

Avaliação do Programa Bolsa Escola em Sete Municípios do Estado do Rio de Janeiro

André Thiago J. Alves/ENCE

Resumo

Este trabalho analisa o impacto da implementação do programa Bolsa Escola em sete municípios do Estado do Rio de Janeiro (Armação dos Búzios, Barra do Pirai, Cabo Frio, Cambuci, Nilópolis, São Fidelis e Três Rios). Estes municípios foram auditados através do sorteio municipal de Avaliação de Programas Federais (CGU), e investigados em relação ao impacto do Bolsa Escola, que tem como objetivo estimular a universalização do ensino e contribuir para a redução da evasão e repetência. Para medir o impacto do programa em cada município utilizou-se os seguintes indicadores: taxa de reprovação, taxa de abandono e taxa de matrícula. Estes indicadores, em conjunto com as constatações da auditoria, mostram os reais impactos do programa nestes sete de municípios aqui analisados.

Palavras-chave

Avaliação, Bolsa Escola, Educação, Fiscalização.

Introdução

Muitos esforços já foram realizados com o intuito de melhorar a condição de vida das pessoas através da implementação de políticas públicas. Na área educacional, várias foram as tentativas de promoção de uma educação de maior qualidade no nosso país, sendo que, embora resultados positivos sempre tenham sido esperados, é conhecida também a ocorrência de casos em que a implementação de programas não resultou no impacto pretendido, a relação custo benefício não foi satisfatória ou, simplesmente, a ação do programa não foi capaz de atingir, de forma significativa, a população alvo.

O Programa Bolsa Escola constituiu mais uma ação dedicada à melhoria da educação no Brasil. Quando lançado, ele tinha por objetivo incentivar a presença do aluno carente na escola, e, conseqüentemente, mantê-lo fora da rua, por meio do fornecimento de uma renda à sua família, conforme apontou Machado et al. (2002).

A idéia de pagar uma transferência de renda às famílias pobres, permitindo que seus filhos permanecessem na escola, nasceu em 1980 na Universidade de Brasília sob a coordenação do professor Cristovam Buarque, e foi implementado em 1995 pelo Governo do Distrito Federal. O sucesso do programa foi tal que inspirou a criação de uma série de projetos semelhantes em todo o país, sendo um deles de caráter federal, o programa Bolsa Escola.

Criado pela Medida Provisória 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, aprovado pelo Congresso Nacional em 27 de março e sancionado pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, através da Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, o Bolsa Escola constitui um Programa desenhado no Congresso Nacional, criado a partir de experiências comprovadamente bem sucedidas que municípios e estados desenvolveram, em diversas regiões do Brasil, a partir de 1995.

O objetivo do programa é Incentivar, financeiramente, o progresso educacional das crianças de famílias de menor renda, estimulando a universalização do ensino e contribuindo para a redução de evasão escolar e da repetência. Em 2002, 5.545 municípios (99,7 por cento dos municípios brasileiros) tinham se juntado ao Bolsa Escola Federal, que prestou assistência a cinco milhões de crianças, de acordo com o Ministério da Educação (2002).

De fato, muitas crianças foram atendidas pelo programa. Da mesma forma, muito foi investido para que o Bolsa Escola alcançasse os seus objetivos. A questão que surge, então, é se estes objetivos foram realmente alcançados, ou não.

Assim, este trabalho visa avaliar o impacto do programa Bolsa Escola nos seguintes municípios do Estado do Rio de Janeiro: Armação do Búzios, Barra do Pirai, Cabo Frio, Cambuci, Nilópolis, São Fidelis e Três Rios. Uma

análise dos impactos deste programa já foi realizada em outros trabalhos, como em Schwartzman (2005) ou em Ferro e Kassouf (2005), porém, neste artigo procuramos apresentar uma análise mais específica e aprofundada através da experiência de implementação do programa nos sete municípios mencionados acima.

Métodos e Dados

Foram escolhidos sete municípios, que foram auditados através do sorteio municipal de Avaliação de Programas Federais (CGU), e investigados o impacto da implementação do programa Bolsa Escola, que tem como objetivo estimular a universalização do ensino e contribuir para a redução da evasão e repetência.

