

**ISABEL CRISTINA SILVA**

**Programa de Transferência de Renda Condicionado: Bolsa-Escola -  
o resgate da cidadania através da educação.**

CURITIBA  
2004

**ISABEL CRISTINA SILVA**

**Programa de Transferência de Renda Condicionado: Bolsa-Escola -  
o resgate da cidadania através da educação.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre à Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós Graduação em Sociologia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Benilde Maria Lenzi Motim.

CURITIBA  
2004

**ISABEL CRISTINA SILVA**

**Programa de Transferência de Renda Condicionado: Bolsa-Escola -  
o resgate da cidadania através da educação.**

Curitiba, 16 de novembro de 2004.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Doutora BENILDE MARIA LENZI MOTIM.  
Universidade Federal do Paraná  
(Presidente)

Professor Doutor DIMAS FLORIANI  
Universidade Federal do Paraná

Prof<sup>ª</sup>. Doutora OLGA LÚCIA de FREITAS FIRKOWSKI  
Universidade Federal do Paraná

Dedico este trabalho ao grande sábio do oriente, BHAGAVAN SRI RAMANA MARARSHI, que envolveu seu corpo com tecido da cor laranja, a cor de SANNYASI, que é a marca daquele que renunciou ao mundo e viveu aos pés de ARUNACHALA, a montanha sagrada. E também ao grande mestre MAHARISHI MAHESH YOGI, que trouxe a Meditação Transcendental ao mundo ocidental.

## **Agradecimentos**

Agradeço a todos aqueles que contribuíram para que eu pudesse finalizar este trabalho.

À minha família, em especial à minha mãe, por ter me ensinado a acreditar em Deus, sob todas as circunstâncias, minha infinita gratidão.

Aos professores do Departamento de Sociologia, que me apresentaram o mundo da sociologia de forma tão encantadora; em especial, à minha orientadora, professora BENILDE MARIA LENZI MOTIM, que soube fazer a ponte da orientação entre Brasília e Curitiba; aos professores MARCIO DE OLIVEIRA e JOSE MIGUEL RASIA, pelo empenho e esforço dedicado à coordenação do curso, para elevar nosso nível de conhecimento e aprimorar nossa qualificação; à querida secretária SUELY ANDOLFATO, que é o grande anjo da coordenação, sempre presente, auxiliando-nos em nossos questionamentos constantes.

Aos professores DIMAS FLORIANI e MARIA DO CARMO ROLIM BRANDÃO, que ao participarem da banca de qualificação, fizeram-me repensar sobre o amplo sentido da palavra cidadania e a rever a distância que há entre a sociologia e a economia, ambas ciências que ocupam um lugar consagrado no mundo científico, mas que possuem óticas diferenciadas.

À professora OLGA LÚCIA de FREITAS FIRKOWSKI, por aceitar fazer parte da banca e com a sua sensibilidade e visão de mundo, ter contribuído para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos profissionais MAURICIO MUNIZ BARRETO DE CARVALHO, MARCELO AGUIAR, CARLOS HENRIQUE ARAÚJO, MARIA TAMEME SOARES, LILIAN CARNEIRO LIMA e CARLOS FRAUSINO, que comigo compartilharam seus conhecimentos e suas experiências profissionais, o meu muito obrigado.

A todos vocês o meu agradecimento e o meu voto de que continuem sendo seres de luz e coerência, importantíssimos neste momento tão complexo da nossa civilização.

## **Across the Universe**

(Lennon/McCartney)

Words are flowing out like endless rain into a paper cup,  
They slither while they pass, they slip away Across the Universe.  
Pools of sorrow, waves of joy are drifting through my opened mind,  
Possessing and caressing me.

Jai Guru Deva Om

Nothing's gonna change my world, Nothing's gonna change my world.  
Nothing's gonna change my world, Nothing's gonna change my world.

Images of broken light which dance before me like a million eyes,  
They call me on and on Across the Universe.  
Thoughts meander like a restless wind inside a letter box,  
They tumble blindly as they make their way Across the Universe

Jai Guru Deva Om

Nothing's gonna change my world, Nothing's gonna change my world.  
Nothing's gonna change my world, Nothing's gonna change my world.

Sounds of laughter, shades of earth are ringing  
Through my open ears inciting and inviting me.  
Limitless, undying love, which shines around me like a million suns,  
And calls me on and on Across the Universe

Jai Guru Deva Om

Nothing's gonna change my world, Nothing's gonna change my world.  
Nothing's gonna change my world, Nothing's gonna change my world.

## RESUMO

A dissertação “Programa de Transferência de Renda Condicionado - Bolsa-Escola: o resgate da cidadania através da educação”, tem o propósito de fazer uma leitura da importância de programas de transferência de renda condicionada para a construção da cidadania, mediante a inserção social das camadas mais pobres da população. O conceito de cidadania será apresentado, na amplitude dos direitos civis, sociais e políticos. No que se refere a questão social, aborda-se os fatores históricos que levaram Castel a construir o conceito (2001), de ‘desfiliação’. Segundo o autor, ‘desfiliação’ é aquele indivíduo que em um mundo estruturado, desatrelou-se das redes de integração primária. Isto ocorre quando sua inscrição territorial não tem condições de assegurar a sua rede de proteção, deixando-o cair em estados de privação. Para melhor compreender o que são estes estados de privação, estudou-se o conceito de pobreza e dos indicadores utilizados para mensurá-la. Em seguida, apresentam-se os programas da Rede de Proteção Social – RPS – existentes no Brasil, em 2002. Logo depois, os programas de transferência de renda condicionados à educação: o Programa Bolsa Escola, primeiramente aplicado no Governo do Distrito Federal em 1995, o programa Bolsa-Escola Cidadã, da Organização Não Governamental Missão Criança (1998), o Programa Bolsa-Escola Federal e o Programa aplicado no Governo do Distrito Federal, a partir de 2001, o ‘Renda Minha’. Em seqüência, demonstra-se a metodologia utilizada pelo Banco Mundial para a avaliação de impacto de programas de transferência de benefícios, para a mensuração dos resultados que os programas trazem às comunidades nas quais são aplicados. Por fim, apresenta-se o programa de desenvolvimento humano do México, o OPORTUNIDADES e compara-se o mesmo com os programas brasileiros, incluindo o Bolsa-Família, programa que absorveu o Bolsa-Escola em 2003. A compreensão dos atuais problemas que afligem a nossa sociedade auxilia, conforme palavras de Bourdieu (2003, p. 735) “aos que sofrem que descubram a possibilidade de atribuir seu sofrimento a causas sociais e assim se sentirem desculpados; e fazendo conhecer amplamente a origem social, coletivamente oculta, da infelicidade sob todas as suas formas, inclusive as mais íntimas e as mais secretas”. Pois, segundo o autor, o que o mundo social fez, o mundo social pode, armado deste saber, desfazer. Considera-se que os conceitos aqui apresentados são instrumentais para discutir o processo de desfiliação e auxiliar na busca de novas formas de inclusão social.

