

## **Programas sociais voltados à Educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola**

Simon Schwartzman<sup>1</sup>

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

### Abstract

Education-oriented social programs, known as “Bolsa Escola”, aim to provide poor families with children with a monetary stipend, so as to enable and stimulate them to send their children to school. In Brazil, several programs of this type existed since the mid-1990s, and came together under a federal program in 2001. In 2004, the Brazilian government brought Bolsa Escola together with other minimum income programs to create a comprehensive family stipend program (Bolsa Família). This paper examines the education and equity impacts of education-oriented social programs with data provided by the Brazilian National Household Survey of 2003. The analysis shows that these programs are not well focused from an education point of view. They are better focused from a minimum income policy point of view, but with limitations. The paper concludes that these policies are not properly grounded in research, and are based on wrong assumptions.

### Resumo

Os programas sociais brasileiros voltados à educação, conhecidos genericamente como Bolsa-Escola, têm por objetivo fornecer às famílias com filhos uma ajuda monetária regular, que os estimule a mandar as crianças para a escola e lhes possibilite mantê-las estudando. No Brasil, existem muitos programas deste tipo desde meados da década de 1990, e foram reunidos em um programa federal, em 2001. Em 2004, o governo brasileiro reuniu o Bolsa-Escola a outros programas de renda mínima em um programa de renda familiar abrangente (Bolsa Família). Este artigo examina os impactos educacionais e de equidade dos programas sociais voltados à educação, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 2003. A análise mostra que estes programas não estão bem focalizados, do ponto de vista da educação. São mais bem focalizados do ponto de vista de uma política de renda mínima, mas com limitações. O artigo conclui que estas políticas não são bem fundamentadas em pesquisa e se baseiam em pressupostos equivocados.

---

<sup>1</sup> Versão original (não editada) de texto publicado em *Sinais Sociais* ( Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1 (maio-agosto), 114-145.

## **Antecedentes – os programas do Bolsa-Escola**

Por vários anos, os governos municipais, estaduais e o governo federal mantiveram programas para fornecer às famílias de baixa renda com filhos um pequeno estipêndio mensal, em geral chamado Bolsa-Escola, requerendo em troca que a família matriculasse e mantivesse as crianças na escola. O pressuposto é que, em famílias muito pobres, as crianças não vão à escola porque precisam trabalhar, e um estímulo monetário poderia mudar esta situação. O Bolsa-Escola tornou-se a menina-dos-olhos dos governos e agências internacionais, e recebeu amplo apoio da opinião pública, como um instrumento efetivo para melhorar as condições educacionais dos segmentos mais pobres da população.

Os primeiros programas deste gênero tiveram início em 1995, nas cidades de Campinas, São Paulo e Brasília, e desde então foram adotados em inúmeros outros lugares. De acordo com as estimativas de Cardoso e Souza, existiam 61 programas semelhantes em 1999, além dos 17 mantidos pela instituição não governamental *Missão Criança* (Cardoso e Souza, 2003). Em 2001, uma lei criou o programa federal Bolsa-Escola, com base na transferência de recursos feita através da Caixa Econômica Federal. A legislação de 2001 estabelecia que os programas fossem executados pelos municípios, que seriam responsáveis pelo registro das pessoas carentes, e desempenhariam um papel importante para trazer as crianças para a escola. Para participar do programa, os municípios deveriam criar um “conselho de controle social”, com a participação de autoridades e líderes locais. Somente famílias com crianças entre 6 e 15 anos de idade, matriculadas em escolas regulares e abaixo de uma determinada faixa de renda, poderiam participar (Brasil Presidência da República, 2001).

No final de 2003, o governo do Presidente Lula decidiu unificar diferentes programas federais de transferência de recursos em um diretamente sob a Presidência, a ser dirigido por um conselho interministerial especial e um secretário especial nomeado para a função. Esperava-se que o novo programa concedesse uma renda mínima de R\$ 50,00 por mês para cada família com renda per capita mensal de R\$ 50,00 ou menos, com benefícios adicionais para mulheres grávidas, crianças pequenas, crianças na escola, subsídios para alimentação e gás, que antes faziam parte de programas separados (Brasil, Presidência da República, 2004). Algum tempo depois, o governo anunciou que

cerca de 5,3 milhões de famílias estavam recebendo o novo benefício, estimado em R\$ 75,00 em média, ou cerca de 26 dólares por família, por mês (Rocha Filho, 004). Se considerarmos que há duas ou três crianças em idade escolar por família, e que a maior parte do novo programa corresponde ao antigo Bolsa-Escola, isso significaria que 10 a 15 milhões de crianças vivem em famílias que recebem o benefício. O orçamento total do programa para o ano de 2004 era de 5,8 bilhões de reais, aproximadamente 2 bilhões de dólares. Estes dados precisam ser comparados com o número de jovens com idades entre 5 e 17 anos, vivendo em famílias que ganham menos de um dólar por dia, por pessoa (12 milhões, ou 30% do grupo etário) e com o orçamento federal para a educação (17,3 bilhões de reais, em 2004, dos quais 13,3 bilhões para o ensino superior). A educação básica e o ensino médio, no Brasil, são atribuições dos governos estaduais e municipais e não do Governo Federal, mas os recursos do governo federal são importantes na implementação de vários programas, incluindo merenda escolar e livro didático, assim como para compensar os estados com menos recursos, através do Fundo Nacional para a Educação Básica (FUNDEF). Entretanto, o Bolsa Família está se tornando maior do que todos os outros programas do governo federal voltados à educação, fora o ensino superior.

Há vários trabalhos na literatura que tentam avaliar os efeitos de tais programas (Ramos, 1999; Rocha, 2000; Bourguignon, Ferreira *et al.*, 2002; World Bank, 2002; Bourguignon, Ferreira *et al.*, 2003; Ferro e Kassouf, 2004). Lendo os documentos oficiais publicados pelos governos e pelas agências multilaterais, pareceria que sua efetividade é inquestionável (Aguiar e Araújo, 2002). Entretanto, não é assim. Não há pesquisa empírica sistemática sobre efeitos reais do programa sobre a frequência às aulas e, mais crítico ainda, de seus efeitos sobre a

aprendizagem <sup>2</sup>. Estudos qualitativos tendem a assinalar as formas aleatórias com que os controles de frequência são realizados, a resistência das escolas em lidar com alunos com dificuldades de aprendizagem, e a falta de vontade dos professores de reportar a ausência às autoridades, preservando assim pequenas rendas para famílias muito pobres (Barbosa e Lavinias, 2000; Castro 1999).

Em 2004, o programa federal Bolsa Família foi alvo de forte ataque por parte da imprensa brasileira, depois de uma série de críticas feitas pela maior rede de comunicação do país, a Globo. O primeiro ataque veio de um artigo assinado por Ali Kamel, denunciando que o governo não tinha nenhum controle sobre se as crianças provenientes de famílias que recebiam o benefício efetivamente freqüentavam a escola (Kamel, 2004). A segunda crítica partiu de um programa da TV Globo que se baseou em uns poucos casos dispersos para afirmar que o benefício estava sendo concedido a famílias de classe média, que não tinham necessidade dele, enquanto famílias mais pobres eram excluídas, muitas vezes porque o programa era conduzido por autoridades locais, que preparavam suas próprias listas de beneficiários (Fantástico, 2004). A respeito da primeira crítica, o governo reconheceu o problema, e respondeu que, em breve, colocaria controles em prática. Dando um passo mais à frente, o Ministro da Educação anunciou que em alguns meses um sistema de ponto eletrônico seria instalado em algumas escolas para conferir a frequência das crianças às aulas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Como Cardoso e Souza apontaram, “o apoio do Banco Mundial ao Programa Bolsa-Escola no Brasil baseia-se em um estudo de caso: o de Brasília, Distrito Federal (World Bank, 2002) O aval da Organização Mundial do Trabalho (OIT-ILO) baseia-se no estudo de caso de Recife (Lavinias, Barbosa *et al.*, 2001). Escrevendo em 2003, os autores observam que “até agora, não existe uma avaliação do impacto deste conjunto de programas sobre a pobreza a educação e o trabalho infantil. Não se sabe o que aconteceu com os programas municipais depois da introdução do programa de Renda Mínima e o governo nunca fez ou publicou uma análise deste programa. O programa desapareceu em 2001 quando o governo substituiu-o pelo Bolsa Escola Federal” (Cardoso e Souza, 2003).

