



Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

Palácio dos Bandeirantes (SP) – Os governadores da Região Sudeste: Antônio Anastasia (MG), Geraldo Alckmin (SP), Sérgio Cabral (RJ) e Renato Casagrande (ES) com a presidente Dilma Rousseff na cerimônia de assinatura do termo de pactuação do Plano Brasil sem Miséria.

Primeiros impactos do novo federalismo social

Marcelo Neri

A política pública brasileira está entrando no que pode ser chamado de novo federalismo social. Nele, estados e municípios atuam de maneira integrada sobre a plataforma federal do cadastro social único, complementando ações e, ao mesmo tempo, diferenciando nas inovações emprestadas aos programas.

O momento mais simbólico desse processo foi em agosto de 2011, em São Paulo, na

reunião da presidente Dilma com os governadores do Sudeste. Em particular, os mais importantes da oposição, o paulista Alckmin e o mineiro Anastasia, que anunciaram ações complementares ao Bolsa Família (BF), dividindo recursos e a própria imagem na face do cartão agora híbrido nesses estados.

São Paulo anunciou que vai complementar os recursos federais de transferência de

renda. Já Minas Gerais, que havia importado da Brasília do então governador Cristovam Buarque o poupança-escola, transformando-o em poupança jovem, anuncia outros *upgrades*.

A participação da esfera estadual pode ser importante para aportar ganhos de escala na implementação de políticas no bojo do Bolsa Família que até então refletia uma parceria entre governo federal e mu-

nicípios. Agora, tal como na experiência do piso estadual de salários adotado pelo Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, há um claro viés para que estados mais ricos e com menos pobres entrem nesse tipo de iniciativa. Acreditamos que esse esforço subnacional pode ser incentivado por meio de parcerias financeiras onde apenas as localidades mais pobres receberiam um aporte adicional de recursos federais ao par, caso colocassem os seus recursos em programas desse tipo.

Rio

Os pioneiros desse novo federalismo social são o prefeito e o governador do Rio de Janeiro cuja união harmoniosa de seus vetores sociais com a base federal do Bolsa Família gera programas articulados nos três níveis de governo.

A população pobre dos “dois Rios” já tem em mãos recursos e obrigações sociais associadas aos respectivos programas em adição àquelas do Bolsa Família: premiar a performance escolar dos alunos (medidas em notas) e frequência dos pais em reuniões bimestrais, entre outras.

Em dezembro, Eduardo Paes lançou o Família Carioca e, posteriormente Sergio Cabral, o Renda Melhor que agora está em expansão para todo o estado do Rio. Na cerimônia de lançamento do programa

federal Brasil Sem Miséria, em maio último, Cabral representou todos os governadores brasileiros. O Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV) se sente honrado de participar do desenho dessas duas iniciativas que pode resultar numa ação social mais efetiva e articulada. Exploramos aqui a avaliação dos primeiros impactos do Família Carioca encontrados no site www.fgv.br/cps/fci o que pode gerar lições para outras localidades. Senão vejamos.

Pobreza

Eduardo Paes e Pedro Paulo, prefeito e secretário da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro, requisitaram ao Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, desenho de estratégia complementar à do BF para reduzir a pobreza no Rio em curto intervalo de tempo. O cartão Família Carioca (FC) foi criado a partir de repetidas e ricas interações com o próprio prefeito e diversos órgãos da cidade. Podemos dividir as inovações do FC em duas partes: o sistema de pagamentos que visa tornar as pessoas menos pobres no presente e os incentivos ao investimento que vão tornar as pessoas menos pobres no futuro. No que tange ao sistema de pagamentos nos beneficiamos da experiência e práticas federais aninhando o FC em seu desenho no BF. O FC usa como pedra fundamen-

A pobreza caiu instantaneamente no público-alvo: 46% na implementação do Família Carioca puro e 78% se combinado com o Bolsa Família

tal da construção de futuro a experiência exitosa da secretaria municipal de Educação sob a batuta de Claudia Costin que avalia os estudantes da maior rede municipal do país em provas bimestrais para além daquelas que cada escola aplica em seu cotidiano. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Rio de Janeiro, em 2009, já mostra movimento de recuperação na educação. Apesar da elevação na taxa de reprovação no primeiro segmento de 1º ao 5º anos fruto do abandono da aprovação automática, o Ideb passou de 4,5, em 2005, para 5,1, em 2009. A descrição desse programa já foi objeto de artigo neste espaço em 2010. Nos atemos à avaliação de

A presença dos pais dos beneficiários na escola é 70% maior do que o dobro dos demais. O impacto na frequência dos alunos é pequeno

seus impactos durante o seu primeiro ano de operação.

De maneira geral, se todas as condicionalidades e prêmios forem concedidos, o FC irá transferir R\$ 122 milhões por ano a 98 mil famílias compostas de 421 mil pessoas, sendo 56,7% menores de idade. Famílias já contempladas pelo BF com R\$ 95 médios mensais receberão ainda do FC um benefício médio de R\$ 104 por mês, composto na média de R\$ 70 de benefícios básicos e condicionalidades e mais R\$ 34 de prêmios educacionais. Os benefícios totais variam de acordo com a po-

breza e o desempenho escolar, indo do piso fixado de R\$ 20 até R\$ 417 ao mês por família beneficiada.