Palavras-chave: Bolsa-Escola; Programas de Transferência Renda Condicionado Benefícios; Pobreza; Cidadania e Educação.

## ABSTRACT

The dissertation “Conditioned Income Transfer Program – School Stipend: the recovery of citizenship through education” (“*Programa de Transferência de Renda Condicionado - Bolsa-Escola: o resgate da cidadania através da educação*”) assesses the importance of conditioned income transfer programs to the development of citizenship through social inclusion of the poorer segments of the population. It introduces a broad concept of citizenship encompassing civil, social, and political rights. With regard to social issues, it analyzes the historical factors that led Castel to develop the concept of “disjoining” (2001). According to the author, “disjoined” individuals are those that, in a structured world, have been cut off from primary integration networks. This disintegration occurs when their local support systems are incapable of guaranteeing a safety net, allowing them instead to fall into states of privation. It is essential to study the concept of poverty and the indicators used to measure it in order to understand these states of privation. Building upon this understanding, the paper considers the programs that constituted the Social Safety Network (*RPS – Rede de Proteção Social*) in Brazil in 2002. Next, it analyzes income transfer programs conditioned to education: The School Stipend Program (*Programa Bolsa Escola*), first applied by the government of the Federal District in 1995, the program Citizen School Stipend (*Bolsa-Escola Cidadã*) of the non-governmental organization Child Mission (*Missão Criança - 1998*) the Federal School Stipend Program (*Programa Bolsa-Escola Federal*), and a program applied by the government of the Federal District beginning in 2001 called “My Income” (*Renda Minha*). Next, the paper presents an evaluation of the impact of benefit transfer programs, measuring the results that these programs bring to communities in which they are applied. Lastly, OPORTUNIDADES, a Mexican human development program, is introduced and compared to Brazilian programs, including Family Stipend (*Bolsa-Família*), which incorporated the School Stipend Program in 2003. An understanding of the current problems that afflict our society, in the words of Bourdieu, helps “those who suffer discover the possibility of attributing their suffering to social causes and thus feel relieved of guilt and become fully aware of the social and collectively hidden origin of all forms of unhappiness, even the most intimate and secret.” (2003, p. 735). According to the author, that which the social world did, it can, armed with this knowledge, undo. The concepts presented in this paper are fundamental for discussing the process of disjoining and helping in the search for new forms of social inclusion.

**Keywords:** School Stipend; Conditioned Income Transfer Programs; Benefits; Poverty; Citizenship and Education.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS .....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 – CIDADANIA: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO .....</b>	<b>23</b>
1.1 – CIDADANIA NO BRASIL .....	25
1.1.1 – A Evolução do Direito Social .....	26
1.1.2 – A Proclamação da República .....	27
1.1.3 – A Constituição “Cidadã” .....	29
1.1.4 – O Direito Social Vinculado ao Trabalho .....	30
1.2 – A CIDADANIA ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO .....	34
1.2.1 – A Cidadania e a Transformação do Trabalho .....	36
<b>2 – A QUESTÃO SOCIAL HOJE .....</b>	<b>39</b>
2.1 – O QUE É POBREZA? .....	43
2.1.1 – Medição e Intensidade da Pobreza .....	46
2.1.2 – Critérios para a Medição da Pobreza .....	48
2.2 – INDICADORES DE “BEM-ESTAR” .....	50
2.2.1 – Renda x Gasto em Consumo .....	51
2.2.2 – Renda do Domicílio x Renda Per Capita .....	53
2.2.3 – Renda ou Consumo Ajustados por “Escalas de Equivalência” .....	54
2.2.4 – Proporção de Gasto com Alimentos .....	55
2.2.5 – Indicadores Nutricionais .....	55
2.2.6 – Método Antropométrico .....	56
2.2.7 – Necessidades Básicas .....	56
2.3 – LINHAS DE POBREZA .....	57
2.3.1 – Consumo Calórico .....	58
2.3.2 – Método do Custo das Necessidades Básicas .....	59
2.3.3 – Método Relativo .....	60
2.3.4 – Método Subjetivo .....	60
2.4 – MÉTODOS DIRETOS de MENSURAÇÃO .....	61

2.4.1 – Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (INBI).....	61
2.4.2 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) .....	62
2.4.3 – Axiomas para as Medidas de Pobreza .....	63
2.5 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	64
2.5.1 – Programas de transferência de renda no Brasil .....	68
<b>3 – INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA ESCOLA – BOLSA ESCOLA.....</b>	<b>73</b>
3.1 – A CONSOLIDAÇÃO DE UMA IDÉIA.....	74
3.1.1 – A Origem da Engenharia Social do Programa Bolsa - Escola.....	80
3.2 – O SURGIMENTO DA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL MISSÃO CRIANÇA .....	82
3.2.1 – A Operacionalização das Atividades pela ONG Missão Criança.....	84
3.3 – A BOLSA ESCOLA FEDERAL .....	89
3.3.1 – Legislação .....	92
3.3.2 – O Modelo de Operacionalização do Programa Bolsa-Escola Federal.....	93
3.3.3 – Apresentação do Estudo de caso de Luziânia .....	94
3.4 – O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA DO GDF .....	98
3.4.1 – Avaliações do Programa do GDF .....	100
3.4.1.1 – As diferentes óticas dos atores envolvidos.....	103
3.4.2 – O Programa “Renda Minha” .....	104
<b>4 – A IMPORTÂNCIA DA MENSURAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS .....</b>	<b>109</b>
4.1 – A AVALIAÇÃO DE IMPACTO E O PROGRAMA OPORTUNIDADES .....	111
4.1.1 – O Programa Oportunidades .....	112
4.1.2 – Um programa multisetorial .....	118
4.2 – O FATOR EDUCAÇÃO .....	120
4.2.1 – Educação, um tesouro a descobrir.....	123
4.2.2 – A realidade da educação brasileira .....	125
4.2.3 – Custo de Oportunidade .....	127
4.2.4 – A Importância de Dados Quantitativos e Qualitativos.....	131
<b>5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>153</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Proporção da população ocupada com rendimento médio mensal familiar per capita de até ½ salário mínimo e mais de dois salários mínimos, por posição na ocupação, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas – 2002.....	32
Tabela 2	Índice de GINI da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com rendimento de trabalho, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2002.....	51
Tabela 3	Combinação de resultados do método de linhas de pobreza e de necessidades básicas insatisfeitas.....	62
Tabela 4	Rendimento e movimento escolar no ensino fundamental regular (Brasil).....	125

## LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

AA – Alcoólatras Anônimos  
ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
ADR – Aporte Diário Recomendado  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
BRB – Banco Regional de Brasília  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CCS – Conselho de Controle Social  
CESGRANRIO - Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior Grande Rio  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CGPBF – Conselho Gestor do Programa Bolsa-Família  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
DATAUnb – Centro de Pesquisa de Opinião Pública  
DF – Distrito Federal  
DIE - Departamento de Inspeção do Ensino  
DREs - Divisões Regionais de Ensino  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola  
GDF – Governo do Distrito Federal  
H – Índice de Pobreza  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDG – Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero  
IDH – Indicador de Desenvolvimento Humano  
IMSS – Instituto Mexicano de Seguro Social  
INBI – Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
INFRI – International Food Policy Research Institute  
IPH-1 – Índice de Pobreza Humana para os países em desenvolvimento  
IPH-2 – Índice de Pobreza Humana para países da OCDE  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MEC – Ministério da Educação  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
MPG - Medida de Participação segundo o Gênero  
NA – Narcóticos Anônimos  
NBI - Necessidades Básicas Insatisfeitas  
NEBC – Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo  
OCDE – Organização para o Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PEA – População Economicamente Ativa  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PGRFM - Programa de Renda Mínima Familiar  
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIS – Programa de Integração Social  
PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNBE – Programa Nacional Bolsa-Escola  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PQLI – Physical Quality of Life Index  
PROGRESA – Programa de Educação, Saúde e Alimentação  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RPS – Rede de Proteção Social  
SEP – Secretaria de Educação Pública  
SIPESQ – Sistema de Pesquisa  
SSA – Secretaria de Saúde  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
U.S. –United States  
UNB – Universidade de Brasília

UNCTAD – Conferência da ONU para o Comércio e o Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

TACO – Tabela Brasileira de Composição de Alimentos

WWB – Word Wide Web

## INTRODUÇÃO

O sociólogo Pierre Bourdieu (2003, p. 11), como coordenador da obra “A Miséria do Mundo”, menciona que:

Para compreender o que se passa em lugares que, como os “conjuntos habitacionais” ou “os grandes conjuntos”, e também numerosos estabelecimentos escolares, que aproximam pessoas que tudo separa, obrigando-as a coabitarem, seja na ignorância ou na incompreensão mútua, seja no conflito, latente ou declarado, com todos os sofrimentos que disso resultem, não basta dar razão de cada um dos pontos de vista, tomados separadamente. É necessário também confrontá-los como eles o são na realidade, não para os relativizar, deixando jogar até o infinito o jogo das imagens cruzadas, mas ao contrário, para fazer aparecer, pelo simples efeito da justaposição, o que resulta do confronto de visões de mundo diferentes ou antagônicas.

Transpondo esta fala para um contexto maior, no caso o Planeta Terra, que segundo estimativas do United States (U.S.) Census Bureau<sup>1</sup>, possui aproximadamente 6.392.044.136 bilhões de habitantes, os quais necessitam conviver mutuamente, suprimindo suas necessidades, tanto físicas quanto emocionais, observa-se a complexidade que é cada um desenvolver a sua visão de mundo e encontrar o seu “espaço”. Nos relatos mencionados na obra de Bourdieu, nota-se um desencanto na percepção do mundo, em pessoas que, por um contexto de localização geográfica, encontram-se em uma das regiões mais ricas do planeta: a França, considerada o 17º melhor Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) do planeta, através de dados compilados para o Relatório do Desenvolvimento Humano 2003, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O relato mencionado por Bourdieu das pessoas que ele entrevista na obra “A miséria do mundo”, transpassa os fatores econômicos, preponderantes quando estas pessoas não encontram emprego, e se fixa no aspecto emocional, nas entrelinhas dos relacionamentos diários. E são várias as situações onde Bourdieu constata isto: no relato de uma secretária que fala do assédio sexual e depois moral que sofreu no trabalho; da triste constatação de um delegado sindical de que antes “a união do grupo era contra os chefes e de que agora há união dos operários contra outros operários”; ou do desabafo de um morador de uma vila operária que diz “agora não temos mais vizinhos, não conversamos mais”; ou a

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.census.gov/main/www/popclock.html>>. Acesso em: 04 out. 2004.

solidão que é vista no relato de Louise B., uma assistente social de 80 anos, que sozinha, está à mercê dos serviços sociais, convivendo com uma atividade que desempenhou durante toda a vida e lucidamente se conforma com o fato de seus familiares não terem tempo para se ‘ocuparem’ dela e espera na emergência de um hospital parisiense a indicação de um asilo, para o qual será levada. São constatações fortes, porque retratam a realidade de vidas que só têm como alternativa a aceitação de suas histórias, sem perspectiva de mudanças, talvez porque realmente não haja, ou então, pela percepção, de que algo se perdeu internamente, em algum momento, e a pessoa nem percebeu. São desabafos que surpreendem pela lucidez da aceitação e da análise do contexto pessoal e social.

A intenção do autor é fazer com que o leitor consiga compreender estas pessoas, colocando-se no lugar das mesmas. E questionando-se, se no lugar delas, reagiria da mesma forma. Bourdieu orientou a sua equipe de sociólogos a “obter do pesquisado mais distanciado de si socialmente que ele se sinta legitimado a ser o que ele é”, e tanto melhor seria o trabalho deste profissional, se invisível fosse, isto é:

O sociólogo não pode ignorar que é próprio de seu ponto de vista ser um ponto de vista sobre um ponto de vista. Ele não pode re-produzir o ponto de vista de seu objeto, e constituir-lo como tal, re-situando-o no espaço social, senão a partir deste ponto de vista muito singular (e, num sentido, muito privilegiado) onde deve se colocar para estar pronto a assumir (em pensamento) todos os pontos de vista possíveis. E é somente à medida que ele é capaz de se objetivar a si mesmo que pode, ficando no lugar que lhe é inexoravelmente destinado no mundo social, transportar-se em pensamento ao lugar onde se encontra seu objeto (que é também, ao mesmo tempo, em uma certa medida, um alter ego) e tomar assim seu ponto de vista, isto é, compreender que se estivesse em seu lugar, ele seria e pensaria, sem dúvida, como ele. (BOURDIEU, 2003, p.713)

Desta forma, concordando com as palavras de Bourdieu, de que a ciência social hoje tem o dever de “levar à consciência os mecanismos que tornam a vida dolorosa”, até para que aqueles que “sofrem descubram a possibilidade de atribuir seu sofrimento a causas sociais e assim se sentirem desculpados”, optou-se por elaborar uma pesquisa sobre programas de transferência de renda. Estes programas servem para amenizar a falta de dinheiro e, por conseqüência, de cidadania, que muitos brasileiros enfrentam. É através da análise estrutural de determinadas situações que as pessoas poderão compreender que o problema não é individual e

sim pertencente a toda comunidade e que somente através de um esforço coletivo é que a sociedade conseguirá obter uma convivência harmônica.

