


# As condicionalidades de educação do programa Bolsa Família: proteção social e sucesso escolar

 Mary Kawauchi\*  
Joaquim José Soares Neto\*\*  
Cecília Brito Alves\*\*\*

**Resumo:** O presente artigo tem como finalidade refletir sobre a importância do Programa Bolsa Família, bem como da participação da escola na gestão das condicionalidades de educação dessa política pública, como sendo uma possibilidade para promover o sucesso escolar do público beneficiário, além de contribuir para reforçar a rede de proteção social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Para isso, o texto aborda pontos levantados pelo debate acadêmico produzido acerca das condicionalidades de educação do PBF, apresentando alguns resultados que demonstram que essa política vem trazendo contribuições para reduzir as taxas de evasão escolar e para melhorar o desempenho de seus estudantes.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Condicionalidades de Educação. Desigualdades Educacionais e Socioeconômicas. Transferência de Renda.

---

\* Mary Kawauchi é bacharela e licenciada em História, mestre em Educação pela Universidade de São Paulo – USP, e doutoranda no Programa de Pós-Graduação para o Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília – UnB. É indigenista especializada na Fundação Nacional do Índio - Funai. Contato: marykawa10@gmail.com.

\*\* Joaquim José Soares Neto é graduado e mestre pelo Instituto de Física da Universidade de Brasília, doutor pela Aarhus University (Dinamarca) e pós-doutor pelo California Institute of Technology (Caltech), nos Estados Unidos. Professor Titular do Instituto de Física da Universidade de Brasília. Atua no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam/UnB) e no Pólo do Instituto de Física do Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física, ambos da Universidade de Brasília. Conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE); e Presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE). Contato: jjsoaresneto@gmail.com.

\*\*\* Cecília Brito Alves é graduada e mestre em Psicologia pela Universidade de Brasília, doutora em Psicologia Educacional pela Universidade de Alberta - Canadá (doutorado financiado pela CAPES), e pós-doutora pela Universidade de Califórnia em Berkeley, 2011-2013 e pela Universidade de Alberta, 2016-2017. Pesquisadora colaboradora e professora credenciada no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Psicometrista no Conselho Médico do Canadá, Ottawa/ON. Contato: cecilia.brito.alves@gmail.com.

Nas últimas décadas, diversas políticas têm sido implementadas em vários países para combater a pobreza, com foco nos segmentos mais vulneráveis da população, a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda. Em 2011, 18 países na América Latina já haviam implementado programas dessa natureza (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

No Brasil, a principal política pública de transferência de renda é o Programa Bolsa Família (PBF), que foi criado em 2003<sup>1</sup>, com a finalidade de atender famílias em situação de pobreza (com renda mensal familiar per capita de até R\$ 170,00) e de extrema pobreza (até R\$ 85,00)<sup>2</sup>.

Essa política está estruturada em três dimensões<sup>3</sup>:

- I. Transferência direta de renda, para o alívio imediato da pobreza: o dinheiro é enviado diretamente ao responsável familiar, que pode realizar os saques em locais credenciados, por intermédio de um cartão magnético.
- II. Reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio do cumprimento de condicionalidades, nas áreas de saúde e educação:
  - a. Saúde: crianças menores de sete anos devem cumprir o calendário de vacinas (de acordo com as orientações do Ministério da Saúde) e devem ter o peso e a altura acompanhados, semestralmente; gestantes devem realizar as consultas de pré-natal;
  - b. Educação: beneficiários de seis a 15 anos devem ter frequência escolar mensal mínima de 85%; de 16 e 17 anos, 75%.
- III. Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, com a finalidade de promover a superação do quadro de vulnerabilidades e situação de pobreza.

No mês de dezembro de 2017, 13.828.609 famílias residentes em todos os 5.570 municípios brasileiros, incluindo o Distrito Federal, receberam benefícios transferidos diretamente pelo Governo Federal, com valor médio mensal de R\$ 179,41, por família<sup>4</sup>.

O PBF tem sido, desde sua criação, objeto de muitos debates e também tem gerado um grande número de trabalhos acadêmicos, que buscam pesquisar diversos aspectos dessa política. Como exemplo dessa ressonância no universo acadêmico, foi possível identificar no Banco de Teses e Dissertações da CAPES<sup>5</sup>, por meio de sua ferramenta de buscas, 947 teses e dissertações sobre o PBF, produzidos no período de 2004 a 2017.

Muitos desses trabalhos acadêmicos dedicaram-se a investigar as relações entre o PBF e a educação, buscando analisar se - e o quanto - este programa de transferência de renda poderia contribuir para melhorar o quadro da vida escolar de seus beneficiários. Mesmo não

havendo consenso, vários resultados positivos podem ser observados nesses trabalhos. Alguns destes serão expostos adiante.

