficiência econômica*, da *eficácia do custo* e da *eficiência técnica* para nortear nossas argumentações.

IV.1. Eficiência econômica

Nossa análise começa pelo que chamamos de eficiência econômica, na qual avaliaremos o custo de manutenção do programa em relação ao conjunto de benefícios que promove.

Tabela 3 - Distribuição dos custos do programa Bolsa-Escola, segundo o ano, em moeda corrente

Custo total do	Valor total dos	Custos	% do custo administrativo
----------------	-----------------	--------	---------------------------

Ano	programa	Benefícios pagos	administrativos	sobre o custo total
1997	361.374,00	3]2.000,00	49.374,00	13,66
1998	2.614.760,00	2.536.682,88	78.077,20	2,98
1999	6.474.809,24	6.144.030,22	330.779,02	5,10
2000	] 0.425.029,34	9.9]7.447,46	507.58],84	4,86
2001	]6.787.486,00	14.] 86.357,88	2.601.128,20	]5,49
2002	19.700.000,00*	] 6.553.250,00	3.146.750,00	]5,97

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

*** Previsão.**

O custo administrativo é obtido pela diferença entre o custo total do programa e o valor total dos benefícios concedidos. Assim, em 1997, por exemplo, o custo administrativo representou 13,66% do total dos custos do programa que, em 1998, caiu para 2,98%. Em termos monetários significa dizer que para cada R\$ 10,00 que chega às mãos do beneficiário, outros R\$ 1,36 foram gastos para promover uma estrutura de atendimento adequada, no que se refere ao ano de 1997. O mesmo valendo para os demais anos.

Cumprе ressaltar que há uma elevação substancial dos gastos administrativos em 2001 e 2002, que passaram respectivamente a responder por 15,49% e 15,97% do gasto total do programa. Esse fenômeno pode ser explicado pelo aumento no número de serviços prestados pelo programa (programas de treinamento profissional, por exemplo), demandando a contratação de mão-de-obra para a sua consecução, em especial, o acompanhamento sócio-econômico das famílias inscritas e, ainda, para a criação de um novo banco de dados para a efetiva adesão do programa municipal ao Programa Bolsa-Escola Federal.

Em 1997, o custo total do programa em relação às receitas correntes^{vi} do município foi da ordem de 0,06%, já o custo do programa em relação ao gastos do município com educação

(se incluem remuneração do pessoal, infra estrutura escolar, programas sociais vinculados à Secretaria Municipal de Educação) foi de 0,19%. Em 2002, o custo total do programa em relação às receitas correntes do município foi da ordem de 1,83%, já o custo do programa em relação ao gastos

^{vi} O montante sobre o qual é calculado o valor mínimo para investimento em educação, definido na Lei Orgânica do Município (Cap. V. Art. 160), é composto pela arrecadação dos tributos próprios (ISSQN, ITBL IPTU). Imposto de Renda retido dos servidores, recebimento de débitos em Dívida Ativa e participação do município na arrecadação federal e estadual.

do município com educação foi de 6,03%.

Tabela 4 - Quadro comparativo entre receitas, despesas e gastos do Bolsa-Escola, segundo o ano, em valores correntes

Ano	Receitas correntes do município	Gastos do município com educação	Custo total do programa	Custo total do programa em relação às receitas do município (%)	Custo total do programa em relação aos gastos com educação (%)
1997	621.515.685,37	195.143.809,06	361.374,00	0,06	0,19
1998	686.628.517,69	206.170.177,33	2.614.760,00	0,38	1,27
1999	732.696.965,86	224.201.656,61	6.474.809,24	0,88	2,89
2000	822.685.869,86	247.293.705,22	10.425.029,34	1,27	4,22
2001	933.599.376,42	280.552.664,39	16.787.486,00	1,80	5,98
2002	1.078.304.718,73	326.761.282,24	19.700.000,00*	1,83	6,03

Fonte: Balanços orçamentários, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

* Previsão orçamentária de gastos.

