

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

**O PROGRAMA BOLSA-ESCOLA ESTADUAL: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE
INCLUSÃO SOCIAL DO “GOVERNO POPULAR” DE MATO GROSSO DO SUL
NA CIDADE DE DOURADOS – MS**

ELVIS DOS SANTOS MATTOS

**AQUIDAUANA - MS
2008**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ELVIS DOS SANTOS MATTOS

O PROGRAMA BOLSA-ESCOLA ESTADUAL: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE
INCLUSÃO SOCIAL DO “GOVERNO POPULAR” DE MATO GROSSO DO SUL
NA CIDADE DE DOURADOS – MS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Aquidauana, para obtenção do título de Mestre em Geografia (Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Planejamento Ambiental).

Orientação: Prof.^a Dr.^a Maria José Martinelli Silva Calixto.

**AQUIDAUANA - MS
2008**

Para **Gezeli Eberhard**

companheira na vida e na construção de projetos pessoais...

parceira nas discussões pertinentes à Geografia e, conseqüentemente, nos trabalhos desenvolvidos.

Para **Cicera Maria S. Mattos**

minha mãe, pelo apoio e dedicação em todos os momentos da minha vida. Amiga incondicional, exemplo moral por sua dignidade e honestidade.

Para **Olívio Francisco Mattos** (em memória)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela vida, e por ter nos iluminado no decorrer deste trabalho.

À professora e orientadora Dr.^a Maria José Martinelli Silva Calixto, por todo acompanhamento e ajuda, fundamentais para a realização deste trabalho.

Particularmente, às pessoas que nos conferiram entrevistas e permitiram levantar dados fundamentais que contribuíram para o entendimento da temática analisada.

Ao Colegiado do Programa de Mestrado, que sempre que necessário compreendeu as necessidades e as dificuldades vivenciadas durante a pesquisa.

Agradecemos à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, através do Programa de Pós-graduação em Geografia, e ao FUNDECT, pelo apoio financeiro despendido.

À minha família, alicerces da vida, que sempre esteve presente em todos os momentos.

À Gezeli Eberhard, por ter ajudado na montagem e impressão deste trabalho.

Aos membros da banca de qualificação, Prof^a Dr^a Cleonice Gardin e Prof^a Dr^a Mara Lúcia Falconi da Hora Bernardelli, cujas observações, críticas e sugestões muito enriqueceram a reflexão para a realização deste trabalho.

Aos funcionários da SETASS (Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária), pela atenção e informações necessárias para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação tem o propósito analisar a política de inclusão social do “Governo Popular” de Mato Grosso do Sul na cidade de Dourados – MS e as condições sócio-econômicas das famílias beneficiadas pelo Programa BOLSA-ESCOLA, enfocando a atuação do poder público. Assim, buscamos desenvolver uma análise das políticas públicas de inclusão social na administração do Partido dos Trabalhadores – PT. O Programa (que atendia 1579 famílias no Município), implantado no ano de 1999, objetivava a admissão e a permanência na escola pública de crianças e adolescentes de 06 a 16 anos (que se encontravam em condições de carência material e precária situação social e familiar) por meio do pagamento do benefício de R\$ 136,00 e do desenvolvimento de ações sócio-educativas junto a seus familiares. Analisamos as condições sócio-econômicas das famílias que eram atendidas pelo Programa BOLSA-ESCOLA Estadual no Município de Dourados, tendo como base dados do recadastramento das famílias do Programa, obtidos junto a Secretária do Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS). É importante destacarmos a análise dos critérios exigidos pelo Programa BOLSA-ESCOLA bem como questionar sua funcionalidade no que diz respeito à inclusão social.

ABSTRACT

This dissertation aims at analyzing the social inclusion policy by the "Governo Popular" (Popular Government) in the state of Mato Grosso do Sul in the city of Dourados and the social-economic conditions of the families which are benefited by the "Programa BOLSA-ESCOLA" (Scholarship Program), focusing on the performance of the public power. Hence, we tried to develop an analysis of the "social inclusion" public policies in the management of the Labour Party. The program (which reached 1579 families in the city above) was implemented in 1999 and it aimed at bringing and making more students persevere in their studies in the public schools. It tried to reach not only children but also adolescents, ranging from 6 to 16 year-olds, who were orphans and who had a bad quality family and social life. This would be achieved by offering a payment of R\$ 136,00 and by developing social-educative actions in conjunction with their parents. We analyzed the social-economic conditions of the families which were subsidized by the State Scholarship Program in the city of Dourados, taking into consideration the data these families provided when trying to join the program. This data could be obtained with the help of the SETASS - "Secretária do Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária" (Labour State Department, Social Assistance and Supportive Economy). It is important to highlight the analysis of the criteria demanded by the Scholarship Program as well as questioning its validity as far as social inclusion is concerned.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ALTERNATIVAS À EXCLUSÃO SOCIAL.....	17
1.1 A Reprodução da Exclusão Social Feminina.....	18
1.2 A Exclusão da Mulher na Esfera do Trabalho.....	22
1.3 A Reestruturação do Trabalho e a Exclusão da Mulher.....	24
2 POBREZA E DESIGUALDADE.....	27
2.1 Programas de transferência de renda	33
2.2 Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	36
3 HISTÓRICO DO BOLSA-ESCOLA E SUA IMPLANTAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL.....	41
3.1 O Papel do Programa Bolsa-Escola no Processo de Inclusão Social	46
3.2 A Consolidação do Programa Bolsa-Escola.....	48
3.3 Alcance e Cobertura do Programa Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul ..	54
3.4 Perfil do Público Incorporado ao Programa	54
3.5 A Estrutura Funcional do Programa.....	55
3.6 Pagamento, Controle e Acompanhamento do Programa	58
3.7 Atividades e Serviços Complementares	59
4 OS ASPECTOS EDUCACIONAIS DO PROGRAMA	61
5 DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA EM DOURADOS – MS.....	66
6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
ANEXO A - PROGRAMA BOLSA ESCOLA	90
ANEXO B - DIÁRIO OFICIAL	95
ANEXO C - FICHA DE PERFIL SOCIAL.....	98

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dourados (2004) – Titulares do Programa BOLSA-ESCOLA Estadual (%)	20
Figura 2: Dourados (2005) - Situação econômica das famílias atendidas pelo Programa BOLSA-ESCOLA Estadual (%)	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dourados-MS – Freqüência escolar, por idade e atividade econômica - %	63
Tabela 2: Dourados-MS – Percentagem de jovens economicamente ativos com idade entre 10 e 17 anos por participação no Programa BOLSA- ESCOLA	64
Tabela 3: Dourados-MS – Pessoas economicamente ativas de 10 a 17 anos segundo sua participação no Programa BOLSA-ESCOLA (por grupo de renda) - %	65

LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Brasil Jovem	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano
COGEPS	Conselho de Gestão Estadual das Políticas Sociais
DATAUnb	Centro de Pesquisa de Opinião Pública
DF	Distrito Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIS	Fundo de Investimento Social
FNUAP	Fundo de População das Nações Unidas
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GEMS	Grupo de Estatística de Mato Grosso do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MEC	Ministério da Educação
MS	Mato Grosso do Sul
NEBC	Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo
Nº.	Número
ONU	Assembléia Geral das Nações Unidas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBE	Programa BOLSA-ESCOLA
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

PUC	Pontifícia Universidade Católica
RPS	Rede de Proteção Social
RPS	Rede de Proteção Social
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SETASS	Secretária do Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária
SP	São Paulo
TV	Televisão
UNB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a exclusão social tornou-se assunto de importância mundial nos debates sobre planejamento e direcionamento de políticas públicas (TEAGUE; WILSON, 1995). A persistência das desigualdades sociais deixou de ser exclusividade dos países de “terceiro mundo” ou “em desenvolvimento” (FNUAP,1999). Entretanto, é preciso reconhecer que a trajetória histórica destes países ainda revela padrões de segregação sócio-espacial significativamente diferente dos países *desenvolvido* (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Em um país como o Brasil, dotado de desigualdades sociais e econômicas, torna-se imprescindível tratar a relação de desigualdade existente entre os processos de exclusão e de inclusão social.

Segundo Sposati (2000, p. 58)

[...] tratam-se de processos antagônicos e interdependentes, derivados de uma lógica social dual, que tende a aumentar a segregação sócio-espacial incluindo parcelas da população dotadas de vantagens múltiplas e excluindo parcelas da população estabelecidas através do acúmulo de precariedades múltiplas.

A persistência das desigualdades sociais é um forte indicador da necessidade de novas propostas de políticas públicas que repensem este processo (TEAGUE; WILSON, 1995). Desconsiderar a influência do território tem sido uma postura comum no planejamento das políticas públicas (SANTOS, 1985). Entretanto, nenhuma proposta política pode tornar-se estratégica e efetiva ignorando a dinâmica territorial porque o processo de exclusão/inclusão social se manifesta territorialmente; e desconsiderar esta parcela da realidade significa ignorar a dimensão espacial das desigualdades sociais. Embora contenha subjetividades, o território é uma realidade objetiva, um produto social (SANTOS, 1979), dotado de uma diversidade de variáveis, quantitativas e qualitativas que, vinculadas ao mesmo, oferece subsídios para a compreensão dos diferentes territórios que compõe a realidade urbana. A significativa contribuição do território no planejamento de ações políticas remete à possibilidade de compreendermos problemas do e no urbano na sua totalidade e nas suas frações. Entretanto, a tendência geral da produção e

análise de dados urbanos volta-se para as cidades de maneira global (KOGA, 2001). Esta abordagem não consegue discriminar as desigualdades sociais intra-urbanas presentes nas cidades brasileiras. Neste contexto, a produção de indicadores que considerem o território e suas diferentes realidades é determinante para auxiliar o planejamento e o direcionamento de políticas públicas.

A definição de exclusão social apresentada nesse trabalho tem como referência Sposati (1996, p. 27) que a define segundo as seguintes situações:

- Viver em precária qualidade de vida urbana, provocada pela segregação espacial da pobreza com poucos serviços instalados e difíceis condições de acesso aos serviços;
- Baixa possibilidade de uso dos serviços públicos;
- Ausência de infra-estrutura (telefone, correio, água, esgoto, luz, asfalto, coleta de lixo, transporte, etc.);
- Baixa e precária oferta dos serviços sociais à população (na saúde, na educação, na cultura, no abastecimento, etc.);
- Dificuldade de acesso a recursos para a qualidade da vida urbana;
- Precária condição ambiental;
- Moradia em áreas de risco sujeita a desabamentos, incêndios, pedreiras, junto a depósitos de lixo, inflamáveis, entre outros;
- Incompatibilidade da oferta de serviços e as condições de vida efetiva da população;
- Ineficiência dos serviços públicos e desrespeito, em seu funcionamento, à dignidade do cidadão;
- Vivência sob situação de sofrimento e violência e sob crise social;
- Falta de segurança;
- Alto índice de violência física.

A busca de políticas públicas planejadas em função das diferenças internas ao território das cidades é uma tendência contemporânea, que tem como ênfase estratégica a descentralização, inicialmente proposta na Constituição de 1988 (KOGA; 2001). Descentralizar o governo das cidades é criar mecanismos inovadores de gestão que considerem as particularidades de cada região, impulsionando potencialidades de desenvolvimento local de maneira participativa (BAVA, 2001). Os resultados e a efetividade das diferentes formas de gestão

descentralizada têm sido amplamente avaliados e debatidos, pois a descentralização feita sem planejamento e sem a utilização de uma análise adequada do território, pode dificultar ainda mais a implantação de políticas públicas orientadas à inclusão.

Este trabalho objetivou analisar as condições socioeconômicas das famílias beneficiadas pelo Programa de Inclusão Social Bolsa-Escola¹ no município de Dourados - MS, enfocando a atuação do poder público como agente criador de políticas compensatórias de combate à pobreza. Assim, buscamos desenvolver uma análise das políticas públicas de inclusão social na administração do Partido dos Trabalhadores – PT, em especial ao Programa Bolsa-Escola Estadual², que atendia 1579³ famílias no Município de Dourados. O programa, implantado no ano de 1999, visava promover a admissão e a permanência na escola pública de crianças e adolescentes de 06 a 16 anos que se encontram em condições de carência material e de precária situação social e familiar por meio do pagamento do benefício de R\$ 136,00 e do desenvolvimento de ações sócio-educativas junto a seus familiares. Segundo a Secretária de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária – SETASS, as ações sócio-educativas tinham por objetivo:

- Propiciar às famílias contempladas pelo Programa Bolsa-Escola, condições para adentrarem num processo de construção e formação da consciência crítica, participando nas organizações populares na luta por direitos, possibilitando o exercício da cidadania.
- Inserir as famílias num processo sócio-educativo, estimulando a formação da consciência crítico-participativo;
- Incentivar o resgate cultural e a auto-estima através de momentos lúdicos e de dinâmicas de grupo;
- Propiciar momentos de estudo e debates acerca da maneira como se encontra organizada a sociedade, bem como fomentar a participação das mães e pais nas organizações populares e movimentos sociais;
- Viabilizar parcerias com Entidades, Órgãos Governamentais e Não-Governamentais;

¹ O Programa Bolsa Escola foi suspenso em janeiro de 2007 pela atual administração estadual.

² O Programa Bolsa Escola Estadual era financiado pelo Fundo de Investimento Social (FIS) e os recursos são aplicados de acordo com a deliberação e avaliação do Conselho de Gestão Estadual das Políticas Sociais – (Cogeps).

³ Números obtidos junto a Secretária do Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária – SETASS.

O presente trabalho está desenvolvido em cinco capítulos. No primeiro será apresentada uma discussão acerca do conceito de “exclusão social”, na amplitude dos direitos civis, sociais e políticos. Em seguida, nos referiremos à exclusão social feminina no âmbito da perda do direito social, vinculado ao trabalho e conseqüentemente à inclusão e à educação, pois conforme Manacorda (2002, p.360): “se o fato educativo é um político e um social, conseqüentemente, é também verdadeiro que toda situação política e social determina sensivelmente a educação: portanto, nenhuma batalha pedagógica pode ser separada da batalha política e social”.

No segundo capítulo é feita uma explanação sobre a questão social, sua origem e evolução na Europa e posteriormente, no Brasil. Serão apresentados os conceitos de pobreza, os indicadores de “bem-estar” e os debates existentes sobre o tema. Será apontado o quanto é complexo identificar em qual local do estrato social uma pessoa está inserida e a importância de se conhecer a metodologia mais adequada para ser aplicada e encontrar os parâmetros adequados para a mensuração da renda mínima que uma pessoa deve ter para se elevar do nível abaixo da linha de pobreza para um nível de vida considerado digno, na sociedade na qual está inserida. Em seguida, serão apresentados os programas de transferência de renda da Rede de Proteção Social (RPS) brasileira.

No terceiro capítulo, será apresentado o Programa Bolsa-Escola, que surgiu no Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo (NEBC), em meados de 1987, quando Cristovam Buarque era reitor da Universidade de Brasília (UNB). O início do Programa Bolsa-Escola no Mato Grosso do Sul em 1999, com as análises das interações que os mesmos promoveram na comunidade. Interações que provocam mudanças significativas, tanto nas pessoas diretamente envolvidas (as crianças e suas famílias), quanto na comunidade.

No capítulo quatro, será apresentada uma avaliação do Programa Bolsa-Escola na cidade de Dourados, avaliando os impactos dos programas de transferência de renda na diminuição da evasão escolar de crianças e adolescentes. Em seguida, será apresentada uma pesquisa elaborada pela SETASS, focando algumas abordagens específicas, consideradas importantes para o entendimento do Programa Bolsa-Escola.

Nas considerações finais, será apresentada a leitura final deste cenário ambíguo.

Vivenciamos um mundo em desencanto, com pessoas sem perspectivas, ou com fragilidades, a ponto de serem consideradas 'desfiliadas'. Na nossa sociedade, segundo Castel (2001), é o 'desfiliado' que melhor representa este paradigma, pois há risco de desfiliação quando há fragilidade nas relações. Portanto, se não ampliarmos as redes de proteção social, principalmente de educação e formação cultural, teremos milhares de 'desfiliados', que não poderão mais ser encaixados em nossa sociedade. Ainda, conforme Castel (2001, p. 587), é nas situações de crise que a coesão social de uma nação é particularmente indispensável. O autor menciona que:

O poder público é a única instância capaz de construir pontes entre os dois pólos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade. [...] Em uma sociedade hiper-diversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social. Mas esse Estado deveria ajustar o melhor possível suas intervenções, acompanhando as nervuras do processo de individualização. [...] ninguém pode substituir o Estado em sua função fundamental que é comandar a manobra e evitar o naufrágio (CASTEL, 2001, p. 601). E como o Estado é administrado por pessoas, é a visão destas pessoas que deverá ser ampliada e trabalhada, para além da ótica de mercado, para que compreendam que a única segurança em um mundo em constante alteração é a ampliação das redes de solidariedade, para que todos possam se sentir protegidos, de qualquer naufrágio ou desfiliação. E os programas de transferência de benefícios, são atualmente, a melhor alternativa que os governos possuem para ofertar estas redes de proteção, tanto no aspecto material, quanto no subjetivo, no contexto emocional e da valorização do ser humano.

1 ALTERNATIVAS À EXCLUSÃO SOCIAL

Não existe nenhuma questão de ordem econômica tão importante quanto a de saber por que tanta gente é tão pobre (JOHN KENNETH GALBRAITH, 1977).

O problema da definição da pobreza é complexo. Geralmente, as análises se restringem à questão da renda porque esse dado é o mais acessível. Entretanto, em uma definição mais geral, a situação de pobreza está diretamente vinculada aos padrões históricos e culturais dos mínimos necessários para se ter uma vida digna. Na sociedade ocidental democrática, o mínimo necessário não se restringe aos bens materiais. Devem-se levar em consideração bens materiais, simbólicos e de direitos fundamentais, na esfera da política, do campo social e da liberdade. Segundo a definição utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que vê a pobreza como ausência de escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana, o fenômeno é constituído por três eixos fundamentais: a pobreza material, a pobreza intelectual e a pobreza social.

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo podemos afirmar que se refere às situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico.

Segundo o novo paradigma, o desenvolvimento não pode ser compreendido como a afluência econômica. E que a qualidade de vida humana depende de elementos não monetários nem mensuráveis do ponto de vista numérico (como o PIB). Esse enfoque amplo traz à tona dimensões não econômicas nem quantitativas, fato que abre espaço para respostas sociais que excedem o argumento simplista de que se combate a pobreza por meio de crescimento econômico. Ou seja, ao levar em conta aspectos não-monetários da pobreza é factível pensar em contribuições significativas que emanam de conhecimentos gerais, não mais reduzindo a preocupação aos cânones das teorias econômicas.

Segundo Sane (2002, p. 139):

A tendência neste início do século XXI é de um contínuo aumento da desigualdade social, do acirramento do quadro de pobreza. E há o risco de uma brecha tão grande entre ricos e pobres que, em breve, ocorrerá em cada país um crescimento separado, e uma possível partição da espécie humana em dois grupos distintos, que já não se sentirão semelhantes entre si

O efeito mais estrutural da pobreza é a redução substancial da liberdade de escolha. Para o pobre, os determinantes sociais, a pouca oferta de bens simbólicos e materiais, reduzem drasticamente as oportunidades. Muitas vezes, o pai não pode escolher a escola para o seu filho, tem poucas oportunidades de exercer sua vocação, não possui o direito de planejar. A pobreza é, também, a redução da possibilidade das pequenas e grandes liberdades, desde o que comer até em quem votar. Portanto, os pobres estão submetidos a situações de privação de capacidades.

Nesse sentido Souza e Rodrigues (2004, p. 13) nos diz:

Em uma sociedade capitalista, marcada por profundas desigualdades socioeconômicas, o papel do Estado, em princípio não é o de contrapor a essa situação de injustiça “estrutural”, mas o de colaborar para manter as “regras do jogo” que justamente, criam as disparidades e privações relativas.

Outro efeito visível da pobreza é a dependência estreita dos pobres à assistência social. Já no seu princípio, o estado social foi constituído não como um instrumento de compensação de oportunidades, mas como um modo de corrigir e coagir os indivíduos pobres, considerados em sua maioria como ineptos ou vagabundos. A pobreza era entendida como um atributo do indivíduo, e o papel do Estado era o de corrigir a situação, tendo como instrumento a caridade. Os pobres eram vistos e percebidos como espécies de marginais. Estavam à margem, por características vistas como individuais e não sociais e coletivas.

1.1 A Reprodução da Exclusão Social Feminina

A exclusão social remonta à antiguidade grega, onde escravos, mulheres e estrangeiros eram excluídos, mas o fenômeno era tido como natural. Somente a partir da crise econômica mundial que ocorre na idade contemporânea, e que se

evidencia a pobreza, e é onde a exclusão social toma visibilidade e substância. A partir de 1980, os seus efeitos despontam, gerando desemprego prolongado e, parafraseando Castel (1998), os desafiliados do mercado passam a ser denominados de socialmente excluídos. A partir de então, este tema ganha centralidade nos meios acadêmicos e políticos.

A discussão sobre exclusão social, de acordo com Gary Rogers (*apud* DUPAS, 1999) apareceu na Europa com o crescimento da pobreza urbana, e sua orientação varia de acordo com as conjunturas políticas e econômicas das sociedades. Silver (*apud* DUPAS, 1999), tentando entender a problemática da integração social na Europa e nos Estados Unidos, seleciona três paradigmas, ligando cada um deles a uma filosofia política. Assim, o paradigma da “solidariedade” estaria associado ao republicanismo, sendo a exclusão vista como quebra de vínculo entre o indivíduo e a sociedade. Nesse paradigma cabe ao Poder Público a obrigação de ajudar na inclusão dos indivíduos. No paradigma da “especialização”, associado ao liberalismo, a exclusão se refere à discriminação. Nesse caso, o Poder Público deve garantir o trânsito do excluído nas categorias sociais. Já no paradigma do “monopólio”, ligado à social-democracia, a exclusão seria explicada pela formação de monopólios de grupos sociais.

Segundo Ianni (1980, p. 32):

O Estado não transparece para a sociedade seu caráter contraditório, aparecendo para as pessoas com “uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como a forma externa da sociedade civil”. Sendo um aparelho de exercício da dominação, o Estado é monopolizado pela classe dominante – burguesia – transfigurando as relações de produção específicas do capitalismo em suas dimensões políticas e econômicas.

De acordo com Rogers (*apud* DUPAS, 1999), a exclusão, em sua essência, é multidimensional, manifesta-se de várias maneiras e atinge às sociedades de formas diferentes, sendo os países pobres afetados com maior profundidade. Os principais aspectos em que a exclusão se apresenta dizem respeito à falta de acesso ao emprego, a bens e serviços, e também à falta de segurança, justiça e cidadania. Assim, observa-se que a exclusão se manifesta no mercado de trabalho (desemprego de longa duração), no acesso à moradia e aos serviços comunitários, a bens e serviços públicos, a terra, aos direitos etc. Silver, ao

enumerar várias categorias de excluídos, reúne os desprotegidos da legislação, os sem-terra, os analfabetos e as mulheres que, a nosso ver, apesar de excluídas como indivíduos, no espaço privado, devem levar apoio aos demais excluídos no âmbito da sociedade.

A exclusão social da mulher é secular e diferenciada. A compreensão sobre a condição bipolarizada do sexo possibilita indicações dos rumos da exclusão social fundamentada na diferença. É sabido que o fenômeno da exclusão não afeta apenas a mulher, mas atinge os diferentes segmentos da sociedade. É também notório que a exclusão não é provocada unicamente pelo setor econômico, embora se admita que este é um dos seus principais pilares de sustentação. A exclusão é gerada nos meandros do econômico, do político e do social, tendo desdobramentos específicos nos campos da cultura, da educação, do trabalho, das políticas sociais, da etnia, da identidade e de vários outros setores.

Quando tomamos como base o Programa Bolsa-Escola evidencia-se a exclusão social da mulher, pois 95,19% dos titulares são do gênero feminino (ver Figura 1). Além disso, 90,24% dessas mulheres são chefes de famílias. Isso significa que há um perfil feminino no Programa Bolsa-Escola Estadual. Muitos analistas têm falado em feminização da pobreza, esses dados reforçam essa tese e, ainda, conferem a mulher o papel de protagonista e responsável pelo enfrentamento da pobreza.

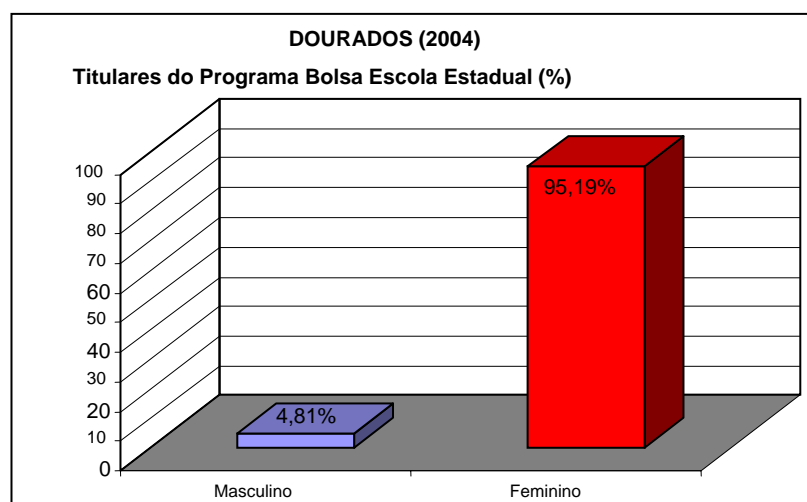


Figura 1: Titulares do Programa Bolsa Escola Estadual (%)

Fonte: Recadastro GEMS 2003.