Partindo da pesquisa realizada junto à produção acadêmica sobre o PBF, o presente artigo tem como finalidade refletir acerca da importância das condicionalidades do PBF, bem como da participação da escola em sua gestão, como sendo mais uma possibilidade para reforçar a rede de proteção social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, bem como para promover o sucesso escolar desse público.

## As condicionalidades de educação do PBF

As condicionalidades do PBF têm a finalidade de contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza, por meio do reforço ao acesso a serviços básicos de saúde e educação. As condicionalidades são compromissos que devem ser assumidos não só pelas famílias que tenham integrantes com o perfil indicado (beneficiários de até 17 anos de idade e gestantes), como também pelo poder público, cujas instâncias locais – estaduais ou municipais – também participam da gestão das condicionalidades e devem buscar assegurar o acesso das famílias aos referidos serviços.

A gestão das condicionalidades de educação é feita, envolvendo um grande contingente de profissionais, ao longo do território nacional. Inicialmente, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela execução do PBF, envia ao Ministério da Educação (MEC) uma relação contendo beneficiários de 6 a 17 anos, cujas informações referentes à frequência escolar deverão ser coletadas. O MEC encaminha essa relação às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e estas, por sua vez, às escolas em que esse público está matriculado. As escolas, então, devem informar, por meio do “Sistema Presença”, gerido pelo MEC, a frequência escolar de seus estudantes beneficiários e, em caso de baixa frequência, buscar identificar as possíveis razões que a ocasionaram. Todas essas informações são consolidadas pelo MEC e encaminhadas ao MDS, para que este gere a folha de pagamento dos benefícios das famílias, considerando o cumprimento ou não das condicionalidades. Toda essa operação se repete cinco vezes ao ano, com vistas a cobrir a quase totalidade do ano letivo<sup>6</sup>.

O PBF teve, em setembro de 2017, o registro individualizado da frequência escolar de mais de 13,4 milhões de beneficiários, sendo que, destes, cerca de 12,8 milhões (95%) cumpriram as condicionalidades<sup>7</sup>.

O debate realizado pela literatura acadêmica acerca da implementação e obrigatoriedade das condicionalidades do PBF traz diferentes posicionamentos. Alguns autores consideram que a obrigatoriedade das

condicionalidades é excessiva ou, ainda, desnecessária, pelo fato de que tanto a educação como a saúde já são consagradas como direitos constitucionais e, portanto, não deveria haver cobrança de contrapartidas (GALVÃO, 2016). Além disso, pelo fato de a Educação Básica, principalmente o Ensino Fundamental, já se encontrar praticamente universalizada no Brasil, as famílias, cientes da importância da educação, já teriam seus filhos matriculados e frequentando a escola, independentemente de serem ou não beneficiários do PBF (FEIJÓ, 2014).

Outros autores discutem, ainda, a efetividade da obrigatoriedade da frequência escolar apenas, uma vez que o PBF não acompanha o desempenho escolar de seus beneficiários nem a qualidade de ensino ofertada pelas respectivas escolas. (KONO, 2016; SOUSA, 2016). Medeiros, Britto e Soares (2007), considerando o custo que a fiscalização das condicionalidades representa, questionam sua validade: "(...) não se sabe ao certo quão necessárias são as condicionalidades, quanto se gasta para controlá-las e o que exatamente se ganha com isso" (p. 14).

Por outro lado, a literatura também tem apresentado diversas razões pelas quais as condicionalidades podem representar uma contribuição para o avanço do atual quadro da educação pública brasileira.

No caso das condicionalidades de educação, foco do presente artigo, é interessante observar que o percentual de frequência escolar obrigatória prevista pelo PBF (85% para beneficiários de seis a 15 anos) é maior do que o estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>8</sup>, que é de 75%, demonstrando ser este um aspecto bastante valorizado pelo Programa.

Para Célia Craveiro e Ximenes (2013), a relevância conferida pelo PBF à assiduidade escolar de seus beneficiários, sob o foco das condicionalidades, parte da premissa de que, ao longo das décadas, no Brasil,

(...) as famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, adolescentes e jovens tenham acesso à escola e nela permaneçam até a conclusão da educação básica. (...). O insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menor acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior. (p. 110)

Assim sendo, as condicionalidades de educação constituem-se como parte importante para a configuração de uma trajetória escolar que venha a contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza, na medida em que a assiduidade seria requisito essencial para promover o acesso ao conhecimento escolar, ampliando as possibilidades de acesso a outros direitos e oportunidades sociais.