Conforme dados da tabela 5, no decorrer do período que vai de janeiro de 1997 a dezembro de 2002, houve um aumento da receita municipal da ordem de 73,49%, já o aumento dos gastos com educação atingiu 67,45%.

Tabela 5 - Variação percentual das receitas correntes, dos gastos com educação e gastos do programa Bolsa -Escola, comparado ao índice de preços (IGP/IBGE), segundo o ano

Índices de variação	97/98 (%)	98/99(%)	99/00(%)	00/01(%)	01/02(%)
Receitas Correntes do município*	10,48	6,71	12,28	13,48	15,50
Receitas Correntes - acumulado, corrente	10,48	17,89	32,37	50,21	73,49
Gastos com Educação*	5,65	8,75	10,30	13,45	16,47
Gastos com Educação - acumulado, corrente	5,65	14,89	26,73	43,77	67,45
Gastos Bolsa Escola* - corrente	623,56	147,63	61,01	61,03	17,35
Gastos Bolsa Escola - acumulado, corrente	623,56	1.791,75	2.884,90	4.645,55	5.451,56
Gastos Bolsa Escola - constante	610,46	106,51	47,02	46,09	-8,08
Gastos Bolsa Escola - acumulado, constante	623,56	1.467,19	2.157,03	3.151,14	2.896,65
variação anual do IGP**	1,84	19,91	9,52	10,23	27,66
variação do IGP - acumulado	1,84	22,11	33,73	47,41	88,18

Fontes: * Balanços orçamentários: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Os gastos com educação variaram acompanhando a mesma tendência das receitas municipais. Essa tendência pode ser explicada a partir do texto da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, que define que, no mínimo, 30% da receita corrente deverá ser gasto com educação. Naquele período, os gastos com educação sempre estiveram muito próximos do limite mínimo permitido pela Lei, conforme dados dos balanços orçamentários do município elencados na tabela 4. Portanto, é esperado um aumento dos gastos com educação compatível em magnitude com o aumento da receita. Assim, veja-se que em média a receita municipal variou ao longo do período 11,69% e os gastos com educação 10,92%, o que demonstra a relação existente entre os dois componentes orçamentários.

A mesma análise não pode ser feita para as variações dos custos do Bolsa-Escola. Em sua primeira versão, dada Lei Municipal 7.135, de 05 de julho de 1996, os gastos com o programa estavam limitados a 3% da receita corrente. Essa obrigatoriedade vigorou nos

exercícios de 1997 a 2001. Contudo, aquele percentual jamais esteve próximo de ser atingido. Em seu maior nível chegou a 1,80% da receita corrente no ano de 2001 (vide tabela 5).

Não há nenhuma proporcionalidade, que possa ser percebida pela simples visualização dos números

das tabelas 4 e 5 entre o crescimento dos gastos com educação e o crescimento dos gastos com o programa Bolsa-Escola. Enquanto os gastos com educação acumularam um aumento de 67,45%, os gastos com o programa acumularam o surpreendente aumento percentual de 5.451,56%, no já citado período, em valores correntes. Contudo, quando tornamos os valores constantes, o aumento acumulado dos gastos com o programa ficam em 2.896,65%. Acumulando uma variação negativa de 8,08%, quando comparada ao índice utilizado para o exercício (IGP).

Merece destaque que as despesas com o programa são contabilizadas junto às despesas municipais com educação. Como as despesas com educação estão estabilizadas em relação à receita, como já demonstrado, e as despesas do Bolsa-Escola vêm aumentando significativamente nos últimos 6 anos, comprometendo a cada ano uma maior parte dos recursos destinados à educação, é evidente que há um deslocamento de recursos para o programa. Contudo, os dados de que dispomos não nos permitem verificar se isso ocorreu ou não em prejuízo de alguma outra proposta ou iniciativa na área educacional do município.

