

BREZİLYA'DA EĞİTİME ERİŞİM ADALETSİZLİĞİ VE BOLSA FAMILIA PROGRAMI

Tayyar DOĞAN

Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

E-posta: tayyar.dogan@kalkinma.gov.tr

Volkan İdris SARI

Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

E-posta: idris.sari@kalkinma.gov.tr

Özet: *Brezilya, dünyanın gelir dağılımı en bozuk ülkelerinden biridir. Eğitim politikalarının büyük oranda üniversite seviyesine odaklanmış olması ve daha alt kademe düzeylerde eğitime erişimde adaletsizliklerin bulunması bu sonucu doğuran nedenlerdendir. Brezilya'da eğitime erişimdeki mevcut adaletsizliği gidermek amacıyla Bolsa Familia Programı uygulanmaktadır. Program klasik bir şartlı nakit transferi programı gibi görünse de birçok etkin ve yenilikçi uygulama yöntemi içermektedir. Araştırmalar programın gelir adaletsizliğini ve fakirliği azalttığını göstermektedir. Diğer taraftan programın toplam eğitim kalitesi üzerinde kısıtlı ve hatta olumsuz etkisi olduğuna yönelik çalışmalar bulunmaktadır.*

Anahtar Kelimeler: *Bolsa Familia, Brezilya, eğitim, şartlı nakit transferi.*

Alan Tanımı: *Yoksulluk (Gelir Dağılımı ve Yoksulluk)*

INEQUALITIES IN ACCESS TO EDUCATION IN BRAZIL AND THE BOLSA FAMILIA PROGRAM

Summary: *In terms of the distribution of national income, Brazil is one of the most unequal countries in the world. The fact that education policies are focused on universities and the existence of inequalities in accessing education services at lower levels are among the reasons for this inequality. Bolsa Familia Program has been put into practice in order to dissolve the current inequalities in accessing the educational resources. Although the program seems as an ordinary conditional cash transfer program, it has several effective and innovative methods. Many studies show that the program reduces the income inequality and poverty. On the other hand, some other studies find that the program has a limited or even negative impact on the quality of education.*

Key Words: *Bolsa Familia, Brazil, education, conditional cash transfer*

JEL Code: *I24 - Education and Inequality*

1. GİRİŞ

Bireysel gelirin temel belirleyicilerinden biri eğitim düzeyidir. Benzer şekilde, ebeveynlerinin gelir düzeyi ile bireyin eğitim düzeyi arasında pozitif yönlü ve güçlü bir ilişki vardır. Görece varlıklı ebeveynlerin genelde daha eğitilmiş bireyler yetiştirmesi, eğitim maliyetlerinin eğitime erişimdeki adaletsizliğin sebeplerinden biri olduğunu göstermektedir. Dahası, eğitim ve gelir adaletsizlikleri arasında nesiller boyu süreklilik arz eden bu ilişki, yoksul aileler için bir tür fakirlik kısır döngüsü yaratmaktadır. Bu durum başta Brezilya olmak üzere Latin Amerika ülkelerinin neredeyse tamamı için geçerlidir.

1950'lerin sonunda Asya kaplanları olarak anılan ülkeler ile aynı anda kalkınma hamlesini başlatan Brezilya'nın 1970'lerden sonra bu ülkelerin gerisinde kalmasının nedeni sadece sanayileşme politikaları ile açıklanamamaktadır. Gelir adaletsizliği ve nitelikli işgücü bulma sıkıntısı bu görece gerilemede önemli rol oynamıştır. Kalkınmakta olan birçok ülke eğitime erişimdeki sorunları ekonomik büyümenin hızlandığı yıllarda ele almıştır. Öte yandan, halkın büyük çoğunluğunun eğitime sınırlı bir şekilde erişebildiği ve yüksek nüfus artışı yaşayan Brezilya'da eğitime yeterli önem verilmeyerek geniş bir vasıfsız işgücü kitlesi ve yüksek oranda bir gelir dağılımı eşitsizliği yaratılmıştır.

