



Vol. I nº 1 jan./jun. 2006

p. 301-306

UM BALANÇO DO PROGRAMA NACIONAL BOLSA ESCOLA (2001-2003)

Egeslaine de Nez¹

A variada gama de realidades, com suas características peculiares e diversificada complexidade, torna o tratamento dos problemas sociais brasileiros uma questão que desafia a administração pública.

Em seu retrato social, o Brasil revela cores sombrias, onde a exclusão social, a concentração de renda e a desigualdade social agravam cada vez mais a pobreza, mostrando que, sob o prisma do bem-estar social, a desigualdade se traduz em pobreza. Os elevados níveis de desemprego, a fome, a violência, a mortalidade infantil, os baixos salários e a precariedade da moradia são elementos que traduzem essa desigualdade, impedindo o acesso da população a um patamar mínimo de condições sociais.

Essa conjuntura contribui para a elevação da pobreza aumentando ainda mais a carência de direitos, a inexistência de acesso e perspectiva de melhores condições de vida à sociedade brasileira, em especial aos pobres e miseráveis.

Paradoxalmente a essa situação, as políticas públicas tentam resgatar e melhorar as condições sociais, como eixo central de um projeto de desenvolvimento para o país. Assim, a atual situação do cenário internacional apresenta um grande desafio econômico, social e político, que supõe um crescimento com forte distribuição de renda para todos e não apenas para alguns, capaz de atender às enormes demandas sociais existentes e produzir um amplo processo de inclusão social.

Em busca de equacionar esses problemas, os programas de renda mínima propostos pelos governos federal, estadual ou municipal vêm maquiagem, mas não sanar, o problema da pobreza no país. A ação governamental sobre os graves desnivelamentos sociais brasileiros tem sido ineficiente em suas medidas, notadamente paliativas e assistencialistas, que, ao invés de promover o enfrentamento da pobreza, acabam perpetuando a miséria. As transformações sociais para a conquista de condições mais dignas de existência pouco têm avançado.

Assim, a proposta de enfrentamento ou de superação da pobreza é objeto de análise de variados setores das políticas sociais, com ênfase na universalização do acesso à educação através da implementação de uma política educacional adequada.

Para isto, a utilização dos programas de renda mínima com a idéia-chave de transferência direta de renda ao beneficiário, é, aparentemente, muito simples

ao olhar do governo, condicionando um determinado compromisso social das famílias mais pobres a um repasse de renda.

O Programa Nacional Bolsa Escola (PNBE) é uma dessas ações de transferência direta de renda, que, proporcionado pelo governo federal, tem a idéia simplista de permitir proteger o futuro protegendo o presente das crianças pobres e miseráveis, ao colocá-las na escola no lugar da rua ou do trabalho.

A idéia parte de uma urgência na solução do problema da infância abandonada fora da escola e de um pressuposto simples: se as crianças não estudam porque suas famílias são pobres, deve-se pagar às suas famílias para que essas crianças estudem (BUARQUE, 2001). A partir da perspectiva do governo federal, cria-se renda, alimentam-se melhor as crianças e os pais, provocando uma dinâmica econômica local e, o mais importante, destacado pelos documentos oficiais, seguram-se as crianças dentro da escola (BRASIL, 2002).

Desta forma, a máxima do Bolsa Escola é fornecer um incentivo para assegurar que as crianças de baixa renda tenham condições de permanecer na escola. Este trabalho de pesquisa apresenta uma visão crítica da realidade educacional brasileira e da natureza filosófica e conceitual do programa onde este se define apenas como uma política compensatória. Mas, infelizmente, para o governo federal, é compreendido como um programa educacional criado para complementar as políticas educacionais (BRASIL, 2002).

Pode-se destacar que o governo, como instância regulamentadora de programas e de políticas públicas educacionais, enfatiza o Programa Bolsa Escola Federal como a *mais importante e eficaz* atividade realizada na busca da superação da evasão escolar e da exclusão social. Na verdade foi apenas um *paliativo*, um programa descolado de um política educacional que pense fortificar e ampliar as políticas sociais. Foi e está sendo apenas um *remédio*, dentro de um Brasil cada vez mais doente e excludente. É um programa sem perspectiva de avanço nas particularidades de distribuição de renda e classes sociais.

