

ANÁLISE DOS ESTUDANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FRENTE À FREQUÊNCIA ESCOLAR DOS BENEFICIADOS

Wellington Furtado Santos¹
Felipe Furtado Medeiros Rebouças²

Resumo

Os Programas de Transferência de Renda representam um papel importante e de participação efetiva como agente impulsionador no desenvolvimento econômico e social. Os programas sociais brasileiros voltados à educação, conhecidos genericamente como Bolsa Escola, têm por objetivo fornecer às famílias com filhos uma ajuda monetária regular, que os estimule a mandar as crianças para a escola e lhes possibilite mantê-las estudando. No Brasil, existem muitos programas deste tipo desde meados da década de 1990, e foram reunidos em um programa federal, em 2001. Em 2004, o governo brasileiro reuniu o Bolsa Escola a outros programas de renda mínima em um programa de renda familiar abrangente (Bolsa Família). Este artigo examina os impactos educacionais e de equidade dos programas sociais voltados à educação. A análise mostra que estes programas não estão bem focalizados, do ponto de vista da educação. São mais bem focalizados do ponto de vista de uma política de renda mínima, mas com limitações. O artigo conclui que estas políticas não são bem fundamentadas em pesquisa e se baseiam em pressupostos equivocados.

Palavras-chave: Bolsa Família, Frequência Escolar e Rede Pública de Ensino

Abstract

The Cash Transfer Programs plays an important role and effective participation as a booster agent in economic and social development. Education-oriented social programs, known as “Bolsa Escola”, aim to provide poor families with children with a monetary stipend, to enable and stimulate them to send their children to school. In Brazil, several programs of this type existed since the mid-1990s and came together under a federal program in 2001. In 2004, the Brazilian government brought Bolsa Escola together with other minimum income programs to create a comprehensive family stipend program (Bolsa Família). This paper examines the education and equity impacts of education-oriented social programs with data provided by the Brazilian National Household Survey of 2003. The analysis shows that these programs are not well focused from an education point of view. They are better focused from a minimum income policy point of view, but with limitations. The paper concludes that these policies are not properly grounded in research and are based on wrong assumptions.

Keywords: Family scholarship, School Attendance and Public School.

1 Instituto Federal Farroupilha / wellington.furtado@iffarroupilha.edu.br

2 Universidade Federal do Rio de Janeiro / felipe.fm.reboucas@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, ainda são apresentados elevados níveis de pobreza, que estão relacionados a desigualdade na distribuição de renda das famílias. Implantado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Bolsa Escola foi intensificado no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi modificado sob a denominação de “Bolsa Família”, os Programas de Transferência de Renda são apontados em alguns estudos por contribuírem com a redução da pobreza e pela melhora na distribuição de renda do país nos últimos anos (SOARES, et al, 2006).

O Programa Bolsa Família fundamenta-se em três critérios a superação da pobreza: promoção da redução do sofrimento causado pela pobreza, por meio da transferência de renda às famílias pobres, reforço no exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação; buscando o objetivo do desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Para seus críticos, o Programa é um instrumento de assistencialismo e clientelismo, que perpetua a pobreza e provoca a acomodação das famílias atendidas, reduzindo a oferta de trabalho dos beneficiários. Nesse sentido, a presente pesquisa busca, através dos dados da distribuição de renda pelo programa, apresentar qual a relação que o recebimento do benefício propicia a frequência escolar na rede pública, identificando como problemática.

O objetivo deste trabalho é apresentar os dados referentes ao Programa Bolsa Família e apresentar a relação existente entre o benefício e a frequência na rede pública.

Parte-se do pressuposto de que, para pensar as políticas educacionais na educação profissional, é necessário compreender o contexto problematizador: Qual o impacto causado pelo Programa Bolsa Família na frequência escolar dos beneficiados pelo programa? No qual emergem as concepções, diretrizes e práticas educativas. Assim, abordam-se as mudanças no mundo do trabalho e na educação, e discutem-se aspectos que permitem o entendimento da conjuntura atual.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Políticas Públicas e Sociais

Para que possamos entender a política social é interessante conhecer o que a antecede; sendo assim, convém compreender como são pensadas as políticas públicas. Segundo Hofling (2001, p. 30), referindo-se aos fundamentos dessas políticas, é preciso salientar como e em quais circunstâncias elas foram estabelecidas, qual a “questão de fundo”, ou seja, quais foram os caminhos percorridos e as decisões tomadas como estratégia de intervenção de governo.

2.2 Programa Bolsa Família

Houve em determinado momento, o surgimento dos Programas de Renda Mínima ao redor do mundo, ocorreram sob diferentes programas e mecanismos de garantia de uma renda mínima destinada a públicos diversos, com objetivos e critérios variados.

