

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PENSAMENTO POLÍTICO
BRASILEIRO**

**A BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO:
UM ESTUDO EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE
SANTA MARIA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Juciani Severo Corrêa

**Santa Maria, RS, Brasil
2007**

**A BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO:
UM ESTUDO EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE
SANTA MARIA**

Por

Juciani Severo Corrêa

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Pensamento Político Brasileiro – Departamento de Ciências Sociais – do Centro de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Federal de Santa Maria – UFSM- como requisito parcial para a obtenção do grau de **Especialista em Pensamento Político Brasileiro.**

Orientador: Prof^a Dr^a: Marisa Oliveira Natividade

**Santa Maria, RS, Brasil
2007**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Sociais
Curso de Especialização em Pensamento Político Brasileiro**

A Comissão Examinadora, abaixo-assinada,
aprova a Monografia de Pós-Graduação

**A BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO:
UM ESTUDO EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE SANTA MARIA**

Elaborada por
Juciani Severo Corrêa

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Pensamento Político Brasileiro

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof.Dr^a. Marisa Oliveira Natividade (UFSM)
(Presidente/Orientadora)

Prof Dr: João Vicente Ribeiro Barroso da Costa Lima (UFSM)

Prof Dr: João Rodolpho Amaral Flôres (UFSM)

Santa Maria, 14 março de 2007.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus...
Pela força nos momentos que pareciam intransponíveis...

A minha mãe...
pessoa mais importante da minha vida,
pelo seu apoio, incentivo, dedicação...
por proporcionar condições de continuar meus estudos...

A minha orientadora Marisa Natividade...
pelo seu apoio incondicional, pois, sua participação
foi fundamental na realização deste trabalho.....

Ao meu namorado Rafael...
por seu companheirismo e aturar
meu mau-humor, nos momentos difíceis
da elaboração desta monografia

A minha cachorrinha Meg...
por ser minha companheira inseparável...

A professora Catarina de Arruda Trindade,
Diretora da Escola Municipal de Ensino Fundamental
Renato Nocchi Zimmermann e a todos os professores que
participaram para a elaboração desta pesquisa

E as demais pessoas que me ajudaram...
direta ou indiretamente para a realização deste trabalho

Ao Departamento de Ciências Sociais...
Por tornar possível a conclusão do meu curso de especialização.

RESUMO

**Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Pensamento Político Brasileiro
Universidade Federal de Santa Maria**

**A BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO:
UM ESTUDO EM UMA ESCOLA MUNICIPAL DE SANTA MARIA**

AUTORA: Juciani Severo Corrêa

ORIENTADORA: PROF^a DR^a: Marisa Oliveira Natividade

Santa Maria, 14 de março de 2007

Trata-se de um estudo sobre o programa Bolsa Família como uma Política de Inclusão Social. Primeiramente, contextualizamos a sociedade atual, observamos transformações como a globalização e o neoliberalismo, discutindo como estes fenômenos interferem na configuração social brasileira - a pobreza e a exclusão social, em sua inter-relação com políticas de Renda Mínima e a questão educacional. A seguir, analisamos os fundamentos teóricos e políticos do Programa Bolsa Família, inclusive a legislação pertinente, que nortearam a realização de um questionário semidiretivo, aplicado aos professores de uma escola municipal de Santa Maria. Nas Considerações Finais, apontamos para o fato de que este Programa (que possui algumas características tradicionais e outras inovadoras), ainda tem muitos aspectos a melhorar, no sentido de constituir-se como um programa efetivamente emancipatório.

Palavras-chave: Bolsa Família – Políticas Sociais – Exclusão Social.

Specialization Monographi
Specialization Program on Post Graduation Brazilian
Politic Thought
Federal University of Santa Maria

PHE “BOLSA FAMÍLIA” AS INCLUSION POLICY: A ESTUDY IN A
MUNICIPAL SCHOOL OF SANTA MARIA

Author: Juciani Severo Corrêa
Advisor: Prof^a Dr^a: Marisa Oliveira Natividade
Santa Maria, 14th march 2007

ABSTRACT

It's a matter of a study on the program “ bolsa familia” as a Social Inclusion Policy. First, the current society was contextualised, the transformations like globalization and the new liberalism were observed, arguing how these phenomena interfere in the Brazilian social configuration - the poverty and the social exclusion, on its interrelation of Minimum Income Policies and the educational matter. Following it was analyzed the theoretical and policies beddings of the Program “Bolsa Família”, even the pertinent legislation, that had guided the accomplishment of semi directive questionnaire, applied to the teachers of Saint Maria public school. In the final considerations, was pointed the fact that such Program (which has some traditional characteristics and other innovators), still has many aspects to be improved, in the way of to be consisted as an effectively emancipative program.

Key-words: Program “Bolsa Família” - Social Policies - Social Exclusion

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Índice de exclusão social	25
FIGURA 2 – Distribuição do Bolsa Família por região no Brasil.....	47
FIGURA 3 – Mapa do Rio Grande do Sul	48
FIGURA 4 – Representação de Santa Maria em relação aos beneficiários do Bolsa Família no Rio Grande do Sul	49
FIGURA 5 – Distribuição dos alunos por série	51
FIGURA 6 – Distribuição dos alunos que recebem o benefício.....	51
FIGURA 7 – Representação do número de professores.....	52

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Objetivo dos Programas	40
---	----

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Controle e frequência escolar.....	60
ANEXO B – Projetos de apoio.....	61

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário para a escola.....	63
APÊNDICE B – Questionário para os professores.....	66
APÊNDICE C – Ficha Diretora.....	67
APÊNDICE D – Ficha Professores.....	69

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	6
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE ANEXOS	8
LISTA DE APÊNDICES.....	9
INTRODUÇÃO	11
1 CONTEXTO SOCIAL: AS GRANDES TRANSFORMÇÕES DA GLOBALIZAÇÃO AO NEOLIBERALISMO.....	13
1.1 Globalização	14
1.2 O Neoliberalismo	20
2 CONCEITO DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL	24
2.1 Transferência de Renda.....	28
2.2 Renda Mínima no Brasil.....	29
2.2.1 Histórico da Educação no Brasil	32
3 FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS NO BRASIL.....	36
3.1 Concepção da Política	38
3.2 Implementação e Gestão	43
3.2.1 Bolsa Família em Santa Maria	48
3.2.2 Histórico da Escola	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
ANEXOS	59
APÊNDICES.....	62

INTRODUÇÃO

Vivemos um momento em que o mundo passa por transformações cada dia mais fortes onde, em razão das políticas globais de fragmentação dos processos de trabalho, da flexibilização da economia, entre outras características que compõem o processo de globalização e a economia de livre mercado, a exclusão social vem se tornando um fenômeno cada vez mais presente e atingindo um número cada vez maior de pessoas, principalmente em países periféricos como o Brasil. Esta realidade provoca em muitas pessoas, sentimentos, sensações e aspirações contraditórias e, ao mesmo tempo, insegurança, potencializando apatia e conformismo como também novidade e esperança, que mobilizam o ser humano para a construção de um mundo diferente.

A idéia de trabalhar com a temática de políticas sociais, partiu da necessidade de repensar¹ os Programas que o governo implementa em nossa sociedade. Esses programas são destinados a pessoas de baixa renda, como é o caso do Programa Bolsa Família, sobre o qual fazemos uma abordagem em nosso trabalho, a respeito de sua concepção e implementação.

Trabalhar com o assunto Bolsa Família em Santa Maria deu-se, pela importância destes tipos de políticas, que, de fato, atendem à parcela da população que mais necessita de subsídios para manter seus filhos na escola e, então, propiciar a assimilação do saber escolar na formação de indivíduos autônomos.

Para instituir novas oportunidades sociais, foram criadas políticas sociais na esfera Federal, Estadual e Municipal. De maneira geral, as políticas sociais têm por objetivo a inclusão social, a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade.

O Bolsa Família, lançado pelo governo federal, caracteriza-se, principalmente, por promover e induzir o indivíduo a buscar novas oportunidades. Com isso, sentimos-nos motivados a estudar e procurar entender um pouco mais sobre esse

¹ Repensar: no sentido de observar se essas políticas alcançam seus objetivos.

programa, que surgiu como uma inovação, tendo como contrapartida a frequência escolar e não simplesmente como uma transferência de renda.

Ao longo do trabalho, identificamos os conceitos essenciais, que fundamentam essas políticas.

Neste trabalho, apresentamos uma pesquisa exploratória, na qual, foram entrevistadas a Diretora da Escola Municipal de Ensino Fundamental Renato Nocchi Zimmermann e cinco professoras do ensino fundamental. A escola está localizada no Bairro Vila Jardim do município de Santa Maria, com alunos beneficiados pelo Programa Bolsa-Família. A metodologia utilizada foi questionário fechado e entrevistas semi-estruturadas.

No primeiro capítulo, “Contexto social: as grandes transformações: da globalização ao neoliberalismo”, são abordadas as questões sobre as transformações da sociedade. Como o próprio título sintetiza, trabalhamos com os conceitos da globalização e do neoliberalismo, tendo como subsídios principais os autores, Zygmunt Baumann e Anthony Giddens.

O capítulo 2, “Conceito de pobreza e exclusão social”, descreve os conceitos de pobreza e exclusão social, apresentados, ao mesmo tempo, por Jordil Estivill, e como se desenvolve o processo de transferência de renda, tendo como autores base do trabalho o Senador Eduardo Suplicy e José Marcio Camargo. Também mostraremos o “Mapa da Exclusão Social” elaborado por Pochmann e Amorim, apresentando as regiões onde a exclusão é mais concentrada, bem como, questões apresentadas por Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, “Fundamentos das políticas”, ancorados no autor Augusto de Franco, trabalhamos com a concepção e a implementação dessas políticas, especificamente o Programa Bolsa Família. Também neste capítulo, apresentamos os resultados da pesquisa empírica.

1 CONTEXTO SOCIAL: AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES: DA GLOBALIZAÇÃO AO NEOLIBERALISMO

No início da década de 70 do século passado, uma onda de transformações vertiginosas iniciou-se na sociedade contemporânea, em especial nas esferas econômicas e políticas. Essas mudanças aceleradas com a crise do petróleo em 1973 tornaram-se efetivas ao fim da década de 90. Para caracterizar essas mudanças, os cientistas sociais usaram diversas categorias que procuravam fornecer explicações ou no mínimo interpretações da realidade. Entre os conceitos aplicados, dois sobressaem-se como elementos correntes de entendimento do mundo: globalização e neoliberalismo. A ordem causal entre os dois não ficou clara. Nas diversas leituras do período, não se sabia se o neoliberalismo promovia a globalização, ou se a globalização incentivava o neoliberalismo, havendo inclusive posições de caráter ideológico que tornavam ambos intercambiáveis nos seus significados. Mas algumas leituras procuraram demonstrar que esses dois conceitos possuíam afinidade eletiva.

Neste capítulo descritivo de fenômenos e transformações gerais da sociedade contemporânea, trabalharemos principalmente com os autores: Antony Giddens e Manuel Castells. Para estes autores, a globalização é um fenômeno que deve ser tomado historicamente dentro dos processos de mudanças sociais amplos que vêm sofrendo o sistema social concebido como “Moderno”. Assim, o neoliberalismo como ideologia política surge dentro desse processo social mais amplo, como uma tentativa de resposta às interrogações e exigências da Globalização, em seus aspectos sociais.

Abordaremos as características da Globalização e as conseqüências que ela traz para as relações Estado/sociedade, cujos resultados nos levam a pensar a política democrática liberal e a cidadania. Outro ponto será matizar o neoliberalismo e sua relação com a globalização, definindo-o em relação a outras formas do pensamento liberal, de conteúdo mais clássico, esclarecendo o conceito e avaliando seu papel e suas possíveis limitações à cidadania.

1.1 Globalização

Dois são as instituições definidoras do mundo ocidental: o Estado e o Mercado. Quando ambos surgiram, ao fim da Idade Média europeia, nasceram com um sentido universal, tanto no conteúdo quanto na forma. A expansão do mercado econômico foi sua própria força propulsora. O capitalismo é mundial, segundo a definição de Marx, e por onde passa leva junto profundas transformações em todas as esferas da vida social. Destrói e reconstrói para poder existir como forma eficiente de organização social:

.. Essa revolução contínua da produção, esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de idéias secularmente veneradas; as relações que as substituem tornam-se antiquadas antes de se ossificar. Tudo que era sólido e estável se esfuma, tudo o que era sagrado é profanado, e os homens são obrigados finalmente a encarar com seriedade suas condições de existência e suas relações recíprocas.

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.

Pela exploração do mercado mundial a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela retirou à indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a sê-lo diariamente. (Marx & Engels, 1968, p.26-7)

O processo social vivenciado pelo mundo é uma continuidade da vocação expansionista do mercado que, superando os próprios limites da esfera econômica, atinge todos os aspectos da vida. A globalização não é somente econômica, nem somente cultural, é também política, religiosa, e sexual. “Um mundo como um todo” foi a definição primeira de Roland Robertson para dizer que as fronteiras nacionais, foram diluídas, e que, de agora em diante, mais do que em quaisquer outros momentos da história, fazemos parte de um mesmo mundo. O mercado ocidental cruzou todas as barreiras do espaço/tempo, atingindo os mais longínquos lugares da terra, levando não só capital, mas também um aparato político e ideológico elaborado secularmente pela civilização iluminista no Ocidente: conceitos, instituições, hábitos de consumo, comportamento, foram expandidos e entraram em contato com outras instituições e comportamentos vividos nessas localidades. Essa volta da cultura política, econômica e social do Ocidente pelo globo, após revolucionar, destruir e reconstruir diversas formas de organização social, retorna ao

mundo ocidental, revolucionando nele também a própria sociedade moderna que lhe deu origem. A globalização não é uma ocidentalização vertical com uma única direção, é sim uma relação espaço-temporal de intensificação e extensificação das relações sociais em caráter planetário, de onde nenhuma cultura, seja qual for sua força ou característica, pode escapar ilesa. Giddens define exemplarmente o significado da globalização para a vida social:

A globalização pode ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância ou vice-versa (Giddens 2004, 69).

A expansão do mercado revoluciona os meios de vida, portanto age, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que integra, separa, universaliza e fragmenta, alterando dialeticamente as formas 'tradicionais', cotidianas, de relação social, desde organização familiar dos relacionamentos íntimos, até as complicadas questões sobre a atuação do Estado e dos organismos internacionais. O sociólogo Otavio Ianni traduz no seu conceito de 'globalismo' a complexidade do processo de globalização:

O globalismo compreende relações, processos e estruturas de dominação e apropriação desenvolvendo-se em escala mundial. São relações, processos e estruturas polarizadas em termos de integração e acomodação, assim como de fragmentação e contradição, envolvendo sempre as condições e possibilidades de soberania e hegemonia. (RBCS, vol.13 nº.37, 1998).