Brezilya'da ortalama eğitim süresi 1950-1990 yılları arasında her on yılda yaklaşık bir yıl artmıştır. Bu oran diğer gelişmekte olan ülkeler için yaklaşık 1,25 yıldır (Morrisson ve Murtin, 2009:29). Dolayısıyla, eğitim sisteminin genişleme hızı diğer kalkınmakta olan ülkelerin gerisinde kalmıştır. Bunun en önemli nedenlerinden biri, eğitimin ilk kademelerine yönelik kamu harcamalarının genel olarak düşük düzeyde kalmış olmasıdır.

Eğitimin yaygınlaşması, 1988 Anayasasını temel alan eğitim reformlarına bağlı olarak hızlanmıştır. Bu doğrultuda kamu harcamalarından eğitime ayrılan pay 1980'de yaklaşık %2 iken 1990'larda %4,5 seviyesine yükselmiştir. Bu dönemde, ilk ve orta öğretim arzı, sömürge dönemlerinden itibaren her zaman eğitime erişimde ciddi sorunlar yaşayan kuzey ve kuzeydoğu bölgeleri başta olmak üzere tüm ülkeyi kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ancak, ortalama eğitim süresi hala diğer Latin Amerika ülkelerinden düşüktür. (Dünya Bankası, 2013).

Yoksulluk ve eşitsizliğin önemli bir nedeni olarak görülen eğitime erişimdeki mevcut adaletsizliği gidermek amacıyla Brezilya’da son yıllarda birçok farklı program uygulamaya konulmuştur. Bu programlar 2003 yılında Bolsa Familia Programı adı ile tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Program ilk bakışta klasik bir şartlı nakit transferi programı gibi görünse de birçok etkin ve yenilikçi uygulama yöntemi içermektedir. Programın etkilerinin değerlendirilmesine yönelik akademik çalışmalar birbirinden çok farklı sonuçlara ulaşmıştır.

Bu çalışmada öncelikle eğitim politikalarının gelir dağılımı eşitsizliğinin yoksullukla ilişkisi incelenecek ve Brezilya’da uygulanan eğitim politikaları bu çerçevede ele alınacaktır. Ardından Brezilya’da uygulanan Bolsa Familia Programı’nın ülkenin eğitim sektörü performansı ve yoksullukla mücadele üzerinde etkileri, başarı ve kısıtları birlikte ele alınarak, değerlendirilecektir. Son bölümde Brezilya’nın eğitim politikaları ve Bolsa Familia Programı’ndan elde edilen tecrübeler özetlenecektir.

2. EĞİTİM VE ADALETSİZLİK İLİŞKİSİ

Eğitimin bireyler arası aktarımı mümkün olmasa dahi eğitim hizmetlerinin adil bir şekilde dağılımını sağlamak, sahipliğinin el değiştirebildiği toprak ya da diğer fiziksel kıymetlerin dağılımını değiştirmekten daha kolaydır. Bu nedenle birçok ülke eğitimi yaygınlaştırma politikalarını ekonomik büyüme, gelir dağılımı adaletsizliği ile mücadele ve sosyal hareketliliği sağlamak için kullanmaktadır.

2.1. Eğitim, Büyüme ve Gelir Adaletsizliği

Barros, Henriques ve Mendonça (2000:113) ortalama eğitim süresindeki ilave bir yıllık artışın Brezilya’nın sosyo-ekonomik göstergelerine olan etkisini tahmin etmeye çalışmıştır. Çalışma eğitimin hem ekonomik hem de sosyal göstergeler üzerinde pozitif dışsallıklar sağladığını göstermiştir. Bunların en dikkat çekici olanı ve hükümetler tarafından öncelik verileni kişi başına düşen gelirdeki artışa olan etkidir. İlave bir yıllık eğitim süresi Brezilya’nın büyümesine yıllık % 0,35 oranında katkı yapma potansiyeline sahiptir.

Diğer taraftan, eğitim ve işgücü verimliliği arasındaki güçlü korelasyon, eğitimin bireysel gelirin önemli belirleyicilerinden biri olmasını sağlamaktadır. Bu ilişkinin büyüklüğüne ilişkin araştırmalar gelir adaletsizliğinin yaklaşık yarısının eğitimle açıklanabileceği sonucuna varmıştır (Lustig, Calva ve Juarez, 2011:7). Elde edilen sonuç Brezilya için çok daha önemlidir; çünkü ülkede süregelen gelir adaletsizliğinin neredeyse tamamen eğitime erişimdeki fırsat eşitsizliklerine

bağlanmaktadır (Abdullah ve ark., 2011:4). Diğer bir ifadeyle, Brezilya'nın gelir adaletsizliğinin yüksek olduğu ülkelerden biri olmasının nedeni işgücü arzında yıllar boyu devam eden eğitim kaynaklı farklılaşmalardır.