As discussões sobre a renda mínima começaram a ser formuladas por pensadores liberais no século XVIII. Mas as experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgiram nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que se vai consolidando o chamado Estado de Bem-Estar Social. Seu objetivo era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Um dos primeiros programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído pelo governo britânico em 1908.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda destinada a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, definidas de acordo com a renda familiar por pessoa, que tem por missão contribuir para o rompimento do ciclo de transmissão da pobreza.

As condicionantes que integram o Programa são geridas intersetorialmente e caracterizam a parceria dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde, e desenvolvem-se em parceria federativa com estados e municípios.

Para ter direito ao benefício a secretaria de educação exige que crianças e adolescentes entre seis e 15 anos cumpram uma frequência escolar mínima de 85% da carga horária escolar mensal. Os alunos de 16 e 17 anos, devem apresentar frequência escolar mínima de 75%.

O acompanhamento da frequência escolar dos alunos e a verificação dos motivos que causam a baixa frequência estão entre as principais estratégias adotadas pelo Governo Federal em parceria com os níveis estaduais e municipais.

A condução do monitoramento em nível estadual é realizada pelo Coordenador Estadual da Frequência Escolar que atua no apoio aos municípios de sua abrangência, viabilizando a articulação entre a rede estadual e os operadores municipais no acompanhamento, visando à melhoria da quantidade e qualidade das informações prestadas.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho é considerado por Gil (2002) como sendo uma pesquisa bibliográfica por depender de material já publicado especialmente em livros e artigos a respeito do tema contando, ainda, com material não submetido a procedimento analítico-científico como documentos e publicações de uso interno na organização, o que também confere ao presente trabalho a classificação de documental. Os conceitos metodológicos estão praticamente presentes em toda a extensão deste trabalho, uma vez que através da análise de como se interpreta o ambiente é possível obter a melhor explicação de como os entes desenvolvem suas atividades (MARCONI & LAKATOS, 1996).

Na pesquisa documental, utilizou-se a consulta de informações documentais privadas ou públicas, a principal diferença entre a pesquisa bibliográfica e documental, é que a primeira permite consultas em arquivos públicos ou particulares enquanto a segunda os dados estão disponíveis em meio eletrônico ou em bibliotecas (GIL, 2002).

4. O IMPACTO SOBRE A MATRÍCULA E A FREQUÊNCIA ESCOLAR

O pressuposto destes programas é que o principal efeito do benefício monetário é de livrar as crianças da necessidade de trabalhar, possibilitando-lhes ir à escola. Supõe-se também que o auxílio criaria uma obrigação moral das famílias de mandarem seus filhos à escola, o que poderia ser reforçado por conselhos comunitários locais encarregados da supervisão do programa, a serem estabelecidos com este fim. O que de fato acontece? É verdade que, sem o benefício, crianças de famílias pobres não vão à escola porque precisam trabalhar? É verdade que, ao receber o benefício, param de trabalhar e começam a estudar? A PNAD pergunta se uma pessoa está matriculada em uma escola. Os principais resultados

podem ser conferidos na tabela 1. Esta tabela mostra que receber ou não um benefício faz diferença para crianças de 5 a 6 anos de idade, assim como para as de 14 a 17. Para crianças de 7 a 13, entretanto, o efeito é menos de 2%. O motivo é simples. Uma vez que a cobertura da educação básica está praticamente universalizada, um pequeno benefício em dinheiro não consegue fazer uma diferença significativa na matrícula escolar. No entanto, a educação pré-escolar não está universalizada, e os adolescentes aos 14 anos começam a abandonar a escola por diversas razões. Nesta idade, um programa para estimular as crianças a ficar ou voltar à escola pode fazer diferença. Não podemos ver, porém, através destes dados, se o impacto percebido nestes dois grupos foi provocados pelo Bolsa Escola ou por outros programas mais focalizados em grupos específicos, trabalhando em parceria com as escolas.

Uma hipótese é que tais programas poderiam ser mais efetivos em trazer e manter as crianças na escola, comparados aos programas mais gerais.

Tabela 1
% de pessoas que freqüentam a escola, por idade e participação no Bolsa-Escola

idade	recebe a bolsa	matriculado e esperando	não participa	dif (3-1)	total no grupo etário
5	82.3%	80.8%	68.6%	13.7%	3,211,921
6	94.9%	92.1%	86.0%	8.9%	3,203,202
7	98.0%	97.4%	95.2%	2.8%	3,345,282
8	99.1%	99.2%	97.3%	1.8%	3,331,262
9	99.6%	98.2%	97.7%	1.9%	3,303,329
10	99.7%	98.3%	97.8%	1.9%	3,276,524
11	99.7%	97.9%	97.9%	1.8%	3,207,807
12	99.1%	97.4%	97.8%	1.3%	3,187,444
13	98.7%	96.5%	95.5%	3.2%	3,272,166
14	98.0%	93.3%	92.4%	5.6%	3,343,000
15	95.8%	92.0%	87.5%	8.3%	3,530,120
16	92.3%	87.4%	81.7%	10.6%	3,520,102
17	73.8%	79.9%	73.8%	0.0%	3,431,171
Total	97.8%	95.0%	88.4%	9.4%	43,163,330