O objetivo deste trabalho é analisar a importância dos programas de transferência de benefícios, principalmente aqueles que condicionam frequência às aulas e a construção do saber, para a cidadania e a inclusão social. Estes programas trabalham aspectos relacionados à fatores materiais, com o cartão representando para a família beneficiada a inclusão no mundo bancário e conseqüentemente, da sociedade de consumo digitalizada, e também trabalha aspectos emocionais, relacionados principalmente com a valorização das mulheres, com o reconhecimento da importância das mesmas para o fortalecimento dos relacionamentos familiares e do crescimento saudável das crianças. Inicialmente, estudou-se o Bolsa-Escola, cuja meta é a promoção da educação de crianças de famílias de baixa renda, assegurando sua permanência na escola, além de melhorar as condições de vida dessas famílias. A pergunta que deu origem a um dos maiores programas sociais brasileiros ocorreu:

Em um dos seus encontros, no começo de 1987, ao discutir como garantir esta universalização e esta qualidade [do ensino], lembrando que a principal causa da evasão escolar era a pobreza das famílias, como coordenador do Núcleo, Cristovam Buarque propôs em tom de pergunta: 'se as crianças não estudam porque as famílias são pobres, por que não pagar aos pais para que os filhos não falem às aulas?' (ARAÚJO ; AGUIAR, 2002, p. 18).

Posteriormente, ampliou-se o estudo para outros programas similares, como o Programa de Educação, Saúde e Alimentação - PROGRESA, no México e o Bolsa-Família, no Brasil.

O estudo é relevante, por fazer um apanhado social histórico do problema da pobreza no Brasil e da construção da cidadania, através da inserção social das camadas mais pobres da população. A metodologia utilizada no presente trabalho é a apresentada por Vergara (2003, p. 46-53), que propõe a utilização de dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, é uma pesquisa descritiva, pois procura expor as características da evolução do problema de pobreza no Brasil e do Programa Bolsa Escola, que tem como fim erradicar a pobreza através da educação. Quanto aos meios, é uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica, porque utiliza a fundamentação teórica de

vários autores e da legislação brasileira, está baseada em documentos do Banco Mundial e do International Food Policy Research Institute (INFRI), que elaborou a pesquisa da metodologia de avaliação do PROGRESA, atual OPORTUNIDADES. Também é documental, porque utiliza a pesquisa elaborada pela Universidade de Brasília (UNB) no Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnb), entregue em setembro de 2003, contendo oito relatórios de avaliação do programa Bolsa-Escola, assim discriminados: impacto econômico; operacionalidade; impacto da manutenção da criança - adolescente na escola; avaliação do Programa Bolsa-Escola, a partir de dados secundários; avaliação qualitativa dos Conselhos Municipais; avaliação qualitativa da opinião dos gestores federais e municipais do Programa; relatório com bases para a revisão dos parâmetros para a construção de um processo de monitoramento permanente e relatório Consolidado da avaliação do Programa. Também foi apresentado um sumário executivo da avaliação do programa. O material da pesquisa foi cedido, com autorização formal, pela Secretaria de Inclusão Digital do Ministério da Educação, para este estudo acadêmico. E é uma pesquisa de campo, porque utiliza dados primários coletados por meio de entrevistas feitas diretamente com pessoas que participaram da elaboração do programa Bolsa Escola ou que trabalharam na gestão do mesmo e profissionais envolvidos com pesquisas de programas sociais similares. Foram entrevistados: Mauricio M. de Carvalho (2003), que no ano de 2003 exerceu atividades executivas no Ministério da Educação; Marcelo Aguiar (2004), assessor no Gabinete do senador Cristovam Buarque e que acompanhou toda a trajetória de construção do Programa Bolsa Escola no período do GDF (juntamente com o então prefeito Cristovam Buarque) e posteriormente no Ministério de Educação; Carlos Henrique Araújo (2004), diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) e que também foi um dos auxiliares do então governador Cristovam Buarque para desenhar o programa Bolsa Escola no Distrito Federal; Fernando Medina (2004), assessor estatístico da sucursal de Santiago do Chile da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o qual acompanhou toda a pesquisa realizada pelo International Food Policy Research Institute (INFRI), quando houve a avaliação do Programa PROGRESA no México; Maria Tameme Soares (2004), coordenadora do Bolsa-Escola Cidadã, da Organização Não Governamental Missão Criança; Lílian Carneiro Lima (2004), diretora de Assistência Escolar do Governo do Distrito Federal (GDF) e Carlos Frausino (2004), assessor do senador Eduardo Suplicy.

O presente trabalho está desenvolvido em quatro capítulos. No primeiro será apresentada a evolução do conceito de cidadania, na amplitude dos direitos civis, sociais e políticos. Em seguida, são citados períodos importantes para a sociedade brasileira e a construção da nossa cidadania: a escravidão, a proclamação da República, o governo Vargas, período que trouxe mudanças nas relações trabalhistas e a Constituição de 1988, que teve por preocupação central a garantia dos direitos dos cidadãos, com ênfase na justiça social e processos de descentralização administrativa. Será abordado o direito social, vinculado ao trabalho e conseqüentemente à inclusão e a educação, pois conforme Manacorda (2002, p.360): “se o fato educativo é um politikum e um social, conseqüentemente, é também verdadeiro que toda situação política e social determina sensivelmente a educação: portanto, nenhuma batalha pedagógica pode ser separada da batalha política e social”.

No segundo capítulo é feita uma explanação sobre a questão social, sua origem e evolução na Europa e posteriormente, no Brasil. Serão apresentados os conceitos de pobreza, os indicadores de “bem-estar” e os debates existentes sobre o tema. Será explicitado o quanto é complexo identificar em qual local do estrato social uma pessoa está inserida e a importância de se conhecer a metodologia mais adequada para ser aplicada e encontrar os parâmetros adequados para a mensuração da renda mínima que uma pessoa deve ter para se elevar do nível abaixo da linha de pobreza para um nível de vida considerado digno, na sociedade na qual está inserida. Diversos são os métodos que podem ser utilizados para isto: o método indireto, o método direto, Índice de Necessidades Insatisfeitas (INBI) e as diversas variantes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para finalizar, serão apresentados os programas de transferência de renda da Rede de Proteção Social (RPS) brasileira.

No terceiro capítulo, será apresentado o Programa Bolsa Escola, que surgiu no Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo (NEBC), em meados de 1987, quando Cristovam Buarque era reitor da Universidade de Brasília (UNB), a origem da Organização Não-Governamental (ONG) Missão Criança em 1998, o início do Programa Bolsa-Escola Federal, em 2001 e o programa do Distrito Federal, o “Renda Minha”, com as análises das interações que os mesmos estão promovendo

na comunidade. Interações que provocam mudanças significativas, tanto nas pessoas diretamente envolvidas (as crianças e suas famílias), quanto na comunidade.