Para medir o impacto do programa em cada município utilizou-se os seguintes indicadores: taxa de reprovação, taxa de abandono e taxa de matrícula.

Os municípios, que foram auditados através do sorteio municipal de Avaliação de Programas Federais, nos anos de 2003 ou 2004, foram selecionados de acordo com a disposição nas seis mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro, e com a ocorrência da fiscalização no programa Bolsa Escola.

Será realizada uma análise longitudinal da educação segundo os indicadores mencionados, visando o conhecimento de sua evolução e, principalmente, a comparação com os resultados encontrados na auditoria feita no município após o sorteio de avaliação de programas federais. Será apresentada, também, uma síntese dos resultados descritos em cada relatório de avaliação.

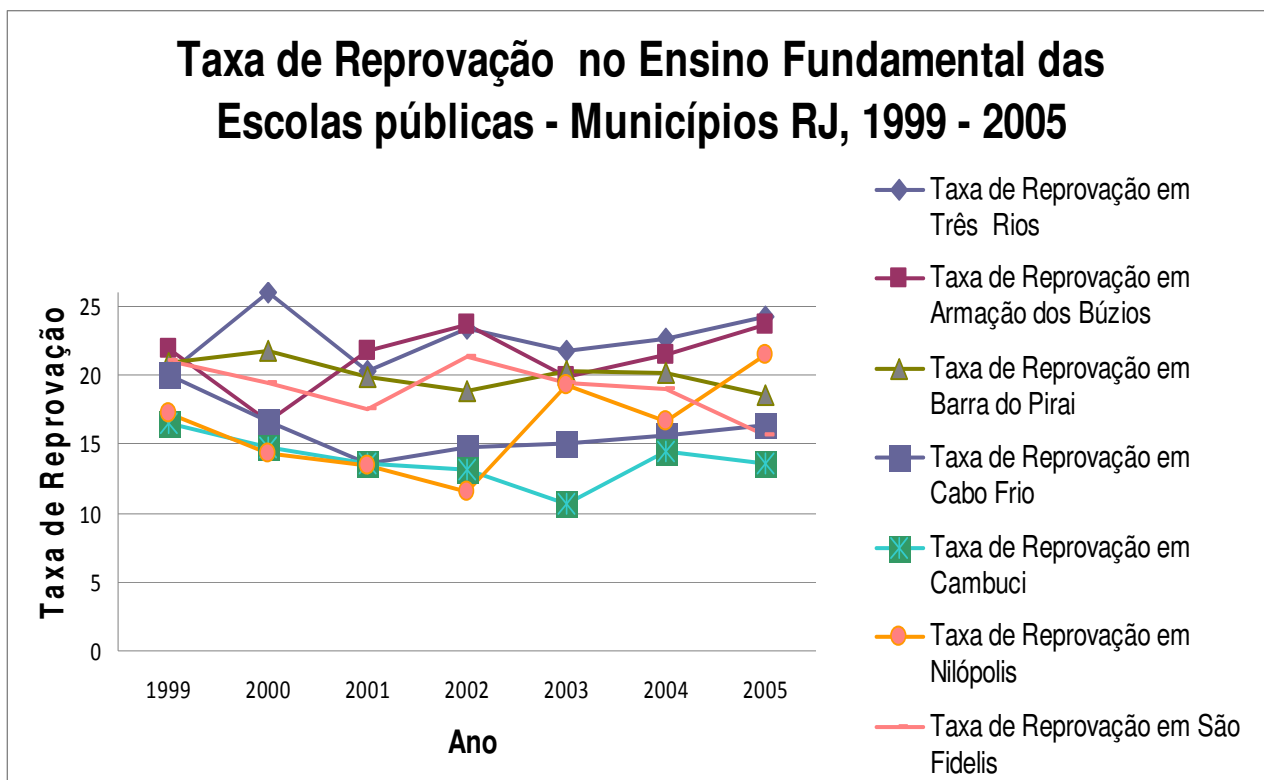
Com dados provenientes do INEP, mais precisamente, do Sistema de Estatísticas Educacionais – EDUDATABRASIL foram calculados os indicadores taxa de abandono e taxa de Reprovação.