Está em questão a existência deste programa enquanto assistencialista, que, para os governos neoliberais, parece oportuna e válida no mundo de hoje. Em contrapartida, há outra questão, isto é, o problema que tem-se que resolver é outro, é o grande problema da distribuição de renda do país.

No Brasil, o direito de acesso à renda e à educação está longe de ser alcançado por mais de 90 milhões de brasileiros, que sobrevivem abaixo da linha da pobreza (IBGE, 2000). O governo, através dos programas de renda mínima, tenta garantir esse direito ao acesso. O Bolsa Escola contribuiu, desta forma, com seu principal objetivo de diminuir a evasão escolar garantindo, de certa maneira, segundo o governo, o direito de

acesso de crianças de seis a 15 anos à escola. Mesmo assim, esse acesso à educação é limitado, pois o Programa Bolsa Escola visa atender no máximo três crianças por família.

Segundo o IBGE (2000), o número de membros de uma família, em média no Brasil, é de quatro pessoas. Mas esta média não se estende à realidade das famílias que se encontram em um estado de pobreza extenuante, onde a taxa de natalidade é cada vez mais alta. Além disso, são mais de 11.459 milhões de desempregados que não conseguem garantir o mínimo necessário para o sustento de suas famílias.

Dentro dessa realidade está o grande problema do Brasil, a má distribuição de renda. O grau de desigualdade do Brasil é um dos mais altos do mundo, com pouco mais de três países em pior situação. Aqui os 20% mais ricos ganham 32 vezes mais que os 20% mais pobres, sendo que, em países como Venezuela, Costa Rica e República Dominicana, a proporção é menor que 20 vezes mais. Na Índia, país claramente subdesenvolvido, os 20% mais ricos ganham cinco vezes mais que os 20% mais pobres (IPEA, 1998).

O tamanho da desigualdade socioeconômica no Brasil é tão grande, que os governos têm adotado um caráter reducionista na fixação da chamada linha de pobreza, e por decorrência, uma redução de alcance dos possíveis beneficiários por limitar sua iniciativa aos miseráveis e indigentes, isto é, os mais pobres dentre os pobres.

É isso o que acontece com o Bolsa Escola. Ao invés de gerar inclusão social, gera ainda mais exclusão, pois, quando os beneficiários são em número muito pequeno, não há universalização dessa ação. Isto é, traduzido em políticas pontuais e focais, que são oportunizadas para resolver este problema e não oferece possibilidade de se traduzir em política universalizante. Desta forma, podem ser direcionadas a apenas atenuar as desigualdades sociais, sendo compreendidas para de certa forma conservar a mesma, colaborando no funcionamento do capitalismo.

Está se apontando que, possivelmente, não adianta providenciar programas que responderão à parte do problema exposto e existente na sociedade. É necessário tentar implementar uma proposta crítica e soluções ao cerne da questão, tais como melhorar a qualidade de vida e de trabalho dos cidadãos brasileiros para supostamente tentar incluí-los socialmente.

Para se tentar implementar mudanças neste sentido, num país capitalista, é necessário entre muitas outras situações, desenvolver a consciência crítica da população para através da participação nos movimentos sociais enfrentar a sociedade capitalista, para requerer seus direitos básicos de sobrevivência.

Cada vez mais este estilo de programa paliativo, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, entre outros, desvinculados de uma política pública de corte social, vem excluir a população pobre e miserável de uma vida melhor, de uma

possibilidade de crescimento a partir do trabalho e de condições básicas de sobrevivência. O sistema vem cada vez mais, com seus programas, excluindo a população da possibilidade de trabalho, de lazer, de saúde, de educação, entre outras.

O principal erro do governo federal é classificar o Bolsa Escola como educacional, e o pior, como política educacional, ou então como política social, quando, na verdade, se trata de um programa assistencial, que nem deveria ficar na pasta da educação. Garantir que as crianças pobres freqüentem escolas igualmente *pobres*, que estão desprovidas das condições mínimas de desenvolvimento, não chega a ser um sucesso retumbante. Para os padrões brasileiros, mesmo na sua concepção de política e assistencialismo, é preciso reconhecer que o Bolsa Escola já é um avanço monumental, mais ainda não é o suficiente.

