

**A REALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NO BRASIL: OS PROGRAMAS DE RENDA
MÍNIMA/BOLSA ESCOLA DE INICIATIVAS DE ESTADOS E
MUNICÍPIOS**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

OUTUBRO DE 2003

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 54**

**Maria Ozanira da Silva e Silva^{*}
Maria Carmelita Yazbek^{**}
Geraldo di Giovanni^{***}**



UNICAMP

^{*} Doutora em Serviço Social e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

^{**} Doutora em Serviço Social e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

^{***} Doutor em Sociologia e coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas.

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, estudantes de pós-graduação e outros membros associados, aparecerão intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminarmente em andamento, ou exploração de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultados de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Visão geral e objetivos

A Política Pública de Renda Mínima/Bolsa Escola inseriu-se, definitivamente, na agenda pública brasileira em 1991, quando foi aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 80/91 de autoria do Senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores/São Paulo), que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima em nível nacional.

O ano de 1995 marcou o início da efetivação dessa Política Pública com a implantação de programas pioneiros em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto. Desde então, as iniciativas de Municípios, Estados, e programas federais têm-se expandido amplamente, de modo que Programas de Renda Mínima/Bolsa- Escola ou similares chegaram a todos os municípios brasileiros em 2002, com a grande expansão de programas do Governo federal. Isto é, programas de transferência monetária para famílias, sobretudo como incentivo ao encaminhamento e manutenção de crianças nas escolas, constituem, no presente, a dimensão mais ampla do Sistema de Proteção Social Brasileiro, pela extensão geográfica alcançada, pelo volume de recursos aplicados e pelo número de famílias atendidas.

O pressuposto é que, quando a criança de família pobre sai da rua ou do trabalho precoce, com apoio de uma renda financeira, pode-se, então, interromper o chamado ciclo vicioso da pobreza, mediante a articulação de uma política compensatória (transferência de renda monetária) com políticas básicas estruturantes como educação, saúde, trabalho, etc.

Entendemos que os programas de transferência de renda, representados pelos programas denominados, genericamente, de Renda Mínima/Bolsa Escola, vêm imprimindo um significativo redirecionamento na Política Social Brasileira. Esse aspecto é mais significativamente visualizado a partir de 2001 quando se verifica uma grande ampliação desses programas com a implantação de programas de iniciativa federal, além do Benefício de Prestação Continuada-BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, iniciados em 1996. Em 2001 são implantados o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, substituto do Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM “para toda criança na escola”, o Programa Bolsa Alimentação, o Programa Bolsa Renda e o Auxílio Gás, entre outros.

Todavia, há que se considerar o pionerismo e o significado dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, instituídos e implementados por iniciativa de Municípios e Estados brasileiros, devendo ser mais profundamente conhecidos e sistematizados tendo em vista o próprio avanço do Sistema Brasileiro de Proteção Social e, mais especificamente, os programas de transferência de renda que representam, na atualidade, o eixo de constituição do que o Governo brasileiro vem denominando de “Rede de Proteção Social”.

Muitos estudos e avaliações têm procurado conhecer e caracterizar os Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola. Muitos, mormente, os pioneiros, com destaque ao Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da cidade de Campinas e ao Programa Bolsa Escola do Distrito Federal¹ que, particularmente, já foram estudados por agentes internos e externos ao Programa. Esses estudos têm dado a conhecer aspectos significativos da Política Pública de Renda Mínima/Bolsa Escola, todavia, tornava-se necessário que estudos mais abrangentes fossem desenvolvidos. Nesse sentido, três instituições universitárias (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-PUC/SP; Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas-UFMA e Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP/UNICAMP), num consórcio de cooperação acadêmica, com apoio da CAPES e do CNPq, realizaram o presente estudo, trazendo para a apreciação e complementação dos programas participantes esse texto, elaborado ainda em caráter preliminar, contendo os resultados iniciais da pesquisa realizada.

O objetivo principal desse estudo foi traçar um perfil dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, estaduais e municipais, em implementação no Brasil, destacando-se sua identidade, características, possíveis impactos, aspectos centrais relevantes e aspectos problemáticos que necessitam ser enfrentados, buscando, a partir dessa construção, apontar possíveis tendências dessa política pública em grande expansão no Brasil. Tem-se em vista também contribuir para o redimensionamento desses programas e do próprio Sistema Brasileiro de Proteção Social. Para isso, os resultados desse estudo serão, amplamente, divulgados aos programas participantes e a todos os interessados que trabalham nesses programas, bem como para seus beneficiários, para o público acadêmico e o público de modo geral. O compromisso é que, além do encaminhamento e publicização dos resultados do estudo, em forma de relatórios, artigos, livros, etc., serão também os resultados divulgados pela internet para permitir amplo acesso.

1 Esse Programa, instituído na gestão de Cristóvão Buarque do Partido dos Trabalhadores foi totalmente reformulado, inclusive na sua designação durante o governo Roriz, a partir de 1999.

Entendemos que estudos dessa natureza podem contribuir para o conhecimento da Política Pública de Renda Mínima/Bolsa Escola no Brasil, permitindo correções de rumo, aperfeiçoamentos e ampliação dessa Política, sobretudo, procurando identificar e problematizar uma questão central que hoje marca esses programas: o isolamento, o paralelismo, a dualidade e o embrionário e problemático esforço de articulação entre os programas dos três níveis de Governo: municipal, estadual e federal, para que assim já se possa começar apontar indicações para a construção de uma Política Nacional de transferência de renda de modo a superar o patamar e os limites de uma renda mínima em direção à construção de uma renda de cidadania, capaz, de fato, de contribuir para a inclusão econômico-social das famílias brasileiras.

1.2. Procedimentos metodológicos adotados

Em termos dos procedimentos metodológicos utilizados para desenvolvimento do presente estudo, além de um esforço sistemático de revisão da bibliografia nacional e internacional sobre o tema em consideração e da análise de documentos e estudos realizados sobre os programas brasileiros de Renda Mínima/Bolsa Escola, dois procedimentos foram utilizados:

a) Aplicação de um instrumento de coleta de informações encaminhado, por correio tradicional e por correio eletrônico, a 45 programas municipais e a 10 estaduais, identificados como em implementação². Trata-se de um instrumento semi-estruturado, dividido em duas seções: uma para identificação do programa e outra para levantamento de informações sobre o programa, destacando-se os seguintes aspectos: designação do programa, setor de vinculação institucional, data de início do programa, abrangência, indicações para contato, instrumento legal de criação e regulamentação, objetivos, critérios de elegibilidade, critérios de prioridade, motivos para desligamento, duração e renovação do benefício, exigências contratuais, articulação com outros programas, formas de gestão, participação do beneficiário, parcerias, estratégias para implantação e expansão do programa, financiamento, indicações de resultados de avaliações já realizadas, dificuldades

2 Convém registrar que esse foi o total de programas municipais e estaduais que conseguimos identificar, inclusive com informações que possibilitaram o contato pretendido para o encaminhamento do instrumento de coleta utilizado no estudo. Portanto, não significa que esse é o número exato de programas municipais e estaduais em implementação no Brasil. Nesse sentido, solicitamos que outros programas, não incluídos nessa relação, entrem em contato conosco, através do seguinte e-mail (ozanira@elo.com.br), para que possamos registrar outros programas de iniciativa de Estados e Municípios.

e problemas enfrentados, perspectiva de expansão dos programas. Dos instrumentos de coleta encaminhados, recebemos resposta de 30 instrumentos procedentes de programas municipais, o que representou um retorno de 75% do universo de programas municipais considerados. Tivemos um retorno de 07 dos 10 programas estaduais, o que representou 70% das respostas, portanto tivemos um retorno altamente representativo dos programas municipais e estaduais, permitindo apresentar informações também com segurança e representatividade³.

b) Realização de uma Oficina Nacional, sendo convidados representantes de todos os programas estaduais e municipais, tendo ou não respondido o instrumento de coleta. Esse evento orientou-se pelos seguintes objetivos:

- Possibilitar troca de experiências e informações entre Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, em implementação, de iniciativa de Estados e municípios brasileiros;
- Socializar as informações levantadas sobre o conjunto dos programas;
- Identificar impactos externos no desenvolvimento dos programas, particularmente os impactos dos programas federais nos programas de iniciativa de Estados e municípios;
- Complementar informações para aprofundamento do estudo;
- Levantar elementos que permitam aprofundamento e análise do conjunto de Programas em estudo;
- Identificar e avaliar mudanças recentes no conjunto dos programas;
- Contribuir para o avanço e sistematização da Política Pública de Renda Mínima/Bolsa Escola no Brasil.