No capítulo quatro, será apresentada a metodologia elaborada pelo Banco Mundial e utilizada para a avaliação de impactos de programas de transferência de benefícios. Em seguida será apresentado o programa desenvolvimento humano do México, o atual OPORTUNIDADES (anterior PROGRESA), que trabalha as vertentes de educação, saúde e alimentação em um mesmo programa social e comparado com os programas brasileiros, vinculados a educação e a cidadania. Também será apresentada a pesquisa elaborada pela DATAUnb, focando algumas abordagens específicas, consideradas importantes para o entendimento do programa Bolsa-Escola.

Nas considerações finais, será apresentada a leitura final deste cenário, de uma ambigüidade impressionante. De um lado, o mundo em desencanto, com pessoas sem perspectivas, ou com fragilidades imensas, a ponto de serem consideradas 'desfiliadas' e de outro lado, guerreiros, como Paulo Freire, que com a sua pedagogia dos oprimidos, conseguia ver uma grandeza nas pessoas e nas possibilidades, através da crença da capacidade de transformação, e no centro, as forças do governo e do mercado. Se lembrarmos que TOCQUEVILLE apud CASTEL (2001, p. 596) considerava que:

Nossos pais não tinham a palavra individualismo, que forjamos à nossa imagem, porque, de fato, no tempo deles não havia indivíduo que pertencesse a um grupo e pudesse se considerar absolutamente sozinho; mas cada um dos milhares de pequenos grupos de que a sociedade francesa se compunha não pensava senão em si mesmo. Era, se ousar dizer, uma espécie de individualismo coletivo, que preparava as almas para o verdadeiro individualismo que conhecemos.

E este individualismo evoluiu para o que ALAN FOX apud CASTEL chama de individualismo de mercado (*market individualism*), centrado na figura de um indivíduo, senhor de seus empreendimentos, que persegue com obstinação seu próprio interesse e é desafiador diante de todas as formas coletivas de enquadramento. O paradigma desta figura é o desfilado. Na nossa sociedade, segundo CASTEL, é o 'desfilado' que melhor representa este paradigma, pois há risco de desfiliação quando há fragilidade nas relações. Portanto, se não ampliarmos

as redes de proteção social, principalmente de educação e formação cultural, teremos milhares de “desfiliaados”, que não poderão mais ser encaixados em nossa sociedade. Ainda, conforme CASTEL (2001, p. 587), é nas situações de crise que a coesão social de uma nação é particularmente indispensável. O autor menciona que:

O poder público é a única instância capaz de construir pontes entre os dois pólos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade. [...] Em uma sociedade hiper-diversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social. Mas esse Estado deveria ajustar o melhor possível suas intervenções, acompanhando as nervuras do processo de individualização.[...] ninguém pode substituir o Estado em sua função fundamental que é comandar a manobra e evitar o naufrágio. (CASTEL, 2001, p. 601)

E como o Estado é administrado por pessoas, é a visão destas pessoas que deverá ser ampliada e trabalhada, para além da ótica de mercado, para que compreendam que a única segurança em um mundo em constante alteração é a ampliação das redes de solidariedade, para que todos possam se sentir protegidos, de qualquer naufrágio ou desfiliação. E os programas de transferência de benefícios, são atualmente, a melhor alternativa que os governos possuem para ofertar estas redes de proteção, tanto no aspecto material, quanto no subjetivo, no contexto emocional, da valorização do ser humano.

Entretanto, apesar de tantos fatores dificultadores, vale mencionar as palavras de Leo Valiani (historiador italiano) apud HOSBAWM (1999, p. 12) : “Nosso século [o século XX] demonstra que a vitória dos ideais de justiça e igualdade é sempre efêmera, mas também que, se conseguimos manter a liberdade, sempre é possível recomeçar [...] Não há por que desesperar, mesma nas situações mais desesperadas”.

## 1 – CIDADANIA: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO

Pinsky et al. (2003, p. 23) considera que um dos primeiros registros referentes a cidadania é a obra de Amós, que profetizou em Samaria, durante o reinado de Jerobão II (783-743 a. C.), e que foi o primeiro a dizer quais os caminhos que a sociedade deveria tomar para superar a injustiça e criar uma sociedade de pessoas com direitos individuais e sociais. Entretanto, é nas cidades-estado da Antiguidade Clássica que vamos encontrar os primeiros registros de decisão coletiva, em espaços públicos. Conforme Pinsky et al. (2003, p. 33):

Mas o espaço público abrangia igualmente áreas que hoje não definiríamos como “políticas” em sentido estrito: o culto comum a divindades que eram próprias de cada cidade-estado; as festividades coletivas, seguindo calendários que também eram exclusivos; matrimônio geralmente endogâmico; direito de comerciar bens imóveis e móveis, etc. Por fim, e de forma bem acentuada, um exército comum que garantia a defesa do território.

Era pelo pertencimento a comunidade da cidade-estado que os indivíduos se sentiam plenos e livres, com direitos e garantias. Para Boldstein (1997):

a esfera pública, formada de cidadãos livres e iguais (ou igualmente livres), define-se como o centro da vida democrática, possibilitando tanto o exercício da *vita activa*, quanto o sentido da política, na perspectiva da construção do mundo comum. A fundação da *pólis* a partir da ação (*práxis*) e do discurso (*lexis*) constitui a mais alta realização da capacidade humana: transcender a tudo que é meramente útil e necessário.

É neste contexto que encontramos os primeiros incluídos, e conseqüentemente, os primeiros excluídos. Entre estes, podemos mencionar as mulheres, os estrangeiros domiciliados, os grupos submetidos ao domínio da comunidade cidadã, após conquistas militares e os escravos, que muitas vezes chegavam a representar um terço da população. Os cidadãos eram aqueles que entre si eram iguais e possuíam direitos. Entretanto, o conceito de cidadania, conforme Pinsky et al. (2003, p. 49) menciona, é proveniente da Revolução Francesa para designar o conjunto de membros da sociedade que têm direitos e decidem o destino do Estado, no que se referia a liberdade, igualdade e fraternidade. O autor ressalta que de diversas formas a noção atual de cidadania liga-se aos antigos romanos. Roma foi fundada em 753 a.C. e a sua história pode ser vista como a luta pelos direitos sociais e pela cidadania entre aqueles que tinham direitos civis plenos e os demais grupos. Os direitos de cidadania pertenciam aos

proprietários rurais, a família patrícia, e o restante da população, formada pelo 'povo' e pela 'plebe', formada por todos os cidadãos romanos sem os direitos dos patrícios e pelos descendentes de estrangeiros residentes em Roma. Além disso, havia mais dois grupos: os clientes, que prestavam serviços a um patrício e os escravos. Entretanto, são nas eleições que Roma se destaca, César, seu imperador, construiu um edifício, o Campo de Marte, para as eleições populares, com uma área de 25 mil metros quadrados e capacidade para comportar setenta mil pessoas. Foi introduzido o voto secreto e por escrito. Havia comícios eleitorais e reuniões prévias, inclusive com a participação de quem não tinha direito a voto.

