

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

NOTA TÉCNICA Nº 31

Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola – Avaliação Parte II
Medindo a Eficiência

Jimmy Lima de Oliveira¹
Eveline Barbosa Silva Carvalho²

Fortaleza-CE
Julho/2008

¹ Doutorando em Economia-CAEN-UFC e Analista de Políticas Públicas do IPECE

² Ph.D. em Economia Aplicada –University of Illinois e Diretora de Estudos Sociais do IPECE

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Cid Ferreira Gomes – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)
Silvana Parente – Secretária

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)
Marcos Costa Holanda – Diretor Geral
Marcelo Ponte Barbosa – Diretor de Estudos Econômicos
Eveline Barbosa Silva Carvalho – Diretora de Estudos Sociais

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora
Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N
Ed. SEPLAG – 2º andar
60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 31013496/31013521
Fax: (85) 31013500

www.ipece.ce.gov.br
ipece@ipece.ce.gov.br

1. Introdução

Em 1996, o Governo do Estado do Ceará implementou o Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola, com o objetivo de reduzir o incentivo de curto prazo que as famílias têm para manter crianças e adolescentes nas ruas e estimular a frequência à escola.

Com base na premissa de que programas sociais devem ser avaliados em relação aos resultados para a resolução do problema que os originou. Realizou-se, em primeiro lugar, estudo para avaliar a eficácia do programa.

Como se espera que o programa reduza a chance das crianças atendidas permanecerem nas ruas, a avaliação de eficácia do programa foi realizada com base na probabilidade de reincidência.

Programas sociais regem-se por objetivos de eficácia, uma vez que, esperadamente, os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados. A avaliação da eficácia consistiu em medir o impacto do programa e analisar até que ponto os progressos alcançados são o resultado dessa política.

As avaliações de impacto que procuram estabelecer relações de causalidade usam métodos quantitativos de coleta de dados e utilizam modelos estatísticos e econométricos para analisá-los. Estudos de avaliação são sempre pesquisas aplicadas, cujos resultados servem como instrumentos de melhoria da gestão, uma vez que permite que os resultados de investimentos públicos sejam julgados com base em evidências empíricas, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização.

A partir de um modelo probit, com correção de endogeneidade, estimou-se a probabilidade de reincidência das crianças atendidas pelo programa. Os resultados obtidos demonstraram que quanto maior a idade maior a probabilidade de uma criança reincidir, essa probabilidade é maior também para crianças do sexo masculino, para as que foram abordadas durante à noite ou madrugada e para as que exerciam atividades degradantes. Mostrou-se também que o programa reduz em 34,33% a probabilidade de permanência das crianças nas ruas.³

Deve-se reconhecer que organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes ser efetivas, de outra forma, recursos escassos poderiam estar associados a resultados passíveis de ser aprimorados. De acordo com os resultados obtidos o programa mostrou ser eficaz, no entanto, até o momento, não haviam sido analisadas as questões acerca da eficiência do programa.

A avaliação deve também registrar e quantificar os recursos comprometidos e os custos gerados, assim como os benefícios decorrentes, diretamente observáveis e quantificáveis, ou não. A dimensão da eficiência, portanto, remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, e há notórias complexidades a respeito que devem ser levadas em conta.

Avaliação de eficiência pressupõe comparação, dado que os resultados costumam ser antecidos por procedimentos, normas e estratégias, que permitem antever novos resultados, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Portanto, para um programa ser considerado eficiente ele deve produzir resultados eficazes consumindo

³ Esses resultados podem ser encontrados no Texto para Discussão no., 36: Testando a Eficácia do programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola em <http://www.ipece-ce.gov.br>

uma quantidade menor de recursos do que outros que possuam a mesma finalidade.

Para a avaliação da eficiência do programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola foi realizada análise custo-benefício em duas dimensões: sob a ótica do gestor e sob a ótica do beneficiário, na forma a seguir descrita.

2. Análise Custo-Benefício sob a Ótica do Gestor

A análise de eficiência foi realizada a partir da comparação entre programas cujos resultados específicos se assemelhem ao do programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola (CFRDE). Portanto, buscar-se-á identificar programas com abordagens distintas, mas com os mesmos objetivos a fim de auxiliar a decisão sobre qual estratégia é mais eficiente para se combater o problema de crianças em situação de vulnerabilidade.

O Programa CFRDE tem ações continuadas voltadas para a inclusão social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. A transferência de renda, através da concessão da bolsa cidadão e a garantia de matrícula na rede oficial de ensino, aliadas a disposição da equipe de educadores sociais nas ruas e o desenvolvimento de atividades sócio-educativas – que objetivam o fortalecimento familiar, o acesso a bens, serviços e programas de geração de renda – se constituem nos principais fatores da estratégia de intervenção do Programa junto às famílias.

