

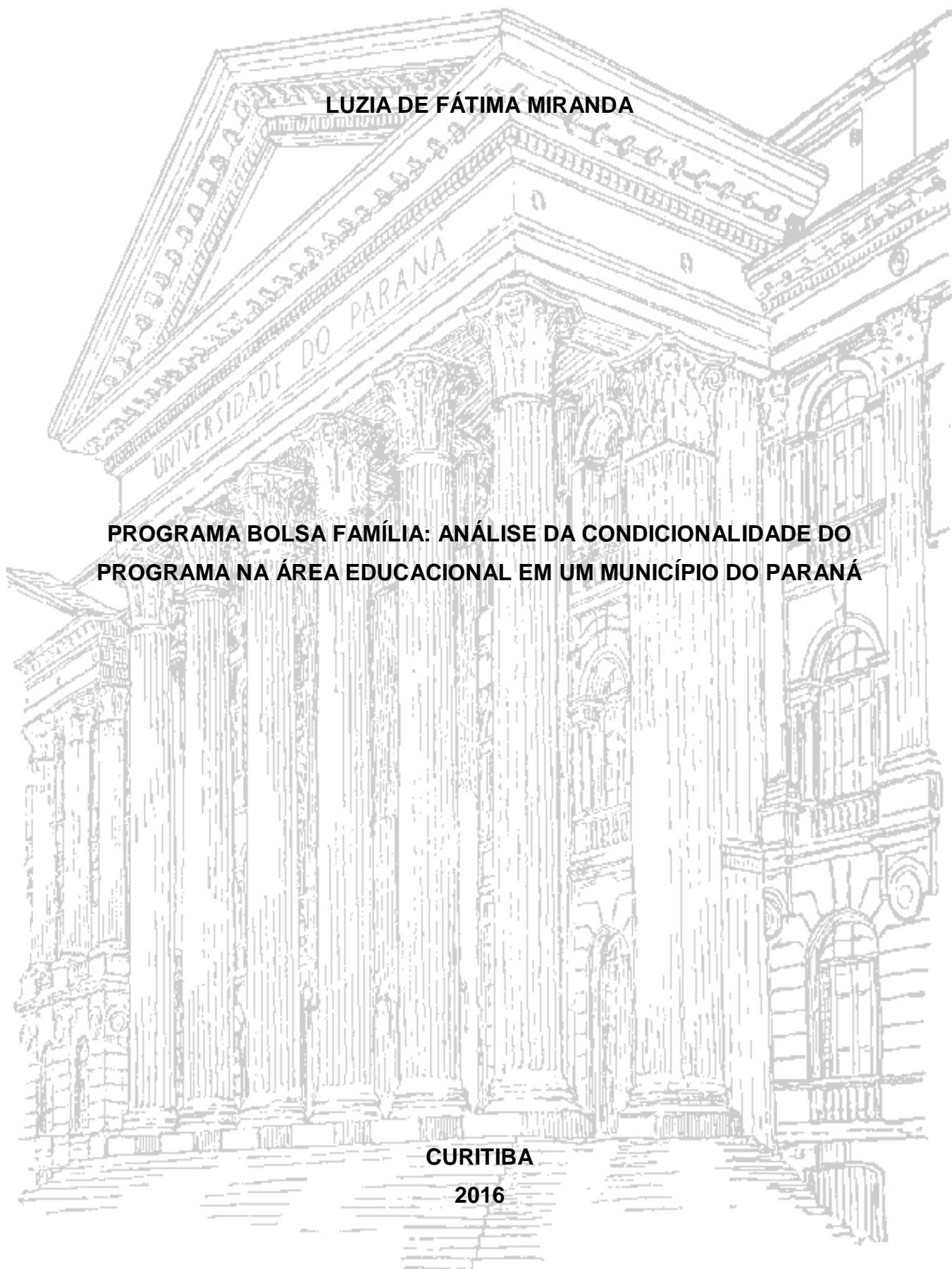
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUZIA DE FÁTIMA MIRANDA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DA CONDICIONALIDADE DO
PROGRAMA NA ÁREA EDUCACIONAL EM UM MUNICÍPIO DO PARANÁ**

CURITIBA

2016



LUZIA DE FÁTIMA MIRANDA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DA CONDICIONALIDADE DO
PROGRAMA NA ÁREA EDUCACIONAL EM UM MUNICÍPIO DO PARANÁ**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social, do Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Maria do Rosário Figueiredo Tripodi

CURITIBA

2016

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DA CONDICIONALIDADE DO PROGRAMA NA ÁREA EDUCACIONAL EM UM MUNICÍPIO DO PARANÁ

LUZIA DE FÁTIMA MIRANDA

RESUMO

O Programa Bolsa Família constitui-se em uma política pública de transferência de renda que se encontra em vigência no Brasil, tendo como objetivo central contribuir para a melhoria de condições de vida de famílias compreendidas como em situação de pobreza e extrema pobreza e tendo como uma das contrapartidas a matrícula e frequência escolar de filhos dos beneficiários do Programa. Buscando averiguar a validade da condicionalidade desta política pública, o intento deste estudo esteve em examinar, a partir de uma pesquisa de campo os efeitos do Programa Bolsa Família no âmbito da permanência escolar em uma escola municipal da Lapa-PR, situada na periferia do município e cuja maioria do alunado é contemplada pelo referido programa. Por meio de análise quantitativa dos dados obtidos foi possível realizar a comparação da frequência de alunos após a implementação do Programa Bolsa Família. A investigação do período de 2012 a 2015 traz indicações de que a porcentagem de frequência mínima exigida como condicionalidade desta política pública por parte dos alunos beneficiários tem sido respeitada e que parece ser possível conjecturar que o Programa tem tido efeito positivo sobre a permanência escolar.