Francine Xavier (2015), questionando por quais

razões as condicionalidades teriam sido incluídas no PBF, uma vez que as atividades prescritas já seriam parte dos deveres das famílias, chegou à conclusão de que

A resposta é estratégia. A presença da criança na escola assume o caráter de garantia de direitos como objetivo secundário ao aprendizado formal. Sem essa proteção, eles tornam-se expostos a diferentes tipos de riscos e vulnerabilidades. (XAVIER, 2015, p. 23)

Assim, mais do que assegurar a presença em sala de aula como parte dos requisitos essenciais para assegurar o acesso ao conhecimento e ao aprendizado formal, a frequência escolar pode contribuir, ainda, para fortalecer a rede de proteção social que envolve crianças e adolescentes, visando evitar ou mitigar a exposição a diferentes tipos de riscos sociais.

Diversos estudos têm sido realizados com a finalidade de avaliar se o PBF e suas condicionalidades contribuem, de fato, para promover o acesso de beneficiários à educação, sua permanência na escola e seu sucesso escolar. Serão destacados, aqui, resultados de alguns estudos de natureza quantitativa, comparando beneficiários e não beneficiários matriculados na rede pública em todo o país.

Analisando os efeitos do PBF sobre o desempenho médio das escolas brasileiras, a partir de dados do Censo Escolar<sup>9</sup>, da Prova Brasil<sup>10</sup> de 2009 e do acompanhamento da frequência escolar do PBF, Camargo e Pazello (2014) concluíram que o PBF está positivamente associado à redução das taxas de abandono escolar:

As estimativas encontradas apresentam indícios de que uma elevação de um ponto percentual na proporção de alunos beneficiados pelo PBF em uma escola, em média, reduz em 0,012 p.p. a taxa de abandono da escola; de outra forma, se todos os alunos da escola são beneficiários do Programa Bolsa Família, condicional a ter o mesmo perfil socioeconômico de alunos, a taxa de abandono será 1,2 ponto percentual menor do que a de outra onde nenhum aluno recebe bolsa família. (p. 636)

A relevância do resultado encontrado pelos autores deve ser destacada, considerando-se que a taxa de abandono nas escolas, em que o percentual de beneficiários é superior a 75%, era de 5,41%, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2009 (CAMARGO; PAZELLO, 2014).

Em estudo realizado por Guilherme Gonçalves (2015), utilizando dados do Censo Demográfico<sup>11</sup> de 2010 e do PBF, foi possível constatar que

(...) o recebimento do Bolsa Família aumentou as chances de as crianças de 7 a 14 anos frequentarem a escola, apesar da baixa variabilidade da variável resposta. Mas, especificamente, para o grupo de crianças que residem em domicílios com

rendimento per capita até R\$ 70,00, o programa aumentou em quatro vezes a chance de essas crianças estarem matriculadas na escola, sendo que esse valor é um pouco menor para o setor urbano (...). Na zona rural, os beneficiários têm quase cinco vezes mais chance de estarem matriculados. (p. 131)

Associações positivas também foram encontradas por Lia Chitolina, Foguel e Menezes-Filho (2016), em estudo realizado acerca dos efeitos do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, conhecido pela sigla BVJ<sup>12</sup>. O BVJ foi criado em 2007, com a finalidade de estimular a continuidade nos estudos para beneficiários de 16 e 17 anos.

A criação desse benefício teria provocado, segundo os autores, um impacto positivo sobre a frequência escolar dos beneficiários de 16 e 17 anos - público-alvo do BVJ - em quatro pontos percentuais, sendo que esses efeitos foram ainda maiores sobre a frequência escolar das regiões Nordeste e Sudeste.

Observa-se, portanto, que, para os estudos destacados, o PBF contribuiu para fomentar o acesso de beneficiários à educação, bem como a permanência destes na escola.

Em relação ao desempenho, os resultados encontrados sugerem reflexões mais complexas e aprofundadas.

Comparando os resultados obtidos por estudantes beneficiários e não beneficiários matriculados nas escolas públicas brasileiras, em 2013, na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)<sup>13</sup>, Iara Vianna e colaboradores (2015) observaram que

(...) alunos beneficiários do Programa Bolsa Família possuem desempenho inferior, tanto medido pela prova ANA quanto pelo rendimento escolar (beneficiários têm menor taxa de aprovação e maior taxa de reprovação). (p. 175)

Em estudo realizado por Cireno, Silva e Proença (2013), buscando analisar o desempenho na Prova Brasil de 2011, comparando beneficiários e não beneficiários matriculados nas escolas públicas do país, observaram que os primeiros apresentaram, em média, piores resultados, tanto no 5º quanto no 9º ano. Contudo, ao comparar os resultados desses dois anos, os autores destacaram a ocorrência de uma inversão da desvantagem (baixo desempenho e reprovação), demonstrando que o PBF e suas condicionalidades estão associados a efeitos positivos sobre a trajetória escolar de seus beneficiários; ou seja, apesar da desvantagem inicial, os autores observaram que o PBF contribuiu para ajustar os fluxos dos estudantes entre o 5º e o 9º ano, fazendo com que a diferença entre o desempenho de beneficiários e não beneficiários vá diminuindo, com o decorrer do tempo:

