

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5523>

EFEITOS DO BOLSA FAMÍLIA NAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS ENFRENTADAS POR SEUS BENEFICIÁRIOS

GABRIELA THOMAZINHO¹

RESUMO

O Programa Bolsa Família tem múltiplas conexões com a questão educacional, possivelmente reduzindo as inúmeras dimensões da desigualdade educacional enfrentadas por seus beneficiários. Partindo-se da ideia de que o direito à educação pressupõe a garantia de algo comum e, portanto, igual para todos, adotou-se a concepção de desigualdade educacional de Marcel Crahay (2002), que define três dimensões necessárias de igualdade educacional: acesso, tratamento e conhecimento. Analisou-se como o programa busca e tem efeitos na redução das inúmeras dimensões da desigualdade educacional a partir de uma revisão de literatura das produções acadêmicas da área. Conclui-se que os principais efeitos do Bolsa Família são sobre a dimensão do acesso, ainda que ele tenha efeitos potenciais e incipientes sobre a dimensão do tratamento e do aprendizado, principalmente via integração setorial.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS • PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA • DESIGUALDADES EDUCACIONAIS.

¹ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0001-5599-723X>; gabriela.thomazinho@gmail.com

EFFECTOS DE BOLSA FAMÍLIA EN LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS ENFRENTADAS POR SUS BENEFICIARIOS

RESUMEN

El Programa Bolsa Família posee múltiples conexiones con el tema educativo, tal vez por reducir el sinnúmero de dimensiones de la desigualdad educacional enfrentadas por sus beneficiarios. Partiendo de la idea de que el derecho a la educación presupone la garantía de algo común y, por lo tanto, igual para todos, se adoptó la concepción de desigualdad educativa de Marcel Crahay (2002), que define tres dimensiones necesarias de igualdad educacional: acceso, tratamiento y conocimiento. Se analizó el modo en que el programa busca y ocasiona efectos en la reducción de las diversas dimensiones de la desigualdad educativa a partir de una revisión de literatura de las producciones académicas del área. Se concluye que los principales efectos del Bolsa Família se refieren a la dimensión del acceso, aunque tenga efectos potenciales e incipientes sobre la dimensión del tratamiento y del aprendizaje, sobre todo vía integración sectorial.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • OPORTUNIDADES EDUCACIONALES • PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA • DESIGUALDADES EDUCATIVAS.

EFFECTS OF BOLSA FAMÍLIA ON EDUCATIONAL INEQUALITIES FACED BY ITS BENEFICIARIES

ABSTRACT

Programa Bolsa Família has multiple connections with education, and possibly reduces the numerous dimensions of educational inequality faced by its beneficiaries. Based on the idea that the right to education presupposes the guarantee of something common and thus equal for all, this study adopted the conception of educational inequality of Marcel Crahay (2002), who defines three dimensions of educational equality: access, treatment and knowledge. It analyzed how the program aims to reduce and has effects on the reduction of the numerous dimensions of educational inequality drawing on a literature review. It concludes that the main effects of Programa Bolsa Família are on the dimension of access, even though it has potential and incipient effects on the dimension of treatment and learning, mainly through sectorial integration.

KEYWORDS EVALUATION OF PROGRAMS • EDUCATIONAL OPPORTUNITIES • PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA • EDUCATIONAL INEQUALITIES.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa possíveis impactos e efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a desigualdade educacional encarada pelas crianças e pelos jovens participantes do programa. Adotou-se aqui um conceito múltiplo de desigualdade educacional baseado no trabalho de Marcel Crahay (2002), considerando três dimensões da desigualdade educacional: de acesso, de tratamento e de aprendizado.

O PBF é constituído por ações de transferência de renda com condicionais a famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A categorização dessas famílias é feita de acordo com a renda familiar mensal calculada a partir dos dados do Cadastro Único (CadÚnico);¹ em fevereiro de 2017,² eram consideradas famílias pobres aquelas cujas rendas familiares mensais *per capita* estavam entre R\$85,01 e R\$170,00, e extremamente pobres as famílias com renda de até R\$85,00. Em fevereiro de 2017, receberam benefícios do programa

1 O CadÚnico é o instrumento de coleta e organização dos dados e informações das famílias brasileiras de baixa renda (de até meio salário mínimo por pessoa).

2 Informação consultada no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <https://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>. Acesso em: 16 fev. 2017.

13,6 milhões de famílias. Nesse mesmo mês, o valor total transferido para as famílias foi R\$2,4 bilhões.³

Além de combater a situação de vulnerabilidade das famílias por meio da transferência dos benefícios monetários, foram estabelecidas algumas condicionalidades, que são as contrapartidas que os beneficiários devem realizar. Essas condicionalidades determinam que as famílias garantam que suas crianças tenham acesso a certos direitos fundamentais na área de saúde e educação que, no futuro, podem gerar o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Na área educacional, a condicionalidade é que as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos estejam matriculados, com frequência escolar mínima de 85%, em estabelecimento de ensino regular e que os jovens entre 16 e 17 anos tenham frequência de, no mínimo, 75%. No caso de descumprimento dessas condicionalidades os beneficiários sofrem efeitos sobre seus benefícios e, em situações extremas, são desligados do programa.

Neste artigo são discutidos impactos e efeitos do PBF sobre três dimensões da desigualdade educacional, tomando como referência o conceito de Crahay (2002). O autor define três principais concepções de igualdade educacional: de oportunidades, de tratamento e de conhecimentos. A primeira concepção, a igualdade de oportunidades, traz consigo a concepção meritocrática de justiça. De acordo com essa concepção, o acesso à escola deve ser assegurado a todos, mas a ação pedagógica é proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos. Ela aceita que os resultados são desiguais, e os tratamentos são desiguais, já que os estudantes com maiores potencialidades devem receber mais.

A igualdade de tratamento é associada à justiça distributiva, e pressupõe que o ensino deva ser igual e homogêneo para todos. Ainda assim, essa concepção aceita que os resultados obtidos sejam desiguais, pois não incorpora em seu esquema as desigualdades iniciais e os mecanismos de exclusão e seleção internos ao sistema escolar, que são aqueles denunciados por Bourdieu (2007).

Já a noção de igualdade de conhecimentos é acompanhada pela concepção de justiça corretiva. Essa noção admite a existência das desigualdades iniciais e que o nivelamento das condições de ensino não é suficiente para eliminá-las, e por isso ela incorpora ações afirmativas e de compensação aos menos favorecidos. De início, ela defende a equidade no aprendizado, o que significa

³ Informação consultada no site do MDS. Disponível em: <https://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/fevereiro/governo-federal-repassara-r-2-4-bilhoes-aos-beneficiarios-do-bolsa-familia-em-fevereiro>. Acesso em: 16 fev. 2017.

que os alunos devem ter a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho independentemente de seu grupo social.

Mas há críticas à ideia de equidade, pois ela não busca a eliminação da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que as chances de sucesso escolar sejam equivalentes para os integrantes de diferentes grupos sociais. Os críticos à ideia de equidade defendem que o sistema educativo garanta um mínimo cultural comum que todos os alunos devem adquirir, abaixo do qual a desigualdade não é aceitável. Dessa maneira, a organização do ensino pode ser diferenciada em função dos objetivos que devem ser atingidos por todos.

