

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

MARIA APARECIDA DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO: O CASO  
DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE BOA VISTA  
(RR)**

Porto Alegre  
2011

MARIA APARECIDA DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO: O CASO DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE BOA VISTA (RR)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissional, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/Universidade Federal de Roraima.

Orient.: Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht

Porto Alegre  
2011

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

O48p	<p>Oliveira, Maria Aparecida</p> <p>O Programa Bolsa Família e a condicionalidade educação: o caso de alunos matriculados na rede municipal de ensino de Boa Vista (RR) / Maria Aparecida de Oliveira. – Porto Alegre, 2011.</p> <p>64 f. : il.</p> <p>Orientador: Ronald Otto Hillbrecht.</p> <p>Ênfase em Desenvolvimento e Integração Econômica.</p> <p>Dissertação (Mestrado profissional interinstitucional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre; Universidade Federal de Roraima, 2011.</p> <p>1. Políticas públicas : Educação. 2. Distribuição da renda : Pobreza. 3. Programa Bolsa Família : Boa Vista (RR). I. Hillbrecht, Ronald Otto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Universidade Federal de Roraima. IV. Título.</p> <p>CDU 330.564</p>
------	--

MARIA APARECIDA DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO: O CASO DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE BOA VISTA (RR)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissional, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/Universidade Federal de Roraima.

Aprovada em: Porto Alegre, 07 de setembro de 2011.

---

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht – Orientador UFRGS

---

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira- UFRR

---

Prof. Dr. Alberto Martin Martinez Castaneda- UFRR

---

Prof. Dr. Stefano Florissi - UFRGS

Dedico este trabalho às minhas filhas Karol e Rebeca, com a esperança de que elas vivam no Brasil com o qual sonhamos e a todos os brasileiros que vivem a angústia da pobreza e da extrema pobreza.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço especialmente a Deus, luz da minha vida, razão do meu viver. Ao meu esposo Carlos Rabelo e minhas filhas Karol e Rebeca, grandes amores, por compreenderem minhas ausências durante o curso. Agradeço também, ao meu orientador, Professor Doutor Ronald Otto Hillbrecht, por contribuir com meu aprendizado e crescimento, aos Gestores das escolas municipais de Boa Vista, à equipe do NECAR, aos amigos Stela Damas da Silveira, Taíse Campos Onofre, Ivanilde Barros e Romanul Bispo, pelas inestimáveis contribuições e aos queridos amigos de turma Oridete Aparecida Ramalho, Emerson Baú e Osvaldo Mussato, pelo companheirismo e amizade.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as ações do programa Bolsa Família no município de Boa Vista, Estado de Roraima, sua relação com o desempenho escolar dos alunos do Ensino Fundamental da rede pública municipal de ensino que não obtiveram êxito na aprendizagem no ano letivo de 2010. A análise revela que o PBF no município de Boa Vista é eficaz em relação à transferência de renda no que diz respeito ao objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional da família, porém com relação à condicionalidade educação, observa-se que entre os alunos reprovados a maioria pertence a famílias beneficiadas pelo programa. No que se refere aos programas complementares, cujo objetivo é o de minimizar a situação de pobreza na esperança de que a nova situação familiar permita que seus integrantes ganhem capacidades para se emanciparem, constata-se que as ações executadas são incipientes frente à demanda existente, o que reforça a ideia de que apenas a condicionalidade da frequência escolar para a criança e o jovem estudante, não gera mudanças em curto prazo na situação socioeconômica familiar.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Desigualdade. Pobreza. Educação.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the actions of the Bolsa Familia Program in Boa Vista, Roraima State, its relationship with the academic performance of elementary school students from public municipal schools that have failed in learning of the academic year 2010. The analysis reveals that the BFP, in Boa Vista, is effective in the transfer of income with respect to the goal of ensuring the human right to adequate food, promoting nutrition and food security of the family, but with respect to education compliance, it is observed that among the students who failed the majority belongs to families served by the program. With regard to supplementary programs, whose objective is to minimize poverty in the hope that the new family situation allows its members to gain skills to become independent, it appears that the actions taken are insufficient to meet demand exists, this reinforces the idea that only the conditionality of school attendance for children and young student does't generate changes in short time at the family's socioeconomic situation.

**Keywords:** Bolsa Familia Program. Inequality. Poverty. Education.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Evolução de médias gerais do Pisa .....	38
<b>Figura 2</b> - Demonstrativo do macro-problema simplificado .....	39
<b>Figura 3</b> - Taxas de pobreza absoluta nos Estados em 1995 e 2008 e analfabetismo em 1999 e 2008 (em %) .....	40
<b>Figura 4</b> - Folha de pagamento do Município de Boa Vista – junho/2010 .....	46
<b>Figura 5</b> - Demonstrativo de ingresso no PBF do município de Boa Vista em junho/2010 ...	47
<b>Figura 6</b> - Organograma de funcionamento do PBF no município de Boa Vista .....	48
<b>Figura 7</b> - Indicadores de condicionalidades no município de Boa Vista .....	49
<b>Figura 8</b> - Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias .....	50
<b>Figura 9</b> - Escolarização dos Responsáveis pelos Beneficiários do PBF.....	51
<b>Figura 10</b> – Percentual dos entrevistados por modalidade de benefícios recebidos.....	52
<b>Figura 11</b> - Destino dado aos recursos do PBF, em percentual.....	53
<b>Figura 12</b> - Melhoria da qualidade de vida depois do PBF, em percentual.....	53
<b>Figura 13</b> – Causas Prováveis da Reprovação dos alunos beneficiários do PBF/2010.....	54
<b>Figura 14</b> - Escolarização dos Responsáveis pelos Beneficiários do PBF reprovados.....	55

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Pobreza - domicílios com renda per capita inferior a linha de extrema pobreza dos Estados da Região Norte – (%), 2005 a 2009.....	42
<b>Tabela 2</b> - Pobreza - domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza dos Estados .....	43
<b>Tabela 3</b> - Número de Matrículas de Educação Básica por Etapas e Modalidade de Ensino, Brasil, Região Norte e Roraima - 2009 .....	44
<b>Tabela 4</b> - Número de Matrículas de Educação Básica por Etapas e Modalidade de Ensino da Rede Municipal de Ensino de Boa Vista/RR - 2009 .....	44
<b>Tabela 5</b> - Resultado do IDEB Brasil/Roraima/BoaVista 2009 .....	45

## LISTA DE SIGLAS

CadUnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria Geral da União
CPP	Coordenação de Programas e Projetos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	Ensino Fundamental
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
HIV/Aids	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ICS	Instancia de Controle Social
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
OE	Observatório da Equidade
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
PBF	Programa Social Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
PNB	Produto Nacional Bruto
Pnad	Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
MEC	Ministério da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RR	Roraima
SECD	Secretaria Estadual de Educação, Cultura e Desportos
Sispeti	Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SMGP	Secretaria Municipal de Gestão Participativa
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento
SIBEC	Sistema de Gestão de Benefícios
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Histórico.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Descrição.....</b>	<b>16</b>
2.2.1 Educação, Saúde e Assistência Social: condicionalidades do PBF .....	16
2.2.2 Benefícios do PBF .....	17
<b>2.3 Programa Bolsa Família e a Condicionalidade Educação .....</b>	<b>20</b>
<b>2.4 Ponderações sobre o PBF .....</b>	<b>22</b>
<b>3 ECONOMIA, POBREZA E LIBERDADE .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Pobreza e desigualdade como produto da falta de liberdade .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Educação e crescimento econômico .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3 Desigualdades Educacionais .....</b>	<b>35</b>
<b>4 DESIGUALDADE, POBREZA E O PBF NO MUNICÍPIO DE BOA VISTA .....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 Pobreza e desigualdade em Roraima .....</b>	<b>42</b>
<b>4.2 A execução do programa.....</b>	<b>45</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO A: Ficha de acompanhamento dos alunos no ano letivo 2010 – Rede municipal de ensino de Boa Vista .....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO B: Questionário .....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O nível de pobreza, segundo Gomes et al (2008), quando analisado pelo critério de insuficiência de renda, está assentado em dois extremos: a concentração e a escassez de renda. A desigualdade, por sua vez, estará associada a um maior grau de pobreza. De acordo com o autor, a concentração da renda no Brasil, uma das mais altas do mundo, é também um componente decisivo para que a população pobre, em relação à população total do país, seja superior a encontrada nos países com renda per capita semelhante à brasileira.

Princípios plurais como equidade, sustentabilidade e o respeito pelos direitos humanos, são basilares para combater processos que empobrecem as pessoas ou que as submetem à opressão e à injustiça. Num círculo no qual os indivíduos são beneficiários e impulsores do desenvolvimento, a visão, as capacidades e a força que eles possuem são vitais para a promoção do bem-estar.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2010, as capacidades são designadas “liberdades”, visto que as pessoas capacitadas, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais, conseguem originar a mudança na sua própria vida, na vida familiar, na comunidade e na sociedade.

O mesmo relatório afirma que há indícios microeconômicos que apontam o rendimento familiar e a educação parental como determinantes da maior parte das decisões sobre escolaridade, o que reforça a ideia de que políticas educacionais consistentes podem gerar resultados exitosos no desenvolvimento econômico e social de um país.

Considerando que “as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação” os recursos, o rendimento e as instituições devem ser meios e fins de políticas fundamentais para romper com o ciclo de pobreza e desigualdade e promover o “alargamento das opções das pessoas”.

Com vistas à melhoria do bem-estar da população e na elevação dos indicadores sociais e, por que não dizer, em cumprimento às metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2004 o governo brasileiro implantou o programa de transferência de renda denominado Programa Bolsa Família (PBF).

O programa social Bolsa Família é orientado para a área da educação e saúde, perante o cumprimento de condicionalidades, e tem por objetivo transferir renda para as famílias pobres com crianças e adolescentes, de tal forma a permitir e estimular essas famílias a colocarem seus filhos na escola e a resguardarem cuidados com a saúde.

Apesar de o PBF atingir em 2010, 12,4 milhões de famílias pobres em 5.565<sup>1</sup> municípios brasileiros, sendo que destas 41.201 são do Estado de Roraima (SEPLAN, 2009), e 21.562 do município de Boa vista (BRASIL, 2010), vários autores e estudiosos divergem quanto à sua efetividade.

Considerando que o programa tem por finalidade o desenvolvimento das famílias e a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza através da transferência direta de renda, articulando dimensões de promoção do alívio imediato da pobreza, coordenando programas complementares, além de reforçar o exercício de direitos sociais básicos por meio do cumprimento de condicionalidades, o objetivo desse trabalho é avaliar o programa do governo federal, Bolsa Família, no que diz respeito à condicionalidade educação, verificando as ações do programa, bem como a escolaridade da família e sua relação com o desempenho escolar dos alunos da rede municipal de ensino de Boa Vista que não obtiveram êxito na aprendizagem no ano letivo 2010 e que recebem o benefício do PBF.

Para realizar o trabalho, partiu-se de pesquisas bibliográfica e de campo quantitativo-descritivo, que envolveram uma amostra de pais de alunos da Rede Pública Municipal de Ensino e dados de alunos que não obtiveram êxito na aprendizagem no ano letivo 2010, levantados junto às escolas da rede municipal de ensino. A pesquisa amostral visa generalizações como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares, conjugado as técnicas da estatística descritiva. O objetivo da pesquisa de dados primários é distinguir, entre os entrevistados, os beneficiários do PBF e seu impacto na vida familiar. A pesquisa de dados referentes a alunos reprovados tem como objetivo analisar as causas da não aprendizagem dos alunos beneficiários do PBF.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo é destinado a introdução do problema. O capítulo seguinte descreve o PBF, suas características, seu funcionamento e a avaliação de diversos autores sobre o tema. O terceiro capítulo apresenta dados sobre as desigualdades socioeconômicas e educacionais brasileira, correlacionando-as à liberdade, aqui entendida como o direito de usufruir de direitos básicos e de desenvolver capacidades para ampliar o bem-estar individual e coletivo e sua importância para o combate à pobreza, à marginalização social e à carência de oportunidades que maximizam as desigualdades no país.

---

<sup>1</sup>BRASIL.Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. Relatórios de Gestão da Senarc, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 15/07/10.

O quarto capítulo apresenta a execução do PBF no município de Boa Vista e a análise dos resultados obtidos na pesquisa de campo, correlacionando-os ao cumprimento da condicionalidade educação. Por último, serão apresentadas as considerações finais.

## **2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O Programa Bolsa Família é uma política social que visa combater a fome e a desigualdade através da transferência condicionada de renda, em um país que sempre se caracterizou por apresentar uma das piores concentrações de renda do mundo.

Este capítulo tem como objetivo apresentar o programa Bolsa Família a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com ênfase na condicionalidade referente à educação, bem como as ponderações de alguns autores sobre os objetivos e a efetividade do programa.

### **2.1 Histórico**

Desde a metade dos anos 90, alguns governos municipais e estaduais e o governo federal mantiveram programas para fornecer às famílias de baixa renda, e com filhos menores, um pequeno dispêndio mensal, em geral chamado Bolsa Escola, requerendo em troca que a família matriculasse e mantivesse as crianças na escola.

Os primeiros programas desse gênero tiveram início em 1995, nas cidades de Campinas, São Paulo e Brasília, e desde então foram adotados em outros lugares.

O pressuposto era que, em famílias muito pobres, as crianças não vão à escola porque precisam trabalhar e um estímulo monetário poderia modificar esta situação.

A Lei Ordinária nº 10.219 (BRASIL, 2001), criou o programa federal Bolsa Escola, com base na transferência de recursos. Essa lei estabelecia que o programa fosse executado pelos municípios, os quais seriam responsáveis pelo registro das pessoas carentes e desempenhariam um papel importante para trazer as crianças para a escola.

Para participar do programa os municípios deveriam criar um Conselho de Controle Social, com a participação de autoridades e líderes locais. Somente famílias com crianças entre 06 e 15 anos de idade, matriculadas em escolas regulares poderiam participar.

Esse programa tornou-se a “menina-dos-olhos” dos governos e agências internacionais e recebeu amplo apoio da opinião pública, como um instrumento efetivo para melhorar as condições educacionais dos segmentos mais pobres da população.

Em 2004, o governo federal decidiu unificar diferentes programas federais de transferência de recursos, com o propósito de criar um programa amplo de ajuda familiar, denominado Bolsa Família.

Esperava-se que o novo programa concedesse uma renda mínima de R\$50 por mês para cada família, com benefícios adicionais para mulheres grávidas, crianças pequenas, criança na escola, subsídios para alimentação e gás, que antes faziam parte de programas separados (BRASIL, 2004).

Segundo Schuwartzman (2006; p. 116), “algum tempo depois, o governo anunciou que cerca de 5,3 milhões de famílias estavam recebendo o novo benefício”.

## 2.2 Descrição

O PBF é resultado de uma mobilização social que reivindicava o fim da fome no Brasil. Por essa razão integra a estratégia FOME ZERO<sup>2</sup>, impulsionada pelo Governo da época de sua criação com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza, visando à conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

Instituído pela Medida Provisória nº 132 (BRASIL, 2003), posteriormente convertida na Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004), o PBF tem por finalidade promover a transferência direta de renda com condicionantes às famílias em situação de pobreza e exclusão social, efetivando a articulação de três dimensões essenciais:

- a) Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- b) Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades;
- c) Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias e a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza.

