

<b>Título do capítulo</b>	<b>CAPÍTULO 7 PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO A PARTIR DO ESTUDO DO DF</b>
<b>Autores (as)</b>	João Sabóya Sônia Rocha
<b>DOI</b>	

<b>Título do livro</b>	<b>GARANTIA DE RENDA MÍNIMA: ENSAIOS E PROPOSTAS</b>
<b>Organizadores (as)</b>	Ana Lucia Martins Lobato
<b>Volume</b>	
<b>Série</b>	
<b>Cidade</b>	
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	1998
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	
<b>DOI</b>	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1998

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO VII

---

PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA: LINHAS GERAIS DE UMA  
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO A PARTIR DO ESTUDO DO DF

João Sabóya

*Da Universidade Federal do Rio de Janeiro*

Sônia Rocha

*Do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/RJ*

---

## SUMÁRIO

---

- 1 INTRODUÇÃO.....253**
  - 2 LINHAS GERAIS DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA.....256**
    - 3 SISTEMA DE SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS – TABELAS DE PONTUAÇÃO.....260**
    - 4 FAMÍLIAS SELECIONADAS X NÃO SELECIONADAS NO PARANOÁ.....262**
    - 5 AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA.....275**
    - 6 OUTROS ELEMENTOS DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO.....280**
    - 7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....282**
  - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....284**
-

## 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, em relação à 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 à 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* para o nível da linha de pobreza para 30,4 milhões de brasileiros pobres em 1995) se situariam em 1,15% do PIB daquele ano [Rocha (1997)], ou, para focar-se 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, baseados na premissa de que são as mais essenciais no âmbito do consumo privado. Esses programas custam muito mais do 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, em razão de suas especificidades em termos de renda e incidência de pobreza, há argumentos adicionais a considerar em relação à 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, em 1995), e a intensidade da pobreza medida pelo hiato da renda é próxima à média brasileira (respectivamente, 42% e 43%). Em contrapartida, a renda média é uma das mais altas do país.<sup>1</sup> Como resultado dessa conjunção de fatores, o estabelecimento de um esquema de transferências diretas de modo a eliminar a pobreza (enquanto insuficiência de renda) demandaria, em 1995, 1,2% da renda dos não-pobres residentes no Distrito Federal.<sup>2</sup> Cabe salientar que esse valor refere-se ao atendimento de todas as pessoas que se situam abaixo da linha de pobreza, independentemente de critérios outros que o da renda. Além disso, considerado o tamanho da população envolvida (estima-se em 278 mil o número de pobres em setembro de 1995)<sup>3</sup> e o fato de que é essencialmente

<sup>1</sup> Entre as unidades da Federação, o Distrito Federal apresentava a renda média mais elevada do país, em 1995.

<sup>2</sup> 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 em se mobilizar recursos para remediá-la.

<sup>3</sup> Trata-se do número de pessoas que, com base nas informações de rendimentos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), tiveram renda familiar *per capita* inferior a R\$ 62,92 em setembro de 1995 [Rocha (1996)].

urbana, a implantação de um programa de renda mínima é operacionalmente viável para enfrentar a questão da pobreza no Distrito Federal.

Criado pelo Decreto nº 16 270, de 11/1/95, o Programa Bolsa Familiar para a Educação foi uma das primeiras medidas do governo Cristovam Buarque, e sua gestão coube à Secretaria de Educação do Distrito Federal. Embora procure diferenciar-se de outros programas similares instituídos no país nos últimos dois anos (até mesmo pelo nome escolhido), trata-se, na realidade, de um programa de renda mínima focado na questão educacional das crianças beneficiadas.

Para ter direito ao benefício, fixado em um salário-mínimo por família: (i) todos os filhos entre sete e quatorze anos devem estar matriculados em escola pública; (ii) a família deve residir no Distrito Federal há cinco anos consecutivos; (iii) a renda familiar *per capita* deve ser igual ou menor que meio salário-mínimo;<sup>4</sup> e (iv) é preciso comprovar a inscrição nos Programas de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, caso haja desempregados ou autônomos na família.<sup>5</sup>

O auxílio é concedido por um prazo de doze meses, e pode ser renovado por igual período. A importância dada à educação das crianças é comprovada pelo fato de a bolsa ser suspensa 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 centraliza-

ção do programa na Secretaria de Educação corroboram o enfoque educacional 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,<sup>6</sup> em novembro; e Ceilândia e Samambaia, em março de 1996. Nesse período, o programa cresceu substancialmente, e beneficiou 14 786 famílias, o que corresponde a 28 672 alunos bolsistas entre 7 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, foi criado pela Lei nº 890, de 24/7/95, o Programa Poupança-Escola, que garantia aos alunos participantes um depósito anual de um salário-mínimo em caderneta de poupança; podia-se sacar parcela do valor em determinados períodos e, o saldo restante, ao finalizar o segundo grau.<sup>7</sup>

Levando-se em conta o fato de que pobreza não se limita à insuficiência de renda e que a eficácia de um instrumento desse tipo estaria ligada não apenas à garantia de 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* em termos de

<sup>4</sup> Na prática, esse limite foi aumentado para 0,7 salário-mínimo (SM); *i.e.*, R\$ 70,00, com a vigência do salário-mínimo de R\$ 100,00 em maio de 1995.

<sup>5</sup> Esse último item nunca foi efetivamente implementado.

<sup>6</sup> Trinta e seis famílias de Ensino Especial, Escola do Parque e Casa Aberta de Taguatinga.

<sup>7</sup> O Programa Poupança-Escola não será objeto de análise neste texto.

promoção do desenvolvimento social de famílias de baixa renda com crianças em idade escolar obrigatória. Assim, a focalização do programa a partir da renda e da presença de crianças de 7 a 14 anos justifica-se de duas maneiras.

Primeiramente, a educação é, reconhecidamente, a variável que mais explica o nível de renda das pessoas. Desse modo, a obrigatoriedade de frequência 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 na população pobre. Medidas voltadas para a melhoria do ensino (centradas no aperfeiçoamento dos professores e de características psico-pedagógicas 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.

Por outro lado, focalizar o conjunto de famílias com crianças de 7 a 14 anos significa adotar um critério para reduzir a população-alvo. Na verdade, se considerada toda a população de baixa renda no Distrito Federal, isso significa abater em 47% (ou 37,8 mil) o número de famílias pobres, definidas apenas segundo o critério da renda.<sup>8</sup> 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, o que facilita a definição de mecanismos de ação e de avaliação do programa. A esse respeito, a adoção do critério adicional de residência no Dis-

trito 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. Tal critério não apresenta vantagens em termos de homogeneização da população-alvo e representa um impacto bem menor do que a presença de crianças, quando se trata de reduzir o número de beneficiários do programa.<sup>9</sup>

A redução do tamanho e a homogeneização da população-alvo facilitam a ação coordenada das secretarias de governo no acompanhamento das famílias, no sentido de orientá-las e apoiá-las para que possam superar a condição de pobreza e de exclusão social, por meio 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, em termos de adequada focalização e de promoção social das famílias. Esse é o tema da próxima seção, na qual são apresentadas as linhas gerais de uma metodologia de avaliação de programas de renda mínima. Para o DF, tal metodologia será parcialmente testada nas seções restantes do texto.