2.2. Eğitimin Yaygınlaşması ve Gelir Adaletsizliği

Eğitim iki temel etkinin birleşimi ile gelir dağılımı adaletine katkıda bulunur. Nicel etki olarak adlandırabileceğimiz ilk etki, beşeri sermayedeki farklılaşmayı açıklamaktadır. Eğitimin yaygınlaşması ve fırsat eşitliği eğitimin daha adil dağılımına neden olmakta ve bireyler arasındaki eğitim düzeyi farklarının kapanmasına yol açmaktadır. Diğer etki ise ücret etkisidir. İşgücü piyasası eğitimdeki farklılıkları ücret farklılıklarına dönüştürmektedir. Farklı eğitim düzeyleri için geçerli olan ücret farklılıkları gelir adaletsizliğinin büyüklüğünü belirler. Timbergen (Haveman, 1976:4) bu iki etkiye teknolojiyi de eklemiş ve teknolojik ilerlemenin kalifiye işgücüne olan talebi ve eğitimin getirisini artırdığını belirlemiştir. Bu yaklaşım, kalkınmakta olan ülkelerde, teknolojik ilerlemenin neden olduğu eşitsizliklerin dengelenmesi ve ekonomik kalkınmanın adaletsiz dağılımı sonucunda oluşacak olumsuzlukların giderilmesi için eğitimin hızlı bir şekilde genişletilmesi gerektiğini tavsiye etmektedir.

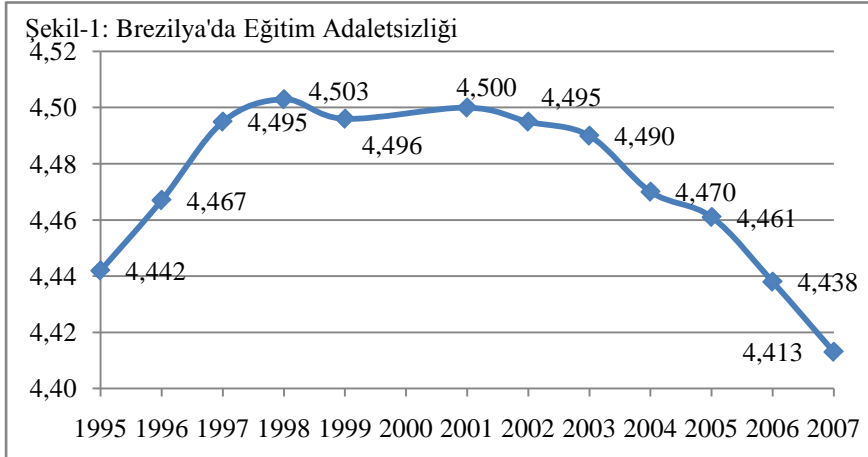
Ancak Ram (1990:269), eğitimin hızlı bir şekilde yayılmasının kalkınmakta olan ülkelerde gelir dağılımını iyileştireceği gibi kesin bir sonuç olmadığını belirtmiştir. Eğitimdeki eşitsizlikleri çalışanların eğitim sürelerinin standart sapması ile ölçen Ram, eşitsizliğin ortalama yaklaşık yedi yıla ulaşınca kadar sürdüğünü ve ardından okullaşmanın yayılması ile hafiflediğini görmüştür. Söz konusu eğrisel ilişki kalkınmakta olan ülkeler için oldukça yüksek bir okullaşma düzeyini işaret etmektedir. Bu modelin bulguları Kuznets¹ (1955) tarafından ortaya konulan gelir düzeyi ile gelir adaletsizliği arasındaki ilişkiyi doğrular niteliktedir. Dolayısıyla, Ram'in eğitim adaletsizliği modeli ile Kuznets'in önerdiği gelir adaletsizliği modeli örtüşmektedir ve her ikisi de ters-U şeklindekindedir. Model kalkınmakta olan ülkelerin eğitim kapanını en kısa sürede geçmesi gerektiğini önermektedir.

Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, Brezilya'da eğitim daima hem adaletsiz bir şekilde dağılmakta hem de daha yüksek getiri sağlamaktadır. Kalifiye işgücü oranı Brezilya'da çok düşük olduğu için eşitsizlik devam etmiştir. Bunun

¹ Kuznets kalkınma sürecinin ilk aşamasında olan ülkelerde gelir adaletsizliğinin düşük olduğunu belirtmiştir. Sanayileşme sürecinde ise gelir adaletsizliğinin arttığını ve ülkenin gelir düzeyi belirli bir noktaya ulaştıktan sonra ise azalma eğiliminde olduğunu göstermiştir.

sonucunda, işgücü piyasasının dengeye ulaştığı noktada az sayıda kalifiye çalışan bulunmakta (nicel etki) ve kalifiye olan ve olmayan çalışanlar arasında yüksek ücret farklılığı (fiyat etkisi) ortaya çıkmaktadır. Brezilya 1990 yılından itibaren hızlı bir teknolojik ilerleme kaydederken eğitimin genişlemesi bu hızın gerisinde kalmıştır. Dolayısıyla, eğitimin getirisi az da olsa artmış ve okullaşmanın yayılmasının dengeleyici etkilerini önlemiştir (Ferreira, Leite ve Litchfield; 2006:31). Yani, ülke Tinbergen'in altını çizdiği teknoloji kapanına kapılmıştır.

2.3. Brezilya'daki Eğitim Adaletsizliğinin Evrimi



Kaynak: Barros, Carvalho, Franco ve Mendonça (2010: 29)

Şekil 1'de görüldüğü gibi Brezilya'daki eğitim adaletsizliğinin seyri ters-U şeklinde olup, Ram'ın modelini doğrulamaktadır. Dolayısıyla, eğitimin yaygınlaşması 2001 yılından itibaren eğitim ve gelir adaletsizliklerinin açısından önemli bir dengeleyici unsur olarak rol almıştır. Bu noktada şu sonuca varabiliriz: Brezilya, temel eğitimden çok daha fazlasını üniversiteler için harcayarak ve gelir dağılımındaki kalıcı ikilikleri koruyarak eğitimdeki dönüm noktasına rötarlı bir şekilde ulaşmıştır.

Eğitim seviyesi itibarıyla okullaşmanın getirisi bu sonucu destekler niteliktedir. Brezilya'da okuryazarlık ve yükseköğretimin gelir üzerindeki etkisi büyük olup, bunların arasında kalan eğitim düzeylerinin getirisi sınırlıdır. 1980 ila 2000 yılları arasında eğitimin getirisi arttıkça yüksek öğretimin görece getirisi de artmıştır (Barros ve ark., 2010:28). Dolayısıyla, eğitim yaygınlaştıkça gelir adaletsizliği de

artmaktadır. Brezilya, 1980 sonrası dönemde, adaletsiz gelir dağılımı ile eğitim sisteminin yaygınlaşmasını eşzamanlı olarak yaşaması nedeniyle GINI (63,3-1989) katsayısı en yüksek olan ülkelerin başında gelmiştir. Brezilya'nın aksine Asya kaplanları ve diğer bazı kalkınmakta olan ülkeler kaynaklarının büyük bölümünü üniversitelerin yaygınlaştırılmasından daha büyük bir ekonomik etkisi olan düşük eğitilmiş kitlelerin toplum içindeki oranının azaltılmasına ayırmıştır (Morley, 2001:152).

Netice itibarıyla, eğitim adaletsizliğini yaratan dinamikler gelir adaletsizliğini de kronik bir hale getirmiştir. Bununla birlikte, önceki eğitim politikaları eğitimin yaygınlaşması ile teknolojik ilerlemeleri dengeleyememiş ya da kalifiye olan ve olmayan işgücünün denk bir şekilde dağılımını sağlayamamıştır. Günümüzde Brezilya, kalkınmakta olan ülkelerde eğitimdeki kırılma noktasının bir adım ötesine geçmek ve sürekli olarak bir sonraki nesle devredilen fakirlik döngüsünü kırmak amacıyla kullanılan şartlı nakit transferleri (ŞNT) aracılığıyla yukarıda bahsedilen ertelenmiş sorunlarını çözmeye çalışmaktadır.

