

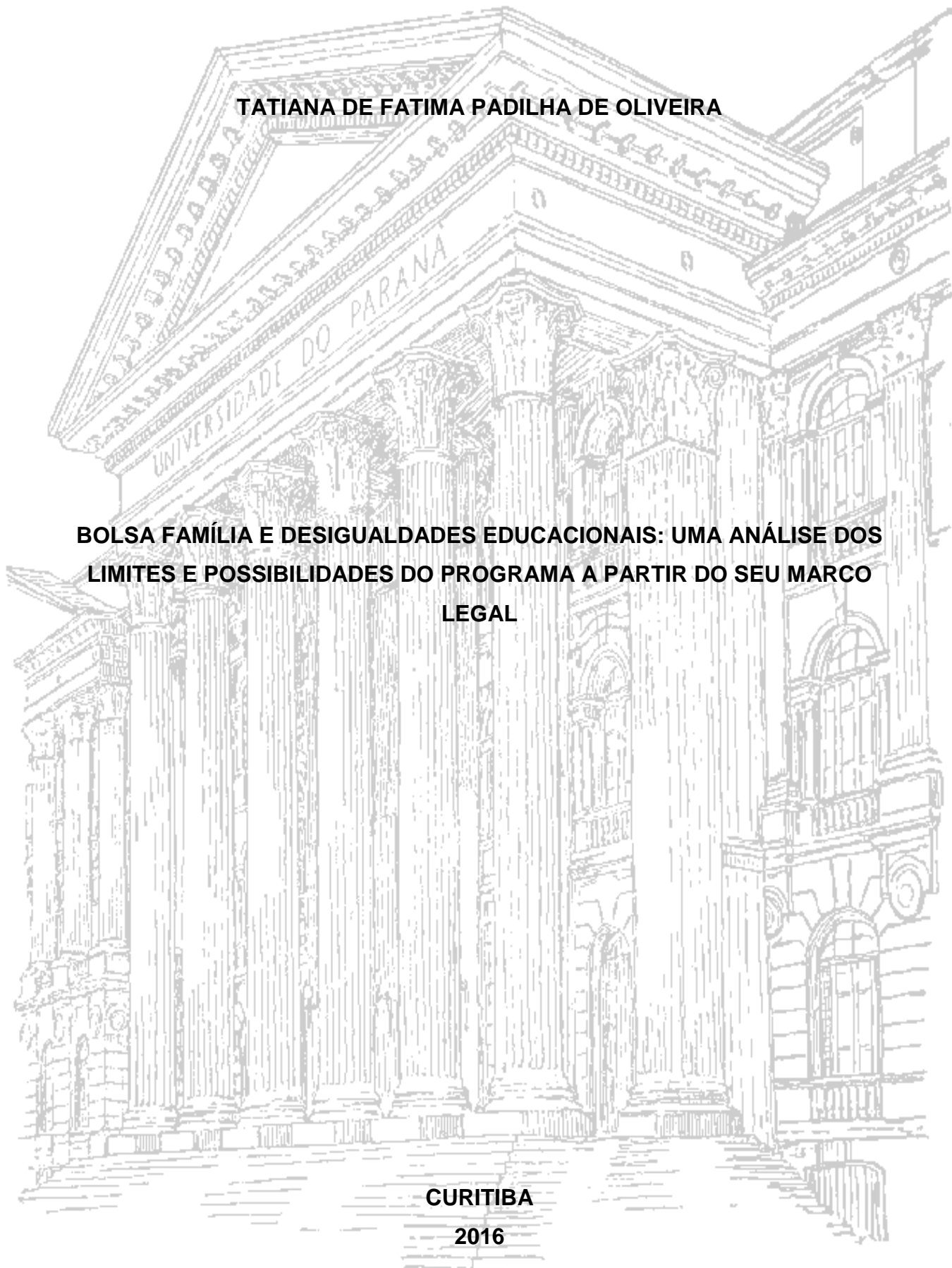
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**TATIANA DE FATIMA PADILHA DE OLIVEIRA**

**BOLSA FAMÍLIA E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS  
LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA A PARTIR DO SEU MARCO  
LEGAL**

**CURITIBA**

**2016**



**TATIANA DE FATIMA PADILHA DE OLIVEIRA**

**BOLSA FAMÍLIA E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS  
LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA A PARTIR DO SEU MARCO  
LEGAL**

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 Trípodi

**CURITIBA**

**2016**

## **BOLSA FAMÍLIA e DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DO PROGRAMA A PARTIR DO SEU MARCO LEGAL.**

**Tatiana de Fatima Padilha de Oliveira**

### **RESUMO**

O Programa Bolsa Família tem se afirmado como uma política pública que tem focalizado grupos mais vulneráveis da sociedade, principalmente aqueles que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, avançando em relação a outras formas de proteção existentes no Brasil e que são ligadas ao emprego. O Programa tem como contrapartida algumas condicionalidades, como a manutenção dos filhos na escola, para os beneficiários. O objetivo desse artigo é discutir quais são as potencialidades e os limites do Programa Bolsa Família para a redução das desigualdades educacionais, por meio da análise do seu marco legal, utilizando a metodologia de análise de conteúdo. Parte-se do entendimento de que o desenho do Programa, ao buscar a articulação com outras políticas, pode contribuir para reduzir as desigualdades, ao se buscar formar uma rede de proteção ao aluno beneficiário, para além de garantir sua permanência na escola. O texto buscou discutir, ainda, os limites apresentados pelo Programa, como o fato de seu marco legal silenciar sobre a garantia do acesso à educação em espaços onde não existam escolas. Uma das indicações a que se chegou com o trabalho é que, se por um lado, a legislação se preocupa em não penalizar a família em caso de descumprimento das condicionalidades, no caso de inexistência de unidades escolares, o que foi considerado um avanço no âmbito desta pesquisa, por outro lado, o mesmo marco legal não contribui para a viabilização dos meios de concretização do exercício do direito à educação, no que se refere ao acesso à escola. O trabalho considera esse um limite significativo do Programa, tendo em vista que se trata de políticas articuladas.