Palavras-chave: Bolsa Família. Política pública educacional. Frequência escolar.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o Brasil é marcado por desigualdades sociais intensas, o que tem levado parte significativa da população a viver e conviver com situações de extrema pobreza e falta de acesso a serviços sociais básicos, como saúde, educação, mobilidade urbana, habitação, dentre outros.

Fagnani e Fonseca (2013) afirmam que mesmo com avanços recentes, a desigualdade social brasileira permanece entre as piores do mundo. Na década passada, saímos da 3ª para a 15ª pior posição global. Desse modo, distribuir a renda e a riqueza deve ser um dos principais vetores da agenda para o futuro.

Para Therborn (2010), desigualdade não é apenas uma categorização; é algo que viola uma norma moral de igualdade entre seres humanos.

A definição do termo desigualdade é complexa, e seus significados são estabelecidos por diferentes óticas, embora todos os sentidos se vinculem a uma concepção negativa na sociedade.

Segundo Therborn (2010), a desigualdade é produzida, basicamente, por quatro formas básicas: Distanciamento, mecanismo de exclusão, instituições da hierarquia e exploração. Ao refletir sobre os tipos de desigualdades, o autor explicita pelo menos a existência de três tipos, considerados como destrutivos para o homem e para a sociedade, como a desigualdade de saúde e de morte, desigualdade existencial e desigualdade material.

Portanto, Therborn (2010) segue a mesma linha argumentativa de Arretche (2015, p.04) para quem, no Brasil, “a desigualdade não se resume à renda”.

A análise das políticas no Brasil permite perceber sua estrita influência sobre a pobreza e a desigualdade. Arretche (2015), ao analisar historicamente as desigualdades de renda, afirma que houve um aumento significativo durante o regime militar, diante da restrição de participação eleitoral, aos analfabetos, que excluía os pobres das eleições.

Outros fatores vieram ainda a contribuir com a preservação das desigualdades, como por exemplo, aqueles relacionados aos ganhos de renda, com distribuição desigual entre gênero e cor, ou seja, mulheres e negros tiveram e ainda têm menores rendimentos. Para Arretche (2015, p.19) a “desigualdade por gênero e cor no mercado de trabalho, por sua vez, está associada à trajetória de incorporação destas categorias específicas ao mundo escolar, mas o prêmio da educação não esgota os fatores que afetam as desigualdades de renda”.

Outro fator constituinte de desigualdade no Brasil pode ser exemplificado pela desigualdade de renda, relacionada às desigualdades educacionais, ao considerar a influência da política educacional na renda familiar. Sendo assim, diferenciais de salário apresentam-se relacionados ao nível de educação, o que causa impacto sobre os diferenciais de salário no mercado de trabalho. Nesse sentido, a desigualdade de oportunidades educacionais tem paralelo com os diferenciais de rendimento por cor e gênero no mercado de trabalho. Conforme afirma Arretche (2015, p.21), “a despeito de uma trajetória geral de expansão das oportunidades educacionais e de ocupação de carreiras de maior prestígio no mercado de trabalho, os brancos, homens e mulheres, apresentam claras e persistentes vantagens sobre os não-brancos.”

Outra desigualdade tratada por Arretche (2015) abrange aquelas relacionadas ao acesso a serviços básicos de infraestrutura, como serviços de água, esgoto e energia elétrica, pois muitos indivíduos acabam sendo subtraídos da população que desfruta destes serviços, normalmente os mais pobres ou moradores de regiões rurais.

Embora tais desigualdades estejam presentes em nossa sociedade, Arretche (2015) defende que a democratização e democracia contemporânea do país vêm atuando significativamente na sua redução.

Muitas mudanças puderam ser percebidas nos últimos 50 anos no Brasil, em relação à redução de diversas formas de desigualdades: política, gênero, social, de renda, etc. Segundo Arretche (2015, p.01) a democracia "nas economias avançadas experimentaram crescimento significativo da pobreza e da desigualdade a partir dos anos 1970 ao passo que, no Brasil, a desigualdade vem caindo sistematicamente desde que a democracia se consolidou", o que pode ser notado, por exemplo, em fenômenos sociais como desigualdade de renda, acesso ao ensino fundamental, energia elétrica e coleta de lixo. Além disso, "a associação entre pobreza e falta de acesso a serviços básicos diminuiu e as desvantagens de mulheres e não-brancos no mundo escolar e do trabalho foram reduzidas". (ARRETCHE, 2015, P.02).

No Brasil, um exemplo de inovação na garantia dos direitos sociais foi fortemente marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, momento no qual o dever do Estado ao bem-estar dos cidadãos foi positivado, inclusive no que se refere à educação, dado a ver, por exemplo, no artigo 6º da CF, em que ela aparece como o primeiro dos direitos sociais.

Momentos pré e pós Constituição Federal de 88, bem como o rompimento com a ditadura, acabaram por ir moldando uma sociedade democrática, com novos pensadores, novos governantes e novos projetos, o que demandou também novos conceitos jurídicos. (CURY, 2008).

E, seguindo este cenário, inúmeras políticas públicas têm sido desenvolvidas, ao longo dos anos, por governos, em prol da consolidação do Estado de Bem- Estar Social no país, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, sobretudo as mais empobrecidas, de modo a garantir-lhes proteção social como educação, saúde e assistência social.