3. BOLSA FAMILIA PROGRAMI

ŞNT programları yoksulluğu nakit transferleri ile azaltan (kısa vadeli gelir hedefi) ve gelecek nesiller için fakirlik döngüsünü destek şartlarının sağlanması ile kıran (uzun vadeli insan kaynaklarının geliştirilmesi hedefleri) etkili ve odaklı araçlardır. Hem kısa hem de uzun vadeli etkileri ile ŞNT, Brezilya'da yoksullukla mücadele girişimlerinde de sıkça başvurulan bir araç olmuştur.

2003 yılında ülkede uygulanan tüm ŞNT programlarının birleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla Bolsa Familia Programı (BFP) tasarlanmıştır. Birleştirmenin temel amacı idari maliyetlerin azaltılması, yönetimin etkinleştirilmesi ve farklı programlar ya da önceliklerin bir araya toplanarak sinerji yaratılmasıdır. Bu yaklaşımın sonucunda BFP, Brezilya nüfusunun yaklaşık dörtte birine denk gelen 12,7 milyon aile ve 49 milyon kişiye ulaşarak dünyanın en yaygın ŞNT programı haline gelmiştir. Yararlanıcı ailelerin bu programdan faydalanabilmesi için eğitim, beslenme takibi, aşı, sosyal hizmetlerden faydalanma gibi koşulları yerine getirmesi beklenmektedir.

Etkinliği ve yaratıcı çözümlerinin yanında özel olarak insan kaynaklarının geliştirilmesine odaklanması nedeniyle donör kuruluşların ilgisini ve desteğini kazanmış ve uluslararası düzeyde tanınır hale gelmiştir. BFP daha önce uygulanan programlardan elde edilen geri bildirimler dikkate alınarak tasarlanmış ve yaratıcı

mekanizmalar oluşturmuştur. Örneğin, programın okula devam durumu takibi için etkin bir izleme sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca, ödemeler herhangi bir aracı olmaksızın doğrudan ailelere yapılmaktadır ve aileler mali destekleri istediği gibi kullanmakta serbest bırakılmıştır. Yönetim yapısı da ademi merkezileştirilmiş ve yetkiler federal hükümet, eyaletler ve belediye meclisleri arasında paylaşılmıştır.

Programın diğer önemli bir özelliği ise annelerin yardımları program hedefleri doğrultusunda kullanmaya daha yatkın olacağı savı ile (hanelerin %91'inde annelerin) esas yararlanıcı olarak seçilmesidir. Bu politika aynı zamanda hane içinde ve cinsiyet eşitsizliklerinin azaltılmasına katkı sağlamaktadır.

3.1. BFP'nin Eğitimin Yaygınlaşmasına Etkisi

BFP hanehalkı gelirine katkı sağlayarak okulu terk etme oranını düşürmeyi hedeflemektedir. Brezilya'daki orta öğretim düzeyinde okulu bırakma oranı üç temel neden yüzünden çok yüksektir. Bunlardan çalışmak zorunda olmak (%40) ve okula ilgisizlik (%27) talep yönlü nedenler iken, yeterli okul olmaması (%11) ise arz yönlüdür. Toplamda talep yönlü nedenler okulu bırakmaların yaklaşık %70'ini oluşturmaktadır (Maciel, 2010). Kredi mekanizmalarının sınırlı kalması ve piyasa mekanizmalarındaki kusurlar fakir ailelerin çocuklarının eğitimi için sosyal olarak kabul edilebilir düzeyin altında yatırım yapabilmesine yol açmaktadır. BFP talep yönlü bu sorunları ele alarak fakir aileler için okul masraflarını ve çocuk işgücünün alternatif maliyetini azaltmaktadır.