A taxa de Matrícula foi calculada através do número de matriculados, por idade, fornecido pelo INEP e, também, pelas Contagens da população de 1996 e 2007 – IBGE. Para uma análise longitudinal desta taxa, interpelou-se a população de cada município, através das contagens, permitindo o conhecimento do número de pessoas, com a idade desejada, para período 1999-2006.

Análise das taxas de reprovação, abandono e matrícula

A taxa de reprovação não se comportou de maneira padronizada nos municípios aqui analisados. Como aponta o gráfico 1, a evolução desta taxa no tempo é marcada pela alternância de valores altos e baixos. A partir de 2001, ano de implementação do Bolsa Escola, não há queda desta taxa e, logo, observa-se que a implementação do programa não foi capaz de reduzir a repetência, o que constituía um de seus objetivos mais importantes.

Gráfico 1

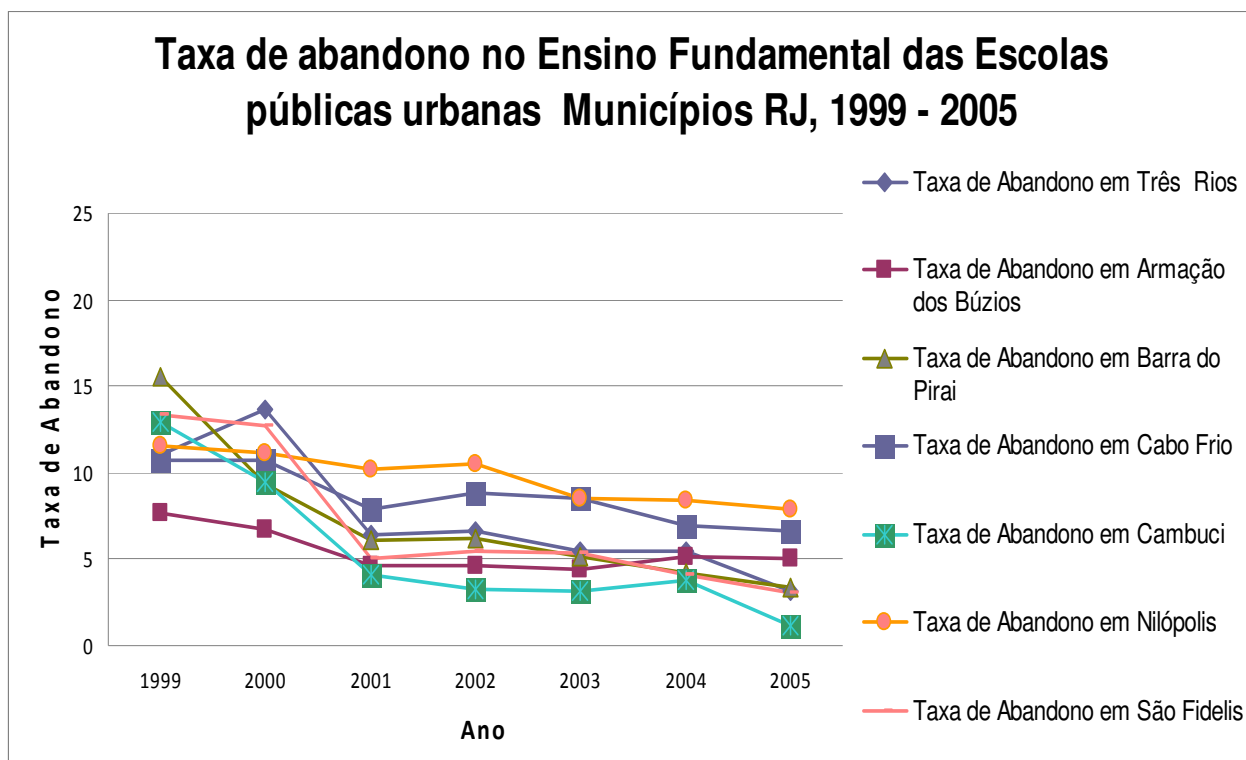


Fonte: MEC/INEP

Observemos, então, se o programa foi capaz de reduzir a taxa de abandono a partir de sua implementação. Façamos esta observação para as escolas públicas urbanas e rurais dos municípios selecionados, de forma a observar a situação da educação no campo e na cidade, ao longo do período 1999/2005.