3 Foram os seguintes os 45 municípios identificados com programas municipais em implementação: Arujá (SP), Barueri (SP), Bebedouro (SP), **Belém (PA)**, **Belo Horizonte (MG)**, Betim (MG), **Blumenau (SC)**, Caçapava (SP), **Campinas (SP)**, **Catanduva (SP)**, Caxias do Sul (RS), Chapecó (SC), Ferraz de Vasconcelos (SP), Fortaleza (CE), **Franca (SP)**, **Goiânia (GO)**, **Guaratinguetá (SP)**, **Jaboticabal (SP)**, **Jundiá (SP)**, **Limeira (SP)**, **Londrina (PR)**, **Manaus (AM)**, **Mococa (SP)**, Mundo Novo (MS), **Natal (RN)**, **Osasco (SP)**, Ourinho (SP), **Paracatu (MG)**, **Pindamonhagaba (SP)**, **Piracicaba (SP)**, **Porto Alegre (RS)**, Presidente Bernardes (SP), Ribeirão Preto (SP), **Recife (PE)**, Salezópolis (SP), **Santo André (SP)**, **Santos (SP)**, **São Bernardo do Campo (SP)**, **São Carlos (SP)**, **São José dos Campos (SP)**, **São Luís (MA)**, **São Paulo (SP)**, Suzano (SP), **Teresina (PI)** e **Vitória (ES)**. Foram os seguintes os 10 Estados, incluindo o Distrito Federal, identificados com programas estaduais: **Amapá**, Amazonas, Brasília, **Goiás**, **Mato Grosso do Sul**, Minas Gerais, **Rio Grande do Sul**, **Rio de Janeiro**, **São Paulo** e **Tocantins** (os nomes de Municípios e Estados que se encontram em itálico negrito e sublinhados foram os que responderam a pesquisa).

2. PERFIL DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA/BOLSA ESCOLA ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Nesse item são apresentados os resultados preliminares do presente estudo, buscando-se construir o perfil dos programas de Renda Mínima/Bolsa, Escola, estaduais e municipais, em implementação no Brasil. É dado destaque à identidade desses programas, sua caracterização, bem como são apontadas indicações sobre o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliações de impactos já realizadas juntos aos programas considerados. Finalmente, apresenta-se um esforço de sistematização e problematização sobre os programas, apontando tendências gerais a partir do estudo realizado.

2.1. A identidade dos programas

A construção da identidade dos programas brasileiros de transferência de renda coloca, em primeiro plano, a própria designação desses programas. No presente estudo, verificou-se que 40,5% apresentaram-se com a denominação de programas de Renda Mínima e 27% ostentaram a designação de Bolsa Escola, sendo que ambas as designações foram mantidas por 5,4% desses programas e 24,3% adotaram outras designações.

Mantidas, predominantemente, as denominações de programas de Renda Mínima ou Bolsa Escola, a vinculação institucional dos programas estaduais e municipais tem sido majoritária nas áreas denominadas de Assistência Social, Promoção Social, Ação Social, Bem Estar Social (35,1%), seguindo-se da área de Educação (27%); Trabalho e Renda e Desenvolvimento Social, cada uma com 10,8%, Desenvolvimento Econômico com indicação de 6,7% dos programas municipais, além outras áreas não especificadas (29,7%). Trata-se, na verdade, de uma vinculação lógica que reflete a história da implantação e conteúdo dos programas. No caso dos municipais, aparece uma dispersão maior nessa vinculação. Verificou-se, por conseguinte, que a vinculação apontada se deve em parte ao desenho dos programas e suas ênfases. Mas também se pode atribuir esta dispersão a motivos da política interna dos municípios, e seus próprios processos de formação de lideranças no campo das políticas sociais.

Em relação ao tempo inicial de implantação dos programas em estudo, tem-se que os programas estaduais foram implantados mais tardiamente, ou seja, a partir de 1999. Após a implantação pioneira do programa do Município de Campinas, em 1995, o surgimento de outros programas municipais deu-se com força na segunda metade da década de 1990. Isto pode significar um razoável aprendizado institucional, para um período que varia entre 5 e 8 anos de implantação.

Em termos da abrangência dos programas estaduais que responderam ao estudo (07 dos 10 programas em implementação), 03 cobrem 100% de seus municípios (Amapá, Goiás e São Paulo). Em números absolutos, é coberto pelos programas estaduais um total de 1.131 municípios, o que representa cerca de 20% dos 5.561 municípios brasileiros.

Independente da designação adotada, dois aspectos são marcantes no desenho desses programas: a idéia de uma articulação entre uma transferência monetária, como benefício direto e imediato atribuído às famílias pobres e a política educacional direcionada às crianças e adolescentes dessas famílias. Isso significa que a originalidade desses programas é voltar-se para manutenção de crianças e adolescentes nas escolas. O pressuposto é de que uma transferência monetária a famílias pobres permite estas ter seus filhos fora das ruas e de trabalhos penosos, degradantes e precoces, enquanto permanecem na escola, interrompendo assim o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Segundo, o desenho desses programas, ao mesmo tempo, essas crianças têm a possibilidade de acesso a serviços básicos de saúde e os adultos das famílias têm a possibilidade de ser alfabetizados quando analfabetos bem como de participar em programas de qualificação profissional, de grupos sócio-educativos e ser encaminhados para atendimento em outros serviços sociais que atendam às necessidades básicas das famílias.

É também importante, nesse esforço de construção da identidade dos programas de transferência de renda situá-los no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social enquanto uma Política Pública no campo da Assistência Social, por serem implementados independentemente de contribuição prévia. Nesse sentido, esses programas podem ostentar uma perspectiva compensatória e residual ou podem orientar-se por uma perspectiva distributivista/redistributivista.

Como indicado anteriormente, os programas de Renda Mínima/Bolsa Escola começaram a ser implantados efetivamente a partir de 1995, quando passou-se a registrar um número crescente de propostas de origem municipal e estadual.

A partir de 2001, com a implantação do Bolsa Escola federal, os programas de iniciativa municipal e estadual estão sendo diretamente afetados. No presente estudo foram identificadas as seguintes situações: desativação de programas já em implementação, principalmente em municípios que apresentam menores orçamentos. Nesses municípios, os programas vêm sendo substituídos pelo programa federal, bem como parece vir ocorrendo uma desaceleração de iniciativas para criação de novos programas, tanto por parte de Estados como de municípios, considerando que já implantaram programas similares federais; existência paralela de programas municipais, estaduais e federais, adotando benefícios com valores diferenciados; articulação do programa Bolsa Escola federal com similares municipais, mais especificamente, no caso de municípios que têm orçamentos mais elevados, como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, com complementação do valor do benefício dos programas federais com recursos dos municípios, entre outros.

Para realização do presente estudo, verificou-se que o acompanhamento dos programas estaduais e principalmente municipais, desde de 1995, revela uma dinâmica de muita instabilidade, o que se expressa por acréscimo e desativação de programas, sendo quase impossível um acompanhamento atualizado dessa complexa dinâmica, que inclui propostas em debate para sua formulação, propostas em tramitação para aprovação, programas aprovados e não implementados e aprovados e em implementação, além daqueles que foram desativados ou apenas suspensos por um determinado período.

Considerando essas dificuldades, não se tem a pretensão, nesse estudo, de ter incluído todos os programas municipais e estaduais, como já mencionamos anteriormente, tendo sido possível identificar um total de 45 programas municipais e 10 programas estaduais⁴ em implementação, atualmente, no Brasil, conforme já mencionado na introdução desse texto. Assim, os programas municipais apresentam a seguinte distribuição segundo o Estado e região do país:

4 Registra-se, por exemplo, a existência de um programa estadual em desenvolvimento no Estado de Alagoas só identificado durante a divulgação da Oficina Nacional com a participação dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola para discussão do presente texto, totalizando assim, então, 11 programas de iniciativa de Estados brasileiros. Todavia, como não temos a pretensão de tratar cada programa separadamente, mas de elaborar um perfil geral desses programas no Brasil e desenvolver uma problematização sobre suas tendências e características gerais, a não inclusão de algum programa no estudo não altera seus resultados, posto que trabalhamos com uma amostra altamente representativa.