Org.: MATTOS, Elvis.

Mesmo tendo que desempenhar múltiplas jornadas de trabalho e se sacrificando para conciliar as várias tarefas cotidianas, a mulher descobriu na esfera pública a trilha da sociabilidade, possibilitada pelo trabalho coletivo que lhe permite descobrir preconceitos secularmente designados às mulheres e substituí-los por suas reais qualidades.

A esse respeito é oportuno mencionar Dupas (1999, p. 57):

O desemprego provocado pela chamada onda tecnológica tem levado a mulher a assumir cada vez mais a chefia da família. O homem, como tradicional provedor da família, cede lugar à mulher, que se torna provedora parcial ou total das necessidades da prole, afirmando assim sua competência no desempenho da atividade masculina, mesmo numa conjuntura adversa e desigual.

As relações entre homens e mulheres, ao longo dos séculos, mantêm caráter excludente, são assimiladas de forma bipolarizada, sendo designada à mulher a condição de inferior, que tem sido reproduzida pela maioria dos formadores de opinião e dos que ocupam as esferas de poder na sociedade. Assim, segundo Alambert (1983), Platão, em *A República*, V livro, desenhava a mulher como reencarnação dos homens covardes e injustos. Aristóteles, em *A História Animalium*, afirmava que a mulher é fêmea em virtude de certas características: é mais vulnerável à piedade, chora com mais facilidade, é mais afeita à inveja, à lamúria, à injúria, tem menos pudor e menos ambição, é menos digna de confiança, é mais encabulada. Os ideólogos burgueses destacaram sua inclinação natural para o lar e a educação das crianças. Nesse sentido, Rousseau vê a mulher como destinada ao casamento e à maternidade. Kant a considerava pouco dotada intelectualmente, caprichosa, indiscreta e moralmente fraca. Sua única força é o encanto. Sua virtude é aparente e convencional.

Esses são alguns dos atributos, imputados à mulher, que reforçam a base da exclusão do feminino da sociedade, e cuja reversão tem tomado longo tempo das feministas na sua busca por construir conceitos de equidade entre os dois sexos, e tentando, dessa forma, tirar a mulher do ambiente propenso à exclusão. Essa iniciativa faz parte de um embate no campo das idéias que avança de forma heterogênea nas conjunturas sociais, econômicas, políticas e culturais em diversas partes do planeta.

1.2 A Exclusão da Mulher na Esfera do Trabalho

No campo do trabalho, a exclusão da mulher não encontra explicação na conjuntura econômica, pois suas raízes estão fincadas em matrizes diversificadas, a exemplo dos interesses do patriarcado em manter a mulher distante do patrimônio e numa relação hierárquica inferior, imputando-lhe a atribuição de prestar serviço social gratuito, de importante relevância para a sociedade pensada para o homem. A desconstrução dessa forma de exclusão da mulher e sua integração no mundo do trabalho se dão a partir do século XIX através do empenho e da luta feminista travada na sociedade mundial.

Conforme a narrativa histórica de Michel (1983), a entrada da mulher no mercado de trabalho se dá pela via da filantropia que é usada pela mulher da classe dominante como estratégia para sair do isolamento do lar. Segundo a autora, a importância dada à vida familiar e à casa pelas classes médias, desde o século XVII, fortaleceu a ideologia dos papéis domésticos e educativos para o feminino. De igual modo, as mulheres dos meios populares reagem ao isolamento do lar, buscando alternativas de forma coletiva. Assim, saem juntas para exigir a paz, e como domésticas, denunciam ao parlamento seus horários exaustivos, sufocantes, enquanto as comerciantes protestam contra as prisões por dívidas.

Como se pode observar, a quebra do isolamento do lar e a participação da mulher no espaço público deram-se por um processo de reações e conquistas que se arrastam até os dias atuais. Até mesmo a sua iniciação no trabalho remunerado, que se deveu a uma necessidade do capital de ampliar o seu consumo, ocorreu de forma desigual, pois ela não foi colocada no mercado apenas na condição de força de trabalho, mas também na condição de mulher estigmatizada e vítima de relações desumanas na esfera privada. Assim, como observam Bruschini e Rosemberg (1982), a atuação da mulher no mercado de trabalho se dá, até os dias atuais, em condições visivelmente desiguais e excludentes. O preconceito de inferioridade designado ao sexo feminino, durante séculos – através da religião, das leis, da escola e da família, onde, cotidianamente, a própria mulher reproduz a superioridade masculina através da educação familiar – é apropriado, inclusive, pelo capital e reproduzido nas relações de trabalho pelo mesmo sistema capitalista, que convoca a

mulher para o mercado de trabalho remunerado e que a aceita como trabalhadora legítima.

No mercado, dada a sua condição de mulher (paciente, obediente, dedicada etc.), vende a sua força de trabalho a preço mais baixo: o seu trabalho é considerado ajuda no orçamento familiar; concentra as atividades em setores extensivos do doméstico, a exemplo da educação, saúde, assistência social, enfermagem e têxtil; desenvolve tarefas difíceis, que o homem, muitas vezes, se nega a fazer; e permanece distante das esferas de comando e decisão entre os próprios trabalhadores.

Na classe dos trabalhadores, a situação de desigualdade se repete. Os preconceitos que favorecem a reprodução de sua inferioridade (mãe, dócil, frágil, dedicada etc.) são apropriados pelos colegas masculinos, que, ao invés de acolhê-la como companheira, parceira, indivíduo, aceita na condição particular de mulher (PATEMAN, 1993 p. 123).

Na interseção do público e do privado, a desvantagem feminina é total. O homem, de modo geral, ainda continua ausente na divisão das tarefas domésticas. Por não ter conquistado a equidade de gênero na esfera privada, ou seja, a participação do masculino nas tarefas da casa, a mulher, assume uma carga de trabalho no espaço público, semelhante ou mais exaustiva do que a do trabalhador masculino, e no âmbito privado cabe-lhe a responsabilidade da labuta da casa, do preparo do alimento, do cuidado dos filhos e sua educação informal, do cuidado dos velhos da família, da saúde dos familiares e, evidentemente, da reprodução biológica e física da força de trabalho (BRUSCHINI, 1990 p. 42).

A contradição na super exploração das múltiplas jornadas de trabalho desempenhadas pela mulher se constrói no fato de que, mesmo se sacrificando para conciliar as várias tarefas cotidianas, essa trabalhadora descobre na esfera pública a trilha da sociabilidade, possibilitada pelo trabalho coletivo que lhe permite desconstruir preconceitos secularmente designados ao ser mulher e substituí-los por suas reais qualidades. No espaço da sociabilidade do trabalho, ela toma ciência de que pode gerenciar a própria vida, pode exercer a chefia da família e, através do convívio coletivo, livrar-se da timidez, aprender a sorrir e a criar sonhos (FISCHER, 1997 p. 71).

1.3 A Reestruturação do Trabalho e a Exclusão da Mulher

Mesmo na tempestade da globalização, a importância da mulher no mercado de trabalho tem se tornado evidente. A lógica da globalização e das cadeias produtivas, muito oportunas para o capitalismo contemporâneo, incorporou os bolsões mundiais de trabalho barato, sem necessariamente elevar-lhes a renda. Os empregos formais crescem menos rapidamente do que os informais. Quando o trabalhador encontra oportunidades bem remuneradas no trabalho flexível, exerce uma jornada que lhe rouba qualquer possibilidade de lazer e capacitação. O setor informal acumula o trabalho precário e a miséria. Especialmente nos países pobres, os governos comprometidos com a estabilidade não têm conseguido orçamentos suficientes nem estruturas eficazes para garantir a sobrevivência dos novos excluídos (DUPAS, 1999, p. 42).

Na conjuntura da reestruturação produtiva e implantação do projeto neoliberal, ou seja, no quadro que Mota (*apud* DUQUE, 2000) define como busca de estabelecimento de um novo equilíbrio instável, que tem como exigência básica a reorganização do papel das forças produtivas na recomposição do ciclo de reprodução do capital, tanto na esfera da produção como das relações sociais, a situação da mulher vem tomando visibilidade. Elas permanecem ganhando, em geral, menos do que o homem e sujeitam-se a realizar tarefas em situação precária adequando-se à flexibilização do trabalho defendida pelo projeto neoliberal, como sugerem os seguintes dados do PNAD⁴ usados por Saffioti (1997).

Em 1990, no topo da escala de salário estava o homem branco, em relação ao qual a mulher branca ganhava em média 55,3%; o homem negro 48,7% e a mulher negra ou parda 27%. As diferenças convertidas em desigualdades alijam a mulher do exercício de atividades de maior prestígio e melhor remuneração. É a igualdade, num contexto social burguês, contribuindo para tornar o projeto neoliberal mais perverso. A igualdade pressupõe um ordenamento a ser alcançado via políticas de equidade, pois são estas que consideram as diferenças e presumem as identidades. A diferença constitui uma face da identidade, ou seja, da relação entre o eu e os outros, sendo esta a forma de as diferenças serem construídas e percebidas. Nesse sentido, um indivíduo só pode ser portador e criador de

⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

conhecimentos, criador e executor de práticas quando se relaciona com os outros. A práxis é responsável pela construção das subjetividades que se objetivam por meio de novas práticas. Assim sendo, cada ser humano é a história de suas relações sociais.

Scott (1999, p. 131) fundamenta suas abordagens nos seguintes eixos teóricos:

- As relações de gênero possuem uma dinâmica própria, mas também se articulam com outras formas de dominação e desigualdades sociais (raça, etnia, classe);
- A perspectiva de gênero permite entender as relações sociais entre homens e mulheres, o que pressupõe mudanças e permanências, desconstruções, reconstrução de elementos simbólicos, imagens, práticas, comportamentos, normas, valores e representações;
- A categoria gênero reforça o estudo da história social, ao mostrar que as relações afetivas, amorosas e sexuais não se constituem realidades naturais;
- A condição de gênero legitimada socialmente se constitui em construções, imagens, referências de que as pessoas dispõem, de maneira particular, em suas relações concretas com o mundo. Homens e mulheres elaboram combinações e arranjos de acordo com as necessidades concretas de suas vidas;
- As relações de gênero, como relações de poder, são marcadas por hierarquias, obediências e desigualdades. Estão presentes os conflitos, tensões, negociações, alianças, seja através da manutenção dos poderes masculinos, seja na luta das mulheres pela ampliação e busca do poder.

Outra autora que traz importante contribuição à temática do gênero é Barbieri (1992, p. 18), que centra sua análise nos limites teóricos do patriarcado, desenvolvendo estudos sobre as condições de vida, de trabalho e sobre a cultura produzida pela mulher. Além disso, tece suas considerações sobre a sociedade como elemento gerador da subordinação feminina, enfatizando, ainda, que é da sociedade que surge e se expande a categoria gênero.

As restrições impostas à mulher dão lugar a um processo de exclusão que freqüentemente se ancora nas diferenças. Essa idéia da diferença permeia discursos hegemônicos, estando presente em falas sobre as desigualdades de gênero, impedindo que se lide adequadamente com o que distingue homens e mulheres. Diferença faz par com identidade, assim como desigualdade o faz com igualdade. No pensar de Laurentis (1987, p. 55), o ser humano, ao tornar-se o “sujeito múltiplo”, percebe suas identidades sociais básicas (gênero, raça, etnia) e, por conseguinte, as diferenças que apresentam entre si.

Segundo Saffioti e Almeida (1995, p 93):

Rigorosamente, toda diferenciação, seja da natureza, seja da sociedade, é positiva, porquanto representa enriquecimento. Representações sobre a diferença podem ser apropriadas pela ideologia e transformadas em estigmas, portanto, em algo negativo, conforme tem ocorrido com o feminino ao longo dos séculos

No entanto, como são típicos da ideologia, os fenômenos são apresentados de forma inversa, traduzindo desigualdade por diferença, inversão que está, muitas vezes, presente nas esferas dos valores, crenças, benefícios, direitos e privilégios.

2 POBREZA E DESIGUALDADE

A modernização tornou a vida social mais complexa. A vida cotidiana foi invadida por uma série de bens de consumo que induziram os grupos sociais a possuir desejos mais variados e complexos. O mundo social produziu imensa parafernália de produtos e equipamentos gerados pela inovação tecnológica constante e intensa, os quais, agora, são considerados imprescindíveis à vida humana. Com isso, aumentou-se drasticamente a distância entre os despossuídos e os que têm acesso aos bens. Para tanto, a definição de pobreza deve considerar novas dimensões da vida social. Aspectos simbólicos e materiais são elementos analíticos essenciais para classificar quem é pobre e quem não é, bem como o grau de pobreza. Dessa forma, a desigualdade social não é exatamente um sinônimo de pobreza.

O desejo de uma vida melhor, mais aprazível, está enraizado e é percebido como único caminho. Como é claro que todos não poderão chegar aos patamares de consumo médio, o paradoxo da modernidade e do mercado se impõe. O equilíbrio dos desejos e das carências precisa de um agente exterior mediador. Esse agente é a união do Estado e da sociedade civil, e as ações devem incidir não só sobre o combate, em sentido estrito, da pobreza com distribuição de renda, mas também equilibrar as tensões advindas da desigualdade social. Do ponto de vista ético, as desigualdades devem ser reduzidas e controladas.

Os direitos sociais são definidos pela participação de todos na riqueza do país. Neles estão incluídos os direitos à educação, à informação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à habitação, à alimentação, à cultura, ao lazer e à aposentadoria. A efetivação dos direitos sociais permite às sociedades reduzirem os excessos de desigualdade e garantir um mínimo de bem-estar para todos. Estão garantindo um mínimo de coesão social, sem a qual qualquer sociedade humana se desfigura e se dissolve. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social.

A aceitação do caráter social das cidades abrange muito mais do que simples questões de alimentação básica, habitação, atendimento médico, limpeza das ruas e segurança em parques e jardins. Envolve também uma outra dimensão, que é a da arte e planificação. A definição clássica da pobreza, que leva em consideração somente as variáveis alimentação, vestuário e habitação é, portanto,

insuficiente para descrever ou mesmo quantificar o fenômeno da existência de pobres na sociedade atual. A nova definição deve levar em conta os três eixos de direitos conquistados na modernidade. Em outros termos, articular analiticamente pobreza e desigualdade com os direitos civis, políticos e sociais. Quando há diferenciações de tratamento entre as pessoas perante qualquer um dos direitos, tem-se uma situação aguda de desigualdade social. Quando um indivíduo se vê privado de qualquer um dos direitos, tem-se uma situação de pobreza.

É preciso introduzir outros elementos definidores do que quer dizer ser pobre, bem como para mensurar as desigualdades sociais, pois os desejos e as necessidades aumentaram drasticamente e tendem ao ilimitado. Pode-se afirmar, com algum grau de certeza, que uma nação, na sociedade atual, só será considerada justa se seus habitantes tiverem garantido todos estes direitos fundamentais: os civis, os políticos e os sociais.

Os não-pobres são aqueles que têm acesso à saúde de qualidade, transporte eficiente, endereço, segurança pública, educação de qualidade, bem como a oportunidade de ter, pelo menos, contato com os bens culturais e estéticos da humanidade e garantidos os direitos fundamentais. Mesmo que haja a garantia disso tudo, pode-se ter ainda desigualdade social e, se ela for intensa, disfunções virão, tais como a violência. Portanto, acrescenta-se que uma sociedade equilibrada e funcionando adequadamente tem que garantir os mínimos necessários e ainda controlar as desigualdades.

O fato é que a forma de produzir do mundo ocidental foi pródiga em inventar e materializar artefatos para o conforto da vida humana. Por outro lado, criou bolsões de extrema pobreza, onde vivem pessoas sem acesso ao conjunto de bens essenciais, sejam materiais ou culturais, necessários ao rompimento da condição de miséria.

Os processos de aumento das desigualdades sociais, bem como da pobreza, estão gerando conseqüências ainda mais graves. Conjuntos de pessoas estão sendo submetidos a uma situação de pobreza e desigualdade tão intensas, que correm o risco da desagregação social. Estão sendo desgarradas da estrutura moral, econômica e social. Essa conseqüência é denominada, geralmente, de exclusão social. São conjuntos de pessoas cada vez mais desconsideradas e, na prática, em situação de abandono. São vistas como impotentes e inúteis para a geração de bens econômicos e simbólicos culturais para o mundo. Esse efeito

radical da pobreza e da desigualdade é o mais inaceitável eticamente. É um processo de rejeição do outro. Negam-se os direitos fundamentais para os outros. Exemplos de evidência dessa situação surgem de forma intensa no mundo moderno. Quando um policial invade sem mandado judicial uma casa em algum bairro pobre e não faz o mesmo em outro bairro de pessoas remediadas ou ricas, tem-se clara evidência de facetas da exclusão social. Com efeito, nesse aspecto, o mundo neste século estrutura-se a partir do número cada vez maior de pobres, excluídos; a riqueza, cada vez mais concentrada (RAMONET, 1998, p. 154).

Crianças e adolescentes em situação de rua são assassinadas enquanto dormem, por grupos de extermínio, caracterizando uma forma de exclusão social. Dessa mesma forma, os barcos que saem de países africanos em direção à Europa abarrotados de cidadãos fugindo da fome, e a dificuldade de acesso aos modernos medicamentos de combate à Aids por parte de milhões de africanos doentes são também exemplos de exclusão social.

O fato é que existem grupos sociais à margem dos direitos civis, sociais e políticos. São pobres, sofrem intenso processo de desigualdade e estão se tornando dessemelhantes. Desenvolvem outras estratégias de socialização e estão fora da esfera produtiva. Pode se formular a hipótese de que, no futuro, com a intensificação do processo de exclusão social, surgirão no mundo tipos diferentes de humanidade em seus aspectos essenciais. A promessa de igualdade de oportunidades da modernidade é implodida e ameaçada frontalmente pelo fenômeno da exclusão social.

A constituição da exclusão social é hoje a maior ameaça à construção da sociedade moderna, uma ameaça direta ao seu ideário de igualdade. Corre-se o risco de, em um processo de intensificação da exclusão, a sociedade moderna considerar os excluídos objetos descartáveis. Não fazem parte do processo de produção nem de consumo. Não estão entre o que se podem entender como semelhantes.

Nesse sentido vale citar Bursztyn (2000, p. 29):

O grande desafio ético da humanidade hoje é conseguir romper esse ciclo de dessemelhança. É poder reincluir esses cidadãos. Retirá-los do processo de exclusão, do processo de transformação em não humanos, dentro do que se entende modernamente como humanidade.

O paradoxo acima descrito gera dificuldades para as políticas estatais de combate à pobreza. Isso ocorre porque o Poder Público está preso ao dinheiro para financiar seus programas. Ele tem que obter, junto ao mercado, recursos para fazer frente às demandas sociais. Ao longo do tempo, o que vem ocorrendo é o crescimento do volume de obrigações assumidas pelo Poder Público em uma escala que não é acompanhada pela arrecadação, por meio de suas formas clássicas. Alguns pesquisadores afirmam que a dependência da forma dinheiro, para ganhar a vida, exacerba o paradoxo de uma sociedade preparada para produzir grandes quantidades de riqueza, porém geradora de pobres, desigualdade e exclusão social.

O que se tem claro é que o acesso aos serviços essenciais, tais como educação e saúde, já está garantido, seja pelo poder Público, seja por formas mistas entre o Público e o privado. As maneiras de superar pobreza e minorar as desigualdades sociais podem ser exemplificadas com os programas de renda mínima. São propostas, em geral, de transferência de renda universal para os pobres. Em sua maioria são constituídas como direito subjetivo condicional e subsidiário, embora haja diferenciações importantes na estrutura e atuação das mesmas. De modo sintético, a garantia de renda mínima funciona como uma espécie de mecanismo de proteção social aos mais pobres. As contribuições socialistas para os programas de renda mínima foram denominadas de mecanismo de repartição de renda.

No Brasil, o primeiro a propor uma renda mínima na forma de um imposto negativo foi o economista Antonio Maria Silveira. Em 6 de dezembro de 1991, projeto de autoria do economista e senador brasileiro Eduardo Suplicy foi aprovado pelo Senado Federal, mas nunca implementado. Somente em 3 de dezembro de 1996, a Câmara dos Deputados aprovou outro projeto de renda mínima, diferente e menos ousado do que o do Senado Federal, de autoria do deputado Nelson Marchezan. Passando pelos trâmites legislativos, o projeto foi aprovado, em novembro de 1997, e sancionado pelo Presidente da República brasileira, em 10 de dezembro do mesmo ano.

Longe de se constituírem em unanimidade, os projetos de renda mínima sofrem críticas no debate sobre o combate à pobreza e à desigualdade social. Entre elas, podemos destacar três. A primeira refere-se à incerteza em relação ao critério de incondicionalidade para o recebimento de uma renda de subsistência, gerando desvios de foco no combate à pobreza. A segunda é o fato de algumas projeções

indicarem que o programa desestabilizaria ainda mais o mundo do trabalho, gerando mais informalidade e a quebra das proteções sociais. Dessa forma, substituiria o trabalho pelo assistencialismo. A terceira diz respeito às profundas incertezas sobre a questão de uma renda que seja complementar ou substitutiva.

A focalização dos projetos de renda mínima também é muito criticada no Brasil por ter como público-alvo basicamente a população pobre habitante dos bolsões de miséria das grandes cidades, ficando de fora os pobres de áreas consideradas muito pobres, inclusive no meio rural. Em outros termos, caso o programa não seja universal, esbarra claramente nas delimitações do que seja pobre e onde os pobres estariam nas complexas diferenças regionais, bem como nas quase inevitáveis ocorrências de injustiça. Não faz sentido discriminar pobres de áreas ricas de pobres de áreas pobres e só atender os primeiros, embora se deva exigir esforço fiscal maior das localidades onde há maior capacidade contributiva, implicando maior participação dos governos locais de áreas ricas no financiamento de um conjunto mais amplo de políticas sociais.

Por fim, é possível afirmar que programas de garantia de renda mínima, aplicados de forma isolada, não atuam efetivamente na quebra dos ciclos de pobreza, pois não incidem diretamente nas causas da pobreza e da desigualdade. Essas condições não representam somente uma questão de renda. Nenhuma renda, por mais alta que seja, ainda que distribuída aos mais pobres, poderia garantir o mínimo de bens e acessos a serviços básicos de qualidade necessários, nos padrões modernos, para sair da condição de pobreza e mesmo da exclusão social. A renda mínima, para se tornar poderoso instrumento de combate à pobreza e à desigualdade, deveria estar associada a outras políticas sociais. Uma família pobre que tenha uma renda mínima, mas que more em um bairro sem saneamento básico, tenha filhos sem acesso ao ensino fundamental, não tenha saúde adequada, não participe de forma protagônica na esfera da política e esteja submetida à arbitrariedade das ações policiais, continua em um processo de pobreza, desigualdade social e de exclusão.

Para se evitar que os beneficiários dos programas de renda mínima retornem a sua condição anterior, são necessárias a articulação e a integração de outras ações sociais que tenham como objetivo a conquista de autonomia.

O maior exemplo de programa social no sentido de articulação de assistência social imediata e investimento no futuro é o Programa Bolsa-Escola. Ao

mesmo tempo garante uma bolsa às famílias excluídas e implanta a possibilidade de que os filhos dessas famílias possam estudar e melhorar suas condições de colocação no mercado de trabalho. Também contribui para que, no porvir, haja saltos qualitativos na mão-de-obra, gerem-se maior produtividade e consumo, culminando em maior desenvolvimento.

O Bolsa-Escola é superior aos programas de renda mínima porque integra, de forma estratégica, a complementação de renda ao acesso à educação, bem como o combate à evasão escolar. Isto é, incide diretamente no combate à pobreza, bem como na melhoria dos índices de escolaridade e interfere diretamente nos ciclos de pobreza. Evidentemente, se associado a outras políticas, torna-se o maior e mais robusto programa de combate à pobreza até então pensado e aplicado.

Nesse sentido, um primeiro passo é dado para a consolidação aos direitos fundamentais da sociedade. Estar na escola significa, de forma imediata, acesso ao direito social da educação e pode significar, em médio e longo prazo, ganhos nos direitos políticos e civis.

Outros passos terão que ser dados visando à melhoria das escolas e do ensino para a potencialização dos efeitos da inserção das crianças pobres na escola via Programa Bolsa-Escola. A associação do Programa a essas medidas terá ainda mais chances de ter impacto no combate à pobreza, desigualdade e exclusão social de forma a minimizá-los. O Programa aponta em direção à autonomia, pois seus efeitos incidem no combate às causas da pobreza. O objetivo é romper o ciclo da miséria, onde pobreza e miséria acabam gerando mais pobreza e miséria.

Os beneficiários são crianças de famílias pobres, que se evadiriam do sistema escolar sem a bolsa mensal, mantendo a mesma baixa escolaridade dos pais e, conseqüentemente, no futuro ingressando no mercado de trabalho, na melhor das hipóteses, nas mesmas condições da maioria de suas famílias. A lógica é elevar o grau de escolaridade das crianças para aumentar e mesmo equilibrar as oportunidades. O programa Bolsa-Escola consiste em repassar um recurso mensal para as famílias excluídas com a condição de que todos os filhos em idade escolar estejam freqüentando pelo menos 90% dos dias letivos.