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

<sup>8</sup> As famílias pobres com crianças entre 7 e 14 anos representavam pouco mais de 54% das famílias pobres no Distrito Federal em setembro de 1995 (tabulações especiais da PNAD 1995).

<sup>9</sup> 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.

11,9% dos alunos atendidos, foi a primeira a ser incorporada ao programa. Dessa forma, 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 uma reavaliação de continuidade do programa. Há informações tanto para famílias selecionadas quanto para não selecionadas, o que permite a análise da cada grupo em separado 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 85,0%.

O teste da metodologia proposta é desenvolvido em três capítulos. No capítulo 3, faz-se uma avaliação do sistema de pontuação, responsável pela seleção das famílias participantes. O capítulo 4 procura caracterizar as famílias selecionadas e as excluídas no Paranoá, com suas semelhanças e diferenças. No capítulo 5 é feito um esforço de comparação entre as famílias selecionadas pelo programa e o conjunto de famílias pobres do Distrito Federal segundo a PNAD. Procurou-se verificar a amplitude do programa e sua efetiva capacidade de focalização na população-alvo. O capítulo 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.

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

Uma metodologia de avaliação de programas de renda mínima pode ser concebida em três módulos distintos. Tomando-se como ponto de partida os objetivos do programa e as características gerais da população que se pretende atender, o *primeiro módulo* consiste na 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 7 a 14 anos na família, e o tempo de residência no Distrito Federal – superior a 5 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 em que medida 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 junto às 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, o que fornece algumas indicações sobre o sucesso da focalização.

Selecionadas as famílias, o *segundo módulo* consiste na avaliação da focalização por meio da comparação de suas características com as da população correspondente, definida a partir de informações estatísticas exógenas ao programa. A fonte mais adequada para esse fim é a PNAD, realizada anu-

almente pelo IBGE. No entanto, em razão de 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 (nas do censo demográfico).

No caso do Distrito Federal, utilizaram-se dados da PNAD relativos a essa unidade da Federação para avaliar a focalização do programa, por meio da comparação de características da população assistida, e informações exógenas, oriundas da pesquisa do IBGE e referentes à população (definida segundo os mesmos critérios). Especificamente, na análise do desempenho do programa no Paranoá, utilizaram-se informações cadastrais do próprio programa, as quais foram cotejadas com informações de famílias que atendem aos mesmos três critérios básicos de seleção (renda, presença de crianças de 7 a 14 anos, e mais de cinco anos de residência no Distrito Federal). O resultado da análise, como se verá adiante, evidencia a boa focalização do programa: constata-se notável correspondência de rendimento entre as duas populações enquanto as características socioeconômicas indicam condições de vida mais adversas entre as famílias atendidas, o que representa um efeito esperado e 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. Tal exame está necessariamente centrado na verificação da medida do 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, com distintos horizontes temporais:

- *a curto prazo*, quando as modificações ocorridas limitam-se essencialmente àquelas que estão associadas à mudança do consumo como resultado do aumento da renda, assim como as 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, exigências para obtenção do benefício, certamente a maioria das famílias o farão. Isso irá alterar, em consequência, o padrão de comportamento verificado antes do ingresso no programa;
- *a médio prazo*, poderão ser esperados efeitos resultantes de um nível de renda mais elevado, tais como melhoria nas condições nutricionais, melhor desempenho escolar, maior sentimento de cidadania e melhor envolvimento comunitário;
- efeitos sobre emprego e melhorias de renda de forma auto-suficiente (as quais representariam o rompimento do ciclo de pobreza) são objetivos que só podem ser considerados como 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, as avaliações de impacto sobre as famílias (e sobre as crianças, particularmente) são necessariamente aquelas passíveis de ocorrer no curto pra-



zo. No que concerne às famílias, devem ocorrer alterações na estrutura do gasto em função do aumento de renda, o que irá repercutir em melhoria do conforto do domicílio e da alimentação. Modificações em relação à forma de inserção dos adultos no mercado de trabalho são pouco prováveis; as que porventura ocorrerem dificilmente poderão ser vinculadas ao funcionamento do programa, nessa primeira fase. É provável, no entanto, que tenha havido modificações significativas na frequência à escola e na 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 devem basear-se 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 famílias com crianças de 7 a 14 anos. Causa estranheza a afirmativa oficial de que “não se trata de um programa assistencial, mas educacional”.<sup>10</sup> Na verdade, trata-se de 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. Há, então, duas claras vertentes de avaliação dos resultados do programa: a avaliação dos impactos do programa sobre as crianças e sobre as famílias.

#### (a) Avaliação da criança

Do ponto de vista educacional, o que se deseja não é apenas que a criança, ao ir à escola, *saia das ruas*, mas que a frequência à escola signifique obtenção de conhecimentos

suficientes para que se escape da *poverty trap*. Assim sendo, a avaliação pelo professor (ou a não-repetência) são reconhecidamente insuficientes para medir esse objetivo, seja em relação à clientela do programa, seja em relação à totalidade das crianças que frequentam a escola pública. Hoje, já existe consenso quanto à necessidade de adoção de testes padronizados de aprendizado ao final de cada ano letivo. Estes devem ser vistos como um instrumento precioso – embora de difícil implantação – para avaliação do programa. Trata-se de avaliar o resultado inequívoco do programa em sua faceta não assistencial, assim como a eficácia de iniciativas anunciadas no âmbito do programa, no que concerne 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.<sup>11</sup>

Além do objetivo educacional, o programa pretende, declaradamente, combater a incidência de trabalho infantil, o que, como demonstram os dados da PNAD e os dos próprios requerentes, não representa uma questão de grande magnitude em Brasília. No entanto, em princípio e de forma geral, não há razão para crer-se que um programa de renda mínima, mesmo com obrigatoriedade de presença à escola em tempo parcial, reduza, por si só, a ocorrência do trabalho infantil, embora deva necessariamente reduzir sua duração. Estabelecido esse objetivo, cabe comparar a ocorrência e a duração do trabalho infantil antes e depois da participação no programa, com uma clara defi-

<sup>10</sup> Ver o documento *Bolsa-escola, poupança-escola*, GDF, Brasília, 1995, p. 17.