Quadro 1:

Distribuição dos programas municipais de renda mínima/bolsa escola em implementação por estados e regiões do país

| Estado | Região | Número de programas | % |
|---------------------|--------------|---------------------|------|
| São Paulo | Sudeste | 27 | 60,1 |
| Minas Gerais | Sudeste | 3 | 6,1 |
| Rio Grande do Sul | Sul | 2 | 4,5 |
| Espírito Santo | Sudeste | 1 | 2,2 |
| Santa Catarina | Sul | 2 | 4,5 |
| Paraná | Sul | 1 | 2,2 |
| Mato Grosso | Centro-Oeste | 1 | 2,2 |
| Goiás | Centro-Oeste | 1 | 2,2 |
| Pará | Norte | 1 | 2,2 |
| Amazonas | Norte | 1 | 2,2 |
| Piauí | Nordeste | 1 | 2,2 |
| Pernambuco | Nordeste | 1 | 2,2 |
| Rio Grande do Norte | Nordeste | 1 | 2,2 |
| Ceará | Nordeste | 1 | 2,2 |
| Maranhão | Nordeste | 1 | 2,2 |
| Total | | 45 | 100 |

O quadro acima revela a grande concentração dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa municipal no Estado de São Paulo, com 60,1% do total dos programas e nas Regiões Sudeste e Sul, com 79,6% do total dos programas considerados. Esses dados revelam que somente os municípios dos Estados mais desenvolvidos e com uma menor concentração relativa de população situada abaixo da linha de pobreza é que apresentam condições de manter esses programas. Isso significa que são aqueles municípios com maiores possibilidades orçamentárias que mantêm um programa municipal custeado com recursos locais. Por outro lado, é necessário considerar que, mesmo a grande maioria desses municípios mantém seus programas com metas de atendimento ainda muito distanciadas da quantidade de famílias que atendem aos critérios de elegibilidade para acesso aos programas em relação ao público alvo, além do que se verifica a falta de ampliação dessas metas ao longo do tempo de implementação dos programas bem como a inalteração do valor monetário dos benefícios. Isso revela o grande limite dos programas de iniciativa dos municípios brasileiros em termos quantitativos, sem considerar ainda o caráter restritivo e focalizador dos critérios de elegibilidade adotados nesses programas. Convém também registrar que só foram identificadas 12 das 27 capitais brasileiras com programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa municipal em implementação: Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, São Luís, São Paulo,

Teresina e Vitória. Esses dados representam menos da metade das capitais, reafirmando o caráter limitado dos programas municipais.

QUADRO 02:

Distribuição dos programas estaduais de renda mínima/bolsa escola em implementação por estados e regiões do país

| Estado | Região |
|--------------------|---------------|
| Amapá | Norte |
| Amazonas | Norte |
| Brasília | Centro-Oeste |
| Goiás | Centro-Oeste |
| Mato Grosso do Sul | Centro-Oeste |
| Minas Gerais | Sudeste |
| Rio Grande do Sul | Sul |
| Rio de Janeiro | Sudeste |
| São Paulo | Sudeste |
| Tocantins | Centro-Oeste |

O quadro acima revela, retirando Brasília, que apenas cerca de 37% dos Estados brasileiros mantêm em implementação programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, de sua iniciativa. Ademais, isso não significa que esses programas tenham alcançado todos os municípios integrantes do respectivo Estado. Esse aspecto quantitativo vem reafirmar o que já foi indicado, quando dos programas municipais, evidenciando que os programas municipais e estaduais são limitados muito mais pelas possibilidades orçamentárias e, naturalmente, pelas decisões políticas, do que pelas reais necessidades identificadas em relação ao contingente de famílias potencialmente alvos desses programas.

2.2. Caracterização dos programas

No que se refere à caracterização dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa de Estados e Municípios, em implementação, considerados no presente estudo, verificou-se, a princípio, que todos eles foram criados por iniciativa do poder executivo, registrando-se uma variação no que diz respeito ao instrumento legal de criação, sendo que a maioria foi criada por leis, decretos ou leis e decretos (71,5%), mas também se registrou a criação por resolução executiva.

No caso dos programas municipais, predominam também a lei e o decreto-lei como instrumentos de criação. Nesses programas, embora as iniciativas mais freqüentes tenham sido do poder executivo (46,7%), outros casos foram de iniciativa do legislativo 16,7%, sendo que os demais programas não responderam a essa questão.

Em relação ao instrumento legal de regulamentação dos programas, tanto os estaduais como municipais foram regulamentados por Decreto ou Portaria, não havendo informação nesse aspecto por 24,3% dos programas.

Do ponto de vista da iniciativa da criação dos programas por proposição de partidos políticos, registrou-se significativa preponderância de iniciativas do Partido dos Trabalhadores-PT, com 43,2% das iniciativas, seguido pelo Partido Social Democrático Brasileiro-PSDB com de 24,3%, Partido Social Democrático-PSB (8,1%) e Partido Democrático Trabalhista-PDT, Partido da Frente Liberal-PFL, Partido Nacional Municipalista-PNM e numa ação conjunta o PT e o Partido Progressista Brasileiro-PPB, estes últimos, cada um com 2,7% de autoria das propostas. Não apresentaram informações a essa questão 10,8% dos programas estaduais e municipais. Entendemos que esse aspecto merece estudos específicos, sobretudo para identificação da matriz ideológica de inspiração desses programas.

No que diz respeito aos objetivos, os programas estaduais destacaram, com maior freqüência, garantir renda mínima a famílias pobres e garantir proteção à criança e ao adolescente em situação de risco conforme prescreve o Estatuto da Criança e do Adolescente. Ambos os objetivos aparecem em 42,9% dos programas. Aparecem também como objetivos dos programas estaduais: garantir o acesso e permanência das crianças na escola (42,9%) e atender necessidades básicas das famílias (28,6%). O fato de não aparecerem objetivos ligados ao combate ao trabalho infantil, provavelmente se deve à extensão mais tardia do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que tem explicitado mais essa questão.

Os programas municipais apresentam uma configuração diferente quanto aos objetivos. Embora, como os programas estaduais, tenham também como objetivos mais presentes oferecer uma transferência monetária a famílias empobrecidas e proteger a criança e o adolescente, aparecem, com presença mais marcante ainda, possibilitar o acesso e a permanência das crianças na escola (66,7%).

Em relação aos benefícios e serviços oferecidos pelos programas, a transferência monetária aparece como o benefício mais significativo, explicitado por 57,1% dos programas estaduais e 33,3% dos programas municipais, todavia, há que se considerar que, na realidade, todos os programas oferecem esse benefício. O trabalho sócio-educativo, com as famílias das crianças e adolescentes, é indicado, em segundo lugar, por 42,9% dos programas estaduais e por 36,7% dos programas municipais. Merecem destaque, no âmbito municipal, as atividades de habilitação da família para geração de renda em 21,6% dos programas pesquisados. Realização de atividades complementares (recreativas, esportivas e culturais para crianças e adolescentes) e encaminhamentos para outros serviços da rede de atendimento são observados por 71,5% dos programas estaduais e 33,3% dos programas municipais.

Em relação aos critérios para acessos aos programas, verificou-se, nos programas estaduais, referência à renda per capita das famílias, a existência de dependentes, ao tempo de residência no município, exigência de freqüência à escola e a identificação de situação de vulnerabilidade social. Quanto aos dependentes, os programas estaduais indicaram: ter dependentes de 0 a 7 anos de idade, indicado por 42,9%; ter dependentes de 7 a 14 anos indicado por 85,7% e ter dependentes de 14 a 16 anos foi indicado por 1,4% dos programas. Quanto à renda: ter renda per capita igual ou inferior a R\$ 50,00 (meio salário mínimo) é critério em 42,9% dos programas estaduais e ter renda per capita superior a R\$ 50,00 e igual ou inferior a R\$ 100,00 é critério 57,1% dos demais programas estaduais. A residência no município há mais de 2 anos é critério em 42,9% dos programas estaduais e a mais de 5 anos é critério para 14,3% dos programas estaduais. Freqüência à escola e a existência de filhos ou adultos portadores de deficiência na família é critério em 28,6% dois programas estaduais e encontrar-se em situação de vulnerabilidade social, em 14,3% dos mesmos programas. Nos municípios os critérios são praticamente os mesmos. No que se refere aos dependentes: ter dependentes de 7 a 14 anos é critério em 86,7% dos programas municipais; ter dependentes de 0 a 7 anos é critério em 46,7% e ter dependentes de 14 a 16 anos é critério em 50%. Ter renda per capita igual ou inferior a R\$ 50,00 (meio salário mínimo) é critério em 23,3% dos programas municipais e renda superior a R\$50,00 e igual ou inferior a R\$100,00, em 63,3% dos programas municipais. Quanto ao tempo de residência nos municípios, o destaque foi dado a exigência de residência no município há mais de 3 anos (40%). A freqüência à escola é colocada, explicitamente, como exigência por 30% dos programas municipais, embora esteja presente em todos eles, e a vulnerabilidade social foi indicada por 20% dos programas municipais. Em apenas 1 município a família com

idoso, ainda que sem criança, é elegível pelo programa. Em resumo, são identificados três critérios básicos para elegibilidade das famílias tanto nos programas estaduais como nos municipais: ter filhos em idade escolar, ter renda per capita familiar de meio salário mínimo e residir no município onde o programa é implementado.