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

Entretanto, se analisarmos os efeitos do Bolsa Escola em relação à renda familiar per capita, encontramos efetivamente algumas diferenças, embora não muito grandes como observada na tabela 2. No decil de renda mais baixo, para o grupo de 5 a 15 anos de idade, ter ou não um auxílio em dinheiro faz uma diferença de 11,5% na matrícula escolar. Efeitos similares, porém menores podem ser encontrados em outros grupos, até o quinto decil de renda. Curiosamente, no entanto, observa-se que as taxas de matrícula para os que ainda estão esperando pela homologação da concessão do benefício são similares às dos que já o estão recebendo, e não à dos que estão fora do sistema. Uma possível interpretação para este

resultado é que o que faz a diferença na matrícula não é o benefício monetário em si, mas o fato de ele estar de alguma forma vinculado às redes sociais, ou a outras condições que colocam as pessoas ao alcance do programa.

Pode ser também consequência da regra de que o benefício só seja dado às famílias cujos filhos já estejam frequentando a escola, excluindo os que já a abandonaram, ou têm mais de 15 anos de idade.

Tabela 2

% que frequenta a escola, por decil de renda e participação no Bolsa-Escola, com idade entre 6 e 15 anos.

decil de renda	matricula do e			dif (3-1)	renda (*)
	recebe bolsa	esperand o	não participa		
1	98.5%	95.9%	87.0%	11.5%	30.80
2	98.9%	96.2%	88.8%	10.0%	67.13
3	98.8%	96.6%	91.9%	6.9%	100.87
4	98.6%	98.0%	93.5%	5.1%	138.83
5	98.7%	97.8%	94.9%	3.8%	182.75
6	98.1%	96.6%	96.7%	1.3%	236.60
7	98.5%	97.8%	96.9%	1.6%	308.45
8	99.0%	97.0%	97.8%	1.2%	419.29
9	99.4%	98.8%	98.0%	1.4%	621.96
10	100.0%	95.9%	99.4%	0.6%	1,302.29
Total	98.7%	96.7%	94.1%	4.6%	

(*) renda familiar per capita por mês, em reais.
Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria.

Estar matriculado não significa necessariamente estar frequentando regularmente as aulas. O ano letivo no Brasil começa em fevereiro, e a PNAD acontece em setembro. Nesta época, as crianças matriculadas mais cedo podem já ter abandonado a escola. Em 2001, a pesquisa domiciliar incluiu um suplemento sobre o trabalho infantil, e perguntou quantos dias os alunos tinham faltado às aulas nos últimos dois meses, e os motivos dessa ausência.

Havia também uma pergunta sobre se a criança participava de algum programa social voltado à educação, sem, entretanto, distinguir os que já estavam recebendo o benefício dos que estavam cadastrados, mas ainda esperavam por ele. Dadas as semelhanças entre estes dois grupos, como mostrado na tabela 2, esta distinção não parece ser importante aqui.

O padrão geral é que, de 7 a 13 anos, cerca de 90% dos estudantes frequentem as aulas regularmente, faltando menos que 5 dias nos dois meses, e que cerca de 8% falte mais do que isso, com um pequeno percentual não frequentando as aulas. Como foi anteriormente observado, a falta à escola é maior no grupo etário mais baixo e mais alto, antes de 7 e depois de 13. Este padrão se mantém estável para todos os grupos de renda, com uma variação de 1 a

3% dos estudantes faltando mais que cinco dias de aula, dos segmentos mais ricos aos mais pobres.

5. CONSIDERAÇÕES

Nossa análise mostra que os programas de Bolsa Escola estão razoavelmente bem focalizados nas famílias de renda mais baixa, apesar de um viés contra as áreas urbanas pobres, de algumas distorções regionais e do fato de que, em 2003, dos 8,3 milhões de crianças de famílias que recebiam o benefício, 1,5 milhões, ou 17%, estavam no grupo de 50% de renda mais elevada da população. Por outro lado, vimos que os programas estão em geral mal focalizados como instrumento de política educacional, uma vez que a maior parte dos benefícios é concedida a famílias que de qualquer maneira manteriam os filhos na escola.