Um programa cujo objetivo se assemelha ao do CFRDE é o Programa Abrigamento de Crianças e Adolescentes em Situação de Abandono (ACASA), que tem como objetivo atender crianças e adolescentes de

ambos os sexos, vítimas de violência doméstica e sem moradia, que se encontram na condição de abandono ou temporariamente impossibilitadas de permanecerem na família, além de crianças e adultos portadores de retardo mental.

A escolha desse programa como base de comparação permite avaliar duas estratégias distintas na forma de se combater o problema de crianças nas ruas. A primeira, associada ao CFRDE, visa o fortalecimento do convívio familiar, permitindo que as crianças atendidas pelo programa permaneçam nas suas famílias. A segunda, associada ao ACASA, atende crianças abandonadas por suas famílias ofertando abrigo provisório.

A comparação entre esses programas permite analisar os custos que seriam gerados se a estratégia de abrigamento das crianças encontradas nas ruas fosse adotada. No entanto, deixa-se claro que isso é um exercício teórico, haja vista que o abrigamento de crianças fora de suas famílias é questionado por educadores e não é respaldado pelo estatuto da criança e do adolescente⁴ e que por outro lado em alguns casos a convivência das crianças com suas famílias não é possível, justificando-se a estratégia de abrigamento.

Os programas sob análise se inserem no conjunto de Programas de Proteção Especial que são financiados pelo Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP)⁵. De acordo com relatório de desempenho emitido pela Gerência Executiva do Fundo, em 2006, dos valores destinados ao Programa de Proteção Especial, 89% foram

⁴ Em <http://www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/capit7.pdf>, “O Estatuto da Criança e do Adolescente e a percepção das Instituições de Abrigo”, Enid Rocha de A. Silva menciona: “A retirada do convívio familiar deve ocorrer apenas quando for medida inevitável e, ainda neste caso, a permanência da criança no do adolescente em abrigo deve ser breve.”

⁵ Os recursos disponibilizados pelo FECOP são aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social.

aplicados nos programas Criança Fora da Rua Dentro da Escola e Abrigamento de Crianças e Adolescentes.

Em 2006, foram aplicados R\$ 5.938.792 (cinco milhões, novecentos e trinta e oito mil e setecentos e noventa e dois reais) no programa CFRDE, o que possibilitou a concessão de 14.400 bolsas inclusão social a 4.550 famílias em situação de vulnerabilidade, além da concessão de 24.000 vales-transportes, 12.000 cestas básicas e 585 kits de instrumental de trabalhos. Em relação ao trabalho dos educadores sociais, observou-se o cadastramento de 5.421 crianças, sendo 2.690 nas ruas e 2.731 no próprio domicílio, resultando na frequência à escola de 4.876 crianças.

O ACASA contou, em 2006, com recursos na ordem de R\$ 1.805.699 (um milhão, oitocentos e cinco mil e seiscentos e noventa e nove reais), o que possibilitou o atendimento de 657 crianças e adultos. Das 107 crianças abrigadas, o programa garantiu a convivência familiar para 20 crianças que foram adotadas, sendo 04 adoções internacionais. Na área da escolarização, as ações sócio-educativas realizadas nos abrigos garantiram a frequência escolar na rede pública de ensino, assim como em escolas especializadas. Os adolescentes atendidos participaram de cursos profissionalizantes na comunidade, através de parcerias com organizações governamentais e não governamentais. Para o público portador de retardo mental, o ADOC está desenvolvendo um projeto de reciclagem de papéis, que trabalha a visão ecológica junto aos abrigados, além de gerar renda para esse segmento.

A partir das informações sobre os gastos gerados pelos referidos programas⁶, conclui-se que se a estratégia de abrigamento fosse adotada para combater o problema de crianças nas ruas em

⁶ As informações sobre os custos e a população beneficiada dos programas considerados se encontram nas tabelas no anexo 1.

detrimento da provisão de um benefício monetário que permite o convívio familiar, os custos por beneficiário mais que dobrariam, passando de R\$ 1.095 (mil e noventa e cinco reais) para R\$ 2.748 (dois mil setecentos e quarenta e oito reais).

Portanto, a estratégia implementada pelo programa CFRDE de conceder um benefício para que as crianças permaneçam junto de seus familiares mostra-se mais eficiente do que a alternativa de prover abrigo as crianças encontradas nas ruas, pois, pode alcançar os resultados esperados a um custo mais baixo.