Assim, desde o início, as regras que faziam com que alguns pertencessem a uma sociedade, faziam com que outros ficassem à margem. O espaço público permitia aqueles que possuíam voz a oportunidade de se manifestarem e ao mesmo tempo defenderem seus interesses, já a esfera privada, com suas problemáticas de sobrevivência e carências diversas, não fazia parte do discurso público, mas havia a constatação de que a realidade poderia ser alterada através da participação. Somente na Idade Moderna esta exclusão começou a ser questionada e conforme Arendt (apud BODSTEIN, 1997):

A questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando, na Idade Moderna, e não anteriormente, os homens começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre os poucos que, por circunstâncias, força ou fraude, tinham conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e a miserável multidão trabalhadora fosse inevitável e eterna.

Para Bodstein (1997), na modernidade, a esfera pública, longe de promover a liberdade, a igualdade e a autonomia do homem, deixa entrever a confusão entre cidadão e trabalhador, por um lado, e a tensão permanente entre política e desigualdade, por outro. O papel que o cidadão representava na Grécia Antiga, de pensador das políticas e das leis, agora cede lugar ao do trabalhador, com sua complexidade, com a divisão do espaço público e privado, mas com a constatação de que o espaço público e a problemática privada existem. E sendo assim, deve haver uma convivência harmônica entre estes dois mundos (o público e o privado), para que haja equilíbrio na sociedade. Ressalta que o cidadão, além de seus direitos, possui para com a sociedade na qual vive, obrigações e/ou deveres a serem cumpridos.

Conforme já mencionado, o conceito de cidadania está contido nos ideais da Revolução Francesa (1798), na carta de direitos da Organização das Nações Unidas (ONU) (1948) e nas cartas de Direito dos Estados Unidos (1776). Conforme Manzini-Covre (2003, p.9), a proposta fundamental do conceito é de “que todos os homens são iguais perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor”. Segundo T. A. Marshall apud Carvalho (2004, p.10):

a cidadania se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Segundo ele, não se trata de seqüência apenas cronológica: ela é também lógica. Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país.

Portanto, a cidadania pode ser detalhada em termos de direitos civis, políticos e sociais. Para Manzini-Covre (2003) os direitos civis dizem respeito basicamente ao direito de se dispor do próprio corpo, locomoção, segurança, liberdade de expressão, etc. Já os direitos sociais referem-se ao atendimento das necessidades humanas básicas, como a alimentação, saúde, educação, etc. e os direitos políticos referem-se a livre expressão de pensamento e prática política, religiosa, etc., incluindo a participação em organismos de representação direta, como sindicatos, associações, escolas, entre outros, ou indiretas, como a eleição de governantes. Também serve como instrumento esclarecedor dos direitos civis e sociais e demonstra como os cidadãos podem ter direito aos mesmos. No Brasil, segundo Carvalho (2004), há maior ênfase no direito social, em relação aos outros, sendo que este os precedeu. E pelo fato de ter ocorrido esta precedência, isto é, primeiro o direito social, há lacunas em nossa sociedade no que se refere a conscientização dos direitos civis e políticos. No que se refere a estes dois itens, a sociedade brasileira ainda está em fase de aprendizagem, tanto no que se refere aos seus direitos, quanto a contrapartida, das suas obrigações civis e políticas.

## 1.1 – CIDADANIA NO BRASIL

A formação étnica e cultural do nosso país deu-se sobre três povos: os índios, os europeus, inicialmente os portugueses, depois os franceses e holandeses, e os negros, que constituíram a principal força de trabalho do Brasil por mais de trezentos anos, tendo sido trazidos como escravos para movimentar os engenhos de cana de

açúcar. Não há registros exatos, mas, segundo P. Curtin (apud RIBEIRO, 1995, p. 162) foram cerca de 3.216.800 negros, trazidos do Sudão, da Costa do Marfim, da Nigéria, de Angola e de Moçambique. Estes números são os oficiais, dos quais se tem registro, porém, acredita-se que o número real seja o dobro do mencionado, pois muitos escravos foram contrabandeados, para evitar o pagamento de impostos. Da miscigenação dos índios e brancos vieram os caboclos ou mamelucos; dos índios e negros, os cafuzos e do negro com o branco, os mulatos ou os pardos. Segundo Ribeiro (1995, p. 120):

Todos nós brasileiros somos, por igual, carne da carne daqueles pretos e índios supliciados. Todos nós brasileiros somos, por igual, a mão possessa que os suplicou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz que aqui se conjugaram para fazer de nós a gente sentida e sofrida que somos e a gente insensível e brutal, que também somos.

#### 1.1.1 – A Evolução do Direito Social

Os negros e em grande parte, também o homem livre, dependiam dos senhores detentores de poder ou riqueza e viviam sob a dominação dos mesmos. O papel de educador e de assistência social era suprido pela igreja, conforme Faoro (1998, p.198):

A Igreja exercia atribuições de ordem administrativa da maior relevância: os registros de nascimento, o casamento, com todas as suas vicissitudes jurídicas, e a morte estavam a seu cargo. A assistência social da colônia não encontrava outro remédio senão na Igreja, entregue ao seu cuidado o ensino. O clero ordenava as relações domésticas, vigiando todas suas particularidades, dele dependendo a vida social da colônia, com as ruidosas festividades nos pátios dos templos, onde as dispersas populações confraternizavam. [...] De todas as ordens religiosas, franciscanos, capuchinhos, beneditinos, carmelitas, oratorianos, responsáveis estes pela educação liberal de alguns homens públicos, nenhuma desempenhou, durante dois séculos (1549 a 1759), o papel dos jesuítas, junto aos indígenas e aos colonos. Nenhuma ordem, como esta, foi mais irredutível aos interesses econômicos dos colonos, nenhuma mais rebelde aos ditames da administração. [...]

Portanto, nos primeiros anos, a Igreja encarregou-se da assistência social, do ensino e da saúde. As confrarias surgiram ao redor das capelas e Igrejas, sendo divididas em irmandades e ordens terceiras, e possuíam caráter jurídico. As Irmandades, por meio das Santas Casas, dedicavam-se, conforme Garcia (1981 apud MOTA et al., 2001), às “sete obras corporais: curar enfermos, remir os cativos, visitar os presos, cobrir os nus, dar de comer aos famintos, dar de beber a quem tem sede, dar pouso aos peregrinos e enterrar os mortos”. Os recursos que as

mantinham eram provenientes de esmolas, doações e testamentos deixados em vida. Em troca, os doadores recebiam orações pela sua alma e as de seus familiares.