O gráfico 2 mostra que nas escolas urbanas houve queda na taxa de abandono desde 1999. Porém, tendo o Bolsa Escola sido implementado em 2001, não podemos afirmar que foi ele o responsável pela queda, já que, esta já vinha sendo observada antes do início do programa.

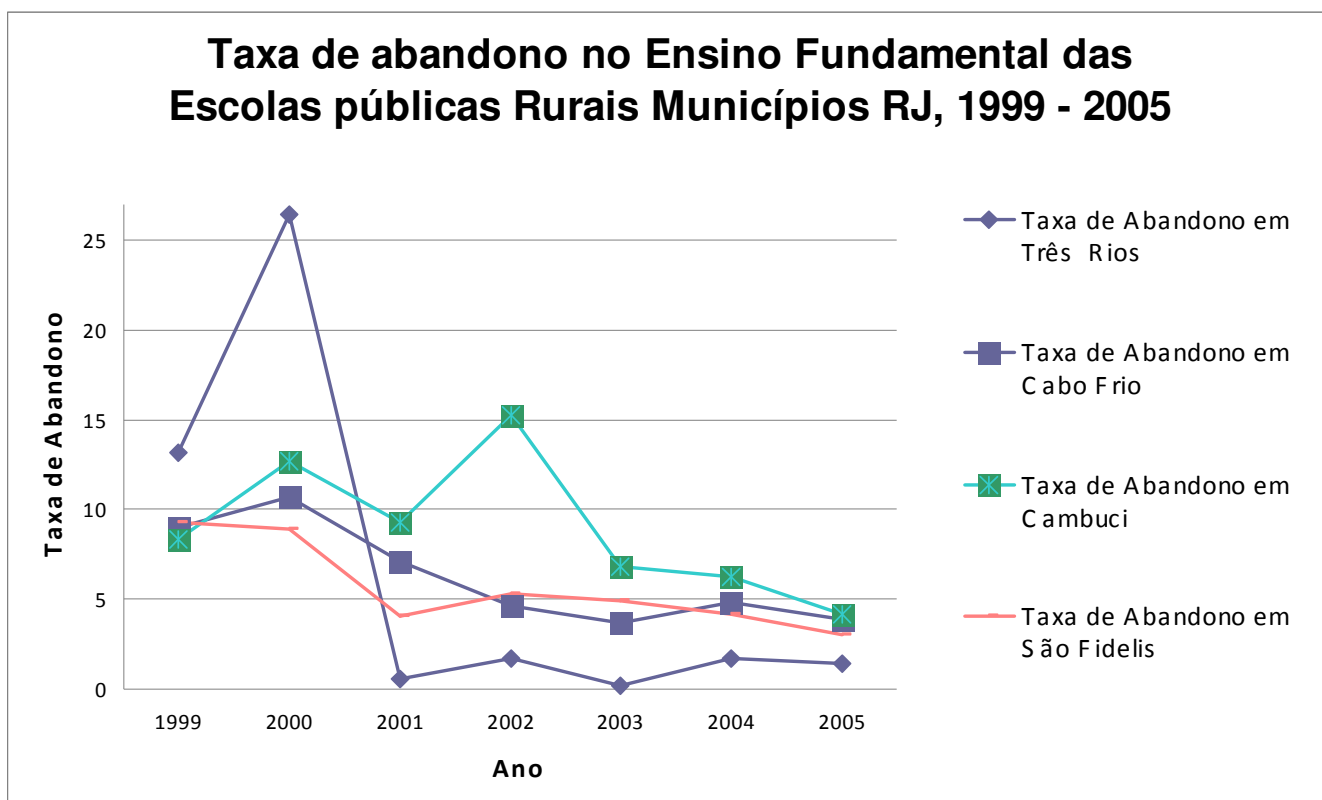
Gráfico 2



Fonte: MEC/INEP

Através do gráfico 3, observamos que nas escolas rurais também não podemos concluir que a queda nas taxas de abandono tenha ocorrido por conta da implementação do Bolsa Escola, já que, pelo mesmo motivo, havia uma tendência histórica de queda que se iniciara antes da ação do programa. Vale ressaltar também que os demais municípios (Armação dos Búzios, Barra do Pirai e Nilópolis) não foram analisados pela falta de dados referentes às escolas rurais.