<sup>11</sup> Ver *Relatório/Avaliação do Programa Bolsa Familiar para a Educação*, preparado com informações levantadas no final do ano letivo de 1995.

nição do que é trabalho infantil indesejado para uma família de baixa renda. Essa qualificação é necessariamente variável conforme as características da comunidade assistida. Não deve incluir, por exemplo, o trabalho agrícola no contexto de unidade familiar no meio rural. Em todos os casos, mas principalmente no meio rural, o critério de horas trabalhadas é fundamental. Apesar das evidências da pouca relevância do trabalho infantil em Brasília (na população-alvo), cabe salientar que o questionário de cadastramento das famílias foi inadequado quanto à caracterização do trabalho infantil, o que dificultaria, nesse particular, a avaliação do impacto do programa.

Na medida em que permanece a percepção de que a alimentação é a mais básica das necessidades a serem atendidas, é importante examinar em que medida o programa permitiu, via aumento da renda, a melhoria da alimentação e saúde das crianças nas famílias beneficiárias, inclusive naquelas com crianças menores de 7 anos. Os indicadores mais adequados para essa avaliação são medidas antropométricas e resultados de exames clínicos das crianças, no início e após cada ano do programa.

#### *(b) Avaliação da família*

Em tese, um objetivo desejável do programa seria a melhoria da situação no mercado de trabalho dos adultos, especialmente em relação à formalização das relações de trabalho e seu impacto sobre o nível de renda da família. No entanto, esse é um objetivo pouco provável de ser alcançado, caso a população assistida seja formada por famí-

lias estruturalmente pobres.<sup>12</sup> Um objetivo mais realista seria o de melhorar a qualificação dos adultos, a partir de seu perfil e das potencialidades reais de trabalho na comunidade em que vivem. Em Brasília, o próprio aspecto multifacetado do programa deveria contribuir para a criação de postos de trabalho para a mão-de-obra pouco qualificada, por meio de iniciativas que visem à melhoria das condições de vida das comunidades (obras de melhoria de infra-estrutura urbana, instalações para serviços comunitários e outras atividades simples, tais como o artesanato e a pequena indústria). A documentação do programa e os critérios de pontuação parecem sugerir como objetivo o emprego formal, em oposição à indesejável condição do trabalho autônomo. Na verdade, o emprego formal parece ser um objetivo muito ambicioso, dadas as características dos adultos da população alvo. A melhoria da inserção no mercado via acesso a quaisquer trabalhos, de modo a garantir um fluxo regular de renda, parece ser um objetivo mais adequado, a médio prazo. O envolvimento de outras secretarias de governo no programa é fundamental para a criação dessas oportunidades locais de trabalho, se consideradas as carências de infra-estrutura física e social das comunidades assistidas.

Melhorias nas condições de conforto do domicílio (estrutura física e bens de consumo duráveis) devem ocorrer em função da melhoria da renda das famílias assistidas. Na verdade, mesmo que, com a participação no programa, não tenha ocorrido aumento da renda familiar (além do valor do benefício), é provável que, após um período de um ou dois anos, a família apresente condições diversas de

<sup>12</sup> Referimo-nos aqui à pobreza estrutural em oposição a situações de pobreza essencialmente transitória, que são remediadas por uma evolução favorável da conjuntura econômica.

conforto do domicílio do que quando começou a ser assistida. Essas condições podem configurar-se como mais favoráveis do que as 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 antes abordados são aplicados no Distrito Federal. Inicialmente, será enfocado o sistema de seleção das famílias, e, 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 em mais detalhes neste texto, e deve ser objeto de tratamento específico futuramente.<sup>13</sup>

### 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 somatório

obtido de treze tabelas,<sup>14</sup> as famílias recebem uma pontuação total que varia de valores negativos a positivos. As famílias com 140 pontos ou mais são selecionadas (não conseguiu-se determinar como tal limite foi fixado). Para tais 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,<sup>15</sup> 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. Entretanto, ao serem focalizados com mais cuidado, mostram algumas incoerências. A pontuação para a inserção no mercado de trabalho, por exemplo, pontua 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

<sup>13</sup> Há ainda um quarto módulo para a metodologia de avaliação de programas de renda mínima. Trata-se de avaliar elementos tais 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, *stricto sensu*.

<sup>14</sup> Os treze 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; e quantidade de animais de criação.

<sup>15</sup> Segundo a Portaria nº 16, de 9/2/95, são as famílias com crianças e adolescentes sob medidas de proteção especial, com crianças desnutridas, idosos, pessoas portadoras de deficiências, etc.

pontos; se trabalhar, receberá no máximo 80 pontos. Já uma família com requerente e cônjuge, em que ambos trabalhem, receberá entre 120 e 160 pontos, o que depende da forma de inserção de cada um. Por outro lado, é feita uma diferenciação entre autônomo e biscateiro, que, na prática, são da 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, na qual 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 para 100 pontos. É verdade que uma família com requerente sem cônjuge recebe uma pontuação extra de 100 pontos, o que minimiza parcialmente essa crítica. De qualquer forma, não parece razoável a pontuação dupla para as famílias com requerente e cônjuge nos itens referentes a 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.

A pontuação obtida a partir da densidade do domicílio (número de pessoas da família/número de cômodos) é confusa, e permite que uma família com 6 pessoas em um único cômodo receba pontuação inferior (35 pontos) a uma família com 11 membros em 5 cômodos (50 pontos). Seria muito mais simples atribuir uma pontuação que fosse diretamente proporcional ao número de pessoas por cômodo (ex: 10 pontos para 1 pessoa por cômodo; 20 pontos para 2 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, se for o caso, a prestação da casa própria). Em princípio, não há razão para se atribuir mais pontos à moradia cedida que à moradia própria. Cabe lembrar ainda que a qualidade da moradia é diferenciada segundo diversos itens, tais como existência de energia elétrica, água encanada, instalação sanitária, tipo de cobertura, piso, vedação e estado da construção, incorporados no sistema de pontuação.

A diferenciação na pontuação segundo a renda familiar *per capita* poderia ser aumentada, tanto em termos de número de faixas quanto em 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 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 se estranhar, portanto, que inúmeras famílias com telefone tenham sido selecionadas. Talvez uma forma mais razoável de se pontuar esse tipo de bens seja por meio do valor monetário estipulado para cada um, para penalizar 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:

(a) eliminar a dupla contagem de requerentes e cônjuges no item referente ao grau de instrução (tabelas IV e V do sistema de pontuação do programa);

(b) eliminar a 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, para torná-la diretamente proporcional ao número de moradores por cômodo (tabela IX);

(e) diferenciar mais as faixas de renda familiar *per capita* por meio de 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, além de definir 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 duráveis de consumo (tabela XII);

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

#### 4 FAMÍLIAS SELECIONADAS X NÃO SELECIONADAS NO PARANOÁ

Este capítulo está dividido em duas partes. Inicialmente, são apresentados os dados das famílias selecionadas no Paranoá. Em seguida, são mostradas as características das famílias não selecionadas, e são comparados 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 que o requerente seja do sexo masculino.<sup>16</sup> Menos de 20% dos requerentes são solteiros; cerca