Temos que lembrar que, com relação à situação do escravo, o Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão, fato que só ocorreu em 13 de maio de 1888. Antes, houve a Lei do Ventre Livre, em 21 de setembro de 1871, que agressivamente separava os filhos das mães e os retirava do convívio na fazenda, atirando-os à rua. Muitos asilos foram construídos para receber estas crianças e também aos velhos sexagenários, que ao completarem idade igual ou superior a 65 anos, eram libertos, através do cumprimento da lei de 28 de setembro de 1885, também conhecida como Lei Saraiva - Cotegipe. Esta lei foi uma tentativa de conter o processo abolicionista que se espalhava no Brasil, especialmente depois que os governos do Ceará e do Amazonas resolveram abolir os escravos, por conta própria. Salienta-se que, muitas vezes, os escravos aos sessenta e cinco anos estavam enfraquecidos e doentes, não podendo mais trabalhar e não tendo um lugar para ficar.

Também é fato que, após a libertação dos escravos, não houve a preocupação de se elaborar leis que iriam reger as relações de trabalho. O negro liberto e o trabalhador pobre ficavam na dependência dos detentores do latifúndio e do capital para livremente acordarem seus contratos de trabalho. Conforme Mota et al. (2002), “prevalciam uma visão do pobre e do desempregado como vagabundos e um tratamento da questão social como sendo de âmbito moral e ético, retirado do campo político”. Para Carvalho (2004, p. 19) “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão”. Segundo este autor, registros demonstram que a posse de outro ser humano era considerada normal e que os próprios escravos depois de libertos, adquiriam escravos.

### 1.1.2 – A Proclamação da República

Um descontentamento com a monarquia, a libertação dos escravos e, principalmente, a perda da importância social do exército, fez com que os militares derrubassem, em 15 de novembro de 1889, a monarquia e todas as instituições constitucionais, para transformar o Brasil em República federativa, conforme eram os

Estados Unidos da América. Faoro (1998) informa que “o primeiro decreto de Deodoro da Fonseca, ao implantar a República federativa, declara os Estados no exercício da sua legítima soberania”. A constituição de 1889 previa que a educação primária era obrigação do estado, devendo ser gratuita.

Getúlio Vargas governou o país no período de 1930/45 e, segundo Skidmore (1982), tornou-se presidente em caráter provisório, pois Washington Luis havia sido deposto alguns dias antes e não conseguiu dar posse ao candidato eleito, Julio Prestes. A ascensão de Vargas à presidência ficou conhecida como a Revolução de 30. Nos quinze anos seguintes, justificou-se ter-se chamado de “Revolução” a este movimento, pois tanto o sistema político quanto a estrutura administrativa foram reformados. Esta revolução pôs fim à estrutura republicana criada em 1890 e promoveu uma revisão política básica. Em 1933, foi eleita a Assembléia Constituinte, que elaborou a Constituição de 1934 e regularizou os sindicatos, instituindo o Imposto Sindical.

Dentre as conquistas sociais deste período, temos que destacar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que foi promulgada em 1943 e que regia as relações legais entre o capital e o trabalho. Em 1931, criou-se o Departamento Nacional do Trabalho, com o objetivo de promover medidas de previdência social e melhorias das condições de trabalho. Também foi uma conquista a jornada de trabalho de oito horas (1932), com direito a se estender por até doze horas, com o pagamento de horas extraordinárias. Já a carteira de trabalho, obrigatória para os trabalhadores urbanos (1932), fez com que a cidadania fosse definida sob três parâmetros: a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público.

Foi com o governo Vargas que o Serviço Social deixou de ser filantropia e começou a ser tratado como um assunto de Governo. Conforme Landim (1993 apud MOTA et al., 2000):

A fase “previdencialista” da política social brasileira, ao conceder benefícios apenas aos que estavam ligados ao aparelho produtivo, deixando de fora a grande maioria da população, não elimina, mas sim convive com as estruturas da fase “assistencialista” anterior. É evidente neste terreno o pacto costurado pelo Estado com Igrejas e outras organizações da sociedade civil.

Ainda hoje, por mais que a teia de atendimento social pública tenha se espalhado grandemente, o estado conta com o apoio da igreja e de outras organizações, principalmente as vinculadas ao terceiro setor para a tarefa social, seja a de qualificação, saúde ou alimentação.

### 1.1.3 – A Constituição “Cidadã”

O regime militar perdurou por muito tempo, sendo que a participação ativa da sociedade brasileira fez com que, em 1985, a eleição de Tancredo Neves fosse entendida como o início de um novo período, que ele próprio denominou de “Nova República”. Mesmo tendo falecido antes de assumir, a Assembléia Constituinte foi convocada e elaborou o novo texto da Constituição, que foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e foi chamada por Ulysses Guimarães, o qual foi o presidente da Assembléia Constituinte, de a “Constituição Cidadã”, pois a preocupação central da mesma foi a garantia dos direitos do cidadão.

Conforme Mota et al. (2002, p. 90), dois eixos básicos orientaram o texto constitucional na conformação de um novo modelo social:

- a justiça social, que coloca-se como fundamento da transição democrática, traduzindo-se na diminuição das desigualdades existentes e na ampliação da cidadania (no texto constitucional essa idéia está refletida sobretudo nas medidas que visam à universalização e ampliação dos direitos sociais);
- a desburocratização e a descentralização via municipalização, a participação popular e a integração dos serviços, aparecem como frutos da imposição do próprio processo democrático (nesse sentido, redefiniram-se as responsabilidades públicas quanto à formulação e à gestão das políticas de saúde, previdência social, assistência social e educação).

Com relação a participação política, a constituição tornou facultativo o voto do analfabeto e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), aceita o registro provisório de partidos com a assinatura de 30 pessoas, o que permite que o partido concorra a eleição e tenha acesso gratuito a propaganda eleitoral na televisão. No campo dos direitos civis, cabe salientar a liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Houve avanços com a implantação da lei de Defesa do Consumidor, em 1990. E, em 1995 foram criados os Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais, para acelerar, simplificar, agilizar e baratear o atendimento e resolução de problemas com menor complexidade. No campo civil, um dos grandes

problemas que se apresenta é o que se refere a integridade física, à segurança individual e o acesso à justiça, que é limitado a pequena parcela da população.

No que se refere aos direitos sociais, há um diferencial, conforme Carvalho (2004, p. 220):

Na seqüência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Legislativo. A base de tudo eram as liberdades civis. A participação política era destinada em boa parte a garantir essas liberdades. Os direitos sociais eram os menos óbvios e até certo ponto considerados incompatíveis com os direitos civis e políticos. A proteção do Estado a certas pessoas parecia uma quebra de igualdade de todos perante a lei, uma interferência na liberdade de trabalho e na livre competição. [...]