### 2.2.1. Educação, Saúde e Assistência Social: condicionalidades do PBF

Compreende-se por condicionalidades os compromissos assumidos e que, portanto, devem ser cumpridos pelas famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza para que continuem a receber o benefício. Tais compromissos são monitorados pela União através dos

---

<sup>2</sup> Junção de programas e ações de diversos ministérios em articulação com estados e municípios visando assegurar o direito humano a alimentação adequada as pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos.

Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde e da Educação, e nos municípios de maneira articulada entre três áreas:

- a) **Educação:** sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), é realizado acompanhamento da frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Estes últimos somente foram incluídos no programa anos mais tarde a partir da Medida Provisória nº 411 – posteriormente convertida na Lei nº 11.692 (BRASIL, 2008).
- b) **Saúde:** sob responsabilidade do Ministério da Saúde, realizado através do Sistema Bolsa Família na Saúde, cujo papel é acompanhar o calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 07 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- c) **Assistência Social:** sob responsabilidade do MDS, realizado através do Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti), que acompanha a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em vulnerabilidade social ou retirada do trabalho infantil.

O acompanhamento das condicionalidades tem como objetivo monitorar o cumprimento dos compromissos assumido pelas famílias beneficiárias, responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis e identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade, para orientar ações do poder público com relação ao acompanhamento dessas famílias.

#### 2.2.2. Benefícios do PBF

A determinação da situação econômica das famílias atende ao critério de renda per capita, com limites definidos através de estudos realizados pelo MDS, pelo IPEA e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As famílias cadastradas no Cadastro Único enquadram-se em duas situações:

- a) Situação 1-Famílias que possuem crianças ou adolescentes com idades até 17 anos, com renda mensal per capita entre R\$70,01 e R\$ 140;

- b) Situação 2 - famílias com renda mensal per capita de até R\$70, independente da idade dos membros.

Os benefícios do PBF classificam-se em três categorias:

- a) Benefício Básico - R\$ 68: destinado às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal per capita de até R\$70, mesmo que elas não tenham crianças e adolescentes;
- b) Benefício Variável - R\$ 22: destinado às famílias pobres, com renda mensal per capita de até R\$ 140, que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e/ou crianças e adolescentes de até 15 anos; podendo a família, receber até três benefícios;
- c) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - R\$ 33: incluído pela Lei nº 11.692 (BRASIL, 2008), destinado às famílias pobres que tenham em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos, frequentando a escola, podendo a família receber até dois benefícios.

No art. 21, do Decreto nº 5.209 (BRASIL, 2004), fica definido que os benefícios do PBF têm caráter temporário e não geram direito adquirido, sendo realizado acompanhamento das famílias a fim de verificar a elegibilidade, a cada dois anos, para recebimento dos benefícios.

Nesse processo, cada ente federado possui atribuições e competências diferenciadas. A União, através do MDS é responsável pela gestão do programa no âmbito federal incluindo as famílias e realizando a concessão do benefício por meio da SENARC. Os Estados coordenam os municípios na perspectiva do desenvolvimento de suas atribuições fornecendo suporte e apoio técnico durante o planejamento e execução do PBF.

As informações presentes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, disciplinado pelo Decreto nº 6.135 (BRASIL, 2007), e regulamentado pela Portaria nº 376 (BRASIL, 2008) são instrumentos de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a serem obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público. No CadÚnico estão cadastradas, prioritariamente, famílias com renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo ou com renda familiar mensal de até três salários mínimos.

As informações que constam no CadÚnico referem-se às características do domicílio, composição familiar, identificação e documentação de cada componente da família, qualificação escolar dos componentes da família, qualificação profissional e situação no mercado de trabalho, remuneração e despesas familiares, entre outras, que podem ser

utilizadas pelo poder público como auxílio na formulação e gestão de políticas voltadas às famílias em situação de pobreza.

Ao ser incluído no PBF ocorrerá o registro dos benefícios financeiros em sistema eletrônico para saque do benefício, sendo garantido que, preferencialmente, o titular seja a mulher.

Quanto ao controle dessa política, toma-se por base a Constituição Federal (1988), que preconiza em seus artigos 70 a 75, as normas gerais para a realização do controle pelos poderes e pelos órgãos específicos criados para atender a esta função administrativa. O artigo 70 assim determina:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. (BRASIL, 1988, p. 60)

No âmbito federal, a Controladoria Geral da União (CGU), exerce o papel de órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal que tem como função, entre outras, avaliar a execução dos programas de governo bem como seus resultados quanto a eficácia e eficiência e o controle externo será exercido pelo poder legislativo.

Os tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e o Ministério Público exercem função de controle, sendo que este último tem como uma das atribuições a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Controle Social do PBF é exercido pela Instância de Controle Social (ICS) e também por todo e qualquer cidadão, direito previsto no art. 9º da Lei nº10.836 (BRASIL, 2004), que cria o Programa Bolsa Família e determina a participação social em todas as suas etapas, disciplinada através da Instrução Normativa SENARC nº 01/05, elencando como atribuições dos Conselhos e ou Comitês de Controle Social:

Observar se as famílias pobres e extremamente pobres do município foram cadastradas e se existe alguma rotina de atualização dos dados; verificar se as famílias cadastradas com perfil para inclusão no PBF foram beneficiadas pelo programa e acompanhar, por meio do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), os atos de gestão de benefícios realizados pelo município; verificar se o poder público local oferece serviços adequados de educação e saúde para o cumprimento das condicionalidades e se as famílias têm acesso a tais serviços; identificar e estimular a integração e a oferta de políticas e programas que favoreçam a emancipação dos beneficiários do PBF.

Esta participação também está prevista na CF/88 por meio da organização em conselhos ou mesmo individualmente. O cidadão está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas, e será sempre o melhor agente de controle da gestão pública.

### **2.3 Programa Bolsa Família e a Condicionalidade Educação**

A capacidade de potencializar condições de acesso aos direitos, inerentes à pessoa humana, promovendo a cidadania e o desenvolvimento social, faz da educação um fator determinante do processo de desenvolvimento humano nas sociedades contemporâneas.

Sintonizado com esta compreensão o governo federal criou o PBF, cujo pressuposto principal consiste em livrar as crianças da necessidade de trabalhar, possibilitando-lhes ir à escola, o que, supõe-se, criaria uma obrigação moral das famílias de os manterem estudando, sendo esta condicionalidade reforçada pelos conselhos comunitários locais, encarregados da supervisão do programa.

O PBF, ao exigir o cumprimento de frequência mínima mensal à escola de crianças e jovens entre 06 e 17 anos, valoriza a educação como um dos eixos de emancipação das crianças e famílias beneficiárias, visando o aumento das possibilidades de as crianças e jovens obterem aprendizagem qualitativa e, portanto, assegurando o direito à educação.

O MEC tem como atribuição acompanhar a condicionalidade educação em todos os 5.563 municípios e no Distrito Federal. O que representa 34,8% dos alunos da Educação Básica (Censo Escolar 2009), cerca de 18 milhões de alunos. Esse trabalho é efetivado através da verificação da frequência escolar a partir de uma base de dados disponibilizados pelo MDS, contendo informações sobre os beneficiários. Os dados são incorporados no Sistema Presença, construído em plataforma on-line e disponibilizados na internet aos operadores municipais.

Para a efetivação do acompanhamento desta condicionalidade, o MEC encontra embasamento legal na CF/1988 no Art. 205 (p.120), que preconiza a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, no Art. 206 (p.121) estabelece a igualdade para o acesso e a permanência na escola e no Art. 208 (p.121) garante ensino fundamental obrigatório e gratuito, [...] além de atribuir ao poder público, a competência de zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 (BRASIL, 1996), em consonância com a Constituição Federal Brasileira, garante a permanência das crianças na escola, definindo direitos, competências e obrigações, como se pode constatar nos artigos transcritos abaixo:

Art. 12 Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: [...] VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos [...]; VIII- notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 50% do percentual permitido em lei. Art. 24 [...] VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de 75% do total de horas letivas para aprovação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990), por sua vez, reafirma a permanência das crianças e jovens na escola através do Art. 53 (p. 21) assegurando igualdade de condições para o acesso e permanência na escola pública e gratuita próxima de sua residência.

O referido Estatuto responsabiliza os gestores escolares de estabelecimentos de ensino fundamental pela comunicação ao Conselho Tutelar da reincidência de faltas injustificadas e de evasão escolar, dentre outros itens.

Com o Plano de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE)<sup>3</sup>, lançado em 2007, o Governo Federal, os Estados e Municípios pactuaram um compromisso coletivo para atingir os objetivos de melhoria da qualidade da educação, o sucesso e a permanência do aluno na escola, por intermédio de várias ações, entre elas o acompanhamento da frequência escolar.

As ações norteadoras do PDE previstas no Decreto nº 6.094, (BRASIL, 2007), elegeram 28 diretrizes com o intuito de melhorar a qualidade da educação e, conseqüentemente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), apresentando entre essas diretrizes três, que estão diretamente relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar:

Art. 2º. A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; [...] V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não - frequência do educando e sua superação; VI - Enviar regularmente as informações sobre a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família

---

<sup>3</sup> Instituído pelo Governo Federal, em 2007, com o objetivo de melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos.

Também a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 (BRASIL, 2004), elenca as atribuições dos Estados, Distrito Federal e dos municípios, que conjuntamente executam ações que garantam, promovam e atualizem dados, objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos.

A mesma portaria define que a unidade educacional, através de seu dirigente, o qual possua alunos beneficiários do PBF, tem a função de acompanhar e monitorar a frequência destes, bem como encaminhar registro da frequência escolar dos alunos à coordenação do programa em tempo hábil, assim como comunicar às autoridades competentes os motivos apresentado pelo responsável do aluno para frequência inferior à condicionalidade estabelecida, reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar e elevados níveis de repetência, conforme preconiza o Art. 56 do ECA.

Vale ressaltar, no entanto, que o ator principal dessa ação é a família, que ao ingressar no PBF assume o compromisso de cumprir a condicionalidade do programa em relação à educação cuja responsabilidade reside em matricular as crianças e adolescentes na escola, bem como justificar suas ausências e informar ao gestor do PBF mudanças de endereço para que os mesmos possam continuar acompanhando a frequência escolar.

#### **2.4 Ponderações sobre o PBF**

O programa de transferência de renda no Brasil tornou-se popular, tanto nacional quanto internacionalmente, com a denominação de *conditional cash transfer programs*, ou programa de transferência condicional de dinheiro.

O sucesso de um programa social dessa extensão, cujo objetivo é o de promover mudanças nas condições socioeconômicas dos beneficiários, depende do seu grau de focalização<sup>4</sup>. Aspecto que deve receber atenção dos gestores públicos, dada sua importância para a melhoria dos indicadores sociais brasileiros e da dificuldade de sua efetividade, visto que o Brasil é um país continental e com uma imensa diversidade socioeconômica entre as regiões.

O governo federal assim como o IPEA avalia como positivos os resultados do programa com declarações como: “Um exemplo de política pública social que tem apresentado resultados significativos é o Programa Bolsa Família” (IPEA, 2005). No entanto,

---

<sup>4</sup> Medida tradicional, que trata da porcentagem de domicílios incluídos que efetivamente pertencem ao público-alvo do programa

há vários trabalhos na literatura que avaliam os efeitos da transferência de renda, desde a Lei dos Pobres na Inglaterra, até os dias atuais com severas críticas a essa política.

Schwarzman (2009, p. 20), faz uma análise das avaliações existentes sobre o PBF e afirma que para muitos, os programas de transferência de renda são uma forma nova de reduzir a desigualdade e melhorar a educação e a saúde da população; enquanto que para outros, não passam de políticas assistencialistas que ajudam a perpetuar a pobreza, mas que contribuem para dar votos para os governantes nos dias de eleição. E continua:

A realidade está entre os dois extremos: estes programas trazem, efetivamente, benefícios para as populações mais pobres, mas seus efeitos econômicos e sociais são menos significativos do que se apregoa. Sua importância como instrumento político e eleitoral, no entanto, está fora de dúvida.

Sobre a avaliação do IPEA Slam (2007, p.284), é enfático ao afirmar que “isolar o impacto do PBF na queda da desigualdade não deve ser um exercício trivial, a julgar pela forma um tanto enigmática com que o Relatório IPEA (2006, p. 12), tentou fazê-lo em seu item 5.3 de ‘A importância das transferências de renda’ ”.

De acordo com o autor, nesse item dois trechos deixam bem claros, a partir das informações na Pnad, que é possível identificar a contribuição para a redução na desigualdade de três tipos de transferências: as pensões e aposentadorias públicas; o Benefício de Prestação Continuada; os benefícios do Bolsa Família e outros programas similares. E continua: “Se assim o fosse, a contribuição do terceiro grupo para a queda no coeficiente de Gini teria sido algo como 0,4%, ou menos, o que não chega a ser um resultado espetacular”.

Em relação à desigualdade de renda Slam (2007, p.291) afirma que:

Independentemente da renda, a natureza das várias ocupações pode representar também uma forma importante de desigualdade. Algo assim vem ocorrendo entre nós, principalmente entre as mulheres, cujos rendimentos passaram a depender cada vez mais dos serviços domésticos. A desigualdade entre níveis de renda pode ser tão lastimável quanto às desigualdades sociais, culturais e políticas que cristalizam a distância entre a “senzala” e a “casa grande”.

O autor observa ainda que, discute-se muito no Brasil, o que mais teria contribuído para a queda recente do coeficiente de Gini: as transferências de renda ou o aumento no salário mínimo. E conclui: “obviamente as duas políticas atuam na mesma direção e deveriam ser vistas como complementares”.

Ele também afirma que as diferenças quanto à escolha do melhor instrumento de política para combater a desigualdade podem servir, muitas vezes, para sustentar posições doutrinárias. Ainda que de forma involuntária, o Relatório IPEA (2006, p.12), incorre nesse

risco ao conferir um destaque indevido às transferências de renda, em especial ao Programa Bolsa Família.

Para melhor esclarecer Slam (2007, p.296) lança mão da afirmação de Medeiros (2003)<sup>5</sup>, o qual assevera que “o Bolsa Família é um exemplo de política que não mexe diretamente com o mercado, e, por isso, deve ser enaltecida pelo pensamento ortodoxo, enquanto aumentos no salário mínimo é uma política que interfere com a formação de um preço fundamental, o do trabalho, e, portanto, não só pode como deve ser ignorado segundo esse pensamento”. E continua sua crítica ao afirmar que,

O relatório nos apresenta o PBF como uma espécie de prova do acerto das teses mais ortodoxas quanto às melhores políticas redistributivas. Em que pese o porte alcançado, não só não o é como apresentá-lo como tal contribui para que o debate se afaste do nosso maior desafio: a superação do subdesenvolvimento. Essa é a pior consequência.

Schwartzman (2006, p.114), ao iniciar o artigo “Programas sociais voltados à educação no Brasil” afirma que o PBF tem “por objetivo pobre as famílias pobres”.

