

A condicionante *educação* no contexto do Programa Bolsa Família

The conditioning of *education* in the context of the Bolsa Família Program

Bruno Brandão Augusto

Resumo

Como citar esse artigo. AUGUSTO, B.B. A condicionante *educação* no contexto do Programa Bolsa Família. **Mosaico - Revista Multidisciplinar de Humanidades**, Vassouras, v. 13, n. 1, p. 132-138, jan./abr. 2022.

O presente artigo busca analisar o programa de transferência direta de renda Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004, a partir de sua condicionante educação, buscando refletir a respeito dos resultados do modelo proposto para alcançar a cidadania, em condições como: o aumento da escolarização, o acesso ao consumo, e a superação da condição de extrema vulnerabilidade econômica. O estudo busca ainda identificar os instrumentos previstos nessa condicionalidade, projetado a proporcionar a reversão das condições iniciais de privações sociais das famílias atendidas. Os procedimentos metodológicos aplicados compõem o quadro das pesquisas qualitativas articuladas aos procedimentos de investigação bibliográficos, em sintonia com os objetivos do estudo, valendo-se de um caráter analítico-descritivo, em relação a análises das fontes, meio pelo qual foi possível compreender que o acréscimo do debate a respeito da condicionante educação, seria capaz de oferecer uma conjuntura de maior ações assertivas frente a necessidade de desenvolvimento das habilidades acadêmicas, culturais e sociais das crianças escolarizadas.

Palavras-chave: Educação; Políticas Públicas; Programas de transferência de Renda.

Abstract

Nota da Editora. Os artigos publicados na Revista Mosaico são de responsabilidade de seus autores. As informações neles contidas, bem como as opiniões emitidas, não representam pontos de vista da Universidade de Vassouras ou de suas Revistas.

This article seeks to analyze the direct income transfer program Bolsa Família, created by Law No. 10.836/2004, from its conditioning education, seeking to reflect on questions about the results of the proposed model applied to achieve citizen consolidation, the increase in schooling, and access to consumption and overcoming the condition of economic vulnerability. The study also seeks to identify the instruments provided for in this conditionality, designed to provide a reversal of the initial conditions of social deprivation of the assisted families. The methodological procedures applied make up the framework of qualitative research articulated with the bibliographic investigation procedures, in line with the objectives inscribed for the study. that the addition of the debate regarding the conditioning of education would be able to offer a context of greater assertive actions towards the development of academic, cultural and social skills of school children.

Keywords: Bullying; School; Psychology; Solutions.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar o programa de transferência direta de renda Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004), a partir de sua condicionante educação, buscando refletir a respeito dos resultados do modelo proposto para alcançar a cidadania, em condições como: o aumento da escolarização, o acesso ao consumo, e a superação da condição de extrema vulnerabilidade econômica. Nesse sentido a reflexão provocada consiste na busca pelo entendimento dos termos ou ajustes necessários que potencializam o sucesso desse modelo de política, especialmente referenciada no Programa Bolsa Família.

Afiliação dos autores

Mestre em Educação, Comunicação e Cultura nas periferias Urbanas/Professor Assistente – Universidade de Vassouras, Vassouras-RJ, Brasil.

* Email de correspondência: brunoaugustodocente@gmail.com

Recebido em: 23/10/20. Aceito em: 27/01/21.

Em termos de objetivos, o texto oferece destaque a questionamentos aplicados às condicionantes, espécie de contrapartida que a população atendida deve atender, a fim de que no conjunto do processo os objetivos finais da política possam de fato serem verificados. Para tanto, foram utilizados referenciais legais que doutrinam a política e o Programa, assim como autores que comungam no desenvolvimento de pesquisas nessa temática, realizado por levantamento bibliográfico, organizados em duas seções.

Na parte inicial localizamos a política de transferência de renda, seu contexto histórico no cenário brasileiro e as perspectivas de sua sustentação em diferentes períodos, na segunda adentramos na ilustração das condicionantes, ampliando o diálogo verificador de sua eficácia, e instalando questionamentos para a constante atualização desse modelo de política pública no sentido do atendimento de seus propósitos.