A diferença média da proficiência entre alunos participantes do programa é de 0,63 ponto para o 5º ano e de 0,44 para o 9º

ano, sendo negativa para os alunos do Bolsa Família. Porém, esta diferença cai 0,18 ponto no período, mostrando uma tendência de ajustamento dos alunos do programa ao longo do tempo. O mesmo padrão se mantém para a repetência, em que o grupo dos beneficiários sai de uma desvantagem de mais 3,6% no 5º ano para uma diferença de praticamente zero no 9º ano. (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013, p. 301)

Resultado semelhante foi apresentado por Craveiro e Ximenes (2013):

Embora, na média nacional dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, os resultados das *taxas de aprovação* sejam piores para os estudantes do PBF, verifica-se que, nos anos finais, o resultado se inverte a favor dos estudantes do PBF nas regiões Norte e Nordeste, inclusive com pouco mais de 3 p.p. de diferença na região Nordeste. Nos *anos finais do ensino fundamental*, os estudantes do PBF das regiões Norte e Nordeste conseguem melhores taxas de aprovação que os demais estudantes da rede pública (...). A partir dos anos finais do ensino fundamental, há uma tendência positiva de aprovação dos estudantes do PBF, que se consolida no ensino médio. (p. 118. Grifos dos autores)

Compreende-se, desse modo, que, no decorrer dos anos, especialmente quando chegam ao Ensino Médio, os estudantes beneficiários, quando comparados aos não beneficiários da rede pública, melhoram progressivamente no desempenho escolar, invertendo o resultado dos anos iniciais, em favor dos primeiros.

Assim, pode-se observar que as condicionalidades vêm contribuindo para incrementar: o acesso do público das condicionalidades à educação básica – pelo crescimento do número de matrículas –; a permanência na escola – pela diminuição das taxas de abandono e evasão escolar –; e o sucesso escolar, pelos resultados do desempenho e aprovação que vão melhorando, conforme aumenta o tempo de exposição ao Programa.

### **A importância da escola para a consecução dos objetivos das condicionalidades**

Do universo de alunos matriculados na rede pública de ensino no Brasil, em 2013, pode-se estimar que cerca de 56% do público de seis a 15 anos são beneficiários do PBF; na faixa de 16 a 17 anos, 60% (VIANNA et al., 2015, p. 156). A magnitude dos números demonstra a importância de as equipes escolares estarem esclarecidas acerca dos objetivos e regras de funcionamento desse programa, considerando o grande contingente de beneficiários matriculados na rede pública de ensino no Brasil.

Um dos aspectos do PBF que vem demandando maior atenção, por parte das equipes escolares, refere-se ao descumprimento das condicionalidades. Quando os estudantes não comparecem às aulas na frequência

estabelecida, o responsável familiar é comunicado do fato, por meio de carta e pelo extrato bancário. A frequência abaixo do mínimo pode dar início à aplicação de efeitos por descumprimento de condicionalidades, que podem vir a interferir no recebimento dos benefícios<sup>14</sup>. Parte da literatura acadêmica considera esse processo como sendo a faceta punitiva do PBF, em detrimento da educativa (PINTO, 2016), e que acaba por responsabilizar a própria família por suas vulnerabilidades, transformando o que deveria ser um direito em processo de negação da cidadania (GONÇALVES, 2015).

Contudo, é interessante observar que o PBF considera, conforme expresso na Portaria 251, de 12.12.2012, e em outros documentos (BRASIL, 2013, por exemplo), que o monitoramento do cumprimento de condicionalidades tem a finalidade precípua de identificar vulnerabilidades que “afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações do Poder Público voltadas a seu acompanhamento” (Portaria 251/2012).

Desse modo, o acompanhamento das condicionalidades configura-se como um canal de comunicação com a família, em que o poder público teria uma oportunidade para identificar as que se encontram em situação de vulnerabilidade, bem como avaliar a necessidade de adequar a oferta dos serviços públicos essenciais, para que o acesso a estes seja ampliado e assegurado.

Além disso, algumas vezes, famílias beneficiárias, por diferentes razões, podem não estar cientes de que seus filhos estão se ausentando das aulas e a comunicação do PBF com os responsáveis familiares pode contribuir para que eventuais situações de vulnerabilidade e exposição a riscos sociais possam ser superadas.

Quando as condicionalidades de educação não são cumpridas, a escola tem papel fundamental na busca pela inclusão e garantia de direitos dessa família.

