

O Impacto do Programa Bolsa Família Sobre a Repetência: Resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar

por Luis Felipe Batista de Oliveira e Sergei S. D. Soares, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Um dos objetivos dos Programas Condicionados de Transferência de Renda (PCTRs) é o aumento do capital humano de seus beneficiários. Se não fosse por esta razão, a existência de condicionalidades não faria sentido. A racionalidade é clara: a transferência ameniza a pobreza hoje e a condição faz com que as famílias caminhem para a superação futura. No entanto, para que tudo isso faça sentido, é preciso que as condicionalidades funcionem.

Saber o impacto do maior PCTR focalizado do Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF), sobre o fluxo escolar de seus beneficiários, entretanto, não é fácil. Ao contrário de outros programas, cujo desenho foi realizado com a avaliação já pensada, o PBF foi primeiro operacionalizado e e apenas depois de algum tempo se pensou em ele seria avaliado. Não há grupo de controle e na verdade nem houve, por muito tempo, sequer uma única fonte de dados que seguisse as crianças de um ano para o próximo, permitindo o cálculo do fluxo escolar.

Apesar de o desenho do PBF continuar não experimental, hoje temos informações tanto no novo Censo Escolar quanto no Projeto Frequência Escolar dos Beneficiários (Frequência) que são individualizadas e longitudinais, o que quer dizer que já se pode acompanhar as crianças de um ano ao próximo e saber, observacionalmente, sua trajetória.

Nosso trabalho estima o efeito do Bolsa Família sobre o fluxo escolar mediante o uso de três fontes de dados individualizadas: i) o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que é o registro administrativo unificador do PBF; ii) o Censo Escolar, cujas informações são levantadas por aluno; e iii) o Projeto Presença, que é uma base de registro da frequência escolar das crianças beneficiárias do Programa.

Infelizmente, a integração por aluno dessas bases não é trivial. Não há uma chave de identificação única de tal maneira que se localize, com precisão, a mesma criança nas três bases. O pareamento do Projeto Frequência e o Cadastro Único de 2008 pode ser feito, com relativa facilidade, usando a informação do Número de Identificação Social (NIS) do beneficiário. Entretanto, a junção de qualquer uma dessas bases ao Censo Escolar é mais difícil. Para tanto, foi construída a variável chave-Inep composta pelas informações de município de nascimento, código da escola, data de nascimento e sexo. Tais informações podem ser obtidas nos três bancos de dados sem dificuldades.

Nossos resultados mostram que os alunos identificados na base consolidada dos três bancos que repetiram no ano anterior, possuem 46 por cento mais chances de repetir que aqueles que foram aprovados. Os meninos possuem 70 por cento mais chances de repetir que as meninas, e os estudantes com idade além da que seria correta (defasagem), para o ano em que estão, também são bastante prejudicados.

Um dos dados mais preocupantes é o alto índice de repetência entre alunos que possuem algum tipo de necessidade especial. Este fato demonstra uma dificuldade do sistema escolar em lidar com essas pessoas. Os dados indicam que esse público possui chances, aproximadamente, 80 por cento maiores de falha na progressão que aqueles que não possuem nenhuma limitação.

Percebe-se que quanto maior a duração das aulas, menores as chances de repetência. Como esperado, os alunos que, em termos líquidos, recebem maior conteúdo ao longo de seu dia na escola estão mais preparados para suas avaliações. Já turmas muito grandes indicam para maiores chances de reprovação. Em termos de custo-benefício, uma política de ampliação da duração parece ser mais eficiente que de redução da classe.

Quanto maior o número de pessoas no domicílio, maiores serão as chances de repetência. Um maior número de cômodos apontaria para um nível de pobreza mais baixo e, de fato, há uma menor chance de repetência. Da mesma maneira, isso também é verificado em domicílios com melhor infraestrutura, tal como acesso a água, esgoto e ter sido construído com tijolo/alvenaria. A variável mais importante na família refere-se à educação dos pais. Nota-se que os responsáveis legais que possuem ao menos o ensino fundamental completo reduzem as chances ponderadas de repetência em um pouco mais que 30 por cento.

O principal objetivo do trabalho é observar o efeito do PBF nas taxas de repetência. Em uma primeira abordagem, envolvendo apenas o universo do Cadastro Único, a chance de repetência entre os estudantes beneficiários é 11 por cento menor que entre os demais alunos.

Ao se observar o efeito-dosagem do programa, apenas entre beneficiários, uma segunda abordagem não indica que aumentos nas quantias transferidas geram maiores ou menores taxas de repetência. Outra variável considerada, a frequência à escola, indica que alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances até 40 por cento menores de repetência do que aqueles que não cumprem. Entretanto, afirmar que esse é um impacto exato da condicionalidade pode ser precipitado, visto que a maioria dos alunos no modelo cumprem o requisito e não é possível descartar endogeneidade entre frequência e valor recebido, na ausência de alguma variável instrumental capaz de sanar a questão.

Por se tratar de registros administrativos sujeitos a falhas de preenchimento e de qualidade, em um sentido amplo, os dados devem ser muito mais interpretados em termos de direção que de suas magnitudes. Ou seja, espera-se que o contínuo aperfeiçoamento do Cadastro Único (como a Versão 7) e do Censo Escolar ensinaria estimativas mais confiáveis. Isso traria possibilidades de estudos futuros, com maior confiabilidade nas estimativas. Fica, entretanto, a mensagem principal: há evidências de que o PBF reduz a repetência de quem o recebe.

Referência

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. "The Impact of the Programa Bolsa Família on Grade Repetition: Results from the Single Registry, Attendance Project and School Census", *IPC Working Paper*, n. 119, Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.