

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GUILHERME CAMINI

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO

**Porto Alegre
2021**

GUILHERME CAMINI

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO

Trabalho de conclusão submetido ao curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Camini, Guilherme
Programa Bolsa Família e seus impactos na educação
/ Guilherme Camini. -- 2021.
61 f.
Orientador: Julio Cesar de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Programa Bolsa Família. 2. Programas de
transferência de renda condicionada. 3. Educação e
desenvolvimento econômico. I. Oliveira, Julio Cesar
de, orient. II. Título.

GUILHERME CAMINI

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO

Trabalho de conclusão submetido ao curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em Porto Alegre, 24 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira - Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Jacqueline A. H. Haffner
UFRGS

Profa. Me. Karen Stallbaum
UFRGS

AGRADECIMENTO

Agradeço a minha mãe Maria Angela Camini e a minha tia Marisa Camini pelo apoio durante todos esses anos de universidade. A minha namorada Angel Martins pelo suporte nesse último ano de faculdade. E ao meu orientador Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira, pelas orientações e correções ao longo desse trabalho.

RESUMO

No contexto da atual crise brasileira, este trabalho busca investigar como funciona o Programa Bolsa Família e os principais impactos do programa no campo da educação, de forma a averiguar se os principais objetivos do programa estão sendo cumpridos. Para isso, é apresentado no primeiro capítulo como funcionam os programas de transferência de renda condicionada e seu histórico no Brasil e no mundo. No segundo capítulo é abordado a importância da educação tanto para o indivíduo quanto para a sociedade, sua relação com o desenvolvimento econômico e o desempenho brasileiro na área, apontando os determinantes desse resultado. Na última parte é detalhado o funcionamento do Programa Bolsa Família, apresentando um histórico do programa, seus benefícios, suas condicionalidades, o perfil dos beneficiários, o papel do cadastro único e concluindo com os achados das pesquisas de impacto no campo da educação. Entre os principais resultados, pode-se apontar o sucesso no aumento da frequência escolar, do número de matrículas, da diminuição da evasão escolar e da distorção idade-série. Concluindo que embora o programa não consiga influenciar na qualidade da educação, ele certamente contribui para o aumento do capital humano das famílias beneficiadas, ao ampliar o acesso à saúde, educação e assistência social, cumprindo assim com seu objetivo de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Programas de transferência de renda condicionada. Educação e desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

In the context of the current Brazilian crisis, this work seeks to investigate how the Bolsa Família Program works and the main impacts of the program in the field of education, in order to ascertain whether the main objectives of the program are being met. For this, the first chapter presents how the conditional cash transfer programs work and their history in Brazil and in the world. The second chapter addresses the importance of education for both the individual and society, its relationship with economic development and Brazilian performance in the area, pointing out the determinants of this result. In the last part, the functioning of the Bolsa Família Program is detailed, presenting a history of the program, its benefits, its conditionalities, the profile of the beneficiaries, the role of the single registry and concluding with the findings of the impact research in the field of education. Among the main results, it is possible to point out the success in increasing school attendance, in the number of enrollments, in the reduction of school dropouts and in the age-grade distortion. Concluding that although the program is unable to influence the quality of education, it certainly contributes to increasing the human capital of beneficiary families, by expanding access to health, education and social assistance, thus fulfilling its objective of breaking the intergenerational cycle of poverty

Keywords: Bolsa Família Program, Conditional cash transfer program, Education and economic development

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades..... | 51 |
|---|----|

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Desempenho médio em matemática no PISA (2003)..... | 30 |
| Gráfico 2 - Desempenho dos 5% melhores em matemática no PISA (2003) | 31 |
| Gráfico 3 - Resultados do Brasil no PISA em ciências, leitura e matemática entre 2009 e 2018 | 31 |
| Gráfico 4 - Taxas de distorção idade-série – Brasil – 2009-2020 (Em %) | 32 |
| Gráfico 5 - Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos Brasil – 2012-2020 | 34 |
| Gráfico 6 - Quantidade de benefício básico do PBF | 41 |
| Gráfico 7 - Quantidade de benefício variável - criança 0 a 15 anos | 42 |
| Gráfico 8 - Quantidade de benefício variável gestante..... | 43 |
| Gráfico 9 - Quantidade de benefício variável nutriz..... | 44 |
| Gráfico 10 - Quantidade de benefício variável jovem | 44 |
| Gráfico 11 - Quantidade de benefício de superação da extrema pobreza | 45 |
| Gráfico 12 - Acompanhamento das condicionalidades de saúde - gestantes e crianças de 0 a 7 anos (%)..... | 49 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Escolaridade média por ano e grupo de idade | 32 |
| Tabela 2 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono – Brasil – 2009-2019 (Em %) - Ensino Fundamental - Anos Iniciais..... | 33 |
| Tabela 3 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono – Brasil – 2009-2019 (Em %) - Ensino Fundamental - Anos Finais | 33 |
| Tabela 4 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono – Brasil – 2009-2019 (Em %) - Ensino Médio | 33 |
| Tabela 5 - Faixa da renda familiar <i>per capita</i> dos beneficiários do PBF | 46 |
| Tabela 6 – Cor ou raça dos beneficiários do PBF | 47 |
| Tabela 7 - Faixa etária dos beneficiários do programa | 47 |
| Tabela 8 - Grau de instrução dos beneficiários do programa | 48 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CadÚnico | Cadastro Único para Programas Sociais |
| CECAD | Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| PBF | Programa Bolsa Família |
| PETI | Programa de erradicação do Trabalho Infantil |
| PGRM | Programa de Garantia de Renda Mínima |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PISA | Programa Internacional de Avaliação de Estudantes |
| SciELO | Scientific Electronic Library Online |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA | 15 |
| 2.1 CONCEITOS DE POBREZA E O PAPEL DAS CONDICIONALIDADES | 18 |
| 2.2 HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL | 21 |
| 2.3 HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO MUNDO | 24 |
| 3 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO | 27 |
| 3.1 EDUCAÇÃO COMO MOTOR DO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO | 27 |
| 3.2 DADOS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL | 30 |
| 3.3 DETERMINANTES DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL | 35 |
| 4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | 38 |
| 4.1 HISTÓRICO DO PROGRAMA | 38 |
| 4.2 BENEFÍCIOS | 40 |
| 4.2.1 Benefício básico | 41 |
| 4.2.2 Benefício variável | 42 |
| 4.2.3 Benefício variável vinculado ao adolescente | 44 |
| 4.2.4 Benefício para superação da extrema pobreza | 45 |
| 4.3 CADASTRO ÚNICO E PERFIL DEMOGRÁFICO DOS BENEFICIÁRIOS | 45 |
| 4.4 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA | 48 |
| 4.5 O PROGRAMA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO | 52 |
| 5 CONCLUSÃO | 55 |
| REFERÊNCIAS | 58 |

1 INTRODUÇÃO

O Brasil está passando por uma das maiores crises de sua história, ainda longe de terminar, que deve ter como resultado um aumento das desigualdades, da pobreza, da extrema pobreza e da fome, além de todos os impactos que isso traz na saúde, educação e demais áreas da vida humana. Levando todos esses aspectos em consideração, é importante investigar um dos programas mais abrangentes de transferência de renda condicionada do mundo, o Programa Bolsa Família (PBF), de forma a averiguar seus resultados em relação aos seus objetivos, visto que ele visa atuar no curto prazo diminuindo as desigualdades existentes, combatendo a extrema pobreza e a fome, e também no longo prazo, ao criar através das condicionalidades do programa em saúde e educação, os incentivos necessários para que as famílias invistam no seu próprio capital humano, possibilitando assim a quebra do ciclo intergeracional da pobreza .

Simultaneamente ao cenário traçado no parágrafo acima, o atual governo brasileiro pretende transformar o PBF em Auxílio Brasil, atualizando as condicionalidades do programa e ampliando-o para atingir um número maior de famílias. Essa possibilidade de atualização do programa reforça a necessidade de compreender como funciona o programa e os resultados atingidos ao longo dos anos, de forma a contribuir para discussões futuras sobre a necessidade ou não dessa possível revisão e ampliação que está sendo proposta.

Vale destacar que, conforme será visto no trabalho, o PBF faz parte de um processo de aperfeiçoamento do Estado brasileiro, tendo surgido de experiências municipais, estaduais e federais ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, em conformidade com o papel que a constituição federal de 1988 atribuiu ao Estado brasileiro. Portanto, é esperado que o programa continue sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, e a análise dos resultados obtidos se faz fundamental para um melhor direcionamento.

A hipótese central desse trabalho é de que o Programa Bolsa Família ajuda a melhorar os índices de educação do país contribuindo para redução da extrema pobreza, ao impactar via transferência de recursos monetários e via condicionalidade, as variáveis educacionais, fundamentais para uma solução de longo prazo pois são fator decisivo na quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Através de uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos e dados governamentais, esse trabalho visa

compreender o que são os programas de transferência de renda condicionada, sua trajetória histórica e as bases teóricas sob a qual se justifica sua adoção. Paralelamente, a monografia busca apontar a relação existente entre educação e desenvolvimento econômico, demonstrando a importância da teoria do capital humano e destacando a relevância da educação tanto para o indivíduo quanto para a sociedade. Por último, a monografia vai investigar o funcionamento do Programa Bolsa Família de forma a averiguar especificamente a hipótese de o programa impactar positivamente na educação dos brasileiros, através de uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto na base de dados SciELO (*Scientific Electronic Library Online*).

Além dessa breve introdução, a pesquisa vai abordar na segunda parte os programas de transferência de renda condicionada, definindo-os e demonstrando sua importância, além de um breve histórico sobre os mesmos tanto no Brasil como no mundo. No terceiro capítulo será abordado o papel da educação no desenvolvimento econômico, os dados do desempenho educacional brasileiro e os determinantes desse resultado. Por último será detalhado como funciona o Programa Bolsa Família, seu histórico, os benefícios, o papel do cadastro único, as condicionalidades do programa, além de fazer um levantamento dos principais achados da pesquisa em relação aos impactos do programa no campo da educação.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Os anos 1990 foram marcados por uma ascensão do programa neoliberal, de redução do tamanho do Estado e políticas liberalizantes, com uma profunda transformação tecnológica em curso. Nesse contexto é que surge no início dos anos 90 na América Latina os programas de transferência de renda condicionada, política pública focalizada, de acordo com a cartilha da época, em contraste com as políticas universais do estado de bem-estar social que foi hegemônico nas décadas anteriores.

Os programas de transferência de renda condicionada podem ser descritos como uma política pública de transferência direta de renda em troca da realização de certo investimento em capital humano por parte das famílias, geralmente em educação e saúde, e envolvendo crianças e jovens (NAZARENO; VASCONCELOS, 2015). Esses programas têm como objetivo aliviar a pobreza de forma imediata através de recursos monetários, ao mesmo tempo que age no longo prazo para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, condicionando os recursos a algumas obrigações. Segundo Ribeiro; Shikida; Hillbrecht (2017, p.806):

A ideia por trás deste desenho dos PTC é que recai sobre a transferência de benefícios monetários a missão de atenuar os efeitos negativos da pobreza sobre o bem-estar a curto prazo, enquanto, a longo prazo, é missão das condicionalidades exigidas de educação e saúde das crianças e adolescentes romper com a armadilha da pobreza causada, em boa parte, pela transmissão intergeracional de renda e capital humano.

Morán (2003) apud Campos Filho (2007, p.77) descreve esquematicamente o ciclo intergeracional da pobreza como:

[...] crianças nascidas em famílias de baixa renda e baixa escolaridade são criadas por pais que não dispõem de meios necessários para atender a suas necessidades de desenvolvimento, incluindo nutrição, estímulos cognitivos, rede de relacionamento social. Tais crianças, com frequência, não conseguem desenvolver as capacidades necessárias ao aprendizado, resultando em repetência, defasagem ou evasão do sistema educacional. No futuro, já adultas, em razão de sua baixa qualificação educacional original e, conseqüentemente, falhas no desenvolvimento de habilidades e competências demandadas pelo mercado de trabalho, muito provavelmente, sofrerão as mazelas do desemprego ou terão de se submeter a ocupações precárias e mal remuneradas. Ou ainda pior: afastadas do mercado, (sobre)viverão em situações de marginalidade. A socialização com pessoas em condições semelhantes propicia a formação de casais com carências econômicas, educacionais e sociais similares. Seus filhos terão de enfrentar os mesmos determinantes da situação de pobreza da geração anterior, reproduzindo a história de seus pais.

Portanto, os programas de transferência de renda condicionada estão preocupados não só com o presente das famílias beneficiadas, mas também, e especialmente, com o futuro delas. O desenvolvimento do capital humano dos indivíduos está atrelado a uma visão de desenvolvimento econômico de longo prazo e não apenas crescimento, enxergando a pobreza como um fenômeno multidimensional, de privação do acesso a bens e oportunidades que possibilitem aos indivíduos levarem a vida que desejam ter, em contraste com uma visão unidimensional, que leva em conta apenas medidas absolutas ou relativas de renda monetária necessária para satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos. O enfoque unidimensional traça uma linha de pobreza em termos monetários ao qual o indivíduo pode ser classificado como pobre ou não, enquanto o enfoque multidimensional abrange uma quantidade muito maior de concepções, além da monetária, como por exemplo, saúde, educação, liberdade de expressão, liberdade política, entre outros.

Conforme Cecchini (2013), embora os programas de transferência de renda condicionada tenham características e objetivos comuns, eles demonstram ser extremamente flexíveis, sendo adaptados a diferentes realidades socioeconômicas, políticas e institucionais. Os parâmetros-chave são diversos e pode haver diferenças em relação ao benefício oferecido, as modalidades de execução, o tipo e o controle das condicionalidades e o rigor das sanções, assim como seus vínculos interinstitucionais.