**Palavras-chave:** Bolsa Família. Educação. Desigualdades

## INTRODUÇÃO

Dentre os debates atuais sobre as políticas públicas, um dos temas que tem assumido grande centralidade é aquele relacionado a questão da desigualdade social.

A literatura que vem se dedicando ao tema tem enfatizado que as razões para a existência e, principalmente, a persistência das desigualdades que podem ser explicadas por vários fatores como renda, dificuldade de acesso aos serviços básicos como saúde e educação de qualidade, saneamento básico, mobilidade urbana, mercado de trabalho, dentre outros.

Todas essas razões explicativas podem ser relacionadas a partir de uma chave interpretativa que é a constituição do Estado de Bem-Estar Social brasileiro ou *Welfare State*, entendido como a mobilização desse Estado com o intuito de modificar o jogo das forças do mercado garantindo aos indivíduos uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho, restringindo o arco de insegurança das famílias diante do desemprego, da velhice e, principalmente garantindo a todos os cidadãos a oferta de uma gama reconhecida de serviços sociais. (DRAIBE, 2001). Portanto, entende-se por “Welfare State, no âmbito do estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico” (DRAIBE, 2001, p.19).

No caso brasileiro, não se pode pôr em segundo plano o fato de que o primeiro conjunto de transformações no âmbito da regulação social tem com marco temporal os anos de 1930, marcado pelo regime autoritário. O período democrático que sucede a gestão Vargas de 1930 foi marcada, por sua vez, por uma expansão fragmentada de políticas de corte social, não se constituindo uma rede de proteção social sólida. Assim sendo, em larga medida as desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira estão relacionadas com a própria constituição desse modelo no país.

Para Arretche (2015), a redução da desigualdade só é possível quando há uma combinação da adoção de diferentes políticas, que embora tenham uma

trajetória independente, elas têm uma convergência e, portanto, atuam sobre as desigualdades.

É neste sentido que se insere este artigo, ou seja, examinar os limites e as possibilidades do Programa Bolsa Família, explicitadas no seu marco legal, na redução das desigualdades educacionais, entendida, no âmbito da pesquisa, como a permanência do aluno na escola. Portanto a minha hipótese está alicerçada na compreensão de Arretche (2015), que trata da articulação das políticas públicas e os seus efeitos sobre as desigualdades. Acredita-se que a política de transferência de renda pode incidir sobre a política educacional, contribuindo assim para a redução das desigualdades educacionais. A pesquisa se justifica porque pode contribuir com o conhecimento acumulado que já se tem sobre o tema, agregando à análise da desigualdade a dimensão da política de transferência de renda.

O trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução. A primeira discute as principais contribuições da literatura em torno das desigualdades de modo geral, e as educacionais especificamente; bem como apresenta o desenho do Programa Bolsa Família. A seção seguinte examina o marco legal do Programa. O artigo encerra-se com algumas indicações sobre os possíveis limites e possibilidades, a partir da análise documental realizada.

## **DIMENSÕES DAS DESIGUALDADES: O QUE DIZ A LITERATURA?**

Tendo em vista que as desigualdades se manifestam nas diferentes esferas da sociedade, na educação não poderia ser diferente. Se por um lado a sociedade brasileira sempre conviveu com níveis altos de desigualdades, por outro, a discussão sobre o fenômeno da desigualdade tem se intensificado nas últimas décadas, devido, também, ao fato da Constituição Federal de 1988 ter se tornado um passo importante para o combate às desigualdades, com a positivação de direitos sociais, com o intuito de garantir a dignidade da pessoa humana, além dos demais direitos fundamentais.

Baseado no ideal de igualdade, a Carta Magna traz um capítulo específico para a educação, reconhecendo-a como o primeiro dos direitos sociais, sendo por meio dela que os cidadãos poderão adquirir as condições intelectuais e racionais para exigir o acesso aos outros direitos; é o direito a ter direitos. (BOBBIO, 2004).

Assim, o art. 6º, da Constituição Federal, dispõe como direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência, garantindo, por meio da positivação, as condições jurídicas para o cidadão, quando necessário, exigir via judiciário, as condições para se garantir uma melhor qualidade de vida, trabalhando assim, para a diminuição da desigualdade social. Desta forma a Constituição, ao reconhecer tais direitos, torna-se um instrumento de luta na busca de sua concretização.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado de Direito passou a ser chamado de Estado Democrático de Direito. Dessa forma, o Estado amparado pelo texto da Constituição pretende garantir a cidadania, os direitos fundamentais, bem como a dignidade dos cidadãos, tendo como um de seus objetivos fundamentais, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

O cenário atual tem revelado um país diferente, engajado neste processo. E ainda que boa parte das dificuldades não tenha sido resolvida e corrigida, políticas públicas sociais implementadas por diferentes governos vêm tentando atuar sobre as diversas formas de desigualdades, de modo a reduzi-las.