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O contexto que cabe essa investigação refere-se à situação educacional de crianças e os adolescentes compreendidos na faixa etária entre 6 a 15 anos das famílias beneficiárias do programa bolsa família (PBF) regularmente matriculados e assíduos na escola, com frequência mínima de 85% das aulas, para que as façam jus ao repasse financeiro, e que embora, segundo então Ministério do desenvolvimento social (MDS), atualmente registrado como Ministério da Cidadania, sido: *“um dos principais fatores para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU): reduzir a extrema pobreza pela metade”* (BRASIL, 2015, p.3).

É importante destacar que o programa Bolsa família está inserido num cenário amplo de políticas públicas para transferência de renda, fato que permite o entendimento dessas iniciativas a partir de uma perspectiva histórica que possui como marco inicial a década de 1930, Ortiz e Camargo (2017). As autoras revelam ainda as sucessivas gerações desse modelo de ajuste social protagonizado pela intervenção do Estado, esclarecendo que naquele contexto, as políticas ajustavam-se ao momento de transição econômica, que ao ser estruturada para modalidade agroexportadora, conduzia à necessidade de atender as demandas de uma emergente classe de trabalhadores.

Segundo Ortiz e Camargo (2017) houve uma institucionalização brasileira do modelo de “estado de providência” dos países desenvolvidos a partir da criação do nosso sistema de seguridade social. Ainda seguindo os esclarecimentos das autoras, o Brasil seguiu ampliando a rede de proteção social do trabalhador no período de 1940-1970, nos períodos seguintes, a exemplo da década 1980, soma-se a esse quadro a atuação de instituições como a Igreja, os movimentos sociais, e os sindicatos, cujas pautas buscavam promover o alargamento do atendimento às demandas sociais, a participação política e democrática, além da universalização de direitos, temas então ameaçados pela perspectiva do regime militar.

Para Silva (2011) todos esses elementos possibilitaram um cenário propício ao debate e propostas de programas de transferência de renda que visavam, em análise geral, garantir renda mínima aos brasileiros dessa nova conjuntura econômica, instituídos por diferentes programas nesse período.

Todo esse processo de desenvolvimento das políticas públicas nos oferece destaque para uma importante característica do programa bolsa família, no que diz respeito a sua inovação quanto a capacidade em unificar os procedimentos de gestão e ações de transferência direta de renda, que anteriormente eram efetuados de forma diluída em diversos programas, a exemplo do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação; Programa Nacional de Acesso à Alimentação; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde. (BRASIL, 2004), para um modelo benefício unificador.

Nesse sentido, é assertiva a compreensão de que o programa esteja para além de um novo posicionamento de alocação e gestão de recurso, pois, seu escopo é muito mais amplo considerando que foi formulado para tratar de um antigo problema brasileiro, a fome. O programa de transferência de renda bolsa família dialoga diretamente com o pacto realizado por diversas nações preocupadas com a situação

delicada no campo da garantia de direitos econômicos, culturais e sociais, em especial o da segurança alimentar em múltiplos territórios como nos afirma Zimmermann (2006)

Seguindo as contribuições de Zimmermann (2006) também compreendemos que apesar dos avanços e elogios, pela garantia mínima de alimentação e cobertura social que o programa oferece, este, não é isento de entraves, pois, o autor se posiciona na apreciação dos termos estruturais e cita, por exemplo, a incompatibilidade do sistema capitalista em reconhecer políticas públicas a exemplo do bolsa família, como ação no campo dos direitos humanos.

Para além da compreensão estrutural do programa como política de direitos humanos no cenário capitalista, soma-se o argumento de que se faz necessária a constante revisão de processos internos igualmente importantes para garantia do amparo às camadas socialmente vulneráveis, e é nesse sentido que argumentamos que o debate a respeito de suas condicionantes se faz presente. Moraes e Mazzione (2017) apresentam, argumentação semelhante, porém, em relação à condicionante saúde¹, pois, segundo seus estudos, há também nesse campo fragilidades na relação entre a gestão do programa e as esferas governamentais, de modo que a garantia ao pleno direito à saúde e a definitiva interrupção do ciclo de pobreza ainda é um ponto vulnerável.

A condicionante educação também é posicionada nesse nicho de avaliação, pois, os avanços educacionais, não correspondem em proporcionalidade aos avanços de adesões, ou seja, há crescimento no número de famílias atendidas, todavia, mesmo em conformidade de matrícula e frequência escolar, continuam em ciclos na linha da pobreza ou extrema pobreza.