Pode-se, então, separar a desigualdade educacional em três dimensões, a partir da concepção de igualdade educacional associada: desigualdade de acesso, de tratamento e de conhecimentos. Gabriela Thomazinho e Romualdo Oliveira (2015) analisam a situação de cada dimensão da desigualdade educacional no Brasil.

Por mais que apenas a dimensão do acesso seja um objetivo mais direto do programa, por meio da condicionalidade de educação, em algumas ações institucionais é possível observar a preocupação com as outras dimensões. Dessa forma, este artigo pretende observar qual é a atenção dada pelos gestores a cada uma das dimensões, como o PBF poderia afetá-las, e se de fato ele gera efeitos positivos. São analisados possíveis impactos e efeitos do PBF sobre a desigualdade de acesso, de aprendizado e de tratamento dos estudantes beneficiários. A análise será feita principalmente com base em uma revisão não exaustiva da literatura que busca aferir esses impactos do PBF.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPACTOS E EFEITOS

Antes de analisar os impactos e efeitos do PBF sobre as dimensões da desigualdade educacional, é necessária uma breve introdução a alguns conceitos de avaliação de políticas. Segundo Sônia Draibe (2001), o objetivo dessas avaliações varia, podendo visar ao uso mais adequado dos recursos, à prestação de contas à sociedade, à identificação de dificuldades e obstáculos do programa, e gerar recomendações que possibilitem a alteração dos rumos do programa.

Draibe divide a avaliação de programas em *ex-ante* e *ex-post*. A primeira tem o intuito de avaliar o projeto do programa antes de sua implementação, produzindo orientações e estratégias para implementação. Já a avaliação *ex-post* é realizada concomitantemente ou após a implementação do programa com o objetivo de verificar a eficácia, eficiência e/ou a efetividade do programa.

A avaliação de eficácia olha para a qualidade dos processos e dos resultados e a de eficiência faz uma avaliação dos resultados diante dos custos.

Já a avaliação da efetividade, segundo Draibe, pode ser dividida na verificação dos resultados, dos impactos e dos efeitos da política. A primeira avalia se os objetivos predeterminados nas metas do programa foram alcançados, e ainda se atingiu os grupos-alvo pretendidos. A avaliação de impactos foca nas mudanças efetivas provocadas pelo programa no grupo-objetivo. Para essa avaliação, é estabelecido um contrafactual para a comparação da situação com e sem o programa. Já os efeitos são outros impactos do programa sobre o meio social e institucional sobre o qual ele incidiu além do grupo-alvo, como agentes de implementação do programa e instituições participantes.

Pode-se exemplificar os três tipos de avaliações usando o PBF. Um indicador de resultados seria a quantidade de beneficiários do programa perante a população estimada abaixo da linha da pobreza definida pelo programa, ou ainda a porcentagem de crianças que cumpriram as condicionalidades. Já a avaliação de impactos do PBF pode se referir a vários indicadores, entre eles o impacto sobre o acesso à escola ou sobre o aprendizado dos estudantes beneficiários. Esses dois impactos são objeto deste artigo, que irá analisar a literatura que avalia os impactos do programa sobre as crianças e adolescentes beneficiários na desigualdade de acesso e de aprendizado. Já a avaliação de efeitos pode ser analisada pelas mudanças geradas nas instituições governamentais que gerem o PBF, e um possível efeito que pode ser olhado é sobre a ação intersetorial. Essa é a abordagem que será feita na discussão sobre efeitos sobre a desigualdade de tratamento.

Sobre a avaliação de impacto é preciso discutir um pouco mais sobre a importância de isolar efeitos que não são do programa. Como defendido por Draibe, uma das exigências metodológicas é a definição de um contrafactual em que não há a atuação do programa, que é usado para fazer a comparação ao grupo tratado (beneficiado pelo programa), assim podendo medir quais são os efeitos líquidos. Isso pode ser feito de algumas maneiras: Draibe cita a comparação do tipo antes-depois (em que o sujeito é confrontado consigo mesmo), e também os métodos experimentais (em que os grupos de controle e tratamento são definidos aleatoriamente) e quase experimentais.

A avaliação do PBF impõe o desafio de esse não ser um programa experimental, portanto não há um grupo de controle que possa ser utilizado para fazer a comparação com o grupo beneficiário. Por conta de a seleção dos beneficiários não ser aleatória, são necessários desenhos quase-experimentais para a avaliação do programa. As pesquisas mapeadas aqui utilizam diferentes

estratégias metodológicas para isolar os efeitos do PBF sobre as crianças e adolescentes beneficiários. Alguns pesquisadores utilizaram métodos de seleção observáveis, dentre os quais o escore de propensão (*propensity score*), que permite evitar viés decorrente de seleção ao tratamento (no caso, o PBF), aliado ou não ao método de diferença em diferenças, um método de seleção em não observáveis que compara a trajetória do grupo de tratamento (que participa do Bolsa Família) com a de um grupo de controle (que não participa do Bolsa Família) antes e depois da entrada no programa. Tomando esses cuidados, os autores interpretam a diferença de resultados entre grupo de tratamento e de controle como impacto do PBF. Outra metodologia usada pelos pesquisadores é a regressão descontínua, que olha para os indicadores de famílias próximas à linha de corte do PBF. Ou seja, o grupo de controle é composto pelas famílias cuja renda está apenas marginalmente acima do ponto de corte do benefício.

Impactos sobre o acesso

A condicionalidade de educação requer que a população beneficiária entre 6 e 17 anos esteja na escola e tenha frequência mínima. Um primeiro resultado esperado do PBF seria então o aumento do atendimento escolar dessa população, diminuindo a desigualdade de acesso ao sistema escolar. Estudos apontam que o PBF tem um impacto positivo sobre essa dimensão da desigualdade educacional.

A partir de bases de dados, metodologias e anos de referência diversos, as pesquisas a seguir apontam que o PBF teve impacto positivo sobre o acesso aos serviços educacionais: Pellegrina (2011), Chitolina, Foguel e Menezes-Filho (2016), Duarte e Neto (2010), Costanzi, Souza e Ribeiro (2010), Glewwe e Kassouf (2010), Fahel *et al.* (2012), Silveira, Campolina e Horn (2013). O único estudo que não identifica efeitos significativos sobre os indicadores de frequência escolar é o de Ribeiro e Cacciamali (2012).

Rosana Ribeiro e Maria Cristina Cacciamali (2012) usam o método de *propensity score matching* [pareamento por escore de propensão] para analisar os impactos do PBF sobre a frequência escolar, a ausência escolar e a defasagem idade-série a partir da base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006. As autoras não encontraram resultados significativos do programa sobre esses indicadores, que se mostraram estatisticamente equivalentes entre o grupo de tratamento e o de controle. Elas sugerem que o programa se articule com ações que busquem melhorar esses indicadores.