A educação foi considerada como um dos principais meios de garantir direitos sociais e também de espaço para implementação de outras políticas, assim como a busca pela ideologia democrática de igualdade. (CURY, 2008, p.301).

Um fator que pode ser correlacionado à perspectiva de redução das desigualdades no Brasil, diz respeito à implementação de programas de transferência de renda que, segundo Bichir (2016, p.115), “surgiram, em sua grande maioria, fora da institucionalidade da assistência social, e foram sendo paulatinamente articulados, de forma tensa, no âmbito dessa política”, geralmente atidas às outras áreas de políticas públicas, tais como segurança alimentar e nutricional assistência social, oriundas de diferentes grupos de políticas.

Bichir (2016, p.119) destaca atividades que marcam a assistência social no Brasil, que por muito tempo foram ligadas à “filantropia, caridade, assistencialismo e primeiro-damismo — ou seja, um passado muito recente marcado não só por incapacidade estatal, mas mesmo ausência do Estado, em especial na provisão dos serviços”. Segundo o autor, atualmente, “considerando a natureza da política, temos serviços diversos voltados às famílias e benefícios eventuais e continuados, em uma lógica universalista de atendimento a populações sujeitas a diferentes dimensões de vulnerabilidade social, e não somente insuficiência de renda”. (BICHIR, 2016, p.119)

Dentre as diversas políticas públicas implementadas nos anos recentes, um Programa que chama a atenção, tanto pelo seu potencial de combate à pobreza extrema, quanto pela controvérsia que gera, é o Programa Bolsa Família-PBF.

Como o Programa tem como uma das condicionalidades a permanência do aluno na escola, parte-se da hipótese de que ele teria relativo potencial para reduzir as desigualdades educacionais. Nesse sentido, o artigo busca responder se um dos objetivos explicitados pela normativa que institui o Programa Bolsa Família, no âmbito da educação, foi exitoso. Ou seja, o Programa tem contribuído para manter uma frequência escolar de 85% de alunos beneficiários, na educação básica?

Assim, o objetivo geral da pesquisa é examinar os possíveis efeitos do PBF no âmbito da permanência escolar e tem como objetivos específicos, i) investigar os dados de frequência de alunos do 3º ano, do ensino fundamental I, nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015; ii) correlacionar os dados de frequência levantados; e iii) analisar os dados trazidos pela correlação de frequência realizada.

O presente projeto de pesquisa justifica-se à medida que se busca investigar um programa que faz parte de uma política pública mais ampla, que visa “enfrentar o

maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias em situação de maior pobreza no país” (BRASIL, 2016), avaliando suas possibilidades de realizar um dos seus objetivos que é a redução da evasão escolar, com a subsequente permanência do aluno na escola, o que poderia levar à redução das desigualdades educacionais.

Além dessa introdução, o artigo está estruturado em quatro outras seções. Na segunda parte, faz-se uma revisão da bibliografia relativa ao tema, enfatizando, as desigualdades inseridas no campo da educação, ou seja, as desigualdades educacionais. Na terceira parte faz uma abordagem sobre o Programa Bolsa Família, e em seguida se explicita a metodologia utilizada para o tratamento desses dados e discutem-se as informações e dados coletados, na pesquisa de campo e por fim, apresentam-se as conclusões a que se chegou o presente trabalho.

2. O QUE DIZ A LITERATURA SOBRE AS DESIGUALDADES E SEUS EFEITOS NA ESCOLA?

A educação como direito do cidadão brasileiro representa um dos principais direitos em nosso país. De acordo com Cury (2002) os direitos civis se estabeleceriam no século XVIII, os políticos, no século XIX, e os sociais, no século XX. Sendo que, o direito à educação, protegido em lei, remete-se ao final do século XIX e início do século XX.

Cury (2002) ainda trata do reconhecimento da importância do ensino primário, o que teria gerado como consequência “um direito imprescindível do cidadão e um dever do Estado”. Isso levou à imposição da gratuidade como modo de torná-lo acessível a todos. Contudo, o direito à educação sempre esteve às voltas com a questão da desigualdade na efetivação desse direito. (CURY 2002, p.248)

Diversos autores que abordam a relação entre desigualdade e educação mencionam comumente a importância de se pensar em uma escola justa, e criticam ideologias e práticas pertinentes as escolas atuais que acabam sendo ineficazes e promovem ainda mais desigualdades entre os alunos. Nesta ótica, discute-se que:

A defesa das diferenças, hoje tornada atual, não subsiste se levada adiante em prejuízo ou sob a negação da igualdade. Estamos assim diante do homem como pessoa humana em quem o princípio de igualdade se aplica sem discriminações ou distinções, mas estamos também ante o homem

concreto cuja situação deve ser considerada no momento da aplicação da norma universal. Por isso, os Estados democráticos de direito zelam em assinalar as discriminações que devem ser sempre proibidas: origem, raça, sexo, religião, cor, crença. (CURY, 2002, p.255)

Muito embora a ideia de responsabilização da escola como instituição contribuinte na resolução de problemas sociais esteja presente e forte, é preciso destacar a perspectiva que considera que seu papel não seja prioritariamente baseado neste foco, pois assim como evidencia Libâneo (2012) a escola pode, por um imperativo social e ético, cumprir algumas missões sociais e assistenciais (a escola convive com pobreza, fome, maus tratos, consumo de drogas, violência etc.), mas isso não pode ser visto como sua tarefa e sua função primordiais, mesmo porque a sociedade também precisa fazer sua parte nessas missões sociais e assistenciais.