İzleme verileri, programın yaygınlaştırma hedefinde başarılı olduğunu göstermektedir. Hassas gruplar başta olmak üzere yararlanıcıların okula devamlılığı 2003 yılından itibaren yükselmiştir. Ortalama artış %4 olmakla birlikte 15-17 yaş arasındaki kız öğrenciler için artış oranı %9,2 olarak gerçekleşmiştir. Dahası, 15 yaşındaki bir kız çocuğunun, eğer ailesi programdan yararlanıyor ise okula devam etme oranı % 18 daha yüksektir (de Brauw, Gilligan, Hoddinott ve Roy; 2012:54). Bununla birlikte, okula devamlılık oranları kırsal kesimde %9,3 ve siyahi nüfusun ağırlıklı olarak yaşadığı Kuzeydoğu bölgesinde ise %11,7 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla program hem coğrafi hem de sosyo-ekonomik açıdan dezavantajlı kesimlerin eğitime erişimini kolaylaştırmıştır.

De Oliveira (2009) yararlanıcı ailelerle destekten faydalanmayan aileleri karşılaştırarak BFP için bir etki değerlendirmesi yapmıştır. Bu değerlendirme sonuçları, okula devam ve okuldan ayrılma (kayıt sildirme) gibi göstergeler itibarıyla, desteklenen ailelerin destek almayan ailelere kıyasla daha başarılı olduğunu göstermektedir. Yararlanıcı ailelerin çocuklarının devamsızlık yapma ve

kayıt sildirme ihtimalleri sırasıyla %3,6 ve %1,6 daha azdır. Buna rağmen BFP kapsamında yararlanıcı olan ailelerin çocuklarının ilköğretimden ortaöğretime geçişteki başarısızlık oranı, kapsamda olmayan çocuklarıkinden %4 daha fazladır. Program kapsamının çok geniş tutulması ve ailelerin yararlanıcı olarak kalabilmek için çocuklarını eğitim sisteminin içinde tutmaya zorlanması ortalama başarı oranının düşmesine yol açmıştır.

3.2. Yetersiz Eğitim Arzı ve Eşitsizlik

BFP eğitimin yaygınlaşmasına odaklanan bir araçtır ve eğitime olan talebin hızlı bir şekilde artmasını sağlamıştır. Ancak, aynı dönemdeki eğitim arzı talep gibi katlanarak artmamıştır. Bu sürecin hızlı bir şekilde yaşanması başta öğretmen sayısı olmak üzere öğrenci başına düşen eğitim kaynağını azalttığı için eğitim hizmetlerinin kalitesini olumsuz etkilemektedir. Öğrencilerin sınıflara dağılımına bakıldığında yüksek orandaki sınıf tekrarı ve düşük kalitenin kimi eğitim kademelerinde kontejanlardan fazla kayıt yapılmasına yol açtığı görülmektedir.

Sınıf tekrarı oranlarının çok yüksek olması nedeniyle işletme maliyetleri oldukça fazladır. Neredeyse her beş öğrenciden birisi bulunduğu sınıfı tekrar etmekte ve her on öğrenciden biri ise bir üst sınıfa geçmeyi başaramamaktadır. Talep tarafındaki bu tür etkinsizlikler tüm sistemi kilitlemektedir. Eğitimin yaygınlaşması sonucunda ortaya çıkan etkinsizlikler ortaöğretimin getiri oranının azalmasına neden olmuştur. Sekizinci ve on birinci sınıfları tamamlama ilköğretimden daha yüksek getiri sağlamakla birlikte bu getiri geçmişle karşılaştırıldığında çok düşüktür. Dolayısıyla, fiyat etkisi ve nicel etki ortaöğretimin aleyhine çalışmaktadır.

Eğitim seviyesi düşük gruplar arasındaki kabiliyet farklılıklarının azalması nedeniyle kısa vadede bu süreç dengeleyici sonuçlar doğurmuştur. Uzun vadede ise sonuçlar dengesizlikler yaratmaktadır çünkü yükseköğretimin getirisi sabit kalma ya da artma eğilimindeyken ortaöğretimin getirisi azalmaktadır. Sonuç olarak, eğitime olan talebin artırılması tek başına gelirin ve eğitimin dağılımındaki adaletsizliklerin ortadan kaldırılması için yeterli olmamıştır.

3.3. BFP'nin Adaletsizliklerin Giderilmesine Olan Katkısı

Yukarıda belirtilen kısıtlara rağmen BFP gelir adaletsizliklerin azaltılmasında faydalı olmuştur. Barros ve ark. (2010:5)'a göre gelir adaletsizliğinde yakın dönemde kaydedilen azalmanın yarısı "istihdam dışı gelir" kaynaklıdır. Her ne kadar söz konusu etkinin boyutu tartışmaya açık olsa da adaletsizlikteki

gerilemenin önemli bir miktarı varlıklar ile kamu veya özel transferler gibi istihdam dışı gelirlerle ilgilidir.