Já Heitor Pellegrina (2011) pesquisou os efeitos do PBF sobre a dimensão educacional das crianças e jovens beneficiários, mas restringindo sua pesquisa ao alunado paulista, pois usou as bases de dados do Sistema de Avaliação de

Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) de 2007, 2008 e 2009. Para decidir as hipóteses a ser testadas, o autor analisa as implicações teóricas do PBF. A decisão de matricular os filhos na escola depende do custo de oportunidade de se educar, ou seja, da renda que o filho poderia gerar se trabalhasse em vez de estudar. Isso pode gerar efeitos heterogêneos dependendo da idade e do gênero dos alunos. A partir de técnicas de estimação por *matching* e de diferenças em diferenças, o autor construiu grupos de controle que podem ser usados de parâmetro de comparação ao grupo tratado, e assim estimar os efeitos do programa. Os resultados sugerem que o PBF reduz o abandono em, pelo menos, 20%, e a ausência escolar em 3%. São identificados efeitos heterogêneos, pois o impacto é maior sobre os indivíduos que têm os menores custos de oportunidade: mulheres e alunos com 10 anos ou menos.

Lia Chitolina, Miguel Foguel e Naercio Menezes Filho (2016) buscaram avaliar o impacto da extensão do PBF aos jovens de 16 e 17 anos sobre a frequência escolar destes e também sobre a taxa de participação no mercado de trabalho e sobre a jornada de trabalho semanal. Os pesquisadores usaram o método de diferenças em diferenças para comparar o grupo de tratamento com o de controle usando a Pnad de 2006 e 2009. Como resultado, encontraram efeitos positivos sobre os jovens de 16 anos, pois receber o benefício aumenta em 1 ponto percentual a probabilidade de um jovem do grupo de tratamento ir à escola. O efeito é maior para jovens do sexo masculino e que são filhos mais novos no domicílio. Além disso, identificaram efeitos positivos sobre as atividades dos jovens ao observar que receber o benefício aumentaria a probabilidade de o jovem escolher estudar e trabalhar ao invés de nem estudar nem trabalhar, diminuindo a ociosidade dos jovens.

Gisléia Beninia Duarte e Raul da Mota Silveira Neto (2010) analisam alguns impactos do PBF sobre indicadores de frequência escolar de alunos do meio rural nordestino pelo *propensity score*, que permite construir um grupo de controle a partir de característica observáveis equivalentes ao dos beneficiários. Utilizando a Pnad de 2005 e dados primários de pesquisa de campo, são encontrados impactos positivos sobre a frequência escolar, elevando-a em 5,6 pontos percentuais. Porém, quando considerados os efeitos separadamente sobre meninas e meninos, observa-se que sobre os meninos o impacto não é estatisticamente significativo, possivelmente em decorrência do maior custo de oportunidade de estudar dada a estrutura de gênero e o mercado de trabalho da sociedade brasileira.

Efeitos positivos sobre o acesso à escola também são encontrados por Rogério Costanzi, Frederico Souza e Hélio Ribeiro (2010). Os pesquisadores realizaram regressões logísticas binárias para compreender o impacto de participar

do PBF sobre o acesso à educação usando dados da Pnad 2008. Foram identificados os beneficiários do PBF pelo recebimento de valores típicos do programa na variável que identifica rendimentos de transferência. Observaram-se impactos positivos tanto para crianças de 6 a 15 anos quanto para adolescentes de 16 e 17 anos.

Paul Glewwe e Ana Lúcia Kassouf (2010) buscaram aferir o impacto do PBF sobre o total de matrículas e as taxas de abandono e aprovação do ensino fundamental a partir de dados do Censo Escolar de 1998 a 2005. Os autores usam a metodologia de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO),⁴ adicionando efeito fixo para as escolas e tendências do tempo. Eles fazem a regressão por escola, na qual analisam o impacto de a escola ter pelo menos um participante do PBF, e por município, nível no qual há uma aproximação da porcentagem de estudantes participantes do programa. Os autores identificam efeitos positivos do programa, que foi capaz de aumentar o número de matrículas, diminuir as taxas de abandono escolar e aumentar a taxa de aprovação.

Fahel *et al.* (2012) analisam o impacto do PBF sobre as taxas líquidas de matrícula⁵ da população em idade escolar (entre 6 e 17 anos), em Minas Gerais, por *propensity score matching* usando dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios/MG. O resultado geral apontado por Fahel *et al.* é que o PBF tem um impacto positivo nos beneficiários, sendo a diferença na proporção de matriculados de 2,1% a 2,6%, dependendo do método de pareamento utilizado. Os autores também olharam para efeitos heterogêneos dentro das desagregações por idade, sexo, raça/cor, localidade, identificando efeitos maiores para adolescentes entre 15 e 17 anos, negros, habitantes da área rural, e sobre a população masculina, grupos que em geral têm maiores taxas de abandono. O impacto também foi significativo para crianças de 6 a 14 anos.

A partir de dados do Censo Demográfico de 2010, Fernando Silveira, Bernardo Campolina e Ross van Horn (2013) analisam o impacto do PBF sobre a decisão dos beneficiários de estudar e/ou trabalhar. A metodologia escolhida é o *propensity score weighting*, que aplica pesos de modo a equilibrar as características dos beneficiários e as de um conjunto específico de não beneficiários usados para a comparação. A decisão de alocação do tempo em estudo e trabalho é separada em quatro grupos: só estuda, estuda e trabalha, só trabalha

4 O método MQO é usado para estabelecer relação entre um conjunto de variáveis a partir da minimização da soma dos quadrados dos resíduos da regressão.

5 A taxa líquida de matrícula corresponde à porcentagem da população de uma faixa etária que está matriculada na etapa adequada para sua idade.

e não estuda e não trabalha. Os resultados sugerem que receber o benefício aumenta a chance de estudar, em grande parte decorrente da combinação entre trabalho e escola, e de menor probabilidade de os beneficiários não estudarem nem trabalharem. Ou seja, o PBF, além de aumentar quem só estuda, aumenta principalmente aqueles que estudam e trabalham. Outra pesquisa que aponta na mesma direção é o de Andressa Vasconcelos *et al.* (2017), a qual evidencia que o Bolsa Família diminui a probabilidade de que jovens entre 18 e 29 anos sejam “nem-nem”, conceito referente a jovens que nem estudam nem trabalham.

O que se pode dizer então sobre a desigualdade de acesso ao sistema escolar e o PBF? Em primeiro lugar, o não acesso não é mais o principal problema enfrentado pela população beneficiária, principalmente no caso do ensino fundamental (THOMAZINHO, 2017). De qualquer maneira, o PBF tem se mostrado eficaz no aumento do acesso à escola. Se por vezes esse efeito é pequeno, pode ser justamente porque mesmo sem ele essa população já estaria indo à escola.

Outro efeito positivo que pode ser inserido na dimensão do acesso é o aumento das taxas de aprovação escolar. Isso significa que os estudantes beneficiários conseguirão maiores níveis de escolaridade no médio-prazo, tendo acesso a níveis mais avançados de ensino.

Impactos sobre o aprendizado

Apesar de não ser um objetivo direto do PBF, alguns autores apontam que o programa pode ter um efeito na aprendizagem por conta do aumento da renda das famílias e outras ações induzidas pela existência do programa. Quais são esses mecanismos pelos quais o PBF pode promover um maior aprendizado dos alunos?