Libâneo (2012) comenta que nos últimos 20 anos, a história da educação no Brasil tem evidenciado políticas educacionais que conferem preocupação com necessidades mínimas de aprendizagem, em consonância com o conjunto das políticas sociais formuladas pelas agências internacionais para a redução da pobreza.

Foi posteriormente aos anos 90 que se observou significativa redução nos obstáculos de acesso e conclusão dos níveis mais básicos de escolaridade. Até então, posteriormente à década de 60, presenciou-se também muita luta de mulheres e homens não-brancos para reduzir suas desvantagens. Em decorrência disso, houve a geração de trabalhadores mais qualificados o que começou a afetar a desigualdade de renda no mercado de trabalho. Tal fato possibilitou explicar as relações da desigualdade de oportunidades educacionais com os diferenciais de rendimento por cor e gênero no mercado de trabalho. (ARRETCHE, 2015)

Mas assim como destaca Arretche (2015) sobre a trajetória até a resolução significativa das desigualdades:

A trajetória das oportunidades educacionais de pretos e pardos foi muito distinta da trajetória das mulheres. A desigualdade entre pretos e brancos desapareceu no acesso ao ensino fundamental apenas em 2000, mas permaneceu significativa para o ensino médio e superior até 2010. As desvantagens dos não-brancos não decorrem apenas do fato que estes têm menores chances de estar em uma carreira universitária. A equalização nas carreiras universitárias beneficiou apenas as mulheres, pois estas entraram em áreas tipicamente masculinas, reduzindo as desigualdades de gênero das ocupações de maior prestígio mas os pretos tendem a estar

concentrados nas carreiras universitárias de menor prestígio. (ARRETCHE, 2015, p.21)

No entanto, os objetivos da escola por muitas vezes acabam encontrando pedras no caminho, que interferem negativamente no papel do ensino, no desenvolvimento pleno dos indivíduos, “já que crianças e jovens acabam obrigados a aceitar escolas enfraquecidas, um ensino reduzido às noções mínimas, professores mal preparados, mal pagos, humilhados e desiludidos”. (LIBÂNEO, 2012, p.20)

Mas, a despeito de inúmeras dificuldades que os excluídos sociais passam, presencia-se na sociedade constante debate sobre a busca pela conquista da igualdade social na escola, que permita condições mais democráticas para garantir o acesso aos conhecimentos da ciência, da cultura e da arte, bem como o desenvolvimento de suas capacidades intelectuais e a formação da cidadania.

Dubet (2004) discute a luta histórica pela igualdade de oportunidades nas sociedades, inclusive nas mais desenvolvidas, que até a década de 1960, revela-se na posição escolar de alunos, de grupos sociais diferentes, em sistemas escolares. Neste caso, concluiu-se que aos diferentes grupos sociais são oferecidos sistemas escolares diferentes e desiguais.

A relação da educação com grupos pode ser vinculada às intenções ideológicas dos grupos dominantes da sociedade, pois assim como destaca Crahay (p.15) “a educação desde sempre foi objecto de apostas ao mesmo tempo ideológicas e econômicas”.

Embora a escola exista desde a antiguidade, por muito tempo esteve reservada às elites e, ainda, no século XIX, apenas uma minoria de crianças tinha acesso a esse direito. Foi somente no início do século XX, no cenário europeu, que reflexões sobre a necessidade de educação, em forma de leis de obrigatoriedade escolar para todos, começaram a se desencadear, destacando-se o período pós Segunda Guerra Mundial, o que gerou concomitantemente muita polêmica, tendo em vista que as elites da época consideraram que houve uma queda da qualidade do ensino, o que foi denominada a “síndrome do paraíso perdido”.(CRAHAY 2002).

Se por um lado, conseguiu-se que camadas populares chegassem à escola, a busca por uma educação de qualidade até hoje se faz presente. Crahay (2002), em um dos seus estudos, busca identificar os fatores que poderiam contribuir para que a

escola fosse mais justa e eficaz, depois que a universalização ocorresse. Neste sentido, o que deveria ser repensado, segundo Crahay (2002), é a lógica de igualdade que perpassa a educação básica obrigatória, buscando uma escola que devesse “com toda a justiça, dar uma compensação aos menos desfavorecidos, por causa dessa desigualdade injustificada de vantagens, em vez de as agravar ainda mais”. (CRAHAY, 2002, p.43).

Ao propor uma escola justa Dubet (2004) menciona itens que caracterizariam a definição de justiça, embora considere esta uma atividade de extrema complexidade. Sendo assim, o autor questiona o que e como deveria ser a escola justa:

- a. Ser puramente meritocrática, com uma competição escolar justa entre alunos social e individualmente desiguais?
- b. Compensar as desigualdades sociais, dando mais aos que têm menos, rompendo assim com o que seria uma rígida igualdade?
- c. Garantir a todos os alunos um mínimo de conhecimentos e competências?
- d. Preocupar-se principalmente com a integração de todos os alunos na sociedade e com a utilidade de sua formação?
- e. Tentar fazer com que as desigualdades escolares não tenham demasiadas consequências sobre as desigualdades sociais?
- f. Permitir que cada um desenvolva seus talentos específicos, independentemente de seu desempenho escolar? (DUBET, 2004, p. 540)

Crahay (2002) reconhece que existem, pelo menos, três ideologias de igualdade que se encontram presentes na educação básica obrigatória: a ideologia de igualdade de oportunidades, igualdade de tratamento e igualdade de conhecimentos adquiridos.