<sup>16</sup> O folheto de divulgação do programa que convocou para cadastramento no Paranoá explicita que a inscrição deve ser feita pela "mãe ou responsável pelas crianças". Mais adiante, soli-

de 60% são casados; e o restante informou outro estado conjugal. Como Brasília é uma cidade nova que atrai muitos migrantes, mais de 90% dos requerentes selecionados nasceram fora do Distrito Federal (tabelas 1 e 2).<sup>17</sup>

TABELA 1  
Requerentes por Sexo – Paranoá

Sexo	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Masculino	83	3,2	17	3,3
Feminino	2 544	96,8	491	96,7
<b>Total</b>	<b>2 627</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

TABELA 2  
Requerentes por Estado Civil – Paranoá

Estado	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Civil				
Solteiros	531	20,2	70	13,8
Casados	1 573	60,0	333	65,7
Outros	519	19,8	104	20,5
<b>Total</b>	<b>2 623</b>	<b>100,0</b>	<b>507</b>	<b>100,0</b>

Uma das preocupações do programa é não tornar-se um elemento de atração para a população residente fora do Distrito Federal. Daí, há a exigência de um mínimo de

cita os documentos “da mãe e do seu companheiro, ou do responsável pela criança”.

<sup>17</sup> Os totais de informantes nas diversas tabelas apresentadas nesta seção podem variar devido à falta de informantes em alguns itens.

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.<sup>18</sup> Apenas 19,4% possuem entre 5 e 9 anos de moradia, enquanto 22,8% vivem há 25 anos ou mais no Distrito Federal (tabela 3).

TABELA 3  
Requerentes por Tempo de Chegada do DF – Paranoá

Tempo	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Menos de 5 anos	3	0,1	-	0,0
De 5 a 9 anos	511	19,4	88	17,3
De 10 a 14 anos	498	18,9	83	16,3
De 15 a 19 anos	575	21,9	125	24,6
De 20 a 24 anos	443	16,9	96	18,9
25 anos ou mais	599	22,8	116	22,8
<b>Total</b>	<b>2 629</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

A faixa etária dos requerentes é consequência da exigência de se possuir filhos/dependentes na faixa 7/14 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 de 40 anos (tabela 4).

<sup>18</sup> Apenas três famílias selecionadas apresentam menos de cinco anos de moradia no Distrito Federal, o que pode, inclusive, representar erro de digitação dos dados.

TABELA 4  
Faixa Etária – Paranoá

Faixas	Requerentes				Cônjuges			
	Selecionados		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	49,0	242	45,3	685	44,7	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% possuem o segundo grau. Portanto, o binômio *po-*

*breza/baixa escolaridade* é uma realidade em Brasília, o que indica que o governo do Distrito Federal está na direção correta, ao desenvolver um programa que incentiva as famílias pobres a colocarem seus filhos na escola (tabela 5).

TABELA 5  
Grau de Instrução – Paranoá

Instrução	Requerentes				Cônjuges			
	Selecionados		Não Selecionados		Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	%	Nº de Casos	%	Nº de Casos	%	Nº de Casos	%
Analfabeto	694	26,4	116	22,8	518	33,7	85	25,7
Alfabetizado	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. Aquelas com 8 anos, que deveriam estar na segunda série do primeiro grau, já estão com 1 ano de atraso escolar. Aos 10 anos, o atraso já supera 2 anos. Com 14 anos, a defasagem salta para quase 4 anos. O fato de as crianças entre 7 e 14 anos serem obrigadas a freqüentar 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

Nº de Anos	Selecionadas	Não Selecionadas
7	0,3	0,2
8	1,0	1,0
9	1,7	1,6
10	2,1	2,1
11	2,5	2,5
12	2,9	2,8
13	3,2	3,2
14	3,6	4,0

Obs: Atraso escolar medido em anos.

#### (a) Trabalho

O percentual de requerentes que afirmaram estar trabalhando é pouco superior a 50%. Trata-se de uma taxa de ocupação próxima à média nacional obtida entre mulheres adultas, que representam a quase totalidade da po-

pulação de requerentes selecionados pelo programa. Entre aqueles que declararam trabalhar, 45,5% são assalariados e 53,9% são autônomos/biscateiros (tabelas 7 e 8).

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% atingiram o segundo grau.

A participação dos cônjuges no mercado de trabalho é bem mais intensa que a dos requerentes (86,7% estão ocupados), e isso reflete o fato de os cônjuges serem basicamente homens e apresentarem taxas de atividade bem superiores às das 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. Esses indicadores revelam uma inserção bastante precária dos cônjuges no mercado de trabalho.

#### (b) Tamanho e composição da família

A caracterização das famílias selecionadas adiciona novas informações. O tamanho médio atinge 5,1 membros e a mediana, 5 membros. Trata-se de famílias grandes para o padrão médio brasileiro, cujo tamanho gira em torno de 4 pessoas. Contudo, as famílias de requerentes, por definição, têm filhos até 14 anos, e encontram-se na considerada etapa inicial do ciclo de vida familiar; portanto, são mais numerosas. Sempre há exceções, como é o caso de algumas famílias (1,7%) com 10 ou mais membros (tabela 9).



TABELA 7  
Condição de Trabalho – Paranoá

Condição	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
<b>Total</b>	<b>2 627</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>	<b>601</b>	<b>100,0</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>

TABELA 8  
Posição na Ocupação – Paranoá

Posição	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
<b>Total</b>	<b>1 398</b>	<b>100,0</b>	<b>293</b>	<b>100,0</b>	<b>521</b>	<b>100,0</b>	<b>29</b>	<b>100,0</b>

TABELA 9  
Número de Membros da Família – Paranoá

Número	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
<b>Total</b>	<b>2 553</b>	<b>100,0</b>	<b>490</b>	<b>100,0</b>

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. Número maior de membros estaria associado a uma renda *per capita* menor, e poderia 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/sogra e demais membros não passam de 2,2% do total de pessoas das famílias. Mais da metade dos membros são 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 –, cujos membros têm laços consangüíneos diretos de parentesco, e são pouco freqüentes os grupos com muitos membros (tabela 10).

(c) *Rendimentos e gastos*

Conforme era esperado, as famílias selecionadas possuem rendimentos muito baixos: 24,0% até 1 SM; 73,9% até 2 SM; e 93,5% até 3 SM.<sup>19</sup> O rendimento mediano atingiu R\$ 159,00 e a média, R\$ 175,40. Em termos de renda familiar *per capita*, 29,0% estavam na faixa até 0,25 SM, 85,2%, até 0,5 SM; e 99,1%, até 0,7 SM; (incluídas 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 a renda das famílias atendidas a 0,5 SM *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<sup>20</sup> (tabela 11).

TABELA 10  
Composição da Família – Paranoá

Composição	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
Outros	26	0,2	2	0,1
<b>Total de pessoas</b>	<b>13 308</b>	<b>100,0</b>	<b>2 272</b>	<b>100,0</b>

<sup>19</sup> Está sendo considerado o salário-mínimo (SM) de R\$100, válido até abril de 1996, época do levantamento dos dados aqui discutidos.