Pellegrina (2011) sugere que o PBF pode ter impactos positivos sobre o aprendizado do aluno dado que ele induz um aumento do convívio com o ambiente da escola, aumenta a demanda por qualidade da educação e pode gerar um aumento da frequência em sala de aula. Quanto à questão da frequência, Pedro Camargo (2011) também a coloca como um dos mecanismos que podem contribuir para melhor desempenho dos alunos, dado que o PBF requer frequência mínima em sala de aula. Mas Camargo também sugere outro mecanismo: o beneficiário tem aumento de sua renda, possibilitando melhor alimentação, compra de materiais escolares e acesso a outros bens e serviços que podem contribuir para o desempenho escolar. Portanto, no âmbito individual, o PBF deve afetar positivamente os alunos.

Alguns estudos qualitativos de fato apontam que a renda transferida pelo PBF é muitas vezes utilizada de modo que tem alto potencial para afetar

positivamente o aprendizado dos alunos. Por exemplo, a pesquisa de Flávia Pires e George Jardim (2014), realizada no município de Catingueira (Paraíba), apontou que a expansão do consumo possibilitada pela transferência monetária é feita com priorização das necessidades das crianças. Nas famílias pesquisadas, os gastos com alimentação são prioridade, principalmente com a alimentação das crianças. Essa priorização dada às crianças se deve a um entendimento por parte das famílias de que a transferência é possibilitada por meio do esforço das crianças de cumprirem a condicionalidade educacional, e por isso devem ser recompensadas.

Na análise dos impactos do PBF sobre o desempenho dos alunos, os pesquisadores se deparam com duas principais dificuldades. A primeira é encontrar grupo de controle que possibilite a comparação, e por isso devem ser usados métodos que eliminem o viés de seleção do grupo de tratamento. Mas, além disso, um problema encontrado é que não há na Prova Brasil (avaliação em larga escala realizada a cada dois anos em todas as escolas públicas do Brasil) uma identificação dos alunos que são beneficiários do programa. Ainda assim, há alguns estudos que buscam contornar esses desafios.

Camargo (2011) analisa como um aumento na proporção de alunos beneficiários do PBF é refletido no desempenho das escolas e nas taxas de abandono e reprovação a partir de dados do Censo Escolar, Sistema Frequência e Prova Brasil. Como é considerado o nível da escola, possivelmente o PBF pode ter efeitos negativos no desempenho, pois é possível que alunos com baixo rendimento que abandonariam a escola se mantenassem nela ao participar do programa para continuar a receber o benefício. Assim, o desempenho médio dessas escolas pode diminuir.

O autor então calcula o efeito da proporção de alunos do PBF nas escolas sobre as taxas de aprovação e abandono, e na nota média em matemática e português. Os resultados encontrados sugerem que um aumento na proporção de alunos participantes no PBF em uma escola reduz, em média, a taxa de aprovação em 0,019 ponto percentual, a taxa de abandono em 0,014 e a nota nos exames de proficiência em 0,17.

Porém, ao fazer testes de robustez para verificar se essas escolas já apresentavam essas diferenças antes da criação do PBF, com dados do Censo de 2001, observou-se que as escolas com maior proporção de alunos PBF em 2008 já apresentavam notas médias menores em 2001. Já as taxas de abandono e aprovação eram semelhantes. O resultado referente à nota média sugere que há alguma não aleatoriedade não captada nos primeiros testes, incorporando as diferenças preexistentes.

Pellegrina (2011) também pesquisou os efeitos do PBF sobre a dimensão do aprendizado do alunado paulista. O pesquisador buscou identificar o impacto do programa tanto sobre as notas dos alunos no boletim do professor quanto em exames padronizados, achando efeitos nulos em ambos os casos. Porém, esse resultado pode ter sido gerado pelo efeito negativo que o PBF pode ter no nível agregado da escola, pois:

Se há beneficiários que não frequentariam a escola caso não participassem do programa, esta quantidade adicional de alunos poderá congestionar a escola se ela não tiver condições adequadas para oferecer espaço para este grupo, gerando um efeito negativo sobre o desempenho escolar. Ainda, a inclusão de alunos aumenta a heterogeneidade da sala, o que pode dificultar o trabalho do professor. (PELLEGRINA, 2011, p. 9)

É possível que o impacto no nível individual dos alunos seja positivo, mas como alunos que antes não estavam na escola passam a frequentá-la, e pode-se supor que eles tendam a ter desempenho abaixo do médio da escola, o efeito sobre o desempenho da escola pode ser negativo.

Cireno, Silva e Proença (2013) analisam os impactos do PBF também sobre indicadores de desempenho na Prova Brasil. Para isso, foram usadas as bases de dados do CadÚnico, do Sistema Presença, do Censo Escolar e da Prova Brasil. O cruzamento entre o Sistema Presença e o Censo Escolar foi feito via comparação de *strings* (nome do aluno, nome dos pais, data e local de nascimento, escola onde estuda, etc.), sendo que foi possível encontrar 86% dos estudantes que constaram no Sistema Presença pelo menos uma vez entre 2008 e 2012 no Censo Escolar.

Em um primeiro momento, os autores comparam os resultados dos alunos beneficiários e dos não beneficiários, sem controlar por outras variáveis, encontrando que beneficiários tanto do 5º como do 9º ano apresentam proficiência pior do que os não beneficiários. Porém, a diferença entre os beneficiários e não beneficiários diminui do 5º para o 9º ano, o que pode ser um indicativo de efeitos positivos do PBF ao longo da trajetória escolar dos alunos. O cálculo do impacto do PBF sobre o desempenho foi feito por meio de uma regressão MQO com controle para outras variáveis. Os resultados encontrados sugerem que a participação do programa tem efeito negativo para o desempenho no 5º ano, e positivo para o desempenho no 9º ano, sendo ambos estatisticamente

significativos. Portanto Cireno, Silva e Proença não identificam uma tendência clara de efeitos do PBF sobre o aprendizado dos alunos.

Os resultados dados por essas três análises sugerem que o impacto de receber o benefício sobre o desempenho dos alunos não segue uma tendência claramente positiva, faltando ainda mais estudos e evidência que investiguem esses efeitos. Apesar do desempenho não ser um objetivo direto do programa, sua ausência pode ser um entrave para a finalidade principal: o corte do ciclo intergeracional da pobreza.

Efeitos sobre desigualdade de tratamento

A dimensão da desigualdade de tratamento é bastante relevante no Brasil. As escolas públicas brasileiras têm condições precárias e a população mais pobre, em geral, estuda nas instituições com piores condições. A má qualidade das escolas onde estudam os beneficiários do PBF pode ser um dos entraves para o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Nesta seção, primeiramente analisa-se como o PBF poderia ter efeitos sobre o tratamento educacional dado aos beneficiários, com base em uma literatura propositiva de ações específicas para a questão educacional do PBF. Em seguida, analisa-se se o PBF teve algum tipo de efeito institucional na integração dos órgãos de assistência social e de educação e na qualidade das escolas onde estudam esses alunos com base em uma revisão de literatura.