Assim sendo, do ponto de vista legal, a Constituição Cidadã de 1988 tem forte potencial garantidor do acesso aos direitos sociais que, uma vez traduzidos para a realidade imediata, pode contribuir para a redução dos níveis de desigualdade social existente.

Ao discutir “Os campos de extermínio da desigualdade”, Goran Therborn (2010), afirma que a desigualdade pode ser produzida, basicamente, seguindo a seguinte ordem: num primeiro plano há o distanciamento entre algumas pessoas que estão correndo à frente e ou outros que acabam ficando para trás. Num segundo momento, cria-se um mecanismo de exclusão, através do qual uma barreira é erguida tornando impossível, ou pelo menos mais difícil, para os indivíduos em certas condições alcançarem uma vida melhor. Na continuação deste processo, as sociedades e as organizações são constituídas como escadas, com algumas pessoas em cima e outras embaixo, configurando assim, a exploração, por meio da qual as riquezas derivam do trabalho árduo e da dominação.

Este cenário apresenta um clima propício ao crescimento das desigualdades que devem ser minimizadas, sendo este um dever do Estado e também da sociedade civil.

No caso do Brasil, os autores de “Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos”(2015) trazem evidências que, nos últimos cinquenta anos, houve uma redução significativa das desigualdades em suas múltiplas dimensões e contextos, ao contrário do que se verificou em outros países do mundo, mesmo aqueles cujos níveis de desigualdade sempre foram baixos. Arretche (2015) argumenta que ao longo desse meio século, o país apresentou configurações econômicas e políticas muito distintas: transição rural-urbana, industrialização, crescimento econômico acelerado e retração econômica, inflação e estabilidade monetária autoritarismo e democracia. Assim, em cinco décadas, um país rural, de uma realidade empobrecida distribuída quase homogeneamente em seu território, em que apenas 20% dos jovens com até 15 anos estudavam até quatro anos, tornou-se um Brasil urbano, de acesso quase universal ao ensino fundamental e com onze anos a mais de expectativa de vida média. (ARRETCHÉ, 2015).

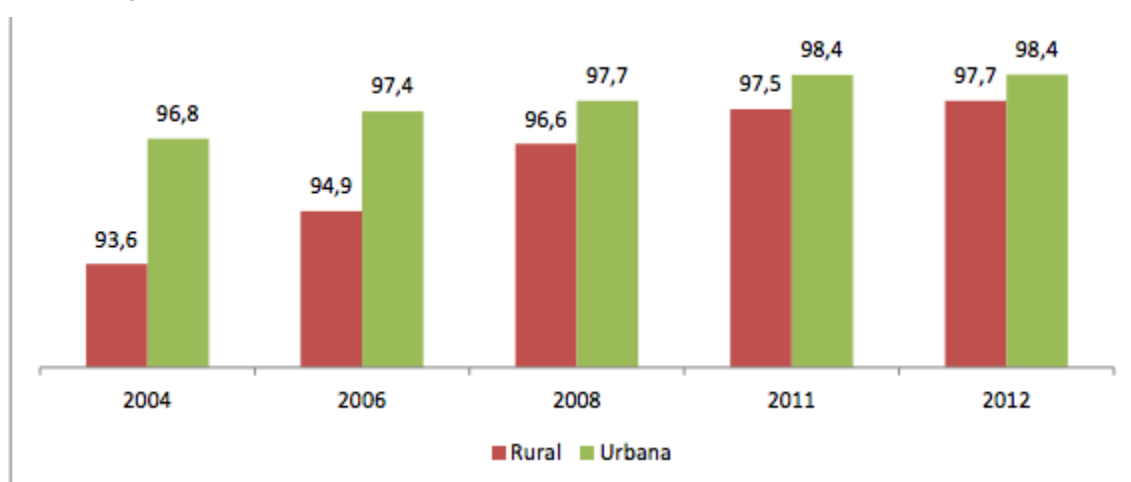
Segundo Arretche (2015), foi sensivelmente reduzida a distância entre a maioria desfavorecida em diversas dimensões e uma parte da população privilegiada. O fim do regime militar e a democratização convergiram com o início de um período de recuo acelerado nos níveis de pobreza, bem como na diferença de acesso a serviços.

Para a autora, o estudo mostrou que as desigualdades de renda vêm caindo, principalmente entre os 90% mais pobres, e as políticas públicas têm desempenhado papel central nessa redução. Destacou a necessidade de examinar, além da renda, as diversas dimensões da desigualdade, como participação política e o acesso a serviços públicos, inserção no mercado de trabalho, raça e questões de gênero, trajetória de migração e afiliação religiosa. Ficou evidenciado, também, que as macrotransições, isoladamente, não são suficientes para explicar a trajetória das desigualdades, pois as decisões governamentais e a continuidade das políticas são cruciais para que ocorram mudanças significativas nas ordens social e econômica. (ARRETCHÉ, 2015).

Já do ponto de vista educacional, o Brasil também é, historicamente, marcado por uma desigualdade muito significativa e que se manifestou, ao longo dos anos, por meio de diferença de acesso à escola, pelas altas taxas de evasão e reprovação e, ainda, pela desigualdade de resultados. (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005).