O absentéismo escolar torna-se um problema importante no Brasil aos 14 anos de idade, quando os adolescentes começam a abandonar a escola em grande número. No entanto, a legislação que criou o programa federal do Bolsa Escola, em 2001, estabelece explicitamente que os benefícios devem ser concedidos somente às famílias com filhos entre 6 e 15 anos de idade, que estejam frequentando cursos regulares. Em outras palavras, excluíram-se dois grupos: o de crianças mais velhas e o daqueles que já abandonaram a escola, incluindo os que frequentam cursos supletivos ou programas especiais de recuperação (cursos supletivos ou de educação de jovens e adultos).

O Bolsa Escola baseia-se em um pressuposto errado, ou seja, que a razão para a falta de educação das crianças de baixa renda é que elas não vão à escola porque precisam trabalhar. Na realidade, milhões de crianças de baixa renda vão à escola todos os dias, mesmo quando trabalham. Quando não vão, geralmente não é porque precisam trabalhar, mas porque a escola não é acessível, não funciona como deveria, ou porque são incapazes de aprender, e desistem porque se tornam marginalizados e atingem uma idade quando já podem começar a trabalhar, e são menos dependentes do controle dos pais.

Mesmo se um subsídio, combinado com algum tipo de controle social e programas motivacionais, possa induzir a família a manter os filhos na escola, mas não há garantia de que aprendam, se a escola não está preparada para lidar com crianças provenientes de famílias economicamente e culturalmente carentes. A análise dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, bem como avaliações comparativas internacionais,

mostram que a correlação entre as condições socioeconômicas da família e o desempenho dos alunos é extremamente alta no Brasil.

Do ponto de vista educacional, o melhor uso para os bilhões de reais atualmente gastos com este tipo de programa seria investir na melhoria da qualidade da educação pública brasileira, e em programas de recuperação para adolescentes que tivessem abandonado a escola recentemente, e ainda pudessem ser trazidos de volta.

Na década de 1990, o governo brasileiro, com o forte apoio do Banco Mundial, investiu pesadamente em um programa chamado Fundescola, que deveria melhorar a qualidade das escolas brasileiras em áreas rurais e nos estados pobres. O investimento total no programa, previsto pelo Banco Mundial, deveria ser de cerca de 1,3 bilhões de dólares, em um período de dez anos, a começar em 1998 (SOARES, 2006). Atualmente existe uma clara mudança de ênfase, tanto no Brasil como nas agências internacionais, dando preferência aos programas de transferência monetária, associados ao fortalecimento, organização e mobilização da sociedade.

Mais amplamente, esta mudança poderia ser explicada pelo crescente ceticismo sobre a capacidade das instituições públicas de se desenvolver, e na crença renovada nas virtudes da “sociedade civil”, que está disseminada entre as organizações não governamentais e instituições de todo tipo.

Uma terceira explicação é que melhorar a escola é notoriamente difícil de implementar, carregado de controvérsias e difícil de avaliar, enquanto que transferências monetárias para os pobres é mais simples de entender e mais fácil de medir. Por outro lado, o Bolsa Escola e seu sucessor, o Bolsa Família, poderiam ser justificados como políticas de redistribuição de renda. O Brasil tem um dos piores perfis de distribuição de renda no mundo, e levaria muito tempo esperar a economia crescer, para que a população tivesse mais educação, e para que todos começassem a ganhar um salário decente. Isso não significa que a pobreza poderia ser reduzida significativamente com este nível de subsídios, como qualquer cálculo elementar pode mostrar.

Em 2003, havia 5,3 milhões de famílias no Brasil informando uma renda familiar per capita de dois dólares por dia (cerca de R\$ 60,00/mês) ou menos, com uma renda média de R\$ 40,1 /mês.

Supondo que todas essas famílias recebessem R\$ 45,00 por mês como benefício para três crianças, isso significaria R\$ 10,00 adicionais per capita, elevando a media para R\$ 50,00 – ainda abaixo da linha de pobreza de dois dólares por dia.

O Bolsa Escola tem sido apresentado como pertencendo a uma nova geração de políticas sociais, fortemente baseado em pesquisa, e cuidadosamente monitorado em sua implementação. Percebe-se que não há mecanismos de avaliação integrados ao programa, e análises indiretas, sendo assim, levantam sérias dúvidas sobre seus pressupostos e impacto real. O uso de pesquisa como justificativa para políticas não é o mesmo que efetivamente usá-la para identificar as melhores formas de fazer, e para fazer as necessárias mudanças e ajustes, quando apropriado.

6. REFERÊNCIAS

ABRACHES, S. H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

ACOSTA, A. R. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). Família: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

HOFLING, Eloisa de Mattos; Estado e políticas (Públicas) Sociais Caderno CEDES, volume 21, número 55, Campinas, Novembro 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa: análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1996.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro – Programa de Transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão n° 1228. Brasília: IPEA 2006.