IV.2. Eficácia do custo

Na escolha de um projeto seja ele social ou privado, um parâmetro de escolha é a comparação dos resultados esperados deste com outras opções de investimento. Assim, o administrador público ou privado escolheria aquele que demonstrasse ter a melhor relação custo/benefício.

Na ausência de padrões comparativos entre os programas sociais da Prefeitura de Belo Horizonte, bem como outros programas de renda mínima, é necessário inserir em nossa análise de eficiência econômica aquilo que é chamado por STIGLITZ (1988) de *Eficácia do Custo*. A análise de eficácia do custo ou custo-eficácia é um procedimento que procura maximizar a eficiência na consecução dos objetivos de um programa ou projeto. Em relação à outros tipos de análise, como a do

custo/benefício, podemos afirmar que a análise do custo-eficácia costuma ser mais aplicável em programas sociais, devido à dificuldade para reduzir resultados a unidades monetárias.

A análise da eficácia do custo é um procedimento empregado quando os benefícios de algum

projeto são difíceis de ser avaliados. Um objetivo é arbitrado e a pergunta é simples:

Qual a maneira mais efetiva para alcançar este objetivo?

LA VINAS (2000) comparou programas de distribuição de cestas básicas (*in natura*) a indigentes (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos do Governo Federal PRODEA e o Programa Cesta do Povo, do estado da Bahia) com a alternativa de distribuição direta de renda. A finalidade do trabalho, destacado pela autora, "*... é investigar se, no caso brasileiro, a adoção de benefícios na forma de renda nos programas voltados para o combate à carência alimentar junto às populações em situação de risco, deve prevalecer sobre todo e qualquer modelo de distribuição in natura*" (LA VINAS, 2000). Assim, após fazer comparações e tecer diversas considerações entre os custos dos citados programas, por fim, evidenciou que é mais barato, quanto à aquisição do mínimo necessário de aportes calóricos, distribuir renda direta à população e permitir que essa mesma configure sua cesta de alimentos. Por fim, na conclusão do seu trabalho, a autora afirma: "*...dar renda ao invés de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes (...) para que possam agir eficientemente não só sobre o combate de curto prazo à pobreza, mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no país.*"

o trabalho de LA VINAS aponta para um modelo de distribuição de renda direta que vinculado a escolarização de crianças e adolescentes demonstra o maior número de benefícios em relação aos custos que apresenta, quando é comparado a outras modalidades de transferência de renda. Esse modelo é coincidente com o Bolsa Escola de Belo Horizonte, evidenciando o acerto na escolha do formato do programa.

IV.3. Eficiência técnica

Nossa análise se completa pelo que chamamos de *eficiência técnica*, que deve ser entendida como o grau em que o método ou técnica utilizada pelos responsáveis pelo programa para identificar e atender ao público previamente definido tem obtido êxito.

Inicialmente precisamos fazer algumas considerações sobre o grau de focalização e cobertura do programa para consubstanciar nossos argumentos e algumas conclusões,

IV.3.1. Focalização

A focalização de um programa social se dá em função do público alvo que deverá ser beneficiado pela ação. Esse público deve ser identificado no corpo do documento ou projeto que criou ou que delimitou' os contornos da iniciativa. No caso do programa de Belo Horizonte, a renda é sem dúvida o principal filtro para inclusão das famílias, merecendo atenção especial.

Os dados da tabela 6 demonstram que entre os requerentes a maioria, cerca de 88,21 %, declarava viver com Y2 ou menos que Y2 salário mínimo de renda *per capita* familiar. Isso significava em termos da época, que viviam com no máximo R\$ 2,17 por dia considerando um salário mínimo de R\$ 130,00 mensais. Obviamente, que tal quantia não era suficiente, senão, vejamos:

Tabela 6 - Renda declarada pelas famílias requerentes ao benefício do Bolsa-Escola, segundo a faixa de renda bruta e *per capita*, em 1997/1998'

Valor em Salários Mínimos *	Renda Total		Renda Per Capita	
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
O	670	2,44	684	2,50
O a 1,4	211	0,77	8143	29,71
%a'h	937	3,42	15348	56,00
1/2a%	976	3,56	2491	9,09
% aI	4596	16,77	540	1,97
1 a 2	12740	46,49	189	0,69
2a3	5460	19,92	8	0,03
30u+	1815	6,63	2	0,01
Total	27.405	100	27.405	100

Fonte: Duarte, 2000; p.24.