Em relação à desigualdade de acesso, entendida como a taxa de ingresso à escola por parte de grupos diferentes, os dados mostram que ela está relativamente resolvida haja vista que o ensino fundamental está quase universalizado, porém o ensino médio ainda apresenta um forte gargalo na área educacional, já que o percentual de alunos que estão cursando essa etapa encontra-se em torno de 85%, como se pode observar pelos dados abaixo:

**Tabela 01: Taxa de frequência à escola da população de 6 a 14anos por localização 2004 - 2012**



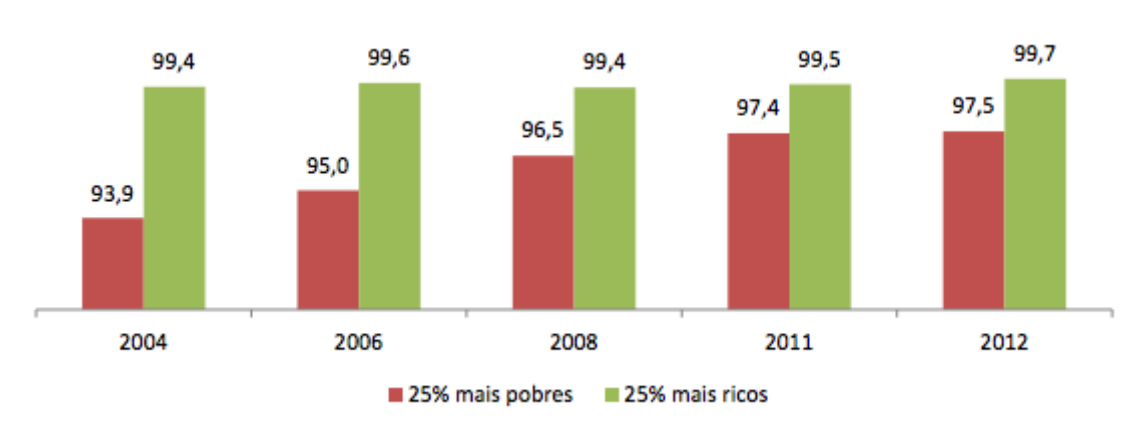
Fonte: Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015.

Se em 1988, quando a Constituição Federal é promulgada, o Brasil contava com 69, 1% de matrículas na primeira fase do ensino fundamental e 30,9% no ensino fundamental II, como se pode notar na Tabela 01, em 2012, o ensino fundamental alcançou o percentual de 97,7%, na área rural e 98,4 na área urbana, ou seja, quase universalizado. Dessa forma então, a Carta de 1988 determina não só a garantia de acesso à educação como a permanência no ensino fundamental, e também a garantia de padrão de qualidade. (OLIVEIRA e ARAUJO,2005). A partir desta premissa, iniciou-se então um processo significativo de transformações na área da educação brasileira. De modo a lidar com o problema do acesso, o governo, segundo Sampaio e Oliveira (2015), adotou várias políticas como o estabelecimento da obrigatoriedade e gratuidade do ensino e a expansão da oferta do ensino, via construção de novos prédios escolares. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) também contribuíram para a expansão do acesso à escola. (SAMPAIO e OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, se observado esse percentual entre os 25% mais pobres e 25% mais ricos, nota-se que a desigualdade ainda se faz presente, como se pode perceber no Gráfico 01:

**Gráfico 01: Taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos por renda domiciliar per capita 2004 - 2012**

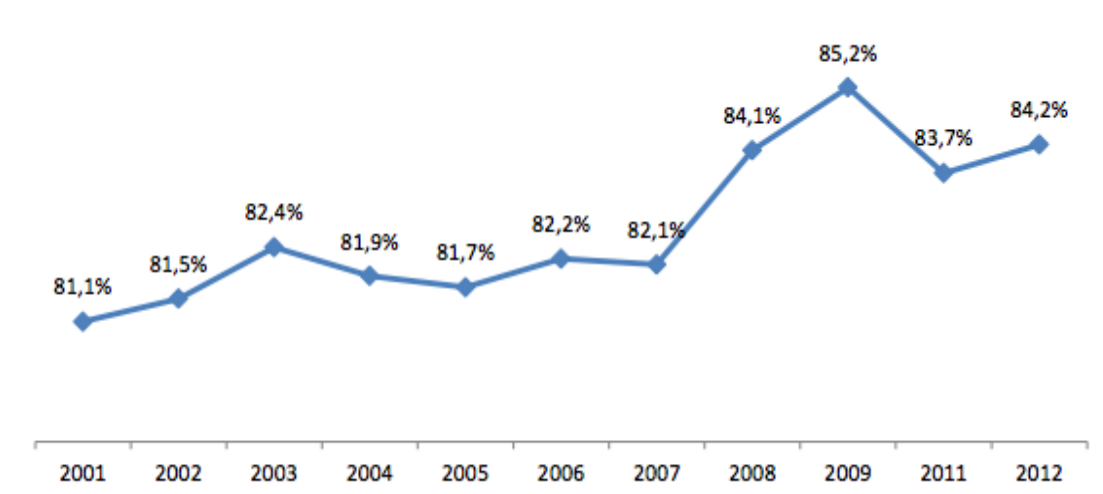


Fonte: Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015.