<sup>3</sup> Isso foi uma afirmação surpreendente, considerando que a maioria dos estudantes mais pobres nas zonas rurais está espalhada em cerca de 100 mil escolas municipais, de uma única sala de aula, frequentemente com um único professor e instalações e equipamentos muito precários (Schwartzman, 2004a).

À segunda crítica, o governo respondeu que casos de uso indevido são inevitáveis em um país tão grande e complexo, mas que o programa, em geral, estava corretamente focalizado nos segmentos mais pobres da população. Ao mesmo tempo, o governo anunciou ações de investigação e punição dos possíveis desvios. Está claro, entretanto, que uma das maiores fraquezas do programa é a ausência de um cadastro nacional confiável de famílias pobres candidatas ao benefício. A única agência nacional que poderia produzir tal cadastro seria o IBGE, mas o Instituto não mantém identificações individuais nas operações de censos decenais. Exceto talvez em São Paulo, não há institutos estaduais de estatística que possam realizar a tarefa. A Secretaria da Receita Federal tem um bom banco de dados das pessoas que possuem um número de CPF, mas isso, por definição, exclui os mais pobres, que frequentemente não têm registros nem documentos. O último censo foi realizado em 2000, e havia planos para uma Contagem da População em 2005, o que teria sido uma oportunidade para criar um registro nacional. Isto, porém, foi cancelado por falta de verbas. Os cadastros existentes são feitos por autoridades locais, e sujeitos a todo tipo de imprecisões técnicas e administrativas, assim como a manipulações políticas.

### **Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**

Desde 2001, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, investiga se as crianças de 5 a 17 anos, residentes no domicílio, participam ou não de “programas sociais voltados à educação”<sup>4</sup>. Tipicamente, a PNAD é realizada em setembro, e seus resultados, junto com os micro-dados, são divulgados um ano depois. A pesquisa tem uma amostra de cerca de 130 mil domicílios, abrangendo cerca de 370 mil pessoas, e é representativa de todos os estados brasileiros, das regiões metropolitanas e rurais, com exceção das áreas rurais da Região Norte, escassamente povoadas. Em 2003, pela primeira vez os participantes dos programas foram divididos em dois grupos: os que já recebiam o benefício e os que já estavam registrados para recebê-lo e aguardavam homologação. De acordo com a pesquisa, em setembro de 2003, havia 8,4 milhões dos 43,1 milhões de crianças de 5 a 17 anos de idade que já

---

<sup>4</sup> Neste texto usaremos “Bolsa-Escola” para nos referirmos a estes programas.

estavam recebendo o benefício, enquanto 3,8 milhões estavam aguardando uma decisão. Infelizmente, a pesquisa não distingue se o auxílio vem do governo federal, estadual ou municipal. Pelos números conhecidos, pode-se supor que a maior parte se refere aos programas do governo federal, embora existam também outros programas locais, por exemplo, nos Estados do Rio de Janeiro e de S.Paulo <sup>5</sup>.

### **O impacto sobre a matrícula e a frequência escolar**

O pressuposto destes programas é que o principal efeito do benefício monetário é de livrar as crianças da necessidade de trabalhar, possibilitando-lhes ir à escola. Supõe-se também que o auxílio criaria uma obrigação moral das famílias de mandarem seus filhos à escola, o que poderia ser reforçado por conselhos comunitários locais encarregados da supervisão do programa, a serem estabelecidos com este fim. O que de fato acontece? É verdade que, sem o benefício, crianças de famílias pobres não vão à escola porque precisam trabalhar? É verdade que, ao receber o benefício, param de trabalhar e começam a estudar? É verdade que, se fossem levadas à escola, aprenderiam?

A PNAD pergunta se uma pessoa está matriculada em uma escola. Os principais resultados podem ser conferidos na tabela 1. Esta tabela mostra que receber ou não um benefício faz diferença para crianças de 5 a 6 anos de idade, assim como para as de 14 a 17. Para crianças de 7 a 13, entretanto, o efeito é menos de 2%. O motivo é simples. Uma vez que a cobertura da educação básica está praticamente universalizada, um pequeno benefício em dinheiro não consegue fazer uma diferença significativa na matrícula escolar. No entanto, a educação pré-escolar não está universalizada, e os adolescentes aos 14 anos começam a abandonar a escola por diversas razões. Nesta idade, um programa para estimular as crianças a ficar ou voltar à escola pode fazer diferença. Não podemos ver, porém, através destes dados, se o impacto percebido nestes dois grupos foram provocados pelo Bolsa-Escola ou por outros programas mais

---

<sup>5</sup> Antes de lançar o novo programa Bolsa Família, o governo federal tentou negociar sua integração aos programas similares estaduais e municipais, para evitar duplicidade e reduzir custos. Na maioria dos estados, entretanto, não se chegou a um acordo.

focalizados em grupos específicos, trabalhando em parceria com as escolas<sup>6</sup>. Uma hipótese é que tais programas poderiam ser mais efetivos em trazer e manter as crianças na escola, comparados aos programas mais gerais.

**Tabela 1**  
**% de pessoas que freqüentam a escola, por idade e participação no Bolsa-Escola**

<b>idade</b>	<b>recebe a bolsa</b>	<b>matriculado e esperando</b>	<b>não participa</b>	<b>dif (3-1)</b>	<b>total no grupo etário</b>
5	82.3%	80.8%	68.6%	13.7%	3,211,921
6	94.9%	92.1%	86.0%	8.9%	3,203,202
7	98.0%	97.4%	95.2%	2.8%	3,345,282
8	99.1%	99.2%	97.3%	1.8%	3,331,262
9	99.6%	98.2%	97.7%	1.9%	3,303,329
10	99.7%	98.3%	97.8%	1.9%	3,276,524
11	99.7%	97.9%	97.9%	1.8%	3,207,807
12	99.1%	97.4%	97.8%	1.3%	3,187,444
13	98.7%	96.5%	95.5%	3.2%	3,272,166
14	98.0%	93.3%	92.4%	5.6%	3,343,000
15	95.8%	92.0%	87.5%	8.3%	3,530,120
16	92.3%	87.4%	81.7%	10.6%	3,520,102
17	73.8%	79.9%	73.8%	0.0%	3,431,171
Total	97.8%	95.0%	88.4%	9.4%	43,163,330

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

Entretanto, se analisarmos os efeitos do Bolsa-Escola em relação à renda familiar per capita, encontramos efetivamente algumas diferenças, embora não muito grandes (tabela 2). No decil de renda mais baixo, para o grupo de 5 a 15 anos de idade, ter ou não um auxílio em dinheiro faz uma diferença de 11,5% na matrícula escolar. Efeitos similares, porém menores, podem ser encontrados em outros grupos, até o quinto decil de renda. Curiosamente, no entanto, observa-se que as taxas de matrícula para os que ainda estão esperando pela homologação da concessão do benefício são similares às dos que já o estão recebendo, e não à dos que estão fora do sistema. Uma possível interpretação para este resultado é que o que faz a diferença na matrícula não é o benefício monetário em si, mas o fato de ele estar de alguma forma vinculado às redes sociais, ou a outras condições que colocam as pessoas ao alcance do programa. Pode ser também consequência da regra de que o benefício só seja dado às

<sup>6</sup> Exemplos de tais programas são o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” e o “Programa Agente Jovem”, no Estado de São Paulo.

famílias cujos filhos já estejam freqüentando a escola, excluindo os que já a abandonaram, ou têm mais de 15 anos de idade.