Um fenômeno analisado por Ianni para auxiliar na compreensão da globalização é o de "desterritorialização" que contém alguns sentidos como: instantâneo, visível e invisível, singular e universal. Um mundo desterritorializado não possui limitações em suas causas e efeitos. A característica de múltiplas influências e confluências e de ambigüidade deve estar presente nos trabalhos de caracterização desse fenômeno. Desse modo, as formas tradicionais de estabelecimento das identidades políticas e culturais, com base no espaço, perdem referência. O tempo faz as separações. A proximidade geográfica deixou de ser uma barreira intransponível para o contato dos povos. A co-presença é um fato que ninguém pode negar, o estranho e o semelhante convivem no mesmo lugar: o mundo globalizado.

A globalização, conforme Giddens (1997), tem entre as suas causas o aumento da reflexividade social, obtido com o alargamento das potencialidades de comunicação e informatização. Essa reflexividade faz com que o homem seja impelido à busca constante de informação e autonomia, ou seja, ele é mais reflexivo que seus antecedentes. Por outro lado, a reflexividade engloba também outros sentidos como reflexo. O mundo moderno dobra-se sobre si mesmo se autodestruindo e se autodeterminando, flexível diante das constantes alterações nas tecnologias, e na ampliação do grau de informação, tanto as instituições como as pessoas. As idéias precisam ser mais maleáveis, sujeitas às mudanças que ocorrem cotidianamente, partes essenciais das conseqüências da globalização.

A distribuição de poder e conhecimento pelas sociedades interdependentes globalmente gerarão mais ambivalências e incertezas, desestruturando e reestruturando elementos de estabilização estritamente momentâneos. A abertura das escolhas e decisões, mesmo com caráter desigual, acentua-se, exigindo um tipo de sujeito mais ativo e reflexivo, e, em decorrência disso, instituições e organizações sociais com as mesmas qualidades. Uma ação política que vise superar as desigualdades econômicas e sociais fornece em suas perspectivas formulações para autonomização dos 'excluídos', que os possibilite a serem ativos, e socialmente criativos. Os elementos ligados à subjetividade atingem também os indivíduos dos mais baixos estratos sociais, no entanto, suas capacidades de expressão estão constrangidas materialmente.

Ações políticas capacitadoras para a autonomização individual exigem aumento das oportunidades de educação, inclusão digital, lazer, e ganhos materiais, que não são exclusivamente dependentes do Estado, mas sim de todo o conjunto da sociedade ativa, e suas ações, baseadas no que Giddens chama de 'confiança ativa' e solidariedade social múltipla. Desencadeia, dessa forma, aumento da responsabilidade pessoal e social de todos os envolvidos pela globalização.

Resumidamente, a globalização envolve uma expansão da sociedade moderna com um profundo caráter autodestruidor. Entre as características até aqui apresentadas, podemos resumir: relações de co-presença (compressão do tempo e espaço), mobilização e diversificação constante, não hegemônico, simultaneidade planetária, e, mais pontualmente, domínio do capital financeiro. Aliás, é com base nas novas tecnologias de informação, comunicação e transportes que os autores observam as principais causas da globalização e a crise de hegemonia, soberanias

como as pertencentes ao Estado-nação e a Democracia. Mais adiante esse ponto será abordado. Por ora, cabem alguns esclarecimentos sobre a crise do Welfare State e as características da economia globalizada.

Como dito no início, a crise do petróleo em 1973 fez com que os países europeus revelassem a precariedade de suas finanças desgastadas com o financiamento de ampla rede de proteção social pela previdência, e por outro lado excessivos gastos para favorecer o crescimento econômico pelo déficit público controlado. O planejamento como característica das sociedades do Welfare State estava despreparado para encarar a revolução tecnológica dos países asiáticos, tanto no nível da produção, como principalmente na organização empresarial. A informática, a robótica, as telecomunicações criaram um outro estilo de produção distante do fordismo das sociedades européias.

Um mundo marcado por aquilo que Baumann (1999), chama de 'liquidez' das relações sociais surgia no horizonte, e a rigidez do complexo Estado/empresa/sindicatos, que dominou as relações de trabalho entre as décadas de 30 e 70 do século passado, tornou-se incapaz de adaptar-se aos novos tempos. Todo um ritmo de vida planejado e controlado pelo Estado e as grandes corporações foram dando espaço para uma dinâmica de fluxo informativo, financeiro e tecnológico ao seu final. As próprias transnacionais que impulsionaram as transformações econômicas sentiram a carga de suas dimensões e forma excessivas, alterando-se aos poucos, formando, em vez de conglomerados, redes menores de cooperação produtiva, informacional e tecnológica.

Conforme Castells (1999), a economia se tornou global a partir da década de 70 porque os setores centrais da produção capitalista ganharam pelo avanço tecnológico capacidade de ação planetária (institucional, organizacional, tecnológica) com unidade e em tempo real. Conjugaram-se mercado financeiro, comércio internacional, produção transnacional, ciência e tecnologia e mão-de-obra especializada. Deste momento em diante, as empresas tornaram-se multinacionais, pois, envolveram-se em suas linhas países emergentes de diversas partes do globo. Como os Estados-nação puseram-se endividados após a crise do petróleo, o investimento direto passou a ser feito pelas grandes empresas e suas consorciadas, formando "redes de redes" de empresas com ligação em diversas áreas da economia, tendo um único objetivo: gerar capital em menos tempo possível com o máximo de segurança.

Sem capital para promover autonomamente o desenvolvimento econômico, os Estados buscam outras estratégias para lidar com problemas que ultrapassam e muito a sua alçada ou para os quais eles se tornaram ineficientes para resolver. Castells afirma que, com a globalização e a formação da Sociedade em Rede, o Estado viu-se grande demais para resolver questões internas e pequeno demais para resolver os problemas externos. Com fluxo de informação e capital circulando livremente, a principal função do Estado, que é controlar as relações sociais, perdeu vigor. Em um mundo marcado pela individualização das ações e responsabilidades, instituições centralizadoras como o Estado-nação tornam-se ineficientes para dinamizar e delimitar a vida social.

O Estado no mundo globalizado trouxe para a agenda política questões muito mais complexas do que os conflitos de classes tradicionais que o Estado do Welfare State intermediava. Questões ligadas ao clima, ao mercado financeiro, as tecnologias, a vida social cotidiana escapam às possibilidades de regulamentação estatal, transformando-se em um agente diante da realidade social que exige indivíduos cada vez mais ativos. Alguns autores mais entusiastas chegam a falar em fim do Estado. Baumann (1999), por exemplo, define o Estado como um moribundo diante da morte da soberania, da expropriação constante do mundo econômico sobre o mundo político. Visto que em sociedades democráticas o Estado deve, por definição, responder às decisões tomadas pelos seus cidadãos. Seu papel fica comprometido se ele não possui controle sobre variáveis essenciais como as que comandam a globalização. A reflexividade coloca limites a essa instituição, cuja grande referência foi justamente centralizar em si os juízos e as razões sobre os negócios humanos. O Estado-nação representou uma forma de enquadrar a vida social em limites rígidos, usando o fisco e a violência.

Esse Estado, portanto em crise, como salientou Ianni (1998), de hegemonia e soberania. Nenhuma instituição a possui na sociedade globalizada. Para completar o drama todas as especulações em torno do papel do Estado, das novas formas de fazer política terminam por convergir na sua acentuada queda de poder, em favor do mercado ou em favor da sociedade. Castells (1999), outra vez é fundamental:

A tentativa do Estado de reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais acaba comprometendo ainda mais sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências

centrífugas ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém, a indiferença destes em relação ao Estado-nação. (Castells 1999, p. 287).

Na tentativa de manter alguma forma de poder que garanta sua legitimidade, governos elaboram novas estratégias de atuação política. No plano se descentraliza repassando a unidades regionais (estados, províncias, municípios) prerrogativas administrativas e políticas a fim de atender melhor aos cidadãos. No plano externo, abre mão de uma série de decisões e as entrega para organismos que reúnem outros Estados, como forma de agir sobre variáveis que escapam ao seu controle externo, tais como as que tratam dos problemas ambientais, doenças infecto-contagiosas, e contratos comerciais. Mas, ainda assim, o Estado tem suas prerrogativas desafiadas por uma outra série de organizações voluntárias de indivíduos anônimos que atuam sobre o comportamento de atores individuais. Influenciam, dessa maneira, severamente as políticas públicas para além do Estado. O exemplo mais claro disso são as ONG', os novos movimentos sociais, e outras organizações voluntárias que, usando amplamente as novas tecnologias da informação e comunicação, ligam indivíduos em diversas áreas do planeta para defender bandeiras de lutas específicas, tais como combate ao consumismo, alimentos geneticamente modificados, combate à miséria, etc. O mundo globalizado, portanto, altera também as formas de fazer política na medida em que enfraquece a organização Estado, induzindo os indivíduos a pensarem em outras formas de ação política e conceituação de cidadania.

De acordo com a formulação de Giddens a cerca da globalização, em que relações sociais de caráter global formam uma rede complexa de interdependência, as formas clássicas da democracia liberal, com seus partidos, parlamentos e representação política são enfraquecidas na medida em que suas decisões e sua organização das demandas da sociedade são cada vez mais precárias.

O mundo globalizado complexifica o já difícil conceito de classe em que se dividiam as demandas por políticas públicas, criando grupos diferenciados de atuação política, com difícil capacidade de agregação em partidos, sindicatos, ou mesmo passíveis de serem representados por entidades abstratas como igrejas e movimentos sociais. Não só o conceito de representação política está abalado, mas também as próprias decisões dos parlamentos dependem sua efetividade de um

conjunto de condições políticas, sociais e econômicas que Estado por si não domina.

O excesso e a velocidade das mudanças favorecem um tipo de cidadania que substitui a tradicional representação de interesses pelos políticos, partidos, sindicatos e movimentos sociais que operem sob uma lógica coletivista. É preciso incluir diversos atores e instituições para que as políticas públicas e a própria cidadania sejam factíveis e atendam as exigências políticas, mantendo os conceitos de democracia como poder público que atua conforme orientação dos cidadãos.

O Estado é instigado a dividir seus poderes e orientar-se pela ação de atores que se distanciam da lógica do voto. As lutas por direitos e oportunidades sociais escapam a essas instituições reguladoras tradicionais, optando por movimentos políticos mais flexíveis no tempo e no espaço. Cria-se uma necessidade de aumentar o contato dos poderes públicos, com a mídia, os movimentos sociais, as empresas.

Cada passo do Estado para se tornar “útil” no mundo globalizado leva-o a repartir poder não só com as redes econômicas, mas também com os novos cidadãos e suas organizações movediças. Essa situação de redimensionamento do Estado, teve sua diminuição encarada como um efeito do neoliberalismo. Casaram-se efeitos de transformações estruturais na modernidade ocidental com uma ideologia política que visa na verdade a responder a essas transformações a posteriori. Cabe agora esclarecer como o pensamento liberal se ligou com a globalização e hoje está redimensionado por esse processo social que, como disse Marx, no Manifesto Comunista, faz com que tudo que seja sólido se desmanche no ar.

1.2 O Neoliberalismo

Os argumentos da ortodoxia liberal remontam às reflexões de Adam Smith ainda no século XVIII. Em “A Riqueza das Nações”, o economista escocês define o interesse individual e a sua perseguição como elemento chave para o desenvolvimento econômico – a criação da riqueza – que também continha um fundo moral na medida em que obrigava os indivíduos a manterem relações sociais baseadas no cálculo, portanto, com certo comedimento.

Mas o melhor formulador da ortodoxia liberal é o filósofo alemão Friedrich Hayek (1990) o argumento fundamental é o caráter espontâneo da formação das sociedades humanas e, portanto, a incapacidade de racionalmente conhecer todos os fatos e eventos que contribuíram na formação da sociedade. Assim, estudar a sociedade seria algo racionalmente limitado e parcial. Há relações e interdependências em que é impossível definir os mais importantes e determinantes na constituição da vida social. Só conhecemos e podemos conhecer aquilo que está no presente, que sobreviveu às agruras da história e que as instituições e a tradição nos sinalizam como as mais fortes e úteis. Da impossibilidade de se estudar o passado a fundo, de descobrir as leis de transformação da história como queria Marx, decorre a impraticabilidade de prever, probabilizar o futuro. Ele será o resultado efetivo de uma série inumerável de ações humanas sobre as quais a ciência, o Estado, ou quaisquer indivíduos e instituições têm controle. Decorreria disso a inutilidade do planejamento como forma de controle do tempo, de construção da vida social tendo em vista favorecer algumas variáveis em vez de outras.

Qualquer tentativa de planejar a sociedade e a economia tem sérias conseqüências: uma que já foi dita é a inutilidade, a segunda seria a opressão, na medida em que se predisponha a definir o melhor caminho para a humanidade. Um outro conjunto de ações e idéias alternativas estão sendo obrigadas a denegar-se e aceitar a imposição dos planejadores, o que asfixia a criatividade individual. A terceira alternativa é perversa, quaisquer tentativas de agir sobre a ação coletiva traria efeitos contrários aos pretendidos. O resultado de uma medida que visa à coletividade pode levar a resultados contraproducentes do ponto de vista individual e por implicação lógica, coletivos. O melhor para Hayek é que os indivíduos livremente façam suas escolhas conforme as informações de que dispõem no momento, fazendo o melhor por si e assumindo os custos da ação. Se todos os indivíduos agirem racionalmente em conformidade com as informações que tenham no momento de suas decisões levará a um melhor bem estar geral, mesmo que alguns deles fracassem, e não são poucos, segundo Hayek, sempre haverá alternativas no mercado.

Para finalizar, nessa concepção, o papel do Estado é mínimo, somente fornecer estabilidade monetária para que os indivíduos possam tomar decisões com o maior grau de calculabilidade possível. Assim, austeridade fiscal, controle do gasto público, afastamento das atividades produtivas diretas, e controle rígido da inflação

são as únicas obrigações do governo. O resto pertence à ação individual guiada pelo sistema de preços do mercado “aqui e a agora”.

As análises de Milton Friedman sobre a atuação no campo econômico do Estado, termina por trazer mais custos que benefícios à sociedade. Serviu como base para ações deste como reformar as políticas de assistência pública e repassar esses recursos diretamente às empresas e aos consumidores, para que decidam onde alocar os recursos. As transformações mencionadas anteriormente e suas conseqüências para o Brasil, foram sintetizadas por Nogueira (2005):

Em suma, entramos no século XXI com um enorme fardo nas costas, que desafiou e sufocou todos os governos da década de 1990. O país flertará firme com o neoliberalismo, ajustará seu Estado, assistirá à ascensão política e eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) e à consolidação da democracia. As sucessões presidenciais irão se fazer limpa e civilizadamente, sem sobressaltos ou golpes de mão. Ao mesmo tempo, o país irá se globalizar e se conectar, adquirindo doses adicionais de individualismo, diferenciação e fragmentação. Passará a conviver com uma complexa trama de problemas e pressões difícil de ser decodificada e assimilada. Tornou-se “pós-moderno” sem ter conseguido ser plenamente “moderno”. Ganhou uma agenda imensa, desafiadora, enigmática. (p.25).