Outra etapa da educação básica que não está universalizada é o ensino médio e está muito longe disso em relação à expansão e obrigatoriedade do mesmo.

A partir do Gráfico 2 é possível perceber um crescente aumento da frequência no ensino médio, no período entre 2001 e 2009, em torno de 4% a diferença. Em 2011 teve uma pequena queda e em 2012 voltou a subir. De todo modo, o percentual de 84,2% de matrícula em uma etapa considerada obrigatória denota uma tarefa árdua a cumprir que é a sua universalização.

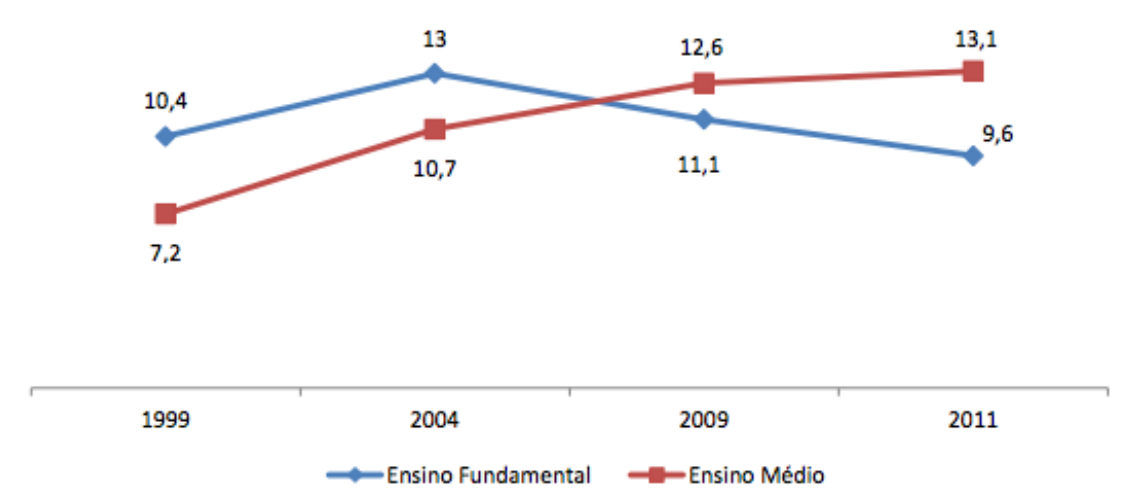
**Gráfico 2: Taxa de frequência à escola - população de 15 a 17 anos 2001 – 2012**



Fonte: Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015.

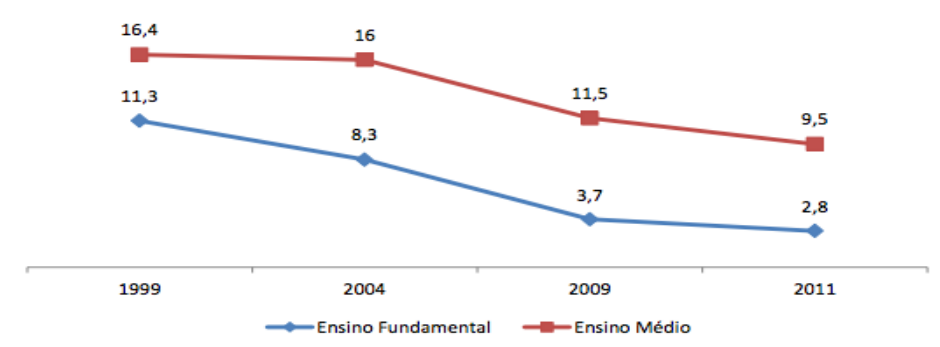
Resolvida a questão do acesso, o grande desafio passou a ser a questão da permanência, pois ainda assim as desigualdades continuavam se manifestando através do grande número de reprovações. Os alunos entravam na escola, porém não conseguiam concluir as etapas; em algumas situações eram reprovados muitas vezes, o que levava à desmotivação pelos estudos e conseqüentemente ao fracasso escolar. Universalizar o ensino pressupõe, além do acesso, a permanência, a progressão e a conclusão na idade adequada. É importante que essa universalização seja alcançada com uma educação com padrão de qualidade.

### Gráfico 03: Taxas de reprovação no Ensino Fundamental e Médio 1999 - 2011



Fonte: Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015.

**Gráfico 04: Brasil - Taxas de abandono no Ensino Fundamental e Médio 1999 - 2011**



Fonte: Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015.

A desigualdade de permanência se manifesta a partir do acesso desprovido de suporte para a continuidade e frequência escolar. Este fenômeno era muito evidente entre as crianças que ingressavam na primeira série, com altas taxas de reprovação e evasão. Em 2004, por exemplo, o gráfico 03 mostra que 13% dos alunos que frequentavam o ensino fundamental eram reprovados.

Já no gráfico 4, é possível observar que a taxa de abandono no ensino fundamental e no ensino médio diminuíram significativamente entre os anos de 1999 e 2011, embora continuem alta. Em 1999, a taxa de abandono no ensino fundamental era de 11,3% e, em 2011, teve uma queda significativa para 2,8%. O mesmo gráfico permite ver que o ensino médio apresentou em 1999, um índice de 16,3% de abandono e em 2011, caiu de 9,5%.