Ao critério de elegibilidade, os programas acrescentam os critérios de prioridade, permitindo restringir ainda mais o número de famílias a serem atendidas a partir da disponibilidade orçamentária que, como já vimos, é sempre insuficiente para atender todas as famílias mesmo a partir dos critérios de elegibilidade indicados pelos programas. Nesse sentido, a família com maior número de dependentes incapazes de prover seu próprio sustento (idosos, portadores de deficiência, desnutrição infantil, drogadição, etc.) tem prioridade em 51,4% dos programas estaduais e municipais; a família com maior número de filhos é prioridade para 32,4% dos programas estaduais e municipais; famílias com crianças e adolescentes sob medida de proteção social ou medidas sócio-educativas (conforme o ECA) são prioridade em 35,1% dos programas estaduais e municipais; famílias com menor renda é prioridade em 27% dos programas estaduais e municipais. Famílias monoparentais, famílias com situação de desemprego, famílias com trabalho infantil, com situação de mendicância, em situações de violência e vivendo em regiões identificadas como mais pobres ou com alto grau de evasão escolar, também aparecem como prioridades para atendimento por parte de alguns programas. Verifica-se que são acrescentadas aos critérios de elegibilidade variadas situações de vulnerabilidade social das famílias pobres como prioridade para seu atendimento.

Sobre os procedimentos para inclusão das famílias nos programas, as respostas dadas pelos informantes apontaram procedimentos de diferentes naturezas: administrativos, técnicos e políticos. Assim, aparecem, sem hierarquização, desde atividades de encaminhamentos de famílias por OGs, ONGs, Juizado de Infância e juventude, Conselho Tutelar, Promotoria; até o preenchimento de fichas cadastrais, a apresentação e análise de documentação, o estudo socioeconômico realizado por técnicos, as visitas domiciliares (54,1%); a classificação e avaliação das famílias; a definição de metas e de áreas selecionadas; as tarefas de alimentação do Banco de dados (digitação de fichas de inscrição e de fichas de cadastro). Portanto, nessa resposta, os informantes apresentam tudo o que fazem para incluir as famílias, sob o mesmo peso. Todavia, é possível destacar três dimensões nas informações prestadas nesse quesito: a dimensão de articulação entre diferentes instâncias expressa pelos diversos encaminhamentos das famílias; a dimensão

representada pelas atividades administrativas e gestonárias dos programas; a dimensão de estudo, avaliação e acompanhamento das condições socioeconômicas das famílias com vistas à sua inclusão (ou não) no programa.

Sobre os beneficiários dos programas, os informantes destacaram a família como seu maior beneficiário, tanto dos programas estaduais (85,7%) como dos municipais (90%). Em 2 programas municipais, o beneficiário é a família e o indivíduo e, em 1 programa estadual e em 1 programa municipal, o beneficiário é apenas o indivíduo. Essa centralidade na família por parte dos programas é compatível com uma tendência historicamente observável nas políticas assistenciais brasileiras que colocam a família no centro de seu núcleo de ação.

No que se refere aos valores monetários dos benefícios, verificou-se a prevalência de menores valores nos programas estaduais. Assim, em 57,2% dos programas estaduais o benefício é de até R\$ 100,00 por mês, sendo que em metade destes, o benefício é de até R\$ 50,00.

Nos programas municipais, estão os maiores valores pagos como benefício monetário, sendo a faixa de R\$ R\$101,00 a R\$150,00 observada em 36,7% destes programas e a faixa de R\$151,00 a R\$200,00, encontrada em 23,7% dos programas municipais.

Apenas 8,1% programas estaduais e municipais apresentaram o valor do benefício monetário acima de R\$200,00.

Sobre os critérios para fixação dos valores monetários dos benefícios, a maior parte dos programas não informou (57,1% dos programas estaduais e 66% dos municipais). Entre os que informaram, o critério prevalecente é o salário mínimo, com indicação se 29,7% dos programas estaduais e municipais.

Além da transferência monetária enquanto benefício principal, foi evidenciado que um número significativo de Programas vem buscando oferecer outros benefícios a seus usuários, com prevalência para encaminhamentos a programas de saúde, educação, habitação e assistência social (54,1%). Destacaram-se também encaminhamentos para cursos de qualificação profissional (45,9%) que somados a encaminhamentos a cursos de alfabetização de jovens e adultos (18,9%) perfazem um total de 64,8% de Programas que encaminharam para cursos. Ainda, 29,7% dos Programas encaminharam para outros programas de geração de trabalho e renda. As ações sócio-educativas, particularmente os grupos de acompanhamento familiar, também alcançaram 57,1% dos Programas estaduais e 36,7% dos Programas municipais. Este conjunto de ações possibilita verificar um esforço

de articulação com outros programas e políticas, o que pode potencializar seus impactos para a melhoria das condições de vida da população que a eles recorrem. Observou-se que 16,2% dos programas não apresentaram informações acerca de outros benefícios que ofereçam.

O estudo evidenciou que o cadastro das famílias está sob a responsabilidade da equipe técnica dos Programas (73%) ou das equipes de outras secretarias (24,3%). Essa ação é executada por equipes de ONGs (13,5%), estagiários (8,1%) e também voluntários. Chama atenção essa presença de 5,4% de voluntários compondo o quadro de responsáveis pelo cadastramento das famílias, dado que se revela compatível com as atuais tendências do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Ressalta-se que 13,5% da responsabilidade pelo cadastramento são realizadas por outros agentes.

Sobre a principal forma de acesso ao benefício monetário, foi indicado o uso do cartão magnético (45,9%), forma que em princípio pode possibilitar maior autonomia e independência do beneficiário. O cheque nominal (21,6%) e o boleto bancário (13,5%) também são utilizados, podendo tanto permitir autonomia ou possibilitar neo-clientelismo e dependência, conforme é feito o repasse para o usuário do programa. Ainda foi revelado que 10,8% dos programas utilizam outras formas de pagamento, sem que essas formas tenham sido explicitadas.

Em relação ao tempo de duração dos programas, 56,8% dos programas estaduais e municipais apresentaram 12 meses como tempo de duração inicial do benefício e 13,5% destes ofereceram o benefício pelo período entre 18 e 24 meses. Este dado indica que 64,9% dos programas têm como tempo de duração do benefício um período que vai de 12 a 24 meses. Apenas 2 programas, um municipal e outro estadual vinculam o tempo de duração do benefício à idade dos filhos até 14/16 anos. Observa-se ainda, que apenas um Programa municipal informou ser a duração do benefício relacionada à persistência das condições de vulnerabilidade de seus usuários, o que poderia permitir uma ultrapassagem do caráter residual e compensatório da transferência monetária no atual contexto de nossa sociedade. Tem-se que a questão do tempo de permanência das famílias nos programas, embora venha se verificando certa flexibilidade, ainda representa uma questão central a ser considerada.

Em relação aos motivos para desligamento dos programas, uma das principais razões apontadas pelos programas estaduais e municipais (78,4%) é o não cumprimento dos compromissos exigidos pelos mesmos, como frequência à escola, frequência a reuniões e

retirada da criança de trabalho infantil. Foi também apontado pelo conjunto dos programas como outro relevante motivo a mudança de domicílio municipal (59,5%). Estes dois conjuntos de motivos para o desligamento dos Programas deixam entrever algumas características das situações de extrema pobreza e precarização (não apenas material) das condições de vida dessa população, que não consegue responder às exigências dos programas sociais destinados a apoiar sua (re)inserção social e muitas vezes sequer apresenta estabilidade de moradia, uma das questões cruciais para a concretização da cidadania social. É necessário ter presente a pobreza como condição crônica, multifacetada e expressando-se em diferentes dimensões da sociabilidade humana. Nessa mesma direção, foram destacadas as informações falsas como razão para o desligamento em 29,7% dos programas estaduais e municipais.

Como aspecto positivo, no conjunto de motivos para o desligamento dos programas, destacou-se, por parte do conjunto dos programas estaduais e municipais a indicação do aumento da renda per capita familiar, com indicação de 51,4% desses programas, o que pode sugerir busca de possíveis ultrapassagens das marcas residuais dos programas e o início de reversão das condições que levaram à busca do benefício.

Conforme as informações prestadas, a prorrogação do benefício é possível em 81,1% dos programas estaduais e municipais contra 16,2% de programas municipais que não consideram a possibilidade de prorrogação. Esta possibilidade, com grande predomínio no conjunto dos programas, tanto pode expressar, por parte destes, a busca de superação de características emergenciais, compensatórias e residuais da transferência monetária, como pode revelar uma população em pobreza crônica, dependente e sem condições de alavancar sua própria emancipação. Revela ainda uma possível desarticulação destes programas com outras políticas e ações no campo da proteção social.

No caso de possibilidade de renovação do benefício, o período renovável predominante no conjunto dos programas é o de 12 meses (50%), vindo a seguir o período de 6 meses (13,3%). Os programas que oferecem o benefício enquanto a família precisar ou que apresentam tempo indefinido para esta oferta, perfazem juntos um total de 20%, o que pode expressar uma tentativa de superação dos limites desses programas.

Em relação aos mecanismos adotados para renovação do benefício, a principal indicação coube a avaliação socioeconômica das famílias realizada pela equipe técnica do Programa ou por comissão externa, com indicação de 65,5% dos programas estaduais e municipais. Recorreram ao cadastramento socioeconômico informatizado apenas 6,7% dos

programas estaduais e municipais. Chama atenção nesses dados, o fato de 30% de todos os programas não apresentarem informações sobre os mecanismos adotados para renovar o benefício.