As escolas com maiores porcentagens de beneficiários do PBF têm pior infraestrutura, conforme demonstrado por Gabriela Thomazinho (2017). A partir das bases de dados do Censo Escolar e do Sistema Presença, a autora divide as escolas públicas em quatro grupos, por porcentagens de estudantes que são beneficiários do PBF: i) até 25%; ii) de 25 a 50%; iii) de 50 a 75%; iv) mais de 75%. A autora constata que escolas com maiores porcentagens de alunos beneficiários têm piores condições em relação a todos os itens considerados, desigualdade encontrada tanto para itens de infraestrutura elementar, como acesso a água, energia e esgoto, quanto para itens mais avançados, como acesso à internet, sala de diretoria ou quadra.

O objetivo direto do PBF não é mudar a qualidade do serviço ofertado aos seus beneficiários. Porém, esse é um fator importante para um dos objetivos mais amplos do programa, o corte do ciclo intergeracional da pobreza. E esse pode ser um efeito indireto do programa: ao propor uma política que identifica e propõe ações para uma população em condição de grande vulnerabilidade social, pode gerar como efeito institucional uma integração com outros setores da gestão pública. Na área educacional, isso significa políticas de discriminação

positiva com foco na população beneficiária do programa. Ao olhar para escolas com grande parte de beneficiários do PBF como escolas em situação de vulnerabilidade, ações específicas a elas podem ser propostas.

Célia Kerstenetzky (2009) analisa a economia política do PBF para entender como ele pode direcionar-se aos seus dois objetivos principais (o alívio imediato da pobreza e o corte do seu ciclo intergeracional) e obter o apoio político da sociedade ao programa. Para a autora, o PBF deveria encaminhar-se para uma política de desenvolvimento de equalização de oportunidades, sendo condição necessária a melhoria dos serviços públicos.

Para que o aumento da qualidade dos serviços públicos ofertados à população participante do PBF fosse sustentável politicamente, Kerstenetzky sugere uma política híbrida de expansão da qualidade, ou seja, apenas parcialmente focalizada. Em uma política híbrida é feita uma priorização dos beneficiários, por exemplo, atendendo antes escolas onde há vários beneficiários do programa, mas atendendo inclusive os outros alunos estudantes dessas escolas.

A autora sugere esse tipo de política por conta de sua análise da estabilidade política do programa. Políticas sociais focalizadas correm o risco de ter menor apoio pelo princípio de segregação em que se baseiam e dependem de um senso de identificação ou simpatia com os beneficiários da parte dos que não são incluídos na focalização do programa. A estratégia sugerida por Kerstenetzky é ganhar a adesão da classe média ao PBF por uma política apenas parcialmente focalizada, em que a população pobre é priorizada, mas a classe média não é excluída. Essa regra de priorização por escola ou comunidade com grande porcentagem de beneficiários obtém maior apoio político do que se fosse feita uma abordagem de focalização seletiva, em que apenas alunos beneficiários do programa obtivessem melhores serviços educacionais. Nas palavras da autora seria necessário:

[...] reorientar o componente de serviços do Bolsa Família na direção de uma política social híbrida – parcialmente focalizada, parcialmente universal – a fim de ganhar a adesão da classe média que o programa arrisca perder, provendo serviços universais com uma regra de prioridade. No mínimo, a maior heterogeneidade da clientela pode ser instrumental para alcançar o apoio político e financeiro de que o programa precisa, algo como "eu posso não me beneficiar, mas conheço alguém que se beneficia". Assim, por exemplo, investimentos em

educação e saúde associados ao programa estariam abertos a todos, mas seriam providos de modo que impactassem os mais pobres primeiro, como a provisão de creches e educação infantil e a extensão da jornada escolar (incluindo atividades extracurriculares e cursos preparatórios para o avanço no fluxo escolar), começando com escolas públicas frequentadas sobretudo por beneficiários por estarem localizadas em áreas onde eles se concentram. Paradoxalmente, pode ser mais fácil ganhar apoio para o programa se ele for mais caro – por se expandir na dimensão “oportunidades” – do que se ele permanecer como um programa mais barato, focalizado apenas nas transferências para os pobres. (KERSTENETZKY, 2009, p. 72)

Porém, como defendido por Bichir (2010), o PBF não deve ser isoladamente responsabilizado pela resolução das outras dimensões da pobreza além da monetária, como é o caso da educacional. É por meio da articulação do programa com outras políticas que o Estado deve atacar a multidimensionalidade da pobreza, articulando o programa com as áreas de saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras. A integração dos setores da gestão pública surge então como uma possível solução para a questão dos desafios múltiplos que impõe a luta contra a pobreza.

Maria Silva (2007) também defende a articulação dos programas de transferência de renda com políticas e programas estruturantes para a superação da pobreza. Isso porque a autora baseia-se em uma concepção de pobreza complexa e multidimensional, de natureza estrutural, e não apenas equivalente à insuficiência de renda. Nessa visão, o corte do ciclo intergeracional da pobreza demanda a expansão quantitativa e qualitativa e democratização de serviços sociais básicos, como os sistemas de saúde, educação e trabalho.

De acordo com Daniel Ximenes, Jaqueline Moll e Juliana Macedo (2014), o conceito de intersectorialidade corresponde à integração entre setores diferentes para buscar soluções a problemas comuns que não podem ser resolvidos nos limites de uma área. A intersectorialidade visa a uma solução integral, que ataque as múltiplas causas geradoras do problema. Dessa maneira, ela evita a fragmentação da ação estatal, como evidenciado por Lucas Silva:

A intersetorialidade seria um princípio emergente, dadas as orientações políticas recentes e o cenário de grande fragmentação da atuação estatal e de suas instituições, que leva a um conjunto desarticulado de políticas públicas. (SILVA, 2013, p. 330)

Para Ximenes, Moll e Macedo, a articulação das políticas públicas deve ser efetiva desde o projeto de planejamento, até no de implementação e de avaliação da política. No enfrentamento da pobreza, ela surge como uma estratégia global de desenvolvimento humano, e que ainda possibilita o compartilhamento de recursos financeiros e humanos, diminuindo os custos da política.

Diante das críticas e propostas sugeridas por Kerstenetzky, Bichir e Silva, pode-se afirmar que uma boa estratégia para a melhoria da oferta escolar dada aos beneficiários do PBF seria a articulação da gestão do programa com as políticas do âmbito educacional. Isso pode ser feito pela proposta de Kerstenetzky, em que a política educacional prioriza escolas com altas porcentagens de beneficiários do programa. Esta seria uma maneira de promover uma política equitativa, em que escolas com muitos beneficiários recebem uma atenção especial da política educacional. Dessa maneira, a porcentagem de alunos beneficiários do PBF em cada escola poderia colaborar na identificação das escolas mais vulneráveis do país, e ações específicas a elas poderiam ser propostas.

Na revisão de literatura não foram encontrados estudos com análises econométricas do impacto do PBF sobre a qualidade da oferta escolar. O que há são constatações da má qualidade das escolas frequentadas pelos beneficiários e análises de como o efeito do PBF sobre variáveis de resultado educacional é heterogêneo de acordo com as condições da escola. Provavelmente estudos quantitativos que analisam o impacto sobre as condições das escolas são inexistentes porque esse não é um objetivo direto do programa. Mas pode ser um efeito indireto, e seriam interessantes estudos que analisassem essa relação.