Para combater essa situação de alto índice de reprovação, foram criadas políticas que buscavam a regularização do fluxo no Ensino Fundamental, como a adoção de ciclos, a promoção automática, e programas de aceleração da aprendizagem, que incidem sobre os mecanismos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na expulsão contabilizada como evasão. (SAMPAIO e OLIVEIRA, 2015).

Na Constituição Cidadã, o inciso I, do artigo 206, se refere à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Portanto, a igualdade de condições se dá por duas vias: igualdade de acesso à escola e igualdade de

permanência na escola. Sendo assim a permanência se refere na prática, em depois do ingresso, a possibilidade de os alunos terem condições de frequentar a escola até o final do processo, desde a entrada até a saída, garantindo, assim, de fato, o direito à educação. A escola deve criar condições para que os alunos possam frequentar a escola e que o processo de aprendizagem seja significativo e satisfatório a todos.

Oliveira e Araújo (2005) argumentam que uma nova dimensão da desigualdade tem sido discutida e se refere à desigualdade de conhecimento, inserindo-se na questão da qualidade em educação.

Quando se trata de desigualdade de conhecimentos, um dos aspectos cruciais é o aprendizado do aluno. Cada aluno assimila o conhecimento a partir de seu ritmo, levando-se em consideração o ambiente social em que está inserido e as vivências e experiências anteriores à escola, que influenciam muito diretamente neste processo. Falar em diferentes contextos sociais e ritmos diversos significa tratar de aspectos relacionados às desigualdades intraescolares, o que significa, por sua vez, ficar atento aos meios de intervenção a serem implementados em sala de aula, bem como a escolha de dispositivos pedagógicos, pois é preciso distribuir os bens escolares de modo a melhorar as condições daqueles alunos que apresentam maiores dificuldades cognitivas e que são mais impactados socialmente.

Cunha (2007) tece algumas considerações em relação às possibilidades educacionais, em particular no que se refere à qualidade do ensino no país. Segundo ele, o aumento do quantitativo do alunado do ensino público na educação básica, demanda uma nova qualidade, pois os alunos não são apenas muitos, eles são outros em termos sociais e culturais. Essa nova realidade, para o autor, “exige caminhos e objetivos distintos dos que estão sendo traçados, implica na mudança de muito do que deu certo no passado, para que a realidade escolar se torne cada vez mais significativa para os alunos”. (CUNHA, 2007, p.824)

Portanto, no atual contexto, levando-se em conta essa nova demanda social e cultural, a escola tem de ser um espaço de reflexão para o fato de que o que se ensina precisa fazer sentido na vida do aluno, ao mesmo tempo buscar ampliar a visão no sentido de apresentar possibilidades para que se efetive um processo de construção do conhecimento que venha ao encontro das necessidades e demandas atuais.

Uma das maiores contribuições para se pensar as desigualdades educacionais, no “chão da escola”, é dada por Crahay (2002), que, ao perguntar se a escola poderia “ser justa e eficaz”, propõe buscar a resposta a partir da análise de três ideologias igualitárias: a ideologia de igualdade de oportunidades, a ideologia de igualdade de tratamento e a igualdade de conhecimentos adquiridos.

Segundo o autor, somente o princípio de igualdade de conhecimentos adquiridos é capaz de reduzir as desigualdades na educação básica obrigatória porque contempla vários requisitos que as pesquisas indicam necessárias à aprendizagem de todos, tais como o respeito aos distintos ritmos de aprendizagem e a necessidade de adequação e mudanças contínuas do processo de ensino, com base em avaliação formativa. Assim, valendo-se de experiências científicas, o autor diz que todas as crianças são capazes de aprender, se respeitados seus ritmos e utilizando-se estratégias diversificadas, o que deixaria a escola “eficaz”. (CRAHAY, 2002).

De outro lado, a base da ideologia de conhecimentos adquiridos, para Crahay (2002), traz com ela, também, o princípio de justiça corretiva que difere da meritocrática. A primeira é fundamentada no princípio da igualdade proporcional ou geométrica de Aristóteles e apregoa que todos devem ser recompensados ou valorizados segundo seus próprios méritos. Já a justiça corretiva é fundamentada no princípio da igualdade aritmética, em que não são consideradas as contribuições e os méritos do indivíduo para a sociedade, mas distribuem-se mais bens educacionais aos que têm menos, ou seja, é o princípio da discriminação positiva.

A discussão de Crahay (2002) encontra eco em Libâneo (2012), ao advertir que a escola tem de ser mais que um lugar de acolhida, ela deve ser um espaço de construção de conhecimento.

Em “O dualismo perverso da escola da escola pública brasileira”, Libâneo (2012) aborda o agravamento da dualidade da escola pública brasileira atual, caracterizada como uma escola do conhecimento para os ricos e do acolhimento social para os pobres e propõe que a escola pública tenha dois grandes focos: ensino focado nos conhecimentos científicos/culturais sem banir a escola a inclusão social e o acolhimento social.

Segundo o autor, têm se tornado usual, nos meios intelectual e institucional do campo da educação, a constatação de um quadro sombrio da escola pública. Alguns estudos estatísticos e pesquisas apontam deterioração e ineficácia da escola

em relação a seus objetivos e formas de funcionamento, além das reiteradas demandas pela ampliação dos recursos financeiros para todos os níveis e modalidades de ensino. (LIBANEO, 2012).