Cecchini e Martinez (2011) baseados nas experiências latino-americanas propõem a existência de 3 tipos diferentes de programas de transferência condicionada de renda:

- a) programas de transferência de renda com condicionalidade branda: nesse tipo de programa as transferências monetárias são vistas como um direito de cidadania, embora seja focalizada na população extremamente pobre e desconsidere o resto da sociedade. As condicionalidades dos programas em educação e saúde são consideradas um esforço em direção ao acesso do público-alvo em relação aos seus direitos como cidadão, e o valor estabelecido para os benefícios tem como objetivo garantir uma renda mínima baseada num valor que garanta uma situação acima da linha de extrema pobreza. As sanções por descumprimento das condicionalidades são

moderadas e a fiscalização das condicionalidades tende a ser fraca. Nesse tipo de programa as transferências monetárias têm como objetivo estimular o consumo através de uma complementação da renda, enquanto as condicionalidades reforçam e protegem o capital humano das famílias, tendo como objetivo final a diminuição da pobreza e da desigualdade. Os autores destacam como principais exemplos de programas com condicionalidades brandas o Programa Bolsa Família (PBF), o *Bono de Desarrollo Humano*, do Equador, e a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, da Argentina;

b) programas de incentivo a demanda com condicionalidade forte: os programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte tem como principal objetivo o desenvolvimento humano da população mais pobre, o que significa dizer que eles têm como pretensão aumentar os níveis de utilização dos serviços sociais e eliminar as barreiras de acesso aos mesmos através de incentivos financeiros. O problema é visto tanto do lado da demanda quanto da oferta de serviços básicos, objetivando estimular as pessoas a compreender a importância do investimento em capital humano, ao mesmo tempo que cobra dos entes responsáveis a disponibilização de serviços sociais adequados. Eles têm como característica um forte acompanhamento das condicionalidades e sanções rigorosas. De acordo com Cecchini (2013), o principal exemplo desse tipo de programa é o Oportunidades do México, que atua fortemente tanto do lado da demanda quanto da oferta e tem como principal objetivo o fortalecimento das capacidades humanas. Durante sua implementação, foi exigido das comunidades locais a comprovação de que possuíam a capacidade necessária para absorver o aumento da demanda provocado pelo programa nos serviços de saúde e educação. Nas localidades que não contavam com os serviços, o início do programa foi adiado. Já do lado da demanda os montantes variam de acordo com a característica do destinatário, e tem uma rigorosa verificação de cumprimento das condicionalidades. Quanto maior a idade do aluno maior o volume de recursos, de forma a oferecer o valor adequado considerando o custo de oportunidade de

estudar e não trabalhar. Outros programas desse tipo são o *Más Familias en Acción* e o Juntos, do Peru, e o Avancemos, da Costa Rica;

- c) sistema ou redes de coordenação programática com condicionalidades: esse tipo de programa pode ser entendido como uma extensão dos dois modelos anteriores, objetivando criar uma rede de apoio às famílias vulneráveis de forma a ajudá-las a acessar outros benefícios preexistentes. A lógica por trás desses programas é de que existem múltiplos fatores que impedem a população vulnerável de acessar os serviços sociais, como fatores geográficos, psicossociais, culturais, econômicos, entre outros, que devem ser abordados de forma individualizada e com uma busca ativa por parte do Estado de forma a resolver todos esses problemas e ajudar os indivíduos a acessar os benefícios que são seus por direitos. Nesse tipo de programa os recursos monetários são baixos e objetivam apenas cobrir os custos de transação para acessar outros benefícios, as contrapartidas são flexíveis e combinadas em conjunto com os assistentes sociais. Os principais exemplos desse tipo de programa são o Chile Solidário do Chile e o *Red Unidos* da Colômbia.

Como se pode ver, os programas de transferência de renda condicionada podem assumir diversas formas e ter diversos objetivos, em geral articulando em menor ou maior grau o incentivo monetário ao desenvolvimento de capital humano por parte das famílias. A principal forma de criar incentivos para as famílias é através das condicionalidades, assunto que será tratado de forma mais aprofundada no item 2.1.

2.1 CONCEITOS DE POBREZA E O PAPEL DAS CONDICIONALIDADES

As condicionalidades são a grande inovação em relação aos programas de transferência de renda comuns. Elas têm o papel de atuar na capacitação das pessoas, investindo no capital humano das famílias, em especial das crianças e jovens, de forma a quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

Elas estão baseadas num conceito de pobreza que vem sendo desenvolvido e ampliado ao longo do tempo. Em geral a pobreza pode ser conceituada de várias

formas: como um conceito absoluto, relativo ou relativo/absoluto. Fazendo-se juízo de valor ou não, ou seja, como conceito subjetivo ou objetivo.

Crespo e Gurovitz, (2002) descrevem três concepções sobre pobreza que foram desenvolvidas ao longo do século XX: sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa.

Na primeira delas, eles descrevem a concepção de sobrevivência:

O enfoque de sobrevivência, o mais restritivo, predominou nos séculos XIX e XX, até a década de 50. Teve origem no trabalho de nutricionistas inglesas apontando que a renda dos mais pobres não era suficiente para a manutenção do rendimento físico do indivíduo. Essa concepção foi adotada na Inglaterra e exerceu grande influência em toda a Europa, sendo usada mais tarde pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Com a utilização de medidas estatísticas, formulou-se o primeiro modelo de proteção social para o Estado de bem-estar, fundamentando políticas nacionais de assistência e alguns programas. Seus verdadeiros objetivos seriam limitar as demandas por reformas sociais e, ao mesmo tempo, preservar a ênfase no individualismo compatível com o ideário liberal. A maior crítica que esse enfoque sofreu foi que, com ele, justificavam-se baixos índices de assistência: bastava manter os indivíduos no nível de sobrevivência. (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 4)

Num segundo momento a pobreza passa a ser vista sob um enfoque das necessidades básicas. Os autores descrevem:

Num segundo momento, a partir de 1970, a pobreza tinha a conotação de necessidades básicas, colocando novas exigências, como serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Configurou-se o enfoque das necessidades básicas, apontando certas exigências de consumo básico de uma família. Essa concepção passou a ser adotada pelos órgãos internacionais, sobretudo por aqueles que integram a Organização das Nações Unidas (ONU), representando uma ampliação da concepção de sobrevivência física pura e simples. (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 4-5)

Já no terceiro momento, representando um conceito mais atual de pobreza, ela passa a ser entendida através de um conceito de privação relativa.

A partir de 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa, dando ao conceito um enfoque mais abrangente e rigoroso, buscando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais, enfatizando o aspecto social. Dessa forma, sair da linha de pobreza significava obter: um regime alimentar adequado, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados. Ao mesmo tempo, porém, contrapondo-se a este conceito, floresceu a tese, muito apreciada pelas instituições multilaterais de crédito sediadas na capital norte americana, de que, com o bom funcionamento dos mercados, as economias se tornariam prósperas, e a riqueza gerada acabaria por beneficiar os pobres. Essa tese ficou conhecida como "Consenso de Washington". (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 5)

As duas primeiras concepções descrevem um conceito absoluto de pobreza, no qual se traça uma linha de pobreza que define uma renda mínima necessária para sair daquela situação. No primeiro caso seria o mínimo necessário para satisfazer as necessidades básicas de manutenção da vida do indivíduo, enquanto no segundo caso o conceito se expande para incluir questões tanto da vida privada, como moradia e comida, como da vida em sociedade como transporte público, saúde e educação. Superar a pobreza deixa de ser visto sob um enfoque de sobrevivência e passa a ser visto como uma forma de trazer dignidade ao indivíduo, além de desenvolvimento econômico e social.

Já a terceira concepção descreve um conceito relativo de pobreza, onde desaparece o caráter universal do conceito de pobreza e surge um conceito relativo, onde cada sociedade e cada indivíduo que faz parte dela decide em conjunto os parâmetros que vão definir o que é pobreza, assim como os pesos relativos que serão atribuídos a esses parâmetros. O estado de pobreza é relativo em relação àquilo que se almeja como um todo como sociedade e em relação ao contexto que se vive.

Essas duas formas de entender a pobreza se diferenciam principalmente quanto ao seu caráter objetivo e subjetivo de análise daquilo que é desejável e do seu caráter absoluto e relativo. Elas diferem quanto à importância que o analista dá à opinião das próprias pessoas e sobre quais parâmetros devem ser incluídos na análise. As avaliações objetivas se referem à ideia material de bem-estar econômico, enquanto as avaliações subjetivas levam em conta aspectos menos tangíveis como o acesso a direitos. Já o caráter absoluto de pobreza é definido por abordagens que definem valores absolutos e traçam uma linha de pobreza para todos os cidadãos, enquanto o caráter relativo se preocupa com as opiniões individuais e as diferenças dentro da própria sociedade (RAITANO; RIBEIRO, 2019)

Sen (2000, p.120) define a pobreza como “privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda”. Ele entende capacidades básicas como um tipo de liberdade para se realizar como indivíduo, um conjunto de capacidades básicas que permite ao indivíduo chegar aonde ele deseja. Através desse conceito, a pobreza seria a privação dessas capacidades, em última instância a privação da liberdade de se realizar como indivíduo. Um determinado nível de renda, acesso à educação, saúde, moradia, liberdade de pensamento, liberdades políticas, acesso à alimentação adequada, entre outras coisas, acabam sendo variáveis que se retroalimentam em direção a um aumento da liberdade do indivíduo de tomar suas

próprias decisões e em última instância superar a pobreza. Crespo e Gurovitz, (2002, p.7) destacam que “a condição de agente livre e sustentável emerge como um pilar fundamental do desenvolvimento”, e que “o processo de desenvolvimento centrado na liberdade é em grande medida uma visão orientada para o agente. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente arquitetar o seu próprio destino”. Os autores também destacam a importância das políticas públicas no aumento das capacidades dos indivíduos, além de atentar ao fato de que esse aumento das capacidades influencia o debate e o perfil dessas mesmas políticas públicas, criando um círculo virtuoso.

Baseado nesse conceito de pobreza multidimensional, de necessidade de expansão das liberdades substantivas das pessoas, que se busca através das condicionalidades dos programas de transferência de renda condicionada expandir o capital humano das famílias, de forma a ajudar os indivíduos a se realizarem como cidadãos e quebrarem o ciclo intergeracional da pobreza, construindo um futuro melhor para si ao mesmo tempo em que ajudam o seu país e a sua comunidade a se desenvolver

As principais condicionalidades dos diversos programas que existem ao redor do mundo são em educação, saúde e treinamentos para desenvolver habilidades. Um dos grandes problemas em relação às condicionalidades é a necessidade de coordenação das políticas sociais com as condicionalidades dos programas. Sistemas de gestão precários e políticas descentralizadas dificultam a coordenação, assim como a falta de serviços públicos adequados na área da educação, saúde e assistência social em determinados locais, em especial aqueles em que se encontra o público-alvo dos programas, no interior dos países e na periferia.

2.2 HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL

Nos últimos 100 anos o Brasil passou por uma grande transformação em termos de políticas sociais, partindo de um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho, passando a um padrão de caráter regressivo no período autoritário até o período mais recente de redemocratização, em que há uma expansão da proteção social no sentido de sua universalização. (BICHIR, 2010)

Segundo Soares e Sátyro (2009, p.7), “o primeiro passo em direção a um paradigma inclusivo veio com a criação da previdência rural, em 1971, e a consequente quebra da relação entre contribuição e benefício. ”

Dentro das políticas sociais se insere a questão dos programas de transferência de renda, esses têm sua primeira discussão no Brasil em 1975, em artigo do professor Antônio Maria da Silveira, em que ele propõe uma transferência direta de renda aos trabalhadores que não possuíssem determinado patamar de renda, proposta essa baseada no programa americano de imposto de renda negativo. (RUSCHEL; JURUMENHA; DUTRA, 2015)

Conforme Bichir (2010, p.117), “o novo padrão de política social teve como momento fundador a promulgação da Constituição de 1988”, momento em que ocorre uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, e inicia-se um processo de ampliação e descentralização das políticas de assistência e combate à pobreza. Soares e Sátyro (2009, p.7) ressaltam:

[...] a partir da Constituição de 1988 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social. A Carta Magna de 1988 equiparou o status da assistência social ao das outras políticas sociais que formam a espinha dorsal das políticas sociais: educação, saúde e previdência. Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar – garantindo transferência de solidariedade –, ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas. Adicionou-se a isto a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas. Por fim, a Carta criou o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

De acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício no valor de um salário mínimo, pago a pessoas impedidas de trabalhar, seja por idade ou por deficiência física ou mental, com renda familiar *per capita* abaixo de um quarto de um salário mínimo.

Na década de 1990 o debate sobre os programas de transferência de renda ganhou fôlego com a aprovação no Senado do projeto de lei do senador Eduardo Suplicy, em 1991, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de um imposto de renda negativo. A lei original acabaria por nunca ser votada na Câmara dos Deputados, mas serviria como arcabouço conceitual para os debates e programas que viriam a seguir. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Segundo Soares e Sátyro (2009, p.8) “Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para programas de garantia de renda mínima, na verdade implementaram-se no Brasil programas de transferência de renda condicionada. ” De acordo com os autores, os três primeiros programas de transferência de renda condicionada apareceram em 1995 como experiências locais. Foram eles o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, a Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto. Todos eles limitados a famílias com crianças com menos de 14 anos e com exigência de contrapartidas educacionais. Conforme Lavinias (1998), em meados dos anos 90 havia cerca de trinta programas de transferência de renda condicionada municipais e pelo menos um estadual, no governo do Distrito Federal, este último que serviu como inspiração para a maioria dos outros, incluindo o Bolsa Escola Federal que seria implementado mais à frente.