O critério mais utilizado para renovação do benefício é a persistência das condições iniciais, que permitiram a inserção nos programas. Este critério é utilizado por 71,4% dos programas estaduais e por 60,9% dos municipais. A emergência de novas situações de risco aparece como critério em 13% apenas nos programas municipais; o cumprimento por parte da família dos objetivos do programa em outros 6,7% dos mesmos programas e o início de atividade de geração de renda foi indicado apenas por 4,3% dos programas municipais, o que representa somente um programa. Critérios que levaram em consideração famílias que possuam membros que necessitem cuidados especiais, com indicação de 13% dos programas municipais; que tenham membros com idade superior a 60 anos foi indicado apenas por um programa estadual; que tenham seu chefe preso indicado por um programa municipal ou que estejam construindo sua moradia.

Conforme é possível verificar pelos critérios indicados para renovação do benefício monetário mais elencados pelos programas, a referência predominante está sempre relacionada às crônicas condições de risco e vulnerabilidade que caracterizam as condições de vida das famílias usuárias desses programas, sendo a prorrogação para permanência das famílias nos programas, de modo geral, responsabilidade da equipe técnica e dos gestores do Programa ou de outros representantes do executivo.

Sobre a presença de exigências contratuais de compromisso dos beneficiários como contrapartida para inserção nos programas, vem se constituindo uma característica central dos programas de transferência de renda na experiência brasileira em seus diferentes níveis: federal, estadual e municipal. No nível federal, a exceção é o Benefício de Prestação Continuada –BPC, destinado a idosos e a portadores de deficiência, previsto no artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS. No âmbito dos programas municipais e estaduais apenas um programa estadual e 2 programas municipais não apresentam exigências contratuais.

Ainda conforme as informações coletadas, a principal contrapartida colocada para as famílias beneficiárias vem sendo a exigência de freqüência à escola para as crianças, explicitada por 75,7% dos programas estaduais e municipais. Além da freqüência à escola, a garantia do sucesso escolar apareceu como exigência em 3 programas municipais.

Outras exigências, muitas delas apresentadas concomitantemente, referiram-se à participação em atividades sócio-educativas (37,8%), em atividades complementares para adultos (29,7%) e para crianças e adolescentes (18,9%). A proibição do trabalho infantil é outra exigência explicitamente colocada por 21,6% dos programas municipais e estaduais.

Um conjunto de outras exigências contratuais relacionadas à vacinação, violência doméstica e situações de discriminação apareceram em 40% de programas estaduais e municipais.

Uma contrapartida que merece atenção é a exigência de aplicação do benefício para atender necessidades gerais. Essa exigência traz embutido o risco de “policiar as famílias” e interferir em sua autonomia.

Há que considerar que a contrapartida constitui uma questão polêmica, pois, obscurece a dimensão constitucional do direito à sobrevivência digna, independentemente de qualquer “merecimento” para obtê-la. Apesar disso, parece estar funcionando como mecanismo de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, como à educação e ao não trabalho, assim como, ao que tudo indica vem propiciando situações de caráter sócio-educativo para os beneficiários dos programas.

Ainda nessa caracterização, verificou-se que um dos aspectos mais interessantes dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola é colocarem explicitamente a possibilidade (e necessidade) de articulação destes com outros programas para superação de suas características compensatórias e residuais. Assim, a combinação/vinculo com outros programas locais e serviços complementares pode favorecer a potencialização de seus resultados e apontar para a necessária integração que deve caracterizar políticas direcionadas à emancipação de seus usuários. Nesse aspecto, o estudo revela que a maior parte dos programas estaduais contempla a articulação com a geração de trabalho e renda (57,1%), a saúde (42,9%), a educação (42,9%), a assistência social (42,9%) e outros programas comunitários/ONG (28,6%). No nível dos programas municipais, a maior articulação é com a habitação (43,3%), seguida pelo trabalho com a assistência social (36,7%), com programas de geração de trabalho e renda (33,3%), com a saúde (23,3%), com a educação (20%), com a cultura e lazer (16,7%) e com outros programas comunitários/ONGs (13,3%).

A natureza e a qualidade dessa articulação e seu potencial numa perspectiva emancipatória, configuram-se como aspectos a serem aprofundados em estudos posteriores.

Em relação às unidades responsáveis pela gestão dos programas, os informantes destacaram as Secretarias onde os mesmos estão alocados: 71,4% no nível estadual e 56,7% no municipal; ou são gestões intersecretariais: 28,6% nos programas estaduais e 20% nos municipais; ou ainda grupos designados: 14,3% nos programas estaduais e 10% nos municipais. Aparecem com menor indicação pelos programas municipais ONGs e Fundações e outros: 16,2%.

Buscando-se identificar a participação dos beneficiários em atividades e avaliações dos programas, verificou-se que o maior índice de participação pode ser observado em reuniões grupais: 62,2% nos programas estaduais e municipais, sendo que nos municipais este índice chega a 73,3%. É também no âmbito municipal que encontramos 40% dos programas onde os beneficiários participaram de cursos de capacitação/alfabetização. Encontros, palestras e seminários também reuniram 21,6% dos beneficiários nos programas estaduais e municipais.

É interessante notar que atendimentos individuais e visitas domiciliares (18,9%) são indicados pelos informantes dos programas estaduais e municipais como expressões da presença da participação dos beneficiários nos programas, quando na realidade parecem enquadrar-se melhor em ações inerentes ao acompanhamento e controle do usufruto do benefício.

Dado preocupante, se considerarmos necessária atribuição de uma perspectiva emancipatória aos programas de transferência monetária, é a informação de que não existe qualquer participação dos beneficiários em 28,6% dos programas estaduais e em 10% dos municipais.

Buscando-se saber sobre possíveis parcerias no desenvolvimento dos programas, verificou-se que as principais parceiras indicadas são com entidades assistenciais, tanto no nível estadual (71,4%) como nos municípios (50%). Nos programas municipais, outras Secretarias também aparecem como parceiras (40%), assim como Universidades (10%), Igrejas (10%) e Empresas (6,7%), Clubes de serviços (3,3%) e outros (33,3%). No âmbito dos programas estaduais, destacaram-se ainda organizações governamentais (57,1%), Igrejas e clubes de serviços, cada com 28,6% e outros com indicação de 57,1% dos programas estaduais e 33,3% dos municipais. Este número elevado de outros está a exigir melhor verificação.

É interessante notar, em primeiro lugar, a heterogeneidade das parcerias que se estabelecem na forma de gestão dos programas, tanto nos níveis estadual como municipal. Outro aspecto que merece análise é a forte presença da rede privada na gestão desses Programas, reiterando uma tradição histórica da Assistência Social no país e as atuais tendências da proteção social no que se refere à expansão de parcerias (Estado subsidiando iniciativas da rede solidária da sociedade).

No que se referem a estratégias e procedimentos utilizados para expansão dos programas, destacaram-se: a definição das prioridades para o atendimento em 85,7% dos programas estaduais e em 40% dos programas municipais e a integração/parceria com diversos órgãos e instituições em 57,1% dos programas estaduais e em 26,7% dos municipais.

Outras estratégias e procedimentos foram indicados, tais como: a realização de pesquisa socioeconômica antes de implantar o programa, a definição do modelo/desenho institucional, a elaboração de leis e regulamentações complementares, a divulgação do programa para a população, a criação de comissões, a elaboração do projeto de operacionalização do programa, a formação de equipes, a inscrição das famílias e outras que constituem o processo aparecem distribuídas heterogeneamente nas duas esferas: municipal e estadual.

Finalmente, em relação ao financiamento dos programas, verificou-se que a grande maioria, tanto dos programas estaduais (71,4%) como municipais (73,3%), contaram com orçamento próprio. Um programa estadual conta também com recursos próprios e transferências federais. Um programa municipal conta com financiamento de ONGs e outro, além de outro que conta com recursos próprios com transferência de recursos federais.

2.3. Monitoramento, avaliação e impactos dos programas

Historicamente os programas sociais foram implementados no Brasil sem o devido acompanhamento, monitoramento e realização de avaliações sistemáticas que permitissem corrigir os rumos desses programas e dimensionar impactos e resultados. A partir do final da década de 1980, essa prática parece vir mudando, motivada por duas exigências: escassez de recursos e exigências da sociedade organizada que vem demandando o controle social dos programas sociais que passaram a ser implementados mais próximos dos usuários, mediante a descentralização desses programas. Sem entrar no mérito das distorções e dos

limites com que vem se dando, no Brasil, o processo de descentralização e de controle social dos programas sociais, os programas formulados, mais recentemente, têm incluído, no seu desenho, a necessidade de monitoramento e avaliação. Esse é o caso dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, aspecto que é considerado nesse item permitindo se verificar o que o processo tem apontado em termos de resultados, impactos, limites e possibilidade, senão, vejamos.