<sup>20</sup> As famílias com rendimento *per capita* acima de 0,7 SM são residuais.

TABELA 11  
Renda Familiar dos Seleccionados – Paranoá

Valor em R\$	Renda Total		Renda <i>per Capita</i>					
	Nº de Casos	(%)	Origem da Renda	Valor em R\$	(%)	Valor em R\$	Nº de Casos	(%)
Até 100	630	24,0	Trabalho			Até 25,00	740	29,0
101/200	1 311	49,9	Requerentes	170 332	36,9	25,01/50,00	1 436	56,2
201/300	514	19,6	Cônjuges	198 323	42,9	50,01/70,00	341	13,4
301/400	134	5,1	Outros membros	25 911	5,6	70,01/100,00	33	1,3
401/500	27	1,0	Pensão	19 566	4,2	100,01/125,00	3	0,1
501/600	8	0,3	Aposentadoria	7 851	1,7			
601/700	2	0,1	Aluguel	15 498	3,4			
701/800	1	0,0	Tíquete-alimentação	3 293	0,7			
			Outros	21 194	4,6			
<b>Total</b>	<b>2 627</b>	<b>100,0</b>		<b>461 968</b>	<b>100,0</b>		<b>2 553</b>	<b>100,0</b>

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), representa 62,9% da renda familiar mediana e 57,0% 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 são filhos/enteados, verifica-se que sua contribuição, inclusive 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 do 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. Por exemplo, 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 se esperava, a alimentação consome a maior parte (63,2%). Entre os itens restantes, surpreende o alto peso da água (10,4%) e o baixo peso dos transportes (3,0%), o que pode ser uma peculiaridade da região do Paranoá (tabela 12).

TABELA 12  
Gastos dos Seleccionados – Paranoá

Gastos Totais			Gastos <i>per Capita</i>					
Valor em R\$	Nº de Casos	(%)	Repartição dos Gastos	Valor em R\$	(%)	Valor em R\$	Nº de Casos	(%)
Até 100	541	20,6	Aluguel	10 408	2,5	Até 25,00	841	32,9
101/200	1 594	60,7	Prestação de moradia	449	0,1	25,01/50,00	1 466	57,4
201/300	413	15,7	Alimentação	263 998	63,2	50,01/70,00	226	8,9
301/400	66	2,5	Água	43 510	10,4	70,01/100,00	19	0,7
401/500	13	0,5	Luz	31 860	7,6	100,01/125,00	1	0,0
			Gás	16 656	4,0			
			Transporte	12 371	3,0			
			Outros	38 566	9,2			
<b>Total</b>	<b>2 627</b>	<b>100,0</b>		<b>417 818</b>	<b>100,0</b>		<b>2 553</b>	<b>100,0</b>

(d) *Domicílios, bens duráveis e patrimoniais*

As condições de vida das famílias seleccionadas podem ser complementadas com informações sobre seus domicílios. Três de cada quatro famílias moram em imóvel próprio; mais da metade destes possui vedação de alvenaria e tem a construção considerada como pronta. Mais de dois terços possui 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 dois terços possui instalação sanitária. Tais dados sugerem que as condições habitacionais, embora precárias, não parecem ser o principal problema da população do Paranoá (tabelas 13a a 13i).

TABELA 13a  
Lote da Moradia – Paranoá

Condição de Ocupação	Seleccionados		Não Seleccionados	
	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
<b>Total</b>	<b>2 058</b>	<b>100,0</b>	<b>426</b>	<b>100,0</b>

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
<b>Total</b>	<b>2 626</b>	<b>100,0</b>	<b>507</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13c  
Situação da Construção – Paranoá

Situação	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Iniciada	125	4,8	17	3,4
Paralisada	389	14,9	60	11,8
Em acabamento	733	28,0	175	34,5
Pronta	1 372	52,4	255	50,3
<b>Total</b>	<b>2 619</b>	<b>100,0</b>	<b>507</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13d  
Tipo de Vedação – Paranoá

Tipo	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	2,4	5	1,0
Alvenaria	1 402	53,4	329	64,9
<b>Total</b>	<b>2 626</b>	<b>100,0</b>	<b>507</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13e  
Tipo de Piso – Paranoá

Tipo	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
<b>Total</b>	<b>2 626</b>	<b>100,0</b>	<b>507</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13f  
Tipo de Cobertura – Paranoá

Tipo	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Plástico/lona	6	0,2	3	0,6
Zinco/eternit	2 450	93,3	427	84,4
Laje	76	2,9	44	8,7
Telha cerâmica	93	3,5	32	6,3
Palha	1	0,0	-	0,0
<b>Total</b>	<b>2 626</b>	<b>100,0</b>	<b>506</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13g  
Energia Elétrica – Paranoá

Instalação	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Sim	2 531	96,3	495	97,4
Não	98	3,7	13	2,6
<b>Total</b>	<b>2 629</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13h  
Água Encanada – Paranoá

Instalação	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Sim	2 001	76,1	427	84,1
Não	628	23,9	81	15,9
<b>Total</b>	<b>2 629</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

TABELA 13i  
Instalação Sanitária – Paranoá

Instalação	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Sim	1 756	66,8	390	76,8
Não	873	33,2	118	23,2
<b>Total</b>	<b>2 629</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

Com relação à posse de bens duráveis, o principal item é o fogão a gás, presente em quase todos os domicílios. Dois terços das famílias possui geladeira e 50% têm televisão em cores e liquidificador. 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).

Uma segunda surpresa surge ao se analisar a posse de veículos: há 81 famílias selecionadas nessa situação; *i.e.*, cerca de 3% das famílias. 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 encon-

trados veículos até mesmo dos anos 90, inclusive um fabricado em 1994 (tabelas 15a e 15b).

TABELA 14  
Bens de Consumo Duráveis – Paranoá

Bens	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 p&cb	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
Liquidificador	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
<b>Total de famílias</b>	<b>2 629</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

TABELA 15a  
Posse de Veículo – Paranoá

Tipo	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
<b>Total</b>	<b>2 626</b>	<b>100,0</b>	<b>507</b>	<b>100,0</b>

TABELA 15b  
Ano de Fabricação do Veículo – Paranoá

Ano	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
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>

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) nessa situação (tabela 16).

