



Septiembre 2017 - ISSN: 1989-4155

CICLO INTERGERACIONAL DA POBREZA E EDUCAÇÃO: UMA PROSPOTA DE RUPTURA DO CICLO POR MEIO DA CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Cristian Arnecke Schröder¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Cristian Arnecke Schröder (2017): "Ciclo intergeracional da pobreza e educação: uma prospota de ruptura do ciclo por meio da condicionalidade educação do programa bolsa família", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (septiembre 2017). En línea:

<http://www.eumed.net/rev/atlante/2017/09/educacao-bolsa-familia.html>

RESUMO

Entender os fatores que levam o indivíduo a estar condicionado a uma situação de pobreza e desigualdade é de extrema complexidade e se faz necessário o entendimento, pois, muitas vezes isso ocorre devido ao aprisionamento do indivíduo e sua família em um ciclo vicioso chamado de Ciclo Intergeracional da Pobreza. A quebra deste ciclo pode ser estimulada via serviços capacitantes, como no caso da educação e, dessa forma, políticas públicas, como o Programa Bolsa Família, passam a impulsionar o acesso a esses serviços via transferência de renda ou de condicionalidades como a de nível educacional. O trabalho analisou como o ciclo em questão é formado, apontando a condicionalidade educação do programa como forma de quebra do ciclo. Metodologicamente, o trabalho pautou-se em uma revisão de literatura, no levantamento e na leitura documental dos materiais de órgãos especializados. Além das leis que regem o PBF. Assim, afirma-se que com a condicionalidade educação a quebra do ciclo intergeracional da pobreza se torna possível, porém, a mesma deve ser examinada não somente em seu lado quantitativo, mas também, o qualitativo.

Palavras-chave: Política Pública. Educação. Ciclo Intergeracional da Pobreza. Programa Bolsa Família. Condicionalidades.

Classificação JEL: I32; I38.

RESUMEN

Entender los factores que llevan al individuo a estar condicionado a una situación de pobreza y desigualdad es de extrema complejidad y se hace necesario el entendimiento, pues muchas veces esto ocurre debido al encarcelamiento del individuo/familia en un ciclo vicioso llamado de Ciclo Intergeracional de la Pobreza. La ruptura de este ciclo puede ser estimulada por servicios

¹ Graduando em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Bolsista de Iniciação Científica, modalidade UESC/FAPESB, no Projeto de Pesquisa "Pobreza, Políticas Públicas e Qualidade de Vida". Colaborador voluntário no Centro de Acompanhamento de Conjuntura Econômica e Social (CACES/DCEC-UESC). E-mail: schroderca@gmail.com.

capacitados como en el caso de la educación, y de esa forma, políticas públicas, como el Programa Bolsa Familia, pasan a impulsar el acceso a esos servicios vía transferencia de renta o de Condicionalidades como forma de mejorar el nivel educativo. El trabajo analizó de qué manera el ciclo en cuestión se forma, apuntando a la condicionalidad educación del programa como forma de quiebra del ciclo. Metodológicamente, el trabajo se pautó en una revisión de literatura, en el levantamiento y la lectura documental de los materiales por órganos especializados. Y también por las leyes del programa. Así, se afirma que con la condicionalidad la quiebra del ciclo intergeneracional de la pobreza se torna posible, pero la misma debe ser examinada no sólo en su lado cuantitativo, también, el cualitativo.

Palabras clave: Política Pública. Educación. Ciclo Intergeracional de la Pobreza. Programa Bolsa Familia. Condicionalidades.

Clasificación JEL: I32; I38.

ABSTRACT

Understanding the factors that lead the individual to be conditioned to a situation of poverty and inequality is extremely complex and understanding is necessary, as this often occurs due to the imprisonment of the individual/family in a vicious cycle called Intergenerational Cycle of Poverty. The breakdown of this cycle can be stimulated through enabling services, as in the case of education, and in this way, many public policies, such as the Programa Bolsa Família, begin to boost access to these services, either through income transfer or Conditionality as a way to improve the educational level. Thus paper analyzed how the cycle is formed, pointing to the education conditionality of the policy as a way of breaking this vicious cycle. Methodologically, the work was based as it seeks to highlight the aspects related to the cycle of poverty and its possible break, counting on a literature review, also the collection and documentary by specialized agencies and the laws that Govern the program. Thus, with the education conditionality the breakdown of the cycle of poverty becomes possible, but it must be examined not only on its quantitative, but also on its qualitative side.