3. Análise Custo-Benefício sob a Ótica do Beneficiário

Para ser efetivo o programa deve gerar incentivos que torne atrativa a participação da população alvo. Considerando que o benefício do governo será efetivamente recebido pelas famílias se forem cumpridos alguns requisitos exigidos, conforme mencionado no item dedicado ao funcionamento do programa, então existe uma quantidade de esforço a ser despendido pela família para cumprir com as obrigações, que implica em um custo.

O custo de manter as crianças na escola é uma função crescente da quantidade de filhos, enquanto o benefício é fixo. Por conseguinte, para que programa proposto atinja seu objetivo a utilidade da família que receber o benefício tem que ser pelo menos igual ao que a família obterá se não participasse do programa.

De acordo com a restrição de participação no programa, os ganhos futuros gerados pelo aumento no número de anos de estudo, ou seja, os diferenciais de salários, descontados pela taxa de juros mais o montante

pago pelo governo deve ser maior que a renda monetária obtida pelas crianças nas ruas mais o custo de manter a criança na escola.

Serão feitas as seguintes hipóteses sobre os valores das variáveis presentes na equação de restrição:

- i) toda criança atendida pelo programa prossegue na escola até concluir o ensino médio. Portanto, a diferença nos rendimentos futuros será representada pela diferença no salário médio das pessoas que possuem o ensino médio completo em relação ao salário médio das pessoas que possuem apenas o ensino fundamental⁷;
- ii) supõe-se também que, quando adultos, as crianças atendidas pelo programa receberão esse fluxo de rendimento por um período médio de 30 anos⁸.
- iii) Assume-se também, para simplificação dos cálculos, que a taxa de juros permaneça constante.

Então a restrição de participação pode ser reescrita como:

$$\frac{\Delta W(e^{-30r} - 1)}{e^{-r} - 1} + \bar{B} \geq C(E) + M$$

Onde ΔW representa a diferença da renda futura em virtude do aumento da escolaridade e M é o somatório da renda obtida nas ruas por todas as crianças de uma família. $C(E)$ representa o custo do esforço de manter os filhos na escola e \bar{B} é o benefício pago pelo governo.

⁷ Essas informações foram obtidas na PNAD 2006 e correspondem as médias da renda do trabalho principal por números de anos de estudo para pessoas com mais de 25 anos na RMF do Ceará.

⁸ Exclui-se a possibilidade de desemprego.

A taxa de juros utilizada será a média da taxa de juros de longo prazo de 2006, igual a 6,56% ao ano. O benefício pago pelo governo de R\$ 120,00 por mês dá um montante de R\$ 1.440,00 em um ano. O diferencial de salário entre pessoas com o nível médio e o nível fundamental é de R\$ 429,00. Portanto, uma família não terá incentivo para participar do programa se

$$M + C(E) \geq R\$7.250,00$$

Assumindo que cada criança recebe em média R\$ 3,50 por dia na rua, o custo de enviá-las para escola deve ser consideravelmente elevado para que não seja vantajoso participar do programa. Como 68,9% das famílias possuem pelo menos um filho maior de sete anos de idade freqüentando a escola, o custo de manter as crianças na escola não parece ser determinante na decisão sobre participar do programa.

No entanto, a percepção do benefício propiciado pelo aumento na escolaridade das crianças, depende do nível de escolaridade dos pais, tendo em vista que pais com maior nível de instrução são capazes de identificar melhor esse benefício que, por se tratar de um ganho futuro pode ser preterido ao benefício monetário imediato dadas as condições de vulnerabilidade enfrentadas pelas famílias.

4. Conclusões

A presente análise objetivou avaliação o Programa Criança Fora da Rua dentro da Escola sob a ótica da Eficiência, complementando desse modo a avaliação do Programa que foi iniciada com a realização de um teste da eficácia do programa em sua parte I.

Essa segunda parte da avaliação contemplou análise de custo-benefício em duas dimensões: sob a ótica do gestor e sob a ótica do beneficiário.

Para a realização na análise sob o ponto de vista do gestor foi realizada comparação de custos do programa CFRDE com o Programa Abrigamento de Crianças e Adolescentes em Situação de Abandono (ACASA) também do Governo do Estado do Ceará e direcionado a crianças e adolescentes igualmente em situação de risco mas que, diferentemente do CFRDE oferece abrigo temporário aos participantes.

A comparação de custos indicou que a estratégia implementada pelo programa CFRDE de conceder um benefício para que as crianças permaneçam junto de seus familiares é mais eficiente do que a alternativa de prover abrigo as crianças encontradas nas ruas, pois, além de estimular o convívio familiar que é considerado desejável pode alcançar os resultados esperados a um custo mais baixo.