É preciso definir o papel da escola para que ela seja de fato um espaço de construção do conhecimento, quando o processo de ensino aprendizagem for o principal objetivo entre as diversas atividades dentro da escola, naturalmente se tornará mais fácil trilhar um caminho eficaz que refletirá tanto no desenvolvimento educacional como no desenvolvimento social.

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Ao longo da história do Brasil, a pobreza esteve sempre presente, em suas diversas representações, afirmando as desigualdades e a não efetivação dos direitos fundamentais. Atualmente, existem políticas públicas que têm como objetivo diminuir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento humano e social das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Os programas de transferência condicionada de renda inserem-se em um novo padrão de programas sociais voltados à população em condição de pobreza e extrema pobreza, atendendo aos critérios e o cumprimento de condicionalidades, possibilitando a garantia de acesso às demais políticas públicas como educação e saúde.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o Programa Bolsa Família é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país.

De acordo com Bichir (2015), o processo de redemocratização do país foi marcado por significativas reformas no sentido da descentralização das políticas sociais. O “ponto de partida”, segundo a autora, era a crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários, caracterizado pela forte centralização no governo federal, por processos fechados de decisão, gestão centralizada em grandes burocracias, fragmentação institucional e pela iniquidade do ponto de vista da distribuição dos serviços e benefícios.

As reformas iniciadas após a Constituição de 1988 tinham como principal meta a correção das distorções desse sistema, de modo a tornar as políticas sociais

um instrumento de combate às desigualdades sociais. Nesse cenário, a descentralização era vista como um instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços.

Para Bichir (2015), o novo padrão de política social teve como momento fundador a promulgação da Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios.

Nesse sentido, Bichir (2015) vai afirmar que surgem como novas experiências de combate à pobreza, os programas municipais de garantia de renda mínima. De maneira geral, tais programas têm como beneficiários os grupos em situação de vulnerabilidade, visando garantir uma rede de proteção social, que muitas vezes escapam do objetivo das políticas sociais tradicionais, tais como educação e saúde. Os programas de garantia de renda mínima procuram atender não só à dimensão da insuficiência de renda, uma das múltiplas dimensões da pobreza, mas também ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos ao qual está submetida a população carente, procurando funcionar como um mecanismo de inserção social.

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.836, em 09 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 2004.

Ele unificou três programas criados anteriormente: o Bolsa-Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás. Além disso, procurou conjugar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios. Esse programa prevê uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 69,00), e uma segunda parcela que prevê contrapartidas, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres (com renda familiar per capita entre R\$85,00 e R\$170,00, (valores reajustados em agosto de 2016), atualmente são atendidos 13,8 milhões de beneficiários.

As condicionalidades relativas ao Programa estão inseridas no art. 27, do Decreto nº 5.209 de 2004, o qual define o que está se tratando por condicionalidades, a que áreas de políticas estão relacionadas e, no seu parágrafo

único, dispõe sobre a responsabilidade das três esferas na garantia do acesso aos serviços que compõe as condicionalidades:

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa. (BRASIL,2014).

Bichir (2015) argumenta que as políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo.

A articulação dessas três esferas (União, Estados e Municípios) é muito importante, pois tem potencial para fortalecer as intencionalidades do Programa, na medida em que redesenha o modelo federativo de cooperação do Brasil. Isso se deve ao fato do dispositivo legal tratar do comprometimento de vários setores responsáveis por políticas públicas na condução, no acompanhamento e fiscalização das condicionalidades do Programa, como explicitado no Art.28 do referido Decreto.

Esse mesmo art. 28, no seu inciso II, trata da condicionalidade referente à área da Educação, especificamente, como se observa pela transcrição a seguir:

Art.28:

[...]

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos. (BRASIL,2004).

Como se pode observar, no caso da educação, a condicionalidade é materializada por meio da exigência de frequência mínima de oitenta e cinco por cento para alunos do ensino fundamental. Já no caso do ensino médio, a porcentagem é de 75% de presença.

Ainda no que diz respeito ao art.28, cabe assinalar o§5º, do inciso II, que vai examinar a possibilidade de cancelamento do benefício na ausência da contrapartida da família. O inciso II dispõe que no caso de ausência de oferta dos

serviços, como vaga em escola, ou, por exemplo, inexistência de campanhas de vacinação, as famílias não seriam penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício, tendo em vista que a contrapartida não foi efetivada por questões que fogem do alcance das famílias.

Se por um lado o referido parágrafo resguarda as famílias em relação a condicionalidade, por outro, silencia no que tange à garantia de acesso aos serviços.

Como o Programa é uma política intersetorial, as áreas de saúde, educação e assistência social devem trabalhar de maneira articulada para garantir o acesso dos beneficiários do Programa aos direitos sociais, conforme prescreve a Constituição de 1988. Pode-se ler o seguinte enunciado no § 5º, Inciso II, do art.28:

§5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito. (BRASIL,2004).

Note-se que o Inciso em questão não contempla a criação e/ou a expansão dos sistemas educacionais e de saúde, em caso de inexistência ou de oferta insuficiente. No caso, por exemplo, de um beneficiário residir numa localidade em que o serviço não seja ofertado, ainda que não perca o benefício, o marco legal do Programa não prevê as condições legais para que se garanta a sua oferta.