Por esse razoável se faz necessário analisar, sob o ponto de vista reflexivo, o maior programa de transmissão direta de renda da experiência brasileira recente, que transcendendo décadas amplia substancialmente os números de seus atendimentos às famílias de menor renda per capita, ao mesmo tempo que oportuniza questionamentos, não a respeito de sua eficácia no combate à miséria, mas, aos elementos necessários para a correspondência desse amparo ao desenvolvimento das famílias contempladas no requisito educação.

O estudo pretende estabelecer como recorte epistemológico a condicionalidade educação, que em conjunto com a saúde, representa um compromisso assumido entre as famílias partícipes e o ente do Estado responsável pela distribuição e fiscalização dos recursos. Em termos educacionais é necessário compreender se o conjunto desses esforços, ou seja, das condições previstas como condicionalidade para acesso e permanência ao programa, de fato são capazes de proporcionar a condição de mobilidade social prevista aos atendidos.

A premissa dessa reflexão consiste em considerar a educação como elemento transformador da sociedade, sem o qual os aspectos históricos de profundas desigualdades se tornam irrecuperáveis, ou seja, segundo Mazzione e Moraes (2017) há uma importante correlação entre a correta aplicação das condicionantes eo sucesso da proposta do programa bolsa família, assim como é possível inferir no trecho em que educação e condição socioeconômica, estão atreladas. “O Brasil tem historicamente sofrido com a má distribuição de renda, por ter um grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, apresentando alto índice de desemprego e analfabetismo” (MAZZIONE; MORAES, 2017 p. 3).

Em termos críticos é plausível admitir que a necessidade de matrícula e frequência na escola é fundamental para a confirmação da continuidade do benefício financeiro, estando essa parte coerente com a estratégia global que visa a melhora, não apenas das condições econômicas da família, mas também social, em tese, pelo aumento da escolarização e as oportunidades que esse fator proporciona na vida de um indivíduo. Entretanto uma das questões fundamentais reside na verificação de que apenas a matrícula e frequência se constituem elementos suficientes para o alcance dos objetivos globais esperados no contexto de um processo educacional contínuo e sistemático.

¹Para aprofundamento das perspectivas da condicionante saúde ao Programa, ver: BRASIL, **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) 3. ed. Brasília, 2018. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/408993/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

É nesse sentido que a possibilidade/necessidade de ampliação do debate a respeito do programa bolsa família justifica a reflexão a respeito da forma de condução desse modelo de políticas públicas e os respectivos resultados esperados como reflexo social líquido, ou seja, melhora prática da condição de vida das pessoas em risco social atendidas e da sociedade e seus índices educacionais como um todo.

Cabe indagar também os potenciais desdobramentos da continuidade e aprimoramento da condicionalidade educação, que integra, por sua vez, escopo característico dos programas de transferência de renda no Brasil (BURLANDY, MONNERAT, SCHOTTZ et al., 2007), e busca meios para determinar as condições de superação da miséria e outros níveis de vulnerabilidade social, tanto nos cenários regionais, quanto na posição do país em termos internacionais.

A busca em identificar tais meios a partir da condicionalidade educação colabora à resposta social desse modelo de política pública, proporcionando ampliação das alternativas de reversão das condições iniciais de privação das famílias atendidas fundamentadas por revisão documental das fontes oficiais do programa, e literaturas especializadas.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS DIÁLOGOS NECESSÁRIOS

O programa de repasse direto de renda bolsa família se posiciona como uma ferramenta complexa ao combate da miséria no país. Suas intenções tornam-se claras na exposição de seus manuais e demais documentos que instruem sua aplicação, condicionalidades, prestações de contas, e legibilidade de seus beneficiários.

Nesse sentido anuncia-se uma intenção de que para além do simples repasse financeiro, suas práticas sejam vistas numa perspectiva pedagógica de cidadania e de real participação, mesmo que pela via do acesso ao consumo, de uma significativa parcela de nossa população até então marginalizada. “*As condicionalidades ou compromissos do Bolsa Família são mecanismos de reforço ao exercício de direitos básicos de cidadania nas áreas de educação e saúde pelos brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza*” (BRASIL, 2015, p. 90). Essa dinâmica de melhora da condição social é provocada pela descrição do ciclo: renda, consumo, serviços, cidadania.

A interpretação do trecho acima indica que torna-se ativo uma associação entre o conceito de cidadania e o conceito de renda, ou seja, acesso à renda e a sua estrutura de serviços econômicos a exemplo da possibilidade da obtenção de uma conta corrente, elemento considerado distante por aqueles configurados na faixa de renda *per capita* na linha de miséria, indicaria em conjunto o acesso à cidadania.