As informações apresentadas sobre os mecanismos utilizados para acompanhamento dos beneficiários dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, estaduais ou municipais, indicaram, em ordem de relevância: controle de frequência escolar, destacado por 94,6% do total dos programas; reuniões sócio-educativas (51,4%); visitas domiciliares (37,8%) e controle de frequência aos cursos de capacitação, bem como outros mecanismos não especificados (13,5%). Essas informações apresentam indícios de articulação do benefício de transferência monetária com outras políticas sociais, com destaque à educação e ao trabalho.

Sobre a periodicidade do acompanhamento das famílias e crianças beneficiárias dos programas, também, em termos gerais, verificou-se a predominância da periodicidade mensal, indicada por 40,5% da totalidade dos programas, o que se presume que a referência é para o controle mensal de frequência das crianças às escolas, seguindo-se da indicação de 10,8% de periodicidade bimestral e de 5,4%, tanto trimestral como semestral. Verificou-se que 37,8% dos programas deixaram de informar quanto à periodicidade do acompanhamento referido. O importante a considerar é que parece estar presente nesses programas uma preocupação com o acompanhamento sistemático dos seus beneficiários.

Perguntados sobre a realização de avaliação de processo e impactos dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, a grande maioria, tanto dos programas estaduais (71,4%), como municipais (63,3%), admitiu que já foi realizada algum tipo de avaliação dos referidos programas, o que evidencia que a prática da avaliação, tão ausente na história da política social brasileira, vem se constituindo elemento integrante dos programas de transferência de renda.

Em relação ao agente avaliador do processo e dos impactos dos programas municipais e estaduais em consideração, foram destacadas as seguintes instituições: NEPP, IEE e POLIS com 35,1% das avaliações realizadas, seguindo-se de agentes não especificados (24,3%), IPEA (2,7%) e UFRJ/UERJ/PNUD (2,7%). Convém ressaltar que 27% dos

programas admitiram ainda não ter sido avaliados e 8,1% deixaram de informar sobre o agente avaliador do programa.

Ao considerar as avaliações realizadas, verificou-se que os impactos mais indicados, decorrentes dos programas, nas crianças foram:

- Ingresso, retorno e permanência das crianças na escola, destacados por 40% dos programas estaduais e 68,4% dos programas municipais;
- Aquisição de itens de necessidades básicas (alimentação, material escolar, roupas, guloseima), com indicação de 47,4% dos programas municipais e 40% dos estaduais;
- Diminuição do trabalho infantil e melhoria no desempenho escolar, indicados, respectivamente, por 36,8% e 31,6% dos programas municipais e cada um desses impactos, por 20% dos programas estaduais;
- Melhoria na socialização da criança na comunidade, com indicação de 20% e 26,3%, respectivamente, pelos programas estaduais e municipais;
- Maior acesso a programas educativos e de saúde, indicado por 26,3% dos programas municipais;
- Diminuição da evasão escolar, com indicação de 20% dos programas estaduais e 15,8% dos municipais;
- Elevação da auto-estima, com indicação de 40% dos programas estaduais e 5,3% dos municipais.

Verificou-se que os possíveis impactos dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola nas crianças das famílias beneficiárias, além de apontar para o atendimento de necessidades básicas imediatas, indicaram outros aspectos que podem representar a criação de condições capazes de contribuir para a emancipação progressiva das crianças de famílias atendidas, dependendo do tempo de permanência dessas famílias nesses programas e da efetividade da articulação da transferência monetária com outros programas sociais básicos.

No que se refere à identificação de impactos dos programas nas famílias, as indicações mais identificadas pelas avaliações já realizadas foram as seguintes:

- Melhoria nas condições de vida (alimentação, habitação, vestuário, higiene e aquisição de bens móveis), com indicação de 54,2% do total dos programas tanto estaduais como municipais;
- Melhorias subjetivas com relação à auto-estima e projetos de vida, indicado por 52,6% dos programas municipais e 40% dos estaduais;
- Melhoria no relacionamento familiar (dinâmica e fortalecimento dos vínculos afetivos), com indicação de 40% dos programas estaduais e 36,8% dos municipais;
- Participação em alguma atividade de trabalho e renda (emprego, pequenos negócios), indicada por 40% dos programas estaduais e 26,3% dos municipais;
- Organização familiar e do orçamento doméstico, com indicação de 31,6% dos programas municipais;
- Acesso a informações e a serviços e participação comunitária, ambos indicados por 40% dos programas estaduais e 15,8% dos municipais. Com menor incidência, foram ainda indicados como impactos dos programas nas famílias: acesso à escolaridade, à documentação, maior integração da família com a escola e aumento da renda familiar.

No que se refere a possíveis impactos dos programas na economia local, constatou-se que os programas estaduais (com 57,1%) e municipais (com 40%) admitiram que os Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola dinamizaram a economia local, sendo que 28,6% dos programas estaduais e 30% dos municipais não responderam essa questão. Ao apontar como ocorreu essa dinamização, apenas 28,6% dos programas estaduais destacaram aumento na arrecadação de impostos e 10% dos programas municipais apontaram diminuição de pedintes e geração de emprego. Porém, o conjunto dos programas admitiu ser difícil proceder a essa mensuração ou não identificaram essa dinamização. Portanto, esse aspecto merece estudos particulares dada sua relevância quando se pretende ter um conhecimento mais aprofundado das diferentes possibilidades dos programas de transferência de renda.

Em relação aos impactos identificados pelos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, que tiveram avaliação, no Sistema Educacional, o estudo apontou as seguintes constatações:

- Aumento dos índices de aprovação das crianças das famílias beneficiárias em 28,6% dos programas estaduais e em 16,7% dos municipais;
- Diminuição do índice de evasão escolar em 14,3% dos programas estaduais e em 23,3% dos municipais;
- Melhoria no relacionamento família-comunidade-escola em 14,3% dos programas estaduais e em 13,3% dos municipais;
- Diminuição do índice de retenção das crianças nas escolas, com indicação de 13,3% dos programas municipais.

Com menor incidência foram ainda identificados os seguintes impactos no Sistema Educacional: maior integração entre as escolas estaduais e municipais; identificação precoce de dificuldades de aprendizagem; aumento de demanda para acompanhamento psico-pedagógico; atendimento das crianças em jornadas ampliadas; prevenção contra situações de risco social, com destaque ao trabalho infantil e à violência doméstica; aumento de demanda para outros serviços; aumento de demanda para vagas/matrículas nas escolas.

Perguntados sobre a aplicação da transferência monetária recebida pelas famílias beneficiárias dos programas objeto do presente estudo que já foram avaliados, foram destacadas as seguintes aplicações:

- Em alimentação por 53,3% dos programas municipais e 57,1% dos estaduais;
- Em reforma/construção de moradia indicada por 33,3% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Em vestuário, indicado por 40% dos programas municipais e 28,6% dos estaduais;
- Em pagamento de dívidas, água, luz e gás, indicado por 26,7% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Em aquisição de instrumentos para geração de renda com indicação de 16,7% dos programas municipais;
- Para compra de mobiliário indicado por 10% dos programas municipais;
- Para compra de medicamento indicado por 16,7% dos programas municipais;

- Para tratamento médico/dentário indicado por 10% dos programas municipais;
- Para compra de produto de higiene pessoal indicado por 28,6% dos programas estaduais e por 3,3% dos municipais.

Verificou-se que as indicações sobre a aplicação dos recursos financeiros recebidos pelas famílias beneficiárias dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola estão reafirmando resultados de estudos avaliativos de programas específicos, anteriormente realizados, que têm ressaltado a aplicação prioritária desses recursos para atendimento de necessidades básicas das famílias, com grande destaque a compra de alimentos e a indicação, mesmo que ainda bastante limitada, da aplicação dos recursos recebidos para possibilitar a geração de renda no âmbito das famílias beneficiárias.

No que se refere à identificação de pontos positivos na implementação dos programas em consideração, mediante avaliações já realizadas, foram indicados os seguintes aspectos:

- Melhoria na qualidade de vida das famílias com indicação de 30% dos programas municipais e 28,7% dos estaduais;
- Maior participação das famílias beneficiárias na vida da comunidade e ações intersetoriais/acesso aos programas, ambas com indicação de 23,3% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Melhoria no aspecto educacional no que se refere à família atribuir maior importância aos estudos das crianças bem como mudança nos índices educacionais, indicado por 20% dos programas municipais;
- Inovação no modelo de atendimento com a introdução de atividades grupais para educação socioeconômica das famílias e articulação/integração da transferência monetária com políticas públicas, ambas indicadas por 14,3% dos programas estaduais e 13,3% dos municipais;
- Atendimento a três frentes: criança, família e escolas com indicação de 13,3% dos programas municipais;
- Autonomia das famílias na utilização dos recursos monetários com indicação de 28,6% dos programas estaduais e 3,3% dos municipais;

- Informatização dos dados cadastrais das famílias, com indicação de 6,9% dos programas municipais. Ressalta-se ainda que 18,9% do total dos programas admitiram a existência de outros pontos positivos.

