

O programa de Bolsa-Escola

Educação

Carlos Alberto Ramos *

O programa Bolsa-Escola implementado no Governo do professor Cristovam Buarque é tido, tanto em nível interno como internacional, como uma verdadeira revolução nas políticas sociais. Seu apelo é tal, que o modelo serviu como fonte de inspiração para programas que hoje estão se desenvolvendo por todo o Brasil e foi, também, uma referência para uma iniciativa similar adotada recentemente pelo governo federal.

O apelo do programa surge de sua singularidade, dado que articula um melhor bem-estar do beneficiário no curto prazo (devido à transferência monetária de renda) como um uma ruptura dos mecanismos que, por meio da escolaridade, gera, no médio e longo prazo, uma transmissão intergeracional da pobreza. Dada sua importância, convém deter-se sobre este último aspecto.

Sinteticamente, o diagnóstico implícito pode ser resumido da seguinte forma: famílias pobres devem enviar seus filhos precocemente ao mercado de trabalho. Apesar de exíguos, os ganhos dessas crianças são importantes para complementar o orçamento familiar, dado o nível de rendimentos dos adultos.

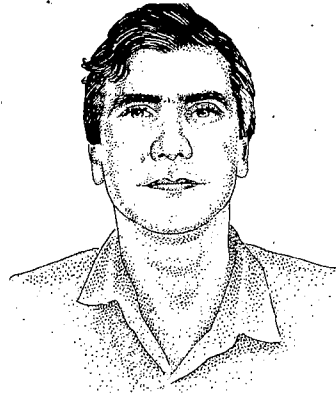
Quintis	Só Estudam	Só Trabalham	Estudam e Trabalham	Não Estudam e Não Trabalham	Total
1	91,86	1,36	2,71	4,07	100,00
2	91,78	0,91	4,11	3,19	100,00
3	91,46	0,61	4,27	3,66	100,00
4	97,51	-	1,86	0,62	100,00
5	98,46	-	1,54	-	100,00
Total	93,74	0,67	3,02	2,57	100,00

Fonte: PNAD/96; Elaboração Própria.

Essa inserção produtiva precoce compromete os salários na fase adulta, dado que o trabalho se faz à custa do estudo. Desta forma, famílias pobres geram crianças que, na ausência de escolaridade, serão pobres no futuro e, por sua vez, gerarão filhos que terão que ingressar precocemente no mercado de trabalho etc. Ou seja, estaríamos diante da armadilha da pobreza (a atual geração de pobres é resultado da pobreza de seus antepassados) e uma política de ampliação das vagas no sistema escolar, ainda que este seja gratuito, não serve de atração para essas populações. Somente por meio da compensação monetária às famílias pelas perdas de renda devido à inatividade (não participação no mercado de trabalho) das crianças seria possível elevar a escolaridade desses grupos sociais e romper a armadilha da pobreza. A Bolsa-Escola, ao vincular o pagamento de um benefício em dinheiro à frequência das crianças entre 7 e 14 anos, visa essa compensação monetária pela escolaridade (ou seja, pela suposta perda dos rendimentos provenientes do não trabalho dos filhos).

Esse diagnóstico inspirou as políticas sociais tipo Bolsa-Escola. O problema dessa alternativa de política é que, não unicamente determina a vinculação entre escolaridade e benefício, senão que serve também como elemento de focalização. Ou seja: quem será o beneficiário de uma política social de transferência monetária? Só aquelas famílias com filhos entre 7 e 14 anos. Esta é uma forma do que comumente se denomina de focalização. Em realidade, quando estamos falando de focalização estamos falando, um pouco tecnicamente e um pouco diplomaticamente, de discriminação. Em outros termos: uma família pobre que não tem filhos entre 7

e 14 não receberá o benefício. Exceto que seja um programa universal, toda política social tenderá a focalizar, por uma questão de restrição de recursos ou pelo uso eficiente dos mesmos. O problema que deve ser colocado é: a focalização ou discriminação deve ser explícita e avaliada em termos sociais. No caso da Bolsa-Escola, a discriminação é explícita (os potenciais beneficiários só são as famílias pobres com filhos entre 7 e 14 anos). A justificativa para essa focalização é: não benefi-



SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS (10-14 ANOS) SEGUNDO ESTUDO E PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO POR QUINTIL DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA. BRASIL - 1993

Quintis	Só Estudam	Só Trabalham	Estudam e Trabalham	Não Estudam e Não Trabalham	Total
1	85,98	1,48	4,80	7,75	100,00
2	92,82	1,44	3,35	2,39	100,00
3	90,82	3,57	2,55	3,06	100,00
4	92,41	0,63	3,80	3,16	100,00
5	96,25	0,63	2,50	0,63	100,00
Total	91,05	1,61	3,52	3,82	100,00

Fonte: PNAD/93; Elaboração Própria.

ciamos famílias pobres sem filhos em idade escolar porque, dados os recursos de que dispomos (ou estamos dispostos a alocar nesse programa), queremos dar prioridade à ruptura da inércia intergeracional da pobreza.

No médio prazo, eficiência e eficácia de uma política dessas

1993 para 4,07% em 1996. Os percentuais para crianças que estudam e trabalham também verificaram uma perceptível queda, ainda que menor: passam, no primeiro quintil, de 4,80% (1993) para 2,71% (1996).

Em princípio, o balanço parece ser positivo: entre 1993 e 1996 os dados da PNAD indicam que as crianças que, no primeiro quintil, só estudam, elevou-se, crescimento que foi alimentado por uma sensível queda das crianças que nem es-

tudam nem trabalham e das que estudam e trabalham.

Porém, como o nosso objetivo é avaliar uma política pública, esse balanço positivo deve ser analisado à luz do diagnóstico que sustenta essa política paralelamente à tentativa de isolar os méritos que podem ser atribuídos ao programa das tendências que se teriam verificado ainda na sua ausência.