LA VINAS (2000) define uma linha de carência alimentar tendo por base o consumo de 2.200 Kcal diárias recomendado pela FAO como padrão ideal de alimentação. Uma vez definida a quantidade de calorias, a autora calculou o custo desse consumo a partir do preço dos 13 produtos que

compõem a cesta básica do Decreto Lei 399 de 1938. O custo mensal de aquisição diária da referida cesta básica na capital mineira era, em 1997, de R\$ 58,74 ou R\$ 1,96 por dia, conforme levantamentos feitos pelo DIEESE. Somente se os indivíduos alocassem a quase totalidade de sua renda em alimentação seria possível consumir as 2.200 Kcal indicadas pela FAO. Contudo, além dos gastos alimentares incorporam-se aos gastos familiares outros de grande importância como: vestuário, moradia, lazer e saúde. Vê-se que a renda que os postulantes ao Bolsa-Escola declaravam era uma evidente prova do estado de indigência material pelo qual passavam.

A focalização familiar é um ponto que merece ser destacado. Esse procedimento se sustenta num argumento defendido por FONSECA (200 I): o das *estratégias familiares*. Na perspectiva da autora, *as famílias pobres são aquelas destituídas de meios materiais, e seus atos, estruturados pela razão prática, visam maximizar seus recursos materiais*.

Desse modo, o reforço da renda familiar pela maximização dos recursos melhoraria o bem-estar de todos.

Admitindo, então, que os agentes são racionais e capazes de otimizar seus gastos de acordo com suas preferências, a transferência de renda direta por meio da concessão do benefício monetário deve se mostrar mais eficiente do que outras formas de políticas assistenciais, colocando o grupo familiar em melhor situação que antes do benefício. A simples possibilidade de contar com um dinheiro extra que sirva para cobrir as necessidades complementares de educação, alimentação, etc., já pode ser considerado motivo de grande alívio e, possivelmente, permite aos chefes de família equacionar com maior equidade e menor tensão as diferentes demandas do dia-a-dia da família. E, assim, se manifesta um outro aspecto importante de programas de renda mínima, que é a regularidade do benefício e o horizonte que é oferecido às famílias ao integrarem programas que não têm caráter emergencial.

Tabela 7 - Nível de escolaridade dos bolsistas e cônjuges, segundo o grau de instrução, em

1998

	Bolsistas*	Cônjuge
--	------------	---------

Instrução				
	Frequência	(%)	Frequência	(%)
Analfabeto	159	26,32	48	20,96
Alfabetizado	390	64,57	152	66,38
10 grau incompleto	51	8,44	25	10,92
2° grau incompleto	4	0,66	4	1,75
Total	604	100	604	100

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

*** Primeiro grupo de 604 famílias beneficiadas pelo programa.**

Os dados da tabela 1, que demonstram a situação no mercado de trabalho do primeiro grupo de beneficiários do programa, combinados com os dados da tabela 7, que retratam o grau de escolaridade dos bolsistas (pais ou responsáveis) e seus cônjuges, demonstram o acerto do método de seleção e classificação do programa, que conseguiu focar-se num grupo carente, não somente dos recursos econômicos, mas também de recursos culturais e sociais. Ou seja, a focalização mostra-se consistente tanto do ponto de vista da dimensão mais imediata (ou seja, da transferência de renda), quanto do ponto de vista do investimento em educação (focalizando nas famílias menos educógenas).