**Tabela 2**

**% que freqüenta a escola, por decil de renda e participação no Bolsa-Escola, com idade entre 6 e 15 anos.**

decil de renda	matricula do e			dif (3-1)	renda (*)
	recebe bolsa	esperando	não participa		
1	98.5%	95.9%	87.0%	11.5%	30.80
2	98.9%	96.2%	88.8%	10.0%	67.13
3	98.8%	96.6%	91.9%	6.9%	100.87
4	98.6%	98.0%	93.5%	5.1%	138.83
5	98.7%	97.8%	94.9%	3.8%	182.75
6	98.1%	96.6%	96.7%	1.3%	236.60
7	98.5%	97.8%	96.9%	1.6%	308.45
8	99.0%	97.0%	97.8%	1.2%	419.29
9	99.4%	98.8%	98.0%	1.4%	621.96
10	100.0%	95.9%	99.4%	0.6%	1,302.29
Total	98.7%	96.7%	94.1%	4.6%	

(\*) renda familiar per capita por mês, em reais.  
 Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria.

Estar matriculado não significa necessariamente estar freqüentando regularmente as aulas. O ano letivo no Brasil começa em fevereiro, e a PNAD acontece em setembro. Nesta época, as crianças matriculadas mais cedo podem já ter abandonado a escola. Em 2001, a pesquisa domiciliar incluiu um suplemento sobre o trabalho infantil, e perguntou quantos dias os alunos tinham faltado às aulas nos últimos dois meses, e os motivos dessa ausência. Havia também uma pergunta sobre se a criança participava de algum programa social voltado à educação, sem, entretanto, distinguir os que já estavam recebendo o benefício dos que estavam cadastrados, mas ainda esperavam por ele. Dadas as semelhanças entre estes dois grupos, como mostrado na tabela 2, esta distinção não parece ser importante aqui.

A Tabela 3 mostra a distribuição dos alunos de acordo com sua situação real na escola, nos dois meses anteriores à pesquisa. O padrão geral é que, de 7 a 13 anos, cerca de 90% dos estudantes freqüentem as aulas regularmente, faltando menos que 5 dias nos dois meses, e que cerca de 8% falte mais do que isso, com um pequeno percentual não freqüentando as aulas. Como foi anteriormente observado, a falta à escola é maior no grupo etário mais baixo e mais alto, antes de 7 e depois de 13. Este padrão se mantém estável para todos os grupos de renda, com uma variação de 1 a 3% dos estudantes faltando mais que cinco dias de aula, dos segmentos mais ricos aos mais pobres. A Tabela 4 mostra o efeito geral do Bolsa-Escola sobre a freqüência à escola: há alguma diferença na

freqüência plena para os que recebem o benefício, de cerca de 7%, e uma diferença maior entre os que não a freqüentam nada de 10%. Mas é impossível saber se esta última diferença se deve ao fato de que os não matriculados não estão qualificados para recebê-lo, de acordo com a legislação de 2001 do Bolsa-Escola.

**Tabela 3**  
**Dias de falta às aulas, nos últimos dois meses**

<b>idade</b>	<b>zero</b>	<b>2 a 5</b>	<b>6 ou mais</b>	<b>não freqüentou</b>
5	36.0%	23.1%	6.7%	34.1%
6	45.9%	31.4%	8.9%	13.7%
7	52.9%	34.7%	8.2%	4.2%
8	55.7%	33.6%	8.0%	2.6%
9	56.2%	33.7%	7.7%	2.3%
10	57.9%	32.7%	7.6%	1.9%
11	56.7%	32.8%	8.4%	2.1%
12	56.4%	31.7%	8.9%	3.0%
13	55.0%	31.3%	9.5%	4.3%
14	51.4%	31.3%	9.9%	7.5%
15	48.5%	28.9%	10.1%	12.4%
16	43.0%	27.6%	10.8%	18.5%
17	41.5%	24.0%	8.2%	26.2%

Fonte: IBGE, PNAD 2001, tabulação própria

**Table 4**

**Freqüência à escola, nos dois meses anteriores à pesquisa, por participação no Bolsa-Escola**

<b>dias de falta</b>	<b>participação no Bolsa-Escola</b>	
	<b>sim</b>	<b>não</b>
nenhum	56.70%	49.40%
1 a 5	33.80%	29.90%
6 a 10	5.50%	4.80%
11 a 20	1.60%	1.80%
mais de 20	1.30%	2.20%
não freqüentou	1.10%	11.90%
	100.00%	100.00%

Fonte: IBGE, PNAD 2001, tabulação própria

A Tabela 5 mostra as razões apresentadas pelos estudantes ou por seus pais para a falta às aulas, nas famílias do quintil de renda mais pobre. Os principais motivos são doenças e problemas com a escola, e não questões de trabalho ou dinheiro, e não há diferenças significativas relacionadas ao fato do estudante participar ou não do programa Bolsa-Escola.

---

**Tabela 5**

<b>Razões para faltar às aulas (quintil de renda mais baixa)</b>	<b>participação no Bolsa-Escola</b>	
	<b>sim</b>	<b>não</b>
Ajuda nos afazeres domésticos	4.6%	3.2%
Trabalhar ou procurar trabalho	4.9%	6.5%
Falta de transporte escolar	6.3%	4.0%
Falta dinheiro para as despesas escolares (mensalidade, material etc)	0.9%	1.6%
A escola é distante	1.0%	0.8%
Não teve quem o levasse	1.1%	0.8%
Falta de professor, greve	10.9%	13.4%
Dificuldade de acompanhar as aulas	0.3%	0.4%
Doença	46.6%	42.9%
Não quis comparecer	10.6%	12.5%
Os pais ou responsáveis não quiseram que comparecesse	0.7%	1.5%
Outro motivo	11.9%	12.3%
	100.00%	100.00%

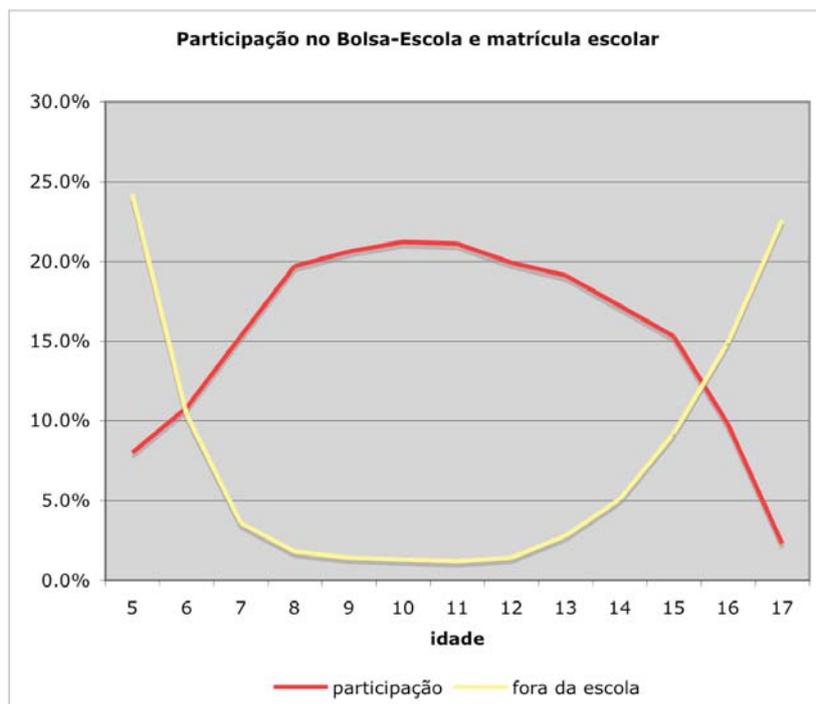
Fonte: IBGE, PNAD 2001, tabulação própria

---

A análise da frequência escolar, comparada à matrícula, mostra que a informação sobre a matrícula, como apresentada na tabela 1, corresponde à frequência real, com um padrão de falta às aulas não relacionado ao benefício. As principais variações na participação escolar se devem às diferenças de idade, e poder-se-ia esperar que o Programa Bolsa-Escola estivesse focalizado nos grupos etários de maior risco. Porém isto não acontece, como mostra a Tabela 6.

