

Programa Bolsa-Escola: a informação como fator de viabilização das políticas públicas

Marcus Vinícius Pinto

Analista de Sistemas da Prodabel e integrante do grupo de implantação do Programa Bolsa-Escola

*Gerente do Setor de Aplicações em Educação e Assistência Social –SESS-PB.
Mestre em Administração Pública e Tecnologia da Informação pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro*

Áreas de Interesse: Inteligência artificial, orientação a objeto e sistemas de informação.

PALAVRAS-CHAVE

Bolsa-escola – Complementação de renda – Distribuição de renda – Informática pública

RESUMO

O Programa Bolsa-Escola do município de Belo Horizonte constitui-se numa política social de complementação de renda familiar e de garantia do direito à educação das crianças em idade escolar. Atende atualmente a 5.213 famílias dentre as mais carentes da cidade, beneficiando diretamente 18.678 crianças de zero a quatorze anos.

O artigo descreve o processo de implantação do Programa Bolsa-Escola em Belo Horizonte e apresenta a metodologia, as estatísticas e o sistema desenvolvido pela Prodabel, enfatizando o papel da informação na concepção do programa e nos seus desdobramentos, principalmente no que tange à informatização dos processos, que se pautou por uma visão mais global e menos mecanicista, incluindo demandas reais, os contextos político e urbano, bem como as limitações da própria organização e realidade do município.

1. INTRODUÇÃO

A variada gama de realidades, com suas características peculiares e diversificada complexidade, torna o tratamento dos problemas sociais brasileiros uma questão que desafia a governança da administração pública.

A ação governamental sobre os graves desnivelamentos sociais brasileiros tem sido ineficiente em suas medidas, notadamente paliativas e assistencialistas, que perpetuam a miséria. As transformações sociais para a conquista da cidadania e de condições mais dignas de existência pouco têm avançado.¹

Tratando contextos históricos recentes, a década de 80 no Brasil foi um período em que a pobreza apresentou um agravamento progressivo. Esse cenário acarretou igual aceleração no processo de precarização das condições de vida da classes menos estruturadas, situação mais evidente nos grandes centros urbanos.

Dentre todos os segmentos atingidos, a infância sofreu as mais sérias consequências por se constituir em um segmento social vulnerável por excelência.

Em 1991 a situação de desamparo e violência social exercida contra a infância pobre foi motivo de mais uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional. O objetivo principal dessa CPI era o de apurar o abandono de milhares de crianças e adolescentes nas ruas das grandes cidades brasileiras. Um dos resultados foi a constatação de muitos casos de assassinatos de meninos e adolescentes, o que veio a ser considerado como extermínio ou inclusive genocídio.

A sociedade brasileira, chocada e obrigatoriamente responsabilizada, iniciou um debate em torno do grave estado de deterioração das condições de vida no país. Foram organizados movimentos sociais para a defesa das crianças e adolescentes, que contaram com o apoio de setores influentes da sociedade – como o jurídico, o político e o universitário entre outros. Simultaneamente à organização da CPI da Criança e do Adolescente, a mobilização da sociedade civil e a sensibilização da opinião pública tiveram, como resultado, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A importância desse fato político, ético e jurídico é indiscutível e se constitui em uma marca histórica na consolidação da cidadania brasileira.²

A partir daí, os setores sociais e políticos mais comprometidos com as questões sociais passaram a priorizar, em suas agendas, a garantia aos direitos promulgados no Estatuto, criando políticas de proteção e amparo à infância e adolescência.

Esses setores sociais defenderam os direitos individuais das crianças e adolescentes e perceberam que as ações deveriam incorporar as necessidades das famílias em estado de miséria e migração do campo para a cidade.

Desprotegidos socialmente, os pais tornam-se incapazes de cumprir seu papel social de proteger e educar os filhos, que são empurrados, pela miséria, a procurar a sobrevivência nas ruas.³

O Estatuto da Criança e do Adolescente torna a criança sujeito de direito mas, como instrumento jurídico, não é do seu âmbito interferir ou organizar sua realidade socioeconômica.

Nesse contexto, apesar da proteção legal, a infância continua sendo vítima da violência no seu cotidiano, seja pela fome, exploração do trabalho, miséria, prostituição e principalmente pelo abandono social em relação ao cuidado e à prevenção.

A efetividade do Estatuto necessita da construção de políticas sociais sérias e eficazes de proteção às crianças e de prevenção de risco social e exclusão.

2. A POBREZA NO BRASIL

A superação da pobreza é objeto de análise de variados setores das políticas sociais, com ênfase na universalização do acesso à educação através da implementação de uma política educacional adequada.

Um exemplo das dificuldades dessa superação é apresentado por Cohn,⁴ ao propor o cenário de expectativas para um brasileiro, nascido em uma família nordestina chefiada por uma mulher, negra, com baixo nível de escolaridade, com muitos irmãos menores de dez anos. Esse indivíduo apresenta probabilidade de 95% de ser pobre. Retirada a variável “residência no Nordeste”, essa probabilidade cai para 87%; mas somente a variável “maior nível de escolaridade” reduz essa probabilidade para 86%.

Lobo⁵ destaca o fato de que historicamente o que denomina de “lado atrasado do Estado brasileiro” sempre teve lugar na área social, enquanto a atualização técnica e metodológica se localizou — e ainda se localiza — no aparato do Estado voltado para a dotação de infra-estrutura econômica e/ou para a intervenção em setores estratégicos, não configurando, ainda, prioridade na modernização dos setores voltados para a área social.

Quanto aos “pobres”, ainda segundo Lobo, eles foram deixados “entregues à voracidade daqueles que sempre se aproveitaram dos espaços vazios e/ou obsoletos, abrindo campo fértil ao clientelismo, à corrupção, à alienação dos interesses coletivos, ou pelo menos dos excluídos”.⁶

Esse contexto configura uma constante negligência das políticas sociais em priorizar o combate à pobreza, o que se constata nas numerosas tentativas de ajuste macroeconômico até então encaminhadas pelo governo federal, em que “políticas compensatórias tímidas ... não chegaram a se conformar em adequada *safety net* que pudesse proteger, ou pelo menos mitigar, os efeitos nocivos das intervenções econômicas para exatamente os historicamente desprotegidos”.⁷

Apesar de o Brasil nunca ter implementado uma estratégia claramente definida de combate à pobreza, com espaços bem delimitados para programas dirigidos

especialmente para a população em estado de miséria, é possível constatar⁸ que o país não gasta pouco — em termos absolutos — na área social, mas gasta muito mal.

A participação do gasto social federal nesses programas, no período 1982-1992, é em média de 9,6% da despesa líquida do Tesouro e, no período 1986-1989, atinge 27%. Agregando-se o gasto federal com programas de alimentação e nutrição, habitação e benefícios assistenciais da previdência social, a despesa consolidada com essas ações manteve-se em aproximadamente 6,4% do gasto social total entre 1982 e 1988, representando 1% do PIB.⁹

O cálculo pode ainda ser ampliado quando são somados a esse volume de recursos os gastos estaduais e municipais, considerados entre um terço e metade do gasto total com programas focalizados na população pobre. Identifica-se assim, que “o gasto social público dos três níveis de governo com programas focalizados variou, nos anos 80, entre 1,3% e 1,5% do PIB”.¹⁰

Em uma análise multi-setorial, em que a este conjunto de recursos sejam incorporadas estimativas do Banco Mundial¹¹ nas quais volumes elevados do gasto nas áreas de saúde e educação (60% e 80%, respectivamente) são direcionados à população pobre com renda familiar de até dois salários mínimos, pode-se considerar que “o gasto social dirigido à população de baixa renda pode ter representado, na década de 80, em média, algo como 5,5% do PIB, sendo 2,6% com saúde, 1,4% com educação e 1,5% com programas de alimentação e nutrição, habitação e assistência social”.¹²

3. PROGRAMA BOLSA-ESCOLA NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO E À DIGNIDADE

O Programa Bolsa-Escola se constitui numa política social de complementação de renda familiar e garantia do direito à educação das crianças de sete a quatorze anos de idade. A proposta é uma ação do Estado no sentido de instituir uma renda mínima como um direito básico de cidadania,¹³ tornando possível eliminar qualquer relação de dependência e preservar a liberdade de escolha da população mais carente.

No cenário internacional, o estudo das experiências revela diversas formas de garantia de renda mínima e/ou imposto de renda negativo. Entre as experiências Suplicy¹⁴ relata o caso norte-americano de um trabalhador que tem família e ganha em torno de um salário mínimo — US\$ 4,25 por hora — e recebe, como um direito à cidadania, 40% a mais de rendimento. A forma de implementação dessa política é através do *Earned Income Tax Credit* ou EITC, que consiste de um crédito destinado às pessoas casadas, trabalhadoras, que têm uma renda que não configura um mínimo suficiente para assegurar sua sobrevivência.

A análise histórica do debate norte-americano sobre a adoção de um imposto de renda negativo conduz, por um lado, à garantia de uma renda mínima a cada família ou cidadão, e por outro, à promoção da inserção dessas famílias nos processos produtivos da sociedade.

Nos últimos anos, a discussão nos EUA sobre o emprego e a remuneração dos trabalhadores de renda mais baixa incorpora o salário mínimo e o EITC, com peso cada vez maior para o EITC.¹⁵

Uma família composta de um homem com mulher e duas crianças, que tem rendimentos na faixa de zero a US\$ 8,425.00 por ano, a partir de 1994, recebe um complemento de 40% na forma do EITC. No exemplo, caso essa família receba US\$ 8,425.00, ela terá direito a mais US\$ 3,370.00 de EITC. Este é o teto máximo que recebem os trabalhadores que estão na faixa de US\$ 8,425.00 a US\$ 11,000.00 anuais.

Para rendas superiores a US\$ 11,000.00, o EITC vai reduzindo à taxa de 21% por dólar adicional além deste valor, até que, aos US\$ 27,000.00, o EITC desaparece e a pessoa se torna contribuinte do imposto de renda. O benefício a 15 milhões de famílias norte-americanas indica o EITC como o maior programa social do governo dos Estados Unidos da América.¹⁶

Na Europa, é válido destacar o programa de Renda Mínima de Inserção francês em que todo cidadão com 25 anos ou mais, cuja renda seja inferior a 2.200 francos, tem direito a um complemento até aquele montante. O diferencial desse modelo é que esse direito é ampliado ao cônjuge e dependentes com acréscimo de 1.000 francos pagos ao cônjuge e 600 francos por dependente. O prazo de vigência do benefício é de três meses, prorrogáveis por mais doze meses. Em contrapartida, o beneficiário deve procurar se inserir no mercado de trabalho durante esse prazo.

A proposta de uma renda mínima como direito à cidadania encontra diversos propositores.^{17, 18, 19, 20} Outro que discute o tema é Philippe Van Parijs²¹ que, em 1796, escreveu: “Todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a uma certa forma de propriedade, ou sua equivalente”.

Em meio a essa discussão, Suplicy²² cita Thomas More²³ e sua justificativa da necessidade de uma renda mínima no diálogo entre o cardeal-arcebispo e o viajante português Rafael sobre a pena de morte, em que apresentava o argumento de que “seria preferível assegurar a subsistência de cada um, de maneira que ninguém se encontrasse na necessidade de roubar para ser, em seguida, executado”.

No âmbito dos programas brasileiros, cabe destacar, entre as ações de política social voltada para a efetivação do direito à educação, o Programa Bolsa Familiar para a Educação, do Distrito Federal, instituído pelo Decreto-Lei nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995.

Em Belo Horizonte, o Programa Bolsa-Escola, implantado em março de 1997, busca atender os direitos constitucionais orientados à alfabetização e à escolarização de crianças e adolescentes, bem como promover as famílias carentes.

Entre seus objetivos está a promoção social de modo a evitar o estabelecimento de um círculo de exclusão social, através da transferência de renda e acompanhamento socioeducativo.

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, materializando essa ação, concede um benefício econômico de R\$ 140,43 mensais, em valores de abril de 2000, a cada família atendida e esta, em contrapartida, deve assegurar a freqüência às aulas de todos os filhos em idade escolar. Dessa forma, o Programa Bolsa-Escola atua de maneira preventiva – apoioando a família, recriando o valor da educação e evitando tanto a evasão escolar como o trabalho precoce.

Atualmente há 4.500 famílias integradas ao programa, o que supõe um atendimento indireto a 18.000 crianças e adolescentes, de zero a dezoito anos.

Entre as atividades incorporadas ao Programa Bolsa-Escola, são ainda desenvolvidos acompanhamentos socioeducativos com as famílias, trabalhando com elas o caminho da emancipação e a melhoria da sua qualidade de vida: o acesso aos bens e serviços sociais e a educação e profissionalização dos jovens e adultos.

4. A INFORMAÇÃO: EIXO CENTRAL DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA

Um conceito genérico para sistema de informações é o de um conjunto de pessoas, dados e procedimentos que funcionam em acordo para fornecer informações que apoiem a tomada de decisões.²⁴

Mais especificamente, para Araújo,²⁵ um sistema de informações é um processo especialmente projetado em que um conjunto de pessoas coleta, armazena e sumariza dados e organiza sua apresentação como informação. Um detalhe importante é o fato de que os sistemas de informação não requerem um computador.

No contexto deste trabalho a *informação*, isto é, o modo de produzir, armazenar, circular, obter, manejar e controlar dados,²⁶ é essencial na vida política e nas relações entre Estado e Sociedade, entre administradores e administrados. Paradoxalmente, a informação, por si mesma, poucas vezes tem sido considerada como um princípio-chave da teoria e da prática das organizações.

Não é raro o município eleger um ponto de vista mecanicista para a informatização de seus sistemas de informação, em vez de um enfoque globalizador, que inclua as demandas reais internas e externas, os contextos político e urbano, bem como as limitações e a rigidez da própria organização.²⁷

A consequência dessa conduta, segundo Finquelievich,²⁸ é a paralisação do processo de informatização, a interrupção do processo de evolução das aplicações, onde a tecnologia corre o risco de cristalizar-se e as práticas administrativas permanecerem nefastas e ineficazes.

A definição e efetivação das políticas públicas dependem da informação e do conhecimento das realidades sociais, econômicas, educacionais, ambientais, entre outras inúmeras nas quais se queira intervir.²⁹

Sem um conjunto de informações bem organizado, é inviável desenvolver um programa da natureza do Bolsa-Escola, pois, para se implantar uma política de garantia de direitos e promoção social, são múltiplas as questões que devem ser respondidas.

É necessário conhecer a realidade com que se vai trabalhar, estimar o público-alvo, localizar onde está esse público e focalizar as famílias a serem atendidas.

Somente a partir do conhecimento da demanda em relação ao benefício no município é que se torna possível avaliar e dimensionar o significado do programa como política social e planejar as ações que vão definir e formatar a metodologia de implantação do programa.

Em torno da questão central “Quem é o público-alvo do Programa Bolsa-Escola?” surgiram as questões: particularidades, critérios, diferenciadores, valores estatísticos, prioridades, controles, fidedignidade da informação.

No caso de Belo Horizonte, os critérios da Lei Municipal 7.135, que instituiu o Bolsa-Escola, definem as informações essenciais à garantia democrática de acesso ao benefício no âmbito do município.

5. A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA EM BELO HORIZONTE

A implantação do Programa Executivo Bolsa-Escola – PEBE - em Belo Horizonte tem sua origem na Lei Municipal nº 7.135, de 5 de julho de 1996, regulamentada pelo Decreto nº 9.140, de 12 de março de 1997, sendo gestor a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte – SMED, em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS.

Essa ação é uma resposta ao art. 227 da Constituição Federal que declara: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

A legislação tem como objetivo instituir o benefício de 131,97 UFIRs o que, em valores de abril de 2000, corresponde a R\$128,96 mensais, para as famílias

com precária situação sociofamiliar e em condição de carência material, tendo como prioridade a admissão e permanência na escola pública das crianças de 7 a 14 anos.³⁰

Segundo análises do grupo de trabalho do PEBE, o cotidiano dessas famílias impossibilita, por vezes, a valorização pessoal, a consolidação de espaços de convivência social, a formação de cidadãos e, ainda, o vislumbre de oportunidades futuras, fatores ou condições que poderiam ser criados e/ou reforçados pela escola.

Os critérios básicos necessários para que as famílias possam se candidatar ao Programa Bolsa-Escola são, segundo definição legal: ter filhos de sete a quatorze anos matriculados em escolas públicas, ter renda *per capita* inferior a 63,64 UFIRs e residir em Belo Horizonte há, pelo menos, cinco anos.

A escola, nessa abordagem, configura-se como um espaço de inclusão social do indivíduo e de formação de novos cidadãos, sendo capaz de contribuir para o processo de integração e justiça social.

A proposta do PEBE é, então, sob a forma de garantia de renda mínima, “atuar tanto na externalidade da escola – apoiando as famílias através da transferência de renda e do acompanhamento socioeducativo – quanto na sua internalidade – por meio da construção, na escola, de espaços de vivência plural e diversificada, com base no respeito às diferenças – consolidando uma política emancipatória de resgate da cidadania e transformação das relações sociais de subalternidade”.³¹

A implantação de um programa dessa natureza, numa metrópole com as características de Belo Horizonte, exigia a definição de uma metodologia adequada e o estabelecimento de critérios para garantir a identificação correta do público a ser alcançado.

Uma vez estimado o público-alvo e estudada a sua localização nas nove regionais do município, decidiu-se por uma implantação gradual do programa visando garantir tanto o rigor necessário na seleção das famílias e no sistema de repasse de benefícios quanto sua continuidade e ampliação a médio e longo prazos.

Nesse contexto, a seleção das primeiras famílias a participarem do programa priorizou aquelas que atendessem plenamente os critérios propostos pela lei, ou seja, em situação de risco social, com baixa renda *per capita*, com crianças desnutridas, entre outros.

Novamente ficou evidente a importância de se obter e organizar a informação precisa sobre as condições de vida das famílias e seu perfil socioeconômico. Para tanto optou-se por uma pesquisa que coletasse todos os dados referentes às condições de vida das mesmas.

As famílias foram convocadas, de acordo com sua Administração Regional (Figura 1) de residência, para um cadastramento divulgado amplamente nas escolas, igrejas, postos de saúde, centros comunitários e outras entidades dos bairros.

A implantação, limitada inicialmente a 600 bolsas em seu primeiro ano de funcionamento, aconteceu gradualmente, baseada em critérios estabelecidos e aprovados pela Comissão Coordenadora.

Para o estabelecimento dos critérios capazes de delinear o perfil das regionais quanto às condições de carência, a equipe do PEBE tratou basicamente dois temas: (1) o texto da Lei nº 7.135/96 e da minuta do respectivo Decreto de modo a identificar o núcleo dos objetivos ali definidos e (2) as peculiaridades das nove Administrações Regionais, que atuam como subprefeituras, responsáveis pela gestão das políticas locais no âmbito da saúde, educação, desenvolvimento econômico-social, controle urbano, meio ambiente e outros.

As peculiaridades das Administrações Regionais foram organizadas através de estudos sobre as condições de vida de suas comunidades tais como os dados do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU – da Secretaria Municipal de Planejamento, o Censo Demográfico do IBGE e os estudos da Secretaria Estadual de Educação – SEE.

O primeiro critério estabelecido foi o econômico, analisado em função da renda média dos chefes de família das Unidades de Planejamento – UPs - das Administrações Regionais. As UPs são unidades espaciais de Belo Horizonte definidas no Plano Diretor de 1995, tendo em vista o contorno das regiões administrativas da cidade, continuidade e padrão de ocupação e grandes barreiras físicas naturais ou construídas. A cidade constitui-se, ao todo, de 81 UPs.

Em seguida, foi definido o critério demográfico (total da população *versus* população de crianças e adolescentes na idade de 7 a 14 anos). O IQVU serviu de indicador para se definir o critério condição de vida da população.

O critério educação considerou a taxa de matrícula, o número de alunos por turma e o índice de aproveitamento destes em todas as séries do Ensino Fundamental e secundário das escolas públicas e privadas do Município.

Finalmente, como o objetivo prioritário da lei é a permanência da criança e do adolescente na escola, entendeu-se que a taxa de evasão deveria constituir o quinto critério.

A Tabela 1 apresenta o conjunto de critérios selecionados pela Equipe Provisória de Implantação do PEBE, seus conceitos e metodologias de cálculo.

A técnica de Comparação Par a Par foi selecionada para a ponderação de tais critérios.³² Essa técnica consiste na comparação, aos pares, de critérios estipulados para estimar-se, de forma quantitativa e qualitativa, uma importância atribuída a cada um deles pelos membros participantes da Equipe Provisória, denominados aqui juizes. A opinião de todos os juizes é considerada e avaliada, independentemente do nível hierárquico do cargo ocupado, da maior ou menor capacidade, ou de peculiaridades individuais de cada participante. A Tabela 2 apresenta o peso relativo atribuído a cada um dos critérios.

O resultado final foi a ordenação (Tabela 3) das Administrações Regionais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, conforme critérios definidos pela Equipe Provisória para implantação do PEBE.

Figura 1 - Administrações Regionais de Belo Horizonte



Tabela 1 - Critérios

Critério	Conceito	Metodologia de cálculo
Econômico	Renda média per capita	Produto do número de chefes de família pelo rendimento médio da Unidade de Planejamento (UP), dividido pela população total da UP
Demográfico	População de 7 a 14 anos	Percentual da população de 7 a 14 anos sobre a população total da UP
Qualidade de vida urbana	Qualidade e acessibilidade aos serviços urbanos	IQVU - BH por UP
Análise do setor educacional	Qualidade e acessibilidade aos serviços educacionais	IQVU setorial por UP
Evasão escolar	Evasão escolar	Número de crianças que deixaram a escola sem concluir o curso por UP

Fonte: SMED.33

Tabela 2 - Ponderação dos Critérios

Critério	Peso %
Evasão escolar	32
Econômico	27
IQVU Setorial de educação	20
IQVU	11
Demográfico	10
Total	100

Fonte: Equipe PEBE

Tabela 3 - Ordenação das Administrações conforme Comparação Par a Par dos -Critérios

Classificação	Regional	Número de pontos
1a	Barreiro	2.214
2a	Norte	1.744
3a	Nordeste	1.585
4a	Venda Nova	1.555
5a	Leste	827
6a	Oeste	817
7a	Noroeste	725
8a	Centro-Sul	717
9a	Pampulha	173

Fonte: SMED34

A análise desse cenário indicou que a primeira etapa deveria ter lugar nas Administrações Regionais Barreiro e Leste, tomando-se assim duas regionais com diferentes pontuações, a maior e a média (1a e 5a, respectivamente).

A seleção da Administração Regional Barreiro se deveu à sua condição de maior carência em comparação com as demais regionais. Já a Administração Regional Leste foi incluída por ter, em seus limites, o bolsão de pobreza mais aguda da cidade, o Taquaril.

6. METODOLOGIA DE CADASTRAMENTO E SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS

A proposição de uma metodologia de cadastramento, seleção das famílias e acompanhamento tomou como referência o Programa Bolsa Familiar para a Educação, do Distrito Federal, e o Programa de Criança: Brincar e Estudar, desenvolvido pela Associação Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte – AMAS.

As experiências desses programas contribuíram basicamente com duas linhas metodológicas necessárias à implantação do PEBE:

1. A experiência do Distrito Federal, através do uso de instrumento de coleta de dados, garantiu uma abordagem universalizada do público-alvo, mediante cadastramento e critérios classificatórios;

2. O programa executado pela AMAS permitiu uma reflexão sobre o desenvolvimento de uma política de acompanhamento regular das famílias contempladas.

O cadastro das famílias teve as seguintes etapas preparatórias:³⁵

- Contato da equipe do PEBE com a Administração Regional e lideranças comunitárias para apresentação de informações gerais sobre o programa, previsão do público-alvo e de locais e número de postos de cadastramento;
- Agendamento de visitas dos técnicos para avaliação dos postos;
- Definição de equipe regional de apoio;
- Criação de estrutura de transporte e comunicação entre postos e infra-estrutura de atendimento ao público;
- Elaboração de estratégias de divulgação e distribuição de material informativo do programa e de sensibilização junto às diretorias das escolas municipais e estaduais da regional;
- Planejamento do “mutirão de documentação” destinando um dia ao atendimento da comunidade para providências necessárias à confecção dos documentos básicos indispensáveis à inscrição no Bolsa-Escola (Carteira de Identidade e de trabalho para os adultos e Certidão de Nascimento para as crianças);
- Preparação e reprodução de material gráfico e de escritório para cadastramento;
- Captação e capacitação de entrevistadores pela seleção de estagiários universitários da área de ciências humanas.

O cadastramento das famílias foi organizado, durante cinco dias, em quatro postos de atendimento, por Administração Regional, instalados nas áreas de maior densidade populacional com carência econômica, com capacidade operacional de realização de 800 a 1.000 entrevistas no período.

A ficha de cadastramento (Anexo 1), instrumento de investigação e avaliação do perfil socioeconômico das famílias, está estruturada de forma a coletar os dados referentes à identificação da requerente e seu grupo familiar, as informações financeiras da família por gastos e renda, as condições de vida, habitação e bens, condições de assistência social e saúde. A Figura 2 apresenta graficamente a ordem do fluxo de atendimento.

Após o processo de inscrição das 27.409 famílias, que responderam à convocação, os formulários foram digitados e submetidos a um procedimento de conferência e correção de modo a compor um banco de dados gerenciado por um aplicativo desenvolvido pela Prodabel.

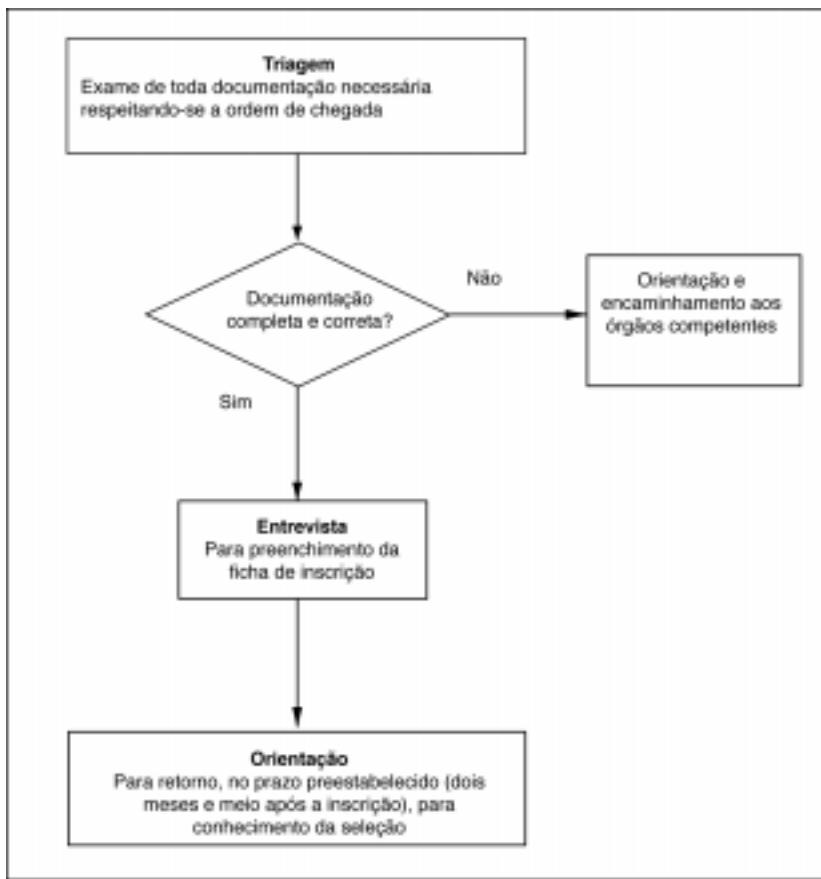
O sistema informatizado desenvolvido para cadastramento dos requerentes e gestão do PEBE tornou disponível ferramentais para classificar as famílias segundo sua situação de carência social e, desta forma, priorizar o atendimento daquelas mais precarizadas.

O desenvolvimento do Sistema teve início com visitas técnicas a Brasília e posterior convênio entre Prodabel, representando o município de Belo Horizonte, e a Codeplan representando o Distrito Federal. Uma das razões do convênio foi o repasse do sistema utilizado em Brasília, desenvolvido para o ambiente Windows utilizando a linguagem MS-Visual Basic e o software gerenciador de banco de dados MS-Access.

O processo de implantação do sistema repassado pela Codeplan, entretanto, apresentou limitações metodológicas que, ao serem analisadas pela equipe da Prodabel, originaram soluções além do processo em operação em Brasília. Mais que apenas viabilizar o benefício às famílias selecionadas, era essencial organizar o controle da freqüência escolar dos dependentes de 7 a 14 anos dos requerentes que fossem receber a bolsa, para respaldar o sucesso do programa.

O prazo reduzido estipulado para início dos trabalhos nas Administrações Regionais Barreiro e Leste exigiu da equipe do PEBE um grande esforço organizacional e, da equipe da Prodabel, a utilização de uma metodologia que viabilizasse a imediata adaptação do sistema cedido pela Codeplan. Assim, a equipe da Prodabel optou pela prototipação dos módulos do aplicativo e sua estabilização gradual.

Figura 2 - Fluxo de Atendimento no Posto de Cadastramento



O modelo de dados destacando as principais classes, segundo conceitos da orientação a objetos e utilização da *Unified Modeling Language*^{36,37} – UML – está apresentado na Figura 3. O significado das classes está relacionado, conceitualmente, na Tabela 4.

O sistema está modularizado segundo os conceitos da engenharia de software.³⁸ Entre os principais módulos destacam-se: (1) controle de freqüência, para acompanhamento da vida escolar dos dependentes do bolsista; (2) controle de benefícios para emissão das carteiras, composição dos calendários dos pagamentos e geração das pontuações e classificações; (3) controle das reuniões entre a equipe do PEBE e os bolsistas; (4) controle da folha de pagamento e (5) relatórios gerenciais para conferências diversas, fichas avulsas para cadastramento de novos bolsistas, listas e estatísticas diversas, acompanhamentos de visitas, acompanhamentos de idosos e deficientes físicos, acompanhamentos de crianças em creches, mala direta e perfis socioeconômicos.

Figura 3 - Diagrama de Classes do Sistema de Gestão da Bolsa-Escola

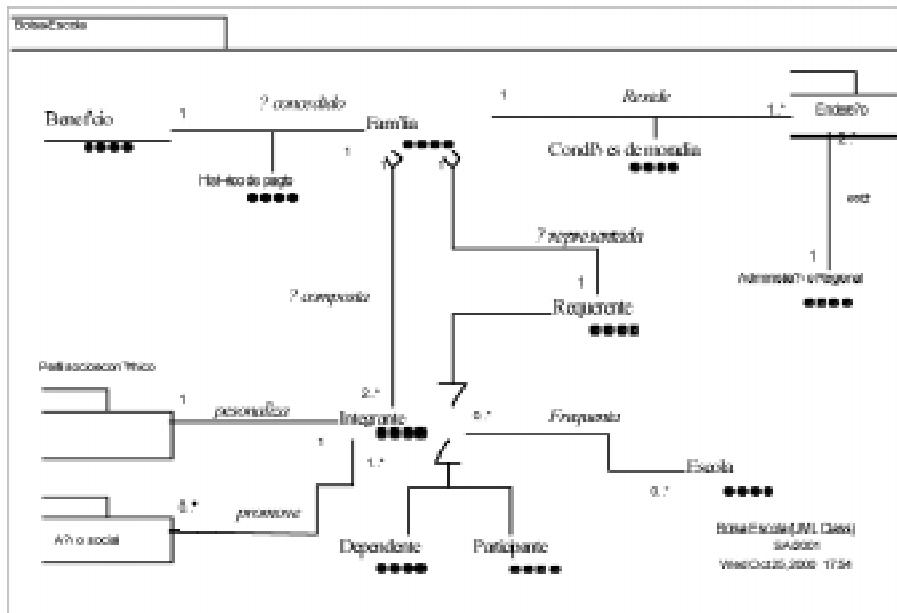


Tabela 4 - Significado Conceitual das Entidades do Sistema de Gestão da Bolsa-Escola

Entidade	Significado
Benefício	Valor pecuniário concedido ao requerente na forma de benefício.
Família	Núcleo familiar relacionado ao requerente.
Integrante	Pessoas que fazem parte do núcleo familiar de um requerente.
Requerente	Solicitante dos benefícios do Programa Bolsa-Escola.
Dependente	Filhos, netos ou outras pessoas que dependam financeiramente do requerente.
Participante	Pessoas que sejam parte do núcleo familiar mas que não apresentam parentesco com o requerente.
Escola	Unidade de ensino municipal ou estadual que recebe os integrantes do Programa Bolsa-Escola ou em que algum dos integrantes é freqüente.
Histórico de pagamento	Detalhamento sobre o imóvel em que a família do requerente reside.
Condição de moradia	Informações temporais sobre os pagamentos do benefício a uma família.
Perfil socioeconômico	Conjunto de informações sobre as condições de vida, a escolaridade e a situação profissional do integrante do núcleo familiar do requerente.
Administração regional	Subprefeitura de Belo Horizonte em que a residência do requerente se localiza.
Endereço Ação social	Endereço da residência do requerente Ações para promoção e assistência à família.

O cadastro das famílias e a informatização dos dados têm um significado de diagnóstico situacional, constituindo indicador, aglutinador, condensador e organizador na construção do perfil do público-alvo.³⁹ Além disso, a informação colhida suscita inúmeras frentes de pesquisa que poderão, sem dúvida, representar um instrumento de análise e construção de políticas sociais.

A segunda principal atividade informatizada, após a consolidação do banco de dados, é o processo classificatório das famílias, o qual vem atender à decisão da Secretaria Executiva do Programa quanto à garantia do rigor metodológico e à observância dos critérios legais ditados pelo decreto de criação.

Esse processo atribui a cada família uma pontuação para classificação no conjunto de inscrições que subsidiam as visitas domiciliares para observação do cotidiano das famílias, não captável pelo instrumento de coleta de dados utilizado nas inscrições. As visitas têm ainda a finalidade de completar os dados faltosos nas fichas e verificar se os bens e as condições de vida do requerente correspondem ao que foi declarado na ficha de inscrição.

Após as visitas domiciliares, inicia-se o processo de análise das fichas classificadas pelo sistema informatizado e dos relatórios das visitas. Dessa análise é possível organizar uma nova classificação das famílias a serem beneficiadas, nos casos em que há alteração de dados.

Um análise final, composta por dois momentos, tem como resultado a classificação ou a desclassificação das famílias. Num primeiro momento são classificadas todas as famílias cujo cadastro apresenta dados compatíveis com aqueles obtidos nas visitas domiciliares. A desclassificação de uma família ocorre pelos seguintes critérios:

- Falseamento dos dados: nos casos em que o requerente falseou ou omitiu informações relevantes, sobretudo em relação à renda, composição familiar, endereço e aspectos gerais da moradia.
- Recebimento de outros benefícios: o Programa Bolsa-Escola, por decisão de sua Secretaria Executiva e aprovação da Comissão Coordenadora, decidiu não classificar as famílias já beneficiadas por outros programas, com concessão de bolsas ou outros benefícios.
- Não comprovação de moradia em Belo Horizonte há mais de cinco anos: exigência legal que constituiu critério eliminatório.

Num segundo momento, são reclassificadas as famílias cujo responsável omitiu dados referentes à existência de cônjuge, número de filhos ou bens – omissão que não seja considerada de má fé. Essa reclassificação resulta em um reordenamento dos requerentes na lista geral, produzindo um novo número de visitas domiciliares e posterior seleção e análise.

A concessão dos benefícios segue o recurso orçamentário do município que é inferior ao número de famílias cadastradas no Programa e ao número daquelas classificadas para recebimento do benefício.

A primeira fase de implantação – de março de 1997 a maio de 1999 – previu a distribuição de cerca de 4.500 benefícios entre as famílias selecionadas nas nove regionais com expansão, até dezembro de 1999, para 5.000 famílias.⁴⁰

7. CONCLUSÃO

A confirmação do Sistema de Informações como sistema social necessita de um novo contexto teórico capaz de fundamentá-lo de acordo com a sua realidade conceitual, processual, metodológica e inter-relacional. Os resultados devem ultrapassar os limites impostos pelos recursos quando considerados individualmente em que o resultado é maior que a soma das partes que o compõem.

O SI deve maximizar os resultados e para tanto considerar o melhor desempenho de cada um de seus integrantes: insumos, metodologia, recursos informáticos, recursos humanos, conhecimentos incorporados das experiências dos participantes, cooperação do público atendido.

A informática deve ser considerada uma ferramenta que tem elevado potencial de agilização e organização dos processos. No caso da implementação do Programa Bolsa-Escola, em Belo Horizonte, a atuação da equipe da Prodabel para além dos limites da tecnologia, integrando-se ao conjunto interdisciplinar da SMED, tornou possível a estabilização do sistema de informações no tempo e orçamento previstos.

Todas as ações demandaram esforços inéditos: a definição da metodologia, a operacionalização do processo de inscrição e cadastro das famílias, a seleção das quinhentas primeiras famílias mais carentes em cada Administração Regional e o desenvolvimento de um sistema informatizado de acompanhamento e gestão das famílias bolsistas.

Entre as preocupações, predominou a de se construir um programa consistente, capaz de se sustentar nos resultados alcançados ao longo do tempo e eficaz pela adoção de uma diretriz orientada por uma política social emancipatória, fundamentada nas garantias constitucionais de proteção à família, às crianças e aos adolescentes.

A implantação do Programa, segundo análise do PEBE, já permite constatar aspectos de melhoria na qualidade de vida da população atendida, o que evidencia estreita relação desta com as estratégias implementadas. Entretanto, uma avaliação aprofundada do impacto do Programa só será eficiente após passados de cinco a dez anos, em virtude de se tratar de um tipo de intervenção que objetiva interromper o círculo de exclusão/pobreza, ao buscar garantir às crianças condições para que elas não reproduzam o trajeto em direção à perpetuação e ao agravamento da situação de pobreza vivida por suas famílias.

O sistema de informações, pelo gerenciamento da freqüência escolar das crianças de 7 a 14 anos e evolução das condições socioeconômicas das famílias beneficiadas, provê ferramentais para que gestores e executores do programa maximizem a aplicação dos recursos e resultados alcançados.

Quanto à facilidade de reprodução, tanto a metodologia quanto o sistema informatizado podem facilmente ser utilizados por quaisquer setores da sociedade. As dificuldades desse modelo estão centradas na disponibilização dos recursos financeiros e na montagem da equipe de trabalho. No momento a Prodabel está repassando o sistema para a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais.

No atual estágio de implantação do Programa, é possível observar, segundo relatório do Programa Bolsa-Escola em Belo Horizonte,⁴¹ que a transferência de renda, articulada a um conjunto de ações orientadas para a construção de um processo de inserção social das famílias, constitui uma orientação metodológica promissora na garantia dos direitos sociais básicos das crianças em idade escolar e de suas famílias.

O caso da implantação desse programa vem comprovar quanto uma ação que incorpore os cientistas da informação enquanto promotores de soluções integradas torna as soluções para programas sociais mais efetivas, além do uso da informática pela informática.

KEYWORDS

Public sector information systems – Minimum income – Citizenship

ABSTRACT

The Bolsa-Escola Program constitutes a social policy for minimum family income warranty and for the promotion of children's education in school age. Nowadays it benefits 5.213 families among the poorest of the city, what means 18.678 zero children to fourteen years.

The article describes the process of implementation of the Bolsa-Escola Program in Belo Horizonte and it presents the methodology, the statistics and the system developed by Prodabel, emphasizing the value of information in the idealization of the program, mainly in the design of the processes, that was ruled by a more global vision instead of a mechanist one, including real demands, the politician and urban contexts, as well as the limitations and reality of the municipal district.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. *Metodologias participativas, experiências em gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
2. REIS, Elisa M. Pereira. Opressão burocrática: o ponto de vista do cidadão. In: *Estudos históricos*, v. 3 (6), p. 161-179, 1990.
3. REIS, Elisa M. Pereira. Opressão burocrática.... In: *Estudos históricos*. Idem.
4. COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Rev. de Economia Política*, v. 14, n. 1, 1994.
5. LOBO, T. Exclusão social e transição para a modernidade. In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. São Paulo: Nobel, 1994.
6. LOBO. Exclusão social ... In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. Idem.
7. LOPES, J. R. B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. *Rev. Estudos Avançados*. São Paulo: IEA/USP, v. 9, n. 24, p. 141-156, mai./ago, 1995.
8. LOBO. Exclusão social ... In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. Idem.
9. LOBO, T. Exclusão social e transição para a modernidade. In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. São Paulo: Nobel, 1994.
10. WORLD BANK. *Brazil: public spending on social programs: issues and options*. Washington, v. 1, may 27, p. 11-25, 1988.
11. WORLD BANK. *Brazil: public spending* Washington, Idem.
12. LOBO. Exclusão social ... In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. Idem.
13. MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 57-114, 1967.
14. SUPILY, E. M.; MARGARITO NETO, B. A. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Rev. de Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, n. 12, jun/dez, 1995.
15. SUPILY, E. M.; MARGARITO NETO, B. A. Políticas sociais.... *Rev. de Planejamento e Políticas Públicas*. Idem.
16. SUPILY, E. M.; MARGARITO NETO, B. Idem.
17. SHAPIRO, I. e GREENSTEIN, R. *Making work pay, the unfinished agenda*. Washington: Center on Budget and Policy Studies, 1993.
18. MABEL, E. e MILNER, D. *Scheme for a state bonus*. Kent, Simpkin, Marshall & Co., 1918.
19. RUSSELL, B. *Roads to freedom, socialism, anarchism and sindicalism*. 1918. Londres: George Allen & Unwin, versão, 1973.

20. COLE, G. D. H. *The next ten years in british social and economic policy*. Londres: Macmillan Press, 1929.
21. VAN PARIJS, P. *Arguing for basic income, ethical foundations for a radical reform*. Londres: Versão, 1992.
22. SUPILCY, E. M.; MARGARITO NETO, B. A. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Rev. de Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, n. 12, jun/dez, 1995.
23. MORE, T. *Utopia*. 1516. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
24. ARAÚJO, V.M.R.H. de. Sistemas de Informação: nova abordagem teórico conceitual. *Rev. Ciência da Informação*, v. 24, n. 1, p. 37-44, 1995.
25. ARAÚJO, V.M.R.H. de. Sistemas de Informação... *Rev. Ciência da Informação*, Idem.
26. ARAÚJO, V.M.R.H. Informação: instrumento de dominação e de submissão. *Rev. Ciência da Informação*, v. 20, n. 1, p. 37-44, jan./jun, 1991.
27. SAUR, R. A.C. *A tecnologia da informação na reforma do Estado: uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as grandes empresas de processamento de dados da área pública*. Brasília: ENAP, 1996.
28. FINQUELIEVICH, Susana. *Tecnologías ciudadanas: información, estado local y sociedad*. Trabalho apresentado ao Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública. Rio de Janeiro, nov/96, 20p., mimeo, 1996.
29. KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.
30. SMED. *Relatório do programa executivo bolsa-escola em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, documento interno, 1999.
31. SMED. *Relatório do programa executivo ...* Belo Horizonte, documento interno, 1999.
32. SMED. Idem.
33. SMED. Idem.
34. SMED. Idem.
35. SMED. Idem.
36. ERICKSON, T. H.; PENKER, M. *UML ToolKit*. NY: John Wiley & Sons, 1998.
37. ALHIR, S. A. *UML in a Nutshell*. USA: O'Reilly & Associates, 1998.
38. GHEZZI, Carlo, JAZAYERI, Mehdi e MANDRIOLI, Dino. *Fundamentals of Software Engineering*. New Jersey, EUA: Prentice Hall, 1991.
39. SMED. *Relatório do programa executivo bolsa-escola em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, documento interno, 1999.
40. SMED. Idem.
41. SMED. Idem.

AGRADECIMENTOS

Gustavo Gama Torres

Presidente da Prodabel – Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte.

Maria Céres Pimenta Spínola Castro.

Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Equipe do PEBE, em especial:

Elizabeth Engerls Milwart de Almeida Leitão.

Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola de Belo Horizonte.

Laura Affonso de Castro.

Assessora de Educação da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Ana Lúcia Macedo Ribeiro.

Coordenadora das equipes de implantação do Programa Bolsa-Escola.

Equipe do Setor de Aplicações em Educação e Assistência Social –SESS-PB, responsável pelo desenvolvimento do sistema, em especial Ricardo Pinto Monteiro e Miranilton Portes Pereira.

Míriam Gontijo

Jornalista e mestre em Ciência da Informação

Anexo 1

Formulário de Cadastramento ao PEBE (Frente)

Anexo 2

Formulário de Cadastramento ao PEBE (Verso)