E acrescenta: “Lendo os documentos oficiais publicados pelos governos e pelas agências multilaterais, pareceria que sua efetividade é inquestionável” (AGUIAR e ARAÚJO<sup>6</sup>, 2002 apud SCHWARTZMAN, 2006, p.117). Em referência à condicionalidade educação, ele esclarece que “não há pesquisa empírica sistemática sobre efeitos reais do programa sobre a frequência escolar, e mais crítico ainda, de seus efeitos sobre a aprendizagem”.

Porto e Mendes (2010, p.4), avaliam a condicionalidade educação do PBF da seguinte forma:

A frequência escolar só pode representar a criação de capital humano, se é considerada dada o esforço dos alunos, caso contrário, pode haver alta frequência escolar sem, no entanto, estar se gerando (sic) capital humano, pelo menos nos moldes esperado pela teoria. Implicitamente na teoria do capital humano, está presente a pré-disposição dos indivíduos em quererem realmente adquirir um dado nível educacional.

Segundo Marques (1997)<sup>7</sup>, apud Boyadjian (2010, p. 289) “a pobreza tem um cunho estrutural e os programas de renda mínima não buscam solucionar a sua origem, apenas resolve o problema imediato”.

<sup>5</sup> MEDEIROS, M; et AL. Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza. 2006.

<sup>6</sup> AGUIAR, M; ARAÚJO, C.H. Eds. Bolsa-Escola – Education to confront poverty. Brasília: UNESCOed.2002.

<sup>7</sup> MARQUES, Rosa Maria. A proteção social e o mundo do trabalho. São Paulo: Bional, 1997.

A autora enfatiza que antes do PBF ser implantado em 2004, já existiam diversas ideias sobre as políticas públicas que envolviam transferência de renda. E completa: “Há quem diga que a origem das políticas sociais voltadas para a parcela pobre da população é o ano de 1795 [...], quando foi elaborada a Lei dos Pobres na Inglaterra”. Política essa que estava contra os princípios de Adam Smith (1776), que, segundo Mankiw (2009, p.11), acreditava que o mercado teria suas leis naturais de funcionamento e que, portanto, os pobres encontrariam em algum momento trabalho e renda. De acordo com o autor, Smith afirmava em seu livro *A Riqueza das Nações* que,

Cada indivíduo [...] não tem a intenção de promover o interesse público, nem sabe o quanto está promovendo [...] Não pensa senão no próprio ganho, e neste caso, é conduzido por uma mão invisível a promover um fim que não fazia parte de sua intenção. E nem sempre é pior para a sociedade que não fizesse parte. Ao perseguir seu próprio interesse, ele frequentemente promove o interesse da sociedade de modo mais eficaz do que faria se realmente se prestasse a promovê-lo.

O que Smith quer dizer é que os participantes de uma economia são motivados por seus próprios interesses e que esta ação oportuniza à “mão invisível” conduzir o mercado de modo que seja promovido o bem-estar econômico de todos. Smith reafirma este pensamento ao escrever: “Nada há de intrinsecamente errado em se empenhar pelo próprio interesse” O’Rourke (2008, p. 10).

O PBF é uma solução de curto prazo dos problemas da sociedade, visto que ele mantém inalterados os problemas estruturais e estes, de acordo com Boyadjian (2010, p.304), “[...] estão relacionadas à forma de apropriação de riqueza, à extrema desigualdade de renda e do patrimônio [...]”.

Corroborando com essa afirmação, Pinheiro e Giambiagi (2006, p. 53) asseguram que “quando um governo investe em estradas ou na construção de usinas hidrelétricas, ou quando gasta com educação, saúde, ciência e tecnologia, está alargando a capacidade de produção futura e ampliando os limites do crescimento”.

Sobre os gastos públicos social no Brasil, Irma Adelman (2000, p.14)<sup>8</sup> apud Pinheiro e Giambiagi (2006, p. 61), assevera que “[...] transferências compensatórias são uma alternativa cara e que não dão uma solução sustentada em longo prazo para os problemas da pobreza e da desigualdade”.

Segundo o IBGE (2006), a parcela de domicílios que recebem dinheiro de programas sociais no Brasil cresceu de 15,6% em 2004 para 18,3% em 2006.

---

<sup>8</sup>ADELMAN, Irma. “Fifty years of economic development: what have we learned?” artigo apresentado na Conferencia Anual sobre Desenvolvimento, Banco Mundial, 2000.

O idealizador do programa Bolsa-Escola<sup>9</sup>, que inspirou o Bolsa-Família, Cristovam Buarque (2007)<sup>10</sup>, advertiu que o crescimento do número de famílias pobres beneficiadas por programas sociais não é sinal de sucesso, e sim de um sério desvio no esforço pela eliminação da miséria.

Segundo Yasbek (2004. p.104), um dos problemas de transferência de renda é o objetivo que ele pretende alcançar. Se por um lado existe o assistencialismo moral, por outro, uma política de transferência de renda pode ser um instrumento que permita a inclusão de pessoas na sociedade, no mercado de trabalho e nas garantias sociais necessárias. No entanto, segundo a autora, para que esse segundo item ocorra, o Estado deve agir com projetos que impulsionem o crescimento sustentável, criando políticas de emprego e garantindo a permanência mínima da proteção social.

Apesar do conhecimento da situação do país, por parte das autoridades governamentais, os 190 milhões de habitantes, dos quais 28,8 % estão na pobreza e 10,5% estão abaixo da linha de pobreza (IPEA, 2010), padecem a má distribuição de renda e a falta de serviços básicos de saúde e educação na quantidade e qualidade necessária para que o país se desenvolva com qualidade de vida para todos.

## 2.5 Conclusão

Conclui-se que uma sociedade que permite a desigualdade, a pobreza e a extrema pobreza sendo possível preveni-las é claramente injusta. Mas essa constatação não precisa fundamentar-se na ideia de que a distribuição de renda entre todos os pobres do país, ou parte deles, seria promover justiça.

Em razão das ponderações mencionadas no decorrer deste capítulo, entende-se que o que se espera, para que as pessoas e o país se desenvolvam são ações que eliminem os problemas que originam a desigualdade e não simples medidas paliativas que postergam o problema.

Os impostos pagos pela população devem ser revertidos em bens e serviços a todos, como forma de garantir dignidade, cidadania e bem-estar, o que certamente resultará em

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://jornaldedebates.uol.com.br/debate/bolsafamilia-mantem-ou-erradica-pobreza/11805>. Acesso em: 25/05/2010.

<sup>10</sup> BUARQUE, Cristovam. Portal de notícias da Agencia Senado: 19/10/2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/cristovam-buarque-defende-escola-igual-para-ricos-e-pobres-e-diz-que-falta-interesse-a-classe-politica-para-melhorar-educacao.aspx>> Acesso em: 13/11/2011.

desenvolvimento humano com sustentação regular de resultados positivos e o combate a processos que empobrecem as pessoas.

Assim sendo, programas de transferência de renda como o PBF, resolve o problema por um determinado período, entretanto, em longo prazo, são as políticas públicas com vistas ao crescimento e ao desenvolvimento econômico que apresentam melhores resultados, quando se trata de promover e garantir a liberdade das pessoas.

Condicionar o benefício do PBF à frequência escolar, com vistas ao desenvolvimento cognitivo e futura ascensão social, não necessariamente resultará em êxito escolar, visto que as capacidades cognitivas estão relacionadas a fatores bem mais complexos do que o simples acesso à escola. Além do que, como direito social subjetivo estabelecido na CF/88, no ECA e na LDBEN, a promoção, o acesso e a permanência à educação, além de dever do Estado e da família, estão assegurados, independentemente de qualquer situação.

### **3 ECONOMIA, POBREZA E LIBERDADE**

As grandes demonstrações de riqueza convivem, paradoxalmente, com um universo de privações, com persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas ao longo do tempo. Para minimizar esta situação, as políticas alicerçadas em estratégias de desenvolvimento mais inclusivas demonstram ser a melhor opção para o “alargamento das opções das pessoas” onde o desenvolvimento e o bem-estar compreendem uma variedade de capacidades, incluindo a garantia e a promoção das liberdades.

O objetivo deste capítulo é analisar a problemática da desigualdade socioeconômica e educacional e sua relação com a persistência da pobreza e da falta de liberdades.

#### **3.1 Pobreza e desigualdade como produto da falta de liberdade**

As políticas econômicas e sociais concentradas apenas no crescimento dos recursos, mas não em sua justa distribuição, realimentam, ciclicamente, a pobreza e a desigualdade, solidificando danos sociais ao longo do tempo.

A abordagem da pobreza ligada à renda evoluiu ao longo do tempo e passou a considerar desde as condições de subsistência até as necessidades básicas, relacionando-a a questões da sobrevivência física (CODES, 2008). Esse juízo permanece nas análises atuais de pobreza absoluta, cujo entendimento é o não atendimento das necessidades relacionadas ao mínimo vital (ROCHA, 2003).

Partindo desse critério, a definição dada para ‘pobre’ frequentemente é cercada de críticas por estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa, em determinada população e tempo, sem considerar as especificidades.

No Brasil, segundo Rocha (2003), o conceito de pobreza mais utilizado é o de pobreza absoluta. Essa taxa é representada por um percentual da população, cuja renda familiar se encontra abaixo de um nível absoluto denominado linha de pobreza.

Ainda segundo a autora, as necessidades básicas, que incluem alimentação, habitação, educação, saúde, entre outros fatores que permitem aos indivíduos viver com dignidade, ganharam, por extensão, o conceito de subsistência, dessa forma, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (ROCHA, 2003).

A linha de pobreza é estabelecida pelo governo federal em aproximadamente três vezes o custo de uma dieta adequada para uma vida saudável, considerando o tamanho da família (ajustado a cada ano) e levando em conta mudanças no nível de preço dos produtos da cesta básica.

Hoffmann (1998, p.218)<sup>11</sup> *apud* Pinto (2008), descreve o procedimento que determina a linha da pobreza da seguinte forma:

Um procedimento usual para determinar a linha de pobreza consiste em obter, inicialmente, o valor de uma cesta de alimentos que atenda às necessidades nutricionais das famílias, levando em consideração os alimentos usuais das famílias de baixa renda. Em seguida esse valor é multiplicado por um coeficiente, tendo em vistas as despesas necessárias com moradia, vestuário, transporte, saúde, educação, etc.

Apesar dos princípios legais e morais que deveriam garantir a todos os indivíduos igual oportunidade de desfrutar uma vida digna, desenvolvimento humano, a desigualdade se caracteriza exatamente pela não efetivação desse direito.

O conceito de desigualdade abrange diversos tipos de dessemelhanças, desde desigualdade de oportunidade, de escolaridade, de renda até a desigualdade de gênero. De modo geral, a desigualdade econômica é tratada como desigualdade social, dada a distribuição desigual de renda.

Essa realidade torna dependente qualquer ação no sentido de se conseguir uma redução significativa da pobreza e consolida, quando não aumenta, uma desigualdade ímpar no mundo inteiro.

No caso específico do Brasil, a desigualdade é intensamente discutida porque é uma das maiores do mundo. No entanto, é preciso que se tenha claro que o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres e com uma enorme desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.

Apesar de ser considerada a 8ª maior economia do mundo (BANCO MUNDIAL, 2010), o Brasil tem uma população que vive em situação de pobreza e indigência, respectivamente (BARROS *et al.*, 2007). Esta contradição é fruto da elevada desigualdade de renda verificada no país.

A desigualdade gera pobreza à proporção que, em um determinado ponto, a distribuição de recursos econômicos seja tão mal administrada que seus efeitos concentrem os lucros em grupos cada vez mais reduzidos da população.

---

<sup>11</sup> HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda - medidas de desigualdade e pobreza. Edusp: São Paulo, 1998.

É verdade que de 2009 para 2010 houve uma queda de 0,006 pontos no Índice de Gini, medida de desigualdade aplicada à renda, passando de 0,544 para 0,538. Apesar dos avanços, o país ainda apresenta uma alta concentração de renda. A inaceitável extensão do 0,538, correspondente ao Índice de Gini, revela que estamos mais próximos da perfeita iniquidade do que da igualdade. O Índice de Gini varia entre zero e um, sendo que quanto maior esse número, mais desigual é a sociedade.

A dificuldade brasileira em alcançar índices satisfatórios em relação à superação da desigualdade e da pobreza converge com a afirmação de Mankiw (2009, p.441), de que “a pobreza é um dos problemas mais difíceis enfrentados pelos formuladores de políticas. As famílias pobres estão mais sujeitas do que a população em geral à falta de abrigo, à dependência de drogas, à violência doméstica, aos problemas de saúde, à gravidez na adolescência, ao analfabetismo, ao desemprego e à baixa escolaridade” e geralmente este processo é recorrente no bojo familiar.

Mudar esta estatística exige esforço conjunto dos governos federal, estadual e municipal no sentido de identificar um problema como consequência de outro e propor ações mais eficazes no combate à pobreza.

Mendonça (2006, p. 64) afirma que:

Além do conhecimento fundamental sobre a viabilidade de se solucionar o problema da extrema pobreza e de várias outras questões sociais que afligem a população, o grande volume de pesquisas produzidas tem, por um lado, identificado um número crescente de políticas, programas e formas alternativas de intervenção, e, por outro lado, tornado cada vez mais evidente que esses problemas não aparecem de uma única forma, isto é, não existe uma única forma de pobreza, mas uma variedade delas.

A diversidade de formas da pobreza, no entanto, não deve servir de pretexto para a ineficácia das ações voltadas à resolução de tais problemas.

Devido à persistência da pobreza, ações foram estabelecidas a partir da assinatura de acordos, com vistas à sua diminuição. Para os desprovidos de riqueza a Declaração do Milênio das Nações Unidas propõe uma visão coordenada em nível mundial, voltada para o desenvolvimento de países de modo cooperativo. Ela define questões centrais a serem enfrentadas, que foram agrupadas em oito objetivos denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), quais sejam: erradicar a extrema pobreza e a fome; universalizar a educação básica; reduzir a mortalidade na infância; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria

mundial para o desenvolvimento. Tais objetivos foram organizados em metas quantificáveis que deverão ser alcançadas até o ano de 2015.

No Brasil, a partir da proposta dos ODM, o governo federal realizou diagnóstico da situação socioeconômica do país e também mapeou as políticas públicas existentes que contribuíam para alcançar as metas estabelecidas. Os resultados obtidos revelaram que a política de prioridade dada pelo governo para o objetivo de “reduzir pela metade a pobreza e a extrema pobreza” se materializava através do “Fome Zero”, em especial no Programa Bolsa Família.

De acordo com Teles (2006, p. 87) é crescente a questão das desigualdades no país e diante desta constatação o que se propõe não é tanto alcançar as metas propostas pelos ODM, mas sim assegurar uma distribuição de recursos e de serviços que garantam a equidade e a liberdade para todos os segmentos da população brasileira.

A garantia da liberdade, cuja premissa está alicerçada na construção de um indivíduo capaz de, a partir de suas capacidades e dos direitos básicos a ele assegurados, buscar uma vida digna e saudável a qual todos têm direito de usufruir, é defendida por Sen (2000, p.52), ao aliar crescimento à liberdade, ou seja, o desenvolvimento é essencialmente um processo de expansão da liberdade. Ainda de acordo com o autor (p.18),

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico.