A baixa frequência sinaliza sempre que algum fato está perturbando, desestimulando ou impedindo a ida diária à escola. É preciso identificar a causa para saber como agir, no sentido de evitar que a frequência baixa conduza ao abandono e à evasão escolar. (MEC, 2013)

Para esse registro, o MEC formulou uma “Tabela de motivos de baixa frequência” (MEC, 2013), contendo 71 itens, desdobrados em vários subitens, com os principais motivos que podem causar a ausência do beneficiário às aulas. Alguns desses motivos podem justificar<sup>15</sup> a ausência e não provocar efeitos sobre os benefícios – são fatores que impedem o deslocamento do estudante e que estão fora do alcance de resolução da família (por exemplo, doenças e falta de transporte). Os outros motivos, aqueles que podem provocar efeitos sobre os benefícios (por exemplo, negligência dos pais ou desinteresse do próprio estudante), necessitam ser acompanhados de modo mais

próximo, acionando, se preciso, a rede de proteção social existente na comunidade em que a escola está inserida, tais como as unidades locais da Assistência Social e instâncias como o Conselho Tutelar, dependendo do caso em questão.

Como se pode observar, a participação das equipes escolares na gestão das condicionalidades é de fundamental importância. Acerca deste foco, diversos estudos também têm sido realizados, especialmente os de natureza qualitativa, com a finalidade de levantar o ponto de vista dos professores da rede pública a respeito do PBF e de suas condicionalidades.

Embora não haja consenso acerca da opinião dos docentes, o ponto importante que vários desses trabalhos têm assinalado refere-se à falta de envolvimento ou mesmo o desconhecimento de parte significativa desses profissionais, apontando para a importância de que não só os professores como também o conjunto da equipe escolar sejam envolvidos nos processos relativos às condicionalidades do PBF, com vistas a aprimorar os procedimentos dessa política pública, bem como – e principalmente – obter os resultados esperados (FLORES, 2015; OLIVEIRA, 2014; SANTOS, 2014; SCHEFER, 2014).

Realizando um estudo de caráter etnográfico, em uma escola de Porto Alegre – RS, em que 75% dos matriculados são oriundos de famílias do PBF, Maria Cristina Schefer (2014) identificou que, por diferentes motivações, o corpo docente deixava de comunicar ao MEC, por muitas vezes, os casos de estudantes beneficiários com baixa frequência. Seja qual for a motivação – por conveniência pessoal, por sentimentos paternalistas ou de solidariedade, por exemplo – para a autora, o “abono” dessas faltas pode representar muito mais do que uma atitude assistencialista. No entendimento da autora, esta ação pode ser caracterizada como uma desqualificação, por parte da escola, do comprometimento que a família tem – ou deveria ter – com o processo educativo de seus filhos, como se a escola já descartasse previamente a necessária participação da família nesse processo. Além disso, e principalmente, não comunicar as faltas pode acabar por ocultar a existência de alguma situação de vulnerabilidade que possa estar dificultando a frequência desses estudantes.

Por essa razão, a escola possui papel fundamental – dentre tantos outros que já possui –, na busca de identificar as possíveis causas da não frequência às aulas, uma vez que os beneficiários já se encontram em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica. Essa identificação seria feita com a finalidade de sanar essas causas, provocando, quando necessário, ações intersetoriais que envolvam a rede de proteção social voltada para a criança e o adolescente. Isto é o que daria sentido ao acompanhamento de condicionalidades e à detecção dos casos de descumprimento, cujos procedimentos poderiam ultrapassar o caráter meramente punitivo, que inflige sanções aos beneficiários.



Outro ponto que pode ser destacado da literatura pesquisada, acerca do ponto de vista de docentes sobre o PBF, é a ideia de que as condicionalidades deveriam estar vinculadas ao desempenho escolar de seus beneficiários – e não só à frequência escolar, conforme apurados em depoimentos de professores coletados pelos trabalhos de Livia Amaral (2015) e Roberta Oliveira (2015).

O estudo realizado por Elianice Castro (2014), utilizando os dados da Prova Brasil de 2011, corroborou resultados semelhantes, expostos por outros trabalhos (CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013; CRAVEIRO; XIMENES, 2013), ao identificar que escolas que possuíam a maior parte de seu corpo discente composta por beneficiários (em média, 89% do total de matriculados) apresentaram desempenho médio de 218 pontos – muito aquém da média brasileira, que foi 243. O estudo observa, porém, que esse grupo de escolas se caracteriza por possuir nível socioeconômico bastante desfavorável, cuja condição de pobreza é evidenciada, ainda, pelo nível de infraestrutura das respectivas escolas, categorizadas, em sua maioria, como sendo elementar e básica, de acordo com escala proposta por Soares Neto e colaboradores (2013a)<sup>16</sup>. Assim, as camadas mais pobres da população vêm frequentando as escolas com menores condições materiais de infraestrutura, ressaltando os contextos desiguais de estudo a que se encontram submetidos a população brasileira (SOARES NETO et al., 2013a).