Em 1996 foi criado o primeiro programa federal, o Programa de erradicação do Trabalho Infantil (PETI), focalizado em crianças de 7 a 15 anos que estavam trabalhando ou em risco de trabalhar. Em um primeiro momento teve como foco as áreas rurais, e posteriormente foi ampliado para as áreas urbanas. Como contrapartida era exigido que as crianças com menos de 16 anos não trabalhassem e tivessem 75% de frequência na escola durante o ano.

O segundo programa federal foi o Programa Bolsa Escola, criado em 2001, inspirado no programa de Brasília. A contrapartida era de 85% de frequência escolar no ano e focado em crianças de 6 a 15 anos. O órgão responsável pelo programa era o Ministério da Educação. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Também em 2001 foram criados mais dois programas, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação, esses coordenados pelo Ministério da Saúde. O primeiro exigia aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação de crianças, em troca de R\$ 15,00 para cada criança de 0 a 6 anos. O segundo dava uma bolsa no valor de R\$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* não passasse de meio salário mínimo, e exigiam que o dinheiro fosse gasto na compra de alimentos.

Para Soares e Sátyro (2009, p.10), o cenário no ano de 2003 em relação aos programas de transferência de renda condicionada era o caos.

Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber

todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente.

A partir dessa perspectiva e aproveitando a existência desde 2001 do Cadastro Único, assim como seus avanços desde então, em outubro de 2003 o governo do Partido dos Trabalhadores criou o Programa Bolsa Família, unificando todos os programas federais de transferência de renda condicionada e incorporando também o Vale Gás. Acima de tudo, “procurou unificar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios” (BICHIR, 2010, p.120). Criando então uma política nacional única de transferência de renda condicionada, em parceria com estados e municípios.

Desde então o Programa Bolsa Família vem sendo ampliado, revisto e aprimorado, com aumentos nos valores repassados, criação de novos benefícios e melhorias de gestão. Em 2021 o governo começa a discutir a criação de um novo programa, o Auxílio Brasil, com novas condicionalidades, de forma a atualizar e aprimorar o Programa Bolsa Família.

2.3 HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NO MUNDO

Os programas de transferência de renda condicionada são hoje uma das principais políticas públicas utilizadas no mundo, em especial na América Latina, berço do seu surgimento no início dos anos 1990. Conforme Lavallega e Tenenbaum (2020) existem vinte e nove programas de transferência de renda condicionada atualmente na região da América Latina e Caribe, espalhados em cerca de vinte países. Eles atingem cerca de 20% da população total da região, a um custo médio de 0,33% do PIB, demonstrando a importância desse tipo de programa para a região, apesar do custo dos investimentos ser relativamente baixo.

Equador, Argentina e Brasil se posicionam com os maiores investimentos em programas de transferência de renda condicionada da área, com cerca de 0,66%, 0,59% e 0,5% do PIB (Produto Interno Bruto) respectivamente. Como visto

anteriormente os programas se diferem de maneira vasta quanto aos seus mecanismos de condicionalidades e seus benefícios; o programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social da Argentina tem como foco as famílias com crianças menores de dezoito anos e mulheres grávidas que estão desempregadas ou na economia informal. Já o programa Bolsa Família brasileiro tem como foco as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em geral. Por último, o programa Bono de Desarrollo Humano do Equador foca nas famílias com filhos menores de 16 anos e em idosos acima de 65 anos com alguma deficiência.

Outro continente que expandiu de forma singular os investimentos em programas de transferência de renda condicionada foi o Africano, em especial a parte subsaariana do continente. De acordo com Nazareno e Vasconcelos (2015) durante o período de 2000 a 2007, eram cerca de 25% os programas de transferência de renda com condicionalidades, enquanto no período de 2007 a 2009 esse percentual passa a ser de 40%, seguido de um aumento significativo no número de estudos de impacto dos programas na região, demonstrando uma clara tendência de aceitação dos programas.

Os autores também destacam algumas características encontradas na região, como exigência de condicionalidades flexíveis e baixa frequência de aplicação de penalidades. Também é ressaltada a baixa importância dada a preocupação de que as receptoras do programa sejam do sexo feminino, ao contrário do que é feito na América Latina. Por último é constatado um alto grau de envolvimento da comunidade na execução e monitoramento dos programas, sendo esses administrados cerca de metade das vezes por organizações não estatais e frequentemente financiados com recursos não governamentais.

Filipinas, Turquia, Índia, Austrália, Paquistão, o estado americano do Alasca, entre outros, também têm suas experiências específicas de transferência condicionada de renda, demonstrando a amplitude dos programas no mundo hoje. Embora os programas sejam uma grande ferramenta para o mundo em desenvolvimento, esses não se restringem aos mesmos, atingindo também uma parte do mundo desenvolvido.

Como foi visto nos parágrafos anteriores, os programas de transferência de renda condicionada podem ser considerados uma política pública de sucesso, capaz de se transformar e se adaptar às regiões onde atua, de forma a extrair resultados positivos em quase todo lugar onde está presente. Esses programas se constituem

numa das maiores ferramentas de combate à pobreza e extrema pobreza do mundo em desenvolvimento.

3 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A educação é de grande importância em todos os aspectos da vida humana, tanto do ponto de vista privado quanto do ponto de vista da sociedade como um todo. Do ponto de vista pessoal ela ajuda os indivíduos a se tornarem cidadãos, entendedores do seu espaço no mundo e dos seus direitos, capazes de estabelecer relações pessoais estáveis e de compreender o mundo à sua volta, transformando tudo aquilo que toca e caminhando em direção a um lugar melhor.

Já do ponto de vista da sociedade, a educação assume papel fundamental no desenvolvimento da mesma como um todo, ao formar cidadãos capazes de pensar, agir e transformar. Esses mesmos cidadãos geram uma série de externalidades positivas, elevando a produtividade, a renda, a inovação, obtendo redução dos níveis de criminalidade, melhores índices gerais de saúde, como aumento da expectativa de vida e diminuição no número de filhos, contribuindo em última instância para a diminuição da pobreza.

Visto que a educação pode trazer diversos benefícios tanto para o indivíduo quanto para a sociedade, é importante investigar a relação que o investimento em educação pode trazer para o crescimento e desenvolvimento econômico das sociedades como um todo, assim como os principais entraves que o Brasil enfrenta para dar um passo adiante em relação a esse assunto tão importante.

3.1 EDUCAÇÃO COMO MOTOR DO CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Muitas teorias e estudos buscam definir e avaliar os motivos pelos quais uma economia cresce e se desenvolve, cada qual dando maior ou menor peso a aspectos característicos da estrutura social e econômica. No presente trabalho, será destacada a importância da teoria do capital humano e dos investimentos em educação para o desenvolvimento da sociedade de forma geral.

A teoria do capital humano tem como ponto de partida os trabalhos de Theodore William Schultz e Gary Becker, responsáveis por formalizar e fazer nascer o campo da economia da educação em meados dos anos 1950, demonstrando a importância da educação como um todo, entendida aqui como capital humano, para o desenvolvimento e crescimento dos países.

Schultz eleva todo conjunto de habilidades e conhecimentos naturais ou adquiridos ao longo do tempo pelos indivíduos, a condição de capital humano, colocando-o no mesmo patamar de importância do capital físico. Ele destaca que as diferenças de renda e produtividade tanto dos indivíduos como das economias de forma geral têm como fator determinante o capital humano.

Embora seja óbvio que as pessoas adquiram capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial, um produto do investimento deliberado, que têm-se desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença. (SCHULTZ, 1973, p.31)

A decisão de investir ou não nesse tipo de capital passa então a ser responsabilidade do indivíduo e daqueles interessados no aumento da produtividade como um todo, como por exemplo as empresas e o governo. A partir desse momento a educação passa a ser parte essencial de qualquer programa de desenvolvimento econômico, além de objeto de estudo de variados campos da economia, seja de modelos de crescimento econômico que começam a incluí-la como variável endógena determinante como os de Lucas (1988) e de Romer (1990), seja de estudos que buscam identificar os incentivos que os indivíduos têm para decidir sobre o investimento ou não no próprio capital humano, como os de Gary Becker.

Para Schultz (1973) há duas formas de medir o capital humano entre diferentes regiões: quantitativa e qualitativa. A primeira se baseia no número de pessoas, e a proporção a qual entram no mercado de trabalho, além do número de horas trabalhadas. Já a segunda diz respeito ao conjunto de habilidades e conhecimentos que capacitam os indivíduos para o trabalho. Diante disso o autor elenca 5 fatores que se pode utilizar para medir o tamanho do capital humano: serviços de saúde, treinamento no local de trabalho, educação fundamental, média e de nível superior, programas de estudos para adultos e migração em busca de oportunidades de trabalho. Corroborando com Schultz (1973), Viana e Lima (2010, p.141) destacam que para Becker, “entre os principais fatores que integram o capital humano estão a saúde, a migração e, de forma especial, a educação.”

A educação pode ser considerada de duas formas. Primeiro como consumo, numa visão de curto prazo, e segundo como investimento, numa visão de longo prazo. A partir disso os indivíduos devem fazer uma escolha de dedicar parte do seu tempo para obter conhecimentos de forma a receber como produto do seu investimento em educação um aumento adicional da renda no futuro.

O capital é considerado humano pelo fato de ser indivisível e indissociável do ser humano. A saúde, educação e demais habilidades não podem ser separadas do indivíduo e vendidas de forma avulsa, por isso são humanas. É importante salientar que o aprendizado não ocorre apenas de maneira formal, nas escolas, mas também no trabalho, onde se aprimora na prática aquilo que foi aprendido de maneira formal. Essa é uma das causas da maior rotatividade em empregos de menor qualificação, pois enquanto aqueles que tem maior escolaridade conseguem de forma mais fácil se aperfeiçoar e se manter no serviço, aquele com menor escolaridade acabam tendo maiores dificuldades de aprendizado, ou sequer se aperfeiçoam para determinados trabalhos.

A teoria do capital humano coloca todo o foco na educação e no aprendizado como motor de um desenvolvimento de longo prazo, a base sob a qual as gerações futuras devem construir seu destino. A educação dinamiza as economias tanto pelos seus efeitos diretos como indiretos. Além de ser um propulsor do crescimento, a educação ainda propicia às populações externalidades positivas nos campos da saúde, trabalho, cultura, política, entre outras.

No campo das teorias do crescimento econômico, várias apontam a importância do capital humano. Viana e Lima (2010), destacam o trabalho de Hirschman (1961), que usa os investimentos desiguais no setor educacional como um dos fatores determinantes para o crescimento desequilibrado. Os autores também ressaltam o trabalho de Gould e Ruffin (1993), que elencam duas categorias de indicadores de crescimento econômico, os efeitos alavancadores e os redutores da atividade. Dentro dos 4 efeitos alavancadores do crescimento, três deles são ligados a teoria do capital humano: escolaridade, investimentos em educação e nível de capital humano.

É importante ressaltar que o incremento do capital humano deve ser um esforço conjunto dos indivíduos, das famílias, das empresas e do Estado, de forma a incrementar o capital humano total da sociedade e construir bases sólidas para um desenvolvimento sustentado. Quanto maiores forem as desigualdades de

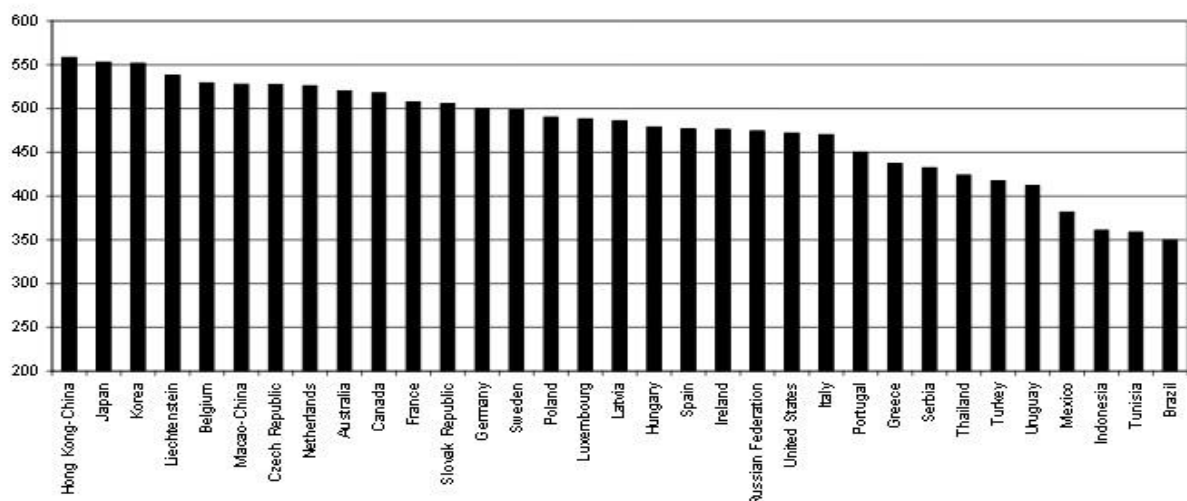
investimento nessa área, maiores serão as desigualdades da sociedade como um todo.

3.2 DADOS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL

Para se entender o panorama atual da educação brasileira, e posteriormente seus determinantes, é necessário que se analise alguns estudos sobre o desempenho educacional brasileiro em comparação com seus pares internacionais e se olhe para a evolução dos indicadores internos, permitindo assim criar um mapa geral do problema brasileiro. Ao analisar os estudos que comparam o Brasil a outras nações, tanto do ponto de vista da qualidade da educação, através dos dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), quanto do ponto de vista quantitativo, de anos de escolaridade, fica nítido que o Brasil tem um desempenho muito aquém do que se espera.