<b>Participação no Bolsa-Escola e matrícula escolar</b>			
<b>idade</b>	<b>recebe bolsa</b>	<b>matriculado e esperando</b>	<b>fora da escola</b>
5	2.00%	6.00%	24.20%
6	2.40%	8.40%	10.40%
7	3.00%	12.30%	3.60%
8	5.70%	14.00%	1.80%
9	11.70%	8.90%	1.40%
10	12.90%	8.30%	1.30%
11	12.80%	8.30%	1.20%
12	12.50%	7.40%	1.40%
13	11.90%	7.20%	2.80%
14	10.30%	6.90%	5.10%
15	9.10%	6.20%	9.20%
16	4.90%	4.90%	14.90%
17	1.00%	1.30%	22.60%
	100.00%	100.00%	100.00%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria



Podemos concluir que, em geral, o Bolsa-Escola tem um problema sério de focalização em termos de seu impacto sobre a matrícula escolar. Está focalizado nas crianças que menos precisam, e, se considerarmos o número de crianças que ainda estão esperando pelo benefício como um indicativo de tendência, não

havia sinais, em 2003, de correção de rumo, uma vez que a maioria dos novos benefícios foi para crianças de 7 a 11 anos.

Uma outra forma de se olhar para esta questão é ver se os beneficiários dos programas estão matriculados em cursos regulares ou em outros tipos de programas educacionais. Podemos ver na Tabela 7 que a massa dos benefícios é concedida aos estudantes que freqüentam a educação fundamental regular, onde a falta às aulas é menos problemática. Muito pouco é concedido aos estudantes nos programas mais necessitados, de recuperação dos estudantes mais velhos que abandonaram a escola e precisam de programas compensatórios para trazê-los de volta ao nível esperado para seus grupos de idade. Como já sinalizamos, a legislação federal do Bolsa-Escola exige que os estudantes estejam em cursos *regulares*, não em programas especiais de qualquer tipo. Ao examinar a última coluna da Tabela 7, podemos verificar que existe uma tendência de aumentar o auxílio às crianças na pré-escola, onde os benefícios educacionais são incertos, dado que a maioria das pré-escolas no país são na verdade creches, com pouco ou nenhum conteúdo pedagógico.

**Tabela 7**  
**Participação no Bolsa-Escola, por tipo de curso**

	recebe bolsa	matriculado e esperando	não participa	% que recebe bolsa	crescimento esperado(*)
Regular de 1º grau	7,592,509	3,034,205	20,710,617	33.9%	40.0%
Regular de 2º grau	301,422	152,993	8,051,030	5.3%	50.8%
Supletivo de 1º grau	33,533	10,307	1,028,503	4.1%	30.7%
Alfabetização de adultos	4,015	1,770	780,606	0.7%	44.1%
Pré-escolar	340,223	462,834	5,602,562	12.5%	136.0%
Total	8,273,468	3,662,109	43,489,444	21.5%	44.3%

(\*) matriculados e esperando, como proporção dos que já recebem bolsa.  
Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

### Os efeitos do Bolsa-Escola sobre o trabalho infantil

Supostamente, as crianças beneficiadas pelo Bolsa-Escola deixam de trabalhar, para ir à escola. A questão do trabalho infantil no Brasil tende a ser apresentada como um problema alarmante, com milhões de crianças pobres perambulando pelas ruas das grandes cidades pedindo esmolas, vendendo balas ou consumindo drogas, e outras sendo exploradas em tarefas árduas ou em trabalhos semi-escravos, na zona rural. Um olhar cuidadoso na evidência mostra um panorama muito diferente (Schwartzman e Schwartzman, 2004). A PNAD 2003 encontrou cerca de 6, 2 milhões de pessoas com idade de 10 a 17

anos relatando algum tipo de trabalho, ou fazendo um esforço para procurar trabalho, na semana anterior ou no último ano. Utilizando o conceito tradicional de atividade econômica como “trabalhando ou procurando trabalho na semana anterior”, o número cai para 5 milhões. Isso inclui trabalho ocasional, trabalho para consumo próprio, e um grande número de crianças e adolescentes trabalhando com suas famílias no campo, sem remuneração monetária. O trabalho infantil é predominantemente rural, e ocorre com maior incidência em idades mais elevadas, de 15 a 17 anos, quando muitos adolescentes já abandonaram a escola<sup>7</sup>. Trabalhar ou não trabalhar tem algum impacto sobre a frequência à escola, mas não é um grande impacto, como se vê na Tabela 8. Este impacto é mínimo quando a criança é mais jovem e trabalha algumas horas por dia com sua própria família em atividades rurais; e tende a ser maior sobre adolescentes que trabalham mais horas em ambientes urbanos.

**Tabela 8**

**Frequência escolar, por idade e atividade econômica**

idade	% que frequenta a escola		% ativa
	Economicamente ativo	Economicamente inativo	
10	98.0%	98.5%	5.8%
11	97.4%	98.6%	7.8%
12	98.5%	98.2%	9.9%
13	93.9%	97.0%	14.2%
14	88.7%	95.3%	19.5%
15	83.0%	92.3%	28.6%
16	77.3%	87.2%	39.5%
17	68.6%	79.3%	50.4%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

Há situações de óbvio abuso do trabalho infantil, que requerem uma intervenção ativa das autoridades públicas para contê-las e para interromper um padrão de adolescentes urbanos fora da escola, fora do mercado de trabalho ou de qualquer outra forma de atividade organizada, terreno fértil para o comportamento delinqüente. Mas, em geral, o trabalho infantil é em sua

<sup>7</sup> Deve-se notar que o conceito de “atividade econômica” inclui também os desempregados, definidos como aqueles que não estão trabalhando, mas estão ativamente procurando trabalho. A PNAD 2003 encontrou que 9,7% da população ativa brasileira estavam desempregados; entre 15 e 17 anos, 50% estavam economicamente ativos, e, destes, 23% ou 995 mil estavam desempregados e procurando trabalho.

maioria associado aos padrões de trabalho familiar, nas zonas rurais, particularmente no campo mais próspero da região Sul, bem como nas áreas rurais pobres da Bahia e de outros estados do Nordeste. Nestes estados, o trabalho infantil faz parte de uma síndrome mais ampla de pobreza e falta de acesso aos serviços sociais, o que também limita a capacidade das crianças de irem à escola.

A Tabela 9 mostra a associação entre atividade econômica e Bolsa-Escola por idade, para o grupo de 10 a 17 anos de idade (a PNAD só coleta dados sobre ocupação a partir de 10 anos de idade, exceto em suplementos especiais). Em vez da esperada correlação negativa entre Bolsa-Escola e trabalho, encontramos o oposto: os que recebem o benefício são os que mais trabalham.

**Tabela 9**  
**Percentagem de jovens economicamente ativos, com idade entre 10 e 17 anos, por participação no Bolsa-Escola**

<b>idade</b>	<b>recebe bolsa</b>	<b>matriculado e esperando</b>	<b>não participa</b>
10	8.00%	10.00%	3.80%
11	11.60%	11.00%	5.00%
12	14.80%	13.00%	6.60%
13	17.90%	21.70%	11.30%
14	24.20%	28.50%	16.50%
15	33.50%	38.40%	26.20%
16	43.10%	45.80%	38.60%
17	57.20%	53.40%	50.20%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria.