Keywords: Public Policy. Education. Intergenerational Cicle of Poverty. Programa Bolsa Familia. Conditionalities.

JEL classification: I32; I38.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo central entender como o Programa Bolsa Família (PBF) pode estar se relacionando com o fim do Ciclo Intergeracional proposto por Amartya Sen por meio da educação ao tornar obrigatório o cumprimento da condicionalidade educação no mesmo. Dessa forma, este trabalho se subdivide em dois objetivos específicos: i) entender a concepção do ciclo intergeracional da pobreza e sua quebra proposta por Amartya Sen e ii) explicitar a relação entre educação e política pública como ferramentas operacionais essenciais para a quebra do ciclo intergeracional.

Para tanto, enquanto abordagem metodológica, o trabalho pautou-se inicialmente em uma discussão teórico-exploratória por buscar evidenciar os aspectos relacionados ao ciclo intergeracional da pobreza e sua possível quebra e, enquanto procedimento metodológico, contou-se com uma revisão de literatura acerca da teoria levantada por Amartya Sen, através de textos especializados e que abordam o tema, assim como o levantamento e a leitura documental dos materiais disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelas leis que regem o Programa Bolsa Família como um todo.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pobreza é uma condição socioeconômica e, por conta disso, enquanto gestor de políticas públicas, o Estado passa a intervir nos espaços não contemplados pelo mercado a fim de diminuir os impactos causados pelo capitalismo, fomentando a discussão e a participação das camadas mais pobres da sociedade, dando oportunidades e igualdades de direitos a todos. Assim, a pobreza pode ser vista como um estado de supressão das capacidades elementares do indivíduo, como uma privação às capacidades essenciais à vida, a exemplo da saúde e educação (SEN, 2005). Isso mostra que o fenômeno da pobreza não deve ser encarado como uma consequência de uma baixa renda disponível, mesmo que seja vista como um indicador da pobreza.

Portanto, Sen (2005) propõe analisar de forma mais ampla tal fenômeno como pode ser observado no caso da educação, que ao relacionar educação e pobreza tem-se que um baixo nível educacional não só irá diminuir a renda disponível individual, como também irá servir como um meio de exclusão social, que num futuro pode acarretar em desincentivos para o fomento individual de suas capacidades humanas.

Assim, como cada indivíduo procura usar sua renda disponível de maneira conveniente para si, Sen (2005) relata que um indivíduo, condicionado a um meio social menos favorecido de modo que sua renda não consiga exercer a função de otimizadora das capacidades individuais, pode estar preso a um ciclo vicioso da pobreza, também conhecido como ciclo intergeracional da pobreza.

Consequentemente, Sen (2005) afirma que tal ciclo é um processo onde as privações às capacidades essenciais à vida se reforçam, de forma análoga, a uma baixa capacidade em transformar a renda disponível em processos de qualificação das capacidades humanas, que irá acarretar em baixos funcionamentos, que por sua vez, serão identificados em uma baixa renda, e por conta desses fatores, o indivíduo passa a exercer uma reduzida predisposição de tornar a renda acessível em processos de aprimoramento de suas habilidades individuais, repetindo, assim, o ciclo intergeracional da pobreza.

Dessa maneira, pode-se dizer que a pobreza não deve ser vista de forma isolada à conjuntura. A pobreza como afirma Scalon (2011) é resultado de uma natureza multidimensional onde o indivíduo está preso em condições que aprisionam sua percepção de desenvolvimento e passam a dificultar o acesso à justiça social, reforçando a ideia de que a pobreza não é algo apenas relacionado à renda, mas, ao comportamento de exclusão e vulnerabilidade que o indivíduo está situado.

Dessa forma, a privação ou limitação no acesso à qualificação das capacidades humanas propiciam a criação de assimetrias sociais de difícil combate universal, pois tais assimetrias são

diferentes de sociedade para sociedade (SEN, 2005; SCALON, 2011). Mostrando assim, que nem todos os grupos sociais terão acesso às mesmas coisas, das mesmas formas e com uma mesma renda, havendo a necessidade de entender como a construção social contribui para tais desigualdades.

Por mais que os estudos acerca das desigualdades sejam focados no âmbito econômico, Sen (2005) aborda que a desigualdade social é um caso que deve ser encarado por meio da qualificação das capacidades humanas. Assim, Pinheiro (2012) aborda que para o Estado projetar uma Política Pública (PP) que vise o bem estar da sociedade ele deve considerar não somente a renda como componente central para o combate à desigualdade, mas sim, a capacidade da PP em proporcionar a qualificação do indivíduo por meio dessa renda ou fatores diretamente ligados à PP.