Menezes-Filho (2007) destaca os resultados brasileiros no exame internacional PISA (2003), mostrando que os alunos brasileiros obtiveram o pior desempenho entre todos os países da amostra. Um dos primeiros colocados, a Coreia do Sul, tinha o mesmo número de anos de escolaridade média que o Brasil em meados da década de 1960, cerca de 3 anos, passadas quatro décadas pode-se observar o abismo que os separa de acordo com o gráfico 1.

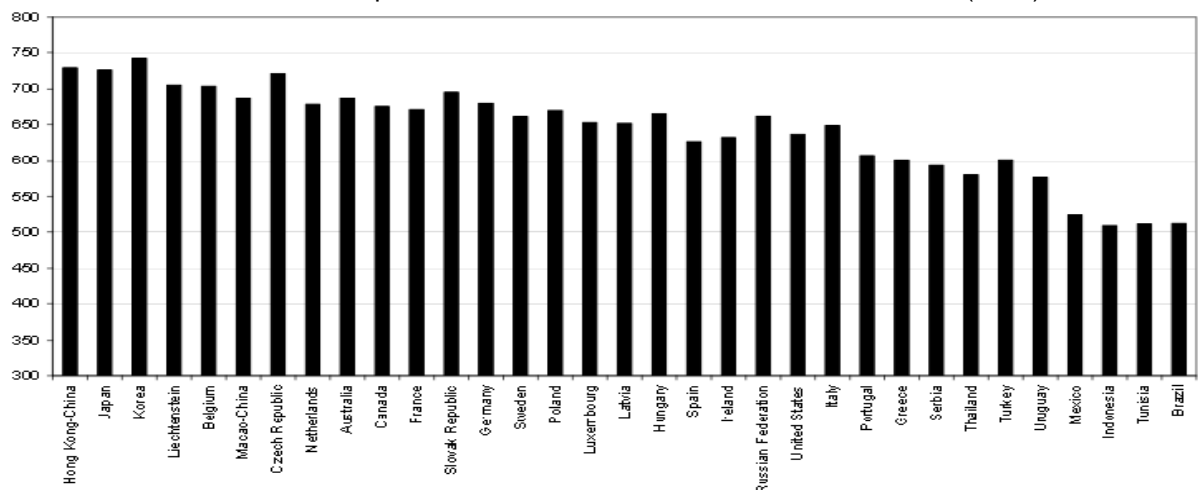
Gráfico 1 - Desempenho médio em matemática no PISA (2003)



Fonte: Menezes-Filho (2007)

Mesmo considerando os países que têm renda *per capita* similar à brasileira, como Turquia, México e Uruguai, o desempenho brasileiro também está muito aquém do necessário. Porém um dos pontos que mais chama atenção quando se considera o resultado do PISA, é que mesmo quando se faz o recorte do desempenho dos 5% melhores alunos, conforme mostra o gráfico 2, os resultados brasileiros também são os piores da amostra, demonstrando um problema estrutural da educação brasileira, visto que a amostra é representativa do ensino público e privado do país.

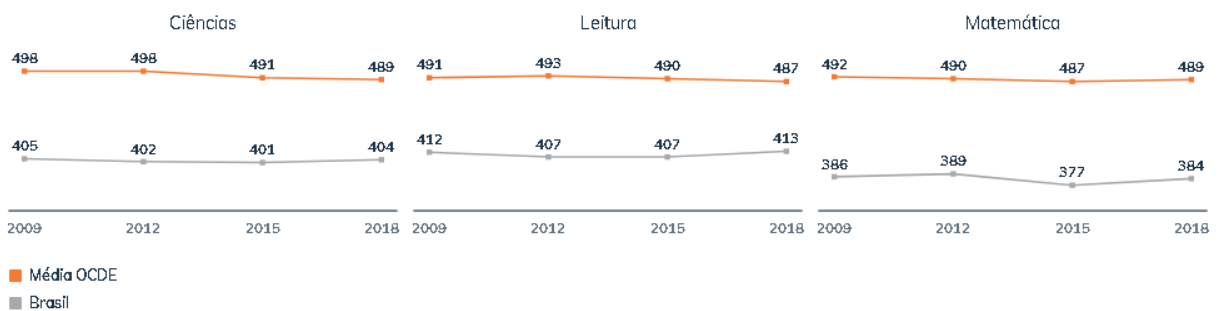
Gráfico 2 - Desempenho dos 5% melhores em matemática no PISA (2003)



Fonte: Menezes-Filho (2007)

Quando se analisa os últimos resultados do Brasil no PISA, que avalia a qualidade da educação, é observado um cenário de estagnação. Como pode ser observado no gráfico 3, entre 2009 e 2018 os resultados em ciências, leitura e matemática se mantiveram praticamente inalterados.

Gráfico 3 - Resultados do Brasil no PISA em ciências, leitura e matemática entre 2009 e 2018



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Barros, Henriques e Mendonça (2002) usam dados de escolaridade média por grupo de idade, de Brasil e Taiwan para demonstrar a diferença de incremento de

escolaridade média entre os dois países entre 1979 e 1992. Conforme se vê na tabela 1, a expansão educacional nos últimos 35 anos em Taiwan foi duas vezes mais rápida que a brasileira, com a escolaridade média em 1992 sendo quase o dobro da nacional.

Tabela 1 - Escolaridade média por ano e grupo de idade

| Grupo de Idade | Brasil | | | Taiwan | | |
|-----------------------------------|----------|----------|--------------------------|----------|----------|--------------------------|
| | 1979 (a) | 1992 (b) | Evolução entre décadas © | 1979 (a) | 1992 (b) | Evolução entre décadas © |
| 15-30 (i) | 4,9 | 6,0 | 0,9 | 9,6 | 11,3 | 1,3 |
| 30-50 | 3,8 | 5,6 | 1,4 | 6,9 | 9,6 | 2,1 |
| 50-65 (ii) | 2,6 | 3,4 | 0,6 | 5,1 | 5,6 | 0,4 |
| Evolução entre grupos etários (d) | 0,6 | 0,8 | - | 1,3 | 1,6 | - |

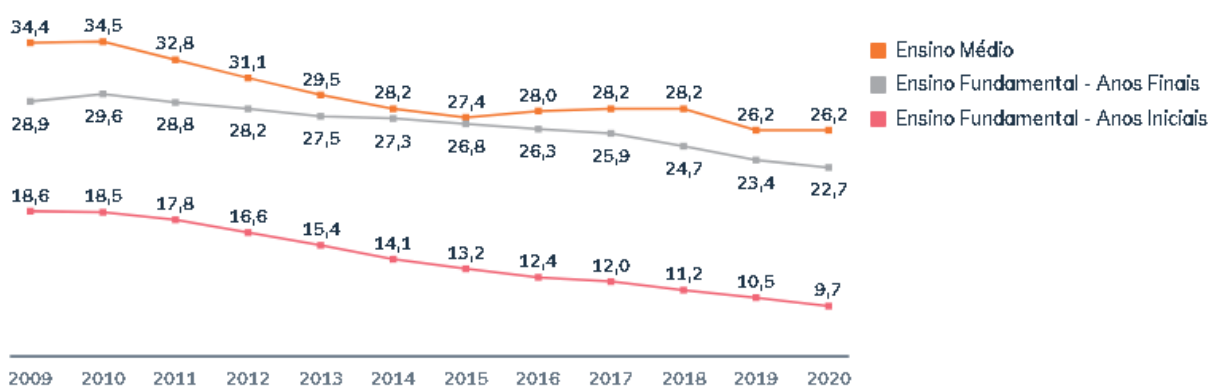
Fonte: Barros, Henriques e Mendonça (2002)

©= $\{(b)-(a)\} \cdot 10/13$

(d) = $\{(i)-(ii)\} \cdot 10/35$

Como se observa, seja qual for a análise, o Brasil apresenta um fraco desempenho na comparação internacional. Apesar disso, quando se olha para os dados internos mais recentes, pode-se verificar que o Brasil está avançando nos últimos anos em relação à escolaridade média, a distorção idade-série, a reprovação e abandono.

Gráfico 4 - Taxas de distorção idade-série – Brasil – 2009-2020 (Em %)



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Ao examinar o gráfico 4 se percebe uma queda acentuada e consistente da distorção idade-série para os anos iniciais do ensino fundamental, e uma menos

intensa para os anos finais e ensino médio. Já nas tabelas 2, 3 e 4 se constata uma queda nos números de abandono e reprovação, e um aumento na taxa de aprovação, resultado esperado de acordo com os números do gráfico 4.

Tabela 2 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono – Brasil – 2009-2019 (Em %) - Ensino Fundamental - Anos Iniciais

| | Ano | | | | | | | | | | |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Aprovação | 88,5 | 89,9 | 91,2 | 91,7 | 92,7 | 92,7 | 93,2 | 93,2 | 94 | 94,2 | 95,1 |
| Reprovação | 9,2 | 8,3 | 7,2 | 6,9 | 6,1 | 6,2 | 5,8 | 5,9 | 5,2 | 5,1 | 4,3 |
| Abandono | 2,3 | 1,8 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 1 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,6 |

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Tabela 3 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono – Brasil – 2009-2019 (Em %) - Ensino Fundamental - Anos Finais

| | Ano | | | | | | | | | | |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Aprovação | 81,3 | 82,7 | 83,4 | 84,1 | 85,1 | 84,8 | 85,7 | 85,6 | 87,1 | 88,1 | 89,9 |
| Reprovação | 13,4 | 12,6 | 12,4 | 11,8 | 11,3 | 11,7 | 11,1 | 11,4 | 10,1 | 9,5 | 8,2 |
| Abandono | 5,3 | 4,7 | 4,2 | 4,1 | 3,6 | 3,5 | 3,2 | 3 | 2,8 | 2,4 | 1,9 |

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Tabela 4 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono – Brasil – 2009-2019 (Em %) - Ensino Médio

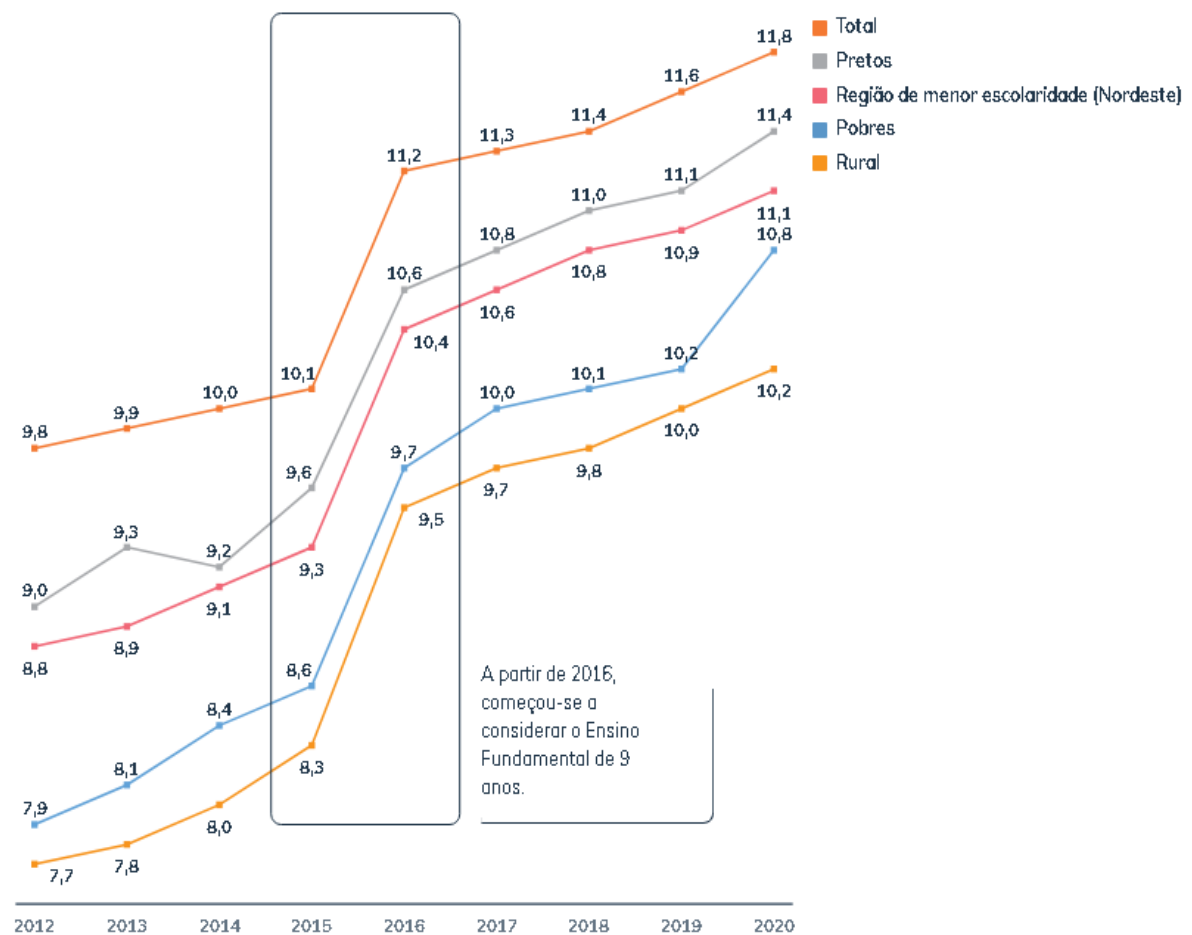
| | Ano | | | | | | | | | | |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Aprovação | 75,9 | 77,2 | 77,4 | 78,7 | 80,1 | 80,3 | 81,7 | 81,5 | 83,1 | 83,4 | 86,1 |
| Reprovação | 12,6 | 12,5 | 13,1 | 12,2 | 11,8 | 12,1 | 11,5 | 11,9 | 10,8 | 10,5 | 9,1 |
| Abandono | 11,5 | 10,3 | 9,5 | 9,1 | 8,1 | 7,6 | 6,8 | 6,6 | 6,1 | 6,1 | 4,8 |

Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Por último, ao averiguar o gráfico 5 se constata mais um resultado positivo nos dados internos da educação brasileira, com um ganho médio de 2 anos de estudo nos últimos 9 anos. Vale ressaltar que nesse resultado há o impacto da inserção do nono ano do ensino fundamental a partir de 2010, responsável por 50% do aumento verificado no período. Além disso, é importante salientar que ao olhar para os números da educação brasileira, é possível constatar a reprodução das desigualdades brasileiras nos resultados obtidos. No caso da escolaridade é possível notar o abismo

de quase 2 anos de estudo entre a média geral e o meio rural, um ano em relação à população mais pobre, 0,7 anos em relação à região de pior desempenho e 0,4 anos em relação aos indivíduos pretos. Quando se analisa os dados detalhados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021, essas diferenças são ainda maiores em relação aos respectivos pares de comparação. Considerando como exemplo, os 25% mais ricos têm uma escolaridade média de 13,8 anos, enquanto os 25% mais pobres têm 10,8 anos. Os indivíduos de cor branca, 12,4 anos, os de cor preta 11,4.