Algumas características dos beneficiários responsáveis por receber o benefício: mulheres (96,26%), solteiras (73,25%), com Ensino Fundamental incompleto (67,27%), fora do mercado de trabalho (42,34%), informais (30,33%), situadas em famílias de três a cinco pessoas em média (80%).

Em termos de aferição de impacto, se usar a medida de pobreza denominada de P2 que é a favorita por nove entre dez especialistas de pobreza em virtude de enxergar a desigualdade no meio dos pobres: o P2 entre os beneficiários do Bolsa Família vai cair instantaneamente um adicional de 46% a partir da implementação do FC. A meta do milênio da ONU é reduzir a pobreza em 50% em 25 anos. Passo instantâneo e fundamental nessa direção.

A pobreza nesse universo com a aplicação cumulativa do Bolsa Família e do Família Carioca caiu 78%, sendo 46% dessa queda pelas vias do Família Carioca.

Vida escolar

O FC não procurou criar novos programas escolares, mas potencializar os impactos daqueles já existentes atuando sobre o lado da demanda por educação. Por exemplo: um prêmio de *performance* indi-

vidualizado por aluno foi instituído, pois já existiam provas bimestrais aplicadas. No caso do FC o programa elegeu um conjunto amplo de condicionalidades escolares e prêmios aos estudantes aplicados tanto a insumos como a resultados educacionais.

Resultados preliminares mostram que incentivos financeiros ajudam no aprendizado escolar. Alunos pobres que receberam desafios de desempenho tiveram melhora acima daqueles sem direito a prêmio nos três primeiros bimestres após sua implantação. A diferença da média geral das matérias que era desfavorável em 6% aos beneficiários do FC foi eliminada em três bimestres de operação do programa.

Agora, a média esconde diferentes mudanças entre beneficiários e não beneficiários do FC em diferentes matérias: inverteu a distância existente em ciências, zerou a distância em matemática, mas a manteve intocada em português.

Pegemos um exemplo concreto de uma estudante da rede municipal que enfrenta uma série de adversidades sociais. Senão vejamos: uma menina preta, portadora de deficiência física, que repetiu o último ano e ainda estuda no primeiro ciclo do Ensino Fundamental numa Escola do Amanhã do Irajá. Essa filha de pai e mãe com Ensino Fundamental incompleto, com os quais não reside, vai sozinha em até uma

hora de trem à escola. Se essa menina fosse beneficiária do Família Carioca, possuiria em 2010 uma nota média 6% inferior àquela que não pertencia ao programa. Essa diferença desfavorável foi zerada no terceiro bimestre de 2011, apenas três meses depois da implantação do novo programa.

De forma a permitir a visualização como o efeito sobre as notas difere nas três matérias, tomemos os diferenciais de notas daqueles com e dos sem programa antes e depois do cartão. A diferença de notas de matemática que era de 4,72% é zerada; a distância de português se mantém estagnada em torno de 4,7% antes e depois do cartão; e, finalmente, no caso de ciências a distância que era de 5,62% favorável àquela sem programa, torna-se 4,84% depois do cartão favorável aos seus beneficiários.

Além do efeito sobre os resultados palpáveis da educação que é o aprendizado auferido por notas, houve melhora nos meios que ajudam a atingir esses fins. Os pais desses alunos tiveram 70% de participação em reuniões aos sábados nas escolas, contra 30% daqueles que não foram incentivados. Isso ajuda a nivelar as oportunidades dadas aos alunos. A literatura brasileira demonstra que mais de 70% da performance escolar é determinada pelo *background* familiar, tipo de educação dos pais e especialmente da mãe, renda da família

etc. Com relação ao percentual de frequência dos alunos, também percebemos as diferenças entre os beneficiários e os não beneficiários do FC, com os primeiros apresentando maiores percentuais de frequência em ambas as análises por Coordenadoria Regional de Educação (CRE) e por série escolar (usando dados gerais do município). No entanto, apesar dos percentuais de frequência serem maiores para os beneficiários, essas diferenças não se revelam imensas quanto aos diferenciais de frequência na reunião de pais.

Os resultados da análise de impacto sobre os insumos escolares são mais preliminares, incompletos e arriscados. Falta incorporar dados anteriores ao programa, descer ao nível dos microdados que nos permitiriam controlar pelas características observáveis dos alunos e de seus pais e pensar em situações que repliquem condições de experimentos aleatorizados de forma a lidar com vieses de seletividade inerentes à operação do programa. Portanto não podemos afirmar ainda que o FC gera maior presença dos alunos ou pais nas escolas.

A lição de uma série de estudos recentes baseados no programa Opportunity de Nova York sugere que deu mais resultados incentivar insumos escolares do tipo pagar o aluno para ler livros, ou frequentar uma jornada escolar estendida do que premiar o desempenho

A diferença da média geral das matérias que era desfavorável em 6% aos beneficiários do FC foi eliminada em três bimestres de operação do programa

escolar medido por provas. Premiar insumos seria mais efetivo do que premiar resultados finais que estão menos ao controle dos alunos que não se motivariam a se esforçar mais.

A experiência carioca recente fez as duas coisas, incentivos a insumos e a produtos escolares. Os resultados aqui sugerem que os dois caminhos podem ser complementares. ■

Marcelo Neri — Chefe do Centro de Políticas Sociais e professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV (mcneri@fgv.br e www.fgv.br/cps)