A análise custo-benefício sob a ótica do beneficiário evidenciou que o incentivo para participar do programa depende em grande medida da capacidade de percepção dos responsáveis. De fato, a decisão de participar do programa, atendendo a todos os requisitos como participar de oficinas e cuidar para que os filhos freqüentem a escola depende dos responsáveis pela criança(as).

O benefício concedido pelo governo em troca desse compromisso trás retorno de curto prazo. Contudo, os benefícios do maior nível de escolaridade serão obtidos no longo prazo com maiores retornos de renda do trabalho para os futuros adultos e seus pais. O grande problema é que os pais das crianças que permanecem nas ruas podem não enxergar a amplitude desse benefício no futuro.

Entretanto, o nível educacional dos pais além de determinar as oportunidades em termos de nível de renda e bem-estar, influencia o comportamento dos indivíduos.⁹

O programa CFRDE pode ser considerado um programa eficiente que estimula a cooperação entre famílias e o governo e que oferece acesso das famílias mais pobres à educação permitindo o aumento futuro da escolaridade média da população, fazendo com que não só a criança e o adolescente encontrado nas ruas, mas toda a família saia da armadilha da pobreza.

⁹ Ver discussão sobre a importância da educação na redução da pobreza no Texto para Discussão no. 37 “A Educação e o Desenvolvimento Sócio-Econômico do Ceará no Período 1996 a 2006”, em <http://www.ipece.ce.gov.br>

Anexo 1

1.3. PROJETO PROGRAMA CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA						
VALOR CADASTRADO	VALOR (R\$)			META FÍSICA		ÁREA DE ABRANGÊNCIA
	APROVADO (A)	APLICADO (B)	% (B/A)	PREVISTA	EXECUTADA	
07/04/2006	6.170.292,00	5.938.791,99	96	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Conceder 14.400 bolsas/ano às famílias em situação de vulnerabilidade social; ➢ Promover 180 oficinas temáticas; ➢ Conceder 240.000 vales-transportes; ➢ Doar Kit's de instrumental de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 14.400 bolsas concedidas; ➢ 4.550 famílias atendidas; ➢ 182 oficinas temáticas realizadas, com 25 famílias/oficina; ➢ 240.000 vales-transportes concedidos; ➢ 12.000 cestas básicas concedidas; ➢ 585 Kit's de instrumental de trabalho doados; ➢ 5.421 crianças cadastradas, sendo 2.690 na rua e 2.731 no próprio domicílio; ➢ 4.876 crianças frequentando a escola. 	01 município
OBJETIVOS ESPECÍFICOS				INDICADORES		
<ul style="list-style-type: none"> ➢ Assegurar matrícula das crianças e adolescentes na rede oficial de ensino; ➢ Assegurar que 100% das crianças e adolescentes atendidas no Programa sejam engajadas na escola, frequentando sistematicamente e apresentando bom desempenho; ➢ Estimular a participação das crianças e adolescentes nos diversos programas mantidos pela SAS; ➢ Oportunizar a melhoria de renda da família, através da concessão de 01 (uma) bolsa de inclusão social; ➢ Desenvolver ações sócioeducativas junto às famílias, viabilizando o fortalecimento familiar, acesso a bens, serviços e programas de geração de renda, garantindo a sua sustentabilidade. 				<ul style="list-style-type: none"> ➢ 90% das crianças cadastradas frequentando a escola e engajadas em programas sócioeducativos; ➢ 100% das bolsas concedidas; ➢ 100% dos vales-transportes concedidos; ➢ 13% das famílias contempladas com kit 's de instrumental de trabalho; ➢ 4% das crianças atendidas não frequentaram a escola e/ou programas sócioeducativos e voltaram para a rua 		

1.12. PROJETO ABRIGAMENTO DE CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE ABANDONO						
VALOR CADASTRADO	VALOR (R\$)			META FÍSICA		ÁREA DE ABRANGÊNCIA
	APROVADO (A)	APLICADO (B)	% (B/A)	PREVISTA	EXECUTADA	
07/04/2006	2.040.036,44	1.805.699,67	89	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Atendimento a 657 crianças, adolescentes e adultos 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 657 crianças, adolescentes e adultos atendidos 	Fortaleza
OBJETIVOS ESPECÍFICOS				INDICADORES		
<ul style="list-style-type: none"> ➢ Atender crianças, adolescentes e adultos portadores de retardo mental; ➢ Atender adolescentes vítimas de abandono, violência doméstica e sem moradia; ➢ Atender crianças de ambos os sexos, que se encontram na condição de abandono ou temporariamente impossibilitadas de permanecerem na família. 				<ul style="list-style-type: none"> ➢ 60 crianças, adolescentes e adultos atendidos; ➢ 368 adolescentes atendidos; ➢ 107 crianças abrigadas. 		