Gráfico 5 - Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos Brasil – 2012-2020



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)

Como se observou nos parágrafos anteriores, em termos de comparação internacional o Brasil historicamente deixa a desejar em relação aos seus pares, com destaque para o desempenho muito abaixo do esperado no PISA. Em contraste com os dados da comparação internacional, foi possível verificar que internamente o Brasil apresenta dados de progresso nas variáveis de interesse. A partir dessa perspectiva é de interesse que se investigue os determinantes desse desempenho.

3.3 DETERMINANTES DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL

Visto que o desempenho educacional brasileiro não é dos melhores, estudar a razão e os determinantes desses resultados é de suma importância para identificar os problemas e elencar prioridades na hora de propor uma solução. O debate acerca do problema educacional brasileiro continua intenso nos dias atuais, com enfoques e metodologias diversas, trazendo também resultados diversos. Nos próximos parágrafos será feita uma tentativa de expor esses diversos enfoques, assim como tentar estabelecer quais os determinantes da performance brasileira.

Segundo Barros e Mendonça (2000) existem três focos principais quando o assunto é estudar os determinantes do desempenho educacional. Em primeiro lugar, como a maior parte do sistema educacional é público, uma boa parte dos estudos focam em investigar se o fraco desempenho é resultado da alocação insuficiente de recursos públicos na educação, ou da má distribuição espacial e por nível educacional desses recursos, ou da má qualidade dos recursos disponíveis ou da má utilização dos recursos disponíveis.

Um segundo grupo de estudos investiga os determinantes do fraco desempenho educacional no funcionamento interno da escola, seja na forma de gestão, seja no desempenho do professor dentro da sala de aula.

Finalmente, um terceiro grupo de pesquisas busca determinar se fatores externos à escola são o grande vilão do desempenho escolar. Esses fatores externos são reunidos em dois grupos: ambiente familiar e ambiente comunitário.

Conforme Barros e Mendonça (2000) em geral os estudos mostram que uma variedade de fatores são importantes no desempenho educacional, porém, um resultado de todo esse esforço de pesquisa é consensual:

[...] o fraco desempenho educacional brasileiro não é o resultado da alocação de um volume inadequado de recursos públicos à educação; o problema é a alocação desses recursos e a qualidade dos recursos disponíveis e do ambiente comunitário e familiar. (BARROS e MENDONÇA, 2000, p.13)

Descartando a conclusão de que simplesmente aumentar o volume de recursos resolveria o problema brasileiro, resta investigar quais são os determinantes principais desse atraso.

Barros *et al.* (2001) investigando os determinantes do caso brasileiro, chegam a alguns resultados interessantes:

- a) A escolaridade dos pais, e em especial a da mãe, é de forma robusta a mais importante para determinar os desempenhos educacionais dos jovens, eles destacam que um ano a mais de escolaridade dos pais equivaleria ao impacto de três anos a mais de escolaridade para os professores. Outro resultado demonstra que a escolaridade dos pais é muito mais importante que a renda per capita da família, um ano a mais de estudo equivaleria a R\$ 340,00 a mais de renda *per capita*.
- b) A qualidade dos professores da segunda etapa do ensino fundamental tem uma contribuição maior para o desempenho educacional dos alunos que a dos professores do ensino médio. Surpreendentemente, no Nordeste a qualidade dos professores do ensino médio ficou negativamente relacionada com a escolaridade dos alunos. O impacto dos professores no Sudeste também foi maior que no Nordeste.
- c) A qualidade dos insumos é tão ou mais importante que a escolaridade dos professores para o desempenho educacional, além de ter mais importância na segunda etapa do ensino fundamental do que no ensino médio. Os autores destacam:

O impacto estimado (pelo índice sintético/média simples) de passarmos de uma escola próxima à casa do aluno, que funciona durante o dia, onde os alunos passam mais de quatro horas por dia e que possui todos os equipamentos desde livros até computadores e vídeo, para uma sem qualquer equipamento, distante, que funciona à noite e uma jornada diária inferior a quatro horas é equivalente a cerca de 0,9 ano de estudo. (BARROS *et al.* 2001, p.28)

- d) Quanto melhor as oportunidades de emprego em determinada comunidade, piores são os indicadores de desempenho. Eles observam que um aumento de R\$ 215,00 no salário esperado em determinada região causa uma diminuição de um ano de escolaridade. Os resultados em geral variam bastante por região e sexo, eles demonstram que as mulheres são menos prováveis de trocar escola por trabalho, e os indivíduos da região Nordeste estão muito mais propensos a trocar educação por trabalho que os da região Sudeste.

Já Menezes-Filho (2007) ao estudar o desempenho dos alunos de 4^a a 8^a série do ensino fundamental e no 3^o ano do ensino médio na disciplina de matemática, encontra grandes diferenças de notas dentro de cada estado, com escolas muito boas e muito ruins dentro de uma mesma rede, indicando que a gestão da escola pode ter um papel fundamental no desempenho educacional.

O mesmo autor indica que a escola é responsável por apenas 10% a 30% do desempenho escolar, o restante varia de acordo com características dos alunos e suas famílias, como educação da mãe, cor, atraso escolar e reprovação prévia, número de livros e presença de computador em casa e trabalho fora de casa, corroborando o estudo de Barros *et al.* (2001) que chega à conclusão de que a escolaridade dos pais é o maior responsável pelo resultado dos filhos e de que uma oportunidade melhor de empregos prejudica o desempenho educacional naquele local.

Um importante achado diz respeito a idade de entrada dos alunos no sistema de ensino, aqueles que fizeram a pré-escola tem um desempenho melhor do que todos aqueles que entraram na primeira série, demonstrando a importância dos investimentos nessa primeira etapa escolar.

Por último, Menezes-Filho (2007) destaca os efeitos reduzidos das variáveis a nível da escola tais como número de computadores, processo de seleção do diretor e dos alunos, escolaridade, idade e salário dos professores sobre o desempenho dos alunos, destacando que o salário dos professores só afeta o desempenho dos alunos nas escolas privadas. Uma das únicas variáveis chave que afetam consistentemente o desempenho dos alunos é o número de horas-aula, apontando para uma política que privilegie o aumento de tempo do aluno dentro da sala de aula.

Embora os resultados dos estudos variem bastante de acordo com a região estudada e com as variáveis utilizadas, um resultado se destaca entre todos: a importância da escolaridade dos pais no desempenho educacional dos filhos. Resultado que corrobora a importância da educação para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. A criação de mecanismos que incentivem a permanência na escola, a exemplo das condicionalidades do Programa Bolsa Família, pode ser a chave para um crescimento de longo prazo do desempenho, criando um círculo virtuoso retroalimentado por outras variáveis chave.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Desde meados da década de 1990 o Brasil passa por experiências em relação aos programas de transferência de renda condicionada. Num primeiro momento na esfera municipal e estadual, e posteriormente a nível federal, com o programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, entre outros. Porém apenas em 9 de janeiro de 2004, com a promulgação da lei nº 10.836, que institui o Programa Bolsa Família, que o Brasil passou a ter um programa consistente de transferência de renda condicionada, abrangendo todos os municípios do país, com uma gestão descentralizada e intersetorial, coordenada pelo governo federal, com auxílio dos estados e municípios.

Segundo Santos *et al.* (2019, p.2234):

O Programa Bolsa Família (PBF) é a principal estratégia do Brasil com o objetivo de combater a pobreza extrema, a fome e a desigualdade social. Para isso, o Programa articula três dimensões de atuação: a transferência direta de renda, o atendimento às condicionalidades e ações governamentais complementares. Para acesso a este benefício, as famílias devem assumir o compromisso das condicionalidades definidas especialmente na área da saúde e educação, tendo como objetivo básico promover o acesso à rede de serviços públicos de saúde, assistência social e educação

Neste capítulo será analisado como funciona o PBF e seus impactos na educação. Na primeira parte será realizado uma revisão histórica do programa, avançando na segunda parte sobre os detalhes em relação aos benefícios, condicionalidades e perfil dos beneficiários e concluindo com um panorama relativo aos impactos do programa na área da educação.

4.1 HISTÓRICO DO PROGRAMA

O PBF foi lançado em outubro de 2003 por meio da medida provisória nº132, e transformado em lei em 9 de janeiro de 2004 sob a lei nº 10.836, sob o comando do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, porém é possível afirmar que sua construção, pelo menos em parte, vem de antes.

A partir 1995 o Brasil começou a experimentar políticas de transferência de renda condicionada descentralizadas e descoordenadas, cada uma gerida de uma forma e por um determinado ente federado. Essas experiências, com seus pontos positivos e negativos, acabaram por ajudar a formular e amadurecer as ideias que

serviriam de base para a formulação do PBF. De acordo com Paiva, Falcão e Bartholo (2013) esses programas que antecederam o PBF assim como o próprio programa voltam-se especificamente para a população mais pobre e com um definitivo viés pró-criança, diferentemente dos programas de assistência social das décadas passadas.

A criação do Cadastro Único em 2001 e seu posterior aprimoramento pode ser considerado um marco em direção a uma política única. A criação do Programa Bolsa Família unificando todos os programas de renda condicionada existentes, e a utilização e posterior aprimoramento do Cadastro Único como sistema de controle do programa são o coroamento desse processo de amadurecimento do sistema de assistência social brasileiro.

Conforme Paiva, Falcão e Bartholo (2013) entre 2003 e 2010 o programa passou por um processo de consolidação em suas duas principais frentes: a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades. Dentro desse período eles identificam os anos de 2003 e 2004 como o período inicial do programa, com a migração das famílias dos programas anteriores para os novos, além da concessão dos primeiros benefícios para famílias ainda não contempladas. Também foi um período de avaliação e aprimoramento do cadastro único, com a migração dos cadastros de todos os outros programas para ele.

Durante o período de 2005 a 2006 os autores identificam uma série de medidas que ajudaram o programa a avançar de forma significativa, entre elas se pode destacar: a institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa; os aperfeiçoamentos ocorridos no cadastro único, feitos com o apoio de estados e municípios; pela edição de um conjunto de normas sobre concessão e pagamento dos benefícios e acompanhamento das condicionalidades; e pela remodelagem e implementação do acompanhamento das condicionalidades. Foi também um período de grande expansão no número de famílias atendidas pelo programa, “em meados de 2006, o programa atingiu sua meta inicial de atendimento, de cerca de 11 milhões de famílias beneficiadas.” (PAIVA; FALCÃO; BARTHULO, 2013, pp 28).

Num terceiro momento, entre 2007 e 2008 houve mudanças no desenho do programa, como a adoção da regra de permanência, que permite a variação da renda familiar *per capita* acima do critério de elegibilidade, dentro de um período de dois anos, e a criação do benefício variável vinculado ao adolescente. Também nesse período se inicia os procedimentos de averiguação de inconsistências e cruzamento

de dados do CadÚnico com outras bases de dados. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013)

Os autores ressaltam que no biênio 2009 e 2010 teve início o processo de revisão cadastral para aquelas famílias que estavam a mais de dois anos sem atualização, além da aprovação de um protocolo que dava prioridade de acompanhamento familiar pela rede de assistência social para as famílias em descumprimento das condicionalidades do programa.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p.29.):

Ao final de 2010, o Programa Bolsa Família já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias; tinha uma excelente focalização nos mais pobres, que não apenas permanecia melhorando ao longo do tempo (apesar da forte expansão do número de beneficiários), como era compatível com a alcançada por outros bons programas focalizados de transferência de renda ao redor do mundo; era custo-efetivo na redução da extrema pobreza e da desigualdade de rendimentos; confirmava seus impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes, por meio de uma série de estudos, baseados em diferentes metodologias e base de dados; e havia afastado os maiores temores relacionados ao seu desenho (como desincentivo à participação no mercado de trabalho ou o aumento da fecundidade entre as beneficiárias).

A partir de 2010 em diante o programa mudou muito pouco na sua forma, com um aumento entre 2010 e 2021 de 1,7 milhões de beneficiários, aumentos nos valores dos benefícios e no valor que determina a linha de extrema pobreza. Além disso, houve aprimoramentos dos programas de gestão via desenvolvimento de ferramentas tecnológicas que proporcionam, por exemplo, as atualizações cadastrais *online*, e não mais apenas de forma *offline* nos centros de atendimento da rede de assistência social brasileira.

4.2 BENEFÍCIOS

De acordo com o Ministério da Cidadania (2021a) o valor que cada família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no PBF. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes, etc.) e da renda da família beneficiada.