Desse modo,

(...) fica posto que, nas escolas em que o percentual de estudantes PBF é maior e o nível socioeconômico é baixo, há a necessidade de manutenção de programas de transferência de renda, uma vez que o NSE [nível socioeconômico] é a variável que mais explica o desempenho escolar. (CASTRO, 2014, p. 114).

Parâmetros internacionais indicam que, segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2012), estudantes oriundos de contextos socioeconômicos desfavorecidos são duas vezes mais propensos a terem baixo desempenho escolar. Além disso, o relatório também aponta que, em média, um em cada cinco jovens abandona a escola antes de completar o Ensino Médio.

Desse modo, é importante ressaltar que, pelo fato de os estudantes beneficiários fazerem parte dos segmentos mais empobrecidos da população brasileira, exigir o desempenho escolar em troca da manutenção dos recursos da transferência de renda pode significar a exclusão de parte significativa deste público – exatamente aquela parte que mais necessitaria estar incluída.

Conforme demonstram os estudos anteriormente mencionados, o maior tempo de participação no PBF vem contribuindo para que os beneficiários consigam obter melhores resultados no desempenho escolar. Portanto, estabelecer critérios de corte no PBF, exigindo-se bom desempenho escolar,

poderia ceifar prematuramente processos de ajuste e crescimento desses estudantes, cujos resultados só poderiam ser colhidos com o decorrer dos anos.

## Considerações finais

A conclusão geral do relatório da OCDE (2012) é que promover a educação de crianças que vêm de contextos desfavorecidos é, acima de tudo, uma questão de justiça social e, além disso, tende a contribuir para a formação de sociedades mais democráticas e com economias sustentáveis.

Contudo, quando se trata de educação, certamente não existem fórmulas simples para a resolução de problemas, especialmente quando estes estão vinculados a contextos de pobreza e desigualdade, que são, por sua natureza, “fenômenos complexos e multidimensionais, com forte persistência ao longo da história do país” (Renata BICHIR, 2010, p. 129). As enormes desigualdades educacionais existentes estão associadas a fatores socioeconômicos, como demonstra o estudo realizado por Soares Neto e colaboradores (2013a). Estudantes pertencentes a famílias de níveis socioeconômicos mais baixos frequentam escolas com infraestrutura mais frágeis e apresentam graus de aprendizado inferiores ao de estudantes pertencentes a famílias com níveis socioeconômicos mais altos. Infelizmente, esta desigualdade tem resistido a todos os esforços realizados pelos sucessivos governos brasileiros, nas últimas décadas.

Assim, não se tem a pretensão de propugnar que um único programa de transferência de renda possa vir a resolver as inúmeras questões que desafiam a educação na atualidade. A redução do abandono escolar entre beneficiários do PBF e a universalização da educação são marcos importantes para a história do país, porém esses são apenas alguns passos de uma longa jornada, cujos desafios se renovam a cada dia, sem que anteriores tenham sido resolvidos. Evidentemente, muitas medidas são necessárias, para que um maior avanço ocorra, considerando ações que valorizem os profissionais das equipes escolares e melhorem suas condições de trabalho, fortalecendo, ainda, os espaços de capacitação e reflexão permanentes do corpo docente, na busca de alternativas para a construção de ambientes cada vez mais favoráveis aos processos educativos.

A participação das equipes escolares na gestão das condicionalidades pode ser estratégica, representando a soma de esforços para que mais um passo seja dado, rumo à inclusão social desse segmento populacional. Promover o maior envolvimento das equipes escolares, levando ao conhecimento e reflexão desses profissionais os desafios e as conquistas advindas desse programa, pode contribuir para que preconceitos em relação ao PBF e seus beneficiários sejam vencidos e novos parâmetros de proteção social possam também ser consolidados e elaborados na coletividade do cotidiano escolar. ■