Formulado em 1987, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, da Universidade de Brasília (UNB), o programa Bolsa-Escola vem contribuindo para que crianças pobres permaneçam nas salas de aula. Representa também uma

transformação no modo e na concepção de políticas sociais até então concretizadas. Articula de forma engenhosa renda direta para as famílias excluídas e exige como contrapartida a manutenção dos filhos na escola. O Bolsa-Escola supera inclusive os programas baseados em propostas de renda mínima.

2.1 Programas de Transferência de Renda

De acordo com Suplicy (2002, p. 33) “Aristóteles enfatizou que a lei para ser justa precisa distinguir o que é participável do que é partilhável. Participável é aquilo que não pode ser repartido porque, se for dividido, desaparece, perde a sua realidade”. Para esse estudioso,

[...] a repartição dos bens e riquezas não se faz a partir da quantidade de trabalho de cada um, mas a partir do todo da riqueza social. Quem não trabalha também tem direito a uma parte da riqueza social. Primeiro, porque quem não trabalha pode estar impedido de trabalhar. Depois, porque é necessário para a paz interna da sociedade que não haja miséria nem desigualdades profundas. A lei justa é aquela que determina o procedimento da justiça distributiva, tornando iguais os desiguais. Ela deve estabelecer a comensurabilidade entre cada cidadão e os bens que ele necessita para não viver na miséria (p. 34).

No Brasil, de acordo com Suplicy (2002, p. 116), uma das primeiras experiências de distribuição de renda aconteceu em Canudos, Bahia, no quarto final do século XIX, na comunidade que chegou a ter 24 mil pessoas e possuir 5.200 habitações e onde todos trabalhavam em regime comunitário e dividiam igualmente tudo entre todos.

Na década de 1940, o professor Josué de Castro, lançou o livro “A geografia da fome”, o qual mostrou ao Brasil suas misérias e propôs o aumento da produção de alimentos. Em 1968, Celso Furtado apresentou o estudo “Um projeto para o Brasil”, (FURTADO, 1968) em que era proposto um desenvolvimento saudável, através da alteração da forma de distribuição de renda em nosso país.

Segundo Fonseca (2001, p. 93),

O debate sobre a distribuição de renda teve início com um artigo publicado por Antonio Maria da Silveira, em 1975, onde o mesmo argumentava que a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente à sobrevivência de todos. O maior problema da redistribuição de renda reside na: ineficácia dos métodos até agora utilizados para enfrentar o problema. Se o problema é pobreza, a forma de redistribuição deve atacá-la diretamente. Em adição, se trata de economia de mercado, esta forma deve trazer a mínima interferência possível com seu mecanismo. Tal forma existe. É o imposto de renda negativo.

Nesse sentido Almeida (2002, p. 75) nos diz que:

[...] a proposta do imposto de renda negativo partiu de Milton Friedman, que se baseou nas propostas de Hayek (1946). Este afirmava que uma renda mínima seria garantida a todos, mas que, em troca, todos os direitos sociais seriam extintos. Sobre esta base, Friedman argumenta a falência dos programas de seguro social, como habitação, salário mínimo, proteção à velhice, garantia dos preços agrícolas entre outros, que seriam ineficientes e intervencionistas demais no mercado. Em troca de todo seguro social, seria instituído um imposto negativo, sendo fixado um nível de isenção. Do total, entre isenção e dedução, se a renda fosse positiva, pagaria um imposto, se negativa, receberia um subsídio.

A primeira medida para implantação dessa proposta seria estabelecer um padrão do qual nenhuma renda poderia estar situada abaixo. O programa teria duas vantagens, pois além de estar atuando contra a pobreza e distribuindo dinheiro para o indivíduo gastar como bem quisesse, não interferiria no sistema de mercado. A administração desse programa seria feita com o sistema de imposto de renda. A renda mínima seria paga para todos os cidadãos de uma determinada região ou país.

O programa, portanto, deve ser estabelecido para ajudar as pessoas como seres humanos, e não como membros de uma certa ocupação, de um certo grupo de idade, ou de um certo grupo de salário ou de organizações trabalhistas ou industriais. É esse o erro básico dos programas para os agricultores, dos benefícios gerais para a velhice, das leis do salário-mínimo, das tarifas, do licenciamento para profissões, e assim por diante. Além disso, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir o seu funcionamento. É esse o problema dos preços sustentados, do salário-mínimo, das tarifas e de outras medidas.

Cabe aqui somente uma referência à matéria encontrada no “Atlas da Exclusão Social - Os Ricos no Brasil”, a qual demonstrou que a participação das famílias ricas na renda nacional subiu de 20% para 33% no período de 20 anos.

Em 16 de dezembro de 1991, o Senado aprovou o Programa de Renda Mínima (PGRM), através da Lei nº 80, proposta pelo senador Eduardo Suplicy. Este programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. Em 8 de janeiro de 2004, o governo sancionou a lei 10.8357 que institui o programa Renda Básica de Cidadania no Brasil, a partir de 2005. Todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberiam anualmente, um benefício monetário, iniciando com as camadas mais necessitadas da população. Conforme Frausino (2004) a lei só foi implantada a partir de 2005, de forma gradativa, retirando as condicionalidades que atualmente existem (no atual programa Bolsa-Família).

O valor do benefício ainda não está definido, mas será um valor que garantirá o aporte mínimo diário e 2.200 calorias. Salienta-se que a maior parte das propostas de inserção de renda mínima no Brasil privilegia a família, e somente a proposta do senador Suplicy destina-se ao indivíduo.

A renda básica é uma renda paga por uma comunidade - pode ser uma vila, um município, um estado, um país, um conjunto de países, um continente ou o planeta Terra - a todos os seus membros individualmente, não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Portanto, o direito não está condicionado à situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho.

A renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens ou serviços, nem cupons ou selos que só podem ser gastos em certo tipo de bens, como alimentos. Não envolve qualquer restrição ao que a pessoa vá fazer com os recursos, quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. Ela complementa, e não substitui transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde públicas (SUP LIC Y, 2002, p. 91). Como a maioria dos programas utiliza a família como parâmetro, tornar-se necessário definir família e para isto podemos citar Fonseca (2001, p. 157):

[...] no estabelecimento do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) criado pela Lei nº 8.261, de 06/01/1995, e regulamentado pelo Decreto nº 11.471, de 03/03/1995, o mesmo foi dirigido para as famílias, sendo que se entende por família um grupo de pessoas formado por, no mínimo, um dos pais ou responsável legal pelos filhos e/ou dependentes em idade entre zero e 14 anos que estejam sob sua tutela ou guarda, devidamente formalizada juridicamente, ou maiores, desde que portadores de deficiências, e que vivam sobre o mesmo teto.

As dimensões dos programas de transferência de renda que atendam ao cidadão individualmente e os que visam dar atendimento à família devem ser abordados com muita atenção por parte dos gestores. Os programas devem ser complementares, pois a observação que se faz é que o conceito de família sofreu alterações e atualmente encontramos um grande número de pessoas que vivem sozinhas. Neste contexto é que a proposta do senador Suplicy, de fornecer uma renda de cidadania para cada indivíduo, deverá ser analisada e ampliada, pois muitas vezes estas pessoas não contam com suporte de apoio, caso tenham problemas de saúde, desemprego ou a própria idade avançada.

2.2 Programas de Transferência de Renda no Brasil

Conforme estudo nº 273, elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, ao final do ano de 1999, ano de implantação do Programa Bolsa-Escola Estadual, a Rede de Proteção Social (RPS) estava estruturada com 12 programas:

- **Bolsa Alimentação** – destinada às crianças de até seis anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo *per capita*. O valor pago era de R\$ 15,00 por criança, até três crianças por família e contava com 1.300.000 beneficiários;

- **Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)** – destinado às crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, abrangendo famílias com até meio salário mínimo *per capita*. O valor pago era de R\$ 25,00 por criança na área rural e de R\$ 40,00 na área urbana. 810.760 beneficiários estavam sendo auxiliados.

- **Bolsa-Escola Federal** – destinado às crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo *per capita*. O valor pago era de R\$ 15,00 por criança até três crianças por família e 8.633.354 beneficiários estavam sendo pagos.

- **Auxílio Gás** – destinado às famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis. O valor do benefício era de R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcela de R\$15,00. O total de beneficiários pagos era de 8.108.758.

- **Brasil Jovem** (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano) – destinado aos jovens entre 15 e 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar *per capita* era de até meio salário mínimo. O valor era de R\$ 65,00 por mês e 105.000 beneficiários estavam sendo pagos.

- **Abono Salarial** – (Programa de Integração Social - PIS), (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP). O trabalhador, cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, que recebeu uma média de até 2 salários mínimos mensais e trabalhou no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias), recebe o valor de um salário mínimo. 4.434.328 beneficiários eram pagos.

- **Bolsa Qualificação** – destinado ao trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. É calculado com base nos três últimos salários e 10.400 beneficiários estavam sendo pagos.

- **Seguro Desemprego** – destinado ao trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca. O valor variava entre um salário mínimo e R\$ 336,78 durante até cinco meses. O trabalhador doméstico e o pescador artesanal poderiam ser beneficiados com até um salário mínimo. Em 2002, 4.686.233 beneficiários foram pagos.

- **Seguro Garantia Safra** – destinado às famílias de risco na área da seca. Estas famílias recebem parcelas mensais de R\$ 100,00 (por no máximo seis meses). Um total de 938.000 benefícios foi pagos.

- **Aposentadorias e pensões rurais** – destinadas aos trabalhadores rurais, o valor é de um salário mínimo e estavam sendo pagos 6.370.547 benefícios.

- **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** /Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – destinado aos idosos a partir de 67 anos e portadores

de deficiência, com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. O valor pago era de um salário mínimo e 1.450.660 benefícios estavam sendo pagos.

- **Renda Mensal Vitalícia** – destinada aos idosos acima de 70 anos de idade ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo. O valor pago é de um salário mínimo e 724.124 benefícios estavam sendo pagos.

No ano de 2002, foi lançado o **Cartão do Cidadão** que permitia às famílias sacar o dinheiro referente ao programa em que estivessem cadastradas: Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem. Esse cartão beneficiou aproximadamente 12,6 milhões de pessoas carentes.

Em junho de 2001, o governo FHC⁵ lançou o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com o objetivo de centralizar em um único banco de dados informações referentes a todas as famílias que fizessem parte ou precisassem da rede de proteção social. Até julho de 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva havia incorporado mais quatro programas aos doze mencionados já mencionados anteriormente: **Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**, a **Merenda Escolar**, o **Programa Renda Mínima** e o **Programa Fome Zero**.

O lançamento do Programa Bolsa Família ocorreu em 20 de outubro de 2003 e, em Nove de janeiro de 2004, o governo publicou a Lei nº 10.836/04 que o criou. Este programa unificou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa-Escola) instituído pela Lei nº 10.219, de Onze de abril de 2001, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado pela Lei nº 10.689, de Treze de junho de 2003, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de Seis de setembro de 2001, o Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

A Bolsa Família está vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é responsável (1) pela política nacional de desenvolvimento social, (2) pela política nacional de segurança alimentar e nutricional, (3) pela política nacional de assistência social, e (4) pela política nacional de renda de cidadania.

⁵ Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – (1998-2002).

O valor atual do benefício mensal da Bolsa Família é de R\$ 90,00 (noventa reais) e o programa trabalha com dois grupos: 1) famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00, e 2) famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos, com renda mensal até de R\$ 100,00 *per capita*. Os atuais beneficiários dos programas mencionados acima, na medida em que passem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

Será considerada como benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios para a manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado, sendo que estes benefícios serão mantidos até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

A Lei mantém em seu Artigo 3º as condições para o pagamento do benefício: exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde, a frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular.

No dia 17 de setembro de 2004, foi publicado o Decreto nº 5.209 que regulamenta a Lei nº 10.836 que cria o Programa Bolsa Família. O Decreto preserva as condições do Programa Bolsa-Família no que se refere à participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida, prevendo também quais serão os órgãos competentes para efetuar a fiscalização necessária do programa.

De acordo com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a disparidade de distribuição de renda no Brasil é um "fator-chave" que continuará impedindo o processo de diminuição do número de miseráveis no país. Para a instituição, até mesmo um país como a Índia tem programas de integração de miseráveis mais efetivos e perspicazes que o Brasil.

O alto endividamento do país também é considerado um empecilho para melhorar a distribuição de renda. Para o Banco Mundial, o Brasil precisa ter um volume de dinheiro em programas como o Bolsa-Escola entre 10 e 15 vezes maior do que o volume atual para compensar as disparidades de renda e integrar os mais pobres ao mercado. O Brasil tem um dos piores índices de distribuição de renda da

América Latina. Aproximadamente 20% da população mais pobre recebem apenas 2% da renda. A Argentina, em contraste, tem um percentual de 3,1% e a Bolívia 4%.

Bacha e Unger (*apud* FONSECA, 2001, p. 97) já haviam mencionado que a concentração de renda (36% do total) estava nas mãos de 5% das famílias mais ricas, e 90% das famílias brasileiras retinham praticamente a mesma fração de renda total que os 10% do topo da pirâmide social.

Pelo artigo do Banco Mundial, percebe-se que em um quarto de século, o Brasil não conseguiu alterar esta realidade. Além disso, a proposta de aumentar os benefícios de transferência de renda em 10 vezes apresentada pelo Banco Mundial, no momento, é uma meta impossível de ser atingida, pois o governo ainda não conseguiu fornecer uma rede de proteção social⁶ que alcance os brasileiros que dela necessitam.

Acredita-se que o primeiro passo é o de universalizar o benefício e paralelamente investir em projetos que ampliem a qualidade de vida dos cidadãos, a começar pela compreensão de que a educação é o instrumento que apresenta os melhores e mais positivos resultados no que diz respeito à inserção social. Este resultado pode ser comprovado em todos os países que investiram em educação. Neste contexto, apresenta-se o programa Bolsa-Escola Estadual, hoje suspenso pelo atual Governo do Estado.

⁶ A Rede de Proteção Social coordena os esforços de 12 programas diferentes do Governo Federal, para os quais havia recursos estimados em mais de R\$ 30 bilhões segundo o Ministério de Desenvolvimento Social em 2006.

3 HISTÓRICO DO BOLSA-ESCOLA E SUA IMPLANTAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL

O Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, criado em 1986 na UNB, é um grupo de reflexão sobre assuntos da realidade brasileira. Funciona no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade. Foi nesse núcleo que se iniciaram os debates que culminariam nas formulações iniciais da proposta do programa Bolsa-Escola.

Desde o início dos trabalhos, o Núcleo tomou a situação da educação básica como problema mais imediato e passou a debater soluções que permitissem universalizar a escola para todas as crianças e jovens brasileiros até o final do Ensino Médio. Partindo do pressuposto de que há uma forte relação entre as altas taxas de evasão escolar e a pobreza das crianças que abandonam as escolas, formulou-se a seguinte pergunta: já que as crianças não estudam por falta de condições financeiras, por que não pagar aos pais para que os filhos não falem às aulas?

Com as intensas discussões acerca desses argumentos, chegou-se a alguns pontos que reforçavam o programa Bolsa-Escola como sendo uma proposta viável. Um deles seria um programa que se assemelhasse ao incentivo à pós-graduação (bolsas de estudos para mestres e doutores) praticada no Brasil, ou seja, pensou-se pagar por família ao invés de por criança, o que não incentivaria o aumento da natalidade.

Para as famílias pobres, a questão de enviar os filhos à escola não é uma questão moral ou de mera obrigação legal, já que, por vezes, precisam da renda auferida no trabalho infantil para sobreviver. Os membros das famílias excluídas deixam de trabalhar por falta de vagas no mercado de trabalho. O desapego essencial ao trabalho não é uma das razões para a abstinência do trabalho. Caso não tivessem a Bolsa-Escola, estariam igualmente desempregados. Além da liberdade propositadamente pensada na utilização dos recursos, o pagamento seria feito diretamente às mães, o que garantiria melhor utilização do benefício para toda a família.

Aos poucos, a idéia foi se consolidando. Ainda em 1987, a concepção geral do programa Bolsa-Escola foi esboçada. Esta seria uma proposta para

combater o trabalho infantil e garantir a universalidade da educação básica a todas às crianças, por meio da concessão de bolsas às famílias pobres, mediante a contrapartida de que os seus filhos em idade escolar freqüentem a escola regularmente.

Um programa muito semelhante ao Bolsa-Escola foi implementado em 1989 na Venezuela com o mesmo nome. Consistia exatamente em pagar uma bolsa para famílias carentes que tivessem filhos matriculados na escola. Desde então, o programa tem sofrido modificações essenciais em seu desenho inicial, contando inclusive com o acréscimo de uma cesta básica para cada família.

Diante de muitas discussões e a implantação de programas semelhantes, as condições teóricas estavam sendo dadas para que se aprimorasse a proposta do programa Bolsa-Escola. Idealizou-se que o pagamento do benefício às famílias pobres seria feito sob duas condições: (1) ter todas as crianças em idade escolar no ensino oficial, e (2) nenhuma delas poderiam ter mais de duas falas mensais.

Apesar da divulgação, a fim de se transformar em um programa governamental brasileiro, o Bolsa-Escola ainda não contava nesse momento com as condições políticas necessárias. Essas condições só vieram quando, em 1994, Cristovam Buarque, ex-reitor da Universidade de Brasília, assumiu o cargo de governador do Distrito Federal. Cristovam Buarque implantou o Programa em 1995 e o expandiu em seus quatro anos de gestão. No final de 1998, eram 25.680 famílias e 50.673 crianças beneficiadas. O custo total da execução da política não ultrapassou 1% do total do orçamento anual do Distrito Federal. Durante sua implantação, o Programa obteve adesões e atraiu a atenção da imprensa nacional e internacional.

De novembro de 1997 a fevereiro de 1998, o programa Bolsa-Escola do Distrito Federal foi objeto de avaliação. Esse trabalho contribuiu para fortalecer os argumentos em prol do Bolsa-Escola, demonstrando que o programa deveria ser aplicado também em outras cidades e países. Em termos gerais, verificou-se que o programa articula, em um movimento único, tanto o combate à pobreza quanto a melhoria das condições educacionais da população, contribuindo para corrigir as desigualdades em torno do acesso e permanência das crianças na escola fundamental.

O ano de 1995, quando foi criado no Distrito Federal (DF), onde cerca de 50 mil crianças de mais de 25 mil famílias haviam sido beneficiadas, foi um período de muita experiência pioneira e responsabilidade pela divulgação do Programa.

Vários municípios e estados brasileiros, além de alguns países, partiram dessa experiência para implantarem seus programas.

O Bolsa-Escola do município do Recife, capital do Estado de Pernambuco, uma das grandes cidades do Nordeste brasileiro, foi o segundo a ser implantado, em 1997. Hoje, o programa beneficia cerca de 7.600 famílias, perfazendo um total aproximado de 19.000 crianças de 6 a 16 anos de idade atendidas.

No Estado de Mato Grosso do Sul, o Programa Bolsa-Escola foi implantado na administração do Partido dos Trabalhadores – PT, pelo então governador “Zeca do PT”⁷, no ano de 1999. O objetivo era promover a admissão e a permanência de crianças e adolescentes de 06 a 16 anos na escola pública, que se encontrava em condições de carência material e de precária situação social e familiar, por meio do pagamento do benefício de R\$ 136,00 e do desenvolvimento de ações sócio-educativas junto a seus familiares.

A seleção priorizou os seguintes aspectos familiares:

- Crianças e adolescentes sob proteção especial;
- Adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas;
- Idosos dependentes ou pessoas portadoras de deficiência incapazes de prover o próprio sustento;
- Crianças desnutridas, em acompanhamento pela Rede Pública de Saúde;
- Maior número de dependentes;
- Domicílio em regiões administrativas identificadas como mais carentes do ponto de vista educacional, social e de infra-estrutura urbana.

O Programa Bolsa-Escola atendia⁸ 1579 famílias no Município de Dourados. O Programa Bolsa-Escola, um componente emergencial, tinha por objetivo ser o impulso inicial para que crianças de 06 a 16 anos frequentassem a escola, complementando a renda das famílias, muitas vezes, desestruturadas pela miséria. Neste contexto, podemos destacar a situação econômica (ver Figura 02) das famílias beneficiadas pelo programa Bolsa-Escola.

⁷ José Orcírio Miranda dos Santos - PT (1999-2002/2003-2006)

⁸ O Programa Bolsa Escola foi suspenso em janeiro de 2007 pela atual administração estadual.

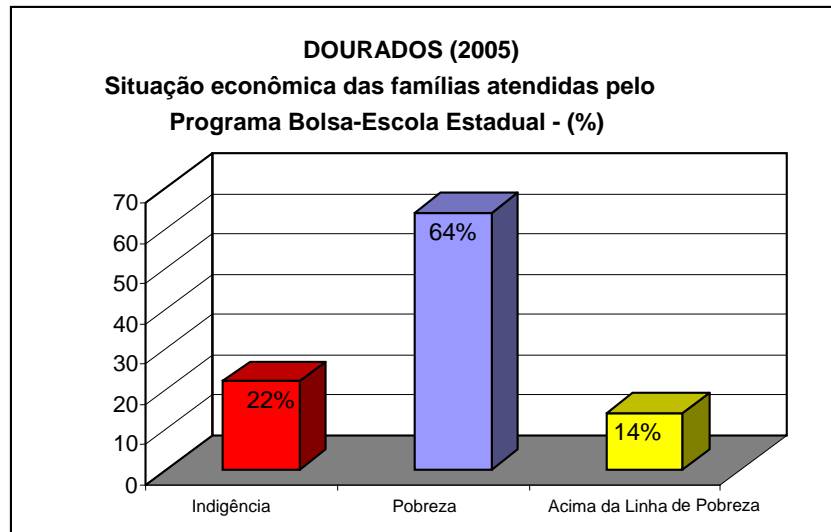


Figura 2: Situação econômica das famílias atendidas pelo Programa Bolsa-Escola Estadual

Fonte: Recadastró GEMS 2003.
Org.: MATTOS, Elvis.

As metas de atendimento são elevadas nas duas faixas de pobreza. Segundo a Secretária de Estado de Trabalho, Economia Solidária e Assistência Social (SETASS) são de 58% na linha de indigência e 83% na linha de pobreza. Com isso temos sinalizado que o município de Dourados encontra-se em uma situação de vulnerabilidade, e requer do Poder Público uma intervenção efetiva. Dentre a população atendida pelo Programa Bolsa-Escola Estadual, 14% das famílias se encontram acima da linha da Pobreza, que é um dos critérios de elegibilidade.

O programa tenta viabilizar a construção de ações conjuntas, permitindo acesso à saúde, à renda, ao emprego e à educação, além do desenvolvimento de atividades sócio-educativas com os bolsistas. Parcerias significativas foram estabelecidas e iniciou-se o processo de integração de políticas sociais.

A articulação da Secretaria de Educação, com a Secretaria das Políticas da Assistência Social propiciou, por exemplo, incrementar o apoio às famílias, bem como inserir os indivíduos nos programas de qualificação para o trabalho e na política de micro-crédito.

A garra da mãe na execução do programa fortalece o papel da mulher e redimensiona sua participação. Ao retirar o benefício, ela sabe que a condição exigida é a matrícula do filho na escola. Devido a isso, sua auto-estima é renovada e seu relacionamento com a família adquire uma perspectiva cultural, ou seja, o engajamento da família na luta por educação para todos.

O mecanismo de pagamento das bolsas é feito exclusivamente às mães de família. A concentração das transferências nas mães sugere que ocorra um impacto potencial no aumento do poder de negociação das mulheres no interior das famílias.

Instituído através de decreto pelo então governo do Estado, em 1999, o Programa Bolsa-Escola Estadual traçou "a admissão e permanência na escola pública de crianças de idade entre sete e 16 anos completos, em condições de carência material e precária situação familiar e social" como um de seus objetivos.

A concepção que orienta o Programa parte da consideração de que "não basta afirmar que toda criança tem que estar na escola": é preciso garantir as condições objetivas de acesso e permanência, colocando ao lado do princípio de universalização o de equidade, isto é, "a democratização das oportunidades educacionais". Formula-se que o Programa foi mais do que um programa de renda mínima, pois seu enfoque principal não seria apenas a distribuição de renda, mas "a educação como direito à cidadania".

Agrega-se a essa perspectiva a idéia de que o programa deveria se converter em foco gerador de ações articuladas e complementares, incluindo propostas pedagógicas inovadoras, apoio à capacitação e inserção profissional e ações no campo da saúde e da cultura, envolvendo órgãos públicos e entidades não governamentais.

É enfatizado ainda que os critérios técnicos devam nortear com a máxima exatidão possível todas as ações evitando "o assistencialismo e o clientelismo, muito comuns em iniciativas governamentais de cunho social". Ao longo do ano de 1999, foram definidos os contornos institucionais e o desenho operacional do Programa, abrangendo atribuições dos organismos de gestão, critérios de elegibilidade, mecanismos de seleção e permanência das famílias, definição dos municípios prioritários e elaboração dos instrumentos e sistemas de funcionamento - processo que contou com a participação de consultores contratados e que teve inspiração direta no programa implementado no Distrito Federal, na gestão de Cristovam Buarque (1994-1998).