## **BOLSA FAMÍLIA E AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: ANÁLISE DO MARCO LEGAL**

O exame do marco legal que institui o Programa Bolsa Família, Lei nº 10.836, de 2004, bem como aquele que o regulamenta, Decreto nº 5.209, de 2004, permite a que se chegue a algumas conclusões, no tocante à questão que se buscou responder inicialmente, em relação aos limites e possibilidades do Programa Bolsa Família, na redução das desigualdades educacionais, a partir do seu marco legal.

Do ponto de vista das possibilidades, a primeira delas relaciona-se à garantia de renda mínima as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, como disposto no parágrafo único do Art. 1º da Lei 10.836/2004. A relação que se pode estabelecer entre o dispositivo e a redução das desigualdades educacionais,

assenta-se no pressuposto de que a possibilidade de garantir um recurso financeiro mínimo a ponto de manter uma alimentação constante pode ter efeito positivo nos processos cognitivos, ou seja, a nutrição tem uma relação estreita com o aprendizado.

Uma segunda possibilidade é a contrapartida da família beneficiária, entendida aqui como as condicionalidades do Programa Bolsa Família, previstas no art. 3, que devem ser cumpridas para a manutenção dos benefícios, reduzindo potencialmente as desigualdades, já que a manutenção do aluno na escola tem potencial de reduzir desigualdades educacionais, principalmente se a escola oferecer um ensino de qualidade e programas de atendimento complementar como atividades culturais e esportivas, por exemplo.

O terceiro ponto importante trata da intersectorialidade do Programa, ou seja, existe uma relação entre o PBF e outras políticas públicas, constituindo-se, assim, uma gestão de maneira articulada com as Secretarias de Assistência Social, Educação e Saúde e formando, por fim, uma rede de proteção social à criança.

No art.28, inciso II, do Decreto 5.209/2004, que regulamenta a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que trata do acompanhamento da frequência escolar, tem como objetivo combater a evasão e estimular a progressão escolar através do acompanhamento individual do educando. O monitoramento permite diagnosticar o que está dificultando a vida escolar do aluno, bem como fazer com que a família tenha um controle da frequência de modo a manter os seus na escola. Assim, é possível definir ações para estimular a permanência e o sucesso escolar dos alunos.

Art.28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3o da Lei no 10.836, de 2004:

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos. (BRASIL,2004).

Do ponto de vista dos limites do Programa, a pesquisa concluiu que é digno de nota aquele que diz respeito à atuação das políticas públicas envolvidas no sentido de apontarem propostas para questões trazidas pelo seu marco legal.

O § 5º, do art. 28, ao tratar do acompanhamento das condicionalidades do Programa, apresenta o presente texto:

[...]

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito. (BRASIL, 2004).

Nota-se que, por um lado, o texto legal avança ao não criar formas de penalização do beneficiário que já traz consigo uma série de problemas sociais, no caso de ele não cumprir a condicionalidade, como enviar o filho para a escola, em um cenário que não exista uma unidade escolar disponível.

Por outro, no entanto, o mesmo marco legal silencia-se enquanto instrumento de luta capaz de assegurar a construção de escolas em locais onde elas porventura não existam, para atender o beneficiário. O que se quer dizer é que se devesse inscrever no marco legal do Programa que, caso não houvesse as condições materiais para se cumprir a condicionalidade em matéria educacional, as políticas envolvidas cuidariam de reverter a situação, no caso, buscando construir escolas ou comprando vagas para quem a elas não tenha acesso, conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa teve o propósito de tratar das desigualdades educacionais, relacionando-o ao desenho do Programa Bolsa Família, a partir da sua legislação, observando suas possibilidades e limites.

A construção do estado de bem-estar social brasileiro foi historicamente construída e marcada pelas desigualdades, interferindo diretamente do desenvolvimento social e na intensificação das desigualdades sociais.

A constituição cidadã de 1988 veio garantir os direitos sociais, no que diz respeito, dentre outros, à educação o que permitiu que se construísse um caminho para a quase universalização do acesso ao ensino fundamental e a ampliação e permanência de alunos ao ensino médio.

Embora tenha se avançado na superação das desigualdades de acesso e permanência no caso educacional, a desigualdade de qualidade de ensino se faz presente na educação brasileira.

O exame do marco legal do Programa Bolsa Família aponta para potencialidades na redução das desigualdades educacionais, na medida em que i) garante uma renda mínima que pode contribuir para a alimentação do aluno; ii) dispõe sobre a articulação de políticas de forma a atender os beneficiários do programa por meio de políticas públicas de educação, saúde e assistência social; iii) cria contrapartida para as famílias beneficiárias que, no caso da educação, garante a frequência do aluno à escola.

Acredita-se que todos os elementos podem contribuir para a redução das desigualdades educacionais.

Por fim, a pesquisa reconhece um dos limites do Programa a omissão em pensar estratégias de criação de formas de acesso para os beneficiários que residem onde não existem escolas.

## **REFERÊNCIAS:**

ARRETCHE, Marta TS (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 2015.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 87, p. 115-129, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro:Elsevier Brasil, 2004.

BRASIL, LDB et al. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, 1996.

BRASIL, Lei No. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências**, 2004.

BRASIL; 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. 2004.

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]

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e sociedade**, v. 28, n. 100, p. 809-829, 2007.

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

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

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de Araujo. Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ**, n. 28, p. 5-23, 2005.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; DE OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 31, n. 3, p. 511-530.

THERBORN, Göran. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 87, p. 145-156, 2010.