Segundo este autor, a sociedade não se entregou à passividade. Embora, quarenta anos depois de 1964, fechada por meios de “despolitização, individualismo, muito fragmentada e dinamizada por uma onda capitalista ‘selvagem’”, não podemos considerar uma sociedade estagnada ou mesmo desinteressada em seu amanhã. Ao seu estilo, a sociedade está batalhando, fazendo questão de questionar suas escolhas eleitorais e protestando quando descontentes:

É essa sociedade que hoje interpela o governo Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, eleito em novembro de 2002. É ela também que apresenta, aos cientistas sociais, o enigma de sua compreensão. Seus temas e problemas vêm de antes, de muito tempo atrás, mas são também novos e novíssimos. Recobrem um leque histórico que vai da época colonial aos dias dramáticos e velozes e surpreendentes da globalização. É uma sociedade, digamos assim, literalmente no mundo. Seus dilemas são os dilemas de todos os povos, evidentemente temperados com as cores locais. Nossa agenda se universalizou. (Nogueira, 2005. p.26).

A cidadania traz consigo, portanto, uma série de exigências para que os indivíduos tenham participação ativa dentro da sociedade, regulando e imprimindo novas dinâmicas, procurando novas lealdades sociais além de classe social: políticas de abertura do poder público, autoconstituição dos grupos de interesse, respeito às individualidades, desburocratização da esfera estatal, aposta em

políticas micro e contingentes. Com estas variáveis é possível a formação de uma cidadania que, segundo David Held (2003): é uma busca de direitos e obrigações legais pelos indivíduos em relação de poder nos diversos locais onde eles estão presentes. Assim, as políticas sociais antigamente controladas e promovidas pelo Estado de Bem Estar, só podem ser eficientes se contarem com a participação autônoma dos atores sociais mais diferenciados, principalmente daqueles a quem estas políticas são dirigidas.

No capítulo seguinte, intitulado: “Conceito de Pobreza e Exclusão Social”, serão abordados os conceitos de pobreza e exclusão social, bem como a problemática da “Renda Mínima”, e também a apresentação do “Mapa da Exclusão Social” para melhor visualizarmos a distribuição da exclusão, nas diferentes regiões do Brasil.

2 CONCEITO DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Mesmo no século XXI, a exclusão social no Brasil permanece presente, no que diz respeito à gravidade e às conseqüências para grande parte da população. Nosso país mudou bastante durante o século passado, porém as desigualdades sociais continuaram em constante mutação. Apesar de longo, o seguinte fragmento retirado do livro “um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática”, de Marco Aurélio Nogueira, ilustra a situação brasileira:

“Por volta de 2000/2001 – década e meia após o retorno da democracia – o Brasil continuaria a exibir níveis vergonhosos de pobreza e exclusão. Houve melhorias tópicas na distribuição de renda, mas nada se traduziu em termos de qualidade de vida ou melhores indicadores sociais. O número de brasileiros que sobreviviam com menos de US\$ 1 dólar por dia atingia 11,6% da população, conforme dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Cerca de dois terços da população (mais de 100 milhões de pessoas) obtinham uma renda mensal menor que US\$ 150. Apenas 15 milhões de pessoas conseguiam ganhar por mês mais que cinco salários mínimos (1SM = R\$ 240,00 = US\$ 80, em setembro de 2003). Havia quase 3 milhões de crianças entre 10 e 14 anos fora da escola, muitas das quais no mercado de trabalho. Se antes se podia dizer que a pobreza estava “represada” em algumas regiões do país, passou-se a constatar que ela se transfigurou, cresceu em direções novas e assumiu formas mais perversas, rompendo limites e fronteiras espaciais e ressurgindo (ou se alastrando) em áreas onde se imaginava banida. (Nogueira, 2005. p.24-25).

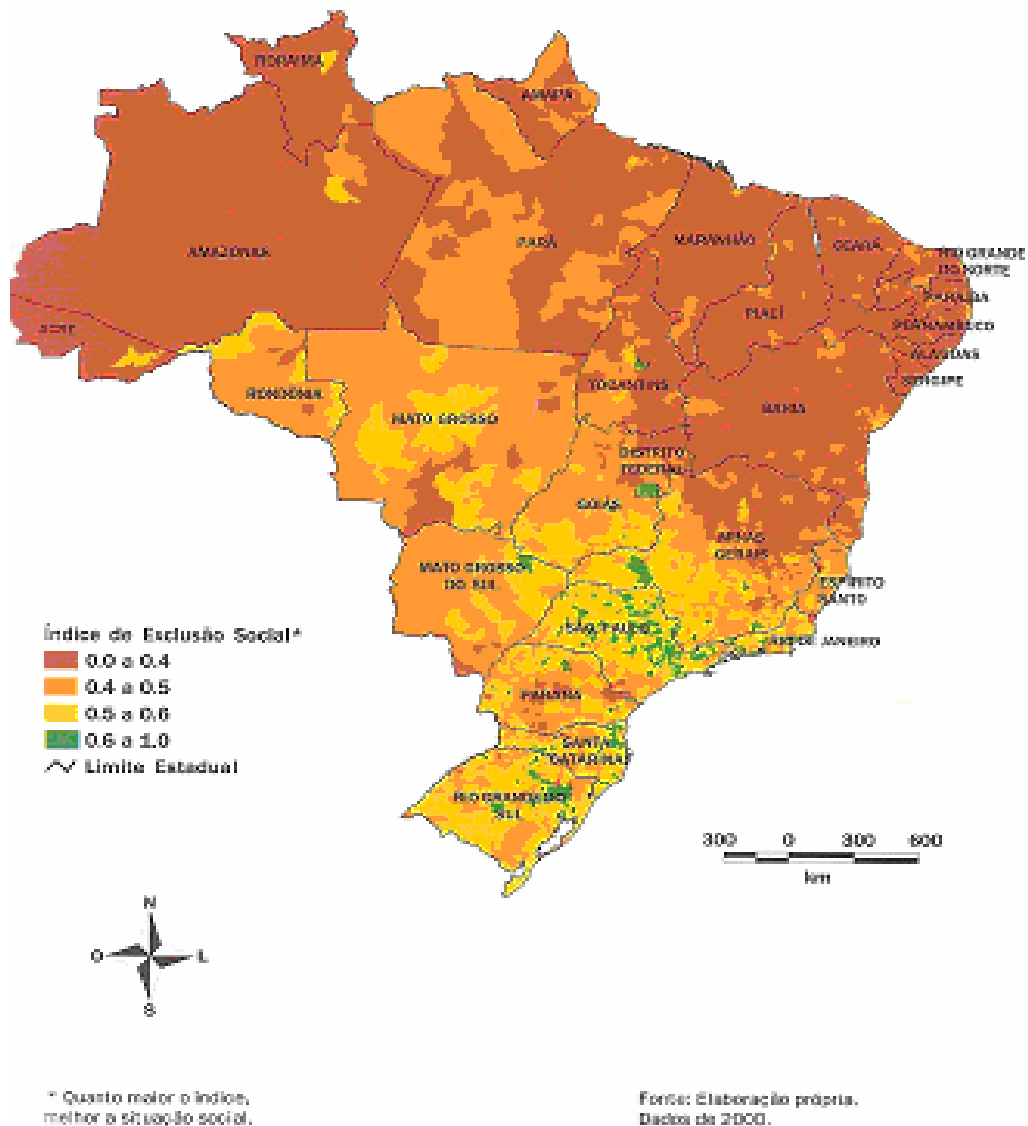
Segundo Pochmann e Amorim (2003), não podemos vincular a existência da exclusão social unicamente no sentido contrário à condição de inclusão social. Essa hipótese de polaridade é correta, partindo do fato de que ela sempre existiu, a igualdade nunca foi uma “realidade”, mas sim seu oposto. Entretanto, o desenvolvimento de um país, viabiliza “condições de inclusão em paralelo às de exclusão”.

A exclusão social é um fenômeno do passado e do presente e, se não houver mudanças, será também do futuro.

Segundo Jordil Estivill (2003), os conceitos de exclusão e pobreza são considerados concomitantes, se sobrepõem e comumente são complementares².

Figura: 1

Índice de Exclusão Social



Fonte: Atlas da Exclusão Social - Pochmann e Amorim (2003, p.27)

No mapa acima, Pochmann e Amorim (2003), apresentam a síntese da geografia nacional da exclusão social, em que os autores constataam que no quinto

² Esses conceitos podem ser melhor compreendidos: ESTIVILL, Jordil. Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias. Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.

maior país do mundo, existem alguns “acampamentos” de inclusão social em meio à grande “selva” de exclusão, prolongada por quase todo o território brasileiro.

Com base nos autores mencionados acima, a exclusão social aparece de forma bem definida no mapa e apresenta-se concentrada nas regiões geográficas do Norte e Nordeste. Nestas regiões são observados “acampamentos” de inclusão, contudo, em menor número e a “selva” de exclusão mostra-se predominante e generalizada.

Já nas regiões Centro e Sul, na “selva” de exclusão anunciadas em alguns “acampamentos” de inclusão, a pobreza chega basicamente em famílias pouco numerosas, sendo os indivíduos, “relativamente escolarizados” e que já tiveram experiência de trabalho formal. No entanto, no mapa podemos visualizar o grau e locais de maior concentração de exclusão e inclusão social.

A expressão “exclusão social” surgiu nos anos 60, mas somente com a “crise dos anos 80” começou a ser fortemente utilizado, associando discursos para designar as novas aparências da pobreza nos últimos tempos.

Para Estivill (2003), pobreza deriva de pobre, tendo sua origem no latim *pauper-eris*. O autor faz a seguinte caracterização:

[...] Em 37 por cento dos casos é-lhe atribuída uma função substantiva que indica aquelas pessoas que carecem de bens materiais. Em 13 por cento dos casos, o substantivo pobre é utilizado como oposição a rico e em 4 por cento dos casos as palavras são associadas no plural, ricos e pobres, mostrando assim que esta antítese tem um valor totalizador, do qual deriva a universalidade da variável riqueza-pobreza como elemento de caracterização social. No entanto o substantivo pobres atinge, neste caso, todos aqueles que não são ricos e esses são muitos mais do que a designação da palavra pobres quando é tomada de forma isolada. Em 39 por cento dos casos, pobres é usado de forma imediata, com um sentido de cosimeração, e com menos freqüência de desprezo, por exemplo: pobre homem, utilizando-se mais em relação a experiências como escassez, ausência de valor, modéstia. (Estivill, 2003 p.9-10).

No entanto, Estivill sintetiza os significados da palavra pobre, a rigor expressa três tipos de carências: “ter pouco, valer pouco, ter pouca sorte”. Segundo o autor, a carência pode ser estrutural “ser pobre”, circunstancial “estar pobre” e excludente “não ser rico”, voluntária “tornar-se pobre”, fingida “fazer-se de pobre” (p.10).

A noção de pobreza absoluta foi evidenciada por Robert McNamara, quando presidente do Banco Mundial, para distinguir-se do tipo de pobreza verificado em países desenvolvidos. Para ele, a extrema pobreza consiste "na condição de vida

caracterizada por má-nutrição analfabetismo, doenças, alta mortalidade infantil e baixa expectativa de vida, tudo aquém de qualquer definição razoável de decência humana". Essa avaliação permite ver, em contraposição, as "diferentes faces da pobreza relativa", haja vista que, aqueles considerados como pobres em relação à riqueza dos outros podem estar em situação cômoda se comparados aos pobres de lugares distintos. Essa análise revela a pobreza de forma relativa, mostrando parte de uma população que tem acesso aos bens e serviços, garantindo a sobrevivência e respeitando os limites de uma vida digna mas que vive em condições muito inferiores aos que estão no outro extremo da linha de riqueza.

As dificuldades que surgem com a definição de "pobreza relativa", bem como com o critério estabelecido da linha da pobreza absoluta, evidenciam que esta questão não é simples e suas respostas podem ocasionar resultados positivos ou negativos.

Contudo, não se pode restringir a concepção da pobreza exclusivamente como falta ou insuficiência de renda. Segundo Aguiar (2002), a definição usada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD- *“que vê a pobreza como a 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”* (Aguiar, 2003; p.16).

Já o critério da baixa renda, por ser isolado das condições pessoais, não se adapta para analisar perfeitamente o “universo” das pessoas classificadas como pobres. Existem diferentes programas e mecanismos de garantia de renda mínima destinados a diversos grupos de indivíduos. As discussões sobre a renda mínima começaram a ser formuladas por pensadores liberais no século XVIII. Mas somente no século XX, as experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos à medida que vai se concretizando o chamado Estado de Bem-Estar-Social. Seu objetivo era proteger socialmente as populações mais pobres por meio de uma transferência de renda complementar. Um dos primeiros programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído pelo governo britânico em 1908.

A renda mínima, sob o contexto de nossa realidade, não pode partir do pressuposto de que os motivos que dificultam o acesso ao mercado de trabalho, aos

bens primários da sociedade e que aumentam ainda mais a “desigualdade na distribuição da renda”, estão vinculadas a “estigmas” contra grupos étnicos e sociais.

2.1 Transferência de Renda

Segundo Paulics (2004), a partir dos anos 30-40, alguns países europeus, passaram a instituir políticas de redistribuição de renda. Em 1975, com os empregos escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias, como o salário-desemprego. Em 1986 fundou-se a Rede Européia da Renda Básica, a *Basic Income European Network* (BIEN), com o propósito de se tornar um fórum para debater intensamente todas as experiências de renda de mínima, básica ou de cidadania, nos mais diversos países, rede que difundiu esta idéia mundialmente.