Gráfico 3



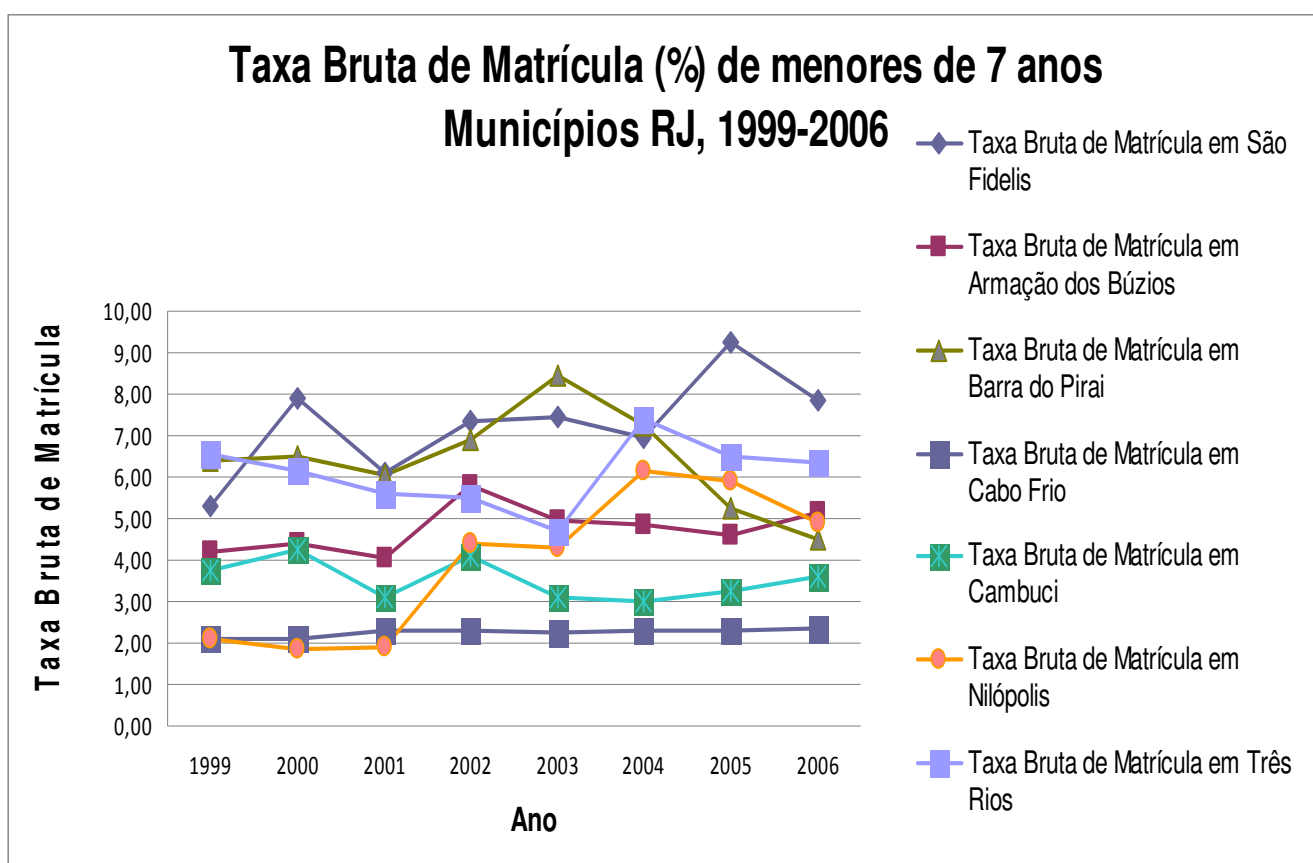
Fonte: MEC/INEP

Analisando estas duas primeiras taxas, temos que o programa não foi capaz de promover impactos que possam ser considerados significativos, dado uma tendência histórica que já se manifestava, o que foi verificado no caso da queda da taxa de abandono. Em relação à taxa de reprovação, o comportamento desordenado desta na análise de cada município corrobora a ineficácia do programa para o alcance da redução da repetência escolar.