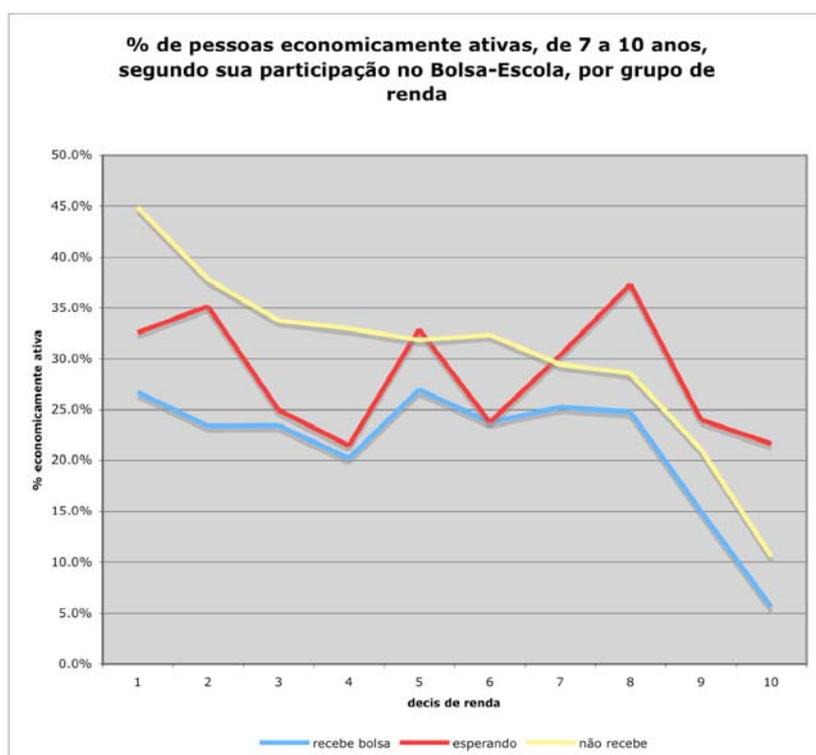
Isto é de se esperar, uma vez que o Bolsa-Escola está focalizado nas pessoas mais pobres, que precisam trabalhar mais do que as do grupo de renda mais alta, especialmente depois dos 14 anos, quando 24,2% dos jovens em famílias que recebem benefício já trabalham. Por outro lado, quando examinamos a relação entre Bolsa-Escola e atividade econômica por nível de renda familiar, efetivamente encontramos diferenças importantes nos grupos de renda mais baixa, como se vê na Tabela 10 e no gráfico correspondente. Ter ou não o auxílio, nos grupos de nível de renda mais baixa, significa uma diferença de cerca de 20 pontos percentuais até o quarto nível, e de cerca de 10 a 5 pontos

percentuais a partir daí <sup>8</sup>. O impacto de só esperar pelo benefício é mais errático, e está aberto à interpretação.

**Tabela 10**  
**% de pessoas economicamente ativas, de 10 a 17 anos,**  
**segundo sua participação no Bolsa-Escola, por grupo de renda.**

decil de renda	recebe bolsa	o e esperando	não participa	total
1	26.7%	32.6%	44.9%	3,695,461
2	23.4%	35.2%	37.8%	3,629,234
3	23.4%	25.0%	33.7%	3,518,977
4	20.2%	21.5%	33.0%	3,032,758
5	26.9%	32.9%	31.8%	2,792,441
6	23.7%	23.8%	32.3%	2,196,695
7	25.3%	30.3%	29.4%	2,176,048
8	24.8%	37.3%	28.6%	1,942,812
9	15.0%	24.0%	21.1%	1,665,973
10	5.6%	21.6%	10.6%	1,459,007
Total	24.0%	29.3%	30.2%	26,109,406

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria



<sup>8</sup> Esse resultado é consistente com uma análise de regressão que mostra que o Bolsa-Escola é eficiente na redução do número de horas trabalhadas, em duas horas e meia por dia nas áreas urbanas, e três horas e meia por dia, nas rurais. Entretanto, os resultados não foram conclusivos em relação ao efeito do benefício na decisão da família de inserir suas crianças no mercado de trabalho. (Ferro e Kassouf, 2004)

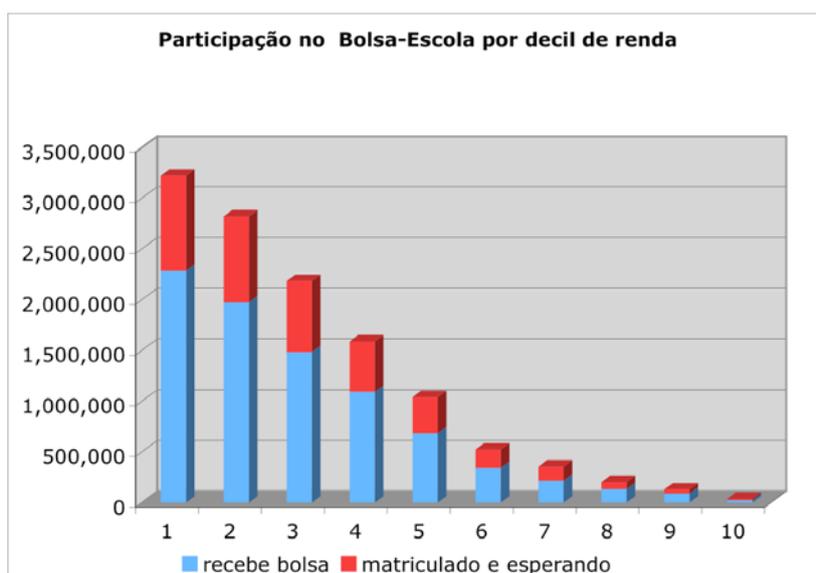
## Focalização socioeconômica e as diferenças entre Estados

Em geral, os programas de Bolsa-Escola são bem focalizados nos grupos de renda mais baixa, como pode ser visto na Tabela 11. Nos dois decis de renda mais baixa, 45% das crianças recebem o benefício, e 50% dos benefícios são destinados a este grupo. Entretanto, há cerca de 1,5 milhões de crianças no quinto quintil e acima, 18% do total, que também o recebem. Isso significa que, apesar dos programas estarem em geral bem focalizados, há também distorções, que não são apenas casos isolados.

**Tabela 11**  
**Crianças de 5 a 17 anos que participam de programas do Bolsa-Escola, por nível de renda familiar**

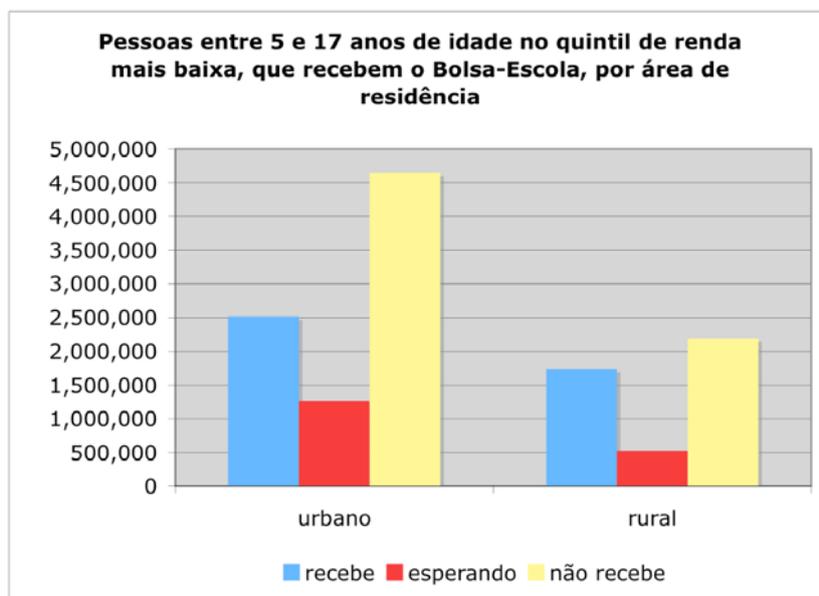
decil de renda	recebe bolsa	matriculado e esperando	não participa	Total	% participação	renda familiar per capita (*)
1	2,281,579	938,125	3,520,167	6,739,871	47.8%	30.21
2	1,971,244	849,018	3,317,920	6,138,182	45.9%	68.18
3	1,481,162	703,457	3,521,954	5,706,573	38.3%	102.78
4	1,088,977	498,837	3,250,577	4,838,391	32.8%	140.94
5	682,082	356,762	3,283,590	4,322,434	24.0%	185.37
6	341,456	179,777	2,819,846	3,341,079	15.6%	239.06
7	214,064	140,831	2,971,418	3,326,313	10.7%	311.07
8	132,394	68,571	2,769,996	2,970,961	6.8%	427.86
9	88,257	41,276	2,438,756	2,568,289	5.0%	646.77
10	23,987	12,365	2,212,288	2,248,640	1.6%	1,569.38
Total	8,305,202	3,789,019	30,106,512	42,200,733	28.7%	260.34

(\*) reais por pessoa por mês  
Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria



Para entender a distribuição, é importante examinar as diferenças geopolíticas. A primeira observação é que, apesar da maioria das famílias de baixa renda residir em áreas urbanas, o programa tem um viés em direção ao setor rural.