De acordo com este mesmo autor, Muitos países já introduziram diferentes formas de garantia de renda mínima. Na França, desde 1988, foi instituída a “Renda Mínima de Inserção”, a qual lhe atribui o direito de um complemento de renda a todo cidadão de 25 anos ou mais, cuja renda mensal não atinja 2.200 francos mensais. Na Espanha, também em 1988, o movimento sindical considerou que deveria estabelecer negociações com o governo sobre os destituídos, instituindo-se também a Renda Mínima de Inserção. Nos EUA, desde 1975, e ampliado no ano corrente, por proposta do então Presidente Bill Clinton ao Congresso Norte-Americano, há o “Earned Income Tax Credit”, ou “EITC, Crédito Fiscal por Remuneração Recebida”, um complemento de renda pago ao trabalhador cuja renda não atinge o nível suficiente para livrá-lo da condição de pobreza. Recentemente no Canadá, como em Newfoundland, foi inserida uma renda básica suplementar de 3.000 dólares canadenses por ano, para qualquer adulto sem qualquer outra fonte de renda. Em países europeus, como a Inglaterra, a Suécia e a Alemanha, há outras maneiras de garantias de renda para todos até completar a sua educação, ao menos o ensino fundamental, que é paga aos seus progenitores.

No Brasil, O Programa de Garantia de Renda Mínima, PGRM, aprovado pelo Senado prevê um complemento financeiro a toda pessoa de 25 anos ou mais cuja renda for inferior a 150 reais por mês. Teria direito a um imposto de renda negativo igual a uma proporção de 30 a 50 por cento da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa. Diversas propostas alternativas têm surgido como as de vincular o

direito a renda mínima às famílias, desde que demonstrem a freqüência de seus filhos nas escolas, bem como as de proporcionar o benefício universalmente a todos, sem qualquer restrição, ou ainda de maneira a vincular aquele direito de forma progressiva até certa renda, para daí para cima, progressivamente, tornar-se menor, a exemplo da experiência do EITC, vigente nos EUA.

2.2 Renda Mínima no Brasil

Em nosso país, a década de 80 foi marcada pelo processo de redemocratização política, após 20 anos de ditadura militar. O reaparecimento de movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos que lentamente foram pressionando a volta das liberdades fundamentais. Este período foi marcado por altos índices de desemprego e uma altíssima inflação, corroborando a concentração de renda em nosso país. Assim, aumentando ainda mais o índice de pobreza, onde a população encontrava-se cada dia mais pobre e excluída de seus direitos mínimos garantidos.

Para Camargo (1993), o projeto de lei proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, que havia inspirado alguns municípios do estado de São Paulo a adotarem programas de renda mínima, foi aprovado por unanimidade no Senado Federal em 1991, mas nunca fora votado na Câmara dos Deputados, nem se tornou uma Lei Federal. Somente quando se constatou o impacto positivo gerado por programas de garantia de renda mínima vinculados à educação, o Governo Federal articulou a apresentação de uma emenda proposta pela base governista, aprovando-o, em 1997, às vésperas das eleições presidenciais.

O Senador propôs o Programa de Renda Mínima, num momento político de muitos “impasses e conflitos de interesses”. Com a inflexão na proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima, vinculando-o à educação de crianças e adolescentes, a ligação do Programa consolidou-se de maneira a ser viabilizado, e então “sair do papel”.

O projeto começou a ser implantado, em Campinas-SP, no Distrito Federal e em Ribeirão Preto-SP, após as experiências nestes municípios com êxito, ratificando sua viabilidade. Isso propiciou que Suplicy conseguisse aliados para a aprovação de

uma Lei Federal, devido às pressões da população, de diferentes segmentos da sociedade:

É interessante observar como se processa a introdução do tema da renda mínima na agenda nacional e como seu conteúdo vai se transformando à medida que o governo se vê pressionado pela sociedade civil, por governos locais, pelo Senado que aprova o Programa de Garantia de Renda Mínima do Senador Suplicy por unanimidade, por iniciativas no Congresso para incorporá-lo e implementá-lo em nível nacional (Caccia Bava, 1998: 118 in Paulics, 2004).

Em 1997, a lei federal foi aprovada e inserida no contexto político e social brasileiro, devido a importância de garantir renda mínima, um complemento às pessoas para que mantenham seus filhos na escola.

Em 2001, o Senador Eduardo Suplicy apresentou um novo projeto de lei ao Senado, a Renda de Cidadania:

Ainda que em sua fundamentação tenha muita ligação com o Renda Mínima, agora mais conhecido por Bolsa-Escola, não é a mesma proposta de política pública. É outra proposta, a exigir uma nova "arregimentação de amigos", o fortalecimento de outros novos elos, novas translações de interesses e a construção de outras redes para se disseminar (Paulics, 2004: 13).

Atualmente, o Programa Bolsa Escola foi integrado ao Programa Bolsa Família, sendo uma transferência de renda e um de seus objetivos é a emancipação do ser humano e não simplesmente um complemento de renda. (Retomaremos este ponto no capítulo 3).

A educação escolar torna-se uma necessidade básica e também um direito mínimo, como é o caso, das liberdades instrumentais que, segundo Amartya Sen (2000), contribuem de forma ímpar na formação do desenvolvimento humano. Para o autor, existem cinco principais liberdades instrumentais que tendem a contribuir para a liberdade e a autonomia das pessoas : (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantia de transparência e (5) segurança protetora.

As *liberdades políticas* referem-se às oportunidades que os indivíduos têm para determinar seus governantes e também participar da fiscalização, criticar as autoridades, livre expressão política e uma imprensa livre, tendo a liberdade de optar entre diversos partidos políticos.

As *facilidades econômicas* oportunizam aos indivíduos utilizar recursos financeiros com finalidades próprias, como “consumo, produção ou troca”. A partir do processo de desenvolvimento econômico, cresce a renda e a riqueza de uma nação, fazendo com que esses fatores reflitam “nos intitamentos³ econômicos da população”.

Oportunidades sociais são as possibilidades que a sociedade apresenta nas áreas de educação, saúde ... influenciando de maneira direta na qualidade de vida dos indivíduos. Essas “oportunidades” são necessárias não só para a condução da vida privada, mas para participar ativamente nas atividades econômicas e políticas.

As *garantias de transparência*, estas referem-se às necessidades de sinceridade, que os indivíduos esperam: “a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza” (p. 56). No entanto, essas garantias possuem um papel instrumental muito importante de impossibilitadores da corrupção, da “irresponsabilidade financeira” e “negociações ilícitas”.

Para finalizar, a *segurança protetora* é necessária para viabilizar uma “rede de segurança social”, evitando que a população mais carente de recursos seja reduzida à miséria e, em alguns casos, à fome e à morte. Essa segurança protetora compreende disposições institucionais como: “benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares aos indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados” (p.57).

Para Sen, essas liberdades instrumentais influenciam de modo positivo nas capacidades das pessoas, mas suplementam-se mutuamente e, do mesmo modo, que podem fortalecer umas às outras. Essas interligações são importantes ao decidir sobre “as políticas de desenvolvimento”.

Sob o prisma do crescimento econômico, este pode influenciar não somente aumentando as rendas privadas, como viabilizando o Estado a custear a seguridade social e a intervenção governamental. Esse apoio do aumento econômico, não pode ser analisado apenas pelo aumento das rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais. Como veremos no terceiro capítulo, o programa Bolsa Família busca inserir-se tanto como oportunidade social, quanto como segurança protetora.

³ Entitlement usada por Sen: foi traduzido para o português como “intitamento” originado do verbo latino (intitulare) termo em inglês.

A seguir, trataremos de uma destas oportunidades sociais, mais especificamente da educação no Brasil, destacando sua dimensão histórica.

2.2.1 Histórico da Educação no Brasil

Segundo Romanelli (1991), durante o período imperial até a Proclamação da República, nada se tinha feito de real pela educação brasileira. O Imperador D. Pedro II, demonstrava uma grande afeição pela tarefa educativa, mas em sua gestão, pouco ocorreu para a criação de um sistema educacional.

A República não organizou um sistema geral de educação. Pela primeira vez foi introduzida nas escolas de 1º e 2º Grau, ciências físicas e naturais, álgebra e aritmética. Foi constituída uma separação Estado – Igreja, liberdade de crenças e de ensino. Havia uma concorrência entre católicos e protestantes, surgindo neste momento, as primeiras escolas protestantes em nosso país.

Mas como as reformas seriam feitas? Quais os meios para executá-las? Segundo os intelectuais da Primeira República, após comparar o Brasil com as nações civilizadas da Europa, há muito consolidadas, tiveram duas reações: 1) criaram a “ideologia do país novo”, cuja glória reside no futuro; 2) ou mergulharam na realidade nacional, quer dizer, dedicaram-se ao esforço de produzir conhecimentos sobre o Brasil, a fim de encontrar o eixo da nacionalidade ou a identidade nacional. Aqui cabe a pergunta: em que moldes e onde esse conhecimento seria produzido? Teria utilidade nas tão exigidas reformas?

Entretanto, a educação na Primeira República é fruto de diversas mudanças e reformas, como a troca do sistema agrário/comercial, para o sistema urbano/comercial. Também o entusiasmo pela escolarização, como sendo a mola propulsora para o desenvolvimento do país, no qual o índice de analfabetos⁴ chegava a dados alarmantes. A década de 20⁵ foi marcada por uma forte “turbulência” social e política, surge neste contexto o Partido Comunista do Brasil.

⁴ Nagle, 80% dos brasileiros eram analfabetos.

⁵ Em 1924, surgiu a Associação Brasileira de Educação (ABE), que chamaria para si esse debate, promovendo inquéritos e conferências para tratar do problema.

Neste sentido, o sentimento nacionalista aflora nos brasileiros, há uma supervalorização do que é do Brasil, o idioma, história, geografia. Surge também a “Liga Nacional de Combate ao Analfabetismo”.

A educação pública é decisiva para o crescimento do país. Neste momento a educação viabilizava a oportunidade para as classes menos favorecidas, com o ensino técnico e profissionalizante. É inserida na escola aula manual (corte-costura, técnicas agrícolas), inclusive formação técnico-pedagógica da escola Normal. Nesta ocasião, havia várias tentativas de neutralizar a cultura literária.

Em 1931, chega à Presidência da República Getúlio Vargas e cria a 1ª Universidade do Brasil. Já em 1932, os integrantes de um movimento de renovação educacional, que ficou conhecido por “Escola Nova”, produziram um documento, o “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova”. Entre vários pontos, atribuía-se ao Estado o papel de fornecer ensino de qualidade, gratuito, universal e leigo. Para o comportamento ambivalente da *intelligentsia* frente ao Estado: primeiro nega o controle excessivo que aquele pretendia exercer sobre o ensino, depois clama pelo Estado para garantir o acesso de todos os cidadãos à educação.⁶

Os Pioneiros da Educação acreditavam ter uma missão social e planejavam uma intervenção racional da sociedade (consideravam-se heróis, salvadores). A sociedade neste momento está em crise de valores, social, moral e intelectual, há uma necessidade imediata para o “público”.

Para Xavier (2002), o Programa Nacional de Educação, criou um novo sistema com base “científica” e sob responsabilidade do Estado. A educação tinha como função socializar o indivíduo, formar um novo homem, um cidadão, moldar sua personalidade individual, indo ao encontro das necessidades coletivas.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação⁷ está arraigado ao debate político da época. Uma época em que “intelectuais de diferentes posições ideológicas selaram

⁶ Queremos chamar a atenção para uma distinção que Luciano Martins não faz. Os escolanovistas, ao pedir que o Estado garantisse a todos o direito do acesso à escola, não estava clamando por controle ou intervenção estatal. Eles não acreditavam que a garantia desse direito conferisse ao Estado a prerrogativa de ditar a forma ou o conteúdo do ensino. Sua tarefa seria apenas criar escolas em todos os níveis, dando-lhes autonomia.

MARTINS, Luciano. A gênese de uma *intelligentsia*: os intelectuais e a política no Brasil (1920 a 1940). Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 2, n. 4, jun.

⁷ O Manifesto é concebido como “estatuto” um marco inicial para a renovação educacional do Brasil. Havia uma concepção elitista no manifesto, pois ele não rompia com as concepções autoritárias que marcaram o pensamento da época. Somente o Estado e a Elite poderiam salvar as massas.

uma aliança em torno de alguns princípios gerais que confluíam para a modernização da educação da sociedade brasileira” (Xavier p.8).

Segundo Xavier, um outro aspecto importante, é que o Manifesto foi criado para constituir-se em “monumento de nossa memória educacional”. Fizeram parte deste “Manifesto” 26 intelectuais dentre eles: Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Paschoal Leme, Cecília Meireles e outros intelectuais importantes da época. Eles queriam uma “Revolução dentro da Ordem” (p.8).

Um dos aspectos fundamentais do Manifesto era a laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação. Eles primavam pela descentralização da educação e que o espaço escolar deveria ser um espaço democrático. O programa previa que a criança deveria ser o eixo da escola, e que a escola faz parte do seu cotidiano e esta como um mundo em miniatura. Os pioneiros estavam ancorados em Dewey, em que a concepção de educação não deve ser extraída da realidade social, mas noção de experiência contida em sua filosofia. “O manifesto faz alusão a uma cultura que fosse útil e a um pensamento que fosse aplicado à compreensão da vida e à formulação de diretrizes cujo fim seria determiná-la, indicam uma aproximação do pragmatismo e o que parece ser mais provável àquele defendido por John Dewey” (Pagni, 2000, p.99).

A educação brasileira passou por diferentes momentos tanto políticos, como sociais. Posteriormente, a nossa educação sob influência muito grande de Paulo Freire, no qual seu trabalho teve inspiração em toda uma geração de professores progressistas e socialistas. Seu princípio de educação como ação cultural, seus métodos de “conscientização” e suas técnicas para alfabetização têm se adaptado a vários projetos onde a situação de aprendizagem é parte do estado de “conflito social”.

Para Paulo Freire, seus alunos deveriam fazer “Leitura do Mundo”, essa era a essência de seu método, pois partia do projeto de vida das pessoas. O ser humano antes de conhecer ele é curioso (curiosidade epistemológica).

Pouco antes do golpe de 64, e de Paulo Freire ser exilado, foi criado o ISEB, a mais importante experiência antes do golpe de estado, por desenvolver uma ideologia nacionalista que tinha como intuito contribuir para o processo de desenvolvimento social e cultural do país, apoiado pelo presidente João Goulart.

Para Romanelli, (1991), em 1964, o golpe militar acaba com as iniciativas de revolucionar a educação brasileira, com o pretexto de que suas propostas eram “*comunizantes e subversivas*”.

Para erradicar o analfabetismo no Brasil, foi criado nesse período o MOBREAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização. Esse movimento propunha erradicar o analfabetismo no Brasil mas não teve êxito. No final do Regime Militar, questões ligadas à educação haviam perdido seu sentido pedagógico e adquirido um caráter político.

Ainda para a mesma autora, no período de abertura política, a educação era tratada em seu sentido mais amplo, não exclusivamente questões relacionadas à escola.

A educação, atualmente, “é bandeira” de muitos políticos para se promoverem e se elegerem, a educação para uma parcela da sociedade, continua distante da realidade de muitas crianças e jovens.