O ganho indireto, segundo informações dos próprios documentos oficiais do programa, consiste na melhor relação de convívio comunitário a partir do trânsito entre os aparelhos sociais disponibilizados, e nesses termos, a cidadania constituída seria exercida na relação das práticas econômicas que agiria decididamente na interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, um cenário em que a educação também compõe esse cenário, e por esse motivo está disposta como condicionalidade, ou seja, requisito para obtenção e manutenção dos benefícios.

É possível destacar que a observação das condições de funcionamento do programa revela duas interfaces significativas para o seu entendimento. A primeira, sensível diretamente às famílias, sob a imposição de práticas de cuidado à saúde, busca por educação e serviços sociais, a segunda, esbarra nos gestores locais, responsáveis pela aplicação, controle e prestação de contas das verbas envolvidas ao governo central, em especial, o Ministério do Desenvolvimento Social.

Esse modelo adotado revela ainda a percepção do Ministério de que a gestão municipal é potencialmente o ente que possui melhores e mais precisas condições quanto a análise da oferta, acesso e controle do uso dos serviços de saúde, educação e assistência social, vista sua capilaridade/proximidade frente a população dessa demanda.

O programa possui uma estrutura peculiar também em termos de sua operacionalidade, sugerindo passos precisos a serem seguidos pelos gestores estaduais e municipais, a fim de garantir o seu correto funcionamento. Esses procedimentos são normatizados em portaria própria de número 251 de dezembro de 2012 do Ministério do Desenvolvimento Social.

Considerando como foco dessa análise o campo educação, cabe compreender que sua exigência em linhas gerais é: manutenção da matrícula e frequência em 85% para todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e matrícula e frequência em 75% para os casos de adolescentes entre 16 e 17 anos beneficiários.

Transpondo as exigências em educação para realidade observada cotidianamente percebemos de forma clara uma limitação, que se traduz pelo fato de que a matrícula e a frequência em termos isolados, não são por si garantias diretas de aprendizagem.

Nesse propósito, e considerando os objetivos globais do programa, a conformidade desses dois requisitos, dispensa ou esvazia o aproveitamento de outros itens tão quão importantes ao processo educativo como um todo, e que em conjunto poderiam configurar novas possibilidades de promoção das reais condições de ganhos individuais, a exemplo de cidadania substanciada, com maior amplitude do que aquela baseada pelo acesso aos serviços econômicos proclamada pelo próprio programa. Ilustram os itens subutilizados o maior controle da participação da família nas atividades escolares, o caráter obrigatório de acompanhamento e colaboração aos indicativos realizados pela escola, entre outros.

Pires (2013) também argumenta nessa direção ao expor que a condicionalidade educação é assertiva em seu objetivo de interromper ciclos desvirtuados de pobreza, falando a favor da garantia do acesso tanto à escola quanto a saúde como pressuposto de que dessa forma as crianças com maior vulnerabilidade econômica obteriam melhores condições de ampliação de seu capital humano, conseqüentemente melhores condições de uma futura empregabilidade, renda e anulação da pobreza extrema quando adultos. Porém, afirma Pires: *“O entendimento que condiciona a transferência de renda à exigência de frequência como forma de enfrentar a pobreza, presente no desenho do PBF [...] tem sido objeto de várias discussões”* (PIRES, 2013, p. 516).

O autor citado amplia ainda mais a reflexão a respeito da eficácia da condicionalidade educação nos moldes aplicados, localizando a correlação da teoria do capital humano com programas de transmissão direta de renda, que segundo seus críticos, reduz a escola e as possibilidades de seus currículos à valorização do componente educação através da subordinação dos interesses do mercado capitalista.

Outro argumento apresentado por Pires (2013) está baseado em conceitos de Bourdieu (2010) que direcionam ao entendimento da necessária a desconstrução do conceito de escola como fator direto de mobilidade social, pois, suas práticas ainda tratam de forma igual os desiguais, exemplificando que uma criança de amplo capital cultural detém maiores vantagens na comparação com crianças provenientes de outros grupos historicamente sem acesso a esses tipos de bens.