Neste sentido, a renda tem influência significativa sobre as capacidades e liberdades, entretanto, ela não é a única responsável por esse indicador.

Afinal, conforme escreveu Sen (2000, p.19), “o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”. E nas palavras de Smith “a capacidade de aparecer sem vergonha”.

Ainda de acordo com o autor, problemas como pobreza extrema, fome coletiva, subnutrição, destituição e marginalização social, privação de direitos básicos, carência de oportunidades, opressão e a insegurança econômica, política e social são variedades da privação da liberdade e como tais não podem ser vistas apenas como baixa renda.

A liberdade individual é fundamentalmente um produto construído no social e existe uma relação de mão dupla entre os arranjos sociais, que visam expandir essas liberdades, não só para melhorar a vida de todos e de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes, o que leva Sen (2000, p.109) a afirmar que,

Ao analisar a justiça social, há bons motivos para julgar a vantagem individual em função das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar. Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.

Se o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais, a falta de políticas públicas que compensem a baixa renda, como forma de garantir ao cidadão alocar seus recursos com maior eficiência é uma razão primordial da privação de capacidades.

Neste sentido, o enfoque dado por Sen (2008, p.18), para as liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como por exemplo, as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumentos de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. De acordo com o autor, o desenvolvimento requer que se “removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos [...]”.

Se inicialmente o desenvolvimento esteve atrelado a aspectos filosóficos, depois a aspectos políticos, atualmente, entretanto, em virtude do progresso econômico, ele deve extrapolar o domínio da economia para agregar-se ao aspecto social e o seu objetivo deve ser o de construir um mundo mais justo, mais humanizado e com inclusão social, ou seja, com a ideia de cidadania ampla respeitando a cultura, a evolução e as exigências do homem e do meio em que vive.

Nesse sentido, o papel do Estado na elaboração e execução de uma política de desenvolvimento que possibilite enfrentar todos os problemas de ordem social existente nas diversas regiões do país é de extrema relevância, todavia esta somente será eficaz na medida em que substituir políticas sociais anódinas, por políticas sociais de longo prazo, alicerçadas em resultados.

Se bem focalizadas, as políticas públicas conduzem ao desenvolvimento e à liberdade, visto que as liberdades também são constituintes do progresso econômico com relação causal significativa.

### 3.2 Educação e crescimento econômico

O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos (2010), afirma que “A Educação é a chave para um desenvolvimento duradouro [...]” e destaca que ela ajuda a combater a pobreza e capacita as pessoas, através do conhecimento, a desenvolver as habilidades e a confiança que precisam para construir um futuro melhor.

De acordo com o Relatório, 171 milhões de pessoas poderiam sair da pobreza se todos os estudantes de países de baixa renda obtivessem na escola as habilidades básicas de leitura e escrita, o que corresponde a uma queda de 12% no número de pessoas que vivem com menos de U\$1,25 por dia.

O documento assegura que as desigualdades enraizadas, ligadas a riqueza, gênero, etnia, língua e localização geográfica ainda são barreiras importantes para a universalização do ensino. E recomenda que, garantir o acesso e permanência das crianças à escola, assim como atender à necessidade de contratar um número estimado de 1,9 milhões de novos professores, por ano até 2015, é passo fundamental para oportunizar a todos os benefícios da educação.

Recentemente a UNESCO lançou uma exposição intitulada “Educação Conta”, a qual destaca a importância da educação no combate à pobreza e à desigualdade, com os seguintes argumentos:

**Educação combate a pobreza:** um ano extra de escolaridade aumenta a renda individual em até 10%; cada ano adicional de escolaridade aumenta a média anual do PIB em 0.37%;

**Educação promove a igualdade de gênero:** a educação ajuda as mulheres a controlarem quantos filhos desejam ter; na América Latina, crianças cujas mães tiveram educação secundária continuam na escola dois ou três anos a mais do que aquelas cujas mães têm menos escolaridade;

**Educação reduz a mortalidade infantil:** uma criança cuja mãe sabe ler tem 50% mais chances de sobreviver depois dos 05 anos de idade;

**Educação ajuda melhorar a saúde materna:** mulheres com mais escolaridade são mais propensas a fazer planejamento familiar e a buscar cuidados médicos;

**Educação ajuda a combater doenças preveníveis:** a educação estimula o acesso ao tratamento e ajuda no combate à discriminação; mulheres com escolaridade acima do nível primário têm probabilidade cinco vezes maior de serem informadas sobre HIV/Aids do que mulheres analfabetas;

**Educação ajuda a garantir sustentabilidade ambiental:** a educação ajuda as pessoas a tomarem decisões que atendem às necessidades do presente sem prejudicar as gerações futuras.

Essa constatação está estritamente em consonância com a defesa de Schultz, cuja teoria parte da constatação de que o fator trabalho não pode ser tomado como um fator de produção invariável. Ao defender essa ideia, Schultz foi pioneiro na exploração do investimento em capital humano para o crescimento econômico e para as questões econômicas relacionadas.

A teoria baseada no capital humano surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. A conclusão de tais esforços redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, é um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital.

A propagação e a aplicação da teoria do capital humano podem ser percebidas pela crescente precaução dos governos e, mais recentemente também pela iniciativa privada, com a educação e a formação profissional dos indivíduos. A grande motivação reside na expectativa de retornos futuros, em que se espera que os indivíduos mais aperfeiçoados recebam mais e produzam mais, resultando em benefícios para si e para os outros.

Essa relação é evidenciada por Mankiw (2009, p. 204) ao conceituar externalidades.

Uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Se esse impacto sobre o terceiro é [...] benéfico, é chamado de externalidade positiva.

Quanto à questão social, o retorno diz respeito à elevação do nível cultural com reflexos no discernimento da população enquanto agente. Mankiw (2009, p. 207), afirma que a educação “rende externalidades positivas porque uma população mais instruída leva a um governo melhor, o que beneficia a todos”. Obviamente que uma população instruída, com liberdades de escolha e de participação na vida social e política, possui capacidades e liberdades mais consistentes no sentido de acompanhar e cobrar resultados.

Quanto às críticas à teoria do capital humano em relação ao crescimento e desenvolvimento de capacidades humanas do indivíduo, Sen (2004), afirma que:

[...] los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes. La perspectiva más amplia de capacidad humana puede

abarcar – y valorar – estas funciones adicionales. Las dos perspectivas están, entonces, íntimamente relacionadas aunque sean distintas.

Apesar dos benefícios econômicos testados e medidos através de modelos econométricos por inúmeros pesquisadores, a comprovação da teoria do capital humano não é uma tarefa fácil, uma vez que na relação entre gastos em educação e treinamento e o salário do indivíduo, estão presentes elementos que, geralmente não podem ser controlados ou não são passíveis de análise simultânea pelo pesquisador, tais como a bagagem familiar, a qualidade da escola, o mercado de trabalho, dentre outros.

Entretanto, independentemente das variáveis não controladas das pesquisas, índices mostram que conhecimento e habilidades da força de trabalho de um país são o principal determinante na taxa de crescimento econômico, bem como nos tipos e quantidade de postos de trabalho criados. Quanto maior é o nível de qualificação profissional, maior é a produtividade, melhor é a qualidade, e menor é o custo dos produtos e serviços gerados. Nações mais industrializadas têm de 60 a 80% de sua força de trabalho com qualificação profissional elevada.

Para Schultz, os economistas sempre souberam que as pessoas são parte importante da riqueza das nações, não tendo, todavia, dado o devido destaque ao fato de que as pessoas investem fortemente em si mesmas. Essa ideia de investimento em seres humanos gera resistências, podendo ser considerada por alguns como ofensiva à dignidade humana, a partir do ponto de vista de que seria reduzir o homem a um mero componente material (em termos mais econômicos, a um bem de capital). Schultz contra argumenta dizendo que ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto a sua disposição. Ver a educação como uma atividade que desenvolve o capital humano, não significa desconsiderar seus propósitos culturais, mas levar em conta que dentre as suas inúmeras contribuições existem conhecimentos e habilidades que são economicamente úteis.

### **3.3 Desigualdades Educacionais**

A possibilidade concreta de que elementos como a carência de capital humano atuem como entrave para o crescimento econômico deve ser seriamente considerado, uma vez que a educação é de tal forma produtiva para o aumento do crescimento econômico, que as recompensas do desenvolvimento humano vão muito além da melhoria direta da qualidade de

vida, e incluem também sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada.

Smith apud O'Rourke (2008, p.160), defendia uma exigência educacional “a ser cumprida por qualquer pessoa antes de lhe permitirem exercer qualquer profissão liberal”. E insistia em uma verba de contribuição para as escolas: “Alguma atenção do governo é necessária, a fim de impedir uma quase total corrupção e degeneração da grande massa do povo”.

Do pensamento de Smith a Sen, o que se evidencia é que há a necessidade de garantir os direitos dos cidadãos a usufruir de uma vida digna e saudável, porém esse direito, garantido através das políticas públicas, deve ser oportunizado em nível de conquistas pessoais, de forma que cada cidadão possa construir suas liberdades substantivas a partir de oportunidades que lhes são oferecidas.

Segundo Mankiw (2009, p.413), “não é de surpreender que os trabalhadores que têm mais capital humano ganhem, em média, mais do que aqueles que têm menos”.

Corroborando com essa ideia, a UNESCO (2010), divulgou algumas informações que estarão constantes no Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos de 2011<sup>12</sup>, destacando que “a educação ajuda a combater a pobreza e capacita as pessoas com o conhecimento, as habilidades e a confiança que precisam para construir um futuro melhor”.

Entretanto, a heterogeneidade educacional entre os indivíduos tem contribuído para manter a concentração dos rendimentos sempre em níveis muito elevados.

Nessa perspectiva, podemos dizer que a educação assume um papel relevante para o entendimento da má distribuição de renda e das mazelas sociais.

No Brasil, há um grande contingente de pessoas na pobreza e na extrema pobreza. A extensão de analfabetos, 9,7% dos brasileiros (PNAD/IBGE, 2009), reforça ainda mais essa estatística.

De acordo com a qualidade da educação brasileira, estamos longe de alcançar a liberdade substantiva, visto que os níveis de ensino, assim como os 7,3 anos de estudo dos brasileiros (IBGE/PNAD, 2007), estão muito aquém do desejável.

Estima-se que a nossa desigual distribuição educacional explica metade das diferenças entre Brasil e outros países em relação ao grau de desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.unesco.org/pt\\_21-09-2010.pdf](http://www.unesco.org/pt_21-09-2010.pdf)>. Acesso em: 09/11/2010.

Para que a educação tenha impacto no crescimento é importante que a expansão educacional seja acompanhada por progresso na qualidade do ensino. Ou seja, não basta universalizar, é preciso que o crescimento nas matrículas seja acompanhado de melhoria na qualidade do ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o indicador de qualidade educacional do Brasil, calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar e das médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O IDEB alcançou, em 2009, 4.6 pontos na média nacional, porém nos países desenvolvidos a média é 6.0.

A comparação internacional mostra que a educação brasileira está longe de adentrar no rol de países cuja qualidade seja ao menos considerada satisfatória. Pode-se justificar tal afirmação quando recorremos à última classificação do *Programme for International Student Assessment* (PISA), de 2009, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando o Brasil aparece ocupando a 53ª posição em leitura e ciências e a 57ª posição em matemática, num ranking de 65 países.

Este posicionamento comprova que o país encontra-se ainda num nível de sistema básico elementar.

Para obter os resultados, a OCDE aplica, de três em três anos, testes a alunos de 15 anos em nações que participam do programa. Além de estar entre os piores, nas três provas, entre os países avaliados, a maioria dos estudantes brasileiros atinge, no máximo, o menor nível de aprendizado nas disciplinas avaliadas.

Segundo o último relatório das notas do PISA, a performance dos estudantes brasileiros, apesar da evolução, tem sido muita fraca ao longo dos anos, conforme comparação abaixo:



**Figura 1** – Evolução de médias gerais do Pisa  
 Fonte:Ministério da Educação

Apesar de estes dados serem amplamente discutidos em todas as esferas governamentais, os agentes públicos brasileiros ainda não despertaram para aquilo que alguns países sabiamente praticam, ou seja, investir em políticas sociais, cujo objetivo maior seja o de ampliar a capacidade das pessoas, dado que o desenvolvimento e o bem-estar relacionam-se às liberdades reais, e as capacidades individuais dependem, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas.

Segundo Pinheiro e Giambiagi (2006 p.299),

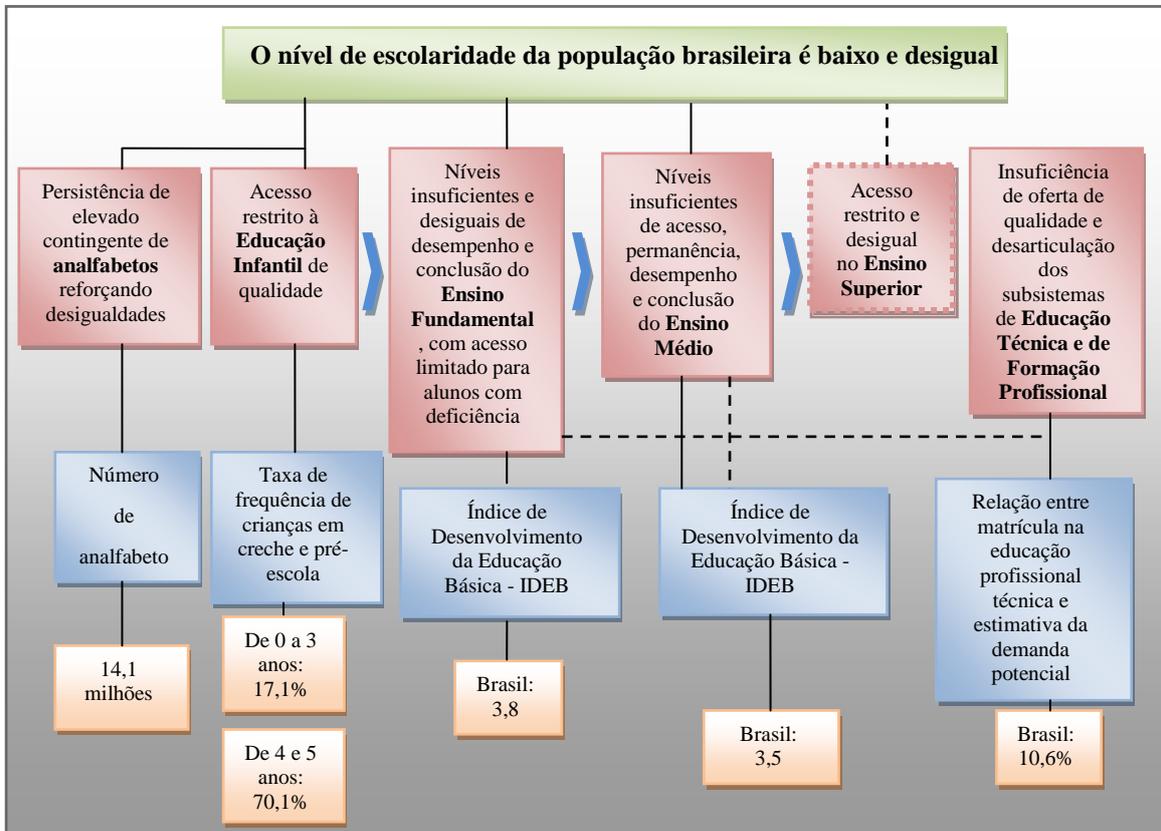
Pode-se esperar que a aceleração do crescimento leve a um ritmo mais rápido de acumulação de capital humano, todavia este fato não dispensará o Estado de exercer um papel central, tanto na expansão da oferta de serviços como estimulando a demanda por educação entre os segmentos menos favorecidos da população.