A igualdade de oportunidades ou modelo meritocrático corresponde à ideia do direito de instrução elementar gratuita e obrigatória a todos, com base numa perspectiva de mérito. Isso quer dizer que a qualidade do conhecimento recebido deve variar de acordo com a capacidade do aluno e o que ele devolverá à sociedade. Assim, existiriam determinados conteúdos voltados às aptidões de certos alunos.

A perspectiva de igualdade de tratamento sugere a instrução universal, unificação do ensino, a qual deve ser estendida a todos os cidadãos, com despesas necessárias repartidas, currículo igual para garantir formação comum, independente da origem socioeconômica. Assim, o objetivo deste modelo de escola traduz “uma política educativa inspirada na igualdade de tratamento na oferta de ensino oferecido

pelas escolas que derivam do mesmo sistema”. (CRAHAY, 2002, p.67). Ou seja, todos os alunos, independente de sua origem social e experiência anterior à escola, deve ter o mesmo direito de ensino.

O modelo de escola baseado na igualdade de oportunidades é mencionado por Crahay (2002) como reprodutor de desigualdades, considerando-o como “amplificador das diferenças”. Já a igualdade de tratamento, vem a desconsiderar fatores importantes no processo educativo, bem como a consideração dos níveis socioculturais, o que permite resultados desiguais diante das aptidões e potencialidades diferentes. Neste caso não são consideradas as diferenças, singularidades dos alunos, reproduzindo desigualdades de sucesso.

Para Crahay (2002, p.89), a única ideologia de igualdade coerente com a escola é a de igualdade de conhecimentos adquiridos que considera dois aspectos importantes: de um lado, as pesquisas científicas que provam que todo aluno é capaz de aprender e, de outro, a necessidade de haver políticas de discriminação positiva nas escolas, isto é, dar mais a quem possui menos, em termos escolares.

Dubet (2004) também trata das desigualdades, considerando que ela, no âmbito escolar, não se configura como um fenômeno isolado, e que majoritariamente pode sofrer influências de outras desigualdades presentes na sociedade, uma vez que:

A escola cria suas próprias desigualdades, a economia cria suas próprias desigualdades, a cultura cria suas desigualdades, a política cria suas desigualdades... As desigualdades de cada um desses domínios podem e precisam ser combatidas. Mas há desigualdade e injustiça novas quando as desigualdades produzidas por uma esfera de justiça provocam automaticamente desigualdades em outra esfera. (DUBET, 2004, p.549)

Embora afirme que o uso da uma “meritocracia escolar justa” não garanta a diminuição das desigualdades, na perspectiva de oferecer a mesma coisa a todos, Dubet (2004) alerta para a urgência na preocupação com a integração social dos alunos, em uma escola que considere as desigualdades reais e procure de certo modo compensá-las, garantindo um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos. Desse ponto de vista, um sistema justo garantiria limites mínimos abaixo dos qual ninguém deveria ficar. O sistema justo seria então, não aquele que reduz as desigualdades entre os melhores e os mais fracos, mas o que garante

aquisições e competências vistas como elementares para os alunos menos bons e menos favorecidos.

Sob esta perspectiva, Dubet (2004, p.550) critica a seleção dos alunos para a escola, pois “uma escola justa não teria a pretensão de fazer a triagem dos indivíduos de maneira tão definitiva; ela permitiria aos que fracassaram ou saíram tentar uma nova oportunidade”. Portanto, a busca por escola justa deveria partir do seguinte: como ela trataria os alunos mais fracos? Uma escola justa preservaria a autoestima dos que não fossem tão bem-sucedidos, embora que, para isso, fosse necessária a realização de duas ações, que compreendessem a revalorização do ensino técnico e profissional e reafirmar o papel educativo da escola.

3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Ao discutir a trajetória das desigualdades, Arretche (2015) argumenta que uma das políticas públicas que vem buscando auxiliar desfavorecidos em relação à renda, conectando formas de garantia à frequência na educação dos favorecidos, é o Programa Bolsa Família, que vem incluindo os extremamente pobres e causando certa redução e/ou amenização da pobreza.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, “destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades”. (BRASIL, Art. 1º, 2004), regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. O público alvo do referido programa é apresentado no art. 2º da referida lei:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família

III - o benefício variável vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade;

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (BRASIL, 2004)

Para Bichir (2016) a construção do PBF remonta às experiências do “Bolsa Escola” ou renda mínima iniciadas em meados dos anos 1990, embora possua diferentes especificidades. Alguns dos ideários que compõem seus objetivos foram iniciados no governo FHC (1995-2002) como a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social e a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. No decorrer do governo Lula (2003-2010), foi possível perceber a busca de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e à desigualdade, o que alavancou as políticas de assistência social, momento em que “os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade”. (BICHIR, 2016, p.121).

De acordo com o Portal do Programa Bolsa Família, ele é um programa federal proposto às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 154 mensais, proporcionando benefício mensal em dinheiro a estas famílias, conectado à transferência do benefício financeiro para acesso aos direitos sociais básicos das famílias no quesito saúde, alimentação, educação e assistência social.¹

Para Pires (2013), os objetivos iniciais das condicionalidades do Programa Bolsa Família agregadas à educação e à saúde visavam contribuir para o aumento das capacidades das pessoas, tendo em vista o combate à pobreza. Nesse caso, a perspectiva estava em acreditar que “os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu Capital Humano² e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos”. (PIRES, 2013, p.515).