Conforme dados do Ministério da Cidadania (2021c), em março de 2021 havia 14.524.150 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, com um benefício médio de R\$ 186,49 e um valor total repassado de R\$ 2.708.579.778,00 no mês.

Os benefícios são divididos em quatro tipos: benefício básico, variável, variável vinculado ao adolescente e benefício para superação da extrema pobreza. Cada um deles com regras específicas. Conforme será visto a seguir, os benefícios estão condicionados a uma série de contrapartidas por parte das famílias, e tem como principal objetivo retirar as pessoas da situação de extrema pobreza aliviando o sofrimento imediato, enquanto como será visto no item 4.4, as condicionalidades têm o papel de atuar no longo prazo, aumentando o capital humano das famílias e quebrando o ciclo intergeracional da pobreza.

4.2.1 Benefício básico

Em setembro de 2021, havia 13.277.110 de famílias recebendo o benefício básico, conforme mostra o gráfico 6. Observa-se ainda, de acordo com esse gráfico, que nos últimos 10 anos o número de benefícios concedidos variou pouco. Pago no valor de R\$ 89,00, é pago apenas a famílias extremamente pobres, com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00.



Fonte: Ministério da Cidadania (2021c)

4.2.2 Benefício variável

São divididos em três, cada família pode acumular até 5 benefícios e todos dependem de condicionalidades para serem pagos, são eles:

Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos, no valor de R\$ 41,00, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.

Em setembro de 2021 havia 17.393.984 benefícios desse tipo distribuídos para as famílias beneficiárias. Como visto no gráfico 7, há uma diminuição ao longo dos últimos dez anos do número de benefícios vinculados à criança e ao adolescente de 0 a 15 anos, de cerca de 21,6 milhões de benefícios em 2012 para cerca de 17,4 milhões em 2021.

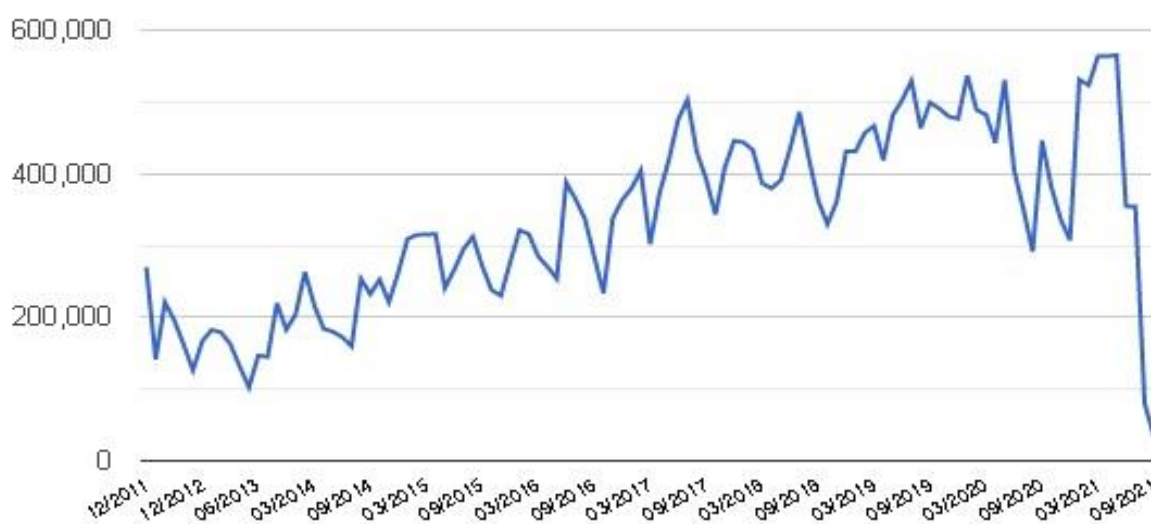


Fonte: Ministério da Cidadania (2021c)

Benefício Variável Vinculado à Gestante, no valor de R\$ 41,00, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. São repassadas nove parcelas mensais. O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.

No mês de setembro de 2021 havia 34.137 benefícios deste tipo concedidos às famílias beneficiárias de acordo com o gráfico 8.

Gráfico 8 - Quantidade de benefício variável gestante

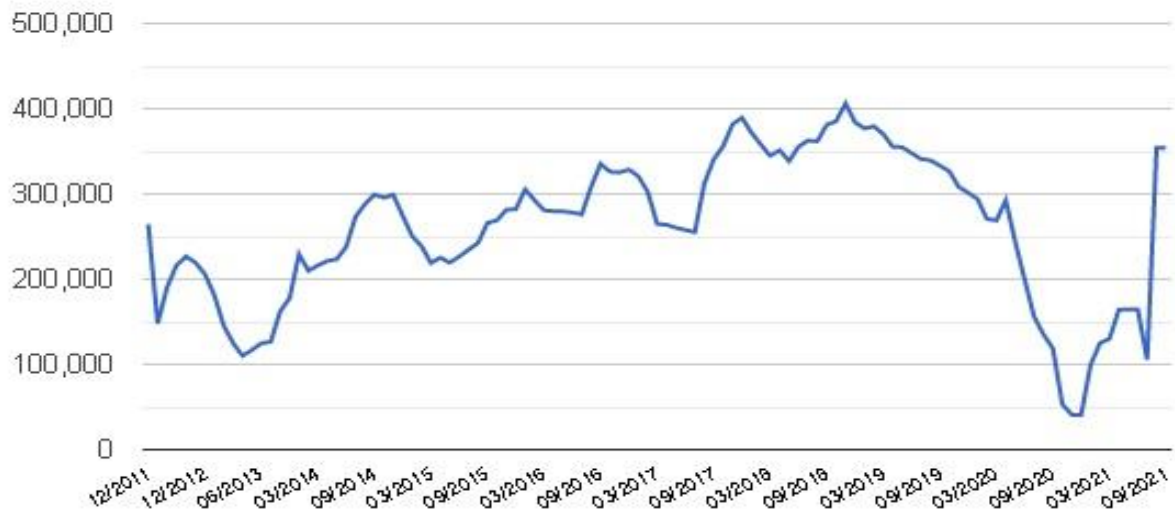


Fonte: Ministério da Cidadania (2021c)

Benefício Variável Vinculado à Nutriz, no valor de R\$ 41,00, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

De acordo com o gráfico 9, em setembro de 2021 havia cerca de 345.216 benefícios desse tipo concedidos às famílias beneficiárias. É importante perceber no gráfico 8 a queda que esse benefício teve durante a pandemia do coronavírus, o que pode indicar tanto uma diminuição na quantidade de nascimentos, como um maior medo ou uma maior dificuldade de as beneficiárias acessarem o sistema de saúde para fazer o acompanhamento ou solicitar o benefício.

Gráfico 9 - Quantidade de benefício variável nutriz



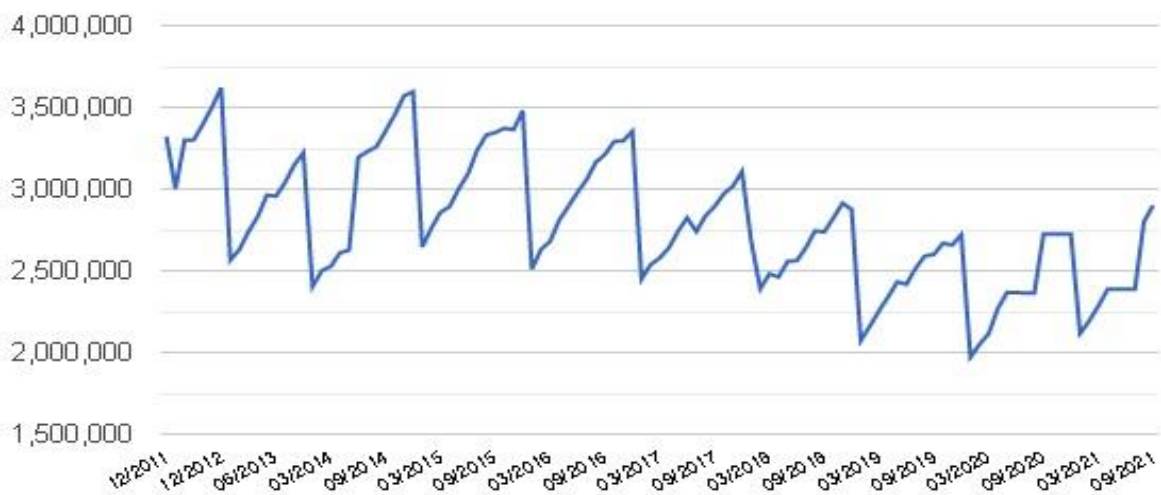
Fonte: Ministério da Cidadania (2021c)

4.2.3 Benefício variável vinculado ao adolescente

No valor de R\$ 48,00 (até dois por família) pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.

Segundo o Ministério da Cidadania (2021c), em setembro de 2021 havia cerca de 2.899.341 benefícios desse tipo sendo concedidos para as famílias. É interessante notar no gráfico 10 a diminuição dos benefícios desse tipo concedidos ao longo dos últimos dez anos.

Gráfico 10 - Quantidade de benefício variável jovem



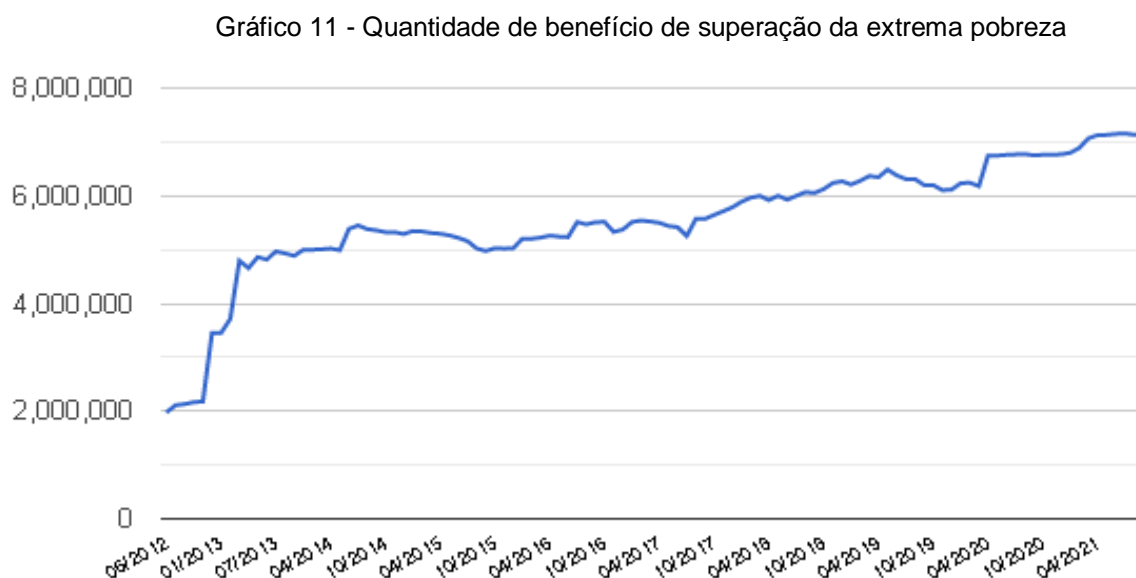
Fonte: Ministério da Cidadania (2021c)

4.2.4 Benefício para superação da extrema pobreza

Em valor calculado individualmente para cada família. Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.

O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 89,00 de renda por pessoa.

Interessante notar no gráfico 11 o aumento ao longo do tempo desse tipo de benefício, com destaque para o pulo que ele deu entre 2012 e 2013, além do aumento sustentado nos anos seguintes. Esse aumento indica um aumento no número de pessoas em extrema pobreza no país, mas também pode indicar uma expansão do orçamento do programa, assim como um aumento da atuação do Estado e uma melhora da gestão do programa, de forma a conseguir chegar nas pessoas que até então não estavam na alça do programa.



Fonte: Ministério da Cidadania (2021c)

4.3 CADASTRO ÚNICO E PERFIL DEMOGRÁFICO DOS BENEFICIÁRIOS

Conforme Camargo *et al* (2013, p. 158), “o CadÚnico foi criado em 2001 para ser uma ferramenta de identificação dos beneficiários de baixa renda dos programas do governo federal” com a gestão do sistema sendo feita pela Caixa Econômica

Federal, a inserção dos dados ficando como responsabilidade dos municípios e a gestão estratégica com os ministérios do governo federal que estivessem por trás da política de assistência social, atualmente o Ministério da Cidadania.

Como ressalta o autor, o aperfeiçoamento desse cadastro realizado no período 2004/2013 possibilitou a consolidação do que hoje se constitui numa das maiores e mais fidedignas bases de dados relativas à população de baixa renda do mundo. Segundo ele, a partir da criação do PBF todas as informações sobre as famílias beneficiadas, perfil socioeconômico, acesso a serviços e principais vulnerabilidades das famílias, são oriundas do Cadastro Único, portanto um instrumento central no acompanhamento e focalização do programa.

Segundo dados do CECAD 2.0 (Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único), com mês de referência julho de 2021, existem atualmente 14.643.573 famílias beneficiadas de um total de 30.647.708 famílias cadastradas no CadÚnico, totalizando 44.003.407 de pessoas atingidas diretamente pelo PBF. Conforme observa-se na tabela 5, dentre as famílias beneficiárias, a maior parte está em situação de extrema pobreza, porém como se pode constatar, existem cerca de 2,6 milhões de famílias na extrema pobreza dentro do cadastro único que ainda não fazem parte do programa.