Analisemos, então, a taxa bruta de matrícula de menores de 7 anos e daqueles com idade entre 7 e 14, e verifiquemos se o Bolsa Escola alcançou o seu objetivo de estimular a universalização do ensino.

Através do gráfico 4, em relação à taxa bruta de matrícula para os menores de 7 anos, observamos que não houve nenhum padrão de acréscimo ou decréscimo das taxas, logo, não podemos observar os possíveis efeitos da implementação do Bolsa Escola neste grupo etário. Há de se evidenciar que, a oferta de matrículas para menores de 7 anos ocorre de maneira diferenciada entre cidades. Desta forma, sendo o acesso condicionado às vagas ofertadas em cada município, é de se esperar que a taxa bruta de matrícula se comporte de maneira diferenciada entre os mesmos.

Gráfico 4



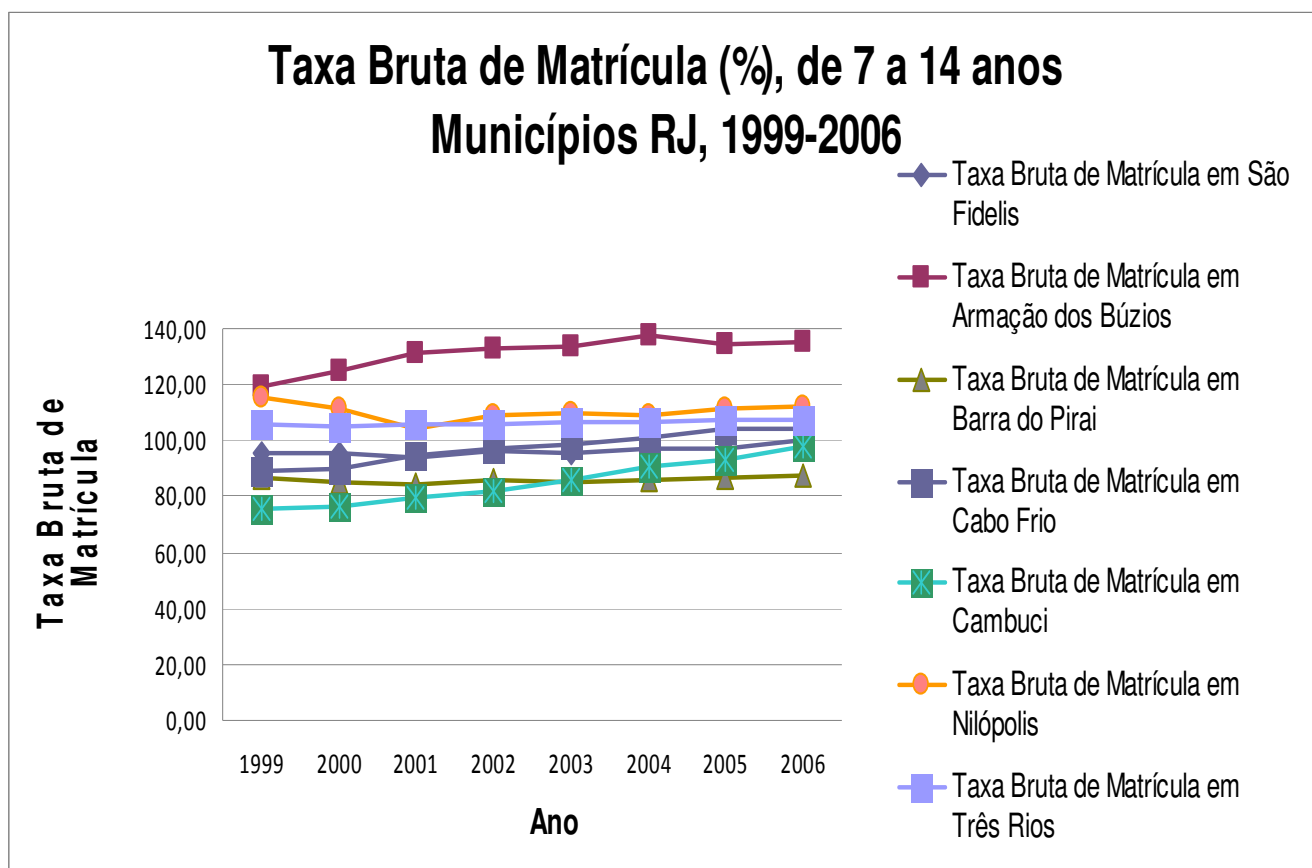
Fonte: MEC/INEP

O gráfico 5, por sua vez, apresenta a taxa bruta de matrícula para o grupo etário de 7 a 14 anos. Estas taxas se comportaram de forma

padronizada, uma vez que se verificou uma tendência de acréscimo desta ao longo do tempo.

Em alguns municípios a taxa bruta de matrícula encontrava-se em queda antes de 2001, havendo, a partir deste ano, um pequeno aumento. Em outros, já havia o aumento da taxa antes de 2001, mas este se intensificou a partir deste ano. Assim, podemos concluir que, neste caso, a implementação do programa Bolsa Escola pode ter sido responsável pelo aumento das taxas de matrícula em todos os municípios selecionados, exceto em Armação do Búzios, onde o aumento da taxa já ocorria de forma intensa antes do início do programa.

Gráfico 5



Fonte: MEC/INEP

Através dos cinco gráficos expostos temos um panorama do comportamento das taxas de reprovação, abandono e matrícula nos sete municípios analisados. Pudemos observar que a implementação do Bolsa Escola não teve um impacto significativo que pudesse ser claramente identificado na evolução destas taxas ao longo dos últimos anos.

Sendo assim, analisemos as auditorias realizadas nestes municípios e verifiquemos o caso específico de avaliação do Bolsa Escola nos mesmos.

Auditoria nos municípios

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais.