IV.3.2. Cobertura do programa e metodologia de classificação dos beneficiários

O grau de cobertura é dado em relação ao tamanho do público potencial e do público real atendido pelo programa que se quer analisar. Em outras palavras, a diferença entre a quantidade daqueles indivíduos ou grupo de indivíduos aptos a se beneficiar da iniciativa e a quantidade daqueles indivíduos beneficiados demonstrará o alcance ou cobertura do programa. No caso do BEM-BH, a focalização no grupo familiar nos conduz a avaliar a cobertura do programa a partir do número de famílias potencialmente aptas e efetivamente atendidas.

O número de famílias atendidas pelo programa em dezembro de 2002 era de 9.618 enquanto havia um público potencial de 54.616 famílias, conforme dados da Tabela 8. Esta relação mostra o

alcance efetivo do programa em relação à demanda potencial. Como vimos, o Bolsa-Escola cobria, em dezembro de 2002, apenas 17,61 % de sua demanda potencial, calculada em relação ao número de famílias que estariam aptas a pleitear os benefícios do programa nos termos definidos pela Lei que o estabeleceu.

Tabela 8 - Distribuição por faixa de idade do público real e potencial do programa Bolsa-Escola, em dezembro de 2002.

Distribuição por faixa etária do público alvo potencial e real	Aptas a pleitear o Benefício* (X)	Atendidas pelo Bem BH** (Y)	Demanda não atendida (X- Y)
Número de famílias	54.616	9.618	44.998
Dependentes de 0 a 6 anos	62.540	6.035	56.505
Dependentes de 7 a 14 anos	63.637	20.620	43.017
Dependentes de 15 a 18 anos	23.347	8.399	14.948
Dependentes acima de 18 anos	115.718	6.481	109.237
Nº de pessoas atendidas	265.242	55.969	209.273

Fontes: IBGE, Censo Demográfico, 2000. Secretaria de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte.

* Famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 75,00 e com, pelo menos, uma criança de até 15 anos;

** Total de famílias cadastradas pelo programa;

Observação: as famílias são formadas em média por 5,8 pessoas (55.969/9.618);

Como podemos observar, atender a todas as famílias aptas a pleitear o benefício custaria, no exercício de 2002, aos cofres do município cerca de R\$ 98.308.800,00 (150,00 x 54.616 x 12) somente com o pagamento de benefícios, sem contarmos os custos administrativos. A limitação orçamentária exigiu dos técnicos a criação de um método de classificação que identificasse entre o público cadastrado que, portanto, atendia às exigências legais, aqueles cujas carências materiais os tomavam prioritários para atendimento.

o método utilizado é do tipo *score* ou, simplesmente, por pontuação. Esse método garantiu de fato uma classificação justa das famílias em função das suas carências e, assim, permitiu que fossem priorizadas aquelas que demonstravam maior escassez material em relação às demais.

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, V. 1º, N. 46 - JAN/ ABRIL 2005

V. Conclusão

A avaliação do programa BEM-BH realizada neste trabalho aponta o potencial e os limites deste

tipo de intervenção. Por um lado, as informações analisadas indicam que boa parte das hipóteses e pressupostos sobre os quais os programas tipo bolsa escola se assentam mostram-se consistentes e realistas, o que permite um relativo otimismo quanto a seus resultados e impactos futuros sobre a população beneficiária. O desempenho do programa em Belo Horizonte parece, pelos dados disponíveis, bastante adequado, tanto do ponto de vista da eficácia quanto da eficiência e da focalização.