Segundo Coelho, Cortes e Spojati (2013), o programa vincula a permanência do benefício de transferência de renda ao cumprimento de obrigações na área da saúde, que implicam vacinação e acompanhamento de crianças de 0 a 6 anos e

1 Não é muito fácil saber qual será o valor total recebido por cada família porque o recebimento varia de acordo com quais são as necessidades e características de cada família observada unicamente. Em 2015 o Bolsa Família passou de R\$ 70,00 para R\$ 77,00, portanto o reajuste do benefício básico foi de 10%, mas o aumento Bolsa Família 2016, entra em vigor em junho com aumento de 9%. Sendo assim, o repasse do valor básico mensal para famílias em situação de extrema pobreza sobe de R\$ 77 para R\$ 82. Os outros benefícios passam de R\$ 35 para R\$ 38 e de R\$ 42 para R\$ 45. Até agora, o valor está em R\$ 154. Com a correção o benefício médio pago as 13,8 milhões famílias do programa de transferência de renda poderá alcançar R\$ 176 mensais, valor 9% maior do que o benefício médio pago em abril.

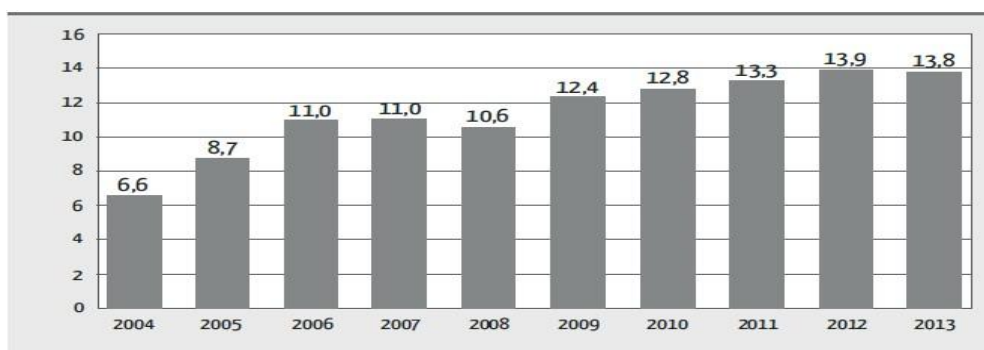
2 A Teoria do Capital Humano surgiu, em meados da década de sessenta do século passado com os escritos de Theodore W. Schultz (SCHULTZ, 1968), dentro de um debate acadêmico que buscava repensar a forma como pensamento econômico clássico explicava o aumento da produção das sociedades ocidentais desenvolvidas do pós-guerra (LÓPEZ RUIZ, 2007). De maneira muito esquemática, à Teoria do Capital Humano, entende que as diferenças nas capacidades adquiridas pela mão de obra ao longo do tempo são tributárias dos investimentos feitos no trabalho, entendido como capital. Como qualquer tipo de investimento, aquele realizado em si mesmo deve proporcionar um retorno futuro para seu proprietário. É nesse ponto que entra a educação dentro da Teoria do Capital Humano, que passa a ser concebida como um bem intermediário, portanto investimento, cujo consumo promoveria o incremento de um conjunto de habilidades e destrezas, formadoras de capital humano. (PIRES, 2013, p.516)

mulheres em gestação; na educação, com a matrícula e a frequência escolar de crianças e adolescentes, conforme se pode ler pelo art.3º abaixo;

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (BRASIL, 2004)

Em quase uma década, o Programa passou do atendimento de 6,6% a 13,8% de beneficiários no país, dobrando nos seus anos de atuação o alcance de transferência de renda. Como se pode analisar, pelo Gráfico 1, nos anos iniciais de sua implementação, o crescimento foi elevado, sendo que posteriormente a 2009, houve um crescimento menor em relação ao ocorrido anteriormente, causado pelo limite de seus critérios seletivos, de acordo com Coelho, Cortes e Spozati (2013):

Gráfico 1- Evolução do número de beneficiários do Bolsa Família no nível nacional (2004-2013)



Fonte: Coelho, Cortes e Spozati (2013, p.245).

4. METODOLOGIA

O trabalho de pesquisa foi desenvolvido em uma perspectiva quantitativa de pesquisa a partir da realização de estudo de caso em uma escola da rede municipal, localizada no município da Lapa, no estado do Paraná, privilegiando-se o exame dos anos iniciais do Ensino Fundamental. A escolha da unidade escolar se deveu ao fato de a mesma encontrar-se situada em uma região com alto índice de pobreza e

vulnerabilidade social e com um dos maiores números de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do município. A unidade oferece Educação Infantil, Ensino Fundamental II, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos. Além disso, conta com um posto de saúde e o Centro de Referência e Assistência Social. A escola é organizada em ciclos: ciclo de alfabetização, que compreende os três primeiros anos e ciclo final que compreende o 4º e 5º ano do ensino fundamental. (LAPA, 2015)

Buscou-se, neste estudo, verificar a questão da permanência na escola, dos alunos beneficiários do Programa, bem como o índice de frequência ao longo de quatro anos, com o intuito de examinar se a condicionalidade, no âmbito da educação, constante da normatização, tem se efetivado na unidade escolar.

Como o Programa Bolsa Família na escola escolhida foi implantado em 2004, privilegiou-se no trabalho, o exame dos recortes temporal de 2012 a 2015, quando o mesmo já havia sido consolidado.