Para inscrição das famílias no Programa, definiram-se três critérios básicos de elegibilidade:

- Ter todos os filhos, em idade de sete a dezesseis anos completa e eles deveriam estar matriculados em escola pública;

- Residir no município há no mínimo três anos consecutivo;
- Ter renda familiar mensal que não ultrapasse, por pessoa, a metade do valor do salário mínimo. A pessoa requerente deveria ser prioritariamente a mãe (o pai ou o responsável legal só poderia ser o requerente por incapacidade ou ausência da mãe).

A bolsa seria concedida enquanto houvesse dependente na faixa etária que vai até os 16 anos completos cursando o ensino fundamental. Após dois anos, as famílias seriam recadastradas, sendo excluídas as que não contassem mais com crianças nesta faixa etária, ou que haviam se mudado para outro Estado ou que tenham melhorado condições socioeconômicas substancialmente.

O valor do benefício foi estabelecido em R\$ 136,00 por família, mantendo-se inalterado. O valor seria fixo, isto é, independeria das variações da renda familiar (total ou *per capita*) e do número de dependentes na faixa etária de 7 a 16 anos. Não havia, portanto, diferenciação no valor da bolsa para famílias com um ou quatro filhos, por exemplo, o que é visto como um reforço ao caráter familiar da bolsa, e, ainda, reproduz a concepção presente na maioria dos programas municipais até então implantados. A contrapartida essencial, por parte das famílias, residia na garantia de frequência escolar mínima de 90% para todos os dependentes na faixa etária abrangida pelo programa.

3.1 O Papel do Programa Bolsa-Escola no Processo de Inclusão Social

Alguns conceitos de pobreza já foram apresentados, assim como os programas que foram implantados com o objetivo de promover maior integração social e maior redistribuição de renda. Neste contexto, Matsuura (*apud* AGUIAR; ARAÚJO, 2003, p. 15) ressalta o seguinte:

Pode-se ser pobre também por ter menos informações, menos acesso a bens universais como educação e saúde, não ter direito a transporte, a casa para morar, a lazer, a tempo para o descanso. Mais de 113 milhões de crianças não têm acesso à educação fundamental, (e um sexto da população mundial com mais de 15 anos não sabe ler e escrever).

A problemática apresentada por Matsuura é encontrada principalmente em países considerados periféricos como o Brasil, que ainda têm muito espaço para o crescimento econômico e para a utilização de mão-de-obra qualificada.

A idéia de pagar um benefício de transferência de renda, que estivesse vinculado à obrigatoriedade de as crianças freqüentar as salas de aula, integra, de forma estratégica, a complementação de renda ao acesso à educação, assim, combatendo a evasão escolar.

Conforme Araújo e Aguiar (2002, p. 16), esta idéia surgiu em reuniões realizadas no Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo em meados de 1987. Esse núcleo era coordenado pelo então reitor da UNB, que, uma vez por semana, reunia um grupo com mais ou menos quarenta pessoas, internas e externas a Universidade, em busca de propostas para os problemas brasileiros.

Em um dos encontros, no começo de 1987, ao discutir como garantir esta universalização e a qualidade, lembrando que a principal causa da evasão escolar era a pobreza das famílias, Cristovam Buarque, como coordenador do Núcleo, propôs pagar aos pais para que os filhos não faltassem às aulas (ARAÚJO; AGUIAR, 2002, p. 18).

Foi aí que nasceu o programa Bolsa-Escola. No início houve muita dificuldade para que o programa se consolidasse como um projeto que incentivava as crianças a irem à escola e ao mesmo tempo trabalhava com a questão da exclusão. As questões que mais surgiram eram relativas ao custo financeiro do programa e ao fato de não fazer sentido pagar às famílias para seus filhos estudarem.

Em 1990, a idéia foi levada ao governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), criado pelo ex-candidato à presidência Luis Inácio Lula da Silva, mas a mesma não foi adotada pelo grupo.

De acordo com Suplicy (*apud* AGUIAR; ARAÚJO, 2003, p. 41):

Em 1993, o economista brasileiro José Márcio Camargo publicou artigo no jornal Folha de São Paulo no qual propunha algo muito parecido com o Bolsa-Escola, conforme a idéia original. Camargo sugeria modificar um projeto de renda mínima, do senador SUPPLICY, no sentido de se 'criar um programa que complementasse a renda de todos os trabalhadores', desde que coloquem seus filhos em escolas públicas.

Em 1993, Cristovam Buarque voltou a apresentar a idéia do programa Bolsa-Escola junto com as demais propostas do seu livro “A Revolução nas Prioridades” como contribuição ao programa de governo do PT nas eleições governamentais.

3.2 A Consolidação do Programa Bolsa-Escola

Em 1994, quando Cristovam Buarque foi candidato a governador do Distrito Federal, ele transformou a idéia em uma proposta básica da sua campanha. Entretanto, em novembro de 1994, o prefeito José Roberto Magalhães, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), apresentou a proposta de programa chamado ‘Renda Mínima’, que visava não só a manutenção da criança na escola, mas era, sobretudo, um programa de proteção à família.

Conforme artigo do prefeito Magalhães, publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 12 de agosto de 1995, (*apud* AGUIAR; ARAÚJO, 2003, p. 42), o objetivo do programa seria:

[...] resgatar a dignidade da pessoa, pela garantia da sua subsistência, dar-lhe os primeiros instrumentos para reerguer-lhe através do trabalho e da geração de sua própria renda e assegurar-lhe a coesão familiar, pela possibilidade de dar atenção às crianças, tirando-as da mendicância.

Conforme Carvalho e Blanes (*apud* AGUIAR; ARAÚJO, 2003, p. 42), o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo realizou em 1997 um estudo de avaliação da renda mínima na cidade de Campinas-SP com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e chegou à conclusão de que o programa no que tangia à política de assistência social

[...] É assim, um programa voltado, primeiramente, à proteção social. Busca garantir mínimos sociais através de complementação de renda que permita às famílias a superação de um patamar de pobreza extrema que as aprisiona em condições de exclusão de benefícios e serviços os mais elementares.

Apesar de ter um enfoque diferente do programa Bolsa-Escola, o programa de Campinas auxiliou as discussões que provocou. Em 1994, Cristovam Buarque venceu a eleição para governador do Distrito Federal. Nesse momento, então, começava a ser desenhada a parte técnica do programa.

Uma das primeiras modificações que fez foi alterar o valor da renda. No livro “A Revolução das Prioridades”, Cristovam Buarque previa o valor da renda em dólares e propunha US\$ 50 para famílias com até dois filhos e US\$ 100,00 para famílias com mais de dois filhos. O valor final acabou sendo de um salário mínimo por família. A mãe receberia o benefício e ela fiscalizaria a ida de seus filhos a escola e, também, faria o acompanhamento dos mesmos.

Considera-se que o objetivo inicial do programa tenha sido acertado quando se analisou o resultado encontrado pela Universidade de Brasília (UNB) no Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnb) em setembro de 2003. Neste relatório consolidado, a pesquisa havia sido realizada com o intuito de avaliar o programa Bolsa-Escola Federal.

Nas entrevistas realizadas, os beneficiários demonstram ter clareza do controle de frequência dos bolsistas e do fato de que as crianças ou adolescentes podem perder o benefício se não frequentarem regularmente a escola. Em alguns dos municípios investigados, foi identificada uma série de estratégias utilizadas pelos responsáveis para garantir a frequência às aulas dos bolsistas: a mãe levava e buscava a criança na escola todos os dias; a mãe via a criança entrar na sala de aula; a mãe ia à escola e verificava a frequência dos filhos bolsistas, conversando com a professora. Muitas mães afirmaram enfaticamente que iam à escola todos os dias fazer o controle da frequência dos filhos.

Pelo que se pôde observar a família, por intermédio da figura da mãe, incorporou a idéia da importância da frequência escolar das crianças, mesmo que o objetivo inicial seja o financeiro. Constata-se que com o tempo criou-se o hábito e o envolvimento com o estudo.

No início de setembro de 2004, a imprensa brasileira divulgou críticas com relação ao não cumprimento das contrapartidas do programa Bolsa Família. Uma das denúncias era que não havia o controle da frequência escolar e os repasses dos benefícios eram feitos sem essa comprovação.

Para solucionar esse problema, o Decreto 5.209 foi publicado no Diário Oficial em 17 de setembro de 2004, que regulamenta os mecanismos de cobrança

da contrapartida. O programa passou a contar com uma série de normas para acompanhamento, controle social e fiscalização. A frequência escolar passaria a ser feita pelo Ministério da Educação (MEC) que ficaria responsável pelo acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 a 16 anos.

A frequência continuaria sendo de no mínimo 85% da carga horária escolar mensal. Em 12 de setembro de 2004, um artigo assinado pelo colunista Gilberto Dimenstein foi publicado no Jornal Folha de São Paulo (DIMENSTEIN, 2004). O artigo continha o seguinte teor: Graças a uma confissão de incompetência ocorrida na quarta-feira passada, foi posta em xeque a ilusão de que um presidente da República consegue coordenar e executar políticas sociais eficientes. O ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, responsável pela confissão, admitiu que não tinha condições de saber se as famílias que recebem dinheiro do governo mantinhamos seus filhos nas escolas. “Apanhou” de todos os lados, inclusive do governo. Na verdade, “apanhou” menos por incompetência do que por honestidade intelectual.

O fato que realmente teve importância foi que a confissão projetou um dos temas que deveriam ser particularmente vitais nas eleições municipais e no combate à exclusão.

Um grande número de funcionários, metidos em algumas salas refrigeradas da Esplanada dos Ministérios, é legalmente obrigado a saber quantas daquelas crianças, do interior do Acre à periferia do Rio, estão deixando de frequentar a escola, afinal suas famílias, todas pobres, recebem dinheiro para que frequentem a escola.

[...] Os programas funcionam melhor (ou só funcionam) nas cidades em que existem bons prefeitos e fiscalização comunitária. É ali que se vêem melhores escolas, postos de saúde mais decentes e menos desperdícios na transferência de recursos [...].

Nesse sentido podemos identificar que o governo federal é mais eficaz quando articula ou induz. Os prefeitos têm um papel central e decisivo, que quando fiscalizados e orientados pelos mais diferentes conselhos da sociedade civil, coordenam o dinheiro que vem da União e do Estado. A abordagem apresentada por Dimenstein é muito importante pois salienta o fato de que os programas

funcionam melhor, ou só funcionam, quando há participação comunitária. O controle de presenças e demais contrapartidas do Programa Bolsa Família conforme relata o comentarista somente ocorrerá se houver o envolvimento dos prefeitos e da comunidade.

Esse é um dos aspectos da cidadania que os gestores ou os líderes comunitários deverão procurar desenvolver em seus municípios: a criação de diferentes conselhos da sociedade civil.

Para complementar, o então ministro do Desenvolvimento Social e Combate a Fome Patrus Ananias fez o seguinte pronunciamento, segundo matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo em 14 de novembro 2004:

Após a polêmica sobre sua declaração pública de que a fiscalização da frequência dos alunos do Bolsa-Família não estava sendo feita, o ministro disse na TV que o governo está determinado a "garantir o cumprimento ético e legal das contrapartidas". E cobrou: "As famílias beneficiadas pela transferência de renda também têm que cumprir com suas obrigações, têm que fazer sua parte. Só assim vamos romper o círculo vicioso da miséria e da exclusão social, sem paternalismo, sem clientelismo".

A população excluída terá que fazer a sua parte para receber o benefício, isto é, mandar seus filhos para a escola, fazer os exames médicos necessários e periódicos e participar das atividades programadas, quer seja uma palestra quer seja algum evento alternativo. Em um primeiro momento, exigir e penalizar as camadas mais populares que ainda não absorveram a idéia da importância da educação e da frequência escolar é o melhor caminho para habitua-los à aprendizagem.

Um outro fator que se deve salientar é que o Bolsa-Escola é pago diretamente à mulher, auxiliando no desenvolvimento de sua auto-estima. Este também é um dos fatores que pode ser constatado na pesquisa desenvolvida, no município de Dourados, pela PUC⁹ em conjunto com a SETASS, em setembro de 2003.

De acordo com a pesquisa, na opinião da maioria dos gestores, a mãe ou mulher responsável pela criança deveria se comprometer com o recebimento do Programa Bolsa-Escola (96%). Os profissionais de ensino também concordam com o fato de se conceder o benefício à mulher responsável pelo aluno (70%) sob o argumento de que é ela quem cuida das crianças (72%) e sabe do que as crianças

⁹ Pontifícia Universidade Católica

precisam (71%). O mesmo ocorre entre os beneficiários de quem a mãe ou mulher responsável deve ser encarregada do recebimento do Bolsa-Escola (91%).

Houve apenas 4% de indicações de pai ou homem responsável. Esses resultados revelam um consenso entre todos os entrevistados em torno da atribuição do papel de encarregada de receber o dinheiro do benefício à mãe ou mulher responsável pela criança. A idéia de que a mãe ou a mulher deva ser a responsável pelo recebimento do benefício é corroborada pelos resultados obtidos nas entrevistas.

As mães beneficiárias declararam em primeira instância que conhecem as necessidades do filho, enquanto os homens gastam o dinheiro com bebida. A mãe, por outro lado, é mais responsável, mais organizada, além de terem mais tempo e serem as responsáveis o acompanhamento do filho na escola.

Na pesquisa qualitativa, no mesmo relatório consolidado, encontra-se a seguinte análise: em Dourados, há relatos das mães beneficiárias com mais auto-estima por causa do recebimento do benefício do Bolsa-Escola. Os profissionais de ensino confirmam isso, entendendo que o benefício afetou positivamente a auto-estima das famílias, embora alguns achem que o Programa as acomoda. Os professores dizem que o simples fato de receber o cartão gera sentimentos de valorização nas mães. Segundo eles, todos os pontos negativos do Programas são anulados por esse sentimento de valorização. Os profissionais de ensino, entretanto, acham que o critério deveria levar em conta com quem os alunos moram e não o sexo.

O pagamento do Bolsa-Escola é centrado na figura da mãe. Mas o trabalho sócio-educativo é centrado na família, na mulher, na criança, no conceito de cidadania e mudança de vida. Muitas mães voltam a estudar, motivadas pelos filhos. Isso também se deve ao fato de a mãe precisar verificar os deveres escolares de seus filhos, acompanhá-los, e fazer cursos complementares.

O presidente Lula estabeleceu uma Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para desenvolver ações relacionadas ao gênero. A Secretaria possui *status* de Ministério, tendo três grandes programas: combate à violência contra as mulheres, igualdade de gênero nas relações de trabalho e gestão da política de gênero. Segundo a Secretária Nacional de Assistência Social, Ana Ligia Gomes, é

necessária uma política que incentive uma educação não-sexista¹⁰, desde o ensino básico. Menciona que irá propor alterações curriculares e na própria formação dos professores, de maneira que não reproduza no ambiente da escola a relação de poder desequilibrado.

Pinsky (2004, p. 33), aponta que o Brasil continua recordista mundial de desigualdade, seja social, regional, racial ou de gênero, e o desequilíbrio de gênero pode ser sentido principalmente no aspecto da remuneração, pois as mulheres brasileiras se apropriam de apenas 25% de toda riqueza produzida no país, e na área rural o percentual fica em torno de 15%. Dentro desse contexto, observa-se que ofertar o cartão do benefício para que a mulher possa administrar o dinheiro e se sentir independente, foi um grande acerto por parte dos gestores, pois deu às mesmas um sentimento de independência e melhora da auto-estima, por se sentirem merecedoras de confiança. Muitas mulheres que não tinham nenhuma renda e/ou muitas vezes nem sabiam ler, viram-se responsáveis por administrar o dinheiro referente desde que enviassem seus filhos à escola e também ficassem responsáveis por acompanhar os seus estudos.

Portanto, o fato de a maior parte das famílias estar inserida nos programas de transferência de benefício terem a figura da mulher como titular para o recebimento mensal dos valores atribuiu às mesmas um *status* e uma importância social que muitas mulheres não possuíam e que nem sabiam que poderiam conquistar. O cartão de recebimento proporcionou a oportunidade de muitas entrarem pela primeira vez em uma instituição bancária, e também em um supermercado. O sentimento de valorização promove um sentimento de superação e isso as leva a cobrar de si mesmas um papel diferenciado na sociedade, ou seja, um papel de maior igualdade e oportunidades. Esta valorização do papel da mulher pode ser considerada um dos instrumentos de cidadania que os programas de transferência de benefício propiciam: a redescoberta da importância do papel feminino na sociedade.

¹⁰ Segundo Correa (2005), “[...] uma educação não-sexista almeja, entre outras coisas, sair do campo teórico e descer à prática cotidiana, empreendendo ações que primem pela igualdade concreta entre os sexos. Orienta-se pelo que dispõe a Resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), de 18 de dezembro de 1979, a qual pugna pela igualdade entre homem e mulher e a favor das “mesmas condições de orientação profissional, de acesso aos estudos e de obtenção de diplomas nos estabelecimentos de ensino de todas as categorias, tanto nas zonas rurais como nas urbanas”.

3.3 Alcance e Cobertura do Programa Bolsa-Escola em Mato Grosso do Sul

A implantação do Bolsa-Escola foi concebida de modo que os municípios viessem a ser incorporados ao programa em etapas sucessivas. Um aspecto importante do planejamento estava na idéia de que a totalidade da demanda potencial fosse atendida em cada município.

A oferta de bolsas atingiu, portanto, até maio de 2004, 19.318 famílias (e 52.271 crianças), correspondendo a 52,8% da demanda manifestada no cadastramento - para o conjunto dos 78 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

Pode-se verificar que o número de cadastrados corresponde à grande maioria dos matriculados na rede pública estadual e municipal nos municípios atendidos. O benefício do Bolsa-Escola garante 43% dos matriculados no ensino fundamental. Isto significa em torno da metade das famílias inscritas.

De acordo com os bolsistas efetivados e com a demanda revelada, constata-se que a oferta do Bolsa-Escola não se restringe a um segmento da população local, mas a quase todos cujos filhos estão, ou que deveriam estar, cursando o ensino fundamental. Afora às repercussões que traz sobre a necessária abrangência do programa, isso induz também à concepção de que sua implantação deve assumir características amplamente abrangentes.

Independentemente das distinções entre "selecionados" e "não selecionados", há elementos para considerar que a quase totalidade dos matriculados na rede pública municipal e estadual apresenta o perfil socioeconômico do público-alvo do programa.

3.4 Perfil do Público Incorporado ao Programa

A taxa de analfabetismo entre os participantes do Programa demonstra a dificuldade que essas pessoas têm de se inserir no mercado de trabalho, o que deveria ser combatido com Programas de alfabetização.

Outro aspecto a destacar diz respeito às famílias mais numerosas e à maior incidência de mulheres sem cônjuge entre os selecionados, sendo este um dos critérios de prioridade assumidos pelo programa.

Ainda que deva ser considerada a existência de um componente não monetário na renda real das famílias, a renda familiar situa-se em patamares de pobreza ou indigência - com uma média *per capita* de R\$ 23,00, ou seja, menos de oitenta centavos ao dia. Isto significa que para lidar com médias o valor da bolsa familiar corresponde a três vezes a renda *per capita* ou aproximadamente metade da renda familiar, considerando o padrão de famílias com seis pessoas, como é o caso. Para a maioria dos beneficiários, o valor da bolsa tende a representar a maior parcela do orçamento familiar.

Apesar da diferença significativa entre selecionados e não selecionados a renda *per capita*¹¹ média é extremamente baixa em ambos os grupos, o que muito aquém do referencial de meio salário mínimo por mês.

3.5 A Estrutura Funcional do Programa

O programa era operacionalizado em cada município por uma Agência Local, responsável pela divulgação, organização dos processos de cadastramento e seleção dos beneficiários, acompanhamento dos bolsistas e suas famílias, apuração de denúncias, gestão dos processos de desligamentos, articulação com as escolas e com outras instituições locais.

As Agências Locais eram formadas por um gestor e um Agente de Acompanhamento familiar para cada grupo de 250 beneficiários. Estas pessoas eram contratadas pela SETASS.

Gestores e agentes municipais eram capacitados através de seminários organizados pela Secretaria. Estes duravam, em geral, dois dias e promovia a reunião de grupos de municípios próximos. O conteúdo da capacitação era centrado no conhecimento do programa (objetivos, instrumentos legais, operacionalização) e geralmente não envolvia a transmissão de outros conteúdos e técnicas (nas áreas

¹¹ Segundo dados obtidos junto a SETASS, a renda *per capita* média dos beneficiários do PBE era de R\$ 52,00.

de formação de lideranças, organização comunitária, geração de renda, entre outros), que, na visão dos integrantes, poderiam ser de grande utilidade na gestão do programa.

Para se inscrever no programa, as mães deveriam comparecer ao local determinado, portando documento de identidade, comprovante de residência, certidão de nascimento e atestado de matrícula escolar dos filhos de sete a 16 anos. Os requerentes que não possuíssem os documentos necessários seriam encaminhados aos serviços de documentação ou às escolas, caso algum dos filhos não estivesse matriculado.

Durante o processo de cadastramento, os requerentes deveriam responder às questões constantes do formulário de inscrição. Os formulários eram preenchidos pelos funcionários das agências municipais, aqueles que recebiam uma capacitação específica para essa função. O formulário utilizado baseava-se em um instrumento similar ao desenvolvido pelo Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal. Além de dados básicos de identificação, o formulário continha um conjunto de itens relativos à situação socioeconômica dos requerentes e de suas famílias, como por exemplo: composição familiar, renda, escolaridade, situação profissional, condições de moradia, entre outros. De acordo com as respostas dadas a essas questões, cada família recebia um total de pontos que expressa o seu nível de carência. A adoção desse sistema de pontuação atendia as seguintes finalidades:

- Oferecer um indicador mais completo e confiável da real situação socioeconômica das famílias, e
- Estabelecer um parâmetro objetivo para a seleção das famílias mais vulneráveis, entre aquelas que preenchem os critérios para inserção no programa.

A veracidade das informações prestadas pelos requerentes era parcialmente checada através de visitas domiciliares realizadas pelos agentes municipais junto a uma amostra de 10% a 15% dos inscritos. Além disso, um número de telefone (0800) foi disponibilizado. Este número poderia ser utilizado por qualquer pessoa para denunciar casos de famílias que tivessem sido indevidamente contempladas com o benefício.

Em geral, existe a percepção de que o processo de cadastramento ocorreu de forma organizada e de acordo com as normas estabelecidas pela coordenação do programa. Não obstante, os entrevistados unanimemente acreditam

que um número expressivo de famílias que atendia aos critérios básicos (algumas delas em situação de grande carência) não foi incorporada ao programa.

Isso se deve em primeiro lugar ao fato de o número de inscritos ter superado em torno de 100% o número de bolsas concedidas. Considerando que, na grande maioria dos casos, os inscritos atendiam às condições básicas de enquadramento no programa, isso significa que cerca de metade dos beneficiários potenciais não pôde ser incorporada, devido à limitação do número de bolsas disponíveis.

Além disso, de acordo com depoimentos de funcionários das agências municipais e de beneficiários do programa, as famílias selecionadas nem sempre eram as que apresentavam maior grau de carência, devido principalmente a três fatores:

- Erros nos dados contidos nos formulários de inscrição, devido a informações incorretas dos requerentes (em parte conscientemente e em parte por incompreensão de algumas questões) e a falhas no preenchimento por parte dos funcionários das agências de cadastro;
- Deficiências do sistema de pontuação utilizado, em virtude principalmente da falta de adaptação às condições socioeconômicas locais. Entre os pontos críticos detectados no sistema, destaca-se o tratamento amplamente favorável concedido às famílias que residem em imóveis alugados (que normalmente não constituem o segmento mais pobre) e a excessiva diferença de pontuação entre os desempregados e aqueles que não trabalham por opção (desconsiderando que a condição de não trabalho representa em geral uma situação estrutural de desemprego);
- Pouca transparência e baixa capacidade de intervenção das agências locais no processo de seleção.

Mesmo reconhecendo a existência de erros no processo de seleção, a opinião predominante é que o programa obteve êxito na sua focalização nos setores mais carentes da população-alvo. Como antes apontado, os dados sobre o perfil socioeconômico dos inscritos indicam que, para quase todas as variáveis consideradas, os selecionados encontram-se em uma situação menos favorável que os não-selecionados.

Em muitos casos, contudo, as diferenças entre os indicadores relativos a selecionados e não-selecionados é pouco expressiva, indicando que ambos situam-se no mesmo patamar socioeconômico, o que dificulta ainda mais o estabelecimento de uma clara linha divisória entre os dois grupos. Neste sentido, a possibilidade de erros de focalização não foi superada enquanto se manteve a defasagem entre o contingente de beneficiários potenciais e o número de bolsas que foram disponibilizadas.

3.6 Pagamento, Controle e Acompanhamento do Programa

O pagamento do benefício ocorria em dias predeterminados nas Agências do Banco do Brasil. Contudo, atrasos ocorriam freqüentemente. Além desse problema, que afeta o conjunto dos beneficiários, foram registrados casos individuais de famílias indevidamente excluídas da lista de pagamento em um determinado mês. Nestes casos, o pagamento era feito retroativamente no mês seguinte.