TABELA 16  
Bens Patrimoniais – Paranoá

Bens	Selecionados		Não Selecionados	
	Nº de Casos	(%)	Nº de Casos	(%)
Outra casa	3	0,1	8	1,6
Estabel. comercial	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	2,6	44	8,7
<b>Total de famílias</b>	<b>2 629</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>

Conclui-se, portanto, que a posse de bens duráveis pela população selecionada no Paranoá está razoavelmente difundida, principalmente para aqueles bens 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. Em primeiro lugar, esses bens podem ter sido doados por pessoas de maior rendimento. Em segundo lugar, uma parcela dos bens foi adquirida de segunda mão, a partir de objetos depreciados pelo uso anterior. Em terceiro lugar, com a estabilidade da economia tornou-se possível adquirir bens via crediário, com prestações relativamente baixas, cujo preço final pode duplicar ou triplicar devido às taxas de juros escorchantes em vigor no país. Uma carteira assinada ou uma patroa generosa facilitam o acesso ao crediário.

#### 4.2 AS FAMÍLIAS NÃO SELECIONADAS

Nesta seção, analisaremos 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, efe-

tivamente, 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 quanto 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 (os dados desta seção estão apresentados a seguir ou nas tabelas da seção 4.1).

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, os quais 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 treze bens levantados, o percentual de posse só é inferior ao das famílias selecionadas com 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 do que o 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 é 65% superior ao valor encon-

trado para as famílias selecionadas. De qualquer forma, metade das famílias não selecionadas informaram rendimentos *per capita* até meio salário-mínimo, o que sugere 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 que corresponde, na prática, ao limite máximo aceito para inclusão no programa (ver tabela 17).

Conforme era esperado, os gastos das famílias não selecionadas 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%), o que demonstra 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. Outros critérios além da renda *per capita* mostram que as famílias não selecionadas tendem a possuir melhores condições de vida do 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 17  
Renda Familiar dos Não Selecionados – Paranoá

Renda Total			Renda per Capita					
Valor em R\$	Nº de Casos	(%)	Origem da Renda	Valor em R\$	(%)	Valor em R\$	Nº de Casos	(%)
Até 100	47	9,3	Trabalho			Até 25,00	54	11,0
101/200	198	39,0	Requerentes	45 907	37,6	25,01/50,00	191	39,0
201/300	147	28,9	Cônjuges	54 052	44,2	50,01/70,00	66	13,5
301/400	80	15,7	Outros membros	4 103	3,4	70,01/100,00	143	29,2
401/500	22	4,3	Pensão	3 971	3,2	100,01/125,00	20	4,1
501/600	8	1,6	Aposentadoria	2 694	2,2	125,01/150,00	11	2,2
601/700	4	0,8	Aluguel	4 609	3,8	150,01/175,00	3	0,6
701/800	1	0,2	Tíquete-alimentação	1 685	1,4	175,01/200,00	-	0,0
801/900	-	0,0	Outros	5 175	4,2	200,01/225,00	2	0,4
901/1000	1	0,2						
<b>Total</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>		<b>122 196</b>	<b>100,0</b>		<b>490</b>	<b>100,0</b>

Obs: Valor da renda em reais.

TABELA 18  
Gastos dos Não Selecionados – Paranoá

Renda Total			Gastos			Gastos per Capita		
Valor em R\$	Nº de Casos	(%)	Repartição	Valor em R\$	(%)	Valor em R\$	Nº de Casos	(%)
Até 100	56	11,0	Aluguel	2 217	2,3	Até 25,00	54	11,0
101/200	276	54,3	Prestação moradia	96	0,1	25,01/50,00	191	39,0
201/300	128	25,2	Alimentação	57 219	58,7	50,01/70,00	66	13,5
301/400	31	6,1	Água	9 243	9,5	70,01/100,00	143	29,2
401/500	11	2,2	Luz	7 632	7,8	100,01/125,00	20	4,1
501/600	4	0,8	Gás	3 261	3,3	125,01/150,00	11	2,2
601/700	1	0,2	Transporte	4 138	4,2	150,01/175,00	3	0,6
701/800	1	0,2	Outros	13 711	14,1			
<b>Total</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>		<b>97 517</b>	<b>100,0</b>		<b>490</b>	<b>100,0</b>

Obs: Valor da renda em reais.

## 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 for atin-gida no final de 1996, será um resultado significativo, na medida em que, a partir das informações da PNAD 1995, é possível estimar em 35 mil o número total de famílias que, em todo o Distrito Federal, 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 do programa deu-se via 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 à totalidade de famílias que atendem aos critérios de seleção atuais, qual será o procedimento a ser adotado face à folga de recursos? Manter como população-alvo aquelas com crianças de 7 a 14 anos e tornar menos rígidos os demais critérios de seleção? Ou incorporar gradativamente famílias com crianças com idades de zero a 6 anos? Essas duas opções têm implicações diversas em termos operacionais e de justiça social, que não discutiremos neste trabalho.

A segunda questão relaciona-se à primeira, na medida em que o sucesso do programa é determinado, em um primeiro momento, por uma bem-sucedida focalização. Ao considerar-se como referência a população-alvo esti-

mada da PNAD, é essencial avaliar em que medida o conjunto de famílias que efetivamente vêm sendo beneficiadas corresponde, de fato, à população-alvo que o programa, em sua concepção, pretendia atingir.

O objetivo deste capítulo é fornecer subsídios sobre essa segunda questão. Tendo como referência a PNAD 95 e 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 7 e 14 anos, e tempo de residência no Distrito Federal). Os resultados obtidos em relação a rendimento indicam que, no que concerne à operacionalização do programa no Paranoá, houve total sucesso na focalização, já que a população atendida e aquela delimitada a partir da amostra da PNAD apresentam características muito semelhantes. Embora haja diferenças quanto às 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, no sentido de se beneficiarem indevidamente do programa. Os indicadores relacionados a esses temas indicam que a população selecionada teria condições socioeconômicas mais adversas do que a população delimitada segundo os mesmos critérios na PNAD, o que seria um resultado desejado do processo de seleção.

A partir dos resultados obtidos com 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 7 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

Critérios	Mil Pessoas (%)		Mil Famílias (%)	
População relevante	1.716,1	100	477,8	100
Renda <i>per capita</i> 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 são mais elevados no caso da população-parâmetro (tabela 20). A divergência em relação à renda familiar *per capita* amplia-se significativamente para 18%, pois se combinam as diferenças na renda familiar e no tamanho de famílias selecionadas. Nesse sentido, e ao supor-se que os valores relativos a Paranoá refletem de forma fiel a realidade das famílias, teria sido feita uma seleção de modo a atender um conjunto de famílias mais pobres do que aquelas identificadas exclusivamente pelos três critérios básicos. Em outras palavras, a renda média da população selecionada seria mais baixa do 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 tam-

bém maior (0,45 SM) na 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

Itens	Selecionados	Parâmetro
Renda familiar média (R\$)	175,4	180,4
Renda <i>per capita</i> 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

A maioria das famílias selecionadas tem 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, mostra que há um claro desvio. Nesse caso, porém, esse desvio não resulta do processo de seleção dentre as famílias requerentes, pois já se mostrava mais elevado entre estas (38%). Se ocorrer agravamento desse indicador, cabe estar alerta para a possibilidade de o programa estar incentivando a ausência do chefe de família, mais provavelmente o 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 lá existe uma participa-

ção significativamente mais elevada de crianças na família. No entanto, cabe destacar que, como entre as 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, para sua qualificação como beneficiários do programa.