Assim, para Pinheiro (2012) a renda não pode ser desassociada como um instrumento de medida devido a sua fácil relativização com a realidade social, conseqüentemente, muitas vezes a renda se torna o artifício mais utilizado para combater a desigualdade.

Com tais afirmações, pode-se chegar à conclusão de que nem sempre transferir renda para os que possuem menos renda disponível é a solução para a desigualdade, uma vez que, a desigualdade também é tida por meio da insuficiência da capacidade humana em atingir o desenvolvimento. Em outras palavras, os fatores que influenciam a competência do indivíduo podem, também, acarretar o agravamento da desigualdade por conta da disparidade no acesso à liberdade e direito de indivíduos de uma mesma sociedade, como é observável com a educação.

Nesse intuito, políticas públicas de combate às desigualdades (desde sua forma específica até a sua forma mais ampla) são demandadas pela sociedade para que tal ciclo possa ser quebrado e assim, a mesma possa se reestruturar ou estabelecer novas prioridades com a renda gerada por conta do estímulo ao desenvolvimento das capacidades individuais.

Na concepção de Sen (2005) é possível notar que serviços denominados socialmente capacitantes, como no caso da educação, são de extrema importância para a manutenção e o incremento da capacidade humana. Tais serviços possuem caráter individualista, mas ao mesmo tempo social, pois, a partir do momento que o indivíduo “consome” o serviço educação, por exemplo, seus benefícios são observados em todo o meio de convívio. Por possuírem tais características, o autor os chama de bens meritórios, que são aqueles bens que o Estado oferece em virtude da impossibilidade de exclusão ou limitação de acesso ao serviço, por indivíduos de diferentes comunidades

Serviços dessa natureza demandam eficiência da política e dos atores envolvidos uma vez que, tais políticas possuem diversos vértices de análise e a educação se destaca por ser considerada a base da redução das desigualdades encontradas, como aponta Veiga e Barbosa (1996).

Para Schwartzman (2006), por mais que a educação deve ser encarada como forma de diminuição das desigualdades sociais, uma vez que influencia de forma significativa as demais desigualdades que possam existir, e um maior investimento por parte do Estado proveria ações voltadas para o estímulo à educação influenciando assim a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Para isso, o Estado e o mercado passam a intervir por meio de políticas que têm como objetivo diminuir as desigualdades fomentando as capacidades humanas dentro da sociedade. Nessa perspectiva, surge o programa Bolsa Família que tem como objetivo principal diminuir a pobreza no Brasil, tornando-se uma política pública transversal por meio das condicionalidades impostas pelo programa àqueles que são seus beneficiários levando em consideração a erradicação do ciclo intergeracional da pobreza.

As condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família surgiram em um momento no qual as políticas universais de acesso à educação e à saúde básica, principalmente, estavam presentes em todos os estados e municípios, mas que, pela inequação da oferta do serviço, da qualidade ou funcionalidade do investimento público, da corrupção ou pela falta de acessibilidade, passaram a não atender famílias localizadas na região de pobreza e extrema pobreza como um todo, ampliando ainda mais as desigualdades socioeconômicas. Assim, fez-se necessária uma focalização nesses aspectos com o intuito de reforçar o acesso a essas políticas e, conseqüentemente, melhorar as condições de vida dessas famílias e, como consequência, da sociedade e do sistema econômico (WWP, 2015).

Com isso, evidencia-se que o pagamento do benefício do PBF está condicionado ao cumprimento de certas obrigações firmadas pelas famílias ao ingressar no programa. Tais obrigações são divididas em dois eixos, (i) o eixo educação e (ii) o eixo saúde. As condicionalidades voltadas para o eixo da educação são: (i) matricular crianças e adolescentes com idade entre 06 e 15 anos em instituições de ensino; (ii) o aluno deve possuir frequência escolar de, no mínimo, 85% equivalente ao total da carga horária escolar; e (iii) garantir que as informações dos dependentes e 6 a 15 anos, que

estão em instituições de ensino, serão atualizadas em questão de escola atual e série atual, para que haja o devido monitoramento da frequência escolar.

Caso tais condicionalidades não sejam cumpridas, sem justificativas por parte do beneficiário, existem algumas medidas que passam a ser tomadas. Primeiro, a família

apenas recebe uma advertência referente à ação descumprida. Caso haja reincidência, ocorre o bloqueio do benefício por um mês. Se existir mais um descumprimento a família fica suspensa por mais dois meses. O cancelamento total do benefício se dará, automaticamente, após o terceiro descumprimento estar disposto no Sistema de Condicionalidades, o SISCON.