Em consonância com essa ideia, em 2005 o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), recomendou ao governo brasileiro que a prioridade do desafio para o Estado e a sociedade civil fosse a promoção de iniciativas que ampliassem o nível de escolaridade da população brasileira.

Segundo o CDES (2009, p.20), “desde então, o Observatório da Equidade (OE), vem acompanhando indicadores que identificam os principais problemas que compõem tal desafio, expresso de modo a identificar possibilidades de intervenção política”.

Para vencer o desafio de promover o capital humano, o Observatório da Equidade identificou inicialmente o macro-problema implícito no desafio, os problemas que o originam e suas causas mais importantes.

O macro-problema foi assim formulado: “o nível de escolaridade da população brasileira é baixo e desigual”, resultando, de acordo com o OE, em seis problemas interrelacionados, conforme veremos abaixo.



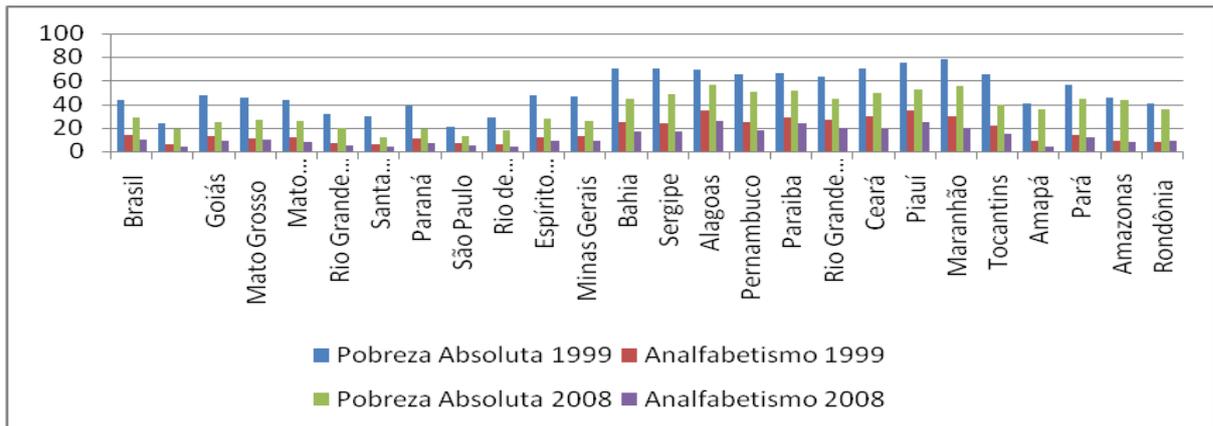
**Figura 2** - Demonstrativo do macro-problema simplificado

Nota: dados da PNAD/IBGE, 2007.

Fonte: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009

O retrato educacional do Brasil, elaborado pelo CDES (2009) revela que o macro-problema, se não for tratado com a devida atenção que o assunto requer, provavelmente persistirá no tempo e trará consequências negativas nas taxas de desigualdade e também nas capacidades, desenvolvidas através do conhecimento sistematizado.

Outro dado, de igual modo relevante, é o resultado das pesquisas do IPEA (2010), divulgadas através do Relatório nº 58 que, ao considerar o conjunto das unidades da federação, comprova elevada assimetria entre analfabetismo e pobreza, conforme demonstra a figura abaixo.



**Figura 3** - Taxas de pobreza absoluta nos Estados em 1995 e 2008 e analfabetismo em 1999 e 2008 (%)  
Fonte: IBGE/PNAD

Observe que os três Estados que apresentam maior taxa de pobreza, também figuram entre os que apresentam as maiores taxas de analfabetismo.

A persistência do elevado contingente de analfabetos reforça as desigualdades, pois estes representam 9,7% da população brasileira (PNAD/IBGE, 2009). O que equivale a 14 milhões e 100 mil pessoas, que não dispõem das competências elementares para ler, escrever e calcular, sem considerar os analfabetos funcionais. Falhas no passado ainda são mensuráveis na educação hoje.

De acordo com o CDES (2009 p.26), a análise da combinação entre diferenças regionais e situação de domicílios aponta um quadro de desigualdade preocupante. Se considerarmos que a cada analfabeto há a possibilidade de gerar novos analfabetos na família, a situação de desigualdade poderá ser crescente. Sobre esse aspecto Pinheiro e Giambiagi (2006, p. 260), afirmam:

Enquanto a chance de um filho de pai analfabeto também ser analfabeto é de 32%, essa probabilidade cai para 0,2% se o pai tiver completado o ensino superior. Por outro lado, alguém cujo pai seja analfabeto tem apenas 0,6% de chance de completar o ensino superior, contra uma probabilidade de 60% caso o pai tenha ensino superior completo.

Nessa perspectiva, os analfabetos da população brasileira produzirão um enorme contingente de população analfabeta nos próximos anos.

Visto que a educação tem papel preponderante no combate à extrema pobreza e à fome, pelo efeito cascata que o alcance desta possui sobre os fatores determinantes da pobreza e de outros aspectos relacionados à liberdade, cabe aos governos atuarem conjuntamente para reduzirem as mazelas sociais, elaborando políticas públicas focalizadas e regionalizadas.

### 3.5 Conclusão

Considerando a política econômica e social implantada no Brasil nas últimas décadas, é possível afirmar que uma combinação de esforços governamentais centrada no crescimento econômico, com especial atenção no combate à inflação, não foi suficiente para reduzir a pobreza no Brasil.

Entre os fatores determinantes da pobreza, estão a concentração e a escassez de renda, tendo a desigualdade educacional se destacado, desde os anos 70. Evidencia-se assim que uma política econômica com um único viés, assim como políticas públicas insipientes e mal focalizadas, com investimentos em áreas como educação e assistência social desproporcionais em relação ao PIB, perpetua a pobreza e aumenta, cada vez mais, o abismo da desigualdade econômica e social entre os brasileiros.

Considerando que o desenvolvimento econômico e social está embasado no capital humano, então o papel econômico da educação deve ser visto como um objetivo nobre, ainda que limitado, porém com inúmeras possibilidades de expansão. Esta função com vistas ao crescimento não desvaloriza a educação, pelo contrário, evidencia que ela é uma condição necessária para o aperfeiçoamento e alicerce material do homem. No entanto, é necessário que ela esteja relacionada à expansão de liberdade das pessoas, visto que, a liberdade não está ligada simplesmente à renda e sim a diversos fatores e processos. O que evidencia que para combater as desigualdades existentes no Brasil e garantir liberdades, é necessário que haja, em primeiro lugar, uma compreensão dos fatores que geram as desigualdades, e os combatam em suas estruturas.

Para tanto, são necessárias políticas públicas com ações que atendam as características regionais, com vistas ao desenvolvimento de capacidades das pessoas e ao alargamento de liberdades. O que certamente resultaria em crescimento e desenvolvimento de regiões e Estados que apresentam especificidades diversificadas, como é o caso de Roraima, onde os problemas de pobreza e extrema pobreza são ampliados por questões fundiárias, geográficas, concentração da população em área urbana, baixa escolarização da população, com consequências na escassez de oportunidades, o que se traduz em um número elevado de famílias com perfil para participar do PBF no município de Boa Vista, capital de Roraima, como descrito no próximo capítulo.

## 4 DESIGUALDADE, POBREZA E O PBF NO MUNICÍPIO DE BOA VISTA

A efetivação dos objetivos do PBF, no que tange à ação junto às famílias, é de responsabilidade dos municípios que verificam, periodicamente, se os beneficiários atendem aos critérios de elegibilidade, utilizando para isso técnicas de amostragem estatística de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias, dentre outras atividades que convergem para a eficiência do programa.

O objetivo do presente capítulo consiste em apresentar a execução do PBF no município de Boa Vista e sua relação no resultado da aprendizagem dos alunos matriculados na rede municipal de ensino no ano de 2010, cujos pais são beneficiários do PBF.

### 4.1 Pobreza e desigualdade em Roraima

Roraima é o Estado menos populoso da federação com população estimada em 2010 pelo IBGE de 451.227 habitantes<sup>13</sup>. Destes, 56%, ou seja, maior parte da população concentra-se na capital Boa Vista e o restante está distribuído nos demais quatorze municípios.

Segundo o IPEA (2009), Roraima possui 7,32% dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza, conforme indica a Tabela abaixo.

**Tabela 1** - Pobreza - domicílios com renda per capita inferior a linha de extrema pobreza dos Estados da Região Norte – (%), 2005 a 2009

Estado	Pobreza - domicílios com renda per capita inferior a linha de extrema pobreza (%)				
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Acre</b>	14,62	10,88	14,51	8,99	9,19
<b>Amazonas</b>	7,48	8,25	12,81	9,45	7,48
<b>Amapá</b>	7,42	6,84	9,39	3,98	6,47
<b>Pará</b>	11,77	10,04	8,73	7,54	8,50
<b>Rondônia</b>	9,18	8,10	8,02	6,75	5,78
<b>Roraima</b>	<b>17,14</b>	<b>9,66</b>	<b>9,53</b>	<b>7,25</b>	<b>7,32</b>
<b>Tocantins</b>	11,32	9,78	10,22	7,22	6,42

Fonte: IPEADATA

Nota: Série revista conforme reponderação divulgada pelo IBGE em 2009.

Com relação à proporção dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza na Região Norte, no ano de 2009, Roraima apresenta-se como o 5º Estado com maior número de domicílios pobres, conforme tabela abaixo.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>.

**Tabela 2** - Pobreza - domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza dos Estados da Região Norte – (%), 2005 a 2009.

Estado	Pobreza - domicílios com renda domiciliar per capita inferior a linha de pobreza - (%)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	36,66	32,27	31,48	27,49	25,36
Amazonas	29,51	28,45	33,04	29,95	24,90
Amapá	29,59	25,05	26,08	21,56	25,95
Pará	36,20	33,25	30,93	26,66	28,79
Rondônia	29,72	26,22	24,16	20,39	18,12
<b>Roraima</b>	<b>37,67</b>	<b>31,76</b>	<b>28,01</b>	<b>23,54</b>	<b>22,61</b>
Tocantins	34,15	30,42	28,89	23,72	20,20

Fonte: IPEADATA

Nota: Série revista conforme reponderação divulgada pelo IBGE em 2009.

Somados, os dados do IPEADATA (2009), revelam que o Estado de Roraima possui 26,60% dos domicílios indigentes e pobres, a taxa de extrema pobreza é de 8,33% e de pobreza 27,75%, totalizando 36,08% da população roraimense. O equivalente a 155.144 habitantes.

No Estado, a taxa de desemprego também é preocupante, visto que segundo dados da SEPLAN/RR em 2007, das 371.157 pessoas com 10 anos ou mais, consideradas economicamente ativas, 9,24%, aproximadamente 34.300 estavam desocupados.

O IPEADATA calculou a partir da PNAD (2009), que em Roraima:

- a) 12,48% da população mais pobre possuem renda total igual a do 1% mais rico;
- b) R\$ 555,87 era a renda domiciliar per capita média mensal da população;
- c) R\$ 52,51 era a renda domiciliar per capita média mensal da população extremamente pobre; e,
- d) R\$ 117,88 era a renda domiciliar per capita média da população pobre.

A avaliação da desigualdade em Roraima no ano de 2009, medida pelo Índice de Gini, é de 0,519. Apesar de apresentar resultados melhores do que o índice brasileiro, esse resultado ainda representa elevada desigualdade de renda.

A desigualdade educacional também está presente no Estado de Roraima, segundo dados do IBGE (PNAD, 2009)<sup>14</sup>, 21.000 habitantes com idade superior a 10 anos não são alfabetizados, ou seja 4,8% da população não possui habilidades de leitura e escrita.

A Educação Básica no Estado é ofertada por instituições pública e privada, totalizando 133.887 alunos (Censo Escolar 2009), o que corresponde a 0,25% do total de alunos em âmbito nacional desta etapa de ensino.

<sup>14</sup> Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 28/09/2010.

**Tabela 3** - Número de Matrículas de Educação Básica por Etapas e Modalidade de Ensino, Brasil, Região Norte e Roraima - 2009

<b>Região Geográfica / Unidade da Federação</b>	<b>Total</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>Profissional</b>
<b>Brasil</b>	52.580.452	6.762.631	31.705.528	8.337.160	861.114
<b>Norte</b>	5.177.584	563.724	3.293.438	723.760	41.635
<b>Roraima</b>	133.887	17.170	86.547	17.512	1.179

Fonte: Censo Escolar 2009

De acordo com o IBGE (2009), 12, 4% das crianças e jovens roraimenses não frequentam a escola.

Considerando que 56% da população roraimense é residente no município de Boa Vista, os problemas econômicos e sociais também se concentram na mesma proporção.

Na capital Boa Vista, a oferta educacional da rede pública municipal abrange a Educação Infantil, o Ensino Fundamental I e a modalidade Educação de Jovens e Adultos – 1º segmento, totalizando, segundo o Censo Escolar 2009<sup>15</sup>, 20.401 alunos, que correspondem a apenas 15,26% do total de alunos matriculados na Educação Básica no Estado de Roraima.

**Tabela 4** - Número de Matrículas de Educação Básica por Etapas e Modalidade de Ensino da Rede Municipal de Ensino de Boa Vista/RR - 2009

<b>Município</b>	<b>Total</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Educação de Jovens e Adultos</b>
<b>Boa Vista</b>	20.401	7.690	12.572	139

Fonte: Censo Escolar 2009

Considerando que o art.11 da LDBEN nº 9394/96 define que os Municípios incumbir-se-ão de “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” a rede municipal de ensino de Boa Vista, em sua área de atuação legal, ofertou em 2009:

- a) Educação Infantil – com população estimada em 2009 pelo Datasus<sup>16</sup> de 30.514 crianças, a rede municipal de ensino atendeu apenas 25% da população desta faixa etária.

<sup>15</sup> Disponível em: < <http://www.inep.gov.br>>.

<sup>16</sup> DATASUS, tendo como base os dados de 1980, 1991 e 2000: IBGE - Censos Demográficos; 1996: IBGE - Contagem Populacional, 1981-1990, 1992-1999, 2001-2006: IBGE - Estimativas preliminares para os anos intercensitários dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/DATASUS e 2007-2009: IBGE - Estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/poprr.def>>. Acesso em: 17/11/2010.