Além disso, alguns outros problemas graves podem ser apontados no Programa:

- 1) Falta de Planejamento: em vez de optar por uma implantação cuidadosa, lenta e rigorosamente controlada, o programa preferiu sua ampliação rápida para todo o universo de 10,7 milhões de famílias no prazo de dois anos. Sacrificou, ao mesmo tempo, o cuidado na seleção das famílias e o controle da freqüência as aulas.
- 2) Responsabilidade sobre as crianças: a freqüência às aulas, contabilizada por crianças e não por todos os filhos em idade escolar, não inibe que os pais ou responsáveis optem por incluir alguns filhos no programa, e manter os outros trabalhando ou nas ruas, resolvendo só parcialmente o problema de erradicação do trabalho infantil. Assim, como visto nas análises da pesquisa, há mães que preferem que o filho trabalhe, porque o ganho efetivo é maior do que o valor pago pelo Bolsa Escola.
- 3) Descontrole da freqüência: a implantação não-paulatina do programa e, aparentemente, certa falta de rigor com suas diretrizes, parecem estar levando a um descontrole de freqüência às aulas. O sistema não está adequado no monitoramento mensal da freqüência. Assim, alguns lugares controlam e outros não, sem falar da ausência de controle quando da migração do Bolsa Escola para o Bolsa Família em 2004. Conforme observado na pesquisa, de fevereiro a dezembro do ano passado, apenas um formulário foi enviado à escola e ao colégio pesquisados.
- 4) Baixo valor: no lugar de definir valor da bolsa tendo em conta as necessidades e o custo de oportunidade de cada criança, conforme a cidade de seu domicílio, o programa definiu valor único e extremamente baixo.

Deste modo, se é levado a crer que, efetivamente, os programas de renda mínima, como o Bolsa Escola, não acabaram com a pobreza no Brasil. Pobreza é um conjunto de carências que atinge a maioria das famílias brasileiras e aumentar sua renda *per capita*, com apoio financeiro, através desses programas, ameniza apenas uma dessas carências, que é a econômica. Além disso, o Programa Bolsa Escola não atende a todos os pobres, pois há restrições como visto nos resultados das pesquisas realizadas, aumentando ainda mais a exclusão social.

Outra grande crítica ao programa de renda mínima, além do achatamento do limiar do alcance do benefício, diz respeito ao caráter condicional e subjetivo com que constrói (ou não) o direito à sobrevivência, à segurança e à cidadania, através do mínimo valor pago às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola.

O programa, na alocação do benefício às famílias, persistem em impingir o estigma dos *testes de pobreza* quando seleciona os mais pobres, isto é, os de miserabilidade mais agravada. Mais ainda, muitas vezes o benefício não é cheio, isto é, não cobre toda a diferença da situação familiar e do patamar básico de inclusão estabelecido. Isto é, não corresponde ao total, mas apenas a um percentual do mínimo que o governo pode oferecer, segundo seus documentos oficiais. No caso, cumpre-se com o pagamento de um percentual da necessidade e não da necessidade plena.

Por fim, é possível afirmar que programas de garantia de renda mínima, aplicados de forma isolada, não atuam efetivamente na quebra dos ciclos geracionais de pobreza, pois não incidem diretamente nas causas do fenômeno da pobreza e da desigualdade dos países pobres. Essa condição não representa somente uma questão de renda. Nenhuma renda, por mais alta que seja, distribuída aos mais pobres, poderia garantir o mínimo de bens e acesso ao serviço básico de qualidade necessária, nos padrões modernos, para sair da condição de pobreza e mesmo da exclusão social.

REFERENCIAS

BRASIL. IBGE. **Censo 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 ago. 2002.

BRASIL. IPEA. **Graus de desigualdade 1998**. Disponível em: <www.ipea.br>. Acesso em: 30 ago. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa Escola. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2002.

BRASIL. **Secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola**. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2002a.

BUARQUE, C. **A revolução nas prioridades:** da modernidade técnica à modernidade ética. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BUARQUE, C; CASTRO, V.; AGUIAR, M. Um pouco da história do bolsa escola. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 66, a. XXII, jul. 2001.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NOTAS

1 Docente do curso de Pedagogia da Unioeste.