No capítulo a seguir: “Bolsa Família: discussões políticas e análise empírica”, abordaremos algumas avaliações sobre respeito da fundamentação política deste programa, bem como, posicionamentos divergentes sobre o seu modelo e implementação, fazendo um contraponto com os resultados da pesquisa empírica realizada na escola.

3 FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS NO BRASIL

A sociedade brasileira contemporânea perpassa por diferentes momentos históricos e socioeconômicos, dentre eles, a maneira que o Estado atua em relações às suas políticas sociais, sejam elas intervencionistas, assistencialistas ou paliativas.

Segundo Franco (2001), existem três gerações de Políticas Sociais: as políticas intervencionistas, centralizadas no Estado, as políticas públicas de cunho governamental descentralizadas e as políticas públicas de parceria com o Estado e a sociedade para investimento no desenvolvimento social e humano.

A primeira geração de Políticas de intervenção centralizada do Estado, teve sua predominância nos anos 80. O Estado era suficiente e intervinha pela ação redentora de uma tecnoburocracia, seja pela atuação clientelista e paternalista ou pelos setores oligárquicos conservadores.

Já nos anos 90, predominaram as políticas universais, com base nas ofertas estatais. O autor mencionado acima, resume-a na seguinte frase: “direito do cidadão, dever do Estado”. No Brasil, essas políticas tiveram seu desenvolvimento na Constituição de 1988 e eram consideradas de segunda geração, onde suas principais características eram de que o Estado não era mais suficiente, mas cumpria um papel quase que exclusivo; o clientelismo e o assistencialismo deveriam ser eliminados e essas políticas deveriam preocupar-se com a eficiência, a eficácia e as atividades dos programas e das ações do governo, através do monitoramento, avaliação, fiscalização ou controle por parte da sociedade.

A partir dos anos 90 surgiram as Políticas Sociais da terceira geração. Segundo Franco (2001), elas poderiam ser resumidas na máxima giddensiana: “nenhum direito sem responsabilidade”. Estas políticas muito teriam a contribuir para o desenvolvimento da sociedade através de ações multi e intersetoriais. O Estado é necessário, porém, não é suficiente. Outro objetivo do Estado seria induzir o desenvolvimento investindo em capacidades permanentes de pessoas e comunidades. As principais características destas políticas inovadoras seriam sua descentralização em termos de elaboração e execução, monitoramento, avaliação e

fiscalização. Esta temática é muito recente, por isso sua bibliografia em termos acadêmicos ainda é muito restrita.

Kliksberg apud Gaetani (1997), destaca os três mitos que afetam os programas da rede pública: "... a pretensa ilegitimidade do gasto social, a crença na ineficiência congênita do gerenciamento social e a visão burocrático-formalista da gestão social". Devido a esses obstáculos, os Programas sociais, assumem a forma de Benefícios ou incentivos, como o Bolsa Escola, o Bolsa Família, dentre outros vinculados a uma transferência de renda que tem como uma das condicionalidades a permanência de crianças e adolescentes à escola.

Sua vinculação, da educação à renda mínima está relacionada, principalmente, com a diminuição do trabalho infantil e aumento do grau de instrução da população de baixa renda. Esta afirmação parte do pressuposto de que as crianças abandonam a escola para ajudar na renda familiar. Servindo como complemento à renda familiar, o Programa Bolsa Escola estaria garantindo a educação à criança e ao adolescente.

Este programa supõe a garantia da educação, pelo menos ao Ensino Básico, o que é essencial ao cidadão. Segundo Aguiar (2002), os dados apresentados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil é de 0,757; para o autor o Brasil está situado entre os países de médio desenvolvimento humano. "O ensino médio no país ainda está muito longe de ser satisfatório. Atende hoje, conforme dados de 1999, somente 32,6% dos jovens de 15 a 17 anos. (Aguiar, 2002; p.61)".

Para Aguiar (2002), os dados apresentados acima, foram decisivos para que o Governo Federal difundisse o Programa Nacional de Bolsa Escola, hoje integrado ao Bolsa Família:

O protagonismo da mãe na execução do programa fortalece o papel da mulher e redimensiona sua participação na política educacional. Ao retirar o benefício ela sabe que a condição exigida é a matrícula do filho na escola. Devido a isso, sua auto-estima recebe reforço novo e seu relacionamento com a família adquire perspectivas culturais, delineando um cenário que a UNESCO dispensa especial atenção, qual seja o do envolvimento da família na luta por uma educação de qualidade para todos. (Aguiar, 2002; p.62)

Não basta simplesmente matricular seus filhos na escola, é necessário um envolvimento de todos, viabilizando uma educação de qualidade.

É preciso garantir condições objetivas para o acesso e permanência da criança na escola, unindo o princípio de “universalização” ao da “equidade⁸”, democratizando as oportunidades educacionais.

3.1 Concepção da Política

Como forma de enfrentamento à pobreza, o Governo Federal instituiu políticas públicas que tentam atenuar os contrastes existentes e amenizar a situação de miséria que envolve grande parte da população brasileira.

Os programas implementados no âmbito do Governo Federal, a partir de 2001, como por exemplo, os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, não foram planejados para serem unificados, foram criados de maneira independente, não se constituindo em uma política formada dos atributos de complementaridade e de integralidade. A falta de articulação entre esses programas reforça a lógica setorial e departamentalizada que reduz os recursos, resultando na sobreposição de ações, gerando disputa institucional e fragmentação das ações, tornando-as pouco eficazes.

A unificação dos procedimentos dos atuais programas de transferência de renda representaria uma medida fundamental para a implementação da nova abordagem no combate à pobreza. O Bolsa Família, além de promover a transferência direta de renda, contemplaria mecanismos que possibilitem a emancipação sustentada de seus beneficiários. O Programa também tentaria quebrar o círculo vicioso da perpetuação das desigualdades.

O Senador Cristovam Buarque, um dos idealizadores do programa Bolsa Escola e crítico do Bolsa Família, questiona a transformação da Bolsa Escola em Bolsa Família – “ a idéia de que o crescimento econômico aliado a um salário mínimo um pouco maior ou a uma renda mínima, é suficiente para atender a demanda dos pobres e resolver a questão social”. (Transbordamento ou inclusão, 2004).

Para ele, o impacto do Bolsa Escola “não vem do pequeno valor pago; vem da escola que ela assegura aos filhos dos pobres, que deve ser de qualidade e

⁸ Equidade segundo Victoria Camps (s/d).

garantia dos quatro aos dezoito anos de idade”. A mudança de nome para Bolsa Família já permitia antever a mudança de enfoque, do social para o econômico, de acordo com ele negativo.

Segundo Buarque, a mudança de nome Escola para Família, transforma um programa educacional em assistencial, transferindo a “administração” do programa do Ministério da Educação para o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e ao mesmo tempo, unindo ao programa ações de cunho assistencial. Partindo do princípio de que é necessária a freqüência às aulas para os “filhos do beneficiados”, colocando um ponto final à centralidade do caráter educacional, ficando inviável vincular bolsa e escola, sendo que este não é o objetivo do Ministério que o executa. “Pior, não é fácil exigir de uma família com filhos o que não se exige de uma família necessitada, mas sem filhos em idade escolar”. (Bolsa e voto, 2006).

O senador Cristovam Buarque acredita que ele se descaracterizou. Seus beneficiários partem do pressuposto de que não sofrerão punição, se os filhos não freqüentarem a escola. “A bolsa emancipadora passou a ser mantenedora”. O Bolsa Família transformou-se num programa de “forte apelo eleitoral”, porque ele é visto como “ajuda sem contrapartida, uma bondade recebida do governo”.

O senador faz a seguinte comparação: “com os escravos, que não acreditavam na abolição e se contentavam com qualquer ação protetora, os beneficiários do Bolsa Família se contentam com a manutenção de suas vidas, em vez de lutarem por uma educação emancipadora” (Bolsa e voto, 2006).

Para Cristovam Buarque, a concepção de Bolsa Família deveria ser alterada, pois o Programa Bolsa Escola é um Programa educacional que não deveria estar sendo unificado juntamente com outros Programas Assistencialistas.

A educação deveria ser acessível a todos, sem distinção de cultura ou classe social, mas para uma parcela da sociedade, a escola é abandonada, para trabalhar e contribuir no orçamento familiar. “Ao atribuir aos indivíduos esperanças de vida escolar estritamente dimensionadas pela sua posição na hierarquia social, e operando uma seleção que - sob as aparências da equidade social – sanciona e consagra as desigualdades reais, a escola contribui para perpetuar as desigualdades, ao mesmo tempo em que as legitima.” (Nogueira e Catani, 1998).

Segundo Amartya Sen (2000), a criação de *oportunidades sociais* através de serviços como educação, influencia de maneira direta no desenvolvimento humano.

Essa liberdade instrumental, como denomina o autor, contribui para a formação da autonomia nas pessoas.

Já o Bolsa Família enquadra-se também na liberdade instrumental classificada *segurança protetora*, na qual, Amartya Sen, nos diz, para ser evitado que as pessoas mais carentes de recursos, chegassem à linha da miséria, como à fome, essa segurança protetora, poderia ser por meio de complemento de renda e distribuição de alimentos.

Pode-se concluir que o programa Bolsa Família, deveria se “adequar” às “oportunidades sociais” e não à “segurança protetora”, pois o programa não tinha como o objetivo inicial ser uma política assistencialista.

O programa Bolsa Família possui dois grandes objetivos: a) combater a fome, a pobreza e as desigualdades, por meio da transferência de um benefício financeiro, associado à garantia de acesso aos direitos sociais básicos – de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, b) promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Tabela 1
Objetivo dos Programas

Programas tradicionais e conservadores	Programas experimentais inovadores
Centralizados em termos de gestão	Descentralizados em termos de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e fiscalização
Ações setoriais e desarticuladas	Ações globais e integradas
Ações divergentes e sobrepostas	Ações convergentes
Promovidos por um ator atores governamental	Promovidos em parceria com vários (estatais, empresariais, sociais)
Desenho fechado	Desenho aberto para promover e estimular a negociação
Rígidos	Flexíveis, desencadeiam inovações que modificam seu desenho original
Sem foco definido ou desfocados	Focalizados
Setoriais e lineares	Sistêmicos e complexos
Baseados em um padrão de oferta, assistencialistas, compensatórios	Baseados no casamento entre oferta e demanda, exigem contrapartidas

Realizam gastos para ofertar recursos e coisas	Realizam investimentos em capacidades permanentes e em ambientes favoráveis (capital humano e capital social)
Dependentes apenas do orçamento fiscal	Mobilizam e alavancam recursos novos que não podem ser extraídos como receita fiscal mas podem ser mobilizados na base da sociedade
Sem preocupação com monitoramento constante e avaliação periódica independente	Monitoramento e avaliação fazem parte do desenho dos programas
Despreocupados com a sustentabilidade	Desenhados para se tornar sustentáveis
Baseados em uma concepção de política social como política setorial	Baseados em uma concepção de política social como política de desenvolvimento social (todo desenvolvimento é desenvolvimento social)
O papel do Estado é fazer tudo sozinho	O papel do Estado é induzir para fazer acontecer

Fonte: Tabela organizada por Augusto Franco Revista Aminoácidos, 2001 p.97-98-99.

Esta tabela elaborada por Franco (2001), constitui limites, na maioria das vezes, “não-atingíveis” inteiramente. Por isso, não existem ações setoriais desvinculadas e, em contraposição não existem ações completamente integradas.

Para o autor, não existem “programas totalmente conservadores” e nem “programas totalmente inovadores”, no entanto, existem programas que predominam as características conservadoras, ora inovadoras. Esses novos modelos de programas sociais possuem como premissa, a indução ao desenvolvimento humano, com subsídios em uma nova “concepção de desenvolvimento (humano, social e sustentável)” (p.99).

O programa Bolsa Família está adequado às políticas inovadoras nas seguintes características (de acordo com a tabela): ele é descentralizado em termos de execução, monitoramento, avaliação e fiscalização, possui ações globais, integradas e convergentes.

O programa⁹ também é sistêmico, complexo e focalizado. Já no que tange ao monitoramento e à avaliação, fazem parte do desenho do programa, mas parte de

⁹ O Ministério do Desenvolvimento Social recebe atualmente apenas 70% dos dados sobre frequência escolar⁹ dos beneficiados com o Bolsa Família, ou seja 11,4 milhões de crianças. A União

um único indicador, os filhos que estão matriculados na escola e não de todos os seus integrantes.

O Bolsa Família é baseado em uma concepção de política social como política de desenvolvimento social. Ele é um desses programas que possuem características conservadoras e inovadoras e elas estão interligadas. Este Programa foi idealizado para fazer parte dessas políticas, como por exemplo, o papel do Estado, no qual ele deveria “induzir para fazer acontecer”. Porém, o Bolsa Família ainda não possui sustentabilidade¹⁰.

Segundo Nogueira (2005), no Governo PT, a preocupação social, ocorreu de maneira sistemática, podendo dizer que não existiram iniciativas intensas, e que a inventividade ficou aguardando, na busca de um projeto para a área social:

... o país não pode ser uma comunidade política digna do nome se a questão social permanecer intocada, mal abordada ou isolada, entregue a si própria, ao mercado ou à sociedade civil. Ela requer doses expressivas de determinação e de vontade política. Isto significa que uma assimilação inovadora da questão social terá de trazer consigo não apenas elevadas doses de inteligência técnica e inventividade, mas também uma abordagem inovadora da questão do Estado, ou seja, a retomada da reforma do Estado, vista agora não mais pelo viés do ajuste e do custo, mas por seu sentido ético-político e por sua relevância estratégica. (p. 29)

Para o autor, “a combinação de política social com reforma do Estado” seria a melhor escolha para que o atual governo vença a agenda brasileira. O país persiste sem acabar com a pobreza e a miséria que comprometem não apenas a modernização, mas, principalmente a maneira com que os “brasileiros se relacionam e convivem entre si”. Ainda que continue a busca do encontro entre a potência industrial e a distribuição de renda, entre o “avanço capitalista e a inclusão das massas, entre o progresso econômico e o progresso social”.

O autor afirma, que a reforma dedicada nos últimos dez anos, provocou uma condição de “perda” do Estado como referência e recurso. Essa carência de Estado é repercutida como desajustes. Esses são refletidos onde os atores políticos

desconhece 4,9 milhões de alunos cumprem as exigências do programa. Segundo dados divulgados pelo próprio ministério, o governo federal é informado precariamente pela maior parte dos municípios brasileiros sobre a frequência escolar dos beneficiados pelo Bolsa Família - sua contrapartida imposta pelo programa para manter os repasses. — 28/02/07- www.folhaonline.com.br

¹⁰ Segundo o MAPA – Manual de Planejamento e Avaliação de Projectos – sustentabilidade: capacidade de um sistema social para prosseguir com as actividades de um projecto ou manter seus efeitos depois de o projecto, em si ter acabado (p.268).

continuariam com dificuldades para obter a “idéia revigorada” de um pacto político ou de um projeto nacional.