- b) Ensino Fundamental – atendeu apenas parcela da clientela no Ensino Fundamental I (6 a 11 anos) o que corresponde a 31% das matrículas deste nível de ensino.
- c) Educação de Jovens e Adultos – atendeu a 139 alunos, o que corresponde a 4,41% das matrículas da modalidade no Ensino Fundamental na capital.

Observe que na Educação Infantil o município deixa de atender 75% das crianças, uma vez que os sistemas estadual e federal não atuam com essa etapa de ensino no Estado, tampouco cumprem o regime de colaboração. No Ensino Fundamental 69% das matrículas deixam de ser ofertadas pelo sistema municipal, ficando esta demanda a cargo da rede estadual.

Quanto a EJA, apenas 4,41% dos alunos matriculados estão nas escolas da rede municipal de ensino, sem considerar a clientela total existente no município para esta modalidade de ensino.

No que diz respeito à qualidade do ensino ofertado, comprovada através dos indicadores nacionais, o sistema estadual está abaixo das médias nacionais para as etapas da educação básica em que atua. O sistema municipal, apesar de posicionado acima da média nacional, ainda mantém índice baixo de desempenho.

**Tabela 5** - Resultado do IDEB Brasil/Roraima/BoaVista 2009

<b>Fases do Ensino</b>	<b>BRASIL</b>	<b>RORAIMA</b>	<b>BOA VISTA</b>
Ensino Fundamental I	4,6	4,2	4,7
Ensino Fundamental II	4,0	3,7	-
Ensino Médio	3,6	3,5	-

Fonte: Inep

Nota: o município de Boa Vista atende apenas o Ensino Fundamental I

Diante desse quadro, parte da população boa-vistense apresenta perfil para ingresso nos programas sociais do governo federal, entre os quais se destaca o PBF.

#### **4.2 A execução do programa**

Em apresentação da equipe do MDS em ocasião da reunião técnica na Prefeitura de Boa Vista em julho de 2010, os objetivos das condicionalidades do PBF foram assim definidos:

- a) Elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social;

b) Reforçar o direito de acesso das famílias aos serviços de saúde, de educação e de assistência social e responsabilizar o poder público pelo atendimento.

Segundo os técnicos, os objetivos foram pensados como um mecanismo para promover o acesso dos brasileiros mais pobres aos direitos básicos nas áreas de saúde, educação e Assistência Social; e contribuir para a redução da pobreza entre as gerações.

O recurso injetado na economia local boa-vistense mensalmente é de R\$ 2.335.723, com média do valor dos benefícios por família de R\$ 108,6. O total de famílias beneficiárias apontadas na folha de pagamento do Município<sup>17</sup>, em junho de 2010 foi de 21.562, conforme figura abaixo.

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania			
PBF - Programa Bolsa Família			
DEBEN - Departamento de Benefícios			
CGCAB - Coordenação-Geral de Concessão e Administração de Benefícios			
<b>Análise de Município</b>			
Data de Geração:		13.07.2010	
UF:	RR		
Município:	BOA VISTA		
FOLHA DE PAGAMENTO			
			Junho
Quantidade de Famílias Beneficiárias do PBF			21.562
Valor Total de Ben. Pagos	Valor Médio de Ben. Pagos	Percentual de Cobertura do Município	
R\$ 2.336.563,00	R\$ 108,36	107,5%	
EXPANSÃO			
Estimativa Nova PNAD 2006 (nova estimativa)	Estimativa Anterior PNAD 2004 (estimativa anterior)	CRESCIMENTO ABSOLUTO *em relação à estimativa anterior	
20.050	16.641	3.409	
Quantitativo de famílias selecionadas na Expansão 2009		Maio	124
		Agosto	2.980
		Outubro	25

**Figura 4** - Folha de pagamento do Município de Boa Vista – junho/2010

Nota: Dados obtidos em evento promovido pelo MDS em Boa Vista, no mês de julho/2010.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Quanto aos procedimentos de ingresso, observa-se que há um aumento de, em média, 26% em relação aos meses de maio (3.865), junho (4.809) e julho (5.179) de 2010. O que evidencia que há uma movimentação contínua em relação à entrada no programa, bem como na situação de recebimento do benefício, conforme podemos verificar na figura abaixo:

<sup>17</sup> Cód. IBGE 140010

DOS PROCEDIMENTOS DE INGRESSO AO PROGRAMA		
Famílias <b>HABILITADAS</b> (03 últimos meses)		
Mai.10	Jun.10	Jul.10
3.865	4809	5179
Famílias <b>SELECIONADAS</b> em 2009 + 02 últimos meses		
Ano de 2009	Jun.10	Jul.10
43.330	73	59
SITUAÇÃO DE BENEFÍCIOS		
		Junho 2010
<b>Benefícios Liberados</b>		<b>19795</b>
<b>Benefícios Bloqueados</b>		<b>986</b>
<b>Benefícios Cancelados por Revisão Cadastral</b>		<b>28</b>
<b>Benefícios Suspensos</b>		<b>17</b>
<b>Benefícios Cancelados (acumulado)</b>		<b>13263</b>

**Figura 5** - Demonstrativo de ingresso no PBF do município de Boa Vista em junho/2010

Nota: Dados obtidos em evento promovido pelo MDS em Boa Vista no mês de julho/2010

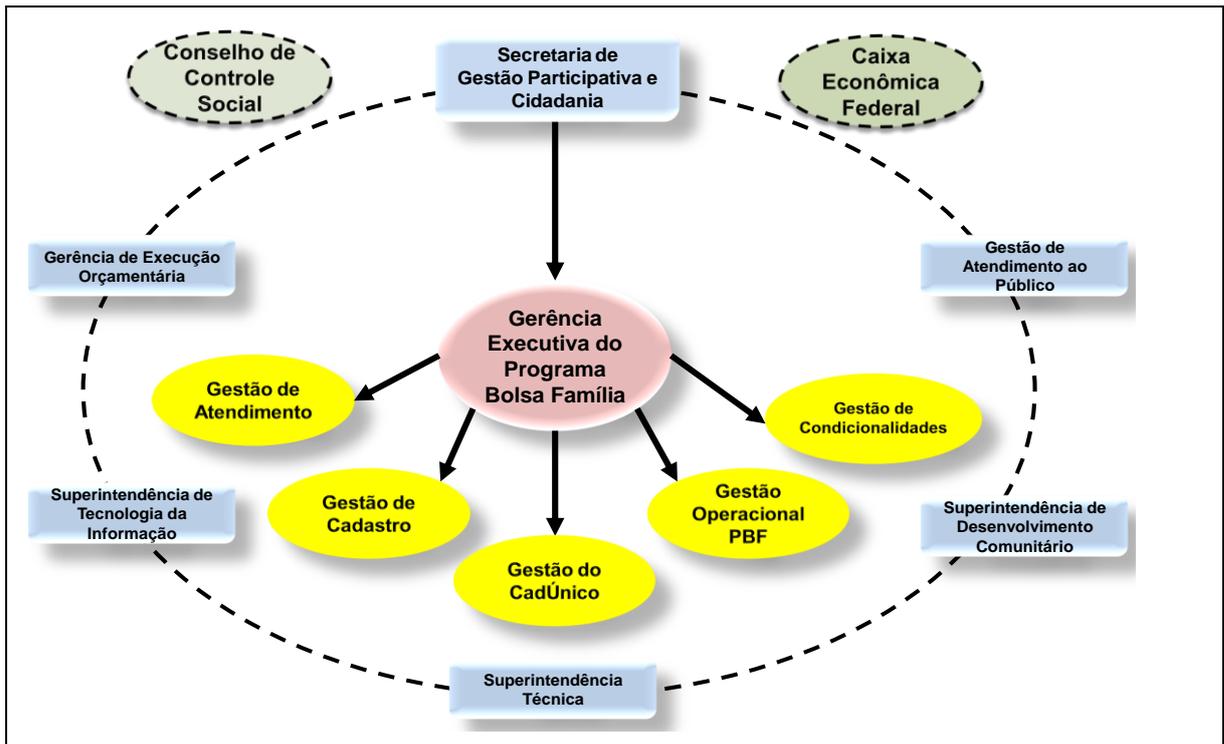
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome.

Para que o MDS execute o PBF com efetividade, a gestão dos benefícios local precisa ser eficiente em todas as ações de sua competência, sob pena de prejudicar todas as famílias beneficiárias do programa.

Por Gestão de Benefícios compreende-se as etapas necessárias à transferência continuada dos valores referentes aos benefícios financeiros, desde o ingresso das famílias até seu desligamento, gerenciando todos os procedimentos necessários nesse intervalo.

Para realizar este serviço, a Prefeitura de Boa Vista optou pelo modelo de Gestão Descentralizada na qual as ações sob sua responsabilidade são realizadas diretamente pelo município, através da Secretaria Municipal de Gestão Participativa (SMGP), mediante Termo de Adesão publicado no Diário Oficial da União.

A SMGP tem como competências o planejamento e a realização de ações que promovam a participação efetiva das famílias, fortalecendo e focalizando com maior exatidão a direcionalidade na aplicação de recursos e fomentando no munícipe o exercício de seus direitos e deveres de cidadão. Trabalho este realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal e com o acompanhamento do conselho, conforme figura abaixo.



**Figura 6** - Organograma de funcionamento do PBF no município de Boa Vista

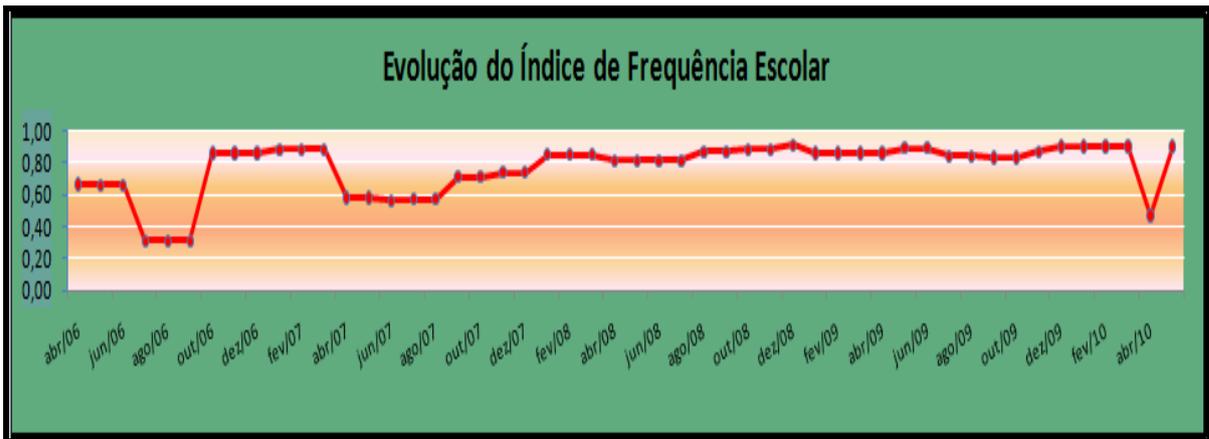
Nota: Dados obtidos em evento promovido pelo MDS em Boa Vista/julho/2010

Fonte: Secretaria Municipal de Gestão Participativa

Dentre as ações realizadas pela SMGP, foram apontadas pela Secretária Iraci Oliveira Cunha, como experiências exitosas: as visitas domiciliares de avaliação socioeconômica; a capacitação contínua da equipe; o acompanhamento das condicionalidades, através da visita domiciliar; a criação de um banco de dados; criação do Setor de Gestão de Análise Crítica e a criação da ficha de avaliação complementar.

De acordo com o Índice de Gestão Descentralizada - IGD<sup>18</sup>, no município de Boa Vista os indicadores de condicionalidades, quando somados, apresentaram de abril de 2006 a abril de 2010, resultados satisfatórios, que variaram entre 0,60 e 0,90, com duas quedas acentuadas entre os meses de agosto a outubro de 2006 e em abril de 2010, conforme quadro abaixo:

<sup>18</sup> O IGD é um índice que mede a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família e do CADÚNICO e garante o repasse mensal de recursos financeiros aos municípios que apresentam bom desempenho a fim apoiar financeiramente no trabalho de identificação e atendimento às famílias mais vulneráveis. O IGD é a soma de todos os indicadores que o compõem: taxas de cadastro válido, de atualização de cadastros, de crianças com informação de frequência escolar e de famílias com acompanhamento de agenda de saúde dividida por quatro. Disponível no <site <http://www.mds.gov.br>>, acesso em 21/09/10.



**Figura 7** - Indicadores de condicionalidades no município de Boa Vista

Nota: Dados obtidos em evento promovido pelo MDS em Boa Vista no mês de julho/2010

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS.

Para a secretária, as famílias consideradas mais vulneráveis são as que não cumprem as condicionalidades, e o acompanhamento sistemático das mesmas é imprescindível para o sucesso do programa.

Com relação à condicionalidade da educação, foram apontadas pela secretária como práticas exitosas: indicação de servidor responsável por acompanhar a condicionalidade educação; articulação entre as Secretarias Estadual e Municipal de Educação; criação de banco de dados constando crianças não localizadas e busca ativa destas; assinatura do Termo de Compromisso por parte das famílias; entre outras.

No município de Boa Vista, como dito anteriormente, a condicionalidade educação é acompanhada pela SMEC e pela SMGP, em um trabalho conjunto.

O monitoramento da condicionalidade educação é executado tendo como referência apenas a frequência do aluno. Quanto ao acompanhamento do desempenho, não há evidências de que ele seja realizado. Assim como, não há evidência de que o MDS ou o MEC possuam instrumentos para realizá-lo.

Na SMEC, a condicionalidade educação, é realizada pela Coordenação de Programas e Projetos (CPP), que monitora a frequência dos alunos beneficiários através de formulários específicos, os quais são preenchidos pelas escolas, bimestralmente, e encaminhados à CPP para que esta verifique a situação da frequência de cada aluno e, constatados índices inferiores aos permitidos pelo PBF, não justificados, a equipe contacta a escola para certificar-se de que a informação está correta. Certificada a veracidade dos índices de infrequência, os formulários são encaminhados a SMGP que toma as devidas providências junto ao MDS.