Dos 12,8 milhões de crianças em famílias do quinto quintil de renda mais baixa, 35% vivem em áreas rurais, mas recebem 40% dos benefícios. Entre os pobres rurais, 39% recebem o benefício; entre os pobres urbanos, somente 30% o recebem. A lógica sob este viés não fica muito clara, mas pode estar relacionada ao fato de que, para se candidatar a diversos programas federais, a renda média do município deve ser mais baixa do que a renda média do seu estado. Isso exclui as grandes áreas metropolitanas, que têm rendas acima da média, mas também grandes bolsões de pobreza, e está em oposição à noção de que a maioria dos problemas sociais brasileiros está nos cinturões urbanos de pobreza e nas favelas. O custo de se viver no campo é menor, com oportunidades de atividades não monetárias de subsistência que não existem em ambientes urbanos, e as conseqüências de uma renda monetária muito baixa nas áreas rurais e urbanas são bem diferentes.



A Tabela 12 mostra a distribuição dos beneficiários por estado. É natural que os estados mais pobres e populosos – Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Ceará – recebam mais benefícios. A baixa participação dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, entretanto, merece atenção. Em parte, a situação pode ser explicada pelo fato de que estes estados são relativamente mais ricos, e têm uma pequena percentagem de famílias de baixa renda. Porém, mesmo no segmento de renda mais baixa, a proporção de beneficiários é menor, como mostra a Tabela 13.

**Table 12**  
**Crianças de 5 a 17 anos de idade que participam de programas do Bolsa-Escola, por Estado**

Estado	recebe bolsa	matriculado e esperando	não participa	total	% que recebe
Rondônia	37,571	21,890	227,814	287,275	13.1%
Acre	29,360	13,047	81,228	123,635	23.7%
Amazonas	95,844	29,970	578,927	704,741	13.6%
Roraima	14,244	2,504	67,924	84,672	16.8%
Pará	251,984	172,208	862,454	1,286,646	19.6%
Amapá	34,958	11,797	97,094	143,849	24.3%
Tocantins	100,617	21,557	213,856	336,030	29.9%
Maranhão	605,042	177,426	1,011,843	1,794,311	33.7%
Piauí	290,225	57,535	455,712	803,472	36.1%
Ceará	683,818	332,012	1,155,950	2,171,780	31.5%
Rio Grande Norte	220,218	85,477	476,188	781,883	28.2%
Paraíba	308,231	90,400	515,006	913,637	33.7%
Pernambuco	560,550	317,140	1,200,057	2,077,747	27.0%
Alagoas	241,303	95,229	528,373	864,905	27.9%
Sergipe	120,103	16,422	360,953	497,478	24.1%
Bahia	1,197,691	474,764	1,966,448	3,638,903	32.9%
Minas Gerais	925,184	508,901	2,995,469	4,429,554	20.9%
Espirito Santo	165,148	94,308	540,013	799,469	20.7%
Rio de Janeiro	223,686	97,749	2,580,782	2,902,217	7.7%
São Paulo	714,572	410,486	7,356,386	8,481,444	8.4%
Paraná	450,132	196,501	1,748,277	2,394,910	18.8%
Santa Catarina	137,192	89,760	1,084,498	1,311,450	10.5%
Rio Grande Sul	342,442	254,256	1,716,442	2,313,140	14.8%
Mato Grosso Sul	109,621	25,312	398,010	532,943	20.6%
Mato Grosso	109,239	62,737	520,926	692,902	15.8%
Goiás	263,603	88,526	969,205	1,321,334	19.9%
Distrito Federal	72,624	41,105	396,677	510,406	14.2%
Total	8,305,202	3,789,019	30,106,512	42,200,733	19.7%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

**Tabela 13**  
**Nível de renda familiar dos participantes de programas do Bolsa-Escola**

Estados	1 - recebe bolsa	2 - matriculado e esperando	3 - não participa	razão 3/1	razão 2/1	% que recebe no
						quartil inferior de baixa
Rondônia	141.40	153.28	282.57	2.00	1.08	17.2%
Acre	119.26	115.34	376.24	3.15	0.97	34.1%
Amazonas	110.37	136.00	229.11	2.08	1.23	19.4%
Roraima	187.48	115.89	315.61	1.68	0.62	21.7%
Pará	125.83	132.73	236.79	1.88	1.05	24.5%
Amapá	96.29	115.47	252.50	2.62	1.20	34.2%
Tocantins	113.58	113.34	237.48	2.09	1.00	36.0%
Maranhão	92.57	94.37	164.97	1.78	1.02	38.0%
Piauí	83.76	96.27	198.39	2.37	1.15	41.6%
Ceará	92.28	97.48	194.62	2.11	1.06	37.2%
Rio Grande Norte	93.49	106.91	222.15	2.38	1.14	35.2%
Paraíba	99.96	98.91	216.43	2.17	0.99	41.2%
Pernambuco	83.54	87.44	201.68	2.41	1.05	34.4%
Alagoas	78.57	85.71	165.45	2.11	1.09	33.0%
Sergipe	81.72	106.39	219.22	2.68	1.30	33.8%
Bahia	83.71	99.98	196.48	2.35	1.19	40.3%
Minas Gerais	113.80	125.82	306.40	2.69	1.11	35.8%
Espirito Santo	114.54	111.70	331.44	2.89	0.98	33.7%
Rio de Janeiro	193.04	121.52	367.43	1.90	0.63	15.3%
São Paulo	154.73	160.16	399.31	2.58	1.04	17.6%
Paraná	129.80	135.17	377.16	2.91	1.04	37.5%
Santa Catarina	156.87	187.94	424.06	2.70	1.20	29.6%
Rio Grande Sul	132.20	128.86	392.87	2.97	0.97	29.8%
Mato Grosso Sul	130.15	107.13	315.81	2.43	0.82	33.2%
Mato Grosso	139.70	128.19	293.25	2.10	0.92	22.3%
Goiás	126.45	131.21	315.32	2.49	1.04	34.0%
Distrito Federal	151.71	110.77	599.81	3.95	0.73	28.9%
Total	110.33	118.51	319.57	2.90	1.07	33.0%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

A comparação entre as colunas 1 e 2 da tabela 12 permite-nos ver que direção o programa está tomando, nos diferentes estados. Serão os futuros beneficiários mais pobres, tão pobres ou menos pobres do que os atuais participantes? A

tendência geral é de que os recém-chegados tenham um nível de renda ligeiramente superior, mas há grandes diferenças entre os estados. O programa está se focalizando mais no Rio de Janeiro, no Distrito Federal e no Mato Grosso do Sul. Os estados menos focalizados são Amapá, Bahia e Santa Catarina.

É impossível entender essas diferenças e tendências simplesmente examinando os dados; é necessário verificar o que está realmente acontecendo, nos diferentes estados. No caso do Rio de Janeiro, parece claro que um número significativo de beneficiários estava recebendo auxílio não de programas do governo federal, mas do governo estadual, através de um programa chamado Cheque Cidadão. De acordo com fontes estaduais, este programa atendeu cerca de 100 mil famílias em 2004, e exigia que todas as crianças abaixo de 14 anos estivessem na escola. O uso político deste programa estadual para propósitos eleitorais tornou-se notório em 2004, nas eleições municipais. O Estado de São Paulo também tem seu próprio programa de auxílio monetário, o Renda Cidadã. Poder-se-ia esperar que o programa federal fosse mais consistente nacionalmente, mas ele sofre de uma grave limitação, a falta de um cadastro nacional adequado das famílias de baixa renda.

O viés rural observado no Bolsa-Escola se torna mais evidente quando olhamos para as principais concentrações urbanas, as principais regiões metropolitanas brasileiras. As Tabelas 14 e 15 mostram que a cobertura do programa nas áreas metropolitanas é consideravelmente menor que no campo como um todo, especialmente no quintil de renda mais baixa, com cobertura de 22,6%, em contraste com os 33% de média nacional.