O *corpus* da pesquisa constituiu-se de relatórios de frequência dos alunos do 3º ano, bem como de base de dados disponibilizada pelo Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social, realizado, em parceria, com a Universidade Federal do Paraná. Para o tratamento, utilizaram-se técnicas características da pesquisa quantitativa, a partir da tabulação dos dados de frequência dos alunos. A escolha dessa etapa escolar diz respeito ao fato de ela constituir o final do ciclo de alfabetização, momento muito importante no processo de aprendizagem da leitura e escrita, da alfabetização e do letramento.

A presente pesquisa se justifica a medida em que ela busca investigar se o Programa Bolsa Família tem sido eficaz naquilo que explicita, na norma legal, como um de seus objetivos, qual seja, contribuir para a permanência do aluno na escola o que tem, a princípio, potencial para reduzir as desigualdades sociais.

5. O QUE DIZEM OS DADOS: UMA LEITURA

De acordo com os dados obtidos foi possível analisar a frequência dos beneficiários do PBF que cursaram o 3º ano do ensino fundamental, nos anos propostos, qual seja, 2012, 2013, 2014 e 2015

Tabela 01: Número Total de alunos, percentual de faltas e índice de reprovação, a partir de relatórios de frequência da Unidade Escolar (2012-2015), 3º ano.

	Total de alunos	Total de beneficiários	Percentual de beneficiários %	Total de faltas	Total de reprovados	% de reprovação
2012	30	29	96,6	344	-	-
2013	52	20	38,4	578	05	9,6
2014	38	19	50	967	06	15,7
2015	42	20	47,1	656	07	16,6

Fonte: A autora, a partir de relatório de frequência da Escola.

Um dos primeiros elementos que a Tabela 01 permite apreender é que o número de alunos beneficiários do PBF manteve-se em torno de 50% em relação ao total matriculado nessa série, com exceção do ano de 2012, quando praticamente todos eles usufruíam do benefício. Embora não pareça ter havido alteração no perfil do alunado do município, quanto à situação econômica, em relação a 2012, houve uma diminuição de beneficiários que os dados levantados não foram capazes de explicar.

O segundo elemento diz respeito ao número de faltas dos alunos beneficiários. Esse é um dado importante, pois a frequência do aluno faz parte das condicionalidades do Programa. O que pode ser observado é que há um aumento significativo de faltas em 2013, em relação a 2012, e que atinge um patamar muito alto em 2014. Em 2012, havia 30 alunos matriculados na série e, dentre eles, 29 eram beneficiários. Nesse ano, foram apuradas 344 faltas, o que significa uma média de 11 faltas por aluno/ano.

Em 2013, o número de alunos beneficiários cai para um percentual de 38,4%, ou seja, menos da metade da turma. Entretanto, o número de faltas chega a 578/ano e quando distribuídas entre todos os alunos da turma, tem-se uma média de 11 faltas por aluno/ano. Um dos limites da pesquisa é não conseguir alinhar o número de faltas ao de alunos beneficiários. Ou seja, não se pode afirmar que o número de faltas encontrado seja somente dos alunos não-beneficiários.

Entretanto, quando se separa a frequência de cada um dos alunos, no ano de 2013, por meio do relatório de frequência escolar, é possível perceber que as faltas estão distribuídas entre todos os alunos, não sendo possível correlacioná-las somente a beneficiário ou não-beneficiários.

Já no ano de 2014 há um aumento considerável no número de faltas que chega a 967/ano, no universo de 38 alunos, sendo 50% deles beneficiários do PBF. A média de falta por ano corresponderia a 25 faltas/ano. Se considerarmos que

essas faltas são apenas de alunos não-beneficiários, pois os outros 50% já teriam perdido o benefício, por conta da condicionalidade, temos, então uma média de 50 faltas aluno não-beneficiário/ano.

Nesse caso, recorreu-se novamente à análise das faltas por aluno e foram encontrados 14 alunos cujas faltas alcançavam o número de 50³.

No ano de 2015, as faltas caíram para 656 faltas, o que representa uma média de 15 faltas/ano por aluno, tendo uma redução de 60% em comparação a 2014 que foi o ano que atingiu maior elevação de faltas.

Tabela 02: Percentual de faltas de alunos a partir de relatórios de frequência da Unidade Escolar (2012-2015). 3º ano.

Alunos	2012		2013		2014		2015	
	Total faltas	% presença	Total faltas	% presença	Total faltas	% presença	Total faltas	% presença
1.	04	98	42	79	55	72	04	98
2.	11	94	06	97	18	91	11	95
3.	05	97	10	95	30	84	19	90
4.	01	99	07	96	32	83	32	84
5.	02	99	12	94	14	93	02	98
6.	33	83	30	85	54	72	02	98
7.	47	77	10	95	24	87	20	90
8.	12	94	06	97	17	91	07	97
9.	04	98	11	94	57	71	24	88
10.	26	87	30	85	29	85	05	97
11.	01	99	11	94	35	82	08	96
12.	20	90	30	85	51	74	27	86
13.	13	93	07	96	12	94	23	88
14.	05	97	07	96	10	94	08	96
15.	07	96	01	99	10	94	38	81
16.	02	99	08	96	29	85	01	99
17.	06	97	13	93	48	75	13	92
18.	13	93	19	90	23	88	03	92
19.	00	100	09	95	11	94	35	82
20.	32	84	09	95	21	89	47	76
21.	06	97	12	94	04	98	23	88
22.	04	98	05	97	15	92	28	86
23.	17	91	06	97	20	89	21	93
	09	95	02	99	05	97	11	95
	10	95	03	98	22	88	01	99
26.	14	93	06	97	37	81	07	97
27.	13	93	10	95	13	93	15	93
28.	03	98	12	94	03	98	46	78
29.	24	88	12	94	20	89	00	100
30.	0	100	01	99	18	91	10	95
31.			22	89	14	93	16	92
32.			05	97	21	89	19	90

³ Na distribuição de faltas por aluno, foram considerados aqueles que tinham entre 29 e 57 faltas, tendo em vista que o número 50 é uma média e as médias podem “puxar” tanto para cima, quanto para baixo.