No caso do Programa Bolsa Variável Jovem (BVJ), uma das modalidades discricionárias do PBF (dada a sua característica de diferenciação da população alvo de acordo com a característica familiar), que é destinado à adolescentes que possuem entre 16 e 17 anos, as condicionalidades são diferentes daqueles que possuem idade entre 6 e 15 anos. Já que para aqueles, a única condicionalidade existente é de possuir frequência escolar mínima de 75% equivalente à carga horária estabelecida pela instituição de ensino e estar relacionado a algum processo de aprendizagem de uma profissão.

Assim como as condicionalidades, o descumprimento das mesmas possuem outros efeitos no BVJ. No primeiro descumprimento, o jovem recebe apenas uma advertência que não gera efeitos sobre o benefício pago. A partir do segundo o benefício fica suspenso por 60 dias, não dando direito ao jovem em receber as parcelas suspensas posteriormente. Quando ocorrer o terceiro descumprimento, o benefício é cancelado e o jovem não recebe mais a bolsa.

Como observado, as condicionalidades são diretas em propostas, porém complexas em sua análise e obtenção dos dados exatos. Isso exige uma complexa relação intersetorial de gestão da política, para que tais condicionalidades possam ser acompanhadas. Para tanto, o Governo Federal, através de vários Ministérios que inter-relacionam informações e papéis, acompanha o cumprimento das condicionalidades do Programa.

Como mostrado anteriormente, o PBF fundamenta sua busca pela redução da desigualdade social no país, através do implemento de condicionalidades para que o recebimento do benefício familiar seja mantido. Ao passo que a independência dos beneficiários não se dará, somente, por meio da transferência de renda gerada pelo programa, a educação passa a ser inserida como uma variável de ampla importância para que esse processo (quebra do ciclo vicioso da pobreza) seja cada vez mais eficiente.

Dessa forma, observa-se que a educação deve ser não só apoiada, mas estimulada pelas instituições públicas aos beneficiários do PBF, como mostra o artigo 4º da lei nº 10836/2004. Assim, a intersetorialidade se mostra importante para que as ações

aplicadas por órgãos competentes, das mais variadas esferas (Federal, Estadual e/ou Municipal) sejam implementadas e geridas de maneira assertiva. Por outro lado, para além da emancipação da família como citado acima, a educação atua como um processo de independência, de construção e manutenção de um aprendizado socialmente valorizado (SAVIANI, 2002).

Desse modo, Silva (2008), aponta que uma Política de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) voltada para a educação como é o caso do PBF, atua como uma ferramenta de longo prazo para a inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes de famílias beneficiadas à escola, por outro lado, por conta do alcance de tal condicionalidade, a mesma demanda mudanças no sistema educacional empregado, não somente em seu acesso, mas, principalmente, no seu ensino. Através disso, nota-se que o PBF atua como formador de capital humano. Como aborda Souza (2015) é de extrema complexidade transferir um valor monetário, independente do valor, para uma família assistida por um determinado programa e esperar que a mesma, aloque este recurso (ou parte deste recurso) para ações como a educação. Assim, o diferencial do PBF ao propor a quebra do ciclo intergeracional da pobreza está na proposta de uma contrapartida, onde, ao transferir determinada renda para a família beneficiada, a mesma deverá não só alocar parte de sua renda recebida para educação, como manter e fiscalizar de perto a sua devida manutenção.

Assim, o programa concorda com a proposta levantada por Sen (2005), pois propicia a criação de novas capacidades, que podem ser vistas como uma capacitação do capital humano, fomentando a liberdade do indivíduo para a busca de novas oportunidades e capacidades, que serão transformadas em um alcance maior da renda individual e familiar.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inferir um motivo em particular pelo aumento do não cumprimento da condicionalidade é complexo e requer cuidado, uma vez que consequências positivas (ou negativas) são resultantes da execução eficaz (ou não) do programa, e essa eficácia acerca da condicionalidade educação exigida para crianças e jovens também leva em consideração o nível e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos pela educação pública no país – entendendo assim como qualidade um incremento no serviço oferecido, incremento de redes educacionais e de saúde, assim como melhoria nas escolas que o programa atende. Dessa forma, “a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão” (KERSTENETZKY, 2009, p. 68).