Bütçesinin düşüklüğü (GSYİH'nin % 0,5'i) dikkate alındığında, programın kaydettiği başarı etkileyicidir. Barros ve ark. (2010:45) BFP ile alternatif gelir adaletsizliği ile mücadele politikalarının etkilerini karşılaştırmıştır. Çalışmada, harcanan her bir realin getirisinin toplumun en yoksul % 5'lik kısmının toplam gelire oranı incelendiğinde BFP'nin sağladığı artış; asgari ücret politikası, emeklilik sistemi ve istihdam politikalarından daha fazladır

3.4. Sorunlar

Program yararlanıcılarının geçmişe göre daha iyi durumda olmasına rağmen programın işgücü piyasasına katkıları hala yeterli düzeye ulaşmamıştır. Sınıf tekrarı oranlarının yüksekliği ve kalite yetersizliği BFP'nin tamamen talep taraflı bir çözüm olduğu yönündeki eleştirileri doğrulamaktadır. BFP'nin eğitim sistemindeki sorunları tek başına çözebilme ve özellikle eğitimin kalitesini artırma gibi bir kabiliyeti yoktur. İstihdam piyasası, üniversite mezuniyeti eşiği hariç olmak üzere, eğitimin kalitesine miktarından daha fazla önem vermektedir. Bu nedenle, düşük kalitede ya da yarıda kesilmiş bir orta öğrenimin hanehalkına getirisi çok düşük olmaktadır. Örneğin, 2007 yılı itibarıyla yararlanıcıların ancak %10'u kayıtlı işgücü piyasasına katılabiliştir. Tüm bu güncel veriler eğitim sisteminin öğrencilerin büyük çoğunluğunu işgücü piyasasına hazırlayamadığını göstermektedir.

Sosyal programların, transfer mekanizmaları ile diğer tamamlayıcı hizmetler arasında yürütmeye çalıştığı köprü görevinde öngörülen başarıyı sağlayamaması sonucunda sosyal yardıma bağımlı olan yararlanıcı sayısı giderek artmaktadır. Bu sorun, BFP'nin karşı karşıya kaldığı en ciddi sorundur. Diğer bir ifadeyle, yararlanıcı ailelerin çocukları nesiller arası yoksulluk tuzağını (eşiğini) eğitim kalitesinin artırılmasına yönelik tedbirler alınmaksızın kıramayacaktır.

BFP'nin eğitime yaptığı temel katkı çocukları (özellikle kızları) 14 yaşından sonra okulda tutabilmesi ve erkeklerde işgücü piyasasına katılıma yaşını yükseltmesidir. Ancak son yapılan hanehalkı anketine göre BFP'nin çocuk işçi sorununun çözümüne olan katkısı beklentilerin altında kalmıştır. Sonuçlara göre 7 ila 15 yaş arasındaki çocukların % 6,3'ü hem okuyor hem de çalışırken, % 0,6'sı çalışıyor ancak okula gitmiyor (Rosati ve Guillermo, 2010:6). Bu durum hiçbir şeyin değişmediği anlamına gelmemektedir. Çünkü aynı dönemde okula gitmenin alternatif maliyeti olarak değerlendirebileceğimiz asgari ücret de artmıştır.

Dolayısıyla yapılan transfer miktarı yararlanıcı ailelerin kararlarını değiştirerek çocuklarını okula göndermeleri için yeterli olmamıştır. Bununla birlikte eğitim sisteminin hızlı bir şekilde yaygınlaşması belirli gruplar ve ekonomik sektörler için tasarlanmış odaklı okul sonrası eğitim öğelerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesine yönelik tedbirlerin alınmasını engellemektedir.