Dada a inexistência de estudos quantitativos dos efeitos do PBF sobre a desigualdade de tratamento, discute-se esses efeitos primeiramente a partir da análise da política educacional federal. Em um segundo momento, são analisados os efeitos do programa captados pela literatura revisada.

No âmbito da política educacional federal buscou-se captar em que medida há uma integração com o PBF e uma priorização dos beneficiários, conforme sugerido por Kerstenetzky (2009). Desde 2011 a integração do PBF com o Programa Mais Educação (PME) é feita nesse sentido, possibilitando uma priorização dos alunos beneficiários do programa.

Ximenes, Moll e Macedo (2014), gestores do programa, discutem a importância da articulação do PBF com o PME dada a multidimensionalidade da situação de pobreza em que vivem os beneficiários do primeiro programa. Os autores argumentam que o próprio conceito de desenvolvimento social é multidimensional e dinâmico, tendo como finalidade última o bem-estar e a liberdade das pessoas. Ele incorpora direitos sociais, oportunidade, equidade e liberdade.

Dentro dessa visão, a priorização de escolas de maioria PBF ao acesso ao PME, feita desde 2011, surge com uma estratégia do governo para a promoção de equidade na medida em que possibilita um enfrentamento da situação dessas famílias por estratégias diferenciadas, tanto em termos pedagógicos como financeiros. Para os autores, equidade deve ter papel central nas políticas intersetoriais, e espera-se que seja desenvolvida uma agenda articulada que vá além do PME.

Na estratégia de expansão do PME, foi colocado como critério principal para a elaboração da lista de escolas passíveis de adesão a escola ser "maioria PBF". A partir da identificação e priorização dessas escolas é possível realizar uma política de equidade, pois essas escolas são aquelas em condições de maior vulnerabilidade. A seguir, Ximenes, Moll e Macedo explicam como é feita a identificação dessas escolas e a importância dessa priorização:

Essas escolas são identificadas a partir dos registros de frequência escolar nominal dos estudantes do PBF, realizados bimestralmente pelos setores responsáveis pela condicionalidade de educação do Programa. Tais registros possibilitam identificar as escolas em que estão matriculados os estudantes beneficiários do PBF e, com isso, calcular a quantidade de beneficiários por escola. Ao cruzar esse dado com o número total de estudantes por escola, a partir dos dados do Educacenso (censo escolar realizado anualmente pelo Ministério da Educação), é possível saber a proporção de estudantes beneficiários por escola. A identificação das "escolas maioria PBF" viabiliza, assim, o mapeamento das escolas e territórios onde estão aqueles em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza), pois ainda que a condição de renda seja apenas um dos indicativos de pobreza, há uma relação direta desta com demais situações de vulnerabilidade. (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 89)

Como resultado da parceria entre o PBF e o PME, 65% das escolas incluídas no PME em 2013 eram escolas maioria PBF, o que corresponde a 32 mil escolas. Porém, algumas pesquisas apontam que o PME não tem impacto significativo sobre o aprendizado dos participantes. É o caso da pesquisa realizada por Luís Felipe Oliveira (2017), que não encontrou melhorias nem no aprendizado nem nas taxas de rendimento em escolas participantes do PME. Estudo da Fundação Itaú Social (2015) também não conseguiu aferir impactos positivos do PME sobre o aprendizado dos alunos de escolas participantes desse programa de educação integral.

É de se considerar, portanto, que políticas educacionais que busquem um tratamento diferenciado a beneficiários do PBF preocupem-se também com os resultados educacionais dos beneficiários, de modo a reduzir a desigualdade de aprendizado. Segundo Ximenes, Moll e Macedo, a articulação do PBF com políticas educacionais deveria se expandir nos próximos anos como estratégia para enfrentar a multidimensionalidade da pobreza e das desigualdades educacionais:

Cabe destacar que a parceria não se encerra na contemplação das “escolas maioria PBF” na Educação Integral, por intermédio do Programa Mais Educação. Propõe, de forma a dar conta das questões afetadas à multidimensionalidade da pobreza, desenvolver uma agenda articulada, a fim de fortalecer a intersectorialidade entre as áreas, sobretudo de educação, saúde e assistência social/PBF, em todos os níveis federativos, em consonância com os objetivos das condicionalidades do PBF. (XIMENES; MOLL; MACEDO, 2014, p. 94)

A partir de uma revisão de literatura que trata dos efeitos institucionais do PBF sobre as escolas, as secretarias de educação e a política educacional, analisa-se aqui como o PBF pode causar alterações sobre diversos aspectos da política educacional, desde aspectos mais práticos da gestão, como o monitoramento da frequência dos alunos, até questões de redirecionamentos da política educacional. Os autores que contemplam esses impactos são: Currello (2012), Santos Junior (2012), Silva (2012) e Motta (2011).

Regina Currello (2012), em doutorado que buscou analisar como as políticas sociais brasileiras enfrentam a pobreza, com foco no PBF, avalia se a gestão do PBF teria interferido na área de educação no âmbito federal. Ela afirma que,

apesar de existir um intenso processo de cooperação para o acompanhamento das condicionalidades:

Não houve aprofundamento das relações no sentido de buscar no âmbito do governo federal o equacionamento de dificuldades enfrentadas pelos beneficiários do PBF para permanecerem na escola ou para o desenvolvimento de uma atenção maior para esse público. (CURRALERO, 2012, p. 175)

Para a autora, a identificação dos beneficiários que estão fora da escola é realizada pelo acompanhamento das condicionalidades, mas deveria ser seguida de um trabalho de inclusão escolar dessa população, que precisaria de uma coordenação com a área de educação. Com relação às gestões estaduais e municipais, o PBF teria estimulado aproximação entre as áreas de educação e PBF em alguns locais, porém isso não teria acontecido de forma generalizada.

Alguns autores buscaram captar os efeitos do PBF sobre políticas educacionais municipais. Wilson Santos Junior (2012) estudou mais a fundo a gestão municipal do PBF, a partir de um estudo de campo em municípios da Grande Vitória, no Espírito Santo: Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. O autor investigou as políticas educacionais implantadas por alguns municípios com vistas a atingir os objetivos das condicionalidades do PBF, ou seja, o atendimento escolar e a frequência mínima. A hipótese do autor é que, dado que o Sistema Presença possibilita uma discriminação positiva ao identificar beneficiários que descumprem a condicionalidade de educação, isso permitiria a formulação de políticas públicas focalizadas nesse grupo. Para ele:

[...] é esperado que os gestores municipais tomem conhecimento das quebras da condicionalidade e seja estabelecida uma rede de intersectorialidade para garantias dos direitos sociais básicos das famílias beneficiárias da transferência de renda, promovendo o alcance aos objetivos básicos do Programa Bolsa Família que é o fim do ciclo da pobreza. (SANTOS JUNIOR, 2012, p. 166)

Santos Junior observou que, de modo geral, o Sistema Presença estimula o acompanhamento individual da frequência dos alunos beneficiários, inclusive

dos motivos de suas ausências, pois é preciso colocar as causas da quebra da condicionalidade. A partir desse controle, é feito um encaminhamento da situação a outras instituições, como a escola, a rede de assistência social e as secretarias de saúde e de esporte. Portanto a responsabilidade de intervenções no caso de quebra de condicionalidades não é assumida pelas secretarias de educação, que só fazem o encaminhamento.