Nesse sentido as reflexões trazidas por Pires (2013) autorizam indagar se o simples acesso à escola visto sob o controle de sua frequência é de fato eficaz se considerarmos a dinâmica de relações desiguais que em muitos casos, a escola reproduz. Os posicionamentos descritos ilustram uma proposição inicial de que não há consenso quanto a forma em que a condicionante educação é aplicada no programa de modo a oferecer a garantia de melhores resultados educacionais à população atendida.

O esforço do estudo é decorrência direta da necessidade e anseio no aprimoramento de instrumentos sociais, independente do programa que esteja vinculado, capazes de atenuar ou reverter as duras condições de vida de uma significativa parcela da população sensível as condições de miserabilidade.

Compreende-se ainda que os aspectos considerados importantes às intervenções sociais devem estar relacionados com os elementos de reflexão e rigores reflexivos e científicos a fim de oferecer um fluxo de propostas maximizadas e alinhadas ao alcance pleno dos objetivos de uma determinada política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que os objetivos aqui estabelecidos foram alcançados uma vez que o estudo realizado verificou ser coerente a necessidade de problematização das condicionantes do programa bolsa família, em especial a educação.

Os argumentos dessa investigação reforçam as diferentes visões a respeito do papel da educação, função da escola, e a possibilidade de sua utilização atrelada aos objetivos que demonstram beneficiar de fato a lógica capitalista de mercado, em detrimento da ampliação das condições reais de cidadania em seu conceito ampliado.

Todavia, não foi indicado a inviabilidade ou recusa total da proposta, considerando que programas de garantia de renda mínima ainda são necessários não somente no Brasil, mas em diversas países devido as contínuas e aceleradas modificações de seus sistemas produtivos que se realizam nas respectivas economias mundiais afetas do próprio modelo atual de organização do trabalho, obtendo como produto de suas interações a dispensa sistemática de mão-de-obra, delegando-as à condição de vulnerabilidades.

Nesse contexto é assertiva a compreensão de que em termos de política de transferência de renda realizados no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF), no modelo em que foi concebido, foi capaz de gerar economia, a partir da redução na possibilidade de fraldes e desvios, ou uso inadequados dos recursos, uma vez que são alocados diretamente na conta titular do beneficiário.

Outro aspecto a ser destacado é que não há consenso nos estudos quando ao modo de aplicação da condicionante educação no modelo empregado pelo programa. Argumento que um dos fatores para esse dissenso consiste nas múltiplas possibilidades dos processos de escolarização que são dispensados, ou que não encontram uma correspondência legal para serem exigidos junto aos já instituídos critérios de matrícula e frequência.

Quais parâmetros podem ser agregados nessa condicionante? Qual é o nível de desenvolvimento escolar dos beneficiários? De que forma pode ocorrer a ampliação da responsabilidade de familiares/responsáveis nesse processo? São, em tese, questões pertinentes a essa reflexão que podem ser aprofundadas. Sugere-se então que tais questionamentos componham um número maior de pesquisas que deveriam ser consideradas como gerador de pontos evolutivos das condicionantes de programas de transmissão direta de renda.

Em síntese ratifica-se o acréscimo do debate a respeito da condicionante educação, seria capaz de oferecer uma conjuntura de maiores ações assertivas frente ao desenvolvimento das habilidades acadêmicas, culturais e sociais das crianças escolarizadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.836/2004 de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em 10 fev. 2022

BRASIL, **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.** Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) 3. ed. Brasília, 2018. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/408993/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação.** Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

BURLANDY, Mônica de Castro M. S. L.; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa; Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000100010>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MORAES, Luciane Teresinha de.; MAZZIONI, Sady. **A importância do programa bolsa família no desenvolvimento social e econômico do Município de quilombo – SC**. Disponível em: <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Luciane-Teresinha-de-Moraes-Artigo.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: Avaliação Política Pública Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/rt/printerFriendly/327/0>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ORTIZ, Lúcio R. A.; CAMARGO, Regina A. L. Breve histórico e dados para análise do programa bolsa família. **II seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**. UNESP/Franca, 2016. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf>. Acesso: 10 fev. 2022.

SILVA, Janaína Ruviano da. Programas de transferência de renda: algumas reflexões sobre seus impactos na educação brasileira. **Conversas e controvérsias**. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 32-42, 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/7804/7251>. Acesso em: 8 ago. 2021.

ZIMMERMANN, Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. **Revista internacional de direitos humanos**. n. 4, a. 3, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/sur/a/mqN9MyzbxLhGscMDrq7zJDs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2022