O controle da freqüência escolar das crianças-bolsistas era realizado pelos diretores de escola e enviado diretamente agências locais. A norma de justificção de faltas através de atestado médico era, muitas vezes, flexível devido às dificuldades de obtenção deste atestado.

O acompanhamento das famílias era feito através de reuniões sócio-educativas, organizadas pelos Agentes de Acompanhamento Familiar. Estas reuniões eram voltadas para a sensibilização e esclarecimento em relação aos objetivos do Programa e para a identificação e tentativa de resolução de dificuldades assim como para a formação sociocultural¹² dos participantes. Estas reuniões aconteciam mensalmente em data e horários pré-determinados, e contavam, também, com a participação de não-beneficiários do programa.

A assistência familiar individual ocorria quando os filhos de uma família apresentavam um número excessivo de faltas à escola ou quando era identificada outra situação problemática, envolvendo crianças e adolescentes. Dependendo da

¹² Segundo a proposta do PBE (Programa Bolsa Escola) "O crescimento de uma nação está na formação sócio cultural de seu povo e a educação é o principal caminho para o término de todas as desigualdades existentes".

natureza do problema identificado, buscava-se acionar o Conselho Tutelar, o serviço de Assistência Social do município ou, nos casos que envolviam violência ou coação grave contra crianças ou adolescentes, a polícia.

O estabelecimento de uma cooperação efetiva com as prefeituras era uma condição essencial para a operacionalização satisfatória do programa. A contribuição da prefeitura envolvia, entre outros fatores, a disponibilização de materiais (comunicação, transporte) e a vinculação do Programa com os serviços públicos do município (inclusive a rede de escolas municipais).

Em alguns municípios, o relacionamento com as administrações municipais enfrentou dificuldades durante o primeiro ano de funcionamento do Programa. Estas dificuldades ocorreram, em alguns casos, por conta da existência de divergências políticas entre os integrantes das agências municipais e as prefeituras (acirradas pela proximidade das eleições municipais) e, em outros, por conta da pouca importância atribuída ao programa pelos governos municipais. Em geral, avalia-se que essas dificuldades foram aos poucos sendo superadas no decorrer dos anos (seja em virtude de mudanças nas administrações municipais seja em virtude da superação do momento eleitoral), possibilitando uma melhoria das condições operacionais do Programa e a dinamização das ações locais.

Além dos governos municipais, as escolas e as organizações não governamentais (associações, sindicatos, entidades de proteção e apoio a crianças e adolescentes, entre outros) têm sido parceiros importantes.

3.7 Atividades e Serviços Complementares

Em suma, o programa não dispunha de uma oferta de serviços e atividades complementares, articulada pela coordenação estadual. Desta forma, a existência desses serviços e atividades dependia de iniciativas locais, que podiam contar (ou não) com apoio da esfera estadual.

A principal atividade complementar consistia nos cursos de alfabetização de mães e pais dos alunos bolsistas. Embora os cursos não fossem oferecidos exclusivamente às famílias beneficiárias do programa, este grupo era priorizado na divulgação e nas inscrições.

Os cursos eram organizados pelas secretarias municipais de educação com o apoio das comissões locais e da rede estadual de escolas. A maioria dos instrutores eram professores da rede pública que não foram capacitados para a alfabetização de adultos. Essa limitação foi aos poucos sendo superada através de um convênio firmado entre a Secretaria Estadual de Educação e o Governo Federal que previa a capacitação de instrutores e a elaboração de material didático para a alfabetização de adultos.

Outras atividades e serviços complementares (em particular na área de geração de trabalho e renda) eram desenvolvidos por algumas prefeituras que buscavam articular a realização de cursos profissionalizantes junto à SETASS e às entidades do Sistema (SENAI, SESI, SESC).

De uma forma geral, contudo, estas iniciativas careciam de alternativas técnicas e financeiras adequadas. Considerando as condições sociais e econômicas locais, parece pouco provável que essas limitações fossem superadas sem o apoio de ações extra-regionais.

Seja como for, a ausência de uma oferta de serviços voltada para a inserção econômica das famílias beneficiadas constituía um dos principais pontos críticos do programa, representando uma ameaça potencial à suas ações.

Feitas tais considerações, a seguir, abordaremos os aspectos educacionais do programa.

4 OS ASPECTOS EDUCACIONAIS DO PROGRAMA

Os alunos bolsistas encontravam-se distribuídos nas redes de ensino público estadual e municipal. Os diretores e professores de ambas as redes, ouvidos durante a visita de campo, manifestaram uma opinião favorável ao Programa. Os principais aspectos positivos destacados referem-se ao aumento da frequência dos alunos bolsistas e ao estreitamento dos vínculos com as famílias, expresso na maior participação dos pais nas reuniões promovidas pelas escolas.

Apesar de a maioria dos municípios de Mato Grosso do Sul não dispor de dados sobre a evasão escolar, predomina a opinião de que houve uma tendência de declínio em função do programa. No tocante ao aproveitamento e rendimento escolar dos bolsistas, a percepção geral é de que não houve alterações significativas a partir da concessão da bolsa. Existia, contudo, a expectativa de que a continuidade da bolsa por um período maior de tempo aliada à outras ações educacionais e sociais resultaria na melhoria no desempenho escolar dos alunos beneficiados.

Embora apresente uma postura favorável ao programa, a maioria dos educadores entrevistados considera que para atingir suas metas educacionais é necessário que a concessão do programa Bolsa-Escola seja acompanhada de investimentos no sistema educacional voltados tanto para a melhoria da qualidade do ensino quanto para a ampliação dos serviços oferecidos pelas escolas.

Em relação aos aspectos pedagógicos, a principal reivindicação reside na contratação de “professores recuperadores”, que realizariam atividades de reforço escolar para alunos com dificuldades de aprendizagem. Embora essa atividade não esteja voltada unicamente para os alunos bolsistas, a necessidade desse grupo tende a ser maior não só porque sua situação social e sua trajetória anterior influenciam negativamente seu aproveitamento escolar mas também em virtude da impossibilidade de que esses alunos contem com apoio educacional por parte dos pais (que, na sua maioria, possuem baixíssimo nível de escolaridade).

Outro ponto salientado pelos diretores da rede escolar estadual refere-se à necessidade de um maior suporte pedagógico por parte da Secretaria Estadual de Educação. Entre outros aspectos, este suporte deveria envolver a transmissão de técnicas pedagógicas e a disponibilização de materiais didáticos adequados para a

realização de atividades de aceleração escolar capazes de reduzir a defasagem idade-série.

No tocante a outros serviços, foi enfatizada a necessidade de prover as escolas com recurso permanente de profissionais (psicólogos, fonoaudiólogos, entre outros). Estes profissionais seriam capazes de identificar e ajudar a superar problemas de natureza física, psíquica ou sócio-familiar, que estejam influenciando negativamente o aproveitamento escolar. A disponibilização de recursos para a criação de espaços de lazer nas escolas, como quadras esportivas, que favoreçam a socialização dos alunos e tornem mais atrativo o convívio escolar é outro ponto mencionado pelos educadores entrevistados.

Um último aspecto, em relação aos efeitos educacionais do programa, refere-se à possibilidade de continuidade da formação escolar após o término do benefício. Em relação a este aspecto, dois pontos críticos podem ser identificados: o primeiro relaciona-se à defasagem idade-série dos alunos bolsistas, de modo que a maioria ultrapassa a idade limite de cobertura do programa sem haver concluído o ensino fundamental. O segundo ponto crítico refere-se às dificuldades de acesso ao ensino médio, devido à limitação de vagas nas redes escolares dos municípios, aos custos diretos maiores e à situação de carência material que induzem a uma inserção precoce dos adolescentes no mercado de trabalho.

Logo, pode-se afirmar que a continuidade da formação escolar das crianças beneficiadas (requisito essencial para uma futura inserção mais qualificada no mercado de trabalho) irá demandar a criação de incentivos para a permanência na escola após o término da bolsa bem como a melhoria das condições de acesso ao ensino médio e superior e o desenvolvimento de alternativas de iniciação e formação profissional, que sejam compatíveis com o prosseguimento da formação educacional.

Supostamente, as crianças beneficiadas pelo Programa Bolsa-Escola deixam de trabalhar para irem à escola. A questão do trabalho infantil no Brasil tende a ser apresentada como um problema alarmante já que há muitas crianças pobres perambulando pelas ruas das cidades pedindo esmolas, vendendo balas ou consumindo drogas, e outras sendo exploradas em tarefas árduas ou em trabalhos semi-escravos na zona rural.

A PNAD 2003 encontrou cerca de 6,2 milhões de pessoas com idade de 10 a 17 anos se dedicando a 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 cinco milhões. Este número 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 em Dourados ocorre com maior incidência em idades mais elevadas, de 15 a 17 anos, quando muitos adolescentes já abandonaram a escola. Trabalhar ou não trabalhar tem algum impacto sobre a frequência à escola, mas não um grande impacto (ver Tabela 1). Esse impacto é menor 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 1: Dourados – MS - Frequência escolar por idade e atividade econômica

Idade	Economicamente Ativo	Economicamente Inativo	% Ativa
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)

Org: MATTOS, Elvis.

Há situações de abuso do trabalho infantil que requerem 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. 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) verificou que 9,7% da população ativa brasileira estavam desempregadas; entre 15 e 17 anos, 50% estavam economicamente ativos, e, destes, 23% ou 995 mil estavam desempregados e procurando trabalho. Neste contexto, o trabalho infantil faz parte de uma síndrome de pobreza ainda mais ampla

e falta de acesso aos serviços sociais, o que também limita a capacidade das crianças de irem à escola.

A Tabela 2 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 o programa Bolsa-Escola e trabalho, encontramos o oposto: os que recebem o benefício são os que mais trabalham.

Tabela 2: Dourados – MS - Percentagem de jovens economicamente ativos com idade entre 10 e 17 anos por participação no Programa Bolsa-Escola

Idade	Recebe o PBE	Matriculado esperando	Não participa
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,
Org: MATTOS, Elvis.

Isto era previsível, uma vez que o Programa Bolsa-Escola era destinado às pessoas mais pobres, que precisam trabalhar, 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 o Programa 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 3 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 15 percentuais a partir daí. O impacto de só esperar pelo benefício é mais divergente e está aberto à interpretação.

Tabela 3: Dourados – MS - Pessoas economicamente ativas de 10 a 17 anos segundo sua participação no Programa Bolsa-Escola (por grupo de renda) - %

Renda <i>per capita</i> familiar (R\$)		Recebe PBE	Matriculado aguardando	Não Recebe
1	Até 30	26.7%	32.6%	44.9%
2	31 à 50	23.4%	35.2%	37.8%
3	51 à 60	23.4%	25.0%	33.7%
4	61 à 70	20.2%	21.5%	33.0%
5	71 à 80	26.9%	32.9%	31.8%
6	81 à 90	23.7%	23.8%	32.3%
7	91 à 100	25.3%	30.3%	29.4%
8	101 à 110	24.8%	37.3%	28.6%
9	111 à 120	15.0%	24.0%	21.1%
10	Acima de 121	5.6%	21.6%	10.6%
Total		24.0%	29.3%	30.2%

Fonte: IBGE, PNAD 2003.

Org: MATTOS, Elvis.

Este resultado é consistente com uma análise de regressão que mostra que o Programa Bolsa-Escola é eficiente na redução do número de horas trabalhadas, ou seja, a jornada de trabalho decresce 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; KASSOUF, 2004).

5 DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA EM DOURADOS - MS

A importância da avaliação está relacionada à necessidade do acompanhamento e direcionamento das políticas públicas, principalmente o Bolsa-Escola buscando estabelecer um conjunto específico de efeitos, além de sugerir uma potencialização por meio de intervenções específicas de outras políticas sociais com a necessária articulação de ações para a geração da infra-estrutura necessária à construção da autonomia das famílias.

Atualmente, a avaliação de impacto é considerada uma ferramenta importante para determinar a eficácia e a conveniência dos programas, verificando se os mesmos produziram os efeitos esperados na comunidade foco.

Para assegurar o rigor metodológico, sugere-se que o pesquisador simule um cenário alternativo, separando o efeito do programa de outros fatores, o que é uma tarefa complexa. Portanto, o que se indica é que sejam feitos grupos de controle, escolhendo de forma aleatória aqueles que não participam do programa e não recebem nenhum benefício, isto é, pessoas com o mesmo perfil daquelas que estão inclusas no programa e realizar uma comparação. Em outras palavras, escolher grupos de comparação e controle que sejam semelhantes em todos os aspectos, somente tendo como variante o fato de pertencerem ou não ao programa. Esta etapa pode ser feita antes da aplicação do programa em toda a sua extensão e ser considerada como um desenho experimental do mesmo.

Nesse momento da aplicação da metodologia, encontra-se o primeiro problema, como selecionar, entre aqueles que necessitam de auxílio, pessoas que não irão receber o benefício? Somente para comparar com as que recebem? A esse respeito afirma Bourdieu (2003, p. 695):

É o entrevistador que inicia o jogo e estabelece a regra do jogo, é ele quem, geralmente, atribui à entrevista, de maneira unilateral e sem negociação prévia, os objetivos e hábitos, às vezes mal determinados, ao menos para o pesquisado. [...] Levando em conta estas duas propriedades inerentes à relação de entrevista, esforçamos-nos para fazer tudo para dominar os efeitos (sem pretender anulá-los); quer dizer, mais precisamente, para reduzir no máximo a violência simbólica que se pode exercer através dele.

Se Bourdieu considera violenta a interpretação errônea das palavras do entrevistado pelo fato do entrevistador não conseguir se colocar no lugar da pessoa, então como conceituar o poder que o avaliador tem de incluir ou excluir determinada pessoa ou família de um programa de transferência de benefícios, somente para aferir comparação com quem irá receber? O impacto emocional e social deve ser observado, pois conforme Sawaia *et al.* (2002, p. 17-18):

Na verdade, existem valores e representações do mundo que acabam por excluir as pessoas. Os excluídos não são simplesmente rejeitados física, geográfica ou materialmente, não apenas do mercado e de suas trocas, mas de todas as riquezas espirituais, seus valores não são reconhecidos, ou seja, há também, uma exclusão cultural.

Portanto, ao selecionar as pessoas que irão fazer parte do grupo de controle, deverá ser feita uma preparação para explicar às mesmas o porquê e, ao mesmo tempo, não fazê-las sentirem-se mais excluídas do que já são.

São seis os problemas que podem ocorrer na aplicação da avaliação de impacto, segundo Baker (2000). Primeiramente, o fato de que pode ser considerada pouco ética a negação de benefícios ou serviços à membros da população que foram selecionados para fazer parte da amostra, o que já foi mencionado.

Em segundo lugar, pode ser politicamente difícil proporcionar uma intervenção a um grupo e não a outro. Como terceiro problema, coloca-se o alcance do programa, que pode significar que não haveria grupos sem receber o tratamento referente ao mesmo.

Em quarto lugar, é possível observar que, durante a análise, os indivíduos do grupo de controle podem mudar certas características que os identificam e isto invalidaria ou prejudicaria o resultado. Como quinto aspecto negativo aparece o fato de ser difícil garantir que a população assinalada seja realmente aleatória. Finalmente, os desenhos experimentais podem ser custosos e prolongados em certas situações, especialmente na seleção de novas informações.

Os depoimentos das mães bolsistas, de crianças e adolescentes apontam para mudanças significativas no interior das famílias beneficiárias. Transformações na economia doméstica, na vida escolar dos filhos, no relacionamento familiar, na conquista da auto-estima, e na conquista da cidadania são acompanhadas de

descrições sobre a vida anterior à bolsa, marcada por situações de exclusão social e de extrema pobreza.

Eu sempre tive vontade que meus filhos aprendessem a ler, porque eu não sei ler. Hoje eles estão tendo oportunidade graças a Bolsa-Escola. O que eu puder fazer para os meus filhos, eu faço. Eu vou dar até a minha última gota de sangue para os meus filhos estudarem. (Dona Eunice, mãe de três filhos bolsistas, moradora do Bairro Cachoeirinha em Dourados – MS)

Deve-se considerar que as políticas sociais atuam num ambiente de incerteza devido à necessidade de adaptarem-se dinamicamente às condições locais altamente variáveis. Conseqüentemente, é imprescindível dispor de mecanismos adequados de acompanhamento e avaliação com a utilização de indicadores estruturais capazes de apontar tendências em curto período de tempo em conjunto com estudos mais aprofundados, que sejam efetuados periodicamente sobre amostras populacionais dentro das áreas atingidas. A partir de tais procedimentos seria possível identificar desvios e saber se o programa está sendo eficiente e eficaz.

A análise dos resultados e dos impactos de uma política pública de combate à exclusão social por meio da educação, como o programa Bolsa-Escola, permite estudos específicos a respeito de detalhes de execução e graus de eficiência de implantação do Programa, bem como dos seus reais efeitos sobre os beneficiários.

Considerou-se oportuno apresentar o estudo de caso realizado pela SETASS (2003) na cidade de Dourados–MS. Os dados quantitativos da pesquisa foram obtidos mediante amostra probabilística de 399 entrevistas realizadas com responsáveis beneficiários. Para a realização da pesquisa quantitativa, foram utilizados questionários estruturados com perguntas fechadas e algumas abertas. Para a pesquisa qualitativa, foram utilizadas técnicas grupais e realizadas entrevistas individuais estruturadas.

As entrevistas qualitativas abordaram as temáticas: percepções do Programa e de sua implantação (processos); impactos econômicos na vida das famílias e na vida escolar da criança/adolescente; impactos sobre a redução do trabalho infantil e nas relações familiares; impactos sociais (percepções sobre o

futuro, cidadania e mobilidade social); impactos sobre a vida econômica e desenvolvimento do município.

Foram feitas entrevistas com 20 beneficiários responsáveis, 10 requerentes não-contemplados, 8 profissionais de ensino, 8 diretores de escola, 1 gestor municipal e 8 crianças-bolsistas. Dos beneficiários responsáveis, 13% nunca freqüentaram uma escola. Por ocasião da entrevista, 12% declararam estar estudando – todas eram mulheres.

Dentre aqueles que estudaram, 78% iniciaram o ensino fundamental. Destes, a maioria cursou até a quarta série (64%) e somente 7% completaram esse ciclo. O número médio de anos de escolaridade é de 4,6 anos.

Dos beneficiários, 56% declararam-se responsáveis pelo sustento da família. Entre os homens, todos (100%) declararam-se como tais e entre as mulheres 53%. Para a análise dos pontos considerados mais importantes da pesquisa cabe citar Mruck (*apud* GOBITTA; GUZZO, 2002):

[...] pode-se relacionar pelo menos cinco razões para justificar a necessidade de um enfoque científico para o estudo da auto-estima: 1) é um construto muito mais complexo do que pode parecer, pois está fortemente associado com outros aspectos da personalidade; 2) está relacionado à saúde mental ou bem estar psicológico; 3) a sua carência se relaciona com certos fenômenos mentais negativos como depressão e suicídio. Para Coopersmith (1967), as pessoas que solicitam ajuda psicológica expressam com freqüência sentimentos de inadequação, pouco valor e ansiedade associada à baixa auto-estima; 4) é um conceito relevante às ciências sociais. Wells e Marwell (1976) constatarem que "a auto-estima está surgindo como um dos indicadores sociais chave na atual análise de crescimento e progresso social" (p.250); 5) elevada relevância social obtida atualmente. Como opina Mruck (1998), "pesquisadores, especialmente aqueles com uma perspectiva sociológica, centram-se agora na compreensão do papel que desempenha a auto-estima no desenvolvimento social" (p.15). Problemas sociais contemporâneos como abuso de drogas, gravidez precoce, fracasso escolar e delinqüência estão freqüentemente associados a estes fatores.

Trabalhar fatores relacionados com a auto-estima é muito importante quando se faz a leitura dos resultados, pois a mesma nos remete a um universo onde detalhes têm uma outra proporção. No entanto, cabe ser mencionado que a grande maioria das pessoas não precisaria receber tais explicações, pois elas não passam de regras técnicas do Programa, para os requerentes sejam eles contemplados ou não.

Inicialmente, vamos mencionar que tanto entre os responsáveis beneficiários e os requerentes não-contemplados há um sentimento de que o Programa não atinge inteiramente seu público alvo. Quem foi selecionado acredita que foi contemplado de maneira justa, pois se percebe como um “pobre necessitado”, só que vê que existem outros “pobres necessitados” que não foram contemplados. E os requerentes não-contemplados manifestam uma grande revolta em relação ao resultado da seleção das famílias, percebendo-se como discriminados, ou seja, como pessoas que não possuem habilidades nem para fazer uma solicitação formal para o governo.

Uma significativa parcela dos não-beneficiários não entende que não foi escolhida porque havia outro que necessitava mais, mas dentro do seu universo de privação, traz para si a culpabilidade de não ter conseguido expressar-se corretamente e, desta forma, não ter conseguido o benefício para a sua família. Há um sentimento de menos-valia, o culpado é “ele próprio”, não o sistema. Esta é a abordagem que Bourdieu (2003, p. 735) propõe quando faz as leituras sociológicas, conforme menciona:

[...] aos que sofrem que descubram a possibilidade de atribuir seu sofrimento a causas sociais e assim sentirem desculpados; e fazendo conhecer amplamente a origem social, coletivamente oculta, da infelicidade sob todas as suas formas, inclusive as mais íntimas e as mais secretas. Pois a culpa não é dos que não foram selecionados, pois se não havia verbas suficientes para todos ou um número maior de benefícios para serem disponibilizados, é um problema estrutural, não individual.

Com relação à mulher ser responsável pelo recebimento do benefício do Programa Bolsa-Escola, 88% dos beneficiários concordam, da mesma forma que os não-beneficiários, pois consideram que é a mulher que é responsável pela administração da casa e é quem mais acompanha as crianças em suas atividades.

Conforme constatado, as mães-beneficiárias percebem-se apenas como gestoras do benefício, fazendo questão de assinalar que o dinheiro pertence aos filhos. Afirmam que as crianças sabem que o dinheiro é delas, que controlam o dia do pagamento e que costumam fazer a relação do que estão precisando. Segundo as responsáveis, esse é um aspecto positivo da bolsa, pois as crianças aprendem desde cedo a dar mais valor ao dinheiro dos pais.

Aqui não há uma clareza se realmente assim ocorre ou se é um discurso pré-elaborado para ser reproduzido aos entrevistadores por medo de perder o benefício, já que a escola e os professores repetem que o dinheiro é para ser utilizado com a criança e o material escolar. Entretanto, observa-se que entre os não-bolsistas há casos de privação, de pessoas que precisariam estar inseridas no programa, conforme relata essa mãe: *“O meu [filho] chegou lá em casa ontem dizendo que não ia mais pra escola porque os meninos tavam rindo do chinelo dele: “Ah mãe, eu não vou pra escola hoje. Aqueles moleques ficam rindo de mim”. Só porque é uma havaianinha velha que eu remendei”*¹³. E se pensarmos na criança, como é que ficam seus sentimentos de pertencimento a um grupo, a uma comunidade, se os seus colegas de escola riem que seu chinelo está remendado? Neste ponto, a auto-estima dessa criança é um componente do social e precisa ser analisado sob esta ótica.

Já as crianças-bolsistas, com o tempo, percebem que a diferença entre os bolsistas e os não-bolsistas reside no fato de que eles não têm dinheiro para comprar as coisas e outros têm.

Já no que se refere à própria família, há uma visão mais solidária, pois dizem que a bolsa é de toda a família e não apenas da criança: *“A bolsa é de todo mundo lá em casa”*; *“Lá em casa a gente vê o que está faltando, aí compra um caderno de um quando tá faltando, o calçado de um quando tá faltando. A bolsa é de todo mundo”* (crianças-bolsistas). Com o dinheiro da bolsa, a mãe compra material escolar, uniforme, roupa, calçado e comida.

Depois que passaram a receber a bolsa, a família pede menos dinheiro emprestado e pode adquirir alguns produtos que antes tinha dificuldade para comprar: *“Antes a gente tinha que pedir emprestado e agora já tem o dinheiro para comprar caderno. Não precisa pedir emprestado, já tem o lápis garantido, papéis e as coisa de casa”*. (mãe de bolsista) *“A gente ganha a bolsa e minha mãe compra calçado. Agora não falta mais calçado”* (criança-bolsista).

A partir das respostas das crianças-bolsistas entrevistadas percebeu-se que existe uma idéia forte (clara ou não) de que a escola poderá mudar a sua condição social: *“Na escola dá pra aprender muita coisa”*. *“A escola ensina as pessoas”*. *“Estudando a gente fica inteligente”*. *“Estudando a gente pode arrumar um emprego melhor, pra ter mais um futuro, poder ter um dinheiro mais pra frente, não*

¹³ Depoimento de uma mãe contemplada com o Programa Bolsa Escola.

ficar sem dinheiro". *"Na escola nós pode aprender para trabalhar melhor pra frente"*. *"Estudando a gente tem um futuro melhor pra frente"*. *"Até pra pegar um ônibus, se você não sabe ler, não dá conta de pegar"*. (crianças-bolsistas).