Um efeito sobre a escola, observado no município de Cariacica, é que, ao procurar o motivo da baixa frequência do aluno beneficiário, ela passa a ter maior contato com a família. Além disso, também aumenta o contato entre secretaria de educação e as escolas, pois quando há a quebra da condicionalidade o operador da secretaria entra em contato com a escola para solicitar providências da parte pedagógica. Segundo os operadores, é incentivado que as escolas tenham projetos que visem à redução da baixa frequência e da evasão escolar, porém a secretaria não tem programas ou ações institucionais específicos para esses casos, transferindo a responsabilidade para a escola. Em parceria com o Ministério da Educação (MEC), a secretaria de Cariacica participa de alguns programas priorizando os beneficiários do PBF, como o Mais Educação, o Escola Aberta, o Mobilização, o ProJovem e o Prometec.

A parceria com a União, principalmente por meio de programas federais, é recorrente, sendo também adotada em Vila Velha e Vitória. A atividade intersetorial também pode ganhar importância, como é o caso de Vitória, onde é feito um trabalho em rede entre as equipes de educação, saúde, assistência social, etc. Para a operadora master do PBF no município, o trabalho com os estudantes beneficiários deve ir além da verificação da frequência escolar, incidindo em um trabalho pedagógico, com interferência no sentido escolar. Com esse objetivo a secretaria de educação faz parcerias com outras, como de cultura e esporte, ou ainda focaliza os beneficiários do PBF para programas como o Mais Educação.

De modo geral, a pesquisa de Santos Junior aponta que ainda não há um trabalho sistêmico após a identificação dos beneficiários que quebram a condicionalidade de educação. A responsabilização da escola ou de outras secretarias (principalmente a de assistência social) pelo encaminhamento de ações no caso de quebra de condicionalidades é comum nos municípios; o trabalho intersetorial de cooperação ainda é incipiente na maioria, mas apresenta-se como possibilidade. Já programas das próprias secretarias de educação para evitar a quebra de condicionalidade são praticamente inexistentes, apesar de a maioria reconhecer que o trabalho não deveria parar na verificação da

frequência do aluno. Gislaine Silva (2012) pesquisou a importância da interseccionalidade para a gestão do PBF, e analisou como ela é executada na prática no município de Umarama (PR), constatando que também nesse município a interseccionalidade é incipiente.

Thalita Motta (2011) investigou a repercussão do PBF no meio escolar a partir da percepção de gestores, professores, alunos e pais beneficiários do programa em Caicó (RN) e São João do Sabugi. As principais modificações percebidas foram melhora no controle da frequência dos estudantes (incluindo dos não beneficiários) e maior integração das escolas com as secretarias municipais.

A partir das produções analisadas, é possível dizer que o PBF gerou algumas alterações no quadro educacional brasileiro. A seguir, foram sintetizados os efeitos analisados pela literatura revisada:

- maior interseccionalidade entre algumas secretarias, mas ainda incipiente – Santos Junior (2012) e Silva (2012);
- melhora no controle da frequência de todos os alunos – Motta (2011);
- maior integração das secretarias com as escolas – Motta (2011);
- políticas, programas e ações municipais com foco nos beneficiários que quebraram as condicionalidades são poucos – Santos Junior (2012).

Esses efeitos são ainda pequenos e incipientes. Apesar de não serem o objetivo direto do programa, eles podem ser considerados efeitos positivos de externalidade. Esses autores buscaram entender como o PBF mudou alguns aspectos da gestão educacional em diversos âmbitos – desde as escolas ao governo federal – observando que as mudanças ocorrem mais fortemente naquilo que é requerido formalmente, como no controle da frequência dos alunos. Poucas ações e mudanças na gestão foram feitas com foco nos beneficiários do PBF, visando à redução da quebra das condicionalidades ou então ao aumento do desempenho dos alunos. Dada a escassa literatura sobre a integração do PBF com políticas educacionais, é de se suspeitar que são poucas as ações e mudanças na gestão educacional feitas com foco nos beneficiários do PBF.

Captar diferenças de tratamento na questão dos recursos, como infraestrutura ou formação do professor, é mais simples por conta da existência de base de dados que permitem esse diagnóstico. Mas há diferenças de tratamento aos alunos que não passam pela questão dos recursos. As pesquisas analisadas aqui são quase todas feitas a partir de estudos de

campo em determinadas localidades, portanto tratam dos efeitos do PBF específicos àquele contexto. Seriam interessantes pesquisas mais abrangentes, que contassem com um número maior de municípios, porém o pesquisador enfrentaria diversas dificuldades por esse ser um eixo que necessita de pesquisas qualitativas.

É importante buscar captar como os municípios lidam com a desigualdade entre suas escolas, principalmente com as dificuldades enfrentadas pelas mais vulneráveis, que são também as que possuem maior número de beneficiários do PBF. Como discutido neste artigo, quando não há essa preocupação, a desigualdade educacional pode ser alargada. De outro lado, há mecanismos que podem reduzir as desigualdades enfrentadas por essas escolas, o que passa pela integração dos setores públicos e por ações que levem em conta as especificidades das escolas mais vulneráveis. Esses mecanismos podem ser instituídos nas gestões municipais como efeito institucional indireto do PBF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o entendimento de que a desigualdade educacional é multidimensional e, portanto, apenas o acesso à educação não basta, foi analisada a integração do PBF com a área educacional. Esse programa de transferência condicionada de renda busca agir sobre a pobreza no Brasil a partir de uma visão de que ela é multifacetada, e apenas a transferência monetária não é suficiente para resolvê-la. Nesse sentido, o programa se propõe a agir intersetorialmente, integrando-se com a área educacional, além de outros setores da gestão pública.

A ação do PBF é mais direta sobre a questão do acesso ao sistema de ensino, pois a condicionalidade de educação estabelece que todas as crianças e os adolescentes que recebem a transferência devem estar matriculados e ter uma frequência mínima em sala de aula. De fato, como apontado neste artigo, diversos estudos indicam que o PBF tem efeito positivo sobre taxas de acesso e de aprovação escolar. Porém, dentro da literatura educacional é consenso que apenas o acesso à escola não é o suficiente para resolver a questão da desigualdade educacional. Bourdieu apontou a força reprodutora do sistema educacional já na década de 1960. A questão é que a desigualdade educacional se desloca pelos níveis de ensino e por mecanismos de diferenciação da qualidade da oferta escolar dentro de um mesmo nível.

Diante desse quadro, Crahay (2002) aponta que é necessário olhar também para as dimensões do tratamento e do aprendizado. O problema é que, em geral, o tratamento educacional dado é desigual, ampliando as desigualdades. Ou seja,

os alunos que já têm melhor desempenho têm acesso a mais recursos escolares e a uma maior ação do professor. Porém, para esse autor, o tratamento deveria ser diferenciado de modo a buscar-se uma igualdade de conhecimentos adquiridos pelos estudantes. A ação da escola e da política educacional deveria ser guiada por uma perspectiva redutora das desigualdades educacionais.