No caso da avaliação específica do programa Bolsa Escola, cabe aqui ressaltar, antes de qualquer outra análise, os valores envolvidos e destinados ao programa em cada município. Em Armação dos Búzios - R\$ 100.860,00, em Barra do Pirai – R\$ 378.660,00, em Cabo Frio – R\$ 729.855,00, em Cambuci – R\$121.860,00, em Nilópolis – R\$ 611.010,00, em São Fidelis - 232.065,00 e em Três Rios – R\$ 407.730,00, conforme informa o Relato Gerencial de fiscalização nos municípios a partir de sorteios públicos – CGU, para cada um dos municípios.

O quadro 1 mostra as principais constatações das auditorias realizadas. Trata-se de uma síntese de tudo que foi verificado relacionado ao Programa Bolsa Escola nos sete municípios.

Quadro 1: Constatações da fiscalização nos municípios a partir de sorteios públicos – CGU

| Municípios/ RJ | Mesorregiões | Constatações |
|--------------------|---------------------|---|
| Armação dos Búzios | Baixada Litorânea | <ul style="list-style-type: none"> - Deficiência na atuação do Conselho Municipal de Controle Social. - Falta de atualização do cadastro de bolsistas. |
| Barra do Pirai | Sul Fluminense | <ul style="list-style-type: none"> - Falta de arquivamento na Prefeitura das fichas cadastrais das famílias beneficiadas pelo programa. - Inoperância do Conselho de Controle Social. - Beneficiários que perderam a condição de elegibilidade do programa continuam recebendo o benefício. - Beneficiário não localizado. |
| Cabo Frio | Baixada Litorânea | <ul style="list-style-type: none"> - Registro em relatório das dificuldades encontradas na implementação do programa. - Famílias pobres foram excluídas do Programa por imposição do sistema informatizado do Bolsa Escola. - O endereço dos beneficiários constante no cadastro da Prefeitura não confere com as informações fornecidas pela SPNBE. |
| Cambuci | Noroeste Fluminense | <ul style="list-style-type: none"> - Divergências entre os registros da Secretaria Municipal de Educação e os alunos efetivamente matriculados. |
| Nilópolis | Metropolitana | <ul style="list-style-type: none"> - Inadequação de composição do Conselho Municipal de Controle Social do programa Bolsa Escola. |