3.2 Implementação e Gestão

Para viabilizar a emancipação e diminuir a evasão escolar, foi criado, no Governo Fernando Henrique Cardoso, o programa “Bolsa Escola Federal”.

Segundo Pesaro¹¹ (2002):

[...] O sucesso de uma política social depende, dentre outros fatores, da magnitude dos recursos envolvidos na execução e, principalmente, do correto emprego desses recursos. Portanto, a seleção dos potenciais beneficiários, ou seja, o foco da política, é elementar para se iniciar a avaliação do grau de eficiência da ação desenvolvida.”

O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa Escola - está baseado na própria Constituição Federal de 1988, que define, em seu Art. 205, a educação como “[...] direito de todos e dever do Estado e da família”.

Também está previsto na Constituição Federal do Brasil (1988):

Art. 241 – A lei estabelecerá o plano Nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar [...].”

Para Pesaro (2002), o que se verifica, no programa Bolsa Escola Federal, é a possibilidade de atingir a quase totalidade das crianças e famílias pretendidas, com uma abrangência também universal.

Na seqüência, alguns dos aspectos do Bolsa Escola Federal:

Segundo a Portaria nº 12, de 26 de abril de 2002. O SECRETÁRIO DO PROGRAMA NACIONAL DE BOLSA ESCOLA, no uso da competência que lhe foi delegada pelo art. 1º, inciso III, da Portaria nº 754, de 19 de abril de 2001 e considerando a necessidade de normatizar o art. 21 do Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001, que regulamenta o Programa de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, resolve:

¹¹ Antônio Floriano Pereira Pesaro foi Secretário Nacional do Programa Bolsa Escola Federal, durante o Governo Fernando Henrique.

Art. 1º Fixar normas de operacionalização para o controle da frequência escolar das crianças das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola, para o efeito de acompanhamento e de exclusão e reinclusão das crianças no cálculo do benefício pago pela União, conforme disposto no art. 6º, incisos II e III, da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 e no art. 21 do Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001.

Art. 2º A frequência escolar das crianças consideradas no cálculo do valor do benefício concedido no âmbito do Programa Bolsa Escola será informada trimestralmente à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola pelo Poder Executivo Municipal, por intermédio do órgão responsável pelo programa no âmbito do Município.

§ A informação sobre a frequência escolar será encaminhada à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, mediante a utilização do Relatório de Frequência Escolar a ser disponibilizado para os municípios, pela Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, conforme o modelo anexo a esta Portaria.

Parágrafo único - O Conselho de Controle Social deverá acompanhar as ações empreendidas pelo Poder Executivo Municipal e avaliar a sua eficácia na recuperação da frequência das crianças ao patamar mínimo exigido pelo Programa Bolsa Escola.

Art. 7º Recebida a informação da frequência escolar das crianças beneficiárias, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola - SPNBE procederá, para efeito nos pagamentos do trimestre subsequente ao mês da entrega do relatório, à atualização do cálculo dos benefícios segundo os seguintes critérios:

I - Serão excluídas do cálculo do benefício, as crianças com frequência escolar inferior a 85%;

O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 9 de janeiro de 2004, decreta e sanciona a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

O Bolsa Família¹² é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 100 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos, saúde, alimentação, educação e assistência social.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a pobreza não é um fenômeno isolado e os programas sociais funcionando separados uns dos outros, têm diferentes cadastros de beneficiários, e parte significativa das famílias são inscritas em apenas um programa. O Bolsa Família unificou todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás) do governo federal num único programa. Essa medida propiciou uma maior agilidade na liberação do benefício, diminuindo burocracias e propondo a facilitação ao controle dos recursos.

¹² 10/04/2006 - www.fomezero.gov.br

O objetivo desta proposta de unificação era extinguir a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos. Suas inovações são:

- a) passa a proteger a família inteira ao invés do indivíduo;
- b) aumenta, e muito, o valor dos benefícios pagos;
- c) simplifica juntando todos os programas num só;
- d) mais que dobra os recursos destinados à complementação de renda no país;
- e) exige um maior compromisso das famílias atendidas;
- f) potencializa as ações de governo, articulando União, Estados e Municípios. (www.fomezero.gov.br)

As famílias elegíveis são compostas por dois grupos:

- 1) famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita até R\$ 50,00;
- 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. Inicialmente, serão atendidas pelo programa as famílias que já estão no cadastro único. (www.fomezero.gov.br)

O Programa oferece dois tipos de benefícios: o básico (fixo) e o variável. O valor fixo será concedido às famílias de extrema pobreza. O valor deste benefício é de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais, independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar. Já o benefício variável no valor mínimo de R\$ 15,00 (quinze reais) é conferido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham, sob sua responsabilidade, crianças e adolescentes na faixa de 0 (zero) a 16 (dezesseis) anos incompletos, até o teto de 3 (três) benefícios por família, ou seja, R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais).

Para o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, o Bolsa Família é direcionado a toda a família. Contudo, para os coordenadores Federais do Bolsa Família, para garantir a intersetorialidade, é fundamental que conte com a participação dos técnicos de educação, saúde e assistência social, incluindo a coordenação do Cadastro Único. De preferência, a coordenação municipal deve ser formada por técnicos da prefeitura que já são responsáveis pelos programas Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e pelo Cadastro Único.

Cadastro Único é um Banco de Dados, voltado para o planejamento e avaliação das ações sociais que proporciona aos governos Federal, Estadual e Municipal uma visão abrangente da população de baixa renda, na medida que

possui os dados sócio-econômicos das famílias com renda mensal per capita de até R\$ 120,00. O fator que determina o seu cadastramento é que a família esteja em situação de pobreza.

Os principais objetivos do Cadastro Único são: racionalizar o processo de cadastramento das famílias de baixa renda; identificar todas as famílias em situação de pobreza; ser um instrumento para o planejamento e avaliação de resgate da cidadania e inclusão social; direcionar as políticas sociais, conforme as necessidades das famílias cadastradas.

A coordenação estadual do Cadastro Único deve capacitar, apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro e motivá-los a manter atualizada sua base de dados. Já à coordenação municipal, compete planejar e executar o cadastramento, zelar pela qualidade das informações coletadas, digitar, transmitir e acompanhar o retorno dos dados, enviados à Caixa, além de manter atualizada sua base de dados.

A Caixa Econômica Federal¹³ participa do programa, identificando o usuário e fornecendo o NIS – Número de Identificação Social – para pessoas cadastradas. Outra atribuição da Caixa é desenvolver e fornecer o aplicativo e os formulários, relativos ao cadastro único e também capacitar gestores e técnicos no sistema operacional.

No final de 2004 e começo de 2005, quando esses programas estavam em processo de transição, o Ministério do Desenvolvimento Social, em resposta às diversas denúncias divulgadas na televisão, revistas e jornais referentes ao Bolsa Escola e à frequência escolar, apresentou algumas alterações em suas medidas¹⁴:

Atualmente as famílias pobres são aquelas com renda entre R\$ 60,00 (sessenta reais) e R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa, segundo o Decreto nº 5.749 de 11 de abril de 2006. Para que essas famílias integrem-se ao Programa, é imprescindível que os municípios as identifiquem e as cadastrem no Cadastro Único dos Programas Sociais, propiciando sua seleção para o Bolsa Família pelo Governo Federal.

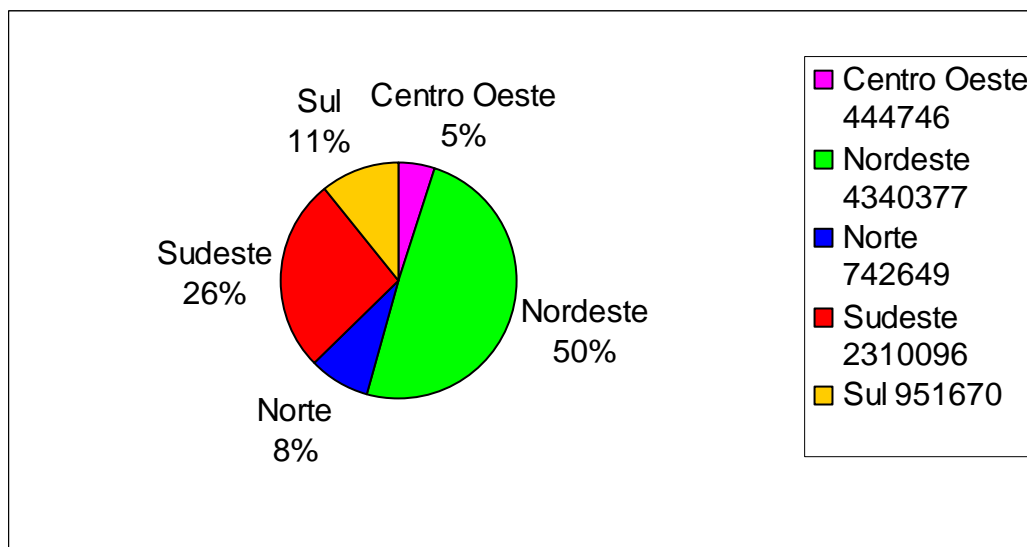
Após serem selecionadas, de acordo com a renda e com o número de dependentes (crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos), as famílias em situação de vulnerabilidade social e de pobreza, onde recebem por mês até R\$ 45,00

¹³ Fonte: Brasil para todos, material de divulgação.

¹⁴ 15/04/06 – www.fomezero.gov.br – sobre algumas destas medidas ver anexo.

(quarenta e cinco reais) e as que estão em extrema pobreza, até R\$ 95,00 (noventa e cinco reais).

Figura: 2
Distribuição do Bolsa Família por região no Brasil



Fonte: MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁵

No gráfico apresentado acima, podemos observar a distribuição do Bolsa Família nas regiões. No Nordeste, encontramos o maior índice de beneficiários 50%, o segundo maior número está no sudeste com 26%, em terceira posição está o sul com 11%, em quarta posição está o Norte com 8% e por fim, com 5% dos beneficiários está o centro oeste.

Podemos fazer uma comparação com o “mapa da exclusão social”¹⁶, no qual observamos as regiões do país e como ela está distribuída.

A seguir, veremos a inserção de Santa Maria e sua participação no Programa Bolsa Família.

¹⁵ 20/04/2006 - www.mds.gov.br

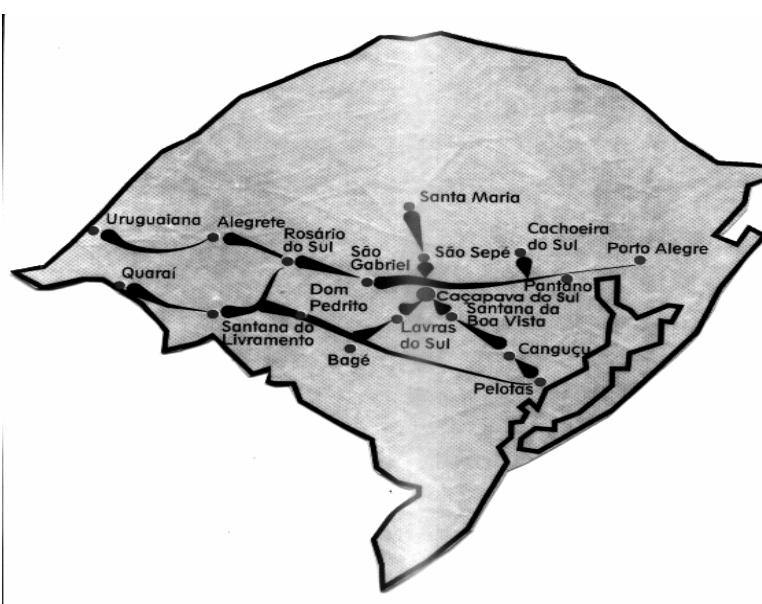
¹⁶ Mapa apresentado no capítulo 2.

3.2.1 Bolsa Família em Santa Maria

Santa Maria está situada na região centro do estado e é rodeada por montanhas da “Serra Geral”. Santa Maria é considerada o coração do Rio Grande do Sul. Distante 290 km da capital do estado, Porto Alegre.

Sua posição geográfica pode ser melhor visualizada no mapa a seguir:

Figura: 3
Mapa do RS



Fonte: Material de divulgação: Guia Turístico de Caçapava do Sul - RS

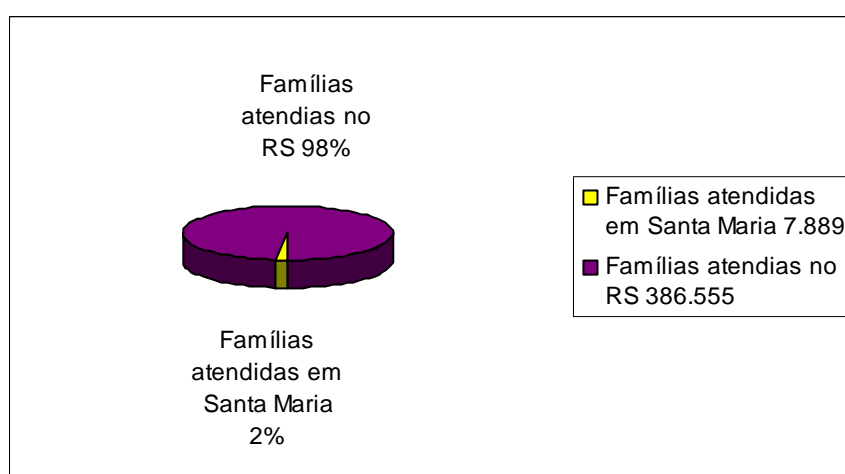
Santa Maria, segundo dados do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000), possui 243.396 habitantes, sendo assim distribuídos: 12.928 na zona rural e 230.468 na zona urbana, sendo cerca de 30 mil considerados habitantes flutuantes, formados principalmente por militares e estudantes. Sua área é de 1823,1 km².

Segundo a FEE – Fundação de Economia e Estatística (1999), o PIB é de R\$ 1.003.540.000,00/ano e a renda per capita R\$ 4.199,99/ano. O setor terciário, comércio e prestação de serviços absorvem 80% da população ativa do município, já o setor primário está em segundo lugar e, por fim, o setor secundário que engloba indústrias de pequeno e médio porte.

De acordo com Pochman¹⁷, Santa Maria está no 83º lugar no 'Ranking' de melhor situação social. O município apresenta um índice de pobreza de 0,768% e seu índice de exclusão social é de 0,634%.

No município são atendidas 7.889 famílias. Como podemos observar no mapa a seguir.