Tabela 5 - Faixa da renda familiar *per capita* dos beneficiários do PBF

| Recebe PBF | Faixa da renda familiar <i>per capita</i> | | | | TOTAL |
|------------|---|-----------|-------------|-------------------|------------|
| | Extrema Pobreza | Pobreza | Baixa Renda | Acima de 1/2 S.M. | |
| Não | 2.621.381 | 1.093.580 | 5.872.109 | 6.417.062 | 16.004.132 |
| Sim | 12.239.885 | 1.790.797 | 586.955 | 25.939 | 14.643.576 |
| TOTAL | 14.861.266 | 2.884.377 | 6.459.064 | 6.443.001 | 30.647.708 |

Fonte: Ministério da Cidadania (2021b)

Do total de pessoas beneficiadas com o programa, cerca de 18.778.863 (42,67%) são homens, enquanto 25.224.547 (57,32%) são mulheres. Já em relação à cor ou raça, como se pode ver na tabela 6, a maior parte dos beneficiários são pretos ou pardos (75,19%), seguido por brancos (23,12%), indígenas (1,2%) e amarelos (0,48%).

Tabela 6 – Cor ou raça dos beneficiários do PBF

| Recebe PBF | Cor ou raça | | | | | Sem Resposta | TOTAL |
|--------------|-------------------|------------------|----------------|-------------------|----------------|---------------|-------------------|
| | Branca | Preta | Amarela | Parda | Indígena | | |
| Não | 12.289.376 | 2.452.263 | 184.340 | 19.391.422 | 120.480 | 17.454 | 34.455.335 |
| Sim | 10.173.181 | 2.893.465 | 209.271 | 30.192.289 | 529.610 | 5.594 | 44.003.410 |
| TOTAL | 22.462.557 | 5.345.728 | 393.611 | 49.583.711 | 650.090 | 23.048 | 78.458.745 |

Fonte: Ministério da Cidadania (2021b)

De acordo com a tabela 7, a faixa etária com o maior número de beneficiários é a de 7 a 15 anos com quase 25%, seguido de 25 a 34 anos (14,26%), 18 a 24 anos (12,95%) e 0 a 4 anos (10,36%). Como se pode perceber, cerca de 45% dos beneficiários do programa estão na faixa de 0 a 17 anos de idade, faixa essa onde se concentra as principais condicionalidades do programa, atuando de forma a tentar expandir o capital humano dessas pessoas para que rompam o ciclo intergeracional da pobreza no futuro.

Tabela 7 - Faixa etária dos beneficiários do programa

| Faixa etária | Beneficiários PBF | % |
|---------------|-------------------|----------------|
| Entre 0 e 4 | 4.556.762 | 10,36% |
| Entre 5 a 6 | 2.544.636 | 5,78% |
| Entre 7 a 15 | 10.674.680 | 24,26% |
| Entre 16 a 17 | 2.194.124 | 4,99% |
| Entre 18 a 24 | 5.699.892 | 12,95% |
| Entre 25 a 34 | 6.276.923 | 14,26% |
| Entre 35 a 39 | 3.121.385 | 7,09% |
| Entre 40 a 44 | 2.710.021 | 6,16% |
| Entre 45 a 49 | 2.113.316 | 4,80% |
| Entre 50 a 54 | 1.737.703 | 3,95% |
| Entre 55 a 59 | 1.305.018 | 2,97% |
| Entre 60 a 64 | 711.213 | 1,62% |
| Maior que 65 | 357.737 | 0,81% |
| TOTAL | 44.003.410 | 100,00% |

Fonte: Ministério da Cidadania (2021b)

Como visto nas tabelas 7 e 8, era esperado que pelo menos 45% dos beneficiários tivessem instrução até médio incompleto, porém o que se pode observar, é que apenas 13,7% deles têm o ensino médio ou superior, enquanto seria adequado que pelo 55% deles o tivessem. O desafio do programa é fazer com que os que hoje estão na escola e representam 45% dos beneficiários, consigam completar o ensino médio e quebrar o ciclo da pobreza que transpassa as gerações familiares.

Tabela 8 - Grau de instrução dos beneficiários do programa

| Grau de instrução | Beneficiários PBF | % |
|-----------------------------|-------------------|----------------|
| Sem instrução | 10.903.738 | 24,78% |
| Fundamental incompleto | 15.851.109 | 36,02% |
| Fundamental completo | 3.256.716 | 7,40% |
| Médio incompleto | 3.390.807 | 7,71% |
| Médio completo | 5.733.639 | 13,03% |
| Superior incompleto ou mais | 296.625 | 0,67% |
| Sem Resposta | 4.570.776 | 10,39% |
| TOTAL | 44.003.410 | 100,00% |

Fonte: Ministério da Cidadania (2021b)

4.4 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA

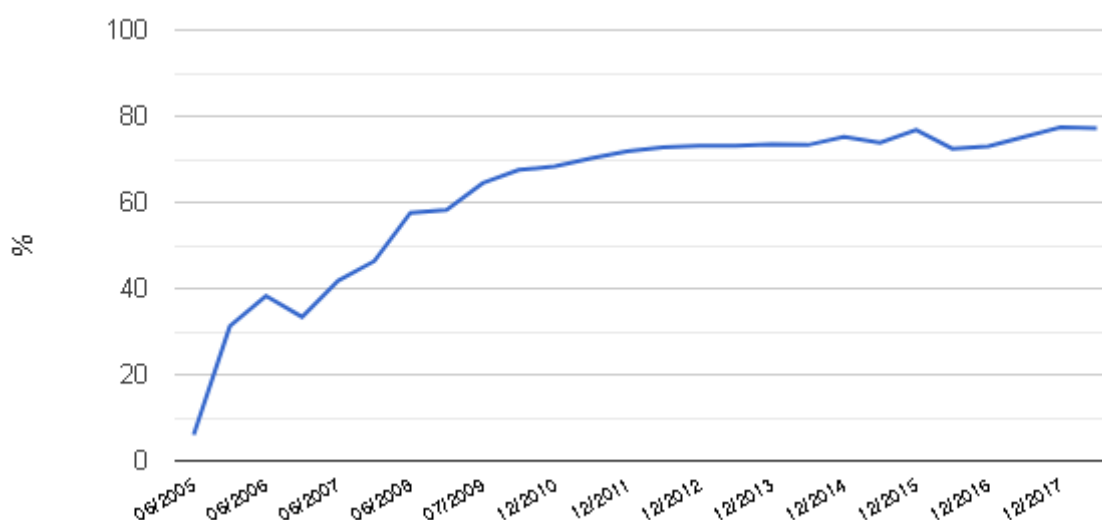
As condicionalidades ocupam papel central no PBF, sendo o mecanismo capaz de criar uma responsabilidade mútua entre o setor público e as famílias beneficiadas, além de atuar na quebra do ciclo intergeracional da pobreza através do investimento em capital humano dessas famílias. Por um lado, as famílias se comprometem a cumprir certas condicionalidades em educação e saúde, enquanto por outro, elas obrigam o setor público a ofertar os serviços universais que estão na constituição brasileira, de educação, saúde e assistência social.

O acompanhamento das condicionalidades é importantíssimo, visto que é a partir dele que o governo identifica as famílias em situação de maior vulnerabilidade, podendo então ir atrás dessas famílias com ações intersetoriais de assistência social que busquem descobrir o que está acontecendo, de modo a auxiliá-las a superarem seus problemas e terem acesso aos seus direitos. Da mesma forma pode identificar

os lugares onde existe uma baixa presença do Estado no fornecimento de serviços públicos, de maneira a atuar para resolver a situação.

Conforme o gráfico 12, pode-se visualizar um aumento gradual ao longo do tempo da cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiadas, o que demonstra o aperfeiçoamento institucional ao longo do tempo e a expansão da atuação do Estado, de forma a chegar ao máximo de famílias possíveis.

Gráfico 12 - Acompanhamento das condicionalidades de saúde - gestantes e crianças de 0 a 7 anos (%)



Fonte: Ministério da Cidadania (2021b)

O programa tem dois eixos principais de condicionalidades: saúde e educação. Segundo o Ministério da Cidadania e a Lei nº 10.836 de 2004, na área da saúde é necessário a vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura) de crianças menores de 7 anos; e Pré-natal de gestantes. Já na área da educação, é necessária frequência escolar mensal mínima de 85% para beneficiários de 6 a 15 anos e frequência escolar mensal mínima de 75% para os adolescentes que recebem o benefício variável vinculado ao adolescente.

A gestão das condicionalidades é feita de forma compartilhada pelos entes federativos e de forma intersetorial, com órgãos da saúde, educação e assistência social trabalhando em conjunto.

Segundo o Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, as atribuições de municípios, estados e governo federal são:

- a) a Gestão Municipal do PBF é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera municipal, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde;
- b) a Coordenação Estadual do PBF é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera estadual, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde;
- c) compete ao Ministério da Cidadania o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o acompanhamento das condicionalidades do PBF, sendo os Ministérios da Educação e da Saúde responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades;

A gestão das condicionalidades obedece às seguintes etapas:

- a) identificação do público que será acompanhado: momento em que o Ministério da Cidadania gera a base de dados que vai ser usada para acompanhamento das condicionalidades;
- b) envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de educação e saúde: momento em que o Ministério da Cidadania repassa os dados ao Ministério da Educação e Ministério da Saúde, e estes repassam aos municípios para que possam fazer o acompanhamento das condicionalidades no local;
- c) períodos de acompanhamento das condicionalidades do PBF e de registro das informações nos sistemas: ocorre cinco vezes ao ano, de forma bimestral de fevereiro a novembro, as atualizações de informações em relação à presença escolar, enquanto as informações relativas a saúde é repassada de forma semestral, duas vezes ao ano;
- d) consolidação dos resultados do acompanhamento: o Ministério da Cidadania consolida os resultados e identifica aquelas famílias que não cumpriram as condicionalidades e que podem estar em situação de vulnerabilidade social;
- e) aplicações dos efeitos por descumprimento de condicionalidades, aviso às famílias e registro e avaliação de recursos: após a consolidação dos resultados o Ministério da Cidadania aplica os

efeitos por descumprimento, avisa as famílias e registra e avalia os recursos de descumprimento, segundo os passos da Figura 1.

Figura 1 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades



Fonte: Ministério da Cidadania (2021a)

- f) análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas: nessa etapa o poder público faz o cruzamento dos dados do programa, de forma a identificar e corrigir possíveis problemas com as famílias e territórios específicos;
- g) acompanhamento pela Assistência Social: às famílias em descumprimento com as condicionalidades são o foco dessa etapa, de forma a mapear os problemas que as atingem e ajudá-las a superar as suas vulnerabilidades;

A família, sempre que quiser, pode apresentar recurso justificando o não cumprimento das condicionalidades, dessa forma o poder público pode identificar, por exemplo, a ausência de algum serviço básico em determinada localidade;

Embora seja papel do Estado prover saúde e educação universais, sabe-se que nem sempre o Estado consegue chegar a todas as pessoas, principalmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade social, a partir disso as condicionalidades operam de forma a ajudar a conectar essas pessoas que estão fora do alcance do Estado aos serviços públicos que são seus por direito. A partir de um conceito

multidimensional de pobreza, as condicionalidades do programa devem cumprir o papel fundamental de incremento do capital humano e das capacidades das famílias beneficiadas, de maneira a cumprir seu dever de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza e promover o desenvolvimento do país.

4.5 O PROGRAMA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO

Depois de se analisar como está estruturado o PBF, seus benefícios e suas condicionalidades, é de fundamental importância que se aprofunde o assunto averiguando seus reais impactos no campo da educação, tema de interesse do presente trabalho. Através de uma pesquisa na base de dados SciELO foi possível encontrar uma boa quantidade de estudos que avaliam os impactos do PBF na educação brasileira, e seus resultados podem ser conferidos nos parágrafos seguintes.

De forma geral, os trabalhos que analisam o PBF buscam identificar se o cumprimento das condicionalidades está trazendo o resultado esperado e quais os principais fatores de influência. Os principais assuntos abordados nas pesquisas são a análise da frequência escolar, do número de matrículas, da evasão, da distorção idade série e de indicadores de qualidade da educação.

Um dos resultados mais robustos da pesquisa na área é o efeito positivo sobre a frequência escolar de beneficiários do PBF. Investigando o impacto do programa entre 2004 e 2006, Cavalcanti, Costa e Da Silva (2013) encontraram impactos significativos no aumento da frequência escolar entre beneficiários do PBF. Conforme os autores:

Quando analisado o efeito do programa sobre o número de filhos até 17 anos que frequenta escola, encontrou-se o impacto positivo e significativo dessa condicionalidade em favor dos beneficiados, no qual sua magnitude é maior do que a própria transferência monetária. Demonstrando a importância das condicionalidades no programa, acima da própria transferência direta de renda. (CAVALCANTI; COSTA; DA SILVA, 2013, p.126)

Já Amaral e Monteiro (2013) acharam efeitos significativos na redução da evasão escolar de beneficiários do PBF nas três faixas de renda do programa, e nesse mesmo estudo já apontam outras causas como resultado de uma maior ou menor frequência escolar. Segundo eles:

Com relação às variáveis de capital humano familiar, foi possível observar que a ausência maior da mãe no domicílio, representada por uma jornada acima de 40 horas semanais, esteve associada positivamente com a evasão escolar nos limites de renda domiciliar per capita de R\$50,00 e R\$100,00 em 2005. Nesse mesmo sentido, a residência da mãe no mesmo domicílio da criança apresentou um impacto negativo na evasão escolar para todos os grupos de renda em 2005 e 2009. Estes resultados confirmam a hipótese da influência desse tipo de capital na educação, já que a presença da mãe no ambiente familiar está associada à menor chance de evasão escolar. O capital comunitário, aqui representado pela participação da mãe em organizações sociais, também se mostrou associado a uma diminuição da evasão escolar, em especial nos dois maiores limites de renda domiciliar per capita em 2005. (AMARAL; MONTEIRO, 2013, p. 567)

Demonstrando assim a importância da educação, de um emprego digno e da presença da mãe na família para um melhor desempenho escolar das crianças. Outro estudo que aponta os efeitos positivos do PBF na educação de crianças e jovens é o de Cacciamali, Tatei e Batista (2010), que investiga o impacto do PBF no trabalho infantil e na frequência escolar. Eles apontam que embora o programa tenha um impacto positivo na matrícula e frequência dos jovens e crianças, ele não consegue influenciar a presença deles no trabalho infantil. Como principais resultados eles assinalam:

A cor das pessoas - pais e filhos - não é determinante para a ocorrência de trabalho infantil ou para o atendimento escolar; elevações da renda familiar e de níveis de escolaridade apresentam resultados positivos sobre os fenômenos estudados; pais ocupados em trabalhos informais tendem a utilizar mais a força de trabalho de suas crianças, no entanto, apresentam algumas evidências positivas para a frequência escolar; os rapazes mais velhos das famílias apresentam maiores probabilidades de estarem ocupados, mas o gênero dos jovens não apresenta influência para a frequência escolar; e quanto maior o tamanho da família, maiores as chances de haver trabalho infantil, e não atendimento escolar. (CACCIAMALI; TATEI; BATISTA, 2010, p. 289)

Sendo assim, pensar em maneiras de manter o aluno mais tempo na escola, como educação em tempo integral, além de programas de capacitação para os pais e políticas para geração de empregos, são formas complementares e necessárias de atuar na formação dos jovens.