| | | |
|-------------|-------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Exigüidade estrutural da Secretaria de Educação para execução do programa (cadastro de beneficiários desatualizado). - Não identificação da implementação de ações socioeducativas associadas ao programa. - Falhas no acompanhamento dos saques realizados. |
| São Fidelis | Norte Fluminense | <ul style="list-style-type: none"> - Ineficiência na atuação do Conselho Municipal de Controle Social. - Erros na digitação dos nomes durante o cadastramento ou recadastramento acarretam atrasos e suspensões dos pagamentos. - Permanência nos Relatórios de Controle de Frequência dos nomes dos alunos menores de 16 anos, mas que já ingressaram no 2º Grau. - Eventuais falhas no processamento de controle do sistema da Caixa - Falta de acompanhamento da frequência dos alunos. |
| Três Rios | Centro Fluminense | <ul style="list-style-type: none"> - Falta de registro de ações requeridas para acompanhamento do programa. - Falta de registro do exercício de competências do Conselho de Controle Social. - Inconsistências cadastrais e pagamentos efetuados em desacordo com as frequências efetivas |

Fonte: Relato Gerencial de fiscalização nos municípios a partir de sorteios públicos - CGU

Conclusões

Nos municípios selecionados, observou-se que o programa não foi capaz de alcançar seu objetivo de reduzir a reprovação.

Quanto à redução do abandono escolar, não podemos concluir que a queda tenha sido alcançada pela implementação do programa, já que esta já vinha ocorrendo antes do início do mesmo, mas podemos dizer que o programa tem alcançado os seus objetivos no que se refere ao aumento do engajamento escolar daqueles com idade entre 7 e 14 anos, embora o mesmo não tenha sido observado para aqueles com menos de 7 anos.

Percebeu-se também que, dentre os sete municípios selecionados, cinco apresentaram problemas relacionados à operação do Conselho de Controle Social.

Notável também são os problemas relacionados ao cadastro de beneficiários, manifestados de diversas formas em todas as cidades descritas.

De fato, o programa Bolsa Escola não produziu impactos muito significativos nas cidades analisadas e nem todos os seus objetivos foram alcançados. Vale lembrar que, dada a verificação de semelhantes problemas em municípios de cada uma das seis mesorregiões do Rio de Janeiro, torna-se evidente que o programa carece de aprimoramentos e que seu potencial pode ser elevado.

Referências Bibliográficas

BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F.H.G.; LEITE, P.G. Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of bolsa escola. Michigan: The William Davidson Institute, 2002. 31p. (Working Paper, 516)

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P.: The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil, Working Papers 0407, Department of Economics, Vanderbilt University, 2004.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L.: Avaliação do impacto dos programas de Bolsa Escola sobre o trabalho infantil no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.35, p.417, dezembro, 2005.

LOPEZ, F. L.; MENEZES, N.A.: “Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil”, in Pesquisa e Planejamento Econômico, n.32, v.3, p.417-451, 2002.

MACHADO, C. A. M.; SOUZA, D. de; CORTEZ, H.; GOMES, T.; CARVALHO, S. M. S.: A influência do Bolsa Escola na Educação in Revista de Pedagogia, n.6, ano 3, 2002.

RIBEIRO, S. A pedagogia da reprovação. In: MENDONÇA, R., URANI, A. (orgs.). Estudos sociais e do trabalho. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

SANTOS, D.; BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R., QUINTAES, G.: Determinantes do desempenho educacional do Brasil. Texto apresentado no Encontro da Anpec, 2000.

SCHWARTZMAN, S.: Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola. Artigo submetido na Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network. Prague: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. 2005.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G.: Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão, nº. 1228. Brasília: IPEA, outubro de 2006.