## Notas

- <sup>1</sup> O PBF foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20.10.2003, posteriormente convertido em lei pela Lei nº 10.836, de 09.01.2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17.09.2004.
- <sup>2</sup> Valores em vigência, estabelecidos pelo Decreto Nº 8.794, de 29/07/2016.
- <sup>3</sup> [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum\\_executivo/pdf/fichadescritiva\\_12.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/fichadescritiva_12.pdf). Último acesso em 28/01/2018.
- <sup>4</sup> Relatórios de Informações Sociais do MDS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>. Acesso em 28/01/2018.
- <sup>5</sup> A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) possui em seu portal um banco de teses e dissertações (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>) defendidas em todo o país. A busca de trabalhos foi feita por meio das palavras “bolsa família” – entre aspas – no dia 28/01/2018. O número informado corresponde ao total apresentado pela busca, sem que tenha sido feito qualquer tratamento metodológico de verificação ou seleção dos trabalhos.
- <sup>6</sup> Informações disponíveis em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>. Acesso em 29/01/2018.
- <sup>7</sup> Dados disponíveis em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/dados>. Acesso em 14/01/2018.
- <sup>8</sup> Lei Nº 9394, de 20.12.1996.
- <sup>9</sup> “O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas] Inep, órgão vinculado ao Ministério da Educação, e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país”. (<http://inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em 28.01.2018).
- <sup>10</sup> “A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental, os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho” (<http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>. Acesso em 26.01.2018).
- <sup>11</sup> Elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- <sup>12</sup> O BVJ, criado como Benefício Variável Jovem, passou a ser denominado como Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, mas BVJ é a sigla que continua sendo utilizada. O BVJ é “(...) uma nova modalidade de benefício do PBF vinculado ao adolescente de 16 e 17 anos. O BVJ é pago às famílias beneficiárias do Programa, por meio do responsável legal pela família, no mesmo cartão das demais modalidades de benefício” (<http://www.mds.gov.br/suas/noticias/saiba-mais-sobre-o-beneficio-variavel-vinculado-ao-adolescente-bv-j-bolsa-familia>. Acesso em 20.01.2018).
- <sup>13</sup> A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é uma avaliação externa que objetiva aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas. As provas aplicadas aos alunos forneceram três resultados: desempenho em leitura, desempenho em matemática e desempenho em escrita. (<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana> . Acesso em 26.01.2018).
- <sup>14</sup> O descumprimento de condicionalidades pode gerar, de acordo com a Portaria 251, de 12/12/2012, a aplicação de efeitos sobre os benefícios, de modo gradativo. Inicia-se, no primeiro descumprimento, com uma advertência (que não altera o recebimento do benefício). No segundo, desde que este tenha ocorrido em prazo inferior a 180 dias, contado a partir do primeiro descumprimento, o benefício pode ser bloqueado por um mês (podendo ser sacado junto com o valor do mês subsequente). A partir do terceiro, o benefício pode ser suspenso, por dois meses. Para que ocorra o cancelamento do benefício, há uma normatização complexa, mas o fundamental é que o cancelamento só pode vir a ser efetivado se a família tiver recebido alguma forma de acompanhamento específico para esses casos da assistência social.
- <sup>15</sup> O registro dos motivos para a baixa frequência é classificado como “justificável” – que não provoca efeito sobre o benefício – e “injustificável” – que provoca. “Para o PBF, são ‘justificáveis’ os motivos que, do ponto de vista social, não estão sob a governabilidade da família, já que se caracterizam como situações imprevisíveis, inusitadas ou externas. Por outro lado, ‘injustificáveis’ são aqueles motivos que, embora graves, estão sob a governabilidade do núcleo familiar, mas necessitam de apoio social e acompanhamento familiar. Estes motivos identificam vulnerabilidades e demandam a intervenção de políticas públicas com o propósito de reverter a circunstância”. ([http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Informes/Informe%2074.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%2074.pdf). Acesso em 27/01/2018).
- <sup>16</sup> De acordo com esse estudo, as escolas de educação básica do Brasil se encontram distribuídas em escala que considera quatro categorias de infraestrutura, em ordem crescente (elementar, básica, adequada e avançada), de acordo com 24 variáveis que representariam as condições materiais ofertadas aos estudantes brasileiros. As categorias elementar e a básica são as que identificam escolas com infraestruturas mais precárias ou com menos recursos.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, Livia M.P.A. **“Um incentivo a mais pra mandar os filhos pra escola”**: apreensões da condicionalidade da educação em famílias beneficiárias do Bolsa Família no Conjunto São Miguel. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.
- BAPTISTA, J.R.D. **Aproveitamento escolar de alunos oriundos de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família na rede pública de ensino fundamental de Campos dos Goytacazes**. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Sociologia) - Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2013.
- BRASIL. **Bolsa Família** – Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social. Brasília: MDS, 2015. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_PBF\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf). Acesso em 27/01/2018.
- CAMARGO, P.C.; PAZELLO, E.T. **Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras**. Economia Aplicada. São Paulo, v. 18, n. 4, p. 623-640, 2014.
- CASTRO, Elianice S. **Estudo do resultado na Prova Brasil de 2011 das escolas com estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família**. 2014. 120 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- CECCHINI, Simone; MADARIAGA, A. **Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean**. Cuadernos de la CEPAL, nº. 95, set./nov., 2011. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1962666>. Acesso em 28/01/2018.
- CHITOLINA, Lia; FOGUEL, M.N.; MENEZES-FILHO, N.A. The impact of the expansion of the Bolsa Familia Program on the time allocation of youths and their parents. In: **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 70, n. 2, p. 183-202, abr./jun., 2016.
- CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R.P. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- CRAVEIRO, Célia B.A.; XIMENES, D.A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da Educação Básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- FEIJÓ, Ana Paula S. **Programa Bolsa Família: relação entre frequência escolar e saída da pobreza a partir da visão de beneficiárias residentes na Região Sul de Campinas (SP)**. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2014.
- FLORES, Daniela F. **“A gente não tem noção”**: pontos de vista de professores de uma escola pública de Campinas (SP) em relação ao Programa Bolsa Família. 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2015.
- GALVÃO, Adilma P. **O Programa Bolsa Família: um estudo sobre os efeitos do descumprimento das condicionalidades em Presidente Dutra-BA**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Política Social) - Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2016.
- GONCALVES, Aline C. **A influência do Programa Bolsa Família na educação escolarizada** - olhares e vivências. 2015. 111 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2015.
- GONÇALVES, Guilherme Q. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre indicadores educacionais dos jovens brasileiros**. 2015. 168 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.