**Tabela 14**  
**Crianças de 5 a 17 anos de idade que participam de programas do Bolsa-Escola, por Área Metropolitana**

Área Metropolitana	recebe bolsa	matriculado e esperando	não participa	total	% que recebe
Belém	65,124	38,071	317,040	420,235	15.50%
Fortaleza	201,045	148,195	473,542	822,782	24.43%
Recife	137,097	135,428	512,159	784,684	17.47%
Salvador	167,847	107,627	463,128	738,602	22.72%
Belo Horizonte	153,382	109,879	779,098	1,042,359	14.71%
Rio de Janeiro	128,368	61,160	1,906,775	2,096,303	6.12%
São Paulo	344,382	212,592	3,447,195	4,004,169	8.60%
Curitiba	67,418	37,286	590,562	695,266	9.70%
Rio Grande do Sul	68,044	64,967	700,548	833,559	8.16%
Brasília	72,624	41,105	396,677	510,406	14.23%
Total	1,405,331	956,310	9,586,724	11,948,365	11.76%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

**Tabela 15**  
**Nível de renda familiar dos participantes de programas do Bolsa-Escola**

Área Metropolitana	recebe bolsa	matriculado e esperando	não participa	razão 3/1	razão 2/1	% que recebem no quintil de renda mais baixa.
Recife	93.0	94.7	266.94	2.87	1.02	26.4%
Salvador	102.5	107.5	310.46	3.03	1.05	33.2%
Fortaleza	116.4	107.4	277.92	2.39	0.92	30.6%
Belo Horizonte	128.3	126.2	368.66	2.87	0.98	29.2%
Belém	135.0	136.1	305.81	2.27	1.01	22.1%
Rio Grande do Sul	135.3	138.7	429.33	3.17	1.03	20.9%
Total	140.7	126.2	384.84	2.73	0.90	22.6%
Brasília	151.7	110.8	599.74	3.95	0.73	28.9%
Curitiba	160.4	156.0	389.22	2.43	0.97	25.5%
São Paulo	170.4	164.6	405.62	2.38	0.97	15.3%
Rio de Janeiro	204.3	112.8	380.92	1.86	0.55	12.4%

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

## Conclusões e implicações de políticas públicas

Nossa análise mostra que os programas de Bolsa-Escola estão razoavelmente bem focalizados nas famílias de renda mais baixa, apesar de um viés contra as áreas urbanas pobres, de algumas distorções regionais e do fato de que, em 2003, dos 8,3 milhões de crianças de famílias que recebiam o benefício, 1,5 milhões, ou 17%, estavam no grupo de 50% de renda mais elevada da população. Por outro lado, vimos que os programas estão em geral mal focalizados como instrumento de política educacional, uma vez que a maior parte dos benefícios é concedida a famílias que de qualquer maneira manteriam os filhos na escola <sup>9</sup>. O absentismo escolar torna-se um problema importante

<sup>9</sup> Em sua análise de regressão, Cardoso e Souza concluem que o Bolsa-Escola tem um impacto significativo sobre a frequência à escola, mas nenhum impacto perceptível sobre a redução do trabalho infantil. Eles concluíram que “enquanto 95% das crianças freqüentam a escola no grupo de tratamento, 92% a freqüentam no grupo de controle. O efeito médio de tratamento é de três pontos percentuais na frequência à escola entre as crianças e o efeito é altamente significativo. Considerando que no grupo de comparação há somente 8% de crianças fora da escola, uma mudança de 3 pontos percentuais é um grande efeito” (Cardoso e Souza, 2003). Na

no Brasil aos 14 anos de idade, quando os adolescentes começam a abandonar a escola em grande número. No entanto, a legislação que criou o programa federal do Bolsa-Escola, em 2001, estabelece explicitamente que os benefícios devem ser concedidos somente às famílias com filhos entre 6 e 15 anos de idade, que estejam freqüentando cursos regulares. Em outras palavras, excluíram-se dois grupos: o de crianças mais velhas e o daqueles que já abandonaram a escola, incluindo os que freqüentam cursos supletivos ou programas especiais de recuperação (cursos supletivos ou de educação de jovens e adultos).

O Bolsa-Escola baseia-se em um pressuposto errado, ou seja, que a razão para a falta de educação das crianças de baixa renda é que elas não vão à escola porque precisam trabalhar. Na realidade, milhões de crianças de baixa renda vão à escola todos os dias, mesmo quando trabalham. Quando não vão, geralmente não é porque precisam trabalhar, mas porque a escola não é acessível, não funciona como deveria, ou porque são incapazes de aprender, e desistem porque se tornam marginalizados e atingem uma idade quando já podem começar a trabalhar, e são menos dependentes do controle dos pais. Mesmo se um subsídio, combinado com algum tipo de controle social e programas motivacionais, possa induzir a família a manter os filhos na escola, mas não há garantia de que aprendam, se a escola não está preparada para lidar com crianças provenientes de famílias economicamente e culturalmente carentes. A análise dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, bem como avaliações comparativas internacionais, mostram que a correlação entre as condições socioeconômicas da família e o desempenho dos alunos é extremamente alta no Brasil. Tal fato é indicativo de que as escolas não estão preparadas e equipadas para lidar com estudantes que chegam sem o “capital cultural” associado aos ambientes de famílias de média e alta renda (OECD, 2001; Oliveira e Schwartzman, 2002; Oliveira, 2004; Soares, 2004).

---

tabela 2, vimos que 98,5% das crianças que recebem o benefício do Bolsa-Escola estavam matriculados em escolas, contra 94,1% que não estavam matriculados, uma diferença de 4,6%. Esses 4,6% significam que o Bolsa-Escola poderia estar mantendo 1,4 milhões de crianças na escola, supondo que esta seja a única diferença entre os dois grupos. No entanto, se considerarmos que somente estar matriculado sem receber benefício também aumenta a matrícula em 2,6%, o provável efeito do Bolsa-Escola parece não ser maior que 2%, ou 600 mil matrículas adicionais, para cerca de 8,4 milhões que recebem bolsas.

Mesmo que o bolsa escola esteja induzindo um pequeno grupo de crianças irem à escola, isto não justifica transformá-lo na iniciativa mais importante da política educacional do país. Do ponto de vista educacional, o melhor uso para os bilhões de reais atualmente gastos com este tipo de programa seria investir na melhoria da qualidade da educação pública brasileira, e em programas de recuperação para adolescentes que tivessem abandonado a escola recentemente, e ainda pudessem ser trazidos de volta.

Na década de 1990, o governo brasileiro, com o forte apoio do Banco Mundial, investiu pesadamente em um programa chamado Fundescola, que deveria melhorar a qualidade das escolas brasileiras em áreas rurais e nos estados pobres. O investimento total no programa, previsto pelo Banco Mundial, deveria ser de cerca de 1,3 bilhões de dólares, em um período de dez anos, a começar em 1998 (Horn, 2002). Atualmente existe uma clara mudança de ênfase, tanto no Brasil como nas agências internacionais, dando preferência aos programas de transferência monetária, associados ao fortalecimento, organização e mobilização da sociedade. Só é possível especular os motivos deste deslocamento; uma possibilidade é frustração com a ausência de efeitos tangíveis do Fundescola e de programas similares, depois de vários anos de trabalho e investimentos significativos. Mais amplamente, esta mudança poderia ser explicada pelo crescente ceticismo sobre a capacidade das instituições públicas de se desenvolver, e na crença renovada nas virtudes da “sociedade civil”, que está disseminada entre as organizações não governamentais e instituições de todo tipo, à esquerda e à direita do espectro ideológico<sup>10</sup>. Uma terceira explicação é que melhorar a escola é notoriamente difícil de implementar, carregado de controvérsias e difícil de avaliar, enquanto que transferências monetárias para os pobres é mais simples de entender e mais fácil de medir.