4. SONUÇ

BFP gelir adaletsizliği ve yoksulluğun önlenmesi açısından oldukça başarılı sonuçlar ortaya koymuştur. Ancak gelir adaletsizliği ve yoksulluktaki düşüşte BFP'nin etkisi bazı araştırmacılar tarafından azımsanmaktadır. Bu bakış açısı başlıca iki etkene dayandırılmaktadır. İlk olarak Brezilya nüfusu ve ekonomisinin büyüklüğü ile kıyaslandığında programın bütçesi oldukça kısıtlıdır. Ayrıca, mevcut dönemde Brezilya'da sağlanan makroekonomik istikrarın gelir adaletsizliği ve yoksulluğun azaltılmasının temel sebebi olduğu, bu nedenle BFP'nin başarısı olarak görülen iyileşmelerin aslında ekonomideki genel iyileşmeden kaynaklı olduğu ileri sürülmektedir.

Diğer yandan, BFP'nin etkinliğini mikro ekonometrik analizler ile ortaya koyan birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar özetle, BFP'nin eğitime olan talebi hızlı bir şekilde artırdığını ve böylelikle yoksulluğun ve gelir adaletsizliğinin azaltılmasına katkı sağladığını göstermiştir. Ancak eğitimin arzı ve kalitesindeki aksaklıklar nedeniyle bu talep artışı tam bir başarıya dönüşmemiştir. Nitekim Brezilya PISA gibi bilişsel testlerde hem OECD hem de Latin Amerika bölgesi ortalamalarının oldukça gerisinde kalmaktadır.

Bu aksaklıklar, ortalama eğitim seviyesinin istenilenin üzerine çıkarılmasına rağmen ekonomik getirilere set çekmekte ve sistemin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Hem teorik modeller ve hem de etki değerlendirmesi sonuçları önümüzdeki dönem için arz yönlü tedbirlerin önemini işaret etmektedir. Bu tedbirler programın uzun vadeli hedeflerini gerçekleştirmesi açısından zaruridir.

KAYNAKLAR

- Abdullah, Abdul J. & Hristos Doucouliagos & Elizabeth Manning. “*Education and Income Inequality: A Meta-Regression Analysis*”, Unpublished manuscript, Deakin University, September 2011.
- Barros, Ricardo & Mirela de Carvalho & Samuel Franco & Rosane Mendonça. “*Markets, the State and the Dynamics of Inequality: The Case of Brazil*”, UNDP Discussion Papers, New York, January 2010.

- Barros, Ricardo P. & Ricardo Henriques & Rosane Mendonça. “*Education and Equitable Economic Development*”, *Economia*. 1:1, 2000, 111-144.
- De Brauw Alan & Daniel O. Gilligan & John Hoddinott & Shalini Roy. “The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare”, International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2012.
- De Oliveira, Ana M. H. C. An Evaluation of the Bolsa Familia Program in Brazil: Expenditures, Education and Labor Outcomes, <http://paa2009.princeton.edu/papers/90741>, [İndirme Tarihi: 28.01.2013]
- Ferreira, Francisco H. G. & Phillippe G. Leite & Julie A. Litchfield, “*The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004*”, World Bank Policy Research Working Paper 3867, The World Bank, Washington, D.C., 2006.
- Haveman, Robert H. “*A Review Article on Jan Tinbergen's Income Distribution: Analysis and Policies*”, Institute for Research on Poverty Discussion Papers. 351-76, University of Wisconsin Madison, Wisconsin, 1976.
- Kuznets, Simon. “*Economic Growth and Income Inequality*”, *American Economic Review*. 45:1, 1990, 1-28.
- Lustig, Nora & Luis Felipe Lopez-Calva & Eduardo Ortiz-Juarez, The Decline in Inequality in Latin America, Tulane University Economics Working Paper 1118, April 2011.
- Morley, Samuel A. The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean, CEPAL, Santiago: United Nations Publication, 2001.
- Morrisson, Christian & Fabrice Murtin, “*The Century of Education*”, *Journal of Human Capital*, University of Chicago Press. 3:1, 2009, 1-42.
- Ram, Rati. “*Educational expansion and schooling inequality: International evidence and some implications*”, *The Review of Economics and Statistics*. 72:2, 1990, 266-274.
- Rosati, Furio C. & Guillermo Dema. “*Trends in Children's Employment and Child Labour in the Latin America and Caribbean Region Regional Overview: Country Report for Brazil*”, ILO Working Papers 468392, International Labour Organization, November 2010.
- The World Bank (2013). World Development Indicators, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>, [İndirme Tarihi:28.01.2012]