Por outro lado, Melo e Duarte (2010), estudando especificamente a frequência escolar na agricultura familiar do Nordeste, reportam impactos positivos, mas com claras diferenças de impacto entre meninas e meninos, sendo eficaz no primeiro caso e ineficaz no segundo, contrariando os achados de Cacciamali, Tatei e Batista (2010), que não reportam diferenças de gênero. Uma possível causa levantada pelos autores

do estudo é a diferença de custo de oportunidade do investimento em capital humano no meio rural para meninos e meninas. Os resultados jogam luz em relação ao impacto limitado do programa na quebra do ciclo intergeracional da pobreza na agricultura familiar no Nordeste, necessitando estudos que aprofundem o tema e busquem soluções definitivas para o problema.

Em outro estudo sobre impactos do PBF e tempo na escola, medidos pelo índice de matrículas e frequência escolar, Neri e Osorio (2019) observam efeitos positivos sobre a população alvo, embora o nível e a distribuição da jornada não tenham sofrido mudanças no período, se mostrando assim um entrave para novos avanços, chegando à mesma conclusão de Cacciamali, Tatei e Batista (2010), de que as políticas educacionais deveriam focar o aumento da jornada escolar, de forma a complementar os incentivos do PBF na educação, com políticas públicas que ataquem os problemas que o programa não consegue resolver.

A frequência escolar também foi abordada por Denes, Comatsu e Menezes-Filho (2018), que obtiveram resultados positivos do PBF tanto para frequência escolar quanto para frequência no grau adequado. Os resultados positivos na defasagem idade-série no ensino fundamental e médio, estão em linha com os achados de Araújo, Frio e Alves (2021) e Gonçalves, Menicucci e Amaral (2017). Apesar dos resultados positivos vistos acima, o estudo obteve resultados não significativos nos índices de qualidade da educação, com resultados piores no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) naqueles municípios onde o PBF mais cresceu. Os autores levantam a hipótese de que os alunos que não estariam na escola não fosse o PBF levam o desempenho para baixo, o que de certa forma reforça os resultados positivos de frequência.

Os estudos que buscam medir os impactos do programa na qualidade da educação são de certa forma limitados em termos de quantidade. Além do estudo mencionado no parágrafo acima, se tem ainda a pesquisa de Camargo e Pazello (2014), que busca avaliar o efeito de um aumento no número de beneficiários do PBF nas escolas sobre o desempenho médio das mesmas. Assim como no estudo de Denes, Comatsu e Menezes-Filho (2018), os resultados apontaram para um impacto positivo no abandono escolar, porém com resultados não significativos para qualidade do ensino nos exames de proficiência e taxas de aprovação.

5 CONCLUSÃO

O Brasil passa por uma das maiores crises de sua história, com milhares de pessoas sem emprego, passando fome, vendo sua renda diminuir devido à inflação e regredindo para uma situação de pobreza ou extrema pobreza. Cerca de 44 milhões de pessoas se beneficiam diretamente do Programa Bolsa Família, que é uma das principais políticas de combate à pobreza e extrema pobreza do país, atuando tanto no curto prazo, através da transferência de recursos monetários, quanto no longo prazo, através das suas condicionalidades em saúde e educação, que visam o aumento do capital humano das famílias e a quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

Ao longo do trabalho foi possível traçar uma linha do tempo do surgimento dos programas de transferência de renda condicionada, tanto no Brasil como no mundo, demonstrando sua importância e sua flexibilidade para se moldar aos mais variados contextos políticos e socioeconômicos. No caso do Programa Bolsa Família foi possível perceber uma transformação do programa ao longo do tempo, partindo de um início onde a gestão ainda era precária e o cumprimento das condicionalidades pouco supervisionado, para um programa onde se tem um sistema de gestão consolidado e um acompanhamento das condicionalidades que atinge cerca de 80% do público-alvo.

O trabalho também permitiu que se demonstrasse a importância da educação tanto do ponto de vista pessoal, quanto do ponto de vista da sociedade como um todo. Foi apresentada a teoria do capital humano, que coloca a educação no centro da discussão sobre crescimento e desenvolvimento, colocando-a como a principal variável explicativa do desenvolvimento das nações.

Estabelecida a importância da educação se fez necessária a apresentação do desempenho brasileiro na área e dos fatores determinantes desse desempenho. Através da análise de alguns artigos sobre o assunto, dos dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2021 e do PISA, foi constatado que embora se tenha avançado nas últimas décadas em relação à inserção de um maior número de pessoas na educação formal e tenha havido uma melhora em indicadores de distorção idade-série, evasão e escolaridade média, ainda sim em termos de qualidade da educação se avançou muito pouco. Através de comparações internacionais foi possível constatar que o ritmo de aumento da escolaridade média brasileira ficou muito longe do necessário, assim como o desempenho no PISA, tanto nas

comparações com nações ricas, quanto na comparação com países em desenvolvimento, ou até mesmo dentro da América Latina.

Visto que o desempenho brasileiro deixa muito a desejar, foi investigado através de alguns artigos da área os determinantes dessa performance. Embora os determinantes sejam variados, e se tenha dificuldade em generalizá-los para uma nação tão vasta e tão desigual como o Brasil, ainda sim foi viável chegar a algumas conclusões. Foi possível constatar que o desempenho não é resultado de um nível inadequado de recursos públicos alocados na educação, e sim de onde esses recursos são aplicados, da qualidade dos recursos disponíveis e do ambiente familiar e comunitário. Foi constatado que a principal variável explicativa é a escolaridade dos pais, e em especial a da mãe, sendo detectado que o impacto de um ano de escolaridade a mais dos pais equivaleria a três anos a mais de escolaridade dos professores. A relevância da escolaridade dos pais corrobora a importância das condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família na quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Um aumento na escolaridade das crianças tem um impacto profundo nas gerações seguintes, e descobrir se as condicionalidades em educação estão cumprindo seu papel se torna de extrema necessidade.

Ao averiguar na base de dados SciELO a bibliografia na área de impactos do Programa Bolsa Família na educação, foi possível constatar que o programa gera impactos positivos na frequência escolar, no número de matrículas, na evasão escolar e na distorção idade-série. Já no caso dos impactos na qualidade da educação, embora tenham pouquíssimos estudos sobre o assunto, os dois estudos verificados apontaram resultado não significativo.

Os resultados do trabalho apontaram que o Programa Bolsa Família tem resultados extremamente positivos naquilo que se propõe na área da educação, aumentando a frequência, o número de alunos matriculados, diminuindo a evasão escolar e a distorção idade série. O que permite validar a hipótese de que ele tem impacto positivo nos indicadores educacionais e contribui para que os beneficiários do programa consigam quebrar o ciclo intergeracional da pobreza através do investimento em capital humano.

Apesar dos impactos serem positivos, foi possível constatar que o Brasil é uma nação muito desigual, e que tanto os determinantes do desempenho brasileiro, quanto os impactos do programa distribuem-se pelas regiões de maneira desigual. O custo de oportunidade de estudar no Nordeste não é o mesmo da região Sul, logo a

intensidade dos determinantes e dos impactos não são os mesmos, o que deve levar a uma reflexão sobre a necessidade de se pensar políticas locais, tanto estaduais quanto municipais, que criem os incentivos necessários e corrijam as distorções.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. Avaliação de Impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 531-570, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/RnQLQnNCwzWZD6xpZts7VwN/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2021.

Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. São Paulo: Todos Pela Educação. Editora Moderna, 2021. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/guia-do-leitor.html> Acesso em: 05 out. 2021

ARAÚJO, Jevuks Matheus; FRIO, Gustavo Saraiva; ALVES, Pedro Jorge Holanda. O efeito do Bolsa Família sobre a distorção idade-série. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, [S.L.], v. 51, n. 2, p. 343-371, jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/64SfhkWgjZbVcCkb8gq45bq/>. Acesso em: 15 out. 2021.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. Rio de Janeiro, **IPEA**, Texto para Discussão, nº 857, 2002. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2631/1/TD_857.pdf Acesso em: 15 set. 2021

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. Uma análise dos determinantes do desempenho educacional no Brasil. **Brasília: Projeto Nordeste**, 2000. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000557.pdf> Acesso em: 15 set. 2021

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; SANTOS, Daniel Domingues dos; QUINTAES, Giovani. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. Rio de Janeiro, **IPEA**, Texto para Discussão, nº 834, 2001. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4075. Acesso em: 15 set. 2021.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, jul. 2010, p. 115-129. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/pXqTGjkmxnJGH6SrZ9PRxKb/?lang=pt&format=html> Acesso em: 15 set. 2021

BRASIL. Presidência da República, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm Acesso em: 01 set. 2021

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, ago. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rec/a/8hCwhrsHQHYBBjmFm6h6xqQ/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2021.

CAMARGO, Camila Fracaro; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina; MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CAMARGO, Pedro Cavalcanti; PAZELLO, Elaine Toldo. Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 4, p. 623-640, dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/CLzH5WjX9mcqGdJdPzFbdvc/?lang=pt>. Acesso em: 31 set. 2021.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas bolsa família e vida nova no Município de Nova Lima. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; DA SILVA, Jorge Luiz Mariano. Programa bolsa família e o nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, abril 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/TyXwSPnBQn9pZhw86SYmQj/?lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2021.

CECCHINI, Simone. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva em América Latina: Una mirada integral, um enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, mar. 2011. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf Acesso em: 15 set. 2021.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE Eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, dez. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/raeel/a/LVPkw9yHZfJ9kvjC8VSgTsh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2021.

DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES FILHO, Naercio. Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 72, n. 3, p. 292-312, set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/z588jJkmH7YrWg9PrgMJZpD/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2021.

GONÇALVES, Guilherme Quaresma; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; AMARAL, Ernesto F. L.. Diferencial educacional entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 165, p. 770-795, set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/JDwG4J9d5W7hYYVTp8xwCyG/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov. 2021.

GUIA para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1. ed. atual. Brasília: Ministério da Cidadania, janeiro 2020. 54 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

LAVALLEJA, Martín; TENENBAUM, Victoria. Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay, **Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en Montevideo 43**, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45105> Acesso em: 15 set. 2021.

LAVINAS, Lena. Programas de Garantia de Renda Mínima. Rio de Janeiro: Ipea, (Texto para Discussão, n. 596). 1998. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2458/1/td_0596.pdf Acesso em: 15 set. 2021.

MENEZES-FILHO, Naercio Aquino. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: **Instituto Futuro Brasil, Ibmecc-SP e FEA-USP**. Sumário Executivo. 2007. Disponível em: <http://docplayer.com.br/366459-Os-determinantes-do-desempenho-escolar-do-brasil.html> Acesso em: 15 set. 2021.

Ministério da Cidadania. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 1 set. 2021.

Ministério da Cidadania. CECAD 2.0 – Consulta, seleção e extração de informações do CadÚnico. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021b. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php>. Acesso em: 31 set. 2021.

Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php> Acesso em: 31 ago. 2021.

Ministério da Cidadania. Secretaria de avaliação e gestão da informação – SAGI. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021d. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php> Acesso em: 31 ago. 2021.

NAZARENO, Luísa de Azevedo; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. Transferências condicionadas de renda: origens, fundamentos e tendências recentes na África Subsaariana. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n.

19, p. 75-86, abr. 2015. Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5199>. Acesso em: 15 set. 2021.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

RAITANO, Felipe Camargo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Pobreza: conceitos e métodos. INCT Observatório das metrópoles. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em:
https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/11/TD-004-2019_Felipe-e-Marcelo_Final.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

RUSCHEL, Mariele Stertz; JURUMENHA, Mary Andrea Alves; DUTRA, Patricia Vicente. Os programas de transferência de renda no Brasil e a institucionalização do programa Bolsa Família. In: Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. 2015. Florianópolis. 2015. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180793> Acesso em: 05 set. 2021.

SANTOS, Mariana Cristina Silva; DELATORRE, Lucas Rocha; CECCATO, Maria das Graças Braga; BONOLO, Palmira de Fátima. Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 6, Junho 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019000602233&tlng=pt. Acesso em: 15 out. 2021

SCHULTZ, Theodore William. O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília, IPEA, Texto para discussão nº 1424, out 2009. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf Acesso em: 05 set. 2021.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. Interações, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/inter/a/srrRFK6rcbj7gwW6GMyVNHK/?lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2021.