São respostas simples, mas que refletem que há uma esperança (mesmo que simbólica) de mudança, de que precisam daquela aprendizagem, nem que seja para pegar o ônibus. Entretanto, no que se refere aos possíveis impactos do Programa na constituição de percepções relativas aos direitos sociais, constatou-se que não aparecem referências vinculando o Programa Bolsa-Escola ao exercício da cidadania. Em Dourados, a maioria dos beneficiários (80%) considera o Programa Bolsa-Escola um auxílio ou uma ajuda do governo. Poucos têm a percepção do benefício como um direito seu (5%) ou um dever do governo (4%). Nos grupos com requerentes não-contemplados e com crianças, também não se encontram menções que associem o Programa Bolsa-Escola ao exercício da cidadania. O Programa é percebido dentro de um marco assistencialista, como um favor, como um socorro, um auxílio ou uma ajuda do governo às famílias em situação de precariedade econômica, e não como um direito cidadão.

Talvez aqui a observação que possa ser feita é que ainda estamos em um processo de construção da cidadania em nosso país e que a construção da percepção do Programa ser um direito do cidadão ainda demorará algum tempo para ser assimilado pelos beneficiários.

Foi constatado que antes do lançamento, ou até quando surgiam problemas com as famílias inscritas, não havia um responsável instituído para resolvê-lo (pelo menos não que a comunidade soubesse) e acabava ocorrendo que para o beneficiário solucionar seu problema ia ao Banco do Brasil ou à Escola (professor, diretor), até a Secretaria de Educação. Portanto, caberia aos gestores organizar um material e fornecer um treinamento descentralizado para os professores, para que os mesmos perante seus alunos pudessem ter a postura relatada por Paulo Freire (1997, p.110):

[...] minha presença de professor, que não pode passar despercebida dos alunos na classe e na escola, é uma presença em si política. Enquanto presença não posso ser uma omissão, mas um sujeito de opções. Devo revelar aos alunos a minha capacidade de analisar, de comparar, de avaliar, de decidir, de optar, de romper. Minha capacidade de fazer justiça, de não falhar à verdade. Ético, por isso mesmo, tem que ser o meu testemunho. Os direitos civis, políticos e sociais pertencem a todos, entretanto, para que as pessoas saibam que têm estes direitos, precisam ser orientadas (ensinadas). O professor ainda é o maior divulgador de novos processos, em todos os níveis. Desta forma, dentro do contexto encontrado, sugere-se que os direitos sejam inclusos na aprendizagem do dia a dia, senão totalmente na prática, pelo menos, inicialmente na teoria.”

Depoimentos dos beneficiários do PBE indicam que antes de receberem os benefícios do Programa Bolsa-Escola a renda obtida pelos filhos era de fundamental importância no sustento da família. Os entrevistados tinham a percepção de que o trabalho infantil concorria diretamente com a escola e acabava por afastar as crianças dos estudos. Entretanto, confirmavam a necessidade de ter algum dinheiro extra dos filhos para o complemento do orçamento doméstico, inclusive na compra de alimentos e roupas. Transmitem o sentimento de que a situação de trabalho infantil é humilhante para toda a família. Consideravam-se impotentes diante do fato.

Deixar o trabalho como condição para o recebimento da bolsa é visto como justo, e mesmo promissor pelas mães beneficiadas pelo Programa Bolsa-Escola. O trabalho dos filhos na coleta de lixo é ainda mais aviltante, segundo declaração de algumas mães catadoras. Afirmavam que muitas vezes seus filhos ficavam doentes, faltavam às aulas e, vez por outra, comiam lixo.

Há forte indício de que um dos efeitos mais importantes da política pública de associação da educação à renda mínima seja a diminuição do trabalho infantil. Há relatos de filhos que sofriam com a violência das ruas, onde trabalhavam diariamente como engraxates e flanelinhas. Com o dinheiro do Bolsa-Escola, eles deixaram de trabalhar. Declararam ainda que, após tornarem-se bolsistas, os filhos preenchem o tempo principalmente com a escola e os estudos, e que isso os teria afastado da violência das ruas e do trabalho. Há declarações de que algumas crianças ainda continuam trabalhando, mas com redução de carga-horária dividindo o trabalho com a frequência escolar.

Em análise preliminar foi constatado que, de maneira geral, o dinheiro do Programa Bolsa-Escola é utilizado na compra de comida, aquisição de material para reformas na moradia e bens básicos para uso doméstico, como chuveiros, caixas de água, camas e colchões. Portanto, a garantia de um recurso mensal dá a possibilidade de desenvolvimento de um planejamento familiar na aplicação de recursos, noções de prioridades e poupança. Esse ganho é explicitado por muitas mães entrevistadas.

Quando me dão (ajudas em dinheiro) e em algumas vezes eles (meus filhos) têm sapatos e roupa, eu guardo o dinheiro para comida. Se eu vejo que meus filhos precisam de calças ou algo parecido, compro uma calça para meus filhos. Mas é sempre para eles. Sou eu quem toma as decisões sobre o dinheiro que me dão, porque sou eu quem sabe aquilo de que eles precisam. (Dona Ozita, moradora no Bairro Parque das Nações em Dourados – MS)

Verificou-se que algumas mães guardavam mensalmente parte dos recursos advindos do Programa para depois investir na compra de eletrodomésticos, como geladeiras e rádios. Em alguns casos as próprias crianças e adolescentes participavam da decisão sobre a utilização dos recursos do benefício.

Vale a pena ressaltar que em alguns casos houve mudanças na vida dos bolsistas no que diz respeito às melhorias no lar, proporcionadas pelo benefício. Foram verificadas mudanças como: ampliação e construção de novos cômodos, melhoria das condições de higiene, mudança no padrão sanitário, substituição dos revestimentos da habitação, entre outras.

O item construção aparece em vários dos depoimentos de mudança, na medida em que a casa é um valor fundamental na vida desta população, pois permite acumular um pequeno capital, obter certa segurança econômica e melhorar sua qualidade de vida. A casa própria não tem somente um valor instrumental, mas é uma forma de afirmação e independência. Nas palavras de Peluso: “Em sociedades mercantilizadas como a nossa, a casa é uma mercadoria a ser apropriada e, para os pobres, significa uma acumulação simbólica, num mundo em que a acumulação material é interdita para a maioria da população” (1997, p. 236).

Nas avaliações realizadas, nenhum tipo de incentivo à ociosidade foi verificado. As famílias com bolsa declaram ver o benefício como uma ajuda, um

complemento da renda familiar. Em todas as afirmativas, aparece a idéia de que somente com a renda da Bolsa-Escola, não é possível o sustento. É preciso auferir algum tipo de renda para se acrescentar à bolsa. Esta noção referenda dois aspectos importantes:

- A consciência de que o valor do benefício do Programa Bolsa-Escola é insuficiente para sustentar uma família;
- Os pais não deixariam de procurar emprego ou o próprio sustento por causa do benefício. Ao mesmo tempo, o rendimento mensal permite aos pais procurarem trabalhos mais dignos. Isso acontece, em especial, com as mães que antes viviam do lixo.

Portanto, de maneira geral, o Programa promoveu melhoras significativas nas condições de vida da população-alvo, não somente nos aspectos diretamente envolvidos com a questão nutricional das famílias, mas também nos mais diversos gastos, além de suscitar a participação dos filhos e das mães nas decisões sobre a utilização dos recursos, permitindo inclusive o desenvolvimento de noções de planejamento, poupança e escolha de prioridades.

6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Um dos aspectos a ser salientado, na análise do programa em tela diz respeito à sua dimensão política ou, mais precisamente, ao seu significado do ponto de vista da cultura política. Em que pese as clivagens típicas dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, que não deixaram de se evidenciar na trajetória do Programa, verifica-se que este, em grande medida, é pouco permeável às práticas clientelistas e ao apadrinhamento político. Isso contribuiu para que o Programa Bolsa-Escola adquirisse reconhecimento e credibilidade nos locais aonde vem sendo posto em prática: a despeito de dificuldades identificadas em alguns casos (particularmente no primeiro ano de implantação), o programa tende a ser visto como pouco sujeito às manipulações pessoais, partidárias ou eleitorais.

Isto não significa que a gestão do Programa em seus aspectos técnicos ocorra nas melhores condições possíveis, ou que não haja problemas nesta área. No seu formato, o Programa não dispõe de uma estrutura profissional para sua operacionalização nos municípios. O PBE carece muitas vezes dos recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para uma gestão eficiente, em particular no desenvolvimento de ações de integração social e econômica das famílias apoiadas. Neste sentido, um dos desafios do Programa seria a revisão e aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão local.

Essa revisão deveria envolver, em primeiro lugar, a redefinição do papel das agências locais, que passariam a exercer principalmente funções diretivas (em relação às linhas gerais do Programa em cada município) e de sensibilização e mobilização das comunidades locais. As tarefas cotidianas de gestão do programa seriam progressivamente assumidas por núcleos técnicos locais, de caráter profissionalizado, a serem custeados por cada município.

Outro aspecto relevante é a elaboração e implantação de um programa de capacitação para os integrantes das agências locais e dos núcleos técnicos, enfocando temas como desenvolvimento comunitário, planejamento e gestão participativa de projetos e instrumentos de geração de trabalho e renda (microcrédito, capacitação de empreendedores, formação profissional).

Entre as ações complementares ou conexas, uma das principais lacunas do programa estava na ausência de oferta de serviços voltados para a inserção econômica das famílias apoiadas. As iniciativas de geração de trabalho e renda existentes careciam de planejamento sistemático, alternativas de financiamento adequadas e conhecimentos técnicos especializados.

A existência desta lacuna representou um sério obstáculo aos objetivos do Programa não só quanto aos impactos sociais como também quanto às metas educacionais, uma vez que, com o término do benefício e sem melhoria da situação econômica das famílias, muitas crianças terão dificuldades em continuar os estudos.

Por outro lado, considerando que o universo dos participantes (efetivos e potenciais) abrange a ampla maioria da população, é evidente que a questão da inserção econômica e social das famílias apoiadas não poderá ser resolvida exclusivamente no âmbito do Programa. Isto significa que, em áreas marcadas por contradições sociais, como é o caso de Dourados, programas sócio-educacionais como o Bolsa-Escola só adquirem um sentido mais profundo do ponto de vista da sua eficácia e sustentabilidade à medida que estejam articulados às iniciativas mais amplas de promoção do desenvolvimento local.

Sem perder de vista a centralidade da questão educacional e dos benefícios da escolarização para o futuro das crianças que participam do programa, o incremento da integração inter-setorial das ações em âmbito local passa a ser uma questão decisiva sob a ótica das famílias e comunidades envolvidas. Como vem sendo evidenciada, tal integração não é fruto apenas da articulação entre secretarias ou órgãos de governo, mas pressupõe uma participação mais direta das comunidades, ampliando esferas de expressão de demandas e de formulação e gestão das políticas públicas. Ou seja, o investimento nas famílias inclui e ultrapassa a conjugação de serviços e instrumentos de apoio, requerendo um investimento na formação de capacidades e na constituição dos beneficiários em atores e sujeitos de um processo que é essencialmente de transformação de suas próprias formas de vida e inserção social.

É importante que o Programa alimente e seja retro-alimentado pela geração de ambientes locais que possibilitem um papel mais ativo por parte das famílias e comunidades. O sentido do Programa não é perpetuar uma clientela, mas constituir-se efetivamente como estratégia - ou elemento de estratégia - que tendo

como eixo a potencialização do capital humano e social existentes em cada localidade possa atuar transformando o quadro de pobreza e iniquidade.

A experiência em foco permite considerar que o desenho e a gestão do programa mexem, no sentido democrático, com padrões ainda dominantes de atuação do poder público em relação à sociedade: o Programa efetivamente vem propiciando o exercício de procedimentos participativos na gestão de políticas sociais. E, de fato, o público que participava do Programa necessitava do benefício, como urgência e principalmente como perspectiva de futuro. É fundamental salientar ainda que o aspecto distributivo das políticas do programa Bolsa-Escola deveria estar menos voltado na transferência de renda monetária e mais no investimento educacional, como fator de redução de desigualdades.

Nossa análise mostra que o programa Bolsa-Escola esteve razoavelmente focalizado nas famílias de renda mais baixa. Por outro lado, vimos que os programas estão, em geral, mal focalizados como instrumento de política educacional, uma vez que parte dos benefícios era concedido a famílias que de qualquer maneira manteriam os filhos na escola¹⁴.

A abstenção escolar torna-se um problema importante aos 14 anos de idade, quando os adolescentes começam a abandonar a escola. No entanto, a legislação que criou o Programa Bolsa-Escola, em 1999, estabelece explicitamente que os benefícios devem ser concedidos somente às famílias com filhos entre 6 e 16 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 Programa Bolsa-Escola baseia-se em um pressuposto questionável, 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 apenas precisam trabalhar, mas porque a escola não é

¹⁴ Em sua análise de regressão, Cardoso e Souza (2003) concluem que o programa Bolsa-Escola tem um impacto significativo sobre a freqüência 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 freqüência 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 (p. 62)”.

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 que um subsídio, combinado com algum tipo de controle social e programas motivacionais, possa induzir a família a manter os filhos na escola, não há garantia de que aprendam se a escola não estiver preparada para lidar com crianças provenientes de famílias econômica e culturalmente carentes.

A análise dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), bem como avaliações comparativas internacionais, mostra 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 conhecimento cultural associado aos ambientes de famílias de média e alta renda.

Mesmo que o Programa Bolsa-Escola esteja proporcionando a um grupo de crianças a freqüentar a 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 recursos 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 obteve o apoio do Banco Mundial e investiu em um programa chamado FUNDESCOLA (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), 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 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. 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 de uma sociedade civil, que está disseminada entre as organizações não governamentais e instituições de todo tipo, à esquerda e à direita do espectro ideológico. Uma terceira explicação é que melhorar a escola é

notoriamente difícil de implantar, carregado de controvérsias e difícil de avaliar, enquanto que a transferência monetária para os pobres é mais simples de entender e mais fácil de medir. Nesse sentido, cabe um questionamento: não seriam as políticas, desta natureza, mais uma solução capitalista uma vez que se trata de transferência monetária, estimulando, inclusive, o consumo e conseqüentemente a reprodução das relações vigentes no sistema capitalista?

Por outro lado, o Programa Bolsa-Escola, poderia ser justificado 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 digno. Isso não significa que a pobreza 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\$ 136,00 por mês como benefício para três crianças, isso significaria R\$ 22,00 adicionais *per capita*, elevando a média para R\$ 62,00 – 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*.

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. O Programa Bolsa-Escola 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 freqüência à escola para as crianças ou presença em postos de saúde pública para mulheres grávidas.

Existe uma discussão contínua sobre como estas condicionalidades devem ser implantadas: através de agências públicas ou através de conselhos especiais de controle social, estabelecidos fora das agências e instituições existentes. O Governo 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 opções. 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.

É possível argumentar, assim, que seria melhor se os programas de renda mínima fossem concedidos incondicionalmente. No Brasil, pessoas idosas no campo podem receber uma aposentadoria de um salário mínimo (três vezes mais do que o programa 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 expoentes 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.

Um programa universal deste tipo redundaria necessariamente, em benefícios para os mais pobres, livre das complicações burocráticas e das influências e perversões que tendem 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 sugerida 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 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.

O Programa Bolsa-Escola tem sido apresentado como pertencendo a uma nova geração de políticas sociais, fortemente baseado em pesquisa, e cuidadosamente monitorado em sua implantação. Na realidade, a evidência empírica que lhe serve de suporte é controversa. Não há mecanismos de avaliação integrados ao programa, e análises indiretas 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa-Escola, em Mato Grosso do Sul, representou uma importante contribuição no contexto das iniciativas de transferência de renda, mais amplamente, das políticas sociais no país. Representou um esforço de articulação e parceria entre esferas de governo (no caso o governo estadual e dezenas de governos municipais) e as representações da sociedade, de forma combinada com uma ênfase em critérios técnicos e nos aspectos de equidade e cidadania. Constatou-se que sua implantação permitiu ultrapassar condicionamentos político-partidários e a cultura de apadrinhamento que incide historicamente sobre programas sociais em regiões com maior pobreza.

As características sociais da área de pesquisa trazem implicações diretas sobre as necessidades de alcance e cobertura do Programa. Como fator indicativo, salienta-se que o número de participantes representou aproximadamente a metade dos inscritos. Considerando que na quase totalidade os inscritos atendem às condições básicas de enquadramento, isso significa que o Programa incorporou apenas metade de seu público potencial.

O Programa obteve êxito em focalizar o segmento mais crítico da população-alvo. Não obstante, nos bairros visitados, foram identificadas falhas no processo de seleção, excluindo algumas famílias em situação de maior fragilidade do que outras selecionadas. Em parte, isso pode ser atribuído a deficiências do processo de seleção (falhas no preenchimento dos cadastros e inadequação de alguns itens do sistema de pontuação). Por outro lado e, mais essencialmente, o fato de a maioria dos inscritos situar-se no mesmo patamar sócio-econômico dificulta consideravelmente a implantação de critérios objetivos de seleção. Neste sentido, mesmo com o aperfeiçoamento dos mecanismos de seleção, a possibilidade de erros de focalização poderá existir enquanto não for reduzida a discrepância entre os contingentes de beneficiários potenciais e efetivos.

Como uma primeira e mais imediata dimensão a ser mencionada, quanto aos efeitos do Programa, atesta-se que o benefício monetário concedido exerceu um impacto significativo na receita familiar, na maioria dos casos correspondendo a mais da metade do orçamento doméstico. Como vem sendo evidenciado, houve reconhecida melhoria do consumo familiar em função da bolsa, principalmente em

itens essenciais como alimentação e vestuário básico, traduzindo-se também em investimentos nas moradias (camas, armários, filtros, entre outros).

A entrada em cena de novos clientes para estes bens de consumo gera efeitos dinamizadores sobre o comércio local. A legitimidade do programa favoreceu ainda que a bolsa funcionasse como um instrumento de acesso ao crédito por conta da regularidade do benefício. Tais processos indicam que o programa se constituiu como fator estimulador das atividades nos municípios, simplesmente a partir do adicional de recursos injetados e postos em circulação.

Sem desconsiderar os aspectos imediatos associados ao consumo familiar e à circulação da renda no município, o principal efeito do programa relacionou-se à questão educacional. O incentivo à escolarização de crianças de famílias de baixa renda, constituiu o elemento central do Programa Bolsa-Escola.

Vale ressaltar que o pleno alcance das metas educacionais desses programas exige que a concessão do benefício esteja articulada com investimentos na melhoria do sistema educacional. No caso examinado, os déficits existentes na rede escolar (em relação a recursos humanos, materiais e pedagógicos) devem ser supridos para que o aumento da frequência, motivado pelo programa, traduza-se também em melhoria do aproveitamento escolar e em integração mais efetiva dos alunos e suas famílias com as escolas.

Um aspecto relevante a ser considerado no desenho do programa diz respeito à defasagem idade-série: uma ampla parcela do público atendido tendia a não completar o ensino fundamental na faixa até 14 anos completos. Trata-se de uma característica que, conforme vem sendo continuamente apontado pelas pesquisas nacionais por amostragem domiciliar (PNADs/IBGE), não é restrita à área de pesquisa aqui focalizada: a parcela majoritária dos jovens entre 15 e 17 anos não chegou a concluir o ensino fundamental - mesmo no caso daqueles que continuam a estudar e não trabalham.

Nesse sentido, é fundamental o esforço de assegurar aos alunos beneficiários do Programa a conclusão do ensino fundamental, seja através da hipótese de ampliação da faixa etária para a manutenção da bolsa ou de outras iniciativas que estimulem mais diretamente o rendimento escolar - inibindo a evasão, mais acentuada a partir dos 14 anos. Entre outros pontos, essas iniciativas deveriam envolver a aceleração escolar para alunos com maior defasagem idade-série, a ampliação das vagas para o ensino médio na região e a criação de outros incentivos

para que os bolsistas, além de concluir o ensino fundamental, possam, também, prosseguir a sua formação escolar após o término do benefício.

A implantação do Programa Bolsa-Escola em Dourados, como outras iniciativas precursoras ou desencadeadas mais recentemente, representou um avanço em termos de política social e em termos de acesso a direitos fundamentais. Embora não deixasse de ter um componente assistencial ou, mais precisamente, de proteção social, tratou-se substancialmente de uma ação de promoção, uma ação de enfrentamento das desigualdades por intermédio da educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M.; ARAÚJO C. H. **Bolsa-Escola - education to confront poverty attendance in Brazil**. São Paulo: Departamento de Economia da Universidade, 2002.

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. **Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2003.

ALAMBERT, Z. **Feminismo: o ponto de vista marxista**. São Paulo: Nobel, 1983.

ALMEIDA, E. **Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia**. São Paulo: EDUC, 2000.

ATLAS DA EXCLUSÃO SOCIAL. **Os Ricos no Brasil**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0204200402.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

BAKER, J. L. **Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza**. 2000. Washington DC: Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 27 abr. 2007.

BARBIERI, I. **Descentralização do ensino público**. Aspectos conceituais, administrativos e constitucionais. Araraquara: UNESP-FCL, 1992.

BAVA, S. C. **Entrevista**. 2001. BRASIL.

BOURDIEU, P. *et al.* **A miséria do mundo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BRUSCHINI, M. C.; ROSEMBERG, F. **Trabalhadoras do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **Dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRUSCHINI, C. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não remunerado? **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 24, p. 42, Rio de Janeiro, 1990.

BUARQUE, C. **A segunda abolição**. Um manifesto - proposta para a erradicação da pobreza no Brasil. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURSZTYN, M. (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. **The impact of income transfers on child labor and school attendance in Brazil**. São Paulo: USP, 2003. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/elianacardoso/ECONBRAS/cardoso-souza.pdf>. Acesso em: 22 out. 2003.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, R. **A desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2001.

DIMENSTEIN, G. **Aprendiz do futuro**. São Paulo: Ática, 2003.

DIMENSTEIN, G. Minha cidade, meu país. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 set. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1209200424.htm>>. Acesso em: 10 out 2007.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUQUE, V. L. **Abrigos e albergues para moradores de rua**: uma realidade em questão. Porto Alegre: ATL, 2000.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. **O trabalho infantil no ramo agrícola brasileiro**. Brasília: OIT, 2004.

FISCHER, I. R. **A trabalhadora rural**: conscientização na empresa agrícola moderna. Dissertação (Administração Rural e Comunicação Rural). Universidade Federal Rural de Pernambuco, 1997.

FNUAP. UNESCO. Instituto Ayrton Senna. São Paulo: UNICEF, 1999.

FONSECA, A. M. M. da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRAUSINO, C. C. M. **Entrevista concedida em Brasília**, em 19 ago. 2004.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**; saberes necessários à prática educativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FURTADO, C. **Um Projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GALBRAITH, J. K. **A economia e a arte da controvérsia**. Rio de Janeiro: Moderna, 1977.

GOBITTA, M.; GUZZO, R. S. L. Estudo inicial do inventário de Auto-Estima (SEI): Forma A. **Psicol. Reflex. Crit.** [online], v.15, n.1, p.143-150, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722002000100016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2007.

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

IANNI, O. **A Sociedade Global**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1990.

IANNI, Octávio (org.). **Karl Marx: sociologia**. São Paulo: Ática, 1980, p. 32.

KOGA, D. **Cidades Territorializadas entre enclaves e potências**. Tese de Doutorado. PUC São Paulo, 2001.

LAURENTIS, T. A tecnologia do gênero. IN: BUARQUE, H.(org.) **Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura**, Rio de Janeiro, Rocco, 1987.

MANACORDA, M. A. **História da Educação: da Antiguidade aos nossos dias**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Org. e trad: Roberto Machado. 11 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1993.

PATEMAN, C. **O contrato sexual**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

PELUSO, M. L. A Casa Própria e o Sonho. In: SILVA, J. B. da (Org.) **A Cidade e o Urbano**. Fortaleza: EUFC, 1997.

PINSKY, J. (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004.

PNAD. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

RAMONET, I. **Geopolítica do caos**. Trad. Guilherme J.F. Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1998.

SANÉ, P. Abolir la pobreza no es una utopia, sino todo lo contrario. Paris: UNESCO, 2002.

SAFFIOTI, H. B.; ALMEIDA, S. S. **Violência de Gênero, Poder e Impotência**. RJ: Revinter, 1995.

SAFFIOTI, H. I. B. **No fio da navalha**: violência contra criança e adolescente no Brasil atual. In: MADEIRA, F. R. (Org.) **Quem mandou nascer mulher?** Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. Rio de Janeiro: Record/Rosa dos Tempos; 1997.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil território e sociedade no início do século XXI**. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo : Nobel, 1987.

SAWAIA, B. *et al.* **As artimanhas da exclusão**. Análise psicossocial e ética da desigualdade social. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SCHWARTZMAN, S. **Pobreza, exclusão social e modernidade**: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium, 2004.

SCOTT, J. **Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural**: lecciones para una reorientacion de las Políticas. México: Estudio RIMISP – FAO - CIDE, Jul.1999.

SOUZA, M. L. de; RODRIGUES, G. B. Planejamento e ativismos sociais. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SPOSATI, A. **Mapa da Exclusão / inclusão na cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996.