TABELA 21  
Composição das Famílias

Composição	Selecionadas	Parâmetro
Porcentagem de famílias monoparentais	40	33
Porcentagem segundo posição e idade		
Requerente/cônjuge ou chefe/cônjuge	31,7	37,7
Crianças de zero 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 revelaram-se altos para os requerentes e cônjuges (tabela 22). A partir da consideração de que 97% dos requerentes são do sexo feminino e que 60% se declararam casados,<sup>21</sup> foram estabelecidas comparações com categorias diversas, mas com pontos de contato conceituais, derivadas da população-

<sup>21</sup> Provavelmente a informação refere-se a estado civil, de modo que, consideradas as uniões consensuais, o percentual deve ser bem mais elevado.

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, novamente, obtiveram-se taxas de ocupação significativamente mais altas para as famílias do Paranoá. A ocorrência dessas discrepâncias é melhor entendida quando se considera que cerca de 40% dos requerentes do programa são chefes de família, o que torna problemáticas as comparações requerente (programa) com cônjuge (PNAD), ou cônjuge (programa) com chefe (PNAD). No intuito de 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), em contraposição aos cônjuges mais chefes (PNAD). Assim, embora fiquem reduzidas as discrepâncias entre as taxas de ocupação nos dois casos, a relativa ao programa é ainda 11 pontos percentuais mais elevada do que a obtida a partir da PNAD.

TABELA 22  
Taxa de Ocupação Percentual segundo Posição na Família

Conceito do Programa	Status das Famílias		Conceito da PNAD
	Selecionadas	Parâmetro	
Requerente	53,2	23,3	Cônjuge
		26,6	Mulheres de 10 anos e mais
		22,5	Cônjuge feminino
Cônjuge	86,7	62,2	Chefe
Requerente + cônjuge	59,4	48,4	Cônjuge + chefe
Outros maiores de 15 anos	19,3	31,4	Outros maiores de 15 anos

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

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

O oposto ocorre 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 do 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 toda a população selecionada (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 de parentesco inquestionáveis, portanto), tende a ter efeito marginal sobre o valor declarado da renda familiar.

#### (d) Educação

Optou-se por estabelecerem-se comparações que consideram a frequência 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 as crianças, que o programa visa prioritariamente proteger.

As taxas de analfabetismo entre requerentes e cônjuges apresentam-se muito mais elevadas do que as verificadas na população-parâmetro (tabela 23), o que era esperado, pois o

critério de seleção do programa atribui mais pontos a requerentes e cônjuges analfabetos. Mesmo que se agreguem as duas categorias, a discrepância se mantém, pois, no caso da PNAD, as taxas de chefes e cônjuges são bem próximas. Essa taxa de analfabetismo elevada teria efeitos adversos sobre a capacidade de os indivíduos obterem renda do trabalho, e poderia, em parte, explicar porque, apesar da taxa de ocupação mais elevada do 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 (%)

Conceito do Programa	Selecionadas	Parâmetro	Conceito da PNAD
Requerente	26,4	16,1	Cônjuge
Cônjuge	33,7	17,7	Chefe
Requerente e cônjuge	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, quanto às condições de vida das populações de baixa renda, a unidade da Federação tem situação atipicamente favorável no contexto brasileiro. Os indicadores relativos à população-alvo, em todo o Distrito Federal ou 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 do que os de Brasília justifica-se porque 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, levou as famílias beneficiadas a apresentarem indicadores ligeiramente mais adversos do que a população requerente.

A respeito dos indicadores de domicílio antes comparados, cabe considerar que têm caráter distinto e implicações diversas para o critério de seleção. Assim, o acesso a 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 situam-se na área rural. Assim, esse indicador não permite discriminar entre famílias mais ou menos carentes. O mesmo não ocorre com o abastecimento de água, pois apenas 84% das famílias requerentes têm seus domicílios ligados à rede geral. Um aspecto crucial da melhoria das condições de vida dessas famílias depende, portanto, do benefício monetário do programa. A situação revela-se 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 um quarto das famílias requerentes vivam em condições inadequadas de esgotamento sanitário – sem ligação à rede geral e sem fossa séptica –, o que tem impactos diretos sobre a saúde da comunidade. Nesse sentido, garantir o acesso adequado à infra-estrutura sanitária 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

Características	(Em porcentagem de famílias)	
	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 <sup>1</sup>	66,81	88,2
Fogão	96,7	99,4
Geladeira	66,1	76,3
TV em preto e branco	36,7	67,2
TV em cores	49,6	60,4
Telefone	8,8	22,5
Carro	2,9	n.d.

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

Obs.: n.d. = dados não disponíveis.

Nota: <sup>1</sup>Instalação sanitária.

Enquanto as condições de acesso aos serviços públicos repercutem sobre as condições de vida das famílias independentemente da renda, o indicador sobre condição de uso do domicílio (próprio, alugado, etc.) tem implicações diretas sobre a capacidade de consumo da renda declarada. Nesse sentido, 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 é vinculada à mora-

dia 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, e não permitem discriminar 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, e constituem-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 no sentido de redução dos indicadores.

## 6 OUTROS ELEMENTOS DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

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

Conforme se mencionou ao longo deste 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 que os aplique, digamos, a cada ano. O recadastramento ocorrido no Paranoá (em 1996) mostra que efetivamente houve reavaliação da população beneficiada, com uma taxa de permanência de 85% das famílias. De qualquer forma, não foi possível analisar os critérios utilizados para esses desligamentos.

Outro ponto importante é o acompanhamento sistemático das famílias beneficiadas. Embora reconheçamos as dificuldades a serem enfrentadas na medida em que os programas cresçam de porte, sugerimos que todas as famílias sejam visitadas antes de serem 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 da seleção das famílias. Uma prática melhor seria a visita mensal a uma amostra de domicílios selecionados, quando seria feito o acompanhamento das famílias. Caso se constatasse que não cumpre os requisitos, a família poderia ser eliminada do programa. Caso se verificasse que a família está passando por grandes dificuldades, medidas específicas poderiam ser tomadas para beneficiá-la. O principal objetivo das visitas seria o acompanhamento periódico das famílias, para avaliar suas dificuldades e os progressos obtidos.

Tendo em vista o pouco tempo de funcionamento do Programa Bolsa Familiar para a Educação, não foi feita 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, no que concerne, especificamente, à componente educacional e, de maneira mais geral, às condições de vida, a curto e a longo prazo.