- HATTIE, J. A. **Teachers make a difference**: What is the research evidence? Paper prepared for the 2003 Australian Council for Educational Research. Nouvelle Zélande: University of Auckland, 2003.
- HATTIE, J. A. **Visible learning**. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. New York: Routledge, 2009.
- KONO, Claudia P.R. **Programa Bolsa Família e rendimento escolar**: uma análise do desempenho dos bolsistas nas escolas de Ensino Médio da Zona Oeste de Boa Vista (2012-2014). 2016. 94 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2016.
- MEC. **Tabela de Motivos de Baixa Frequência** – 2013. Disponível em: <http://static.mec.gov.br/presenca/attachments/final/motivos.pdf>. Acesso em 28/01/2018.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Transferência de Renda no Brasil**. Novos Estudos, [s.l.], n. 79, p. 5-21, nov., 2007.
- OECD. **Equity and Quality in Education**: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing, Paris, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OLIVEIRA, B.R. **A implementação dos programas Bolsa-Família e Oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional**: uma análise a partir dos agentes públicos de base. 2014. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.
- OLIVEIRA, Roberta R. **As condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família**: percepções da comunidade escolar em um município de pequeno porte. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Política Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.
- PINTO, Patrícia da S. **Representações da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família** – um estudo a respeito da função da educação para os adolescentes e famílias bolsistas. 2016. 149 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) - Universidade Estadual de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- PIRES, A. **Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?** Ensaio: Avaliação e políticas públicas em Educação. Rio de Janeiro, v. 21, n. 80. P. 513-532, jul./set., 2013.
- PIRES, A.; DIAS, Tainah B. **A exigência de frequência escolar segundo beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Roteiro. Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 185-198, jan./jun., 2014.
- SANDERS, W. L.; RIVERS, J. C. **Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement**. Knoxville, TN: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, 1996.
- SANTOS, Cinthya C.G. **Transferência de Renda e Educação**: uma análise da contrapartida educacional do Programa Bolsa Família e sua relação com o desempenho dos alunos beneficiários na cidade do Recife. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- SCHEFER, Maria C. **Relações periféricas na escola**: incumbências e sucumbências do Programa Bolsa Família. Educação Unisinos. São Leopoldo, v. 18, n. 2, p. 150-156, maio/ago., 2014.
- SOARES NETO, J.J.; JESUS, G.R.; KARINO, C.A.; ANDRADE, D.F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. In: **Estudos de Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n.54, p. 78-99, jan./abr., 2013a.
- \_\_\_\_\_. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 64, n.3, p. 377-392, jul./set., 2013b.
- SOUSA, Marcus S. **Entre o elaborar e o implementar de uma política pública de combate à pobreza**: limites do Programa Bolsa Família no Combate ao Trabalho Infantil. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.
- VIANA, Iara A.V.; CIRENO, F.; ALVES, Cecília B.; SOARES NETO, J.J. O PNE e o Bolsa Família. In: RONCA, A.C.C.; ALVES, L.R. (Org.). **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: Educar para a Equidade. São Paulo: Fundação Santillana, v. 1, p. 151-177, 2015.

XAVIER, Francine P.G. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família Relativas à Educação Vistas por Beneficiários**. 2015. 30 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2015.

### Legislação consultada sobre o PBF

BRASIL. Lei Nº 10.836, de 09/01/2004. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.209 de 17/09/2004 - 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm). Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 555 de 11/11/2005 – Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/206101](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/206101). Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 341 de 07/10/2008 – Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no PBF. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=208362>. Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. Portaria 251 de 12/12/2012 – Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, revoga a Portaria 321/2008 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/\\_doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%2012%20de%20dezembro%20de%202012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%2012%20de%20dezembro%20de%202012.pdf). Acesso em 20/01/2018.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 8.794, de 29/06/2016 - Altera o Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm). Acesso em 20/01/2018.