SPOSATI, A. **Mapa de Exclusão/Inclusão Social de São Paulo - Dinâmica Social dos Anos 1990**. São Paulo, PUC/SP, 2000.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

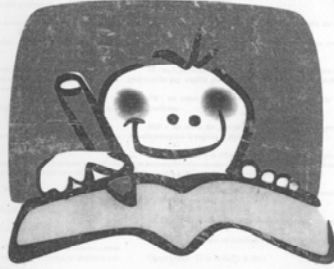
TEAGUE, P.; WILSON, R. Towards an inclusive society. **Social exclusion, social Inclusion, democratic dialog**, v. 2, nov. 1995.

UNIVERSIDADE NACIONAL DE BRASÍLIA. **Relatórios de pesquisa de campo sobre o Bolsa-Escola Federal**. Brasília: Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnb), 2003.


ANEXO A - PROGRAMA BOLSA ESCOLA

PROGRAMA

BolsaEscola



Lugar de criança é na escol



Governo Popular
MATO GROSSO DO SUL

Manuela Cariaga Candia

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
(Gestão 1999-2002)

Governador
José Ozeirio Miranda dos Santos

Secretário de Estado de Educação
Antonio Carlos Biffi

Coordenadora do COGEPS – Conselho de Gestão Políticas Sociais
Gilda Maria Gomes dos Santos

Coordenador Estadual do Programa Bolsa-Escola
José Edmilson Schinelo

Gestora de Processo/Bolsa-Escola
Rose Lene Arakaki Damasceno

Coordenadora de Políticas Públicas para a Mulher
Maria Rosana Rodrigues Pinto Gama

Equipes do Programa:
Acompanhamento às Escolas
Acompanhamento Familiar
Apoio técnico e operacional
Atendimento ao Público (0800)
Formação Sócio-Educativa
Sistema Informatizado
Coordenações Municipais

Endereços:
SEDE DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA
R. Marechal Rondon, 711 – Centro
321-8683 / 0800-673700

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
Parque dos Poderes – Blº V
320-2860 / 320-2882 (fax)
Endereço eletrônico:
bolsaescola@educar.ms.gov.br
bolsa@segi.ms.gov.br

APRESENTAÇÃO

*Todo dia o sol lev,
E se um dia o sol não mais se levantasse, tão fraca estivesse a su
Seríamos capazes de nos juntarmos
De nos tornarmos sol para que a vida continuasse illum
Porque temos uma força que vem de d
Cujo tamanho só sabemos a cada momento em que precisamos utili*

É esta força que motiva cada família de Mato Grosso do Sul a conti
lutando pela sobrevivência, a continuar lutando por vida e dignidade. É a mesma
que impulsiona a cada integrante e cada parceiro do Programa Bolsa-Escola a contr
no resgate e na construção da dignidade de tantas mulheres e homens, de tantas cri:
e jovens.

Lançado em maio de 1999, e com a certeza do cumprimento da meta de este
o benefício a 20.000 famílias, o Programa Bolsa-Escola do Governo Popular de M
Grosso do Sul tem sido a prova de que é possível governar com a solidariedade
pobres. Cada família que, depois de ser beneficiada por um período,
espontaneamente solicitar que seu benefício seja transferido para outra mais necessi
impulsiona-nos a fazer do Programa uma grande alavanca para a transformação sc

A presente cartilha é o instrumento técnico que norteia cada passo do Progr
dando-lhe uma orientação comum. Apresentar com clareza os critérios utiliza
normatizados em decreto e resolução, significa impedir que a seriedade do trab
seja ofuscada por interesses pessoais ou eleitoreiros, venham estes de quaisquer set
da sociedade. Significa também garantir a transparência de todas as atividades realiz:

Juntemo-nos no esforço em busca da erradicação da miséria em nosso Est
de uma educação de qualidade a todas as pessoas. Aceitemos o convite que brot
dentro de cada um e cada uma de nós: que nossas mãos se unam sempre para o be

Rose Lene Arakaki Damasceno
Gestora do Programa Bolsa-Escola

José Edmilson Schinelo
Coordenador Estadual do Programa Bolsa-Escola

Manuela Cariaga Candia



GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Toda pessoa humana traz dentro de si "a beleza de ser um eterno aprendiz", como cantava Gonzaguinha. E toda pessoa tem o direito de ter o aprendizado da vida completado e enriquecido com o aprendizado da escola. Mas:

"Afirmar prioridade à educação, em qualquer programa de governo, não é garantia suficiente para o acesso e a permanência na escola de um expressivo contingente de alunos que, sob a justificativa de contribuir para a complementação da renda familiar, vê-se na contingência de abandonar a escola, ainda nos primeiros passos do processo de alfabetização.

No Brasil, as relações sociais e econômicas, caracterizadas por uma das maiores concentrações de renda do planeta, alijaram-se a salários que aviltam a condição da existência humana, obrigando muitos trabalhadores a aproveitar todas as pessoas disponíveis na família, para garantir a sobrevivência da própria família em condições minimamente aceitáveis, de existir, produzir com dignidade e exercer a cidadania, no seu sentido pleno.

Mato Grosso do Sul não foge a essa regra nacional: nossas crianças deixam a escola muito cedo e muitas delas são utilizadas em trabalhos estafantes em carvoarias, corte de cana, erva-mate e outras colheitas, ou mesmo perambulam pelas ruas em busca de comida ou esmolas. Essa situação envergonha a todos os homens e mulheres de bem e a solução do problema não pode mais ser adiada!"

Para fazer frente a esta situação, o Governo Popular de Mato Grosso do Sul vem desenvolvendo, desde o início de 1999, um plano de combate à pobreza, constituído de diversos programas sociais de impacto mediato, buscando eliminar a pobreza absoluta e promover a distribuição de renda a fim de reduzir as desigualdades entre a população. Entre eles destaca-se o Programa Bolsa-Escola que, por sua vinculação direta à educação, vem propiciando não só o acesso à vida digna, mas também a uma educação de qualidade.

Esse Programa consiste em garantir que as crianças que estavam fora da escola, principalmente por necessidade de completar a renda familiar, possam frequentá-la. Para isso sua família recebe o benefício mensal de R\$ 136,00¹.

¹ Movimento Muda MS, Programa de Governo para Mato Grosso do Sul/1998, p. 31.

² O Governo Popular entende que pagando um valor inferior a esse, não é possível oferecer à família condições de que seus filhos estudem com dignidade, enquanto ela busca outras alternativas de melhoria nas condições de vida.

2. JUSTIFICATIVA

2.1. Um Estado rico...

Com uma área de 358.158,70 Km², nosso Estado constituiu-se numa imensa região naturalmente vocacionada ao desenvolvimento econômico e social. A potencialidade de recursos é enorme, a começar por sua rede hidrográfica, com promissoras bacias do Paraná e do Paraguai, esta privilegiada com o imenso Pantanal. A exploração mineral, a agricultura, a pecuária, a pesca, o turismo deixam-nos numa posição privilegiada em relação a outros estados, o que por si só já se constitui em atrativo de grandes investimentos.

Um dos maiores produtores de soja e trigo do país, Mato Grosso do Sul vem conseguindo, com a utilização de novas técnicas, com emprego intensivo mecanização, utilização de sementes selecionadas, atividades de correção de solo melhorando cada vez mais sua presença no mercado nacional e internacional. Tal presença é inclusive favorecida pela facilidade de escoamento da produção, seja pela proximidade dos grandes centros consumidores, seja pelas condições de navegabilidade de nossos rios.

Possuímos um dos maiores rebanhos bovinos do país e, também neste setor a utilização de modernas tecnologias de produção e reprodução tem permitido grandes saltos qualitativos e quantitativos, com uma grande contribuição ao nosso desenvolvimento econômico.

A tudo isso, somam-se a vontade, o espírito criativo e empreendedor de nosso povo, o desejo de construção de um Estado autônomo e próspero.

2.2. com o povo pobre...

Em meio a toda essa riqueza, de forma não diferente do resto do país, Mato Grosso do Sul apresenta realidades de extrema desigualdade sócio-econômica: mais de 40% de nossa população vive em bolsões de pobreza, formados em sua maioria por pessoas nômades, como canavieiros, carvoeiros e sem-terra.

Temos a segunda maior população indígena do país, em torno de 50.000 índios pertencentes a diferentes etnias, presentes em 27 municípios. Em sua maioria, primeiros donos desta terra vivem o flagelo da miséria, da lentidão na demarcação de terras, da falta de perspectiva de vida. A título de exemplo, apenas na nação Tereré mais de 5.000 indígenas vivem nas periferias da capital do Estado.

Padecem de forma especial a população negra e as mulheres, estas cada vez mais forçadas a assumir a dupla jornada de trabalho, mas com uma renda que impede a sobrevivência com dignidade.

2.3. e uma educação precária.

O fator mais determinante da péssima condição de vida é a concentração de renda nas mãos de poucos. Com uma consequência lógica: a falta de acesso à educação de qualidade, que acaba se tornando, num círculo vicioso, também causa da miséria. Dos 25 milhões de miseráveis do Brasil, 25% são analfabetos funcionais, os outros 17% não completaram as oito séries do Ensino Fundamental.

Neste processo de perpetuação das desigualdades, quem mais sofre são as crianças, vítimas de altos níveis de desnutrição, sem acesso a uma educação de qualidade, sem o direito de serem crianças. E ao irem entrando para a adolescência outra coisa não lhes resta senão o trabalho precoce, a rua, a droga e a marginalidade.

Isso se comprova nas consideráveis taxas de abandono escolar e reprovação. Mesmo considerando que no ano de 2000 Mato Grosso do Sul tenha apresentado o menor índice de evasão escolar dos últimos 10 anos, ainda é muito grande o número de crianças e jovens que deixam nossas salas de aula. Privados de moradia e alimentação adequadas, de emprego fixo, enfim, de dignidade humana, pais e mães pobres não têm como propiciar a seus filhos os meios para que possam permanecer na escola, visto que necessitam da ajuda de seus filhos e filhas nas tarefas domésticas para que possam sair em busca do sustento da família. Ou, o que é pior, necessitam "que suas crianças busquem nas ruas ou no trabalho precoce meios de complementação da renda familiar. Em ambos os casos, a consequência é o abandono da escola".

Garantir a estas famílias um benefício pecuniário, para que mantenham seus filhos na escola é a forma mais correta não só para a solução do problema, mas também para a formação da mentalidade de que educação é verdadeiramente um direito inalienável.

3. OBJETIVO GERAL

O Programa Bolsa-Escola tem como objetivo promover a admissão e a permanência na escola pública de crianças e adolescentes de 6 a 16 anos, que se encontram em condições de carência material e de precária situação social e familiar, por meio do pagamento do benefício de R\$ 136,00 (cento e trinta e seis reais)² e do desenvolvimento de ações sócio-educativas junto a seus familiares.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Romper com o ciclo da negligência em relação à educação e lutar contra a exclusão social.
- Combater a evasão e o abandono escolar.
- Propiciar às crianças e adolescentes de famílias pobres uma escolarização que lhes dê condições para superar os traços da exclusão social e, em especial, a criminalidade juvenil.
- Garantir a prevenção do trabalho infantil e da opção da rua como meio de se buscar a sobrevivência das famílias pobres.
- Corrigir a defasagem idade/série ou ciclo dos alunos.
- Possibilitar às famílias carentes uma Renda Mínima, superando a situação de miséria em que vivem.
- Contribuir às crianças e adolescentes incluídas no Programa o efetivo acesso às práticas desportivas.
- Colaborar na recuperação da auto-estima das mães e provocar entre as famílias reflexões que colaborem na construção de novas relações de gênero.

¹ Cf. Manual de Execução dos Programas Bolsa-Escola e Pousança-Escola, Governo do Distrito Federal, 1998, pág. 2.

² Conforme o Decreto que regulamenta o Programa Bolsa-Escola, é de competência do governador do Estado, após ouvir os órgãos competentes, fixar o valor do benefício.

- Proporcionar e exigir a alfabetização e progressão de escolaridade das mulheres das famílias beneficiadas.¹
- Desenvolver junto a população beneficiada um programa de educação tributária.
- Incentivar a capacitação profissional e a busca de alternativas de geração de emprego e renda junto às famílias beneficiadas.

5. METAS

Até o final do ano 2002, serão atendidas 20.000 (vinte mil) famílias, confor programação abaixo.

ANO	Nº DE FAMÍLIAS ATENDIDAS
1999	4.000 famílias
2000	10.000 famílias
2001	15.200 famílias
2002	20.000 famílias

6. ÁREA DE ABRANGÊNCIA

O Programa será estendido a todos os municípios do Estado. Os mesmos serão beneficiados na seguinte proporção:

ANO	Nº DE MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
1999	14 municípios	18,0%
2000	39 municípios	50,5%
2001	66 municípios	85,5%
2002	77 municípios	100%

Anexa a este projeto, está a relação de municípios já beneficiados bem como o cronograma de implantação para 2001/2002.

7. PÚBLICO ALVO

São alvo do Programa as famílias carentes que mantenham todos os filhos de 6 a 16 anos matriculados em escola pública municipal e ou estadual, residam cinco anos consecutivos em Mato Grosso do Sul; residam há dois anos consecutivos no município onde o programa está sendo implantado; e possuam renda mensal inferior ou igual a meio salário mínimo per capita.

¹ O acerto da oferta de escolarização às mulheres se dá pelo fato de que cerca de 10% da população adulta analfabeta em Mato Grosso do Sul pertence ao sexo feminino. É evidente que o Programa também incentiva que os homens estejam estudando.

8. METODOLOGIA

O Programa Bolsa-Escola objetiva conceder o benefício de R\$ 136,00 (cento e trinta e seis reais) por família comprovadamente carente e que matricule e mantenha em escolas públicas todos os seus filhos em idade de 06 a 16 anos.

O Programa será implantado gradativamente nos setenta e sete municípios do Estado até o ano 2002.

O custeio do Programa Bolsa-Escola será feito com recursos oriundos de dotações orçamentárias do Estado, dos Municípios e de doações obtidas de organismos, instituições e entidades. Não é descartada a possibilidade do aporte de recursos federais.

A Bolsa-Escola é concedida por doze meses consecutivos, podendo ser renovada sempre por igual período, com base na reavaliação da situação sócio-econômica da família beneficiada.

O órgão gestor do Programa será a Secretaria de Estado de Educação, que fará a interface com as demais secretarias e órgãos de governo para a implementação de outras ações vinculadas ao Programa.

O pagamento da Bolsa-Escola às famílias beneficiadas dependerá da matrícula das crianças na escola e da comprovação pela comissão local da frequência às aulas dos alunos. Uma vez implantado o Programa, passa-se também a exigir: que a família preste contas do uso do benefício por meio da apresentação de notas fiscais; que as mães participem das reuniões mensais de formação sócio educativa; que as mães no caso de serem analfabetas, também estejam estudando. Incentiva-se que todas as mulheres busquem a progressão da escolaridade.

O pagamento da Bolsa-Escola será efetuado preferencialmente à mãe. Na impossibilidade, ao representante legal.

O benefício será suspenso nas seguintes situações:

- quando um ou mais dependentes da requerente apresentarem mais de duas faltas (injustificadas) ao mês;
- quando a requerente não participar de duas reuniões mensais de formação, sem justificativa;
- quando a requerente for denunciada por má utilização do benefício e não for localizada para os esclarecimentos necessários;
- quando a requerente não apresentar as notas fiscais;
- quando a família não for localizada no endereço informado no cadastro efetuado para o acesso ao Programa;
- quando a requerente, não alfabetizada ou com o Ensino Fundamental incompleto, negar-se a frequentar os cursos de alfabetização e do Ensino Fundamental, sem apresentar justificativa.

A suspensão do benefício se dá pelo prazo de um mês. Regularizada a situação a família volta a receber normalmente.

A família será desligada do Programa Bolsa-Escola nos seguintes casos:

- quando a requerente deixar de preencher algum dos critérios exigidos pelo Programa;
- quando um dos dependentes de 06 a 16 anos deixar de frequentar a escola definitivamente;
- no caso de mudança de município, ainda que o novo destino seja um município que tenha o Programa já implantado. É exigência do Programa que a família esteja residindo há pelo menos dois anos no município;
- quando se comprovar a utilização do benefício de forma inadequada;

- no caso de perda da guarda dos filhos por parte da requerente;
- quando a família tiver alterações sócio-econômicas que dispensem a necessidade do benefício;
- no caso de suspensão de pagamento por três meses consecutivos;

9. AÇÕES

Periodicamente e de acordo com a necessidade, são desenvolvidas as ações abaixo:

- elaboração e impressão de material de divulgação, dos formulários de inscrição das fichas de acompanhamento, dos manuais de orientação, etc;
- estudo dos dados estatísticos relativos à população, renda, composição familiar, número de filhos, para definição dos municípios;
- definição dos municípios que serão incluídos no Programa a cada ano;
- divulgação nos municípios onde será implantado o Programa.

Para implantação do Programa em cada município, têm-se como caminhos seguintes passos:

- reunião com entidades organizadas para apresentação do Programa para elaboração das estratégias de ação no município;
- reunião com o poder público municipal para definição da parceria;
- exposição e divulgação do Programa e das definições a toda a comunidade e aprovação;
- divulgação ampla da data do cadastramento através de escolas, igrejas e outros meios de comunicação;
- treinamento de cadastradores;
- triagem e cadastramento das famílias;
- visitas às famílias selecionadas;
- lançamento oficial do Programa;
- implantação do sistema de controle, pagamento e acompanhamento do benefício;
- acompanhamento e avaliação permanentes.

10. CRITÉRIOS

10.1. Para a inscrição

Para a inscrição no Programa Bolsa-Escola, a mãe ou responsável legal terá de comprovar, as seguintes exigências:

- ter todos os filhos de seis a dezesseis anos matriculados em escola pública: Mato Grosso do Sul;
- morar há pelo menos cinco anos em Mato Grosso do Sul;
- comprovar moradia de pelo menos dois anos no município onde está sendo feita a inscrição;
- ter renda familiar inferior ou igual a meio salário mínimo por pessoa.

10.2. Para seleção das famílias

A seleção das famílias que receberão o benefício será feita a partir dos seguintes indicadores e das informações:

- número de filhos;
- tamanho do agregado familiar e renda familiar;
- qualidade de vida determinada pelo tipo de moradia e de bens que a compõem;
- famílias que tenham a mulher como chefe de família;
- famílias com crianças desnutridas com acompanhamento da rede pública de saúde;
- família com dependentes idosos ou portadores de deficiência, incapazes de prover o próprio sustento;
- crianças ou adolescentes que cumpram medidas sócio-educativas;

10.3. Para seleção dos municípios

A escolha dos municípios leva em consideração:

- a necessidade da população, com base principalmente nos seguintes indicadores: o índice de crianças fora da escola e o percentual de chefes de famílias com renda inferior a um salário mínimo;
- a solicitação da presença do Programa no município por meio do Orçamento Participativo;
- a contrapartida oferecida em bolsas pela Prefeitura Municipal.

11. RECURSOS

11.1. Humanos

a) Conselho de Acompanhamento e Fiscalização:

O Programa Bolsa-Escola conta com um Conselho de Acompanhamento e Fiscalização, composto por representantes dos seguintes órgãos:

- Secretaria de Estado de Educação;
- Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Mulher;
- Secretaria de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho;
- Conselho Estadual de Assistência Social;
- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Secretaria de Estado de Saúde;
- Associação dos Grupos de Mulheres de Mato Grosso do Sul;
- Federações Empresariais;
- ASSOMASUL – Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul.

Atribuições

- Propor modificações e medidas que visem à organização, funcionamento, expansão e aperfeiçoamento do Programa Bolsa-Escola.
- Acompanhar a execução do Programa.
- Propor sindicância em casos de irregularidade.

- Disponibilizar sobre seu regimento interno.
- Emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza política, social, administrativa que lhe sejam submetidos pela Secretaria Executiva do Prc Bolsa-Escola.
- Estabelecer interfaces com os demais órgãos e entidades que visam desenvolver atividades relacionadas ao Programa Bolsa-Escola.
- Apreciar recursos em casos de decisões finais.

b) Órgão Gestor: Secretaria de Estado de Educação

A Secretaria de Estado de Educação constituirá uma equipe de trabalho para a implantação e implementação do Programa. Cabe ao Secretário de Estado de Educação designar formalmente a Coordenação Estadual do Programa.

Atribuições do Órgão Gestor

- Planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a implantação do Programa Escola.
- Avaliar procedimentos de execução do programa, propondo medidas de fiscalização, ajustamento e aperfeiçoamento.
- Receber sugestões, críticas e denúncias e dar-lhes soluções e encaminhamentos adequados.
- Coordenar a implantação do Programa nos municípios.
- Sugerir reuniões com o Conselho de Acompanhamento e Fiscalização, c necessário.
- Dar encaminhamento às ações de execução do Programa em conjunto com os órgãos envolvidos.
- Coordenar e orientar o trabalho da Comissão Local.
- Elaborar parecer técnico para subsidiar o Conselho de Acompanhamento e Fiscalização.
- Expedir notificações aos requerentes da Bolsa-Escola e listagem contemplados.
- Fazer a avaliação operacional do programa e fornecer dados para avaliação institucional interna e externa ao governo.
- Estabelecer interface com os demais órgãos e instituições para execução do programa.
- Elaborar o cronograma de execução das metas do programa.
- Elaborar os instrumentos técnicos de controle, relatórios e documentos do programa.
- Propor parcerias que possam contribuir para os objetivos do Programa Escola.
- Acompanhar o trabalho pedagógico a ser desenvolvido junto às crianças até por esse Programa.
- Executar o pagamento dos benefícios concedidos pelo Programa Bolsa-Escola.
- Orientar as escolas sobre o procedimento legal em relação ao Programa e irregularidades quando houver denúncias.
- Armazenar as informações no banco de dados do programa, atualizar constantemente.
- Realizar estudos estatísticos para calcular o volume da população a ser atendida pelo programa.

- Promover a capacitação dos recursos humanos envolvidos nas ações pedagógicas.
- Enviar mensalmente às Coordenações locais, Banco do Brasil à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a relação dos beneficiários habilitados a receberem o pagamento e das suspensões ou exclusões mediante os critérios pré-estabelecidos.
- Encaminhar a realização de programas e projetos sócio-educacionais envolvendo as famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Escola e comunidades locais.
- Propor e acompanhar os sub-programas de assistência social dirigidos às crianças, adolescentes e famílias beneficiadas com o Bolsa-Escola.
- Articular os agentes de trabalhos com a família, com crianças e adolescentes de cunho educativo já existentes (Pastorais, ONGs, Secretarias Municipais de Assistência).

c) Comissão Local

Em cada município será composta uma Comissão Local com os seguintes membros:

- um coordenador, de preferência do sexo feminino, a ser contratado pela Secretaria de Estado de Educação;
 - um/a servidor/a contratado/a pela Prefeitura Municipal;
 - representantes de Entidades Populares da comunidade local (no máximo três);
- Os representantes das entidades populares serão formalmente indicados pelos seus titulares.

Nos municípios de Campo Grande, Dourados, Corumbá, Três Lagoas e Ponta Porã, as comissões locais serão acompanhadas e fiscalizadas por um Conselho Municipal composto de 07 (sete) membros da comunidade, sendo 05 (cinco) de entidades, 01 (um) do Estado e 01 (um) da Prefeitura.

Atribuições

- Organizar o processo de inscrição, sob a orientação da Coordenação Estadual do Programa.
- Orientar e sensibilizar as escolas sobre o programa.
- Coordenar a implantação do Programa no município.
- Repassar para a Coordenação Estadual do Programa dados e materiais relativos à inscrição e pedido de revisão de inscrição, frequência, matrícula e o acompanhamento das famílias.
- Participar do planejamento da implantação do Programa nos municípios.
- Divulgar o programa durante o processo de implantação.
- Orientar e sensibilizar as famílias sobre o funcionamento do programa.
- Divulgar a lista das famílias beneficiadas.
- Fazer reuniões de avaliação e acompanhamento do Programa com os pais e professores.
- Realizar visitas domiciliares quando necessário.

11.2. Financeiros

Para o atendimento das metas propostas acima, estão previstos seguintes valores:

ANO	VALOR
1999	R\$ 2.400.000,00
2000	R\$ 13.400.000,00
2001	R\$ 20.240.000,00
2002	R\$ 26.500.000,00

Os recursos que financiarão o Programa serão provenientes do Estado, Município e da Sociedade Civil. Estuda-se a possibilidade de alocação de recurso junto à União ou junto a organismos internacionais.

Não estão incluídos os custos operacionais, tais como salários, diárias, confecção de materiais, e acompanhamento do programa.

12. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O acompanhamento permanente da execução do Programa será realizado pelo COGEPS – Conselho Gestor de Políticas Sociais, no que compete à aplicação dos recursos e à condução geral do Programa; pelo Conselho de Acompanhamento e Fiscalização, conforme as atribuições elencadas no item 11.1; e pelas Coordenações Estadual e Municipais, nas atividades abaixo descritas:

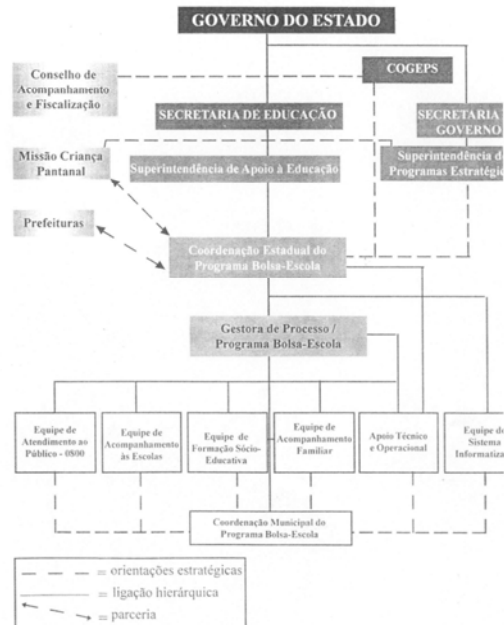
- visitas permanentes ao município/escola e às famílias beneficiadas;
- Controle e análise dos relatórios de frequência e rendimento escolar encaminhados pelas escolas;
- controle e avaliação do desempenho escolar das mães beneficiadas;
- avaliação do quantitativo de famílias que venham a ser desligadas, melhoria em suas condições sócio-econômica;
- avaliações em encontros periódicos com representantes de todos os municípios;
- reuniões e/ou encontros com professores, equipe técnica e pais;
- pesquisas qualitativas para averiguação dos impactos do Programa.

A avaliação da execução do Programa será processual e envolverá todas as instâncias executoras.

O Programa será considerado satisfatório se apresentar os seguintes indicadores:

- 100% do quantitativo de famílias previsto para o atendimento;
- índice zero (0) de abandono escolar;
- percentagem considerável (20%) do quantitativo de famílias que deixam prescindir do Programa.

ANEXOS



ANEXO B - DIÁRIO OFICIAL

DIÁRIO OFICIAL

Órgão Oficial do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul.
Cidade: Campo Grande, MS, em 23 de Fevereiro de 2011.

Table with 2 columns: Poder Executivo and Poder Judiciário. Lists various branches and their respective officials.

Table with 2 columns: Poder Judiciário and Poder Legislativo. Lists various branches and their respective officials.

Table with 2 columns: Poder Judiciário and Poder Legislativo. Lists various branches and their respective officials.

Table with 2 columns: Poder Judiciário and Poder Legislativo. Lists various branches and their respective officials.

III - aplicar com critério de...

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos...

DECRETO Nº 2.244, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011.

DECRETO Nº 2.244, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011.

DECRETO Nº 2.244, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Resolução SED nº 1.880/11, de 22 de março de 2011.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições...

RESOLVE

Art. 1º O Programa Bolsa Escola, que consiste no pagamento pelo Governo...

Art. 2º O Programa Bolsa Escola visa prioritariamente:

I - considerar famílias de baixa renda, conforme o disposto no art. 3º desta Resolução.

II - considerar e tratar os Etnos Fundamentais, crianças e adolescentes em situação...

III - oferecer condições para melhoria de vida das famílias das crianças...

Art. 3º O critério de habilitação de famílias para inscrição no Programa...

Parágrafo Único. A habilitação de famílias será concedida durante...

Art. 4º A Secretaria de Estado de Educação será o órgão gestor do Programa.

Parágrafo Único. Compete a Secretaria de Estado de Educação:

I - planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a implantação do Programa...

II - avaliar periodicamente a execução do programa, propondo medidas...

III - receber sugestões, críticas e denúncias e dar-lhes...

IV - acompanhar reuniões em Conselho de Acompanhamento e Fiscalização...

V - dar encaminhamento às ações de execução do Programa em conjunto...

VI - coordenar e executar o trabalho de Coordenação Local.

VII - elaborar parecer técnico para submeter ao Conselho de Acompanhamento...

VIII - expedir notificações aos responsáveis do Bolsa Escola quando das famílias...

IX - fornecer dados para análises institucionais internas e externas ao governo.

X - estabelecer interface com os demais órgãos e instituições para execução...

XI - auxiliar no recenseamento do Programa.

XII - elaborar os instrumentos técnicos de controle, em relação a execução do...

XIII - prestar parcerias que possam contribuir com os objetivos do Programa.

XIV - desenvolver os projetos de caráter socioeducativo já existentes...

XV - acompanhar o trabalho pedagógico a ser desenvolvido junto às crianças...

XVI - efetuar o pagamento dos benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Escola...

XVII - orientar as escolas sobre o procedimento legal em relação ao Programa...

XVIII - atualizar as informações no banco de dados do Programa, atualizando...

XIX - realizar censo estatístico da população a ser atendida pelo Programa.

XX - promover a captação dos recursos humanos envolvidos nas ações...

XXI - elaborar mensalmente o relatório dos beneficiários habilitados a receberem...

XXII - viabilizar junto às prefeituras municipais programas e projetos socio...

Art. 5º O Programa será acompanhado e fiscalizado pelo Conselho de...

Art. 6º O Conselho de Acompanhamento e Fiscalização será composto por 09...

I - Secretário de Estado de Educação;

II - Secretário de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho;

III - Secretário de Estado de Saúde;

IV - Coordenadora Especial de Políticas Públicas para a Mulher;

V - Conselho Estadual de Assistência Social;

ANEXO C - FICHA DE PERFIL SOCIAL



**Cadastro Único de Beneficiários dos Programas
SOCIAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**



FICHA DE PERFIL SOCIAL

APRESENTAÇÃO: (Inicialmente peça para falar com a pessoa indicada na Etiqueta)

Bom dia/tarde. Meu nome é _____, eu sou funcionário dos Programas de Inclusão Social do Governo do Estado de MS, e o objetivo da nossa visita é fazer o seu **RECADASTRAMENTO** no Programa Social _____. O Governo do estado do Mato Grosso do Sul está implantando um **CADASTRO ÚNICO DOS BENEFICIÁRIOS DE TODOS OS PROGRAMAS** e precisa confirmar novamente todos os seus dados. O tempo do recadastramento será de mais ou menos 40 minutos e precisamos da sua colaboração no sentido de nos fornecer todos os dados solicitados neste Questionário. Podemos começar?

SE HOUVER RECUSA: Explique a necessidade dele se recadastrar, a fim de não correr o risco de ter seu Benefício suspenso.

A) CADASTRADOR: ()		
A*) BENEFICIÁRIO:		
B) SUPERVISOR/CHECADOR: ()	DATA: / /	VISTO:
C) CRÍTICO: ()	D) CODIFICADOR: ()	

E) CONTROLE DE VISITAS E REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA:

VISITA	(F) PENDÊNCIA	DATA	DURAÇÃO DA ENTREVISTA		
1. 1ª VISITA		DATA: / /03	Hora: Início	Término:	Tempo em min:
2. 2ª VISITA		DATA: / /03	Hora: Início	Término:	Tempo em min:
3. 3ª VISITA		DATA: / /03	Hora: Início	Término:	Tempo em min:

F) Motivo da pendência da entrevista: 1) Ausente 2) Mudou-se 3) Desconhecido no endereço 4) Recusa 5) Endereço Inexistente
6) Endereço não localizado (incompleto) 7) Campo encerrado e Beneficiário não localizado pelo Governo 8) Outros (Anotar)

OBSERVAÇÕES:

CAMPO:
CRÍTICA:

QUADRO 1- ENDEREÇO DA FAMÍLIA

G) Local: 1....Capital 2....Interior	H) Município: ()	I) Zona: 1....Urbana 2....Rural	J) Território/Distrito: ()		
M) Microrregião do Estado:	1 Alto Taquari	2 Aquidauana	3 Baixo Pantanal	4 Bodoquena	5 Campo Grande
6 Cassilândia	7 Dourados	8 Iguatemi	9 Nova Andradina	10 Paranaíba	11 Três Lagoas
N) LOGRADOURO:					O) Nº
P) COMPLEMENTO:	Q) BAIRRO:			R) CEP:	
S) PONTO DE REFERÊNCIA:					

Telefones: Atenção: Anotar os números com DDD (xx-xxxx-xxxx) nos locais indicados e circular o "código letra" no telefone onde o entrevistado for mais facilmente encontrado.

T1) Residência: ()	T2) Vizinho: ()	T3) Trabalho: ()	T4) Parente: ()
T5) Amigo: ()	T6) Outro: ()	T) Não tem telefone para contato "0" ()	

QUADRO 2- DADOS PESSOAIS DO BENEFICIÁRIO DA FAMÍLIA

U) É o mesmo Beneficiário?		U0) Motivo:
1. Sim	2. Não, foi Substituído.	

V) NOME:	V0) APELIDO:
V1) NOME DO PAI:	
V2) NOME DA MÃE:	

W) RAÇA / COR:	1 Negra	2 Branca	3 Amarela	4 Indígena	5 Parda	6 Outra (Anotar):
-----------------------	---------	----------	-----------	------------	---------	-------------------

X) RELIGIÃO:	1 Católica	2 Espírita (Kardecista)	3 Protestante	4 Evangélica
	5 Religiões Afro (Umbanda, Candomblé, etc)	6 Sem Religião	7 Outra (anote):	

NATURALIDADE (ONDE NASCEU):	Y) ESTADO: ()	Y0) MUNICÍPIO: ()
------------------------------------	-----------------------	---------------------------

OUTRA NATURALIDADE (Anotar SOMENTE se Estrangeiro):	Y1) PAÍS:
SE ESTRANGEIRO: Qual o ano de chegada ao Brasil?	Y2) ANO:

ÚLTIMA PROCEDÊNCIA: O(a) Sr(a) poderia me informar em que local morava antes de vir morar aqui nesta cidade?

ESTADO: Y3 ()	Y5) ZONA	1 Urbana / Cidade
MUNICÍPIO: Y4 ()		2 Rural

QUADRO 3- DOCUMENTOS PESSOAIS DO BENEFICIÁRIO (Pedir e anotar todos os que forem apresentados - no mínimo 1 e no máximo 3) Atenção: Dê preferência aos documentos de 1 a 7

NÃO TEM NENHUM DOCUMENTO PARA APRESENTAR ()

1) RG:	DATA: / /	ÓRGÃO:	UF:
(SE ESTRANGEIRO: ANOTE O Nº DO RNE)			
2) CPF:	3) PIS/PASEP:		
4) CARTEIRA DE TRABALHO:	SÉRIE:	DATA: / /	ÓRGÃO: UF:
5) NIS:	6) SUS :		
7) TÍTULO DE ELEITOR:	DATA: / /	ÓRGÃO:	UF: ZONA: SEÇÃO:
8) CERTIFICADO DE RESERVISTA:	UF:		
9) CNH:	DATA: : / /	ÓRGÃO:	UF :
10) Certidão de Nascimento:	DATA: : / /	UF:	Livro: Folha: Cartório:
11) Certidão de Casamento:	DATA: : / /	UF:	Livro: Folha: Cartório:
12) OUTROS DOCUMENTOS (Anotar):			

Z) O(a) Sr(a) poderia me informar quantas pessoas, contando com o(a) Sr(a), moram aqui nesta casa?

QUADRO 4- COMPOSIÇÃO FAMILIAR

(A) SR(A) PODERIA ME INFORMAR O NOME DE TODAS AS PESSOAS QUE MORAM AQUI NESTA RESIDÊNCIA, COMEÇANDO PELO SEU E, NO ASO DAS DEMAIS PESSOAS, COMEÇANDO DO MAIS VELHO PARA O MAIS NOVO?

BA	CA	DA	EA (Somente para quem não sabe a Data de Nascimento) IDADE	FA SEXO		GA GRAU DE PARENTESCO	GZ CHEFE DA FAMÍLIA SIM
				Masc	Fem		
1		/ /		1	2	1 - TITULAR	1
2		/ /		1	2		2
3		/ /		1	2		3
4		/ /		1	2		4
5		/ /		1	2		5
6		/ /		1	2		6
7		/ /		1	2		7
8		/ /		1	2		8
9		/ /		1	2		9
10		/ /		1	2		10
11		/ /		1	2		11
12		/ /		1	2		12
13		/ /		1	2		13
14		/ /		1	2		14
15		/ /		1	2		15
16		/ /		1	2		16
17		/ /		1	2		17
18		/ /		1	2		18
19		/ /		1	2		19
20		/ /		1	2		20

GA) GRAU DE PARENTESCO: 1) Titular 2) Cônjuge (Marido / Esposa) 3) Companheiro(a) 4) Filho(a) 5) Irmão(ã) 6) Pai / Mãe 7) Cunhado(a) 8) Genro Nora 9) Sogro(a) 10) Enteado(a) 11) Neto(a) 12) Padrasto / Madrasta 13) Agregado(a) 14) Avô(ó) 15) Ex-companheiro(a) 16) Ex-marido / Ex-esposa 17) Primo(a) 18) Sobrinho(a) 19) Tio(a) 20) Outros parentes (Anotar)

QUADRO 5: SITUAÇÃO OCUPACIONAL E RENDA DAS PESSOAS

Atenção: TRANSFIRA PARA ESTE QUADRO TODOS OS MORADORES DO QUADRO 4, NA MESMA ORDEM, E O APLIQUE:

HÁ	Nº	IA PRIMEIRO NOME	IA SITUAÇÃO OCUPACIONAL (PRINCIPAL) (RU)	JA PROFISSÃO (ANOTE A PRINCIPAL) (RU)	KA OUTRAS FONTES DE RENDA (RM)	LA RENDIMENTO MÉDIO MENSAL (DESPREZE OS CENTAVOS)		MA INSCRIÇÃO NO SINE	
						PRINCIPAL	SOMA DAS OUTRAS FONTES DE RENDA	SIM	NÃO
1								1	2
2								1	2
3								1	2
4								1	2
5								1	2
6								1	2
7								1	2
8								1	2
9								1	2
10								1	2
11								1	2
12								1	2
13								1	2
14								1	2
15								1	2
16								1	2
17								1	2
18								1	2
19								1	2
20								1	2

(IA) SITUAÇÃO OCUPACIONAL: 1) Assalariado c/ carteira 2) Assalariado s/ carteira 3) Funcionário Público 4) Temporário 5) Cooperativado 6) Trabalhador Rural 7) Aprendiz 8) Trabalhador por conta própria/Autônomo 9) Trabalho Informal/Bico 10) Desempregado (a) 11) Não Trabalha/Inativo 12) Aposentado/Pensionista 13) Do lar 14) Estudante 15) Outra (Anotar) *Outra*
 (KA) OUTRAS FONTES DE RENDA: 1) Aposentadoria / Pensão 2) Pensão alimentícia dos filhos 3) Auxílio Previdenciário 4) Seguro Desemprego 5) Doação ou Ajuda de Terceiro 6) Bolsa Escola Estadual 7) Bolsa Escola Federal 8) PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) 9) Agente Jovem 10) Benefício de Prestação Continuada 11) Aluguel 12) Nenhuma 13) Outra (Anotar)

QUADRO 6: FORMAÇÃO/ESCOLARIZAÇÃO

Atenção: TRANSFIRA PARA ESTE QUADRO TODOS OS MORADORES DO QUADRO 4, NA MESMA ORDEM, E O APLIQUE:

Nº	PRIMEIRO NOME	É ALFABETIZADO?				ESTUDA ATUALMENTE?				(Somente para quem não está estudando) QUAL O MOTIVO PARA NÃO ESTUDAR? (RM)	RA	NÍVEL E SÉRIE ATUAL OU CONCLUÍDO	PERÍODO	(Somente para quem está estudando)				
		O A		P A		NOME ESCOLA								CÓD. ESCOLA	CÓD. RED			
		SIM	NÃO	SIM	NÃO	RA	AA	SA	TA							UA		
1		1	2	1	2													
2		1	2	1	2													
3		1	2	1	2													
4		1	2	1	2													
5		1	2	1	2													
6		1	2	1	2													
7		1	2	1	2													
8		1	2	1	2													
9		1	2	1	2													
10		1	2	1	2													
11		1	2	1	2													
12		1	2	1	2													
13		1	2	1	2													
14		1	2	1	2													
15		1	2	1	2													
16		1	2	1	2													
17		1	2	1	2													
18		1	2	1	2													
19		1	2	1	2													
20		1	2	1	2													

(AA) NÍVEL E SÉRIE ATUAL: 1) Educação Infantil 2) 1ª série - Ensino Fundamental 3) 2ª série - Ensino Fundamental 4) 3ª série - Ensino Fundamental 5) 4ª série - Ensino Fundamental 6) 5ª série - Ensino Fundamental 7) 6ª série - Ensino Fundamental 8) 7ª série - Ensino Fundamental 9) 8ª série - Ensino Fundamental 10) 1ª série - Ensino Médio 11) 2ª série - Ensino Médio 12) 3ª série - Ensino Médio 13) Superior Incompleto 14) Superior Completo 15) Técnico 16) Sem Instrução
 (SA) PERÍODO: 1) Manhã 2) Tarde 3) Noite 4) Integral
 (UA) TIPO DA REDE: 1) Escola municipal 2) Escola estadual 3) Escola particular 4) Escola federal

QUADRO 11 - CONDIÇÕES DE VIDA

w _a) MEIO DE TRANSPORTE/LOCOMOÇÃO MAIS UTILIZADO PELO BENEFICIÁRIO <MAXIMO 2>	1 Ônibus	2 Bicicleta	3 Carro	4 Carroça	5 A pé	6 Nenhum	7 Outro (anotar)
w _b) MEIO DE COMUNICAÇÃO QUE A FAMÍLIA MAIS UTILIZA <MAXIMO 2>	1 Rádio	2 TV	3 Jornal	4 Nenhum	5 Outro (anotar)		
w _c) HÁ CRIANÇAS DE ZERO (0) A SEIS (6) ANOS ATE NDIDAS POR DESNUTRIÇÃO?	1 Sim	2 Não					
w _d) HÁ IDOSOS, COM 65 ANOS OU MAIS, INCAPAZES DE PROVER (MANTER) O PRÓPRIO SUSTENTO?	1 Sim	2 Não					
w _e) HÁ PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA INCAPAZES DE PROVER (MANTER) O PRÓPRIO SUSTENTO?	1 Sim	2 Não					

QUADRO 12 - SITUAÇÕES DE CONFLITO

HÁ ADOLESCENTES, DESTA RESIDÊNCIA, DE 12 A 21 ANOS, EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE (EXPLIQUE CADA CASO DE ACORDO COM O MANUAL DE CAMPO):	SE SIM, QUANTOS?		HÁ PESSOAS DESTA RESIDÊNCIA/FAMÍLIA NA CONDIÇÃO DE:	SE SIM, QUANTOS?	
	SIM	NÃO		SIM	NÃO
w _f) PRIVAÇÃO DE LIBERDADE (INTERNAÇÃO / SEMI LIBERDADE)	1	2	w _i) EGRESSO DO SIST. PENITENCIÁRIO? (EX-PRESO)	1	2
w _g) LIBERDADE ASSISTIDA (LA)	1	2	w _j) RECLUSÃO? (PRESO ATUALMENTE)	1	2
w _h) PREST. DE SERVIÇOS A COMUNIDADE (PSC)	1	2	w _k)		

QUADRO 13 - IDENTIFICAÇÃO DO DOMICÍLIO

DATA DE CHEGADA DO BENEFICIÁRIO (MÊS/ANO):		w p) NO ESTADO: - / - / 20		w q) NO MUNICÍPIO ATUAL: / /		w r) NO DOMICÍLIO ATUAL: / /			
w s) TIPO DE DOMICÍLIO (RU): <input checked="" type="checkbox"/> 1 CASA <input type="checkbox"/> 2 APARTAMENTO <input type="checkbox"/> 3 ALOJAMENTO <input type="checkbox"/> 4 COMODO/QUARTO <input type="checkbox"/> 5 BARRACO <input type="checkbox"/> 6 OUTRO (ANOTAR):									
v) MATERIAL DE CONSTRUÇÃO: (RU)		1 MISTO	2 ALVENARIA C/ ACABAMENTO	3 ALVENARIA S/ ACABAMENTO	4 MADEIRA	5 MADEIRITE	6 ADOBE OU TIJOLO DE BARRO CRU	7 LONA	8 OUTRO: (ANOTAR)
v w) TIPO DA PROPRIEDADE NO DOMICÍLIO: (RU)		1 PRÓPRIA (JÁ PAGA)		2 PRÓPRIA (PAGANDO) Anotar vr. abaixo		3 ALUGADA (Anotar vr. abaixo)		4 CEDIDA	5 OUTRO (ANOTAR):
v x) PRESTAÇÃO DA CASA PRÓPRIA OU VALOR DO ALUGUEL: R\$ ()									
v y) TIPO DA PROPRIEDADE DO TERRENO: (RU)		1 PRÓPRIA	2 CEDIDA	3 OCUPAÇÃO IRREGULAR	4 POSSEIRO	5 ARRENDAMENTO	6 OUTRO(ANOTAR):		
j) TIPO DE CONJUNTO/ AGRUPAMENTO HABITACIONAL (RU)		1 FAVELA	2 ACAMPAMENTO	3 ALDEIA	4 ASSENTAMENTO	5 QUILOMBO	6 RIBEIRINHA		
		7 CORTIÇO	8 CONJUNTO HABITACIONAL	9 LOTEAMENTO POPULAR	10) ALOJAMENTO PROVISÓRIO	11 HOTEL / PENSÃO	12)OUTRO (Anotar):		
i) TIPO DE PISO DA MORADIA: (RU)		1 TERRA BATIDA	2 CONTRAPISO	3 TIJOLO/ CIMENTO	4 CERÂMICA, MADEIRA, PEDRA		5 OUTRO (Anotar)		

QUAL FOI O ÚLTIMO MÊS/ANO QUE O SR(A) RECEBEU OS SEGUINTE BENEFÍCIOS:

BOLSA ESCOLA ESTADUAL DE R\$ 136,00? (MÊS/ANO)	Yw	/	/
SEGURANÇA ALIMENTAR/CESTA DE ALIMENTOS? (MÊS/ANO)	Yx	/	/

TERMO DE RESPONSABILIDADE

DECLARO SOB AS PENAS DA LEI QUE TODAS AS INFORMAÇÕES ACIMA EXPOSTAS SÃO VERDADEIRAS E COMPLETAS.

DECLARO SOB AS PENAS DA LEI QUE ANOTEI TODOS OS CAMPOS DO QUESTIONÁRIO DE ACORDO COM AS DECLARAÇÕES DO ENTREVISTADO.

ASSINATURA DO BENEFICIÁRIO

ASSINATURA DO CADASTRADOR



**Cadastro Único de Beneficiários dos Programas
SOCIAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
FICHA CADASTRAL DE ANSEIOS, EXPECTATIVAS E
POTENCIALIDADES**



NÚMERO DE INSCRIÇÃO _____ BENEFICIÁRIO _____

14) No mês passado, algum morador do domicílio desenvolveu alguma atividade remunerada?
(considerar todos os tipos de atividade, emprego formal, bico, venda em semáforo/sinaleiro, etc. inclusive das crianças)
YB) 1..... SIM (2..... NÃO → (Pule para Pergunta 15)

Apenas para quem respondeu **SIM**, registrar o nome de todos os moradores que desenvolveram alguma atividade remunerada no mês anterior e a atividade desenvolvida baseada na tabela de codificação.

YC-NUM	Nome	YD Código	Tabela de Codificação
			1. Trabalho doméstico/ diarista/babá
			2. Pedreiro (outros de construção civil)
			3. Ambulante / vendedor de rua
			4. Ajudante / auxiliar geral
			5. Outros (anote!!!)

15) (Somente para os Beneficiários do Bolsa Escola) Normalmente, no que o Sr(a). utiliza o dinheiro que recebe através do programa Bolsa Escola? Ouça toda a explicação e caso responda mais do que um, pedir ao entrevistado para colocar em ordem de importância, sendo o 1º o mais importante e o 3º o menos importante. (Anotar no mínimo 1 e no máximo 3).

YE - 1º.
YF - 2º.
YG - 3º.

16) No seu dia a dia com que pessoas ou organizações o Sr(a). conta para: (explicar que podem ser pessoas da família, amigos, vizinhança ou instituições, como, igreja, serviços públicos e outros). **EXPLORE!**

- 16.1) Resolver os problemas de saúde? (YH)
- 16.2) Tomar providências em caso de morte? (YI)
- 16.3) Conseguir dinheiro para viver? (YJ)
- 16.4) Ter ajuda em situações de violência? (YK)

17) O Sr(a). participa de algum grupo ou organização como, por exemplo, grupos religiosos, grupos/movimentos sociais, culturais, partidos políticos, associações de bairros, cooperativas, sindicatos, comitês de fábrica, etc?

YL) 1. Sim (2) Não
YM) Se SIM Quais:

18) O que o Sr(a). deseja ou sonha para a sua vida? Ouça toda a explicação e caso responda mais do que um, pedir ao entrevistado para colocar em ordem de importância, sendo o 1º o mais importante e o 3º o menos importante. (Anotar no mínimo 1 e no máximo 3). (KE)

YN -1º
YO -2º
YP -3º

19) Quais são as situações que lhe dão mais insegurança e/ou medo? Ouça toda a explicação e caso responda mais do que um, pedir ao entrevistado para colocar em ordem de importância, sendo o 1º o mais importante e o 3º o menos importante. (Anotar no mínimo 1 e no máximo 3). (LE)

YQ -1º
YR -2º
YS -3º

20) Quais são os TALENTOS e VOCAÇÕES (arte/atividade/outro) que você e as pessoas da sua família têm, ou seja, alguma HABILIDADE QUE SE DESTAQUE, que cada um faz muito bem e goste de fazer. Atenção! Inicie pelo próprio entrevistado.

YT-NUM	Nome do morador	YU) Talento 1	YV) Talento 2

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)