Essas informações, associadas a outras, evidenciam que os programas de Renda Mínima/Bolsa Escola apresentam potencial para ultrapassar a marca compensatória dos programas de transferência de renda quando procuram articular essa transferência com outros serviços e programas, todavia essa potencialidade fica limitada pela efetividade com que esse aspecto consegue ser implementado pelos programas.

No que se refere aos aspectos considerados negativos, identificados na implementação dos programas que já foram avaliados, foram destacados pelos programas que informaram sobre essa questão:

- Limite de recursos financeiros inviabilizando a ampliação de atendimento e o aumento do valor do benefício, indicado por 40% dos programas municipais;
- Falta de apoio por parte das escolas, setores da sociedade, entidades sociais, governos estaduais e outros programas sociais, com indicação de 26,7% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Falta de recursos humanos e materiais, dificultando o atendimento adequado, com indicação de 23,3% dos programas municipais;
- Perfil das famílias, na maioria vivenciando situações crônicas que limitam sua autonomia em relação aos programas, com indicação de 16,7% dos programas municipais e 28,6% dos estaduais.

Uma análise dos pontos negativos registrados evidencia como principal problema na implementação dos programas o montante insuficiente de recursos atribuído aos mesmos, a falta de retaguarda aos programas e o próprio perfil dos integrantes das famílias beneficiárias, marcados pela pobreza crônica, o baixo nível de instrução e o limitado acesso a informações que dificulta a superação de uma situação de dependência.

No que se refere à identificação das dificuldades encontradas no processo de implementação dos programas em consideração, mediante avaliações já realizadas, segundo os programas que informaram, foram indicados os seguintes aspectos:

- Falta de recursos humanos e materiais, dificultando o atendimento adequado dos beneficiários, aspecto esse apontado por 36,7% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Perfil das famílias marcado por situações crônicas que limitam os resultados dos programas conforme indicado por 33,3% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Limite de recursos financeiros impossibilitando a ampliação do atendimento das famílias elegíveis para os programas bem como o aumento do valor do benefício, com indicação de 23,3% dos programas municipais e 14,3% dos programas estaduais;
- Falta de apoio das escolas, de setores da sociedade, de entidades sociais, do governo federal e estadual e de outros programas sociais, conforme indicação de 20% dos programas municipais;
- Mudanças das famílias do local de residência sem notificação aos programas, conforme indicado por 6,7% dos programas municipais;
- Um conjunto de dificuldades é indicado por 36,7% dos programas municipais e 28,6% dos estaduais, tais como: elevada restrição dos critérios de elegibilidade; valor reduzido do benefício monetário; limite do tempo de vinculação das famílias aos programas, adoção do tempo de residência como critério de elegibilidade.

Comparando-se os aspectos que foram indicados como pontos negativos dos programas, verificou-se uma coincidência nos pontos principais quando foram indicadas as dificuldades, ou seja, os aspectos negativos constituem-se em dificuldades enfrentadas na implementação dos programas, representadas pelo montante insuficiente de recursos atribuídos aos mesmos, pela falta de retaguarda aos programas e o próprio perfil dos integrantes das famílias beneficiárias, marcados pela pobreza crônica, o baixo nível de instrução e o limitado acesso a informações que possibilitem a superação de uma situação de dependência.

Ainda considerando indicações apresentadas por programas que já foram avaliados, verificou-se que 24,3% não se manifestaram quanto à indicação de possíveis modificações para melhorar os programas e os que se manifestaram indicaram a necessidade das seguintes modificações:

- Integração com escolas e programas de capacitação profissional, trabalho e renda e outros, com indicação de 26,7% dos programas municipais e 14,3% dos estaduais;
- Alterações na legislação que criou e regulamentou os programas no que se refere aos critérios de elegibilidade, com destaque ao tempo de residência e valor do benefício, indicados por 23,3% dos programas municipais;
- Maior investimento nos recursos físicos, materiais e humanos para melhor suporte dos programas, com indicação 42,9% dos programas estaduais e 13,3% dos municipais;
- Implementação ou ampliação do trabalho de acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas, com indicação de 28,6% dos programas estaduais e 10% dos municipais;
- Mudança na forma de pagamento para cartão magnético, indicado por 10% dos programas municipais;
- Integração do Bolsa Escola federal com os programas municipais, indicado por 14,3% dos programas estaduais e 6,7% dos municipais.

Verifica-se que as modificações sugeridas para os programas se referem diretamente a medidas para aperfeiçoamento, ampliação do seu alcance e melhoria de condições para melhor funcionamento desses programas.

Como indicado anteriormente, 64,9% dos programas estaduais e municipais já foram avaliados, sobretudo por instituições externas aos programas. Nesse caso os informantes do estudo apresentaram como resultados dessas avaliações os aspectos acima considerados. Todavia, 27% dos mesmos programas declararam ainda não ter desenvolvido uma avaliação sistemática e 8,1% não responderam a essa questão. Há que considerar que, mesmo não tendo ainda realizado avaliações sistemáticas, os informantes da pesquisa emitiram opiniões avaliativas sobre a maioria dos aspectos considerados pelos programas já avaliados: quanto aos impactos nas famílias, na economia local, no Sistema Educacional e em outros programas; quanto às formas de aplicação da transferência monetária recebida pelas famílias; quanto aos aspectos positivos, negativos, dificuldades e situações problemáticas identificadas no processo de implementação dos programas. Ressalta-se que as impressões avaliativas apresentadas pelos informantes, ao responderem o instrumento de coleta de informações sobre os programas, em relação a esses aspectos, confirmaram,

no geral, todas as considerações identificadas no âmbito das avaliações já realizadas, reafirmando as considerações avaliativas apresentadas acima.

Ainda no âmbito do que se pode considerar como informações avaliativas sobre os programas, perguntou-se sobre os procedimentos adotados para o desligamento ou manutenção das famílias nos programas, constatando-se que o maior percentual do conjunto dos programas estaduais e municipais é para a indicação de que o desligamento ou manutenção das famílias nos programas baseia-se em avaliações socioeconômicas, mediante acompanhamento sistemático ou recadastramento das famílias com indicação de 40,5% do conjunto dos programas, seguindo-se de 32,4% do conjunto dos programas que admitiram que o desligamento é realizado automaticamente, conforme período pré-determinado por lei; desligamento por descumprimento dos compromissos, principalmente a frequência escolar das crianças/adolescentes, com 16,2% dos programas municipais e 14,3 dos estaduais; desligamento por deixar de atender aos critérios de elegibilidade indicados por 28,6% dos programas estaduais e 10% dos municipais, sendo que 27% dos dois grupos de programas não responderam a essa questão e apenas 2,7% deles admitiram que ainda não ocorreu essa situação no seu programa. É importante considerar que a questão do tempo necessário para manutenção das famílias nos programas, vem se tornando mais flexível, mas continua representando uma questão central no encaminhamento desses programas, posto que impactos que venham permitir a autonomia econômico-financeira dessas famílias são ainda muito limitados, quer pela conjuntura econômica desfavorável, quer pelas características pessoais dos integrantes das famílias atendidas por esses programas, via de regra com baixo nível educacional, baixa qualificação para o trabalho e limitado acesso a informações, conforme indicado anteriormente.

Finalmente, em relação às propostas indicadas pelos informantes para aperfeiçoamento dos programas, verificou que o percentual de maior indicação do conjunto dos programas estaduais e municipais foi no sentido de ampliação do atendimento com aumento de recursos orçamentários, com indicação de 54,3%, seguindo-se de 11,4% que admitiram que os programas não têm previsto sua expansão. Outras indicações registradas com menor incidência foram: Ampliação do atendimento com a integração de programas dos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), indicado por 10,3% dos programas municipais; aperfeiçoamento das ações integradas com outros programas das demais secretarias municipais, alteração do valor do benefício, e melhoria no relacionamento com a comunidade, cada um desses aspectos indicados por 6,9% dos programas municipais,

sendo que 2,7% desses mesmos programas apontaram a necessidade de incrementar o acompanhamento social das famílias. Indicação de medidas para o aperfeiçoamento dos programas não foi apresentada por 34,3% do conjunto dos programas, todavia, nas respostas apresentadas, o grande destaque foi para a necessidade da ampliação do atendimento desses programas ao público alvo, o que evidencia o limite quantitativo dos programas estaduais e municipais, conforme apontado anteriormente.

O perfil dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa de Estados e Municípios em implementação, permite apontarem-se aspectos relevantes sobre as tendências desses programas, problematizando suas possibilidades e limites e chamando a atenção para aspectos centrais que podem contribuir para o melhor conhecimento desses programas e para o redimensionamento de suas práticas com vistas a ampliar suas potencialidades.