Figura: 4
Representação de Santa Maria em relação aos Beneficiários do Bolsa Família no RS¹⁸



Fonte: MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Por fim, para entender melhor o impacto do Bolsa Família, nas escolas públicas realizamos uma pesquisa empírica. Para o trabalho, selecionamos uma comunidade de baixa renda, localizada no bairro Vila Jardim, especificamente os alunos que estudam na Escola Municipal de Ensino Fundamental Renato Nocchi Zimmermann¹⁹.

Foi realizada uma pesquisa de campo, para melhor conhecer a realidade dos participantes do programa. Foram entrevistados 5 dos 16 professores da escola, já que os outros 11 professores recusaram-se a participar do trabalho. Também foi entrevistada a Diretora da Escola, professora Catarina de Arruda Trindade.

¹⁷ Pochman – Atlas da exclusão social no Brasil, 2003.

¹⁸ 20/04/2006 - www.mds.gov.br - Todos os balanços são realizados no começo do ano, os dados apresentados acima referem-se a 2005.

¹⁹ A Escola não está inserida ao PETI – Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil

3.2.2 Histórico da Escola

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Renato Nocchi Zimmermann começou a funcionar em 6 de junho de 1979, conforme Decreto Municipal nº 52/79, atendendo a comunidade da Vila Jardim (Invasão) e sendo nessa época anexo da Escola Municipal Júlio do Canto.

Em 13 de agosto de 1985, conforme Decreto de Criação nº 225 da Prefeitura Municipal, passou a denominar-se Escola Municipal da Vila Jardim, atendendo alunos da 1ª a 4ª série e a Profª Dionéia a primeira responsável pela escola. A autorização de funcionamento da Escola foi através da Portaria nº 1554, da SEC, de 29/01/1988.

Em 1992 passou a ser denominada Escola Municipal de 1º Grau Incompleto Renato Nocchi Zimmermann.

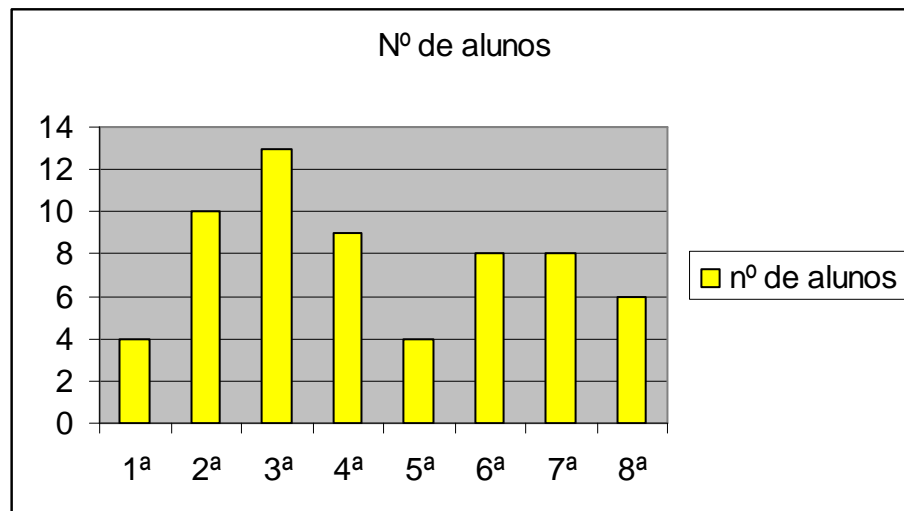
No ano de 1994 foi autorizado o funcionamento de 5ª série (Parecer 785 - CCE/RS, de 15/03/1994). Em 1997 foi autorizada a 6ª série (Parecer 362 - CEE/RS, de 07/03/1997). No ano de 2000 recebeu autorização para o funcionamento de 7ª a 8ª série (Parecer nº 04 - CME/SM, de 05/01/2000).

No período de 2003 a 2006, sob a direção da Profª Catarina de Arruda Trindade, buscou-se permanentemente a melhoria da qualidade do ensino e foi construído um conjunto de regras de convivência pelos professores e alunos.

Neste ano de 2006 a Escola conta com 16 professores, 2 funcionárias e vigilância 24 horas; atende a 156 alunos, sendo 101 de 1º ao 5º ano (Pré-escola a 4ª série) e 55, de 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série).

No gráfico abaixo pode ser visualizado o número de alunos, matriculados na escola, distribuídos por série.

Figura: 5
Distribuição dos alunos por série

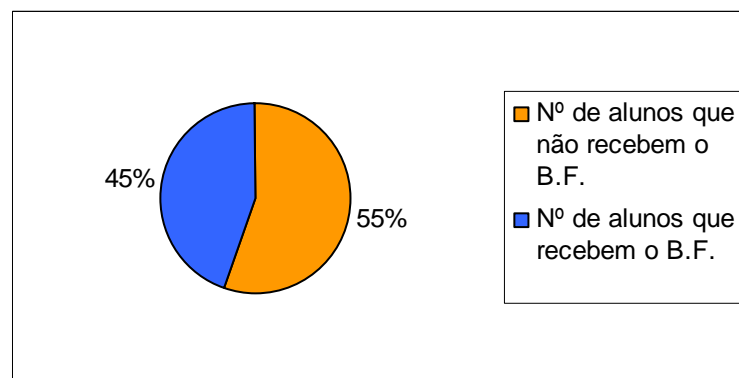


Fonte: Dados fornecidos pela Diretora da Escola

Foram desenvolvidos na Escola o Programa PROERD, pela Brigada Militar, e o Programa de Percussão pela Associação CUICA - Cultura, Inclusão, Cidadania e Artes, dirigido pelo Professor José Éverton Rossini. Também participa de atividades de teatro, projeto dirigido por Andrisa Zanella, Bacharel em Artes Cênicas.

Já no próximo gráfico, observaremos o número de alunos que estudam na escola e o número de alunos que recebem o Bolsa Família.

Figura: 6
Distribuição dos alunos que recebem o benefício



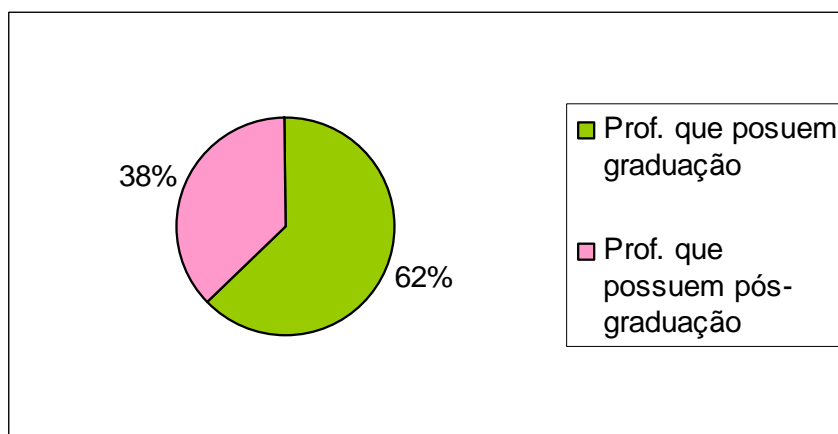
Fonte: Dados fornecidos pela Diretora da Escola

O número de alunos que recebem o Bolsa Família é muito expressivo, isso mostra que estas crianças necessitam de um auxílio, uma “renda mínima”. São 55%

das crianças que recebem o benefício, totalizando 38 famílias de alunos desta escola.

No gráfico abaixo, observaremos o quadro de professores que a escola possui.

Figura: 7
Representação do número de professores



Fonte: Dados fornecidos pela Diretora da Escola

Neste gráfico, visualizamos o número de professores que fazem parte do quadro profissional da escola e sua titulação.

Segundo a Diretora da escola, professora Catarina de Arruda Trindade, aconteceram reuniões para a capacitação de diretores de escola. Seu conhecimento sobre o Programa Bolsa Família, também ocorreu através dos meios de comunicação, televisão, jornais, revistas. Ela considera-se razoavelmente informada em relação ao programa.

A comunidade conta com o apoio da Pastoral da Criança, em que o grupo participa ativamente. A escola não faz um acompanhamento dos alunos beneficiários, mas todos os meses é enviado um relatório com a frequência dos alunos beneficiados pelo Programa emitido para Secretaria de Educação do Município. Segundo a professora, esse é o único meio de fiscalização do Bolsa Família.

Para a Diretora, não é perceptível a diferença dos alunos que recebem o benefício para os que não recebem.

A escola não possui acompanhamento nutricional, a quantidade de merenda é suficiente e é preparada pela funcionária responsável, mas, na sua ausência, os professores também preparam a merenda dos alunos.

A Diretora considera o Bolsa Família uma política assistencialista, mas mesmo assim “ele serve, ajuda essas famílias, já que vivem com tão pouco”, sendo esse um aspecto positivo do programa. Já os negativos, “os governantes muitas vezes usam-no para promoção própria”, usam nas propagandas partidárias como “méritos próprios”.

Também entrevistamos 5 professores, sendo 4 com curso superior e 1 pós-graduado. Cem por cento das professoras, conhecem o Programa Bolsa Família, através dos meios de comunicação jornal e TV e nenhuma delas recebeu capacitação pela prefeitura ou algum outro órgão governamental para atuar no programa.

Em relação ao grau de informação, 2 professores disseram ser muito bem informadas, 2 razoavelmente e 1 pouco informada. No entanto, 2 professores sabem o número de alunos que recebem o benefício, as outras 3 desconhecem. Apenas 1 professor percebia a diferença entre os alunos que recebem o Bolsa Família, dos que não recebem, os outros 4 não faziam esta diferenciação.

A diferença entre os alunos que não recebiam o benefício e que depois passaram a receber, era percebida por 1 professor, para os outros 4 professores não era perceptível essa mudança²⁰.

Em relação aos projetos de apoio, 2 professores conheciam os projetos de apoio existentes na comunidade, os outros 3 desconheciam os projetos.

Quando perguntados, se o Bolsa Família era uma política emancipatória ou assistencialista, apenas 1 professor considera o programa emancipador, segundo ele, muitas famílias não ficam apenas com essa “ajuda”. Os 4 professores consideram assistencialista por não “induzir e nem promover os beneficiários”.

Já em relação ao aperfeiçoamento do programa, somente 1 professora acreditava que não havia melhorias a serem feitas. As outras 4 disseram-nos que para melhorar, poderiam existir uma maior fiscalização, frentes de trabalho e atender às necessidades.

²⁰ Quanto ao material escolar, roupas e alimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos numa sociedade que sofreu alterações significativas nos últimos anos. Uma dessas alterações foi o processo de globalização, no qual Giddens atribui um aumento na reflexividade social. Porém, essa reflexividade não atinge a todos os indivíduos, ela não chega a todas as parcelas da sociedade.

Existe uma necessidade de construir uma nova cidadania, instituir ações políticas capacitadoras para a autonomização individual, exigindo novas oportunidades de educação e inclusão, sendo que essas oportunidades não são apenas dependentes do Estado, mas sim, de todos os segmentos da sociedade.

A cidadania traz uma série de requisitos para que os indivíduos consigam participar de forma ativa na sociedade, a formação da cidadania segundo David Held, é a busca de direitos e obrigações legais pelos indivíduos em relação de poder nos diferentes locais, nos quais eles são necessários. Logo, percebemos a importância de políticas sociais que possuem uma contrapartida, para que indivíduos excluídos socialmente tenham oportunidades de participar e de promover o seu desenvolvimento humano.

No Brasil, ano após ano, a exclusão social é uma realidade que mudou, trazendo conseqüências sérias para a sociedade. No decorrer do trabalho, foram apresentados por Jordil Estivill, os conceitos de pobreza e exclusão.

Com o “Mapa da Exclusão Social”, foi possível visualizar que nosso país é uma “selva” de exclusão social em meio a “acampamentos” de inclusão social. Essa geografia está bem definida neste mapa e a distinção entre as regiões norte e nordeste em relação ao centro e sul do país é assustadora.

Após o processo de redemocratização política, reapareceram os sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais que vagarosamente pressionavam a volta de seus direitos. Esse período foi caracterizado pelo alto índice de desemprego, com isso aumentando ainda mais o índice de pobreza, na qual os indivíduos permaneciam excluídos de seus direitos mínimos.

Esses direitos mínimos, como as liberdades instrumentais que segundo Amartya Sen, contribuem de forma ímpar na formação do desenvolvimento humano.

Retomarei aqui as *Oportunidades Sociais*, que são as possibilidades apresentadas pela sociedade nas áreas de saúde e educação, e também a *Segurança Protetora*, em que o Estado deveria proporcionar uma “rede de segurança social”, evitando que os indivíduos mais carentes, passem por necessidades básicas. Acredito que o Bolsa Família está adequado principalmente na liberdade instrumental *Segurança Protetora*, mas, para o programa tornar-se emancipador, deveria fazer parte apenas das *Oportunidades Sociais*. Em nossa opinião, o que os indivíduos mais carentes precisam é de oportunidades, para poderem “crescer enquanto cidadãos”.

Segundo Camargo, preocupado com o aspecto econômico e social nesse período, o senador Eduardo Suplicy, propôs o projeto lei, que inspirou alguns municípios do estado de São Paulo, a investirem em programas de renda mínima. Em 1997, para a viabilização desse programa e a obtenção de um impacto positivo, o Governo garantia um complemento de renda às pessoas para manterem seus filhos na escola.

O Programa Bolsa Família, possui características de políticas de terceira geração, mas, após sua análise, concluímos que esse programa apesar de propor-se inovador, como no caso da descentralização da execução, tentativa de monitoramento e avaliação, da busca de ações convergentes, globais e integradas, baseada em uma política de desenvolvimento social, de constituir-se numa garantia mínima de renda para as famílias, de outro lado, há ainda aspectos que deverão ser melhorados ou alterados, como é o caso do próprio monitoramento e controle da frequência e, inclusive uma discussão mais abrangente com os próprios sujeitos que trabalham diretamente com os beneficiários destas políticas, ou seja, os professores das escolas.

Ao analisar as respostas da maioria dos professores entrevistados, observamos que para estes, a busca da emancipação ainda deveria ser mais bem trabalhada, para realmente surtir os efeitos desejados. Para os entrevistados, o Bolsa Família é considerado um programa “assistencialista”, perdendo assim sua característica fundamental que é a evolução do ser humano, viabilizando sua autonomia para contribuir na formação da cidadania dos indivíduos.

Na nossa opinião, políticas sociais – como o Bolsa Família – mesmo que de maneira paliativa, revestem-se de um valor altamente significativo para a vida destas pessoas já tão sofridas e muitas vezes quase sem perspectivas de vida

melhor. Mas sem o envolvimento de todos os segmentos da sociedade, fica difícil alcançar sucesso neste empreendimento.