Por outro lado, a análise também evidencia os limites de programas deste tipo, principalmente executados no nível local. Em primeiro lugar, obriga à exigência de um certo período de moradia no município, a fim de evitar efeitos de atração (e em certos casos de exportação) de potenciais beneficiários de outros municípios. Considerando a alta circulação da população pobre por vários municípios, principalmente em contextos metropolitanos, esta restrição certamente implica a exclusão de um número significativo de potenciais beneficiários. Além disto, como os dados demonstram, há limites claros para a expansão da cobertura apenas com recursos municipais (deste ponto de vista, a integração com os programas federais é uma estratégia importante). Finalmente, se o recebimento do benefício tem um impacto relativo importante sobre a renda dos beneficiários, o baixo nível de renda do público - alvo acaba limitando este efeito em termos absolutos, já que os dados demonstram que, mesmo após o recebimento da bolsa, uma proporção pequena dos beneficiários ultrapassam a linha de indigência adotada.

Há ainda uma indicação importante para a relação entre os programas de bolsa escola e outros programas e políticas. Os programas de renda mínima, como afirmado em LA VINAS e V ARSANO (1995), aproximam o Estado do cidadão, especialmente quando sua execução fica a cargo do município. Essa aproximação permite que o gestor do programa identifique diversas outras carências entre a população e assim possa rearticular sua intervenção, inclusive entre outras políticas de proteção social, em prol de um nível mais elevado de eficiência e eficácia. Como exemplo, o fato das crianças estarem na escola, já garante parte dos recursos alimentares de que precisam, pois a merenda escolar mostra-se, no mínimo, como reforço nutricional de grande valia. Assim, garantida parcialmente a alimentação dos filhos, as famílias poderão redirecionar os seus

gastos naquilo que julgarem necessário.

Esse fato demonstra que não se deve esperar uma substituição de outras políticas sociais pelo modelo bolsa-escola. O conjunto de ações coordenadas é que demonstra garantir o sucesso de

programas desse tipo, a exemplo dos programas de reforço alimentar, via merenda escolar, que conjugados com programas como o bolsa-escola reforçam os efeitos assistenciais um do outro. Assim, a proporção dos impactos esperados sobre a população do município tendem a ser maiores do que aqueles que seriam observados em ações isoladas e esparsas.

Embora não tenha condições de acabar definitivamente com a pobreza, alguns resultados obtidos a partir do formato vigente do programa são consensuais e podem ser verificados em diversos estudos, dentre os quais destacamos LA VINAS e V ARSANO (1995), MACEDO (1998), LA VINAS (2000), LA VINAS e BARBOSA (2000), AZEREDO (2003), que indicam os seguintes benefícios, dentre outros: quebra da instabilidade da renda familiar, redução do nível de carências materiais das famílias participantes, reinserção social, redução do trabalho infantil.

VI. Referências Bibliográficas

AZEREDO, Túlio Marcos Alves, Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte: uma contribuição para a avaliação econômica, sob a ótica da eficácia, eficiência e sustentabilidade, Belo Horizonte, 2003. Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Relatório do Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Educação, Belo Horizonte, Junho de 1999.

BNDES. Informe-se, AFE n. 48, Nov. 2002.

FONSECA, Ana M. Família e Política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez, 2001.

LA VINAS, Lena; et. alli. Combinando Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In HENRIQUES, Ricardo (org.), Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LA VINAS, Lena; BARBOSA, Maria L. Oliveira. Combater a Pobreza Estimulando a Frequência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n° 03, jan. 2000 , pp. 447 a 477.

LA VINAS, Lena, V ARSANO, Ricardo. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de combate à pobreza. In: LOBATO, Ana Lúcia (Org.). Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

MACEDO, Gláucia Alves. Possíveis Impactos dos Programas de Garantia de Renda Mínima. Belo Horizonte, 1998. Monografia (Curso de graduação em economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.

ROCHA, Sônia (1999). Opções metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil. Third Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group). Lisbon, 22-24 November, 1999.

SILVA, Nelson do V.; HASENBALG, Carlos (2000). Tendências da Desigualdade Educacional no Brasil. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n° 03, 2000, pp. 423 a 445.

STIGLITZ, J. E. Economics of the public sector. 2 ed. New York: W. W. Norton & Company, 1988. Cap 10: Cost-benefit Analysis, p.256-279.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais