

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL 2011

A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A REDUÇÃO DO
CICLO INTERGERACIONAL DA POBREZA, ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO

THAYS MENDES FERREIRA

BRASÍLIA, DF
DEZEMBRO/2011

THAYS MENDES FERREIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A REDUÇÃO DO
CICLO INTERGERACIONAL DA POBREZA, ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO**

Trabalho Final de Conclusão do
Curso de Especialização em Gestão
de Políticas Públicas de Proteção e
Desenvolvimento Social 2011

Orientador:

Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro

BRASÍLIA, DF
DEZEMBRO/2011

FICHA DE APROVAÇÃO

Monografia submetida à ENAP como parte dos requisitos necessários à
Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e
Desenvolvimento Social.

Aprovada por:

Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro
(Orientador)

Prof. Dr. Evilásio Salvador
(Examinador)

Brasília, DF, _____ de _____ de 2011.

Sumário

1. Introdução.....	6
1.1. Objetivo.....	6
1.2. Metodologia.....	8
1.3. Sobre a Estrutura do Texto.....	9
2. Capítulo I – Fundamentação Teórica.....	10
2.1. A Origem dos Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	10
2.2. Transferência de Renda com Condicionalidades: A Experiência do Programa Bolsa Família.....	12
2.3. As Condicionalidades.....	15
2.3.1. O Acompanhamento das Condicionalidades do PBF.....	18
2.3.2. A Condicionalidade de Educação.....	20
3. Capítulo II – Resultados de Estudos Avaliativos da Condicionalidade de Educação do PBF.....	23
4. Capítulo III – Conclusão.....	30
5. Referências Bibliográficas.....	33

RESUMO

FERREIRA, Thays Mendes. A contribuição do Programa Bolsa Família para a redução do ciclo intergeracional da pobreza, através da educação; Prof. Orientador: Jorge Abrahão de Castro, Brasília, DF: ENAP, 2011, 34p, Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Resumo: O presente estudo propôs-se a investigar a contribuição do Programa Bolsa Família para a redução do ciclo intergeracional da pobreza por meio da condicionalidade de educação exigida das famílias pobres, beneficiárias do Programa. Entende-se que a educação é o caminho mais viável para o crescimento, uma vez que é a forma mais eficaz de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda no país. Assim, as políticas sociais que têm em seu foco a educação necessitam ser constantemente avaliadas e aprimoradas para que, de fato, possam produzir os efeitos desejados. O PBF, por associar a transferência de renda ao cumprimento de contrapartidas na área de educação e saúde, contribui para a manutenção de crianças e adolescentes de até 17 anos de idade na escola, com isso espera-se que essas crianças e adolescentes vivenciem no futuro uma realidade de vida diferente da vivenciada por seus pais.

Palavras-chave: Pobreza, Condicionalidade, Educação, Programa Bolsa Família.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivo

O Programa Bolsa Família (PBF) é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, aproximadamente, 12,6 milhões de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa define pobreza segundo a renda familiar *per capita* mensal. Assim, são consideradas como extremamente pobres as famílias cuja renda *per capita* mensal é inferior a R\$ 70,00, independentemente de sua composição, e como pobre as famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes de até 17 anos.

De acordo com o conceito adotado pelo PBF, família é entendida como a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros.”¹

Os benefícios do Bolsa Família são de quatro tipos: Básico, Variável, Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), concedidos de acordo com a renda familiar *per capita* e com a composição familiar. Cada família recebe entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00 por mês, dependendo da situação socioeconômica e do número de crianças e adolescentes até 17 anos. Originalmente, a lei que criou o PBF previa a concessão de Benefícios Variáveis para famílias com adolescentes até 15 anos. No entanto, no fim do ano de 2007, a partir dos resultados positivos do Programa, em especial com o aumento da frequência à escola e a redução da evasão escolar, o PBF ampliou a concessão de Benefício Variável de 15 para 17 anos, denominado Benefício Variável Jovem (BVJ).

Considerando a lei de criação do Bolsa Família, verifica-se que o Programa possui três eixos principais: (i) a transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; (ii) as condicionalidades, que contribuem para a redução da pobreza entre gerações, por meio do reforço do direito de acesso às políticas de saúde e de educação; e (iii) os programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, por intermédio da articulação

1 Conceito definido no inciso I do § 1º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

com outras políticas públicas, de modo que as famílias beneficiárias consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O segundo eixo do Programa, a contribuição do PBF para a redução da pobreza entre gerações, refere-se às “condicionalidades” com a qual o Bolsa Família trabalha. As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para garantir o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

No que se refere aos compromissos assumidos pelas famílias, especificamente na área da educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% de carga horária. Já os estudantes de 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Com esta ação, pressupõe-se que o PBF pode cooperar para que essas crianças e jovens beneficiários venham desfrutar de maior bem-estar no futuro, visto que a educação colabora para o acesso às melhores oportunidades de trabalho, por contribuir para o desenvolvimento pessoal e profissional. Assim, é importante analisar até que ponto a condicionalidade de educação exigida das famílias está contribuindo para que essas crianças e adolescentes possam ter uma realidade de vida diferente da vivenciada por seus pais.

Este trabalho visa responder à seguinte questão: Em que medida a condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família tem potencial para contribuir para a redução do ciclo intergeracional da pobreza? Para tanto, este estudo tem como objetivo geral analisar o potencial que esta política pública tem de reduzir a pobreza, por meio do controle da condicionalidade de educação.

Destarte, tem como objetivos específicos, os seguintes:

- a) Analisar as características do desenho do PBF;
- b) Identificar as potencialidades do PBF como uma política de transferência condicionada de renda;
- c) Identificar os resultados alcançados pelo Programa, no que diz respeito ao rendimento escolar dos beneficiários;

d) Identificar os motivos mais frequentes para o não cumprimento da condicionalidade de educação.

1.2 Metodologia

Para atingir os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa exploratória, envolvendo levantamento bibliográfico, a partir de livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e documentos técnicos disponíveis. Além disso, foi feita uma análise dos resultados de estudos realizados no âmbito do Governo Federal para avaliar a trajetória escolar dos alunos atendidos pelo Programa Bolsa Família, realizada com dados do ano de 2008, e, também, para identificar os principais motivos que levam alguns alunos beneficiários a frequentar a escola abaixo do percentual estipulado pelo Programa, a partir dos dados disponíveis no Sistema de Gestão de Condicionalidades (Sicon), que integra as informações do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação instituídas pelo Programa, cujas informações são referentes ao ano de 2010.

Os estudos estatísticos, cujos dados serão apresentados adiante, tiveram como foco a análise da situação dos alunos atendidos pelo Programa, a partir dos dados obtidos por meio do acompanhamento da condicionalidade de educação, daí o interesse em abordá-los nesse trabalho. A opção por explorar dados resultantes de pesquisas já realizadas resultou também da limitação técnica em utilizar *softwares* estatísticos voltados para a análise de bases de dados de grande porte. Estas ferramentas se fizeram imprescindíveis para a realização da pesquisa.

Cabe esclarecer que em ambos os estudos para se chegar ao resultado final foi necessário cruzar informações de duas ou mais bases de dados. Para tanto, a metodologia utilizada será melhor explicitada no Capítulo II, quando serão apresentados os dados resultantes da análise. Contudo, o que se pode adiantar é que em geral os estudos apresentam indicativos de que o PBF pode gerar alguns efeitos positivos: na trajetória escolar dos alunos, mediante a análise das taxas de abandono escolar e a aprovação e, ainda, no acesso à escola, verificado por meio das informações resultantes do acompanhamento escolar realizado pelos municípios sob a orientação dos Ministérios envolvidos. Com isso, infere-se que, sob a perspectiva de que a educação é o melhor caminho para aumentar o capital humano e conseqüentemente contribuir, ainda que

parcialmente, para melhorar as chances de inserção no mundo do trabalho, o PBF está contribuindo para a redução da pobreza a longo prazo.

1.3 Sobre a estrutura do texto

Para a consecução dos objetivos propostos, procurou-se analisar a temática a partir de uma abordagem teórica das potencialidades da condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família diante do desafio de contribuir para a redução do ciclo intergeracional da pobreza. Dessa forma, o Capítulo I apresenta um retrospecto acerca do surgimento dos programas de transferência de renda condicionada, expõe o conceito de pobreza adotado pelo Programa Bolsa Família e apresenta as características do Programa, abordando as controvérsias que o cerca, bem como esclarece o papel das condicionalidades e como elas funcionam, com maior enfoque para a contrapartida da educação. O Capítulo II, por sua vez, apresenta alguns resultados advindos de dois estudos realizados pelo Governo Federal, cujo foco de análise foi a condicionalidade da educação. O primeiro estudo analisa o rendimento escolar das crianças e jovens beneficiários do PBF, de forma a identificar como o Bolsa Família tem interferido na trajetória educacional dos educandos, pertencentes às famílias beneficiárias. Enquanto o segundo estudo analisa os motivos do descumprimento da condicionalidade de educação dos alunos acompanhados pelo PBF, com o intuito de verificar a prevalência de determinados motivos, a partir da análise dos anos de 2009 e 2010.

2 CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Origem dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) surgiram nos anos 1990 (COTTA; PAIVA, 2010), no momento em que as políticas sociais passaram a ser formuladas levando em conta a pobreza enquanto uma questão social.² Assim, essa estratégia representou uma nova perspectiva de proteção social,³ agora voltada para a satisfação das necessidades humanas da sociedade, em particular dos mais pobres em um contexto de pobreza massificada,⁴ resultante do baixo crescimento econômico e do consequente aumento do desemprego e da precarização nas relações de trabalho.

Essa estratégia consiste em associar transferência monetária ao cumprimento de determinadas condicionalidades, pelo público beneficiário. Segundo Cohn (2004), em geral, essas contrapartidas estão associadas ao cumprimento de uma agenda de saúde voltada para as gestantes e crianças; e à frequência escolar das crianças e adolescentes em idade escolar. No caso brasileiro, o intuito de vincular o benefício ao cumprimento de condicionalidades consistiu em fortalecer o exercício dos mais pobres do direito à saúde e à educação.⁵ A implementação dessa estratégia emergiu da perspectiva de enfrentar, de uma só vez, várias dimensões da pobreza, atendendo, inclusive, a um conjunto de carências jamais consideradas no rol de políticas e programas sociais brasileiros.

De acordo com Soares (2004), os PTRC passaram a ser reconhecidos como uma das estratégias para o enfrentamento da pobreza a partir dos resultados positivos alcançados por experiências latinoamericanas, tais como *Progresá* (1997) no México, *Familias em Acción* (2001) na Colômbia e Bolsa Escola (2001) e Bolsa Alimentação (2001), no Brasil.

²Para Cohn, a questão social, a partir da década de 1980, passa a denominar “os problemas das condições sociais que a população apresenta e, dentre esses, quais devem ser enfrentados, em especial as graves condições de pobreza e a falta de proteção social para satisfação das necessidades humanas da população” (2004, p. 8).

³Inicialmente, o sistema de proteção social brasileiro, assim como os instituídos na maior parte dos países latino-americanos, era voltado apenas para a parcela da população que estava inserida no mercado de trabalho formal, consistindo em um sistema contributivo e excludente.

⁴A esse respeito, ver Cohn (2004).

⁵Estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

No Brasil, o debate sobre as possibilidades de implantação destes programas ganhou força a partir da aprovação, pelo Senado Federal, do projeto de lei de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) que objetivava instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) que, sob forma de imposto de renda negativo, beneficiaria todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que recebessem rendimentos brutos mensais inferiores a um valor que correspondesse a 2,5 vezes o salário efetivo à época, por meio da complementação da renda. Apesar de o projeto de lei nunca ter sido votado na Câmara Federal, a discussão sobre os possíveis efeitos de um programa de renda mínima sobre a pobreza começou a ganhar forma no meio acadêmico e político, contribuindo significativamente para o surgimento dos primeiros programas de transferência condicionada de renda no Brasil.

As primeiras experiências surgiram no âmbito do Distrito Federal (DF) e nos municípios de Campinas (SP) e Ribeirão Preto (SP), em 1995, servindo de inspiração para outros estados e municípios e até mesmo para o Governo Federal. Na Esfera Federal, os primeiros PTRC a serem implantados (2001) foram:⁶ o Programa Nacional de Bolsa Escola, gerenciado pelo Ministério da Educação e o Bolsa Alimentação, que estava sob a coordenação do Ministério da Saúde. Seguindo essa “nova” tendência adotada pelo país, durante o período de 2001 a 2003, novos programas de transferência de renda – alguns condicionados, outros não – foram criados pelo Governo Federal, porém com menor abrangência como o Agente Jovem, o Bolsa Renda, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Auxílio-Gás e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação).

Neste meio tempo, ainda em 2001, sob o argumento de que um programa universal e incondicional seria mais vantajoso que um programa focalizado – como era a ideia do Programa de Garantia de Renda Mínima –, um novo projeto de lei foi apresentado no Congresso novamente pelo Senador Eduardo Suplicy, agora com o objetivo de instituir a Renda Básica de Cidadania. A ideia consistia em um benefício monetário universal e incondicional a ser transferido, anualmente, para todos os brasileiros e estrangeiros que residiam no Brasil há pelo menos cinco anos, independentemente da situação socioeconômica, “cujo valor deve ser igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa, com alimentação, educação e saúde”

⁶Ver artigo elaborado por Britto e Soares (2010).

(BRITTO; SOARES, 2010, p. 9). Depois de uma exaustiva tramitação no Congresso, o projeto foi aprovado em 2003, entretanto nunca chegou a ser implantado.

Simultaneamente com a aprovação da Renda Básica de Cidadania, foi criado em janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família, que, por sua vez, também é um programa de transferência de renda condicionada que “vincula a agenda de combate à fome e à pobreza à agenda da educação e da saúde” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 60).

2.2 Transferência de renda com condicionalidades: a experiência do Bolsa Família

Definir pobreza não é tarefa fácil, tanto que não há uma definição única e universal para o termo. Contudo, de modo bastante simples, a “pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras” (MONTEIRO, 2003, p. 3). A partir desse conceito, é possível perceber as diversas dimensões da pobreza, além da escassez de renda, daí o porquê da pobreza ser tida como multidimensional.

Ainda segundo Monteiro (2003), a pobreza pode ser medida levando-se em conta a renda (monetária e não monetária) das famílias e uma linha de pobreza baseada no custo estimado para aquisição das necessidades humanas básicas. Nesta medida, são consideradas pobres as famílias que possuem renda inferior à linha de pobreza. Quando a linha da pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, fala-se em pobreza extrema ou insegurança alimentar.

Neste entendimento, encontra-se o Programa Bolsa Família (PBF), que consiste em um programa de transferência condicionada de renda, que embora tenha sido instituído apenas em 2004, é resultante da trajetória das políticas de proteção social seguidas pelo Brasil.

O PBF, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, é o resultado da unificação dos programas de transferência de renda, em âmbito federal, vigentes no país entre os anos de 2001 e 2003, tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação, doravante denominados Programas Remanescentes.⁷ O objetivo principal da unificação consistiu em racionalizar os recursos públicos e otimizar os procedimentos de gestão, visto que os programas, então existentes, estavam sobrepostos com benefícios diferentes, porém com

⁷Nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a).

públicos-alvo similares, resultando na duplicação de esforços e confusão gerencial, uma vez que a gestão desses programas estava a cargo de diferentes órgãos.

Em comparação com os programas que lhe deram origem, Cohn (2004) destaca que o Bolsa Família inovou, principalmente, ao eleger a família e não apenas um de seus membros isoladamente, como no caso do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Contudo, o Programa se destaca pela sua dimensão, pois beneficia hoje cerca de 12,6 milhões de famílias, o que corresponde a cerca de 50 milhões de pessoas, ou 26% da população brasileira. Para tanto, sua gestão é compartilhada entre a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios, ancorada pelo princípio da descentralização federativa, estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

O PBF,⁸ além do combate à pobreza, tem como objetivos:

- a) Promover o acesso aos serviços sociais básicos, como saúde, educação e assistência social;
- b) Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- c) Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; e
- d) Promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Para alcançar os objetivos a que se propõe, o Bolsa Família pautou-se na articulação de três dimensões essenciais, assim colocadas por Cunha (2007):

- Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- Contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do reforço do direito de acesso às políticas de saúde e de educação; e
- Articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver capacidades das famílias beneficiárias.

Diante do exposto, os defensores dessa política enfatizam que suas virtudes consistem em atacar a pobreza e a desigualdade tanto no longo quanto no curto prazo. No curto prazo, o efeito imediato sobre a pobreza é obtido por meio da transferência de renda que serve para suprir as

⁸De acordo com o Decreto nº 5.509, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004b).

necessidades básicas das famílias pobres e extremamente pobres, foco do Programa. Já a estratégia de longo prazo consiste na exigência de contrapartidas associadas à transferência monetária que se traduz como um elemento impulsionador do capital humano e social (CURRALERO *et al.*, 2010).

Como se pode observar, o Bolsa Família não é desenhado a partir de prerrogativas universais, uma vez que estabelece condicionalidades e é um programa focalizado.⁹ Estas características fortalecem a discussão de que o PBF não é um direito, ao contrário, está condicionado às possibilidades orçamentárias (SÁTYRO; SOARES, 2010).¹⁰ Essa questão nos remete à focalização em detrimento da seletividade,¹¹ pois a focalização ao submeter a concessão do benefício à disponibilidade orçamentária não consegue garantir o acesso da transferência de renda à todas as famílias que se enquadram no perfil estipulado pelo Programa. Esse é apenas um dos aspectos negativos enfatizados por aqueles que são contrários à focalização.

Sobre as críticas que cercam a focalização, Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 15) esclarecem que, em parte, os argumentos que respaldam esse ataque “tem como pano de fundo a implementação de políticas de renda básica universal¹² no país”. Esta vertente defende que algumas das vantagens da renda básica universal frente ao “PBF focalizado” consistem em: maior cobertura da população-alvo do programa, por evitar os erros de exclusão intrínsecos a qualquer sistema de focalização quando da seleção dos beneficiários; inexistência de qualquer tipo de estigma sobre os beneficiários, dada a comprovação de pobreza; diminuição dos supostos¹³ elevados gastos sociais associados ao desenho institucional das políticas focalizadas e também ao monitoramento das condicionalidades. Em suma, para os universalistas a melhor forma de encontrar o foco é “universalizar”.

⁹Focalização significa por em foco, fazer voltar a atenção a algo, salientar, destacar, evidenciar.

¹⁰A própria lei que cria o PBF deixa claro em seu artigo 6, parágrafo único, que: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

¹¹Segundo Boschetti (2001) *apud* Santos (2007), a seletividade “rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela joeira ou pelo crivo” (2007, p. 79).

¹² Consiste na transferência de um determinado montante de renda para cada cidadão, independentemente de sua situação socioeconômica.

¹³Medeiros, Britto e Soares apresentam um estudo que compara o valor do benefício do PBF hoje com o que seria em caso de universalizá-lo, considerando a hipótese de um aumento orçamentário três vezes maior e concluem que “dificilmente se pode sustentar que os custos do processo de focalização compõem um argumento forte em favor de transferências universais” (2007, p.16).

Contudo, os que argumentam a favor da focalização (COADY *et al.*, 2004 *apud* AGATTE, 2010) destacam que este é o método mais eficiente de combate à pobreza, por permitir dar atenção especial àquelas pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, partindo do pressuposto de que os recursos públicos disponíveis são escassos e limitados. Para eles, o direcionamento do gasto social tem como objetivo atingir o melhor efeito sobre a redução da pobreza, com o menor custo possível.

Com isso, compreende-se, a partir de diversas perspectivas, que são muitos os limites e desvantagens e também as vantagens de um programa de transferência de renda focalizado em um programa de renda mínima universal, cabendo uma reflexão acerca do que o Brasil precisa, pois um programa de combate à pobreza e à desigualdade, como é a ideia de um programa focalizado e condicional se difere substancialmente de um programa de renda mínima universal.

Enquanto isso, talvez a opção mais adequada para esse momento seja a conjugação das duas tendências – focalização e universalização – de forma que seja universalizado o atendimento do PBF para todas as famílias consideradas pobres, segundo a linha de pobreza estabelecida pelo Programa. Assim, o PBF, ainda que focalizado, se tornaria um programa universal para aqueles que se pretende alcançar.

2.3 As Condicionalidades

As contrapartidas do PBF, também chamadas de condicionalidades ou corresponsabilidades das famílias, incluem frequência escolar obrigatória das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade, comparecimento obrigatório aos centros de saúde para monitoramento da nutrição e da vacinação das crianças até 6 anos de idade e acompanhamento da gravidez, parto e puerpério, além do compromisso assumido pela família de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil.

O foco nas crianças e adolescentes tem como objetivo a quebra da transmissão intergeracional da pobreza. Entende-se que quanto mais cedo e por mais tempo a educação fizer parte da vida de uma pessoa, maiores serão as suas possibilidades de quebrar esse círculo vicioso.

Morán (2003) *apud* Campos Filho (2007, p.77) apresenta uma descrição que retrata como funciona esse movimento de reprodução da pobreza:

[...] crianças nascidas em famílias de baixa renda e baixa escolaridade são criadas por pais que não dispõem de meios necessários para atender a suas necessidades de desenvolvimento, incluindo nutrição, estímulos cognitivos, redes de relacionamento social. Tais crianças, com frequência, não conseguem desenvolver as capacidades necessárias ao aprendizado, resultando em repetência, defasagem ou evasão do sistema educacional. No futuro, já adultas, em razão de sua baixa qualificação educacional original e, conseqüentemente, falhas no desenvolvimento de habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho, muito provavelmente, sofrerão as mazelas do desemprego ou terão de se submeter a ocupações precárias e mal remuneradas. Ou ainda pior: afastadas do mercado, (sobre)viverão em situações de marginalidade. A socialização com pessoas em condições semelhantes propicia a formação de casais com carências econômicas, educacionais e sociais similares. Seus filhos terão de enfrentar os mesmos determinantes da situação de pobreza da geração anterior, reproduzindo a história de seus pais.

Nesse sentido, são as condicionalidades que atuam para que efetivamente esse movimento de interrupção da transmissão da pobreza possa ocorrer, ou pelo menos é o que se espera com esse mecanismo.

No caso do Bolsa Família, há indícios de que a exigência das condicionalidades tem provocado alguns efeitos positivos (CURRALERO *et al.*, 2010, p. 153). O primeiro que se destaca talvez seja a promoção do acesso da população beneficiária aos serviços de educação e saúde, que, embora sejam reconhecidos pela Constituição de 1988 como direitos universais, essas políticas não alcançam a totalidade da população, principalmente por problemas relacionados à oferta desses serviços e às dificuldades¹⁴ vivenciadas pelos mais pobres e excluídos socialmente.

No contexto apresentado, Cunha (2007) afirma que as contrapartidas do Programa podem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o poder público, pois se, por um lado, as famílias precisam cumprir as exigências, por outro, o Estado precisa prover serviços na área da saúde e educação. Para a autora, é o Programa atuando para o reforço do direito de acesso, já previsto na Constituição Federal, por meio da sua capacidade de indução do poder público. Desse modo, o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso.

Em concordância, Medeiros, Britto e Soares (2007) colocam que as exigências dessas condicionalidades incentivam a demanda por serviços sociais como saúde e educação e amplia o

¹⁴“Dificuldades de acesso às políticas públicas em geral, seja por aspectos relativos ao território no qual residem e a estrutura de oferta de serviços públicos ali existente, seja por questões relacionadas à dinâmica familiar e/ou comunitária” (CURRALERO *et al.*, 2010, p. 153).

acesso da população mais pobre aos direitos sociais básicos, impondo ao Estado, em suas três esferas de governo, o compromisso de assegurar as condições para que esses serviços estejam disponíveis.

Outro efeito das condicionalidades é destacado por Cotta e Paiva (2010, p. 60), que as percebem como um mecanismo capaz de induzir a uma mudança de comportamento dos membros adultos da família “por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, como o investimento na saúde e educação das próximas gerações”. A partir dessa percepção, infere-se que as condicionalidades podem contribuir também para mudar determinadas características culturais que comprometem as chances de crianças das famílias pobres saírem da pobreza.

Embora a lógica existente por trás das condicionalidades seja bem aceita por uma parcela significativa da sociedade,¹⁵ este também parece ser um aspecto contencioso do Programa, pois suscita intensos debates, tanto no meio acadêmico como na sociedade em geral. Como já visto, há vários argumentos a favor da exigência das contrapartidas, que vão desde o reforço do acesso aos direitos à capacidade de indução a uma mudança no comportamento das famílias. Mas também há um pressuposto teórico consistente que é contra esse mecanismo. Em parte, as divergências de opiniões se dão com base nos princípios de cidadania.

No entendimento de Lavinias (2009), não há que se condicionar um direito social ao cumprimento de obrigatoriedades. Em outras palavras, a autora questiona se é devida a cobrança de contrapartidas, visto que o direito é uma prerrogativa dos membros de uma sociedade. Sobre esta questão, Cotta e Paiva (2010) abordam que no âmbito do PBF. Contudo, a preocupação com a oferta está em primeiro lugar. Para eles, o monitoramento das condicionalidades deve ser visto como uma forma de “vigiar” se os serviços (educação e saúde) estão sendo prestados às famílias contempladas pelo Programa, pois caso se perceba a existência de algum fator que impeça ou dificulte o acesso dessas famílias aos serviços – ausência de oferta ou outras situações associadas à situação de vulnerabilidade extrema –, cabe ao Estado atuar, removendo essas barreiras e assegurando que seus direitos de cidadania sejam garantidos.

¹⁵Segundo Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 18), para aqueles que entendem que ninguém deve receber nenhum tipo de transferência do Estado, sem prestar nenhum tipo de contrapartida direta, as condicionalidades equivalem ao “suor do trabalho”. Sem essa simbologia, o PBF correria o risco de perder o apoio da sociedade.

Para os universalistas, as exigências de contrapartidas também têm outras implicações como o alto custo do seu acompanhamento e dos mecanismos de controle. No entanto, este é um argumento que também pode ser defendido levando-se em consideração os “ganhos” que se pode ter, em termos de proteção social, com as informações obtidas a partir do acompanhamento. Como será visto com maior detalhe adiante, o acompanhamento das condicionalidades proporciona não apenas o controle, mas também a oportunidade de o governo visualizar as situações de vulnerabilidades as quais as famílias pobres estão sujeitas, e com base nessas informações realizar um diagnóstico mais preciso e desenvolver ações específicas para atendimento dessa população vulnerável. Assim, a argumentação com base no alto custo parece perder força, quando considerado que o ganho com tais informações pode ser muito maior que o custo que incide sobre este mecanismo, tornando-o relativamente baixo.

Além dessas, existem outras críticas voltadas para as condicionalidades que, em geral, são semelhantes aos argumentos utilizados a favor da universalidade da política social. Com isso, o que se percebe é que, normalmente, os que defendem a focalização como estratégia de combate à pobreza são a favor das condicionalidades e os que defendem a universalidade como princípio da política social compartilham da ideia de que ela seja incondicional (AGATTE, 2010).

Diante das questões apresentadas, observa-se a necessidade de se investigar em que medida as condicionalidades podem estabelecer uma ligação de causalidade entre as transferências no presente e a emancipação futura das crianças e jovens das famílias atendidas pelo PBF, visto que está entre os seus maiores desafios o combate, não apenas da pobreza atual, mas, sobretudo, da pobreza futura, transmitida entre as gerações.

2.3.1 O Acompanhamento das Condicionalidades do PBF

Com o intuito de que os efeitos esperados possam de fato ser gerados, o PBF dispõe de um mecanismo de monitoramento que tem como base uma relação estreita entre a União, os Estados e os Municípios nas áreas da saúde, educação e assistência social. Nesse desenho, o acompanhamento das contrapartidas de saúde e educação é feito pelas Secretarias municipais e as informações são repassadas para os Ministérios da Saúde e da Educação, que coordenam esse processo e ao fim encaminham os dados para que o Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome possa fazer a cobrança aos beneficiários, por meio dos canais de contato existentes.

A ação intersetorial entre os três entes da federação tem como objetivo o desenvolvimento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de descumprimento de condicionalidades, consideradas as mais vulneráveis.

É evidente que os serviços de educação e saúde, apesar de serem direitos reconhecidos pela Constituição Federal, ainda não estão disponíveis a todos, principalmente aos de baixa renda. Com isso, o acompanhamento das contrapartidas deve ser visto como um “sistema de vigilância da prestação desses serviços às famílias do PBF”, uma vez que a preocupação com a oferta dos serviços pelo poder público está em primeiro lugar (COTTA; PAIVA, 2010, p. 64).

Esse “sistema” permite, também, identificar as causas que levam a um eventual descumprimento, ou seja, as vulnerabilidades e riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito, contribuindo, assim, para um melhor direcionamento das atividades de acompanhamento familiar.¹⁶

O acompanhamento familiar “é compreendido como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no Programa” (GUIA PARA ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010b, p. 26).

Todo registro do acompanhamento das famílias é mantido Sicon, sistema que foi desenvolvido e é mantido pelo MDS. Ele ainda permite ao Gestor local do Programa, incluir, suspender e renovar a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício financeiro.

De acordo com a Portaria GM/MDS nº 321/2008 (BRASIL, 2008), os efeitos do descumprimento são gradativos, consistindo em advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento. Essa forma sucessiva de aplicar os efeitos permite que o acompanhamento familiar possa atuar evitando o desligamento da família, uma vez que são necessários reiterados descumprimentos, ao longo de um ano e meio, para que ocorra o cancelamento do benefício. A respectiva Portaria também prevê algumas situações em que o não atendimento das condicionalidades pela família beneficiária não é considerado descumprimento, são elas:

¹⁶ Acompanhamento socioassistencial, realizado pelos Cras ou pelos Creas, das famílias beneficiárias que mesmo tendo acesso aos serviços de educação e saúde, enfrentam outras dificuldades que a impedem de manter seus filhos na escola ou de cumprir o calendário das vacinas.

- a) Inexistência de oferta dos serviços, motivos de força maior ou caso fortuito;
- b) Em decorrência de problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo MDS, MEC e MS; e
- c) No caso das famílias que fazem parte das comunidades e povos tradicionais, como indígenas e quilombolas, sem prejuízo das opções acima, o MDS poderá considerar algumas particularidades.

Desse modo, cabe destacar que as ações de acompanhamento das condicionalidades se estruturam basicamente em dois elementos, que contribuem para sua efetividade: intersectorialidade e cooperação federativa. Esses dois elementos estão entre os principais desafios enfrentados pelos formuladores do Programa, isso porque exige que em cada ente da federação seja realizado um trabalho articulado e integrado entre as áreas de saúde, educação e assistência social e é evidente que ainda há déficits em todas as esferas governamentais.

2.3.2 O acompanhamento da condicionalidade de educação

No que se refere à educação, a contrapartida das famílias beneficiárias do PBF compreende a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola, a frequência mínima mensal de 75% para os alunos de 6 a 15 anos e de 85% para estudantes entre 16 e 17 anos e a obrigatoriedade de informar ao Gestor do Programa Bolsa Família seu domicílio e qualquer mudança de escola. Esse mecanismo tem como pressuposto o aumento da escolarização da população e o conseqüente rompimento dos ciclos de pobreza que marcam as gerações dessas famílias.

O acompanhamento da condicionalidade de educação consiste no controle bimestral da frequência escolar das crianças e adolescentes atendidos pelo Programa, processo que se repete cinco vezes ao ano. A partir desse controle, são identificados os alunos que não alcançaram a frequência mínima e que, portanto, precisam ser acompanhados de forma mais próxima e específica, uma vez que o município, por meio dos seus operadores, designados para essa tarefa, precisam indicar, com a frequência, os motivos que contribuíram para a baixa frequência.

Para viabilizar o acompanhamento da condicionalidade de educação, o MEC desenvolveu e disponibilizou para os municípios uma ferramenta que permite o registro da frequência *on-line*, denominada Sistema Presença-PBF. É por meio desse sistema, também, que o município recebe

uma lista com os dados dos alunos, cujas famílias são beneficiárias do PBF, para a efetivação do acompanhamento.

O principal desafio do acompanhamento dessa condicionalidade consiste na identificação correta do (s) motivo (s) resultante (s) da baixa frequência, uma vez que esse trabalho exige uma interação entre a unidade escolar, o operador municipal, o gestor do PBF,¹⁷ no município, e a família. A identificação do motivo é de grande importância para orientar o poder público na construção de ações que contribuam para superação da situação de vulnerabilidade ou risco social que levam os alunos à baixa frequência. Abaixo, segue a descrição dos motivos de baixa frequência:

Quadro 1 – Motivos de baixa frequência

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
1	Ausência por questão de saúde do aluno
2	Doença/óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Concluiu o Ensino Médio
7	Suspensão Escolar
8	EJA Semipresencial
51	Gravidez
52	Mendicância/Trajatória de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho Infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho do Jovem
63	Exploração/Abuso Sexual/Violência Doméstica
64	Desinteresse/desmotivação pelos estudos
65	Abandono Escolar/Desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: MDS/Senarc.

Com relação aos motivos, elencados anteriormente, cabe destacar que aqueles que apresentam código menor que 50, visto que por não estarem sob a governabilidade da família, não geram efeitos sob o benefício.

¹⁷Responsável pela gestão e coordenação municipal do PBF, entre outras competências, conforme estabelecido nas Portarias nº 246/2004 e nº 555/2005.

Para se ter uma ideia da importância dessa rede de acompanhamento e dos mecanismos de controle, em 2010, segundo Currello *et al.* (2010, p. 155), por meio do acompanhamento da frequência escolar, foi possível identificar, nos meses de maio e abril, um contingente de mais de 6 mil alunos sem oferta dos serviços educacionais e cerca de 50 mil saindo da escola por motivos de gravidez na adolescência, necessidade de cuidar de irmãos mais novos, entre outras razões. Isso reafirma a relevante contribuição das condicionalidades do Programa para transformação do quadro atual de pobreza e desigualdade no Brasil.

Considerando os aspectos apresentados, fica claro que a condicionalidade de educação, por meio dos seus mecanismos de controle, pode contribuir também para uma proteção social mais ampla das famílias beneficiárias. No entanto, o objetivo central dessa condicionalidade está voltado para melhoria das condições educacionais das futuras gerações. Nesse sentido, a fim de que as promessas de ruptura do ciclo intergeracional da pobreza sejam cumpridas é necessário, além de fazer cumprir as condicionalidades, melhorar a qualidade do serviço ofertado, ainda que este aspecto não seja visto por alguns como responsabilidade do PBF.

A colocação anterior põe em evidência, “um aspecto problemático dos programas de transferência de renda, uma vez que a obrigatoriedade da frequência escolar estabelecida pelos programas parece não se traduzir numa real mudança na trajetória escolar das crianças pobres” (OLIVEIRA, 2010, p.17).

E, ainda, nesse contexto, há que se ressaltar que, dada a ligação que existe entre um nível de qualificação baixo e o risco maior de cair na pobreza, é preciso que sejam desenvolvidos outros mecanismos de incentivo, associado ao Programa, que façam com que o maior número possível de jovens alcance o fim dos estudos ou da formação profissional.

Diante do exposto, surge a necessidade de investigar se a inclusão das famílias no Programa e seu consequente contato com a escola são mecanismos suficientes para alterar o nível de escolaridade das crianças e adolescentes e alterar a pobreza.

3 CAPÍTULO II – RESULTADOS DE ESTUDOS AVALIATIVOS DA CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO DO PBF

Com base nas visões dos defensores das condicionalidades do Programa Bolsa Família, apresentadas no curso deste trabalho, vislumbra-se que a exigência da condicionalidade de educação pode contribuir, também, para a permanência e o aumento do nível de escolaridade das crianças e jovens contemplados pelo PBF e, por conseguinte, romper com a transmissão da pobreza entre as gerações. Entretanto, em razão das dificuldades enfrentadas pelos mais pobres e a baixa qualidade do ensino, surge a dúvida se, de fato, estão sendo produzidos os efeitos almejados.

Em vista disso, é necessária a investigação de algumas questões: as crianças e os adolescentes vulneráveis estão permanecendo na escola por causa da condicionalidade do Programa? Como é o rendimento escolar dessas crianças acompanhadas? E no caso dos beneficiários que não estão alcançando o percentual mínimo de frequência escolar (baixa frequência escolar), quais as situações de risco e vulnerabilidade social estão sendo vivenciadas por eles?

Em face desses questionamentos, a metodologia utilizada para tentar respondê-los foi a pesquisa exploratória em busca de estudos oficiais, cujo foco da análise fosse a condicionalidade de educação do PBF. Diante do exposto, será apresentada nesse capítulo a análise dos resultados observados a partir de dois estudos realizados pelo Governo Federal. O primeiro, elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), investiga as questões relativas à permanência da criança na escola em virtude da condicionalidade, bem como analisa o rendimento escolar das crianças e jovens beneficiários do PBF, em comparação com o rendimento de todos os alunos da educação básica, em 2008. O segundo, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), analisa os motivos do descumprimento da condicionalidade de educação, referentes aos anos de 2009 e 2010, com o intuito de compreender os principais motivos da falta de frequência, a partir dos dados armazenados no Sistema de Gestão de Condicionalidades, alimentado com as informações do acompanhamento escolar.

3.1 Estudo Avaliativo do MEC

O estudo realizado pelo MEC teve como objetivo a obtenção de indicadores de efetividade da condicionalidade de educação a partir da análise do percurso educacional dos pobres ou extremamente pobres, considerando os dados escolares relativos à frequência e ao rendimento (abandono, aprovação e reprovação) dos alunos acompanhados na ação de coleta da frequência escolar.

Para se obter esses indicadores foi utilizado um critério que consistiu na comparação do rendimento dos beneficiários do Programa Bolsa Família com o rendimento de todos os alunos da educação básica, por nível de ensino, o que inclui os próprios beneficiários do Programa Bolsa Família. Para tanto, foram utilizadas duas bases de dados: “microdados do Acompanhamento da Frequência do Programa Bolsa Família” ou “Frequência” e “Censo Escolar da Educação Básica do INEP”, doravante “Censo Escolar”, referentes ao ano de 2008. A base da Frequência continha os dados do acompanhamento mensal da condicionalidade das crianças e jovens beneficiários, enquanto que o Censo Escolar apresentava as informações referentes às matrículas, escolas, turmas e alunos matriculados e os movimentos e rendimento (aprovação, reprovação, transferências e abandono) desses alunos matriculados.

Para realizar a comparação, as variáveis “chave” utilizadas para identificar precisamente o aluno em ambas as bases foram: 1ª Número de Inscrição Social (NIS);¹⁸ 2ª nome do beneficiário; 3ª data de nascimento; e 4ª município de residência. A partir do uso dessas variáveis, foi possível identificar, aproximadamente, 65% dos alunos constantes da Base Frequência – MDS na base de dados do Censo Escolar – MEC, conforme descrito no estudo. Embora não tenha sido encontrada a totalidade (13.708.317) dos alunos previstos na base do MDS, no estudo é destacado que o quantitativo localizado (8.952.923) “pode ser usado como uma amostra não probabilística do tipo intencional, tendo em vista que pelo menos em relação à representatividade espacial há muita semelhança entre universo e amostra” (p. 8). Isso quer dizer que, mesmo que os alunos tenham sido selecionados segundo sua disponibilidade nas bases de dados, sua cobertura é suficientemente grande, pois garante uma representatividade do seu

¹⁸Todos os beneficiários da base frequência possuem NIS, mas nem todos os alunos registrados no Censo Escolar têm esse número de identificação. O NIS é atribuído a todas as pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que é a porta de entrada para o Programa Bolsa Família e outros programas sociais.

universo (mais de 60%). Isto foi necessário, porque nem todos os beneficiários do Bolsa Família puderam ser identificados na base de dados do Censo Escolar.

Com base na amostra, foram calculadas as taxas de aprovação, reprovação e abandono dos beneficiários matriculados no ensino regular fundamental e médio da rede pública.

Em relação ao abandono escolar, os resultados encontrados foram a favor dos beneficiários do PBF, visto que a taxa de abandono desse público, no ensino regular fundamental (tabela 1), foi 1,2 % menor que o resultado geral do Censo Escolar, para o mesmo nível de ensino. E no nível médio essa diferença foi ainda maior, 7,1 %. Esses dados evidenciam um grande compromisso das famílias com a permanência de suas crianças e adolescentes de 6 a 17 anos no sistema escolar, colaborando para a redução da evasão escolar desta população, normalmente vivendo em condições de risco e vulnerabilidade, com mais dificuldades de acessar os serviços educacionais.

Tabela 1 – Taxa de abandono escolar (Nível Brasil) – 2008

Nível de Ensino	Beneficiários Localizados (%)	Resultado Geral do Censo Escolar (%)
Fundamental	3,6	4,8
Médio	7,2	14,3

Fonte: MEC, 2008.

Quanto à taxa de aprovação, o estudo mostra uma variação para mais e para menos em relação aos beneficiários do Bolsa Família. No ensino fundamental (tabela 2), não obstante a taxa de aprovação dos alunos acompanhados pelo PBF tenha sido menor (80,5%) que o resultado geral nacional (82,3%), quando observada essa mesma taxa para os alunos beneficiários localizados nas Regiões Norte e Nordeste – regiões onde se concentra a maior parte dos beneficiários –, a situação se inverte e os resultados são favoráveis ao PBF. No Norte a taxa de aprovação dos beneficiários foi de 79,3% contra 76,7% do resultado geral do Censo Escolar e, no Nordeste, de 78,9% contra 75,6%.

Tabela 2 – Taxa de aprovação: ensino regular fundamental nas escolas públicas (Brasil e Região) – 2008

Unidade da Federação	Beneficiários Localizados (%)	Resultado Geral do Censo Escolar (%)
Brasil	80,5	82,3
Norte	76,7	79,3
Nordeste	75,6	78,9
Sudeste	88,0	82,8
Sul	86,0	81,6
Centro-Oeste	84,7	84,1

Fonte: MEC, 2008.

No ensino médio (tabela 3) a taxa de aprovação dos beneficiários segue uma tendência mais uniforme, de forma que em todas as regiões o percentual de aprovação desse público foi maior do que o dos alunos matriculados em escolas públicas em geral – com destaque também para as Regiões Norte e Nordeste¹⁹–, indicando uma trajetória escolar mais adequada e favorável aos jovens de famílias pobres beneficiados pelo Bolsa Família. Em nível nacional, a taxa de aprovação dos alunos acompanhados pelo PBF foi de 81,1% contra 72,6% do resultado geral do Censo Escolar.

Tabela 3 – Taxa de aprovação: ensino regular médio nas escolas públicas (Brasil e Região) – 2008

Unidade da Federação	Beneficiários Localizados (%)	Resultado Geral do Censo Escolar (%)
Brasil	81,1	72,6
Norte	82,4	70,9
Nordeste	83,3	70,3
Sudeste	79,9	75,0
Sul	75,7	73,0
Centro-Oeste	78,8	71,0

Fonte: MEC, 2008.

Os dados apresentados sobre os alunos do ensino médio apontam para um possível efeito positivo da participação do PBF na educação, visto que o processo de escolarização dos jovens brasileiros tem uma tendência a elevadas taxas de repetência e abandono escolar. A esse respeito, há muitos estudos sobre as dificuldades enfrentadas por esse público que contribuem para

¹⁹ O efeito positivo nas regiões mais pobres – Norte e Nordeste – pode ser atribuído à focalização do Programa nas populações mais vulneráveis.

elevação desses índices, que, geralmente, consistem em²⁰: deficiências de aprendizado no ensino fundamental, desestímulo pelo ensino, necessidade de trabalhar para complementar o orçamento familiar, entre outros.

Assim, de modo geral, analisando os resultados apresentados infere-se que o PBF pode estar contribuindo para uma mudança positiva na trajetória escolar dos alunos de famílias pobres, visto que “os indicadores educacionais para esse grupo, historicamente, sempre se mostraram piores do que os indicadores nacionais” (CURRALERO *et al.*, 2010, p. 165) e agora o que se percebe é que os alunos contemplados pelo Programa estão abandonando menos a escola e obtendo melhores rendimentos do que o total dos estudantes da rede pública, apesar das precárias condições socioeconômicas, que concorrem para manter baixo o rendimento dos estudantes e, não raro, ampliar as taxas de abandono escolar. Com isso, a perspectiva é de que esses alunos permaneçam por mais tempo na escola e concluam os níveis de estudo, rompendo com uma trajetória histórica de exclusão educacional vivenciada por seus pais.

3.2 Estudo Estatístico do MDS

O estudo estatístico contratado pelo MDS teve como objetivo a identificação e a evolução, tanto dos motivos do descumprimento da condicionalidade da educação, quanto dos motivos que caracterizam a baixa frequência,²¹ de maior incidência, englobando os anos de 2009 e 2010, com vistas a visualizar e compreender as situações enfrentadas pelos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A metodologia de trabalho utilizada consistiu na análise das bases de dados disponíveis no Sicon, principalmente as *Tabelas de frequência escolar*, que são resultantes das junções entre bases de dados de alunos, acompanhados e não acompanhados, com as respectivas frequências escolares. Para realizar a junção entre essas bases, utilizou-se como chave de ligação o NIS dos alunos beneficiários do PBF.

De acordo com o estudo, em 2009, de uma média de 14,66 milhões de alunos acompanhados ao longo do ano, uma média de 373 mil apresentou baixa frequência, segundo

²⁰ A esse respeito, ver Castro e Aquino (2008) e, também, Cano *et al.* (2008).

²¹ Como abordado, nem todos os motivos que levam à baixa frequência são considerados descumprimento da condicionalidade de educação e, portanto, nem todos os motivos geram efeitos sobre o benefício.

critério estabelecido pelo Programa. Na média anual, isto representou aproximadamente, 2,5% do total do público acompanhado. No ano de 2010, de uma média de 14,81 milhões de beneficiários, 468 mil alunos acompanhados, em média, apresentaram baixa frequência.

Observa-se, analisando os dados da frequência por meio do estudo, que o quantitativo de alunos com baixa frequência, em geral, aumenta durante o ano letivo. Isto, na verdade, confirma o que mostram as estatísticas oficiais do Ministério da Educação sobre o abandono escolar que vai ocorrendo ao longo do ano. Assim, no decurso do ano letivo, uma parcela dos estudantes por diversas razões deixam de frequentar as escolas, alguns transitoriamente, outros permanentemente. Contudo, em nenhum dos meses (fevereiro a novembro), analisados no período 2009/2010, houve mais de 4% dos beneficiários acompanhados com frequência escolar inferior à estabelecida pelo programa.

Os motivos mais recorrentes, tanto em 2009 como em 2010, foram “ausência por questão de saúde do aluno”, “motivo inexistente na tabela” e a “escola não informou o motivo”. Nesses dois últimos casos soma-se, aproximadamente, 59% em média para o ano de 2009 e de 34% em média para o ano de 2010. Esses percentuais permitem notar uma redução significativa desses registros, quando comparados aos resultados de 2009 com 2010, evidenciando um aprimoramento do sistema de acompanhamento da condicionalidade da educação neste período.

A questão da oferta dos serviços educacionais também aparece com maior frequência. Sobre este aspecto, verifica-se, a partir dos dados resultantes do acompanhamento, que houve uma melhoria na disponibilização desse serviço, visto que, enquanto em fevereiro de 2009 o motivo “inexistência de oferta dos serviços educacionais” representou 2,62% do total, em novembro de 2010 a frequência desse motivo foi de 0,60% do total. No próprio período de 2010, esta redução é evidente, com 9.032 casos registrados em fevereiro como motivo de baixa frequência e, 3.463 casos em novembro.

Diferentemente do caso anterior, o impedimento do deslocamento à escola, normalmente, por problemas de transporte, de vias de acesso adequadas, por razões meteorológicas, entre outras, tem aumentado neste período e a frequência é significativa em ambos os períodos. Em fevereiro de 2009, este motivo representou 3.318 casos de baixa frequência escolar, enquanto que em novembro de 2010, isto significou 10.752 motivos para o descumprimento da condicionalidade da educação.

A conclusão do ensino médio foi outro motivo expressivo. Em fevereiro de 2009, foram registrados 8.141 casos de baixa frequência por este motivo e em novembro de 2010, foram identificados 18.585. Este é um dado favorável ao PBF, pois indica que a ampliação do BVJ em 2009 contribuiu para que os alunos acompanhados concluíssem o ensino médio.

Na sequência, doença/óbito na família seguem apontando um aumento no quantitativo médio apresentado no ano de 2009 (2.736) em relação ao ano 2010 (6.135).

Além dos já citados, outros motivos foram significantes e colaboraram para que os alunos acompanhados pelo PBF apresentassem uma frequência abaixo do percentual mínimo estipulado pelo Programa, tais como: gravidez na adolescência, trabalho jovem, negligência dos pais ou responsáveis, entre outras razões.

Em suma, os dados apresentados evidenciam o comportamento médio dos beneficiários quanto às situações que levaram à baixa frequência escolar e servem de instrumento para o desenvolvimento de ações específicas para elevação do grau de efetivação do acesso ao direito à educação. Além disso, permitiram observar uma melhoria no acompanhamento das condicionalidades por parte das escolas, as consequências do acompanhamento, com a melhoria na oferta dos serviços educacionais, por exemplo, e a importância de combinar o monitoramento das condicionalidades com um acompanhamento familiar *a posteriori* para aquelas famílias que reiteradamente as descumprem.

4 CAPÍTULO III – CONCLUSÃO

O Programa Bolsa Família é hoje uma das principais estratégias do Governo Federal para o combate à pobreza no país. Trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidades que beneficia atualmente o equivalente a 25% da população brasileira ou 12,6 milhões de famílias, que se encontram em situação de pobreza.