A literatura que discute os efeitos sobre o desempenho educacional dos estudantes beneficiários não apresenta resultados conclusivos. De maneira geral, os efeitos são estatisticamente insignificantes ou muito pequenos. Porém, há dificuldades metodológicas na aferição do impacto do desempenho que dificultam sua medição. Os exames em larga escala em geral não identificam se o estudante é ou não beneficiário do PBF, dificultando o cálculo do impacto no nível do aluno. Para esse cálculo, faz-se necessário cruzar os microdados dos exames de larga-escala com bases de dados que possibilitem a identificação dos estudantes beneficiários, as quais não estão disponibilizadas pelo MEC ou MDS em seus *sites*.

Alguns pesquisadores apontam justamente que a quebra do ciclo intergeracional de pobreza a que está submetida a população beneficiária do PBF deve passar pela questão da qualidade das escolas a que ela tem acesso. Enquanto a qualidade das escolas e os resultados educacionais obtidos por esses alunos estiverem abaixo da média nacional, a desigualdade educacional será mantida.

O PBF estabelece como uma de suas finalidades a integração dos diferentes setores de gestão pública. Essa integração, particularmente dos órgãos a quem compete a gestão do PBF com os órgãos educacionais, pode possibilitar políticas que ajam sobre a dimensão educacional da pobreza. Propostas como a de Kerstenetzky, que sugere que a política educacional priorize escolas com altas porcentagens de beneficiários do programa, podem promover uma redução da desigualdade educacional.

Como discutido por Bichir, não é possível responsabilizar o PBF pela resolução de outras dimensões da pobreza, além da monetária, pois apenas um programa não resolverá a questão da pobreza no Brasil, principalmente porque ela é estrutural. A melhor opção é a articulação do programa com outros setores da gestão pública que ajam sobre as outras dimensões da pobreza.

A integração do PBF com setores da área educacional surge como possibilidade de promoção de políticas de discriminação positiva que elevem a qualidade das escolas onde estudam os beneficiários do programa. O Mais Educação já é feito nesse sentido, na medida em que prioriza as escolas maioria Bolsa Família no seu atendimento. Essa integração pode ter efeitos positivos sobre a desigualdade de tratamento e de aprendizados dos estudantes beneficiários.

Apesar de esses não serem objetivos diretos do programa, eles podem ser efeitos indiretos. É nessa perspectiva que foi realizada uma revisão da literatura que discute os efeitos do PBF.

A revisão de literatura sugere que os efeitos institucionais do programa sobre a ação das secretarias de educação ainda são incipientes. O PBF foi capaz de gerar uma maior integração da área educacional com as outras, mas as ações são realizadas principalmente no sentido de solucionar os problemas apresentados por alguns alunos no cumprimento das condicionalidades. Poucas ações preventivas com objetivo de reduzir as desigualdades enfrentadas por esses alunos são feitas. Poucas vezes é usado o mapeamento gerado pelo acompanhamento dos motivos de descumprimento das condicionalidades para planejar ações estratégicas que reduzam a taxa de descumprimento. O município de Curitiba é um exemplo positivo nesse sentido, pois para definir as escolas participantes do projeto Equidade usou a porcentagem de beneficiários no corpo discente, além de outros indicadores de resultados escolares e de vulnerabilidade.

O PBF atua principalmente na questão do acesso aos serviços educacionais. Porém, como a desigualdade educacional é multidimensional, as políticas públicas devem estar atentas também às outras dimensões: de tratamento e de aprendizado. Os beneficiários enfrentam desigualdades nessas duas dimensões, pois têm acesso a escolas com recursos mais precários e com desempenhos piores. O direito à educação de qualidade deve ser assegurado nas múltiplas dimensões da qualidade educacional.

REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BOURDIEU, P. Reprodução cultural e reprodução social. In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. Tradução e organização: Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 295-336.

CAMARGO, P. C. *Uma análise do efeito do Programa Bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras*. 2011. 58f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.

CHITOLINA, L.; FOGUEL, M. N.; MENEZES-FILHO, N. A. The impact of the expansion of the Bolsa Família Program on the time allocation of youths and their parents. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 2, p. 183-202, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/48288>. Acesso em: 3 fev. 2017.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. P. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 297-304.

COSTANZI, R. N.; SOUZA, F. L.; RIBEIRO, H. V. M. Efeitos do Programa Bolsa Família no acesso à educação entre os mais pobres. *Informações FIPE: temas de economia aplicada*, São Paulo, set. 2010.

CRAHAY, M. *Poderá a escola ser justa e eficaz?* Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

CURRALERO, C. R. B. *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família*. 2012. 257f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. B. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

DUARTE, G. B.; NETO, R. M. S. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 48, n. 3, jul./set. 2010.

FAHEL, M.; CANAAN, M.; CABRAL, B.; BAHIA, M. O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional: análise da matrícula escolar em Minas Gerais. *Ser Social*, Brasília, v. 14, n. 30, p. 98-126, jan./jun. 2012.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; BANCO MUNDIAL. *Relatório de avaliação econômica e estudos qualitativos – O Programa Mais Educação*. 2015. Disponível em: https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wpcontent/uploads/2015/11/relat_Mais_Educa%C3%A7%C3%A3o_COMPLETO_20151118.pdf. Acesso em: 7 dez. 2016.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SEMINÁRIO ITAÚ INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS, São Paulo, 2010. *Palestra [...]*. São Paulo, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

MOTTA, T. C. *Política de transferência de renda e educação: um estudo sobre o Programa Bolsa Família a partir da percepção de mães e estudantes beneficiários e suas repercussões no meio escolar*. 2011. 180f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

OLIVEIRA, L. F. B. *O impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais*. 2017. 201f., il. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/31385>. Acesso em: 7 mar. 2019.

PELLEGRINA, H. S. *Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista*. 2011. 101f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PIRES, F. F.; JARDIM, G. A. S. Geração Bolsa Família: escolarização, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja (Catingueira/PB). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 99-112, jun. 2014.

RIBEIRO, R.; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os indicadores educacionais. *Economia*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 415-446, maio/ago. 2012.

SANTOS JUNIOR, W. C. *Programas de transferência de renda e as políticas educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola*. 2012. 269f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

SILVA, G. A. *O Programa Bolsa Família e a intersectorialidade: a experiência de Umuarama*. 2012. 121f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul./set. 2013.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, nov./dez. 2007.

SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN, R. V. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-177.

THOMAZINHO, G. *Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família*. 2017. 199f. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

THOMAZINHO, G.; OLIVEIRA, R. P. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 511-530, set./dez. 2015.

VASCONCELOS, A. M.; RIBEIRO, F. G.; GRIEBELER, M. C.; CARRARO, A. Programa Bolsa Família e Geração “Nem-Nem”: Evidências para o Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 71, n. 2, p. 233-257, abr./jun. 2017.

XIMENES, D. A.; MOLL, J.; MACEDO, J. M. Políticas para a inclusão na educação básica em contextos de desigualdade: considerações a partir da experiência da parceria entre Programa Bolsa Família e programa mais educação. In: XIMENES, D. (org.). *Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 18).

Recebido em: 14 MAIO 2018

Aprovado para publicação em: 21 DEZEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.