3. À GUIA DE CONCLUSÃO: AS TENDÊNCIAS GERAIS DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA/BOLSA ESCOLA NO BRASIL

A partir do presente estudo, numa tentativa de ultrapassar o conteúdo meramente identificador e caracterizador dos Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola de iniciativa de Estados e Municípios brasileiros apresentados acima, destacam-se, os aspectos, a seguir apresentados, como esforço de apontar conclusões relevantes que contribuam para uma compreensão mais aprofundada dessa política pública, destacando:

3.1. Tendências gerais dos programas municipais e estaduais:

- a) Os programas estaduais e municipais de Renda Mínima/Bolsa Escola apresentam duas características básicas que os distinguem dos programas federais. Primeiro têm uma abrangência mais restrita em relação à quantidade de famílias atendidas. Segundo, o valor monetário do benefício transferido às famílias é, via de regra, superior aos dos programas federais, sendo que o valor monetário do benefício dos programas municipais tende a ser também superior ao dos programas estaduais, porém, em qualquer caso, o valor monetário, quando não vinculado a determinado índice, como o salário mínimo, tem se mantido inalterado ao longo do tempo. Por outro lado, as metas para atendimento

desses programas ou têm sido congeladas ao longo do tempo ou os acréscimos têm sido muito limitados, quando não são reduzidas. Entendemos que o limite orçamentário e a vontade política para alocação de recursos são o que determinam a fixação das metas para atendimento, muito mais que a dimensão do número de famílias necessitadas e os parâmetros dos critérios de elegibilidade para acesso aos programas;

- b) Os programas, mormente os municipais, dado ao quantitativo de atendimento menor, têm assumido, com mais freqüência, o desenvolvimento do denominado trabalho sócio-educativo com as famílias atendidas, o que pode representar um esforço para maior associação da transferência monetária com o encaminhamento e acompanhamento das famílias a outros serviços sociais básicos, além da exigência da manutenção de crianças e adolescentes nas escolas;
- c) O desenho dos programas de Renda Mínima/Bolsa Escola vem incluindo elementos de ultrapassagem de certas tradições que marcaram a política social brasileira quando procuram desenvolver articulação entre programas e políticas sociais, mormente no campo da Assistência Social, da Educação, da Saúde e do Trabalho, permitindo abrirem-se três frentes de atuação: a família, a criança e a escola. Todavia, em termos práticos, essa articulação tem se verificado com o limite da escassez dos serviços sociais básicos e de recursos financeiros, humanos e institucionais para o atendimento adequado e desejado. Outro elemento de busca de superação de deficiências da política social brasileira é a introdução de um esforço explícito em desenvolver o monitoramento dos programas e avaliações de impactos destes em relação às famílias, às crianças e adolescentes, às escolas e até à economia local. Nesse sentido, é possível levantar-se uma tese que pode ser denominada de emancipação progressiva de futuras gerações pelo potencial que esses programas podem apresentar na criação de condições de tendências de inclusão social;
- d) Contraditoriamente, os limites dos programas de transferência de renda de iniciativa municipais e estaduais são dados pelo seu aspecto quantitativo de atendimento restrito, pela adoção de critérios muito restritivos de focalização, pela ausência de uma política nacional articuladora, pela sua concentração em Estados e Municípios mais desenvolvidos e, sobretudo, pela desarticulação desses programas de uma política macro-econômica geradora de emprego, valorizadora da renda do trabalho e distribuidora da renda e da riqueza socialmente produzida, o que ultrapassa os limites dos Estados e Municípios;

e) Há que se destacar ainda no levantamento das tendências gerais desses programas à forma descentralizada como vem se dando sua implementação, o que pode permitir a criação de maiores possibilidades para o controle da sociedade local organizada sobre o desenvolvimento desses programas. Por outro lado, registra-se também a inovação introduzida pelo uso da transferência monetária diretamente às famílias beneficiárias, mediante principalmente o cartão magnético, podendo representar maior liberdade para as famílias buscarem os bens e serviços mais adequados para o atendimento de suas necessidades; redução das possibilidades de corrupção e de clientelismo, ao restringir as intermediações, além da redução dos custos meios tão dispendiosos nos programas sociais, com a simplificação do sistema, embora esses aspectos não possam ser tomados como efeitos automáticos e imediatos desses programas;

3.2. Questões problemáticas

Se potencialidades podem ser apresentadas em relação aos programas objetos do presente estudo, algumas situações, aqui consideradas problemáticas, também precisam ser ressaltadas:

- a) Identificação de isolamento, paralelismo, dualidade entre programas dos três níveis de governo, além de certos rebatimentos dos programas federais sobre os demais programas, com destaque ao Programa Bolsa Escola, tais como: desativação de programas municipais já em implementação, principalmente dos municípios com menores orçamentos, com substituição pelo programa federal; desaceleração de iniciativas de Estados e Municípios no sentido de criação de novos programas, por já ter implantado programas similares federais; existência paralela de programas municipais, estaduais e federais, com adoção de benefícios de valores monetários diferenciados; articulação do programa Bolsa Escola federal com similares municipais, mas apenas no caso de municípios que dispõem de maiores orçamentos, como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, entre outros, verificando-se aí uma complementação do valor monetário do programa federal que é, via de regra, inferior ao dos programas municipais e estaduais;
- b) Deficiência ou insuficiência dos recursos financeiros, humanos e institucionais para o desenvolvimento satisfatório dos programas, com destaque ao limite quantitativo e qualitativo dos serviços sociais básicos para atenderem adequadamente aos

- encaminhamentos procedidos, o que significa dizer fragilidade ou ausência de políticas locais de suporte para permitir o atendimento adequado da população familiar atendida, conforme previsto no desenho desses programas;
- c) Limites para autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, limitado acesso a informações;
 - d) Adoção de critérios altamente restritivos para acesso das famílias aos programas, mais restringidos ainda pela introdução de critérios para fixação de prioridades de atendimento, destacando severas situações de vulnerabilidade e risco social associadas a situações de extrema pobreza, limitando-se, portanto o atendimento dos programas a famílias com poucas condições reais de autonomização;
 - e) Acrescenta-se à situação acima a fixação de tempo de permanência e desligamento das famílias nos programas, inicialmente muito reduzidos (predominantemente um ano, com possibilidades de renovação por mais um ano), mas que vêm se flexibilizando, com uma tendência para considerar famílias com crianças de até 14 anos de idade, o que não significa ainda que a família esteja independente e seus problemas resolvidos;
 - f) Outro aspecto problemático a considerar é a relação estabelecida entre o direito da família ter acesso ao programa, portanto à sobrevivência, e as exigências ou contrapartidas fixadas. Nesse sentido, a contrapartida representa uma questão polêmica, ao obscurecer a dimensão constitucional do direito à sobrevivência digna, independentemente de qualquer “merecimento” para obtê-la. Todavia, a contrapartida, nesse caso, parece mais significar um mecanismo de proteção aos direitos de crianças e adolescentes à educação, ao atendimento à saúde e sua retirada de trabalhos precoces e das ruas;
 - g) Por último, a natureza e o nível dos diferentes impactos que os programas vêm produzindo nas famílias têm enfaticamente se restringido, com poucas exceções, ao atendimento de suas necessidades básicas e imediatas, além de produzir algumas mudanças no que diz respeito às suas relações sociais e auto-estima, o que não é desprezível, mas pouco ainda para produzir a autonomização com repercussões mais significativas na vida das famílias, das crianças e adolescentes e no sistema educacional. Ressalta-se, todavia, que o tempo de implementação desses programas ainda é curto para se verificar o verdadeiro impacto em gerações futuras, principalmente na elevação

do número de anos de escolaridade do trabalhador brasileiro, hoje representado pela média de pouco mais de quatro anos e, conseqüentemente, na redução dos índices de pobreza.

Por outro lado, há que se reconhecer que os programas em estudo, mesmo com todos os limites e dificuldades apresentadas, parecem conter um potencial para a ultrapassagem de uma marca meramente compensatória, por não se limitarem a uma transferência monetária e pela perspectiva de ampliação de direitos sociais que representam. Todavia, essa potencialidade impõe limites profundos para sua efetivação, limites superáveis com a ultrapassagem do desafio que coloca a necessidade de construção de uma Política Nacional articuladora dos programas de transferência de renda, capaz de ultrapassar os limites de uma renda mínima, mais mantenedora do que superadora da situação de pobreza das famílias brasileiras, direcionando-se para a adoção de uma renda de cidadania, com vistas à inclusão social de todas as famílias brasileiras, com sua participação na distribuição da riqueza socialmente produzida. Situação essa só possível com a articulação de uma política nacional de transferência de renda com uma política macro-econômica de distribuição de renda, de geração de emprego e de valorização da renda do trabalho, além do desenvolvimento de ações sociais intersetoriais, conforme já previsto nos desenhos dos programas.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br