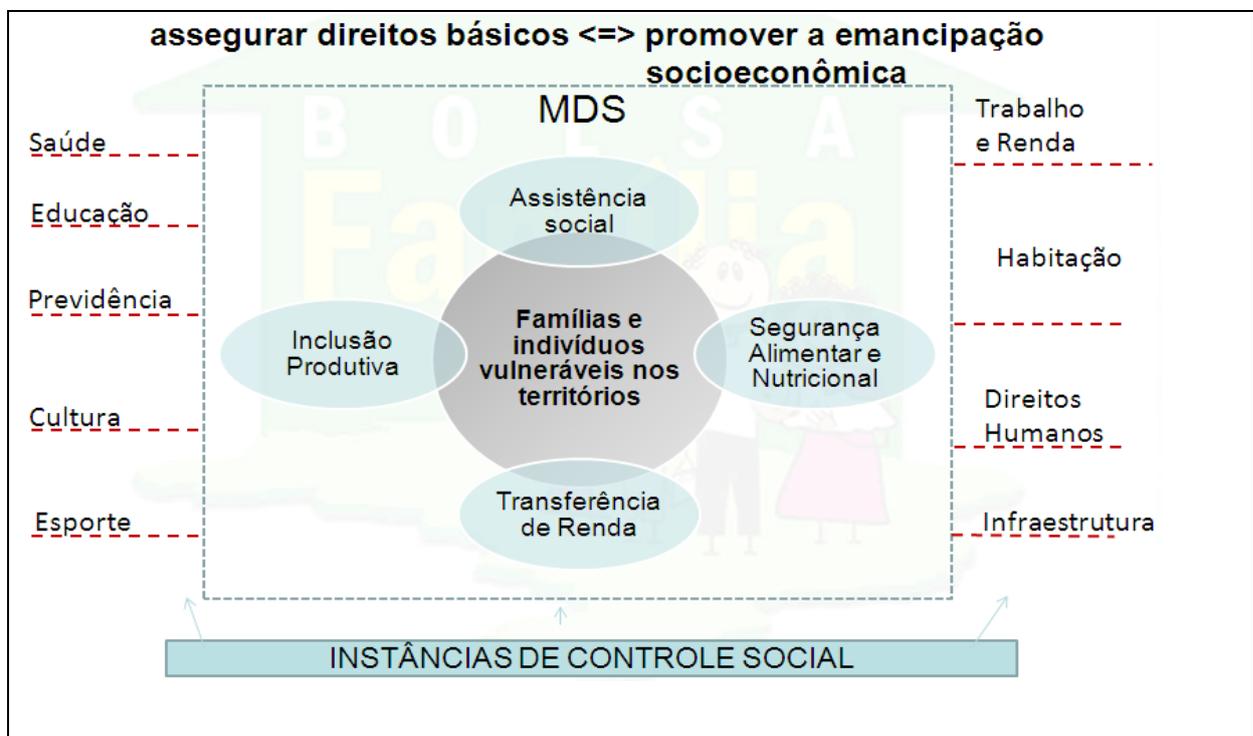
Além de receberem o benefício do PBF, as famílias também contam com dispositivos para a promoção de oportunidades de desenvolvimento, objetivando assegurar direitos básicos e promover a emancipação socioeconômica delas, quais sejam:

- a) Ampliação da Escolarização: alfabetização / Educação de Jovens e Adultos / educação técnica e tecnológica / incentivo à leitura.
- b) Geração de Emprego e Renda: qualificação profissional / microcrédito produtivo orientado / economia solidária.
- c) Melhoria das Condições de Vida: habitação / saneamento / acesso a bens cultura.

Estes dispositivos estão preconizados pelo Decreto 5.209 (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004), da seguinte forma:

Cabe aos Estados e municípios estabelecer parcerias para a oferta de programas complementares; Prevê a celebração de termos de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à formulação de programas complementares.

Essas ações são organizadas pelo MDS, seguindo uma lógica, conforme mostra a figura abaixo:



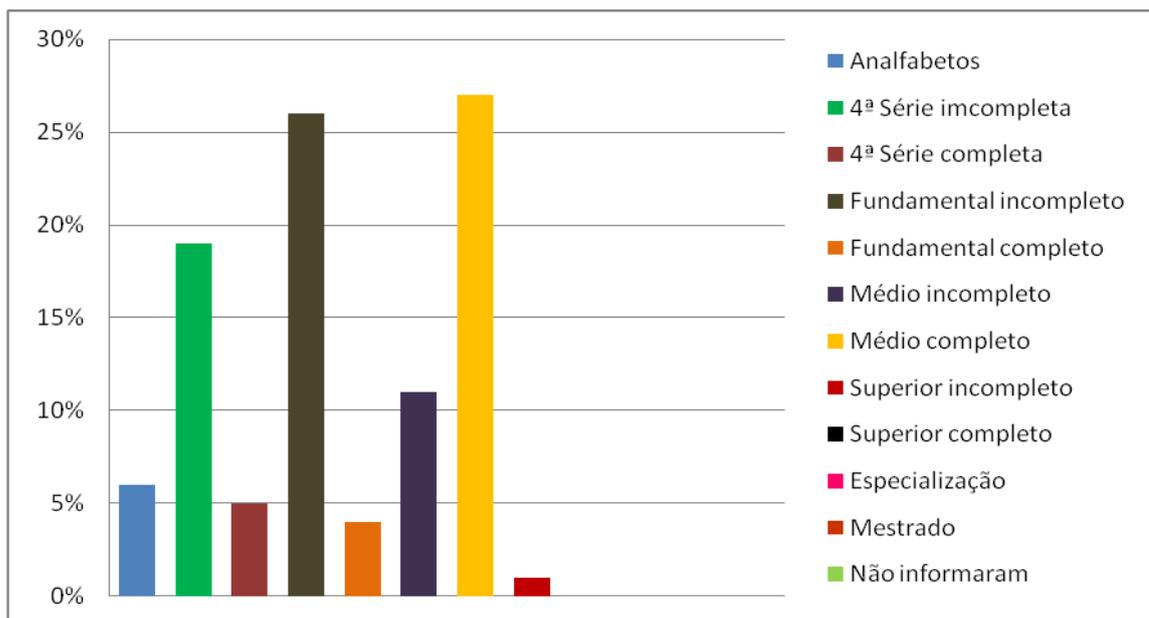
**Figura 8** - Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias

Nota: Dados obtidos em evento promovido pelo MDS, em Boa Vista, no mês de julho/2010

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dos programas complementares disponibilizados pelo Governo Federal, a ‘Ampliação da Escolarização’ é efetivada no município de Boa Vista através do Programa Brasil Alfabetizado<sup>19</sup>, que no ano de 2010 atendeu apenas 43 pessoas, das quais apenas 05 eram beneficiárias do PBF. Sua coordenação está sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação (SECD) e não há por parte da SMGP, secretaria que coordena o PBF no município, nenhum tipo de acompanhamento ou parceria para ampliação do atendimento e implementação das ações, como chamada pública, por exemplo.

Destaca-se, que de acordo com dados disponibilizados pela SMGP (2010), referentes à escolaridade dos pais e/ou responsáveis pelos alunos beneficiários do PBF, cuja responsabilidade é acompanhar a condicionalidade educação, dos 21.734 cadastrados, 30% são considerados analfabetos funcionais<sup>20</sup> segundo IBGE, 71% não possuem a escolarização básica<sup>21</sup>, 28% possuem a Educação Básica completa e apenas 1,20% possuem Ensino Superior, conforme figura abaixo.



**Figura 9** - Nível de Escolarização dos Responsáveis pelos Beneficiários do PBF

Fonte: Pesquisa própria

<sup>19</sup> Programa do Governo Federal, criado em 2003, que tem como objetivo principal universalizar a alfabetização para adultos e jovens acima de 15 anos.

<sup>20</sup> Pessoa que possui menos de quatro anos de estudos completos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>. Acesso em: 08/04/2011.

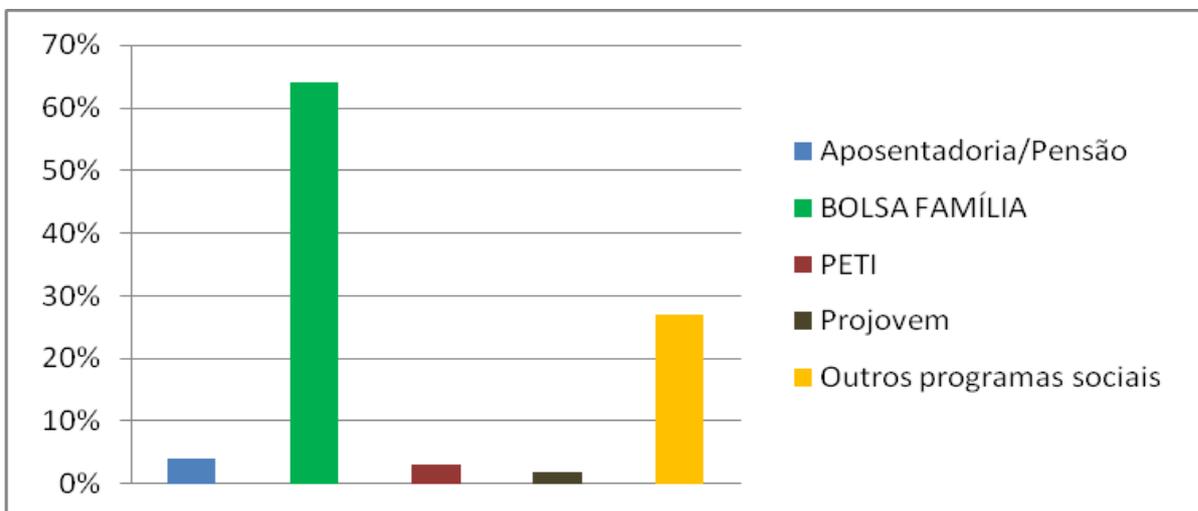
<sup>21</sup> Considerada pela Emenda Constitucional n 59/09 como obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso: 08/04/2011.

Sob a responsabilidade do município de Boa Vista está o projeto Doce Maria, criado em 2007, para cumprir o objetivo da ‘Geração de Emprego e Renda’. Esse projeto, no ano de 2010 atendeu a 480 pessoas, das quais 28,12% são beneficiários do PBF. Segundo informações da SMGP, esta é a única ação direcionada ao cumprimento desse objetivo.

Ainda segundo a SMGP, no que diz respeito à ‘Melhoria das Condições de Vida’, os beneficiários do PBF, que não possuem moradia própria serão contemplados pelo programa federal, Minha Casa Minha Vida, a ser entregue em 2011.

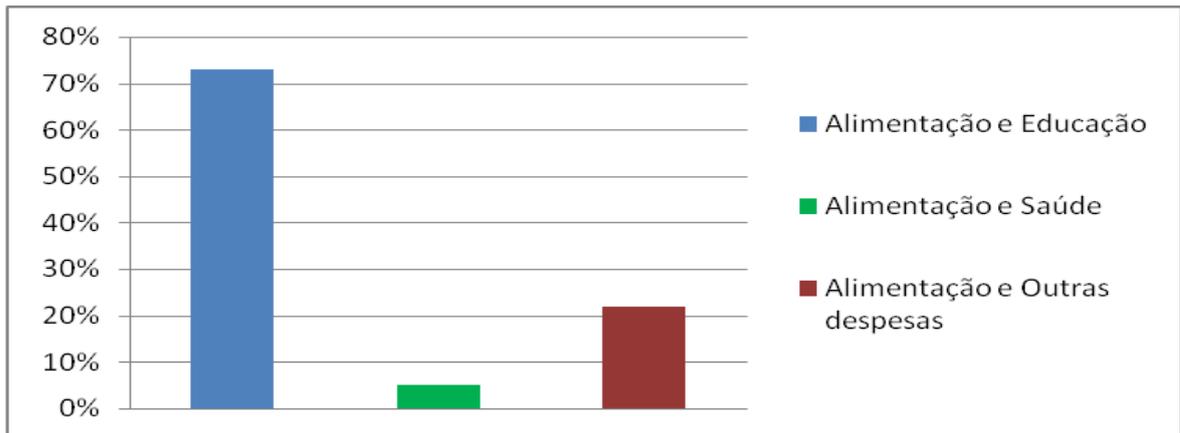
Objetivando verificar o resultado do programa na família, foi realizada uma pesquisa de campo amostral com um total de 591 pais de alunos da rede municipal de ensino, o que possibilita uma margem de erro de aproximadamente 4% para estimativas da população de pais de alunos, cujo objetivo consiste em distinguir, entre os entrevistados, os beneficiários do PBF e verificar que melhorias na qualidade de vida o programa proporcionou à família.

Dos entrevistados que responderam a questão “possui outra fonte de renda” afirmativamente, 61,25% recebem os benefícios do PBF, 4,06% recebem aposentadoria/pensão, 2,88% recebem auxílio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), destinado ao adolescente entre 07 e 14 anos de idade e 25,55% afirmam receber benefício de outros programas sociais.



**Figura 10** – Percentual dos entrevistados por modalidade de benefícios recebidos  
Fonte: Pesquisa própria.

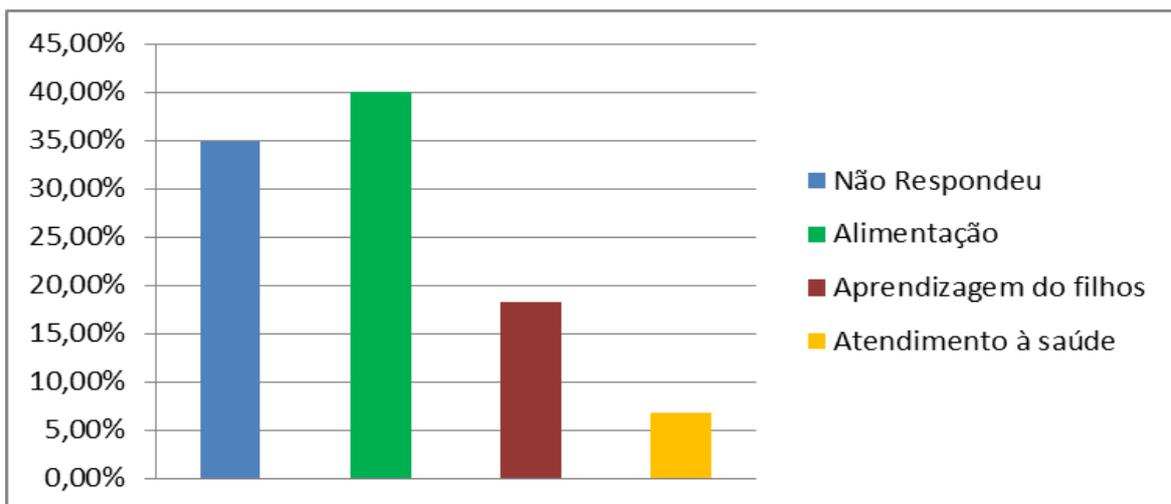
Na avaliação do destino dado ao benefício do PBF, a alimentação e educação obtiveram o maior índice (73,11%), seguido de alimentação e outras despesas (21,85%) e alimentação e saúde (5,04%). Deixando claro que o recurso, para a maioria dos entrevistados, é utilizado principalmente para alimentar a família.



**Figura 11** - Destino dado aos recursos do PBF, em percentual

Fonte: Pesquisa própria

Foi solicitado aos beneficiários do PBF que indicassem os aspectos que eles julgassem ter melhorado na qualidade de vida da família a partir do recebimento do benefício.



**Figura 12** - Melhoria da qualidade de vida depois do PBF, em percentual

Fonte: Pesquisa própria.