No tocante ao diagnóstico, uma leitura das Tabelas 1 e 2 não parece ser uma tarefa que outorgue consistência ao mesmo. Com efeito, como afirmamos em parágrafos anteriores, a lógica implícita na Bolsa-Escola atribui ao ingresso no mercado de trabalho a não frequência ao sistema escolar. Os dados sugerem que, ainda entre as crianças que integram as famílias mais pobres, a não frequência escolar resulta de uma inatividade total (nem traba-

Quintis	Só Estudam	Só Trabalham	Estudam e Trabalham	Não Estudam e Não Trabalham	Total
1	62,27	8,15	17,48	12,10	100,00
2	73,21	5,11	13,41	8,28	100,01
3	78,92	4,40	11,73	4,95	100,00
4	84,84	2,46	10,10	2,60	100,00
5	90,11	1,21	7,46	1,22	100,00
Total	75,69	4,80	12,78	6,73	100,00

Fonte: PNAD/93; Elaboração Própria.

lham nem estudam). O crescimento do percentual da população entre 10 e 14 anos que só estuda não se deu por uma queda das crianças que só trabalham, mas, principalmente, por uma redução na participação daquelas que nem estudam nem trabalham. A participação no

mudanças são produto da política aplicada e que parte se teriam produzido ainda na sua ausência. Para realizar essa avaliação teríamos que ter um grupo de controle, que servisse de base para a comparação. Na ausência dele, a alternativa que escolhemos foi analisar a tendência verificada, no mesmo período, para a totalidade do Brasil.

Nas Tabelas 3 e 4 podemos observar esse comportamento. A partir da leitura das mesmas concluímos que a mesma tendência que observamos no DF verifica-se para a média do Brasil. O percentual de crianças que, no primeiro quintil, só estudam passou de 62,27% para 68,41%. A participação das crianças que só trabalham cai de 8,15% para 5,18%.

Se o comportamento é similar entre o DF e a média do Brasil, e sabemos na maioria dos municípios do Brasil onde não existem programas do tipo Bolsa-Escola, podemos concluir que a tendência em Brasília não pode ser, em princípio, atribuída à Bolsa-Escola.

Se essa conclusão tem algum grau de veracidade ou aderência com a realidade, dois desdobramentos podem ser imaginados: um em termos de política partidária e outro em termos de política pública.

Em termos de política partidária, o Prof. Cristovam nunca conseguiu ter elevados índices de aprovação entre as populações de baixa renda. Essa impopularidade induzia a perplexidade, dado que essas eram as populações que mais estariam se beneficiando de um programa (Bolsa-Escola) que gozava de um consenso apelativo, tanto local como nacional e internacional. Os dados que apresentamos sugerem que, talvez, a política de Bolsa-Escola não conseguiu reverter os índices de popularidade porque: a) o percentual de crianças que não estudam porque trabalham é, no

DF, muito reduzido e b) os progressos atingidos nesses campo parecem ser uma tendência nacional (e os motivos teriam que ser determinados) e só marginalmente atribuídos à Bolsa-Escola. Esses dois fatores, talvez, possam estar na origem das dificuldades em reverter a impopularidade do governador entre as populações de baixos recursos. Problemas associados a segurança, saúde, emprego etc. podem afetar mais o cotidiano dessas famílias que uma hipotética escolha entre estudar e trabalhar.

Em termos de política pública, as hipótese avançadas neste artigo, se confirmadas por pesquisas posteriores, podem levar a sugerir mudanças no público alvo de um programa de transferência de renda. Quando focalizam-se as famílias de baixos rendimentos com filhos em idade escolar, está se discriminando aquelas famílias pobres sem filhos e/ou com filhos fora dessa faixa etária. Se as estatísticas chegam a confirmar que a participação no mercado de trabalho só marginalmente se faz às custas do estudo, o universo a ser focalizado deveria ser repensado.

* Professor do Departamento de Economia, UnB

SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS (10-14 ANOS) SEGUNDO ESTUDO E PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO POR QUINTIL DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA. BRASIL - 1996

Quintis	Só Estudam	Só Trabalham	Estudam e Trabalham	Não Estudam e Não Trabalham	Total
1	68,41	5,18	15,61	10,79	100,00
2	78,38	3,15	11,08	7,39	100,00
3	84,37	2,33	8,93	4,37	100,00
4	88,44	1,07	7,32	3,17	100,00
5	93,54	0,29	5,23	0,94	100,00
Total	80,48	2,82	10,51	6,19	100,00

Fonte: PNAD/96; Elaboração Própria.

centuais para o ano de 1996, ou seja, depois de 2 anos de programa: No primeiro quintil, o percentual de crianças que só estudam elevou-se, chegando a 91,86% (lembramos que, em 1993, era de 85,98%). O percentual de crianças que só trabalham cai, mas, em um proporção tão pequena, que podemos falar de uma estabilidade: 1,36% em 1996 e 1,48% em 1993. Em realidade, o grande crescimento das crianças que só estudam originou-se na sensível queda das crianças que nem estudam nem trabalham: elas passam (nas famílias dos 20% mais pobres) de 7,75% em

mercado de trabalho nessa faixa etária (seja porque só trabalham seja porque estudam e trabalham) cai, no primeiro quintil, de 5,28% (1993) para 4,07%. Desta forma, em 1996, o percentual de crianças que participam do mercado de trabalho é exatamente igual, sempre no primeiro quintil, ao percentual das que nem estudam nem trabalham.

O segundo elemento de avaliação de uma política é tratar de determinar em que medida as mudanças podem ser a ela atribuídas e em que medida a tendências exógenas. Desde outra perspectiva: que parte das