Dessa forma a qualidade do ensino disponibilizado pelo sistema público brasileiro no âmbito do PBF é válida, porém, ainda muito baixa quando analisado o incremento dessa qualidade na oferta educacional. Os autores abordam que o programa está amparado em três pilares: i) incremento das matrículas escolares; ii) incremento da frequência escolar e iii) aumento da escolaridade dos que dele participam. Por outro lado, nenhum desses pilares prevê ao menos no curto e médio prazo, objetivos que tenham por fim o intuito de melhorar a qualidade do ensino oferecido, assim como também, do número de escolas e professores ofertados pelo governo federal no intuito de ampliar o número de pessoas e localidades atingidas pelo PBF.

Dessa forma, ao observar o formato em que o PBF é gerido, ou seja, de forma *top down* onde ocorre uma operacionalização de cima para baixo no âmbito gerencial do programa que acaba ocasionando uma operacionalização igual para regiões de diferentes características e dimensões é possível notar que a condicionalidade educação acaba por não entender o processo causal entre as variáveis que são incorporadas no processo de execução da mesma.

Dessa forma observa-se que existe uma ideia formada de que incentivar uma maior permanência escolar de crianças e adolescentes trará benefícios no longo prazo, principalmente quando pautados salários e oportunidades socialmente melhores para esses beneficiados. Por outro lado, a relação entre mais anos de estudo com maiores oportunidades socioeconômicas não é automática e nem sempre direta, uma vez que se torna difícil para os agentes operacionais da política dimensionar e equalizar que determinado conhecimento adquirido na escola irá gerar determinadas oportunidades socioeconômicas fora dela.

Sustentando tal ideia, Bôas (2011) afirma que é difícil uma mudança concreta direcionada a um ensino de qualidade superior no Brasil, pois, a forma que as políticas são geridas no

país demonstra que as mesmas atendem não especificamente famílias localizadas na zona de pobreza e extrema pobreza, mas sim, famílias consideradas de classe média. Por outro lado, para além da qualidade do serviço educacional oferecido existe também duas questões de extrema importância que abarcam a estrutura física das instituições de ensino, e também o método utilizado para romper as características culturais que podem a vir a dificultar o ingresso da criança e jovem na escola, como aponta Veiga e Barbosa (1996).

De acordo com as autoras acima além da qualidade de ensino, a qualidade física, sendo considerada aqui a estrutura física, conservação e disponibilidade de materiais escolares e etc, das instituições deve ser levada em conta, uma vez que, a estrutura das instituições de ensino é responsável por agregar ou repelir os alunos de seus espaços.

Por outro lado, para, além disso, outra variável muito mais de difícil rompimento deve ser analisada, que é o círculo cultural em que os jovens podem vir a estarem inseridos. Dessa forma, a condicionalidade da educação não deve apenas propor um serviço de qualidade com estruturas institucionais mínimas de utilização, mas também, deve levar em consideração a característica peculiar de cada localidade em que está sendo implementada, pois, a maneira de visualizar e pensar educação como promotora de benefícios de longo prazo para a sociedade pode ser diferente e dessa forma, um ajuste na maneira de gestão deve ser atribuída, e não manter a sua implementação no formato ao qual atualmente o PBF e suas condicionalidades possuem (VEIGA; BARBOSA, 1996).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Letícia. C. Um Legado do Século XX para a Política Educacional do Século XXI: A Teoria do Capital Humano. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 40, p. 126-144, dez.2010. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/40/art08_40.pdf. Acesso: em 18 jan. 2017.

GOMES, Mônica A.; PEREIRA, Maria. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 10, p. 357-363, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

KERSTENETZKY, Célia. L. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, maio 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017

PINHEIRO, Maurício M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nov. 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 02 jun. 2016.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. Contemporânea. **Revista de Sociologia da UFSCar**: São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n. 1, p. 49-68. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20/5>. Acesso em: 19 jun. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. Educação e Pobreza no Brasil. **Diálogo Político**, Buenos Aires: KAS, n.4, p.11-40, 2005. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9746-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 30 maio 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, Maria O.S. **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Celina. et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano VIII, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 23 dez. 2015.

VEIGA, Laura da; BARBOSA, Maria L. de. **Desigualdades Sociais e Educação**: Os impactos e os limites das políticas sociais. XXI Encontro Anual da ANPOCS: Caxambú, 1996.

WWP, World Without Poverty. **Codicionalidades no Programa Bolsa Família**: Atores da gestão. Brasil, p.1-5, 2015b. Disponível em: https://wwp.org.br/sites/default/files/3_condicionalidades_programa_bolsa_familia_atores_da_gestao.pdf. Acesso em: 25 jan. 2016.