33.	19	90	17	91	02	99
34.	05	97	15	92	07	97
35.	03	98	58	70	06	97
36.	08	96	12	94	15	93
37.	13	93	55	72	00	100
38.	03	98	38	80	07	97
39.	45	78			24	88
40.	00	100			14	93
41.	07	96			08	96
42.	17	91			47	76
43.	07	96				
44.	13	93				
45.	07	96				
46.	02	99				
47.	07	96				
48.	13	93				
49.	01	99				
50.	04	98				
51.	23	88				
52.	10	95				

Fonte: A autora, a partir de relatório de frequência da Escola.

Assim sendo, ainda que não seja possível afirmar, categoricamente, que as faltas sejam dos não-beneficiários, parece razoável considerá-las dessa forma, tendo em vista que ao se examinar as faltas separadas de cada aluno, percebe-se que há um percentual de alunos com alto número de falta que se aproxima do percentual de alunos não-beneficiários. Esse dado sugere, em última análise, que o PBF tem atingido um dos seus objetivos, expresso pelo marco legal, que é manter a frequência dos beneficiários em um percentual de 85% por cento, o que tende a contribuir para a redução das desigualdades educacionais, na medida em que o aluno ao ficar mais tempo na escola pode adquirir um maior capital cultural, uma bagagem de conhecimento formal mais sólida e que, por sua vez, tem potencial de agir sobre as desigualdades.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste estudo, a partir de pesquisa bibliográfica e de campo, realizado em uma escola municipal da Lapa-PR, permitiu que se alcançassem os objetivos propostos, inicialmente, que consistia em examinar a frequência escolar de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família no período de 2012 a 2015.

De acordo com os dados analisados, a porcentagem de frequência mínima exigida como condicionalidade por esta política pública, dos alunos beneficiados, tem sido respeitada, conforme os dados dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015.

Embora seja possível considerar que a pobreza esteja presente de forma significativa em nossa sociedade, cabe destacar que o Programa Bolsa Família tem representado uma política pública no combate à pobreza e auxílio as famílias desfavorecidas economicamente, e tendo como condição o reforço a educação, compreendida como investimento na formação de agentes transformadores da sociedade, cidadãos críticos, que tenham a capacidade de mudar a sua realidade e ir a busca de situações melhores de vida.

Ainda que não tenha sido possível afirmar que o número de faltas observado seja apenas de alunos não-beneficiários, tendo sido este um dos limites da pesquisa, a análise desagregada das faltas, por aluno, permite pensar que o Programa tem sido exitoso no cumprimento em uma das suas condicionalidades, que é a educação.

Caberia então, extrapolar o campo do presente estudo, no sentido de seguir com reflexões acerca da continuidade escolar destes alunos, verificando a contribuição do Programa Bolsa Família não somente para a vida escolar, mas para a vida social, escutando as famílias beneficiárias e examinando as potencialidades do Programa para a redução das desigualdades educacionais e sociais.

Neste sentido, a discussão sobre desigualdades no Brasil não deve ser um assunto a se esgotar, haja vista que diante da crise política e econômica que se vive, as desigualdades acabam tornando-se mais visíveis ainda. Em cenários como estes, acredita-se que a educação seja uma importante ferramenta para o desenvolvimento humano e econômico do país e, por isso, entende-se que o Programa Bolsa Família constitui um importante papel, na medida em que contribui para a possibilidade de permanência escolar daqueles que muitas vezes vêm seus direitos mínimos negados.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta (org). **Trajetórias das desigualdades no Brasil**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BRASIL. **Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Conversão da MPV nº 132, de 2003. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm Acesso em 14/08/16.

BRASIL. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. Portal do Bolsa Família. **Bolsa família**. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>> Acesso em 25.06.2016.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, vol. 104, mar. 2016.

COELHO, Rodrigo Pereyra de Souza CORTES, Lucia. SPOSA TI, Aldaiza. "Assistência Social, seguridade e cidadania". In: FAGNANI, Eduardo. FONSECA, Ana. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CRAHAY, Marcel. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Tradução de Vasco Farinha. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. (Horizontes Pedagógicos, 92). [Original 2000]

CURY, Carlos R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008 Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, Carlos R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jun, julho/ 2002.

DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, fev. 1988, p. 53-78.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

EVANGELISTA, Olinda. MORAES, Maria C.M de. SHIROMA, Eneida O. **Política educacional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

LAPA. Secretaria Municipal de Educação, **Projeto político-pedagógico escola municipal**, 2015.

LEITE, Lucia Helena A. **Escola**: espaço e tempos de reprodução e resistência da pobreza. Disponível em: <http://catalogo.egpbf.mec.gov.br/modulos/mod-3/capitulo2-4.html>. Acesso em 25. 06.2016.

LIBANEO, José C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: a escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

THERBORN, Göran. Campos de extermínio da desigualdade. Tradução de Fernando Rugitsky. **Novos Estudos Cebrap**, Julho, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. São Paulo: BookMan, 2015.

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia da pesquisa científica na prática**. Curitiba: Editora Fael, 2010.