Em virtude da sua dimensão e conseqüente visibilidade, o PBF se tornou objeto de intensos debates, mobilizando a opinião pública, exigindo posicionamento dos políticos e fomentando a elaboração de estudos técnicos.

Nesse contexto, esse trabalho procurou promover uma análise do papel da condicionalidade de educação do Programa, procurando compreender de que forma e em que medida esse mecanismo tem potencial para contribuir para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

A condicionalidade de educação consiste no compromisso assumido pela família beneficiária de manter na escola as crianças e adolescentes em idade escolar (6 a 17 anos). O monitoramento é feito pelo Governo Federal por meio do acompanhamento nominal da frequência escolar realizado pelos municípios. De acordo com o marco legal das condicionalidades, esse mecanismo visa “reforçar o direito de acesso das famílias à política de educação, promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária, bem como levar o Poder Público a assegurar a oferta desse serviço” (PORTARIA GM nº 321, 27 de setembro de 2008). Diante do exposto, o acompanhamento da frequência escolar tem como objetivo principal estimular a permanência e progressão escolar, de forma a promover o aumento do capital humano das famílias mais pobres, beneficiários do Programa, possibilitando novas perspectivas de inserção econômica no longo prazo (CURRALERO *et al.*, 2010).

A partir de estudos realizados pelos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome observou-se, de modo geral, que os objetivos almejados pelo Programa Bolsa Família estão sendo alcançados. No tocante ao objetivo de permanência e progressão escolar, os dados levantados pelo MEC mostraram que os alunos beneficiários do PBF estão abandonando menos a escola e obtendo melhores rendimentos do que o total dos estudantes da rede pública de ensino. Não se pode afirmar que este é um efeito direto do Programa, todavia,

dado que a tendência seria que os indicadores educacionais dos mais pobres fossem piores, estes dados indicam que o Programa está intervindo positivamente na vida dos alunos acompanhados.

Em relação à oferta do serviço de educação, o estudo realizado pelo MDS, com base nas informações obtidas a partir do acompanhamento da frequência escolar, demonstrou que, embora “inexistência de oferta dos serviços educacionais” tenha sido alegado com certa constância como justificativa para baixa frequência, houve uma melhoria significativa na disponibilização desse serviço quando comparados os dados referentes aos anos de 2009 e 2010. Além disso, o estudo revelou a frequência com que outras justificativas importantes de descumprimento da condicionalidade da educação foram alegadas, servindo de instrumento para que o Poder Público possa desenvolver estratégias e ações complementares para o acompanhamento familiar das famílias mais vulneráveis, para a melhoria da ação das escolas, de forma a garantir o acesso e a permanência deste público e cumprindo com um dos principais objetivos e compromissos assumidos pelo PBF, o de promover e garantir o direito à educação para as populações mais vulneráveis.

Há que se ressaltar que não foram avaliadas as questões mais difíceis como a qualidade do ensino ofertado e o nível de aprendizagem alcançado pelos alunos beneficiários do PBF. Assim, acredita-se que novos trabalhos mereçam ser desenvolvidos para se aprofundar nas questões, visto que qualquer política pública destinada à educação das crianças e jovens brasileiros oriundos de famílias pobres deve considerar que em decorrência da situação socioeconômica desse público é de suma importância a melhoria da escola pública para que esses jovens recebam uma educação de qualidade, sem a qual o seu futuro é, no mínimo, incerto. Aproveitando o ensejo, cabe destacar a importância de se fazer investimentos em educação acompanhados de políticas que visem o crescimento sustentável e estável, capaz de proporcionar ao setor produtivo a capacidade de absorver o jovem trabalhador, após a conclusão do ensino médio, em atividades mais produtivas. Isso porque a capacitação do trabalho sem que a atividade produtiva possa utilizá-lo apenas levaria a uma desvalorização da educação.

Em virtude dos resultados positivos, vislumbra-se que o desafio que talvez começa a se lançar é o da ampliação de oportunidades de acesso a cursos profissionalizantes e de educação superior com vistas a corrigir, ao menos parcialmente, as desvantagens quanto às condições de ingresso e permanência a que estão submetidos os jovens de famílias pobres. Fazendo-se também relevante a integração de iniciativas governamentais, de maneira a garantir maiores chances de

efetividade do PBF com o propósito de romper com a transmissão intergeracional da pobreza, pois a complexidade desse objetivo extrapola o âmbito do PBF, uma vez que o enfrentamento da questão requer a combinação de múltiplas iniciativas governamentais, dada à complexidade que envolve a pobreza.

Diante das exposições anteriores, entende-se que a condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família tem se mostrado relevante para a transformação de uma realidade, sinalizando sua potencialidade para o aumento da escolarização e do acesso da população pobre à política de educação, conseqüentemente para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza. Todavia, o efetivo impacto da condicionalidade sobre a ruptura do ciclo de pobreza, somente poderá ser identificado com a constatação de que a criança ou o adolescente, já na fase adulta, foi inserida ou inserido no mercado de trabalho com melhores condições em razão de sua escolaridade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGATTE, J. P. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010. 167 f.

BRASIL. Presidência da República. Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004a. Institui o Programa Bolsa Família.

_____. Presidência da República. Decreto n° 5.509, de 17 de setembro de 2004b. Regulamenta a Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n° 321, 27 de setembro de 2008. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família** – volume II: Sistemas e procedimentos para acompanhamento das condicionalidades. Brasília, 2010. 31p.

BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania** – um passo em falso? Textos para discussão n. 75, Senado Federal, agosto, 2010.

CAMPOS FILHO, A. C. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades**. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2007. 231 f.

CANO, M. A. T.; FERRIANI, M. G. C.; MENDONÇA, M. L. Repetência e evasão escolar de adolescentes em Ribeirão Preto – SP: uma primeira abordagem. *In: Revista Eletrônica de Enfermagem (online)*, Goiânia, v. 1, n. 1, out-dez. 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fen/index>>. Acesso em: 25 out. 2011.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Texto para discussão n. 1335, IPEA, abril 2008.

COHN, A. **Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil**, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2010.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In: IPEA. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

CUNHA, R. **A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família**, 2008. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf>. Acesso em: 6 set. 2010.

CURRALERO, C. B. *et al.* As condicionalidades do Programa Bolsa Família. *In: IPEA. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.* Brasília: Ipea, 2010.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Programas de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate,** 2007. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf>. Acesso em: 30 out. 2010.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Programa Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o debate.** Texto para discussão n. 1283, IPEA, junho 2007.

MONTEIRO, C. A. **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil,** 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002>. Acesso em: 29 out. 2010.

OLIVEIRA, S. S. **O Impacto do Programa Bolsa Família na Educação.** In: Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica e Cidadania, 13, 2010, São Paulo.

SANTOS, R. **Rumos da Política Social Brasileira no Século XXI: Focalização e seletividade.** Disponível em: <http://www.ucpel.tche.br/revista_soc_debate/arq_artigos/36_v13n2juldez2007/05Rubia.pdf>. Acesso em: 8 out. 2011.

SOARES, F. V. Transferência condicionais de renda: uma vacina contra a pobreza e a desigualdade? **One pager,** n. 03, Centro Internacional de Pobreza, outubro, 2004.