Enfim, o Bolsa Família foi criado para ser uma política emancipadora, com o intuito de promover os indivíduos e a buscar novas oportunidades, tendo o Estado, o papel de “induzir para fazer acontecer”, mas na prática podemos observar que ele foge aos seus objetivos principais. Fica o questionamento: até que ponto o Bolsa Família proporciona a formação de uma real cidadania?

Creio que deveria existir um maior controle sobre a implementação deste programa, seja na esfera local/municipal, seja nas esferas estadual e federal, contribuindo para que eles se tornem inovadores, e não simplesmente assistencialistas. Como podemos observar a Folha de São Paulo, trouxe uma reportagem dizendo, que o Governo Federal ignora as contrapartidas e não “pune” os municípios que não cumprem as exigências do programa. Isso, parece-nos um descaso do Governo para com os envolvidos diretamente no Bolsa Família, que tinha tudo para realmente ser uma “Grande Política Social”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M.T.H. **Federalismo e políticas Sociais**. RBSC, São Paulo, 1995.
- AGÊNCIA REUTERS. www.reuters.com.br
- BARROS, R.S.M. de. **A ilustração brasileira e a idéia de universidade**. São Paulo, Edusp – Convívio, 1988.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. RJ: Zahar, 1999.
- BUARQUE, Cristovam. **Choque de idéias**. Senado, 2004
- _____ **Transbordamento ou inclusão**. Senado, 2004.
- _____ **Bolsa e Voto**. Revista Agitação (CIEE) nº 68. Mar/Abr, 2006.
- BRASIL PARA TODOS. Material de divulgação. Brasília: 2004 - 2006.
- CAMARGO, José Marcio. **Pobreza e garantia de renda mínima**. Folha de São Paulo, 1991.
- _____ **Os miseráveis**. Folha de São Paulo, 1993.
- CAMPS, Victoria. **La justicia como equidad**. Introducion a Rawls, **Sobre las libertades**. Piadós, Barcelona (s/d).
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Vol. 1. SP: Paz e Terra, 1999.
- DREXEL, John. **Criança e miséria: vida ou morte**. 1ª ed. São Paulo, Moderna, 1991.
- ESTIVILL, Jordil. **Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias**. Genebra, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.
- FOLHA ON LINE. Disponível em: www.folhadesaopaulo.com.br.
- FREITAG, Bárbara. **Escola Estado e Sociedade**. 4.ed. São Paulo: Moraes, 1980.
- GAETANI, Francisco. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: elaboração e gerência**. Belo Horizonte: FJP. Cadernos de Textos nº 1, 1997.
- GIDDENS, Anthony e outros. **Modernização reflexiva**. SP: UNESP, 1997.
- GONÇALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. 3ª ed.

Campinas, SP: Alínea, 2003.

GROS, Denise Barbosa. **A Doutrina NeoLiberal – Uma Concepção de Mundo.**

Porto Alegre: (Teses FEE; n 6). 2003.

IANNI, O. **As ciências sociais na época da globalização.** Vol. 13 nº 37 RBCS. São Paulo junho, 1998.

MAPA. **Manual de Planeamento e Avaliação de projectos.** 1ª ed. Principia, publicações universitárias e científicas, Ltda. São João do Estoril, Cascais. Fev/2006.

MARX, K., ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Escriba, 1968.

NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira república.** São Paulo: epu/Edusp, 1974

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005

NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio. **Escritos de Educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998

PAGNI, P.A. **Do manifesto de 1932 à construção de um saber pedagógico: ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira.** 1ª ed.Vol.1. 2000. Ijuí. 344.

PAULICS, Verônika. **Disseminação de experiências e gestão pública.** Cadernos de Gestão Pública, 2004.

POCHMANN E AMORIM, Marcio e Ricardo (ORG). **Atlas da exclusão social no Brasil.** 2 ed.- São Paulo: Cortez, 2003.

PESARO, Antonio Floriano Pereira. **Cartilha Bolsa Escola Federal.** Brasília, 2002

II CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Brasília: 2004

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo Companhia das Letras, 2000.

XAVIER, Libânea N. **Para além do campo educacional: um estudo sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).** Bragança Paulista. Edusf, 2002.

Anexos

ANEXO A - Controle e Frequência

1) O que é "Controle de Frequência Escolar"? Quem deverá ter a frequência escolar acompanhada?

Trata-se de aplicativo desenvolvido para coleta da frequência escolar das crianças pertencentes às famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola e Bolsa Família. A frequência escolar de, no mínimo, 85% é uma das condições previstas em lei para a manutenção do direito aos benefícios dos programas.

2) Houve alguma mudança em relação à sistemática anterior, adotada para o Programa Bolsa Escola?

Sim. A mais importante delas é a forma de inclusão das informações, que deixa de ser feita Off-Line e passa a ser feita em aplicativo on line (via Internet). Também não serão mais enviadas aos municípios as relações de alunos em meio papel ou CD, passando estas a ser obtidas em arquivo magnético, a partir do próprio módulo de Controle de Frequência Escolar, acessado a partir do site da CAIXA na Internet(www.caixa.gov.br).

3) Quem deverá ter a frequência escolar acompanhada?

Para o Programa Bolsa Escola serão acompanhadas apenas as crianças beneficiadas diretamente pelo Programa. No caso do Programa Bolsa Família, o acompanhamento deverá abranger a todas as crianças da família, com idade entre (6) e (15) anos, independente de serem computadas no valor do benefício recebido pela família.

ANEXO B – Projetos de Apoio

PROJETO PROERD

O PROERD é um programa de prevenção às drogas e à violência desenvolvido pela Brigada Militar, tendo como instrutora a policial militar Lisandra Cherobini de Melo. O projeto tem como espaço físico as escolas E.M.E.F. Miguel Beltrame e E.M.E.F. Júlio do Canto. O PROERD é destinado a Escolas Municipais, Estaduais e Particulares – Alunos de 4ª e 5ª Séries. Os alunos da escola Renato Nocchi Zimmermann, participam deste projeto.

PROJETO CUICA

É uma Associação constituída para viabilizar projetos culturais e de educação ambiental- CUICA -CULTURA- INCLUSÃO - CIDADANIA e ARTES , que originou-se à partir do de um projeto de educação musical e inclusão social chamado OFICINA DE PERCUSSÃO CAMOBI.

O CUICA, está em funcionamento na rua: Rua Nery Kurtz 445, Camobi. Sendo presidido pelo músico José Everton da Silva. Todas as atividades são gratuitas e dirigidas a alunos das escolas da rede pública de ensino do bairro Camobi, dos alunos que participam do “projeto” 42, são estudantes da escola Renato Zimmermann.

OFICINA DE TEATRO

O projeto foi realizado no ano de 2005 e participavam todos os alunos de pré-escola até 4ª série da Escola Municipal Renato Nocchi Zimmermann, o local da oficina era na própria escola. A professora Andrisa Kemel Zanella é Bacharel em Artes Cênicas nas Habilitações Direção e Interpretação Teatral.

Todos os alunos da 4ª série, da escola citada acima, eram participantes da oficina. A Andrisa também respondeu-me que, conhece o programa Bolsa Família através dos jornais e tv.

Apêndices

Apêndice - A

Questionário para a Escola

Nome e cargo do entrevistado: _____

I. PARTE (pode ser respondida pela secretária ou outra responsável):

- 1- Nome da Escola: _____
- 2- Endereço: _____
- 3- Fone: _____
- 4- Cursos oferecidos pela escola:
 Ensino Fundamental
 Ensino Médio
 EJA
- 5- Número de professores: ()
- 6- Número de professores que possuem apenas curso de magistério 2º Grau ()
- 7- Número de professores que possuem curso de Graduação ()
- 8- Número de professores que possuem pós-graduação ()
- 9- Numero de alunos matriculados na escola ()
- 10- Data da inserção da escola no Programa: ___/___/___
- 11- Numero de alunos que recebem o Bolsa Família ()
- 12- Distribuição dos alunos beneficiários por série:
 1ª 2ª 3ª 4ª 5ª 6ª
 7ª 8ª Outros
- 13- A escola oferece alguma modalidade “reforço” educacional para os alunos?

- 14- A escola possui atividades extra-classe? Quais?

- 15- A escola organiza ou participa de algum tipo de campanha? Quais?

- 16- Existem programas ou atividades de apoio à comunidade? Quais?

- 17- Como a comunidade participa destas atividades?

- 18- A merenda escolar tem sido:
 Suficiente Insuficiente
- 19- Quem prepara a merenda? _____
- 20- Há acompanhamento nutricional? Sim Não

II.PARTE (a ser respondida exclusivamente pela diretora da escola)

21- Nome da Diretora

22- A Senhora conhece o Programa Bolsa Família? () Sim () Não

23- Como recebeu informações sobre o Programa?

() Pais () Alunos () Jornal () TV

() Algum tipo de capacitação realizado pela prefeitura ou outro órgão governamental

24- Em relação ao Bolsa Família a sr^a. se considera:

() pouco informado () razoavelmente informado () muito informado

25- Na sua opinião, é possível perceber algum tipo de diferença entre os alunos que recebem o benefício e alunos que não recebem?

26- A escola provê algum acompanhamento específico para os alunos e / ou familiares da Programa Bolsa Família?

27- A sr^a tomou conhecimento de alguma denúncia de irregularidade em relação aos beneficiários do Bolsa Família, nesta comunidade?

28- Existe algum tipo de controle ou fiscalização?

() Sim () Não

29- Como é feito? _____

30- A sr^a tem conhecimento da existência do algum Comitê de fiscalização?

31- A sua escola elaborou alguma avaliação sobre o Bolsa Família?

32- A sr^a considera o Bolsa Família uma política emancipatória ou assistencialista? Por que? _____

33- Quais aspectos a sr^a identifica como positivos no Programa?

34- Quais os aspectos a sr^a identifica como negativos neste programa?

35- Na sua opinião, o que poderia ou deveria ser melhorado?

36- A sr^a considera o Bolsa Família um programa social inovador? ()S ()N

Por que? _____

III. PARTE

Histórico da Escola

IV. PARTE

Descrição da Escola (estrutura física, localização, vizinhança, e outros dados interessantes)

Apêndice B

Questionário para os professores

I. PARTE (a ser respondida pelos professores da escola)

1- Nome do professor: _____

2- Titulação: _____

3- O Sr (a) conhece o Bolsa Família? Sim Não

4- Como recebeu informações sobre o Programa?

Pais Alunos Jornal TV

Algum tipo de capacitação realizado pela prefeitura ou outro órgão governamental

5- Em relação ao Bolsa família o sr. (a) se considera:

pouco informado razoavelmente informado muito informado

6- Dos seus alunos, quantos recebem o Bolsa Família? ()

7- Há distinção por série? Sim Não

8- Na sua opinião, é possível perceber algum tipo de diferença entre os alunos que recebem o benefício e os alunos que não recebem? _____

9- É perceptível a mudança dos alunos que não tinham o benefício e que agora recebem? _____

10- Que outras políticas ou projetos de apoio existem na comunidade? _____

11- O Sr(a) considera o Bolsa Família uma política emancipatória ou assistencialista?

Por que? _____

12- Quais aspectos o sr(a) identifica como positivos no Programa? _____

13- Quais aspectos o sr(a) identifica como negativos neste Programa? _____

14- Na sua opinião, o que poderia ou deveria ser melhorado? _____

Apêndice C – Ficha Diretora

Fichas 1 - Diretora					
21	Nome	Catarina de Arruda Trindade			
Nº	Questão	Alternativas	Resposta	Complemento	
16	Apoio/Comunidade	Não			
		Sim	x	Qual: Pastoral da Criança e PSF	
17	Part/Comunidade	Muito	x		
		Pouco			
		Nenhuma			
18	Quant/Merenda	Suficiente	x		
		Insuficiente			
		N.S.			
19	Preparo/Merenda	Funcionario	x		
		Professor	x	às vezes	
		Mãe			
		Outro			
20	Apoio/nutricional	Sim			
		Não	x		
22	Conhecimento do Programa	Sim	x		
		Não			
23	Informações do Programa	Pais			
		Alunos			
		Jornais			
		TV	x		
		Capacitação	x		

24	Inf/Bolsa Família	Muito			
		Razoável	x		
		Pouco			
25	Dif/Alunos	Sim			
		Não			
		N.S.	x		
26	Acomp/Escola/Alunos B.F.	Sim			
		Não	x		
27	Conhec/Irregularidade/B.F.	Sim			
		Não	x		
28	Controle/Fiscalização	Sim	x		
		Não			
29	Relatório/Frequência			Envio de relat.	
				de freq p/ pref	
30	Comitê/Fiscalização	Sim			
		Não	x		
31	Particip/Elaboração/Aval	Sim			
		Não	X		
32	BF.Emancip/Assistencial			Assitencialista	
33	Aspc.Positivo	Sim	x	Pos. porque auxilia	
		Não		na renda familiar	
34	Asp.Negativo	Sim	x	Governantes usam p sua	
		Não		própria promoção, mérito	
35	Opinião/Melhoria/Program.			Sem resposta	
36	BF.Inovador/por quê	Sim		Assitencialista mas ajuda	
		Não	x	as pessoas	

Ficha 2 - Professores							
Nº			Professor 1	Professor 2	Professor 3	Professor 4	Professor 5
2	Titulação		C.Superior	C.Superior	C. Superior	C. Superior	Pós-Grad.
3	Conhece/BF	Sim	x	x	x	x	x
		Não					
4	Rec/Inform.	Pais					
		Alunos					
		jornal	x	x	x	x	x
		TV	x	x	x	x	
4.1	Cap/gov.	Sim					
		Não	x	x	x	x	x
5	Infor/BF	Muito			x		x
		Razoável	x	x			
		Pouco				x	
6	Nº/Recebem		Não sabe	Não sabe	13	23	Não sabe
7	Divisão/Serie	Sim					
		Não	x	x	x	x	x
8	Dif/Alunos	Sim			x		
		Não	x	x			x
		N.S				x	
9	Dif/ap.receber	Sim			x		
		Não	x	x			
		N.S				x	x
10	Proj/Apoio	sim		x	x		
		não					
		N.S	x			x	x
11	Opinião/BF	Emanc.			x		
		Assist.	x	x		x	x

12	Asp/positivos	muito		x	x		x
		pouco				x	
		Nenhum	x				
13	Asp/Negativo	Muito	x				x
		Pouco		x	x	x	
		Nenhum					
14	Melhorias	Não	x				
		Sim.Quais		x Frentes de	x Melhor	x Melhor	x Atender necessidades
				trabalho	fiscalização	controle	das crianças
	Legenda:						
	4. Recebe informações.						
	4.1. Capacitação órgão governamental						
	8. Diferença dos alunos que recebem						
	9. Diferença dos alunos que não recebiam e que agora recebem						