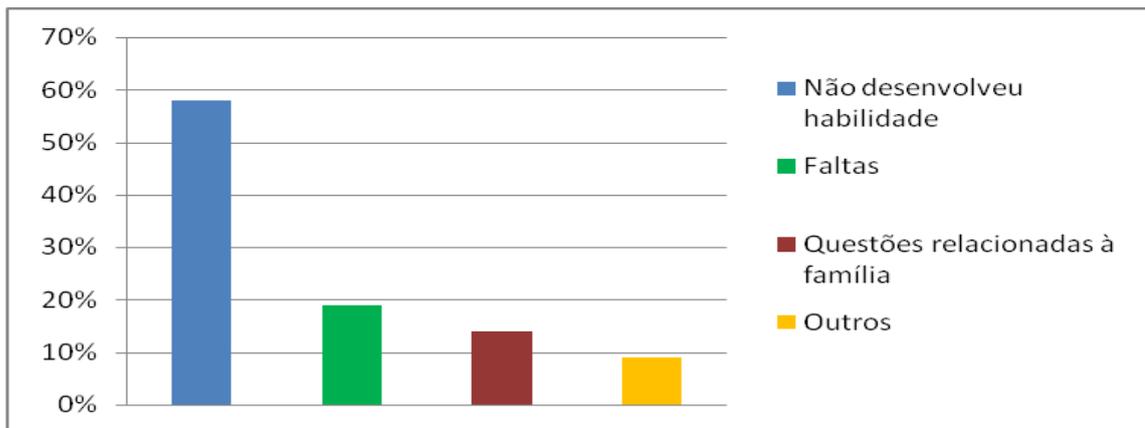
\*NR: Não respondeu.

Para os aspectos apresentados, a maioria dos entrevistados, 40,03%, indicou a alimentação como o aspecto que apresentou melhora. Os aspectos aprendizagem dos filhos e atendimento à saúde vêm em seguida com 18,29% e 6,75% respectivamente, e 34,93% não responderam. Vale lembrar que a questão admitia mais de uma resposta.

É possível notar que nem mesmo as famílias beneficiárias consideram a aprendizagem dos filhos como o aspecto que mais resultou em mudanças positivas a partir do recebimento do benefício.

Objetivando relacionar a condicionalidade educação à aprendizagem, foram analisados 100% dos alunos reprovados no ano de 2010, visto que estes não lograram êxito no referido ano, num total de 467 alunos num universo de 14.282<sup>22</sup>, o equivalente a 3,27% dos alunos matriculados na rede. Entre os alunos reprovados, 62% são beneficiários do PBF.

Entre as causas prováveis para a reprovação dos alunos beneficiários do PBF, de acordo com dados apresentados pelas escolas, foram apontados como mais influenciadores o não-desenvolvimento de habilidades e as faltas, conforme se observa na figura abaixo:



**Figura 13** – Causas Prováveis da Reprovação dos alunos beneficiários do PBF/2010

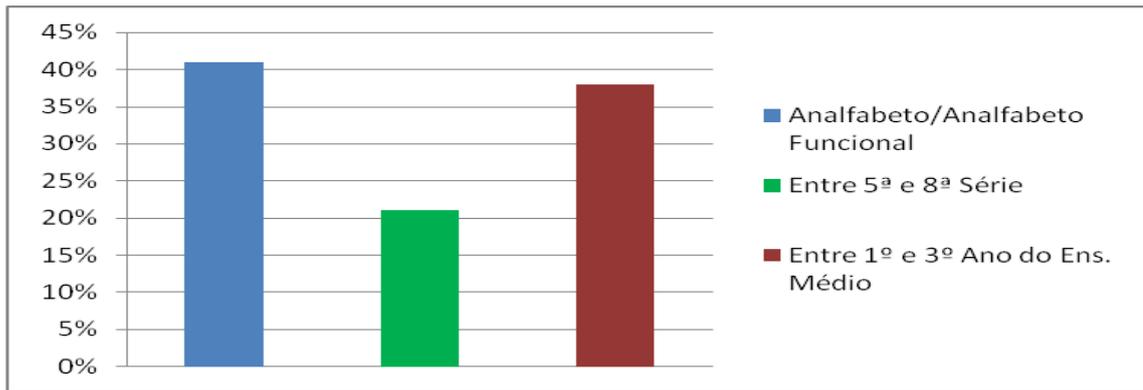
Fonte: Pesquisa própria.

Os resultados evidenciaram que a reprovação dos alunos foi ocasionada principalmente por:

- a) Não desenvolveu habilidades – apontado como motivo da reprovação de 58% dos alunos, este dado indica que os alunos não absorveram os conteúdos definidos para a série, ou seja, não aprenderam;
- b) Infrequência – justificativa para a reprovação de 19% dos alunos faltosos, apesar do dever da condicionalidade do PBF, de que são beneficiários;
- c) Questões familiares de ordem geral/Falta de acompanhamento – causa provável para 14% das reprovações, onde a escola aponta o não acompanhamento dos pais, conforme preconiza a lei, sobre o rendimento escolar dos filhos;
- d) Outros – 8% dos alunos;

Ao analisar a escolaridade dos responsáveis pelos 291 alunos reprovados beneficiários do PBF, e que, portanto são acompanhados na condicionalidade educação, constata-se que a escolaridade é baixa, uma vez que 41% do total são analfabetos ou analfabetos funcionais.

<sup>22</sup> Censo Escolar 2010. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 30/03/2011.



**Figura 14** - Nível de Escolarização dos Responsáveis pelos Beneficiários do PBF reprovados.

Fonte: Pesquisa própria

Esse é um dado preocupante, visto que a família é basilar na formação humana, fundamento para uma sociedade mais justa e mais equitativa. Sem formação, os pais e responsáveis não dispõem de meios para vencer barreiras e criar oportunidades de acesso e permanência dos novos membros da família na vida acadêmica. Além do que, famílias nessas condições estão mais vulneráveis à fome, à violência, à perpetuação do analfabetismo, entre outros.

### 4.3 Conclusão

Ao final da pesquisa, pode-se afirmar que, tanto a execução sistemática do PBF, quanto o acompanhamento da condicionalidade educação (frequência), são desempenhadas pela SMGP juntamente com seus parceiros com sucesso. Entretanto, não há, nem por parte do MEC, nem pelas SMGP e SMEC acompanhamento com relação à aprendizagem dos beneficiários junto à escola ou junto à família, apesar desses apresentarem dificuldades durante o ano letivo.

Considerando a literatura econômica e educacional que afirmam que a educação parental é fator determinante para a educação dos mais jovens, evidencia-se que as possibilidades de crescimento educacional entre jovens e crianças, cujos pais são destituídos de conhecimento sistematizado, são, relativamente, menores.

Em relação aos programas complementares, nota-se que ainda há um caminho a percorrer quanto a sua efetividade, não só no que se refere à implantação de programas de geração de emprego e renda, como também no acompanhamento das ações referentes à ampliação da escolarização. Sendo este último, extremamente necessário, visto que, conforme dados da pesquisa, existe um contingente de pais e/ou responsáveis de crianças beneficiárias

do PBF que não dispõem de escolarização. Fato este que tem grande relevância na ampliação da aprendizagem de seus filhos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é fundamental na construção de um país e nas decisões de cada ser humano a respeito da sua própria vida e da vida de outros, lançando luz sobre o futuro e permitindo a adaptação à realidade e ao contexto que se apresenta. Ela é, acima de tudo, essencial ao desenvolvimento humano em sentido amplo e se confunde com o processo de expansão da liberdade.

Nesse sentido, a falta de escolarização dos pais de crianças e jovens, bem como, o não oferecimento de escolarização e/ou cursos de geração de emprego e renda para eles refere-se à sua não ascensão socioeconômica, visto que um dos objetivos do PBF é o de promover mudanças nas condições socioeconômicas dos beneficiários.

Pelos resultados da pesquisa, podemos perceber que o foco do programa incide mais sobre a condicionalidade educação do que sobre o objetivo de emancipação socioeconômica da família. Se o objetivo é melhorar as condições socioeconômicas da família, sua condicionalidade deveria ser cumprida por todos os membros da família e não recair com maior grau de cobrança sobre as crianças. Para estas existe uma imensa legislação resguardando-as nesse direito e colocando os pais como os responsáveis por garanti-lo.

Se a condicionalidade tivesse como foco a educação dos responsáveis pela família beneficiada com o programa, e a eles coubesse o cumprimento da condicionalidade através da frequência na sala de aula e/ou nos cursos profissionalizantes, os resultados seriam efetivados em médio prazo, visto que estes, depois de algum tempo, sairiam da condição de subemprego em que se encontram e teriam acesso à renda e, conseqüentemente, sairiam do programa. Pois, como bem afirmou Buarque (2007) o aumento de benefícios no Brasil, não é sinônimo de sucesso.

Em relação ao combate à fome o resultado é imediato, visto que as famílias investem a maior parte do benefício em alimentação. Quanto à aquisição de capacidades, esta somente será possível alcançar com investimento nas pessoas, propiciando a elas a inserção na vida social, econômica, política, e isso só é possível mediante investimentos em políticas públicas que visem resultados alicerçados e com vistas a solucionar os problemas de hoje e do futuro.

A condicionalidade educação, para ser cumprida pela criança, baseada apenas na frequência, em uma escola que comprovadamente não dispõe de qualidade, dificilmente tirará os brasileiros da situação de desigualdade na qual se encontram. Caso a educação brasileira e boa-vistense continuem com a qualidade atual, o PBF terá longos anos de vida.

Se o objetivo é minimizar a situação de pobreza, e estimular a integração e a oferta de políticas e programas que favoreçam a emancipação dos beneficiários do PBF, na esperança de que a nova situação familiar permita que seus integrantes ganhem capacidades para se emanciparem, integrando-se à dinâmica social central do capitalismo, há que se buscar novas formas de inclusão das pessoas e investir em políticas públicas, cuja finalidade seja efetivar e garantir os direitos básicos, em especial no que diz respeito à educação de qualidade e para todos.

## REFERÊNCIAS

BARROS. R Paes de; et al . **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão, n. 1258. IPEA: Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004**, Regulamenta a Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 19/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de Abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 19/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de Junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 20/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa MDS/SENARC n.º 01 de 20 de maio de 2005** - Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família(PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 20/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.320, de 17 de Março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de Julho De 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.219, de 11 de Abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**, Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 27/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 28/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 132-03, de 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 28/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de Novembro de 2004,** Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 03/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial Nº 2.509, de 18 de Novembro de 2004,** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 03/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria MEC n.º 931, de 21 de março de 2005,** Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB . Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br/)>. Acesso em: 05/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS nº 555/05,** Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 05/03/2010.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008.** Regulamenta a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 28/02/2010.

\_\_\_\_\_. **Comunicado do IPEA nº 58.** Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 14/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de observação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social:** As desigualdades na Escolarização no Brasil. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/>>. Acesso em : 21/09/10.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional:** Relatório de Observação nº 1. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de gestão da Senarc/MDS.** 2004 a 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em 15/07/10.

CODES, Ana Luiza Machado. **A Trajetória do Pensamento Científico Sobre Pobreza:** Em direção a uma visão complexa. Texto para Discussão, no1332. IPEA: Brasília, 2008.

CAMARGO, José Márcio **Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos.** São Paulo em Perspectiva, 18(2): 68-77, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a08v18n2.pdf>. Acesso em: 11/04/11.

CARDOSO, José Álvaro de Lima. RURIBINI, Moacir Pedro. **A importância da educação na desigualdade social brasileira.** Disponível em: [www.ogeographo.blogspot.com](http://www.ogeographo.blogspot.com). 2007. Acesso em: 24/03/2011.

GOMES, Ney Marlon et al. **Desigualdade entre ricos e pobres no acesso à educação no Brasil rural e urbano.** Rio de Janeiro, 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n.18, 2004.

HOFFMAN, R. **Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil.** *Econômica*, v.5, n.1, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o Programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil.** Disponível em: [www.ipc-undp.org/publications/mds/31P.pdf](http://www.ipc-undp.org/publications/mds/31P.pdf). Acesso em: 02/03/2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, ago. 2006 (Nota Técnica). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> Acesso em: junho/2010.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia.** São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MENDONÇA Rosane. **Em direção às metas de desenvolvimento do milênio.** Revista *Sinais Sociais*. Ano 1. 2006.

NAPOLEONI, Claudio. **Smith, Ricardo, Marx: considerações sobre a história do pensamento econômico.** 8. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2000.

ORGANIZACAO DAS NACÕES UNIDAS PARA A EDUCACAO, A CIENCIA E A CULTURA - ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010: A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano.** n° 20. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete.pdf). Acesso em 16/11/2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?** Brasília : UNESCO, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>. Acesso em 16/11/2010.

O'ROURKE, P. J. **A Riqueza das Nações de Adam Smith: uma biografia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar. GIAMBIAGI, Fabio. **Rompendo o Marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINTO, Isabella Vitral. **Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o Programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://WWW.ipc-undp.org/publications/mds/31p.pdf>> Acesso em: 14/04/2011.

PORTO JUNIOR, Sabino; MENDES, Cassandro Maria da Veiga. **Assimetria de informação e incentivos na formação do capital humano: uma análise teórica sobre o caso do Programa bolsa Família**. Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <[http://www. bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)>. Acesso em: ago. 2010.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RORAIMA. **Produto interno bruto estadual e municipal 2007 -2010**. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br>. Acesso em 20/07/2010.

\_\_\_\_\_. **Indicadores sociais do estado de Roraima – Livro 2**. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br>. Acesso em 10/11/2010.

SCHULTZ, Theodore William. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHWARTZMAN, Simon. **Programas sociais voltados à educação no Brasil: o impacto do Bolsa Família**. Revista **Sinais Sociais/SESC**. 2006.

\_\_\_\_\_, Simon. **Bolsa família: mitos e realidades**. Revista **Interesse Nacional**, Ano 2, nº. 7, Dezembro de 2009, PP. 20-- 28

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**; São Paulo: Companhia das letras, 2008.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2008.

\_\_\_\_\_. **Capital humano y capacidad humana**. Foro de Economía política, in **Cuadernos de Economía**, 2004. Disponível em: [www.red-vertice.com/fep](http://www.red-vertice.com/fep). Acesso em 07/04/11

SLAM, Cláudio. **Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma leitura crítica**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 12/05/10.

TELES, Jorge. **Educação e políticas públicas: para além das metas do milênio**. In **Sinais Sociais/Serviço Social do Comércio**. Vol. 1, n.2- Rio de Janeiro, 2006.

TAVARES, Priscila Albuquerque et al. **Uma avaliação do programa bolsa família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 39, n. 1. São Paulo, 2009



## ANEXO B: QUESTIONÁRIO

### *Prezados senhores(as)*

Este questionário tem como objetivo selecionar as famílias cujos filhos estão matriculados nas escolas da rede municipal de ensino de Boa Vista e são beneficiários do Programa Bolsa Família, os quais farão parte da Dissertação desta pesquisadora, estudante do curso de Mestrado em Economia da UFRGS. Com as informações nele constantes, pretende-se avaliar o programa.

Obrigado pela colaboração.

### QUESTIONÁRIO

Nome do pai ou responsável: \_\_\_\_\_

Nome do aluno: \_\_\_\_\_

1. Você recebe outro tipo de renda mensal?

Item	Sim	Não	Quantos
1. Aposentadoria ou pensão			
2. Programa Social Bolsa Família.			
3. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.			
4. Projovem,			
5. Outros programas sociais Qual? _____			

2. Como você utiliza os recursos do Programa Bolsa Família?

3. O que mudou em sua vida depois que passou a receber o benefício do programa Bolsa Família?

- ( ) Melhorou a alimentação;
- ( ) Melhorou a aprendizagem dos filhos;
- ( ) Melhorou o atendimento a saúde

OBRIGADA!