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

A avaliação sistemática dos demais aspectos da vida familiar poderia feita por ocasião do recadastramento anual, com o uso de questionário que investigue as mesmas caracte-

terísticas que o cadastramento inicial, e que possa cobrir alguns quesitos de interesse específico. As informações deveriam ser comparadas com as das famílias no início do programa, de modo a permitir uma avaliação dos impactos imediatos e diretos sobre a renda, a qual provavelmente afetará as condições de conforto dos domicílios e a estrutura do consumo. Uma análise desses aspectos deve fornecer subsídios importantes sobre o valor do benefício, além de eventualmente orientar sobre a conveniência de ajuste de seu valor para mais ou para menos, de forma a maximizar os benefícios do dispêndio agregado do programa.

Quanto à variável mais diretamente vinculada à renda presente recebida pelas famílias, ou seja, a inserção dos adultos no mercado de trabalho, deve-se ter em mente (ao proceder-se à avaliação) que mudanças em função do programa são pouco prováveis, e aquelas que venham a ocorrer demandam prazos maiores. A esse respeito, é recomendável eliminar o viés do programa do Distrito Federal em direção ao setor formal, o que pode ser constatado pela exigência de inscrição no Sistema Nacional de Empregos (SINE) para desempregados e autônomos adultos. As características da população atendida mostram claramente que a maioria dos que trabalham é de autônomos. Qualquer especialista em economia do trabalho sabe que trabalhadores autônomos e assalariados são bastante distintos e que não basta querer para se transformar um autônomo em assalariado. 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, para aumentar seu nível de



rendimento, possivelmente na própria condição de autônomo. Assim, 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, melhoria do nível de remuneração). É claro que a obtenção de resultados desse tipo depende 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 afirmou-se no capítulo 2, existem alguns elementos da metodologia de avaliação de programas de renda mínima (apenas superficialmente mencionados 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, fator que, além de não fazer parte do conhecimento dos autores deste texto, não era objetivo desta pesquisa.

## 7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise comparativa das características da população do Paranoá (selecionada e não selecionada) 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, com os mesmos critérios de seleção adotados pelo programa, evidencia sua boa focalização e mostra 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 da

implantação do programa no Paranoá. A respeito dos critérios de seleção cabem 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 mostra adequada compatibilidade das suas características de renda com as da população-parâmetro, o que exclui, em princípio, a ocorrência de fraude em níveis significativos.

Cabe estar alerta, no entanto, para o fato de que, na medida em que o programa torne-se conhecido e venha a suscitar interesse crescente por parte das famílias, inclusive daquelas que não se enquadram nos critérios de renda, pode haver ocorrência crescente de fraude no fornecimento das informações cadastrais. Em razão disso, recomenda-se que:

- a seleção das famílias deve seguir critérios relativos ao seu nível de carência, observado por meio de indicadores objetivos de condição de vida. A visita a 100% das famílias inscritas é fundamental (e não apenas a 25%, como foi previsto inicialmente);
- os critérios de pontuação devem vincular-se essencialmente à composição da família e suas condições de vida observadas, e deve-se levar em conta, especificamente, a posse de bens de consumo duráveis e patrimoniais, além das condições de infra-estrutura que dependem da renda familiar (tamanho do domicílio, durabilidade dos materiais, instalações hidráulicas e sanitárias, etc.). Assim, o cerne da

pontuação quanto à posse de bens duráveis e patrimoniais deve centrar-se fortemente naqueles que permitem diferenciação entre as famílias. Um papel excludente deve ser atribuído à posse de bens de elevado valor e/ou baixa essencialidade, tais como o telefone e o automóvel – situação claramente incompatível com o *status* socioeconômico das famílias que o programa pretende beneficiar;

➤ características adversas em relação ao acesso a serviços públicos básicos, como o não-atendimento pela rede geral de água ou entorno do domicílio especialmente precário (localização, condições de aruamento e de acesso a meios de transporte), podem servir como critério de pontuação para beneficiar 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 somente o complemento de renda, mas também o apoio nas áreas de saúde, nutrição e assistência social de maneira geral, de forma a garantir uma melhoria real das famílias em sua integração social; e

➤ os critérios de pontuação relacionados 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, que decorrem da inserção no mercado de trabalho via 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 o assalariamento seria uma con-

dição de ocupação menos adversa do que a de autônomo, independentemente da renda, do ponto de vista do programa. Além disso, qual a diferença conceitual entre biscoiteiro 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 do 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 caminha-se rapidamente para sua cobertura total. Inevitavelmente, surgem dúvidas sobre os rumos que o programa pode tomar no futuro. Duas questões se colocam. A primeira diz respeito aos critérios de delimitação da população-alvo. Se o critério de presença de crianças justifica-se como política de eliminação da pobreza pelo combate às suas causas, discute-se a conveniência de manter excluídas do programa famílias com crianças menores de 7 anos, independentemente de estarem ou não subnutridas. Poderia ser mais conveniente expandir a população potencial nessa direção, ao custo, eventualmente, de eliminar do programa as famílias melhor situadas segundo os critérios atuais.<sup>22</sup> 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, pois representa quase três vezes o valor da renda *per capita* e 57% da renda média das famílias.

<sup>22</sup> Nesse caso, condições materno-infantis adversas deveriam ser introduzidas como critérios de pontuação.

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 for a situação financeira do programa, maior a possibilidade de continuar assistindo às famílias que já apresentam condições de vida mais adequadas do que as que estão se apresentando pela primeira vez. Nesse sentido, o critério de exclusão por “ter aumentado significativamente a renda”, parece ser dúbio e pouco operacional.<sup>23</sup> Na verdade, o mais conveniente não é tentar flexibilizar o critério de renda, mas minimizá-lo absolutamente, tanto como critério de entrada quanto 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. Paralelamente, 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, de modo a maximizar sua eficiência. Tais medidas extrapolam em muito aspectos meramente educacionais como a melhoria das condições de ensino nas escolas públicas, embora estes sejam fundamentais para o sucesso do programa. A visão aqui defendida aponta para a necessidade de um programa de renda mínima integral, no qual o rendimento distribuído às famílias beneficiárias é apenas um item em 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 a permanecerem pobres pelo resto de suas vidas.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FOUCAULT, Jean-Baptiste. *Le financement de la protection sociale*.— Paris: Commissariat Général du Plan, 1995.
- DISTRITO FEDERAL. Governo. *Avaliação do programa bolsa familiar para a educação*.— Brasília: 1996.
- DISTRITO FEDERAL. Governo. *Bolsa-escola, poupança-escola*.— Brasília: 1995.
- LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. *Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, n. 534)
- ROCHA, Sônia. Crise, estabilização e pobreza. *Conjuntura Econômica*, p.22-26, jan. 1997.
- SUPLICY, Eduardo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*.— Brasília: 1996.
- URANI, André. *Impactos fiscais e distributivos das propostas de renda mínima em debate no Brasil*.— Santiago: CEPAL, 1996.
- VANLERENBERGHE, Pierre. *RMI - Le pari de l'insertion*.— Paris: Documentation Française, 1992.

<sup>23</sup> Ver Bolsa-escola, poupança-escola, p. 18.