Por outro lado, o Bolsa-Escola e seu sucessor, o Bolsa Família, poderiam ser justificados como políticas de redistribuição de renda. O Brasil tem um dos piores perfis de distribuição de renda no mundo, e levaria muito tempo esperar a economia crescer, para que a população tivesse mais educação, e para que todos começassem a ganhar um salário decente. Isso não significa que a pobreza

---

<sup>10</sup> Este tema é discutido mais extensivamente em (Schwartzman, 2004b), capítulo 10.

poderia ser reduzida significativamente com este nível de subsídios, como qualquer cálculo elementar pode mostrar. Em 2003, havia 5,3 milhões de famílias no Brasil informando uma renda familiar per capita de dois dólares por dia (cerca de R\$ 60,00/mês) ou menos, com uma renda média de R\$ 40,1 /mês. Supondo que todas essas famílias recebessem R\$ 45,00 por mês como benefício para três crianças, isso significaria R\$ 10,00 adicionais per capita, elevando a média para R\$ 50,00 – ainda abaixo da linha de pobreza de dois dólares por dia. Além disso, considera-se que os benefícios existentes já estão incluídos na estimativa da renda familiar per capita<sup>11</sup>.

As políticas de distribuição de renda estão imersas em fortes disputas ideológicas, remanescentes da velha noção malthusiana de que o bem-estar social estimula a preguiça e os hábitos negligentes, e está presente no conhecido debate americano sobre os efeitos morais do Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (*Aid to Families with Dependent Children Program – AFDC*) (Jencks, 1993). O programa Bolsa Família parece inscrever-se neste viés conservador, já que requer a existência de algum tipo de condicionalidade ou reciprocidade por parte dos beneficiários, em termos de frequência à escola para as crianças, ou presença em postos de saúde pública para mulheres grávidas, ou exigindo que as pessoas comam uma dieta balanceada, como no início do programa “Fome Zero”. Existe uma discussão contínua sobre como estas condicionalidades devem ser implementadas – através de agências públicas ou através de conselhos especiais de controle social, estabelecidos fora das agências e instituições existentes. O Governo Federal é incapaz de supervisionar nacionalmente o comportamento das famílias pobres; as prefeituras por sua vez, são ineficientes, ou comprometidas com elites locais, ou as duas coisas. As comunidades e organizações comunitárias são presas fáceis dos partidos e movimentos políticos, e desenvolvem suas próprias burocracias e grupos de interesse, especialmente quando lidam com dinheiro público.

---

<sup>11</sup> Isto é consistente com a conclusão de Bourguignon, Ferreira e Leite, em sua sofisticada análise econométrica *ex-ante* do Bolsa-Escola, de que este programa tem um “impacto nulo sobre a redução dos níveis atuais de pobreza e desigualdade”. No entanto, não podemos confirmar sua outra conclusão, de que há “um efeito surpreendentemente forte das condicionalidades sobre a frequência escolar” (Bourguignon, Ferreira *et al.*, 2002).

É possível argumentar, assim, que seria melhor se os programas de renda mínima fossem concedidos incondicionalmente. No Brasil, pessoas idosas no campo recebem há anos uma aposentadoria de um salário mínimo (três vezes mais do que o Bolsa Família), independentemente de terem ou não contribuído para a previdência, e ninguém diz que isso é um programa social injustificado ou moralmente perverso. No entanto, famílias pobres sem crianças pequenas parecem não ter direito ao mesmo tratamento. Um dos líderes das propostas de políticas de renda mínima no Brasil, o Senador Eduardo Suplicy, tem defendido que tais políticas devem ser realmente universais, sem nenhum tipo de teste ou outras tentativas de convencer ou coagir pessoas a fazer alguma coisa (Suplicy, 2002). Um programa universal deste tipo redundaria necessariamente em benefícios para os mais pobres, livre das complicações burocráticas e das influências e perversões que tende a ser associadas a todo tipo de distribuição de benefícios sob controle de políticos, burocratas e organizações não governamentais. Uma política de renda mínima realmente universal, como a proposta, seria muito dispendiosa neste momento, mas o princípio do auxílio incondicional poderia ser aplicado aos programas existentes.

Em resumo, a melhor maneira de melhorar a educação dos pobres é melhorar as escolas, e torná-las mais capazes de lidar com crianças provenientes de famílias carentes; e a melhor maneira de usar as transferências monetárias para reduzir a desigualdade é fazer da forma mais simples e direta, sem tentar controlar o comportamento dos beneficiários, e sem permitir que os programas de renda mínima sejam utilizados por antigos ou novos grupos políticos em prol de seus próprios objetivos.

Uma consideração final sobre o papel da pesquisa empírica avaliar as políticas sociais e justificar sua existência se faz. O Bolsa-Escola tem sido apresentado como pertencendo a uma nova geração de políticas sociais, fortemente baseado em pesquisa, e cuidadosamente monitorado em sua implementação. Na realidade, a evidência empírica que lhe serve de suporte é superficial e controversa. Não há mecanismos de avaliação integrados ao programa, e análises indiretas, tais como as apresentadas neste artigo, levantam sérias dúvidas sobre seus pressupostos e impacto real. O uso de pesquisa como justificativa retórica para políticas não é o mesmo que efetivamente usá-la para identificar as melhores formas de fazer, e para fazer as necessárias mudanças e ajustes, quando apropriado.

## Referencias

Aguiar, M. e C. H. Araújo, Eds. Bolsa-Escola - education to confront poverty. Brasília: UNESCOed. 2002.

Bourguignon, F., F. H. Ferreira, *et al.* Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of Bolsa Escola. Washington, DC: World Bank Development Research Group Poverty Team. 2002. 31 p.

Bourguignon, F., F. H. G. Ferreira, *et al.* Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program. World Bank Economic Review, v.17, n.2, p.229-54. 2003.

Brasil Presidência da República. Lei 10.219, de 11 de abril, Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. 2001

Cardoso, E. e A. P. Souza. The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil. São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo 2003.

Fantástico. Falhas graves no bolsa família. TV Globo. Rio de Janeiro. 2004 2004.

Ferro, A. R. e A. L. Kassouf. Avaliação do Impacto dos programas de bolsa Escola sobre o trabalho infantil no Brasil. Trabalho apresentado no I Congresso da Associação Latinoamericana de População, Caxambu, setembro de 2004 2004.

Horn, R. Improving schools and schooling in Brazil: the Fundescola approach. En Breve (The World Bank), n.10, October, p.1-4. 2002.

Jencks, C. Rethinking social policy race, poverty, and the underclass. New York: Harper Perennial. 1993. vi, 280 p p.

Kamel, A. Bolsa família, sem escola. O Globo. Rio de Janeiro: 7 p. 2004.

Lavinas, L., M. L. Barbosa, *et al.* Assessing local minimum income programmes in Brazil: ILO - World Bank Agreement. Geneva: International Labour Office. 2001. ix, 79 p. p.

OECD. Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills. Paris: OECD Programme for International Student Assessment. 2001

Oliveira, J. B. A. Expansion, inequality and compensatory policies. In: C. Brock e S. Schwartzman (Ed.). The Challenges of Education in Brazil. Oxford: Triangle Journals, Ltd., 2004. Expansion, inequality and compensatory policies

Oliveira, J. B. A. e S. Schwartzman. A escola vista por dentro. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora. 2002

Ramos, C. A. e S. Programas de renda mínima e bolsa escola: panorama atual e perspectivas. Inteface, v.1, July. 1999.

Rocha, S. Applying minimum income programs in Brazil: two cases studies, Belém and Belo Horizonte. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Textos para Discussão 2000.

Schwartzman, S. Dinheiro jogado fora. O Estado de São Paulo. São Paulo: 2 p. 2004a.

\_\_\_\_\_. Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora. 2004b

Schwartzman, S. e F. Schwartzman. Tendências do trabalho infantil no Brasil entre 1992 e 2002. Brasília: Organização Internacional do Trabalho. 2004. 130 p.

Soares, F. Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities. In: C. Brock e S. Schwartzman (Ed.). The challenges of education in Brazil. Oxford, UK: Triangle Journals, Ltd., 2004. Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities

Suplicy, E. M. Renda de Cidadania. A saída é pela porta. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Cortez Editor. 2002

World Bank. Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs. Washington: The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office 2002.