No Brasil, conforme já mencionado, a ênfase foi dada desde o início para o direito social. A Constituição de 1988 avançou em tópicos como o teto mínimo de um salário para as aposentadorias e pensões e concedeu o pagamento de um salário mínimo para todos os deficientes físicos e pessoas maiores de 65 anos, independente se contribuam ou não para a previdência. Também houve a universalização do acesso à saúde, ocorrendo a descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a criação de Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais para deliberarem em colegiado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (2002), a realidade é que o Brasil possuía 2,70 leitos disponíveis ao SUS por mil habitantes. A taxa de mortalidade infantil de menores de 1 ano é de 27,8% por 1.000 nascidos vivos, sendo que o nível de educação da mãe interfere neste percentual. Quanto maior o nível educacional da mãe, menor a taxa de mortalidade, havendo uma diferença percentual de até 147% de chances de uma criança não falecer se a mãe tiver oito anos de estudo ou mais. Infelizmente, apesar da Constituição garantir um atendimento médico para todos, constata-se que isto ainda não é a realidade.

#### 1.1.4 – O Direito Social Vinculado ao Trabalho

Os primeiros registros que temos sobre o trabalho vêm da Pré-História, desde quando o homem construiu instrumentos rudimentares para auxiliá-lo a diminuir sua fadiga física. A partir daí, podemos observar que em todas as épocas houve uma tentativa do homem de diminuir sua fadiga física e, posteriormente, a intelectual.

Entretanto, apesar de toda evolução que o trabalho trouxe para a humanidade, temos registros de que em muitas épocas ele era visto com desprezo: por exemplo, na Grécia antiga, os gregos livres dedicavam-se à política e à elevação do espírito, através do estudo [eram os cidadãos]. Atualmente, estamos no outro extremo da valorização do trabalho. Em nossa sociedade, é o trabalho que reforça a identidade do ser humano, auxiliando-o a expandir as suas potencialidades e conseqüentemente, seu status de cidadão.

Se no início a força física é que era o diferencial para a produção, atualmente, é a intelectual que proporciona as melhores condições de trabalho e remuneração. A capacitação e a formação aumentam a produtividade e a renda, facilitando a participação de todos na vida econômica e social. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a finalidade primordial da economia global deve ser a de promover oportunidades para que os homens e as mulheres possam conseguir um trabalho decente e produtivo em condições de liberdade, equidade, seguridade e dignidade humana.

No Brasil, conforme Noronha (2001), o debate sobre o mercado de trabalho nos últimos anos apontou para uma divisão entre trabalho formal e informal. O trabalho formal é com registro, carteira assinada e demais garantias legais, isto é, é o acesso aos principais direitos sociais. Já o informal era considerado, até o final dos anos 80, como um legado de uma economia semi-industrializada, que não perduraria muito. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 9,2 % da População Economicamente Ativa – (PEA), estava desocupada em 2002. Trabalhando estavam 86.055.645 pessoas, sendo 49.524.477 homens (57,55%) e 36.531.168 mulheres (42,45%).

A tabela um contempla os rendimentos da PEA, apresentando a porcentagem da população que apresenta rendimento médio mensal de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e de mais de dois salários mínimos:

**Tabela 1 - Proporção da população ocupada com rendimento médio mensal familiar per capita de até 1/2 e mais de 2 salários mínimos, por posição na ocupação, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2002**

Grandes Regiões, Unidades de Federação e Regiões Metropolitanas	Proporção da população ocupada, com rendimento médio mensal familiar per					
	Empregados sem carteira		Empregados com carteira		Militares e Estatutários	
	Até 1/2	Mais de 2	Até 1/2	Mais de 2	Até 1/2	Mais de 2
<b>Brasil (2)</b>	<b>29,4</b>	<b>18,0</b>	<b>10,7</b>	<b>31,5</b>	<b>5,8</b>	<b>51,6</b>
<b>Norte (3)</b>	<b>31,4</b>	<b>12,7</b>	<b>20,1</b>	<b>19,4</b>	<b>8,2</b>	<b>42,2</b>
<b>Nordeste</b>	<b>51,1</b>	<b>7,2</b>	<b>26,4</b>	<b>16,8</b>	<b>13,3</b>	<b>34,9</b>
<b>Sudeste</b>	<b>17,6</b>	<b>24,9</b>	<b>7,2</b>	<b>36,1</b>	<b>2,9</b>	<b>59,6</b>
<b>Sul</b>	<b>16,3</b>	<b>25,5</b>	<b>6,3</b>	<b>33,0</b>	<b>1,8</b>	<b>56,8</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>21,3</b>	<b>19,9</b>	<b>11,2</b>	<b>28,5</b>	<b>4,0</b>	<b>57,8</b>

(continua)

**Tabela 1 - Proporção da população ocupada com rendimento médio mensal familiar per capita de até 1/2 e mais de 2 salários mínimos, por posição na ocupação, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2002**

Grandes Regiões, Unidades de Federação e Regiões Metropolitanas	Proporção da população ocupada, com rendimento médio mensal familiar per					
	Trabalhadores domésticos		Conta-própria		Empregadores	
	Até 1/2	Mais de 2	Até 1/2	Mais de 2	Até 1/2	Mais de 2
<b>Brasil (2)</b>	<b>32,5</b>	<b>6,8</b>	<b>26,7</b>	<b>21,8</b>	<b>3,3</b>	<b>64,4</b>
<b>Norte (3)</b>	<b>48,9</b>	<b>2,4</b>	<b>30,3</b>	<b>14,6</b>	<b>5,5</b>	<b>54,3</b>
<b>Nordeste</b>	<b>61,9</b>	<b>1,2</b>	<b>48,2</b>	<b>7,3</b>	<b>9,9</b>	<b>45,7</b>
<b>Sudeste</b>	<b>20,9</b>	<b>9,7</b>	<b>12,7</b>	<b>32,4</b>	<b>1,4</b>	<b>68,7</b>
<b>Sul</b>	<b>23,6</b>	<b>8,3</b>	<b>15,4</b>	<b>29,0</b>	<b>1,3</b>	<b>73,3</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>30,7</b>	<b>4,9</b>	<b>18,0</b>	<b>25,4</b>	<b>2,5</b>	<b>68,1</b>

(conclusão)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002.

Notas: 1. Compreendem as pessoas de 10 anos e mais de idade. Exclui as pessoas com idade ignorada.

2. Exclui os pensionistas, empregados domésticos e parente do empregado doméstico.

(1) Exclui sem declaração de renda. (2) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (3) Exclui a população rural.

Conforme dados do PNAD de 2002, a maior concentração de brasileiros possui rendimentos de até um salário mínimo de renda mensal, isto é, R\$ 260,00 (valor atualizado em outubro de 2004). O que representa 83.147.975 milhões de brasileiros e um percentual de 59,24% da população total de 140.353.001 milhões de pessoas economicamente ativas (PNAD, 2002). Em 2002, na distribuição das pessoas ocupadas por faixas de rendimento mensal de trabalho, verificou-se que a concentração de renda fica com poucos indivíduos no topo e que a grande maioria da população faz parte da base da pirâmide. Numericamente, 27,1% da população ganhavam até um (1) salário mínimo e 1,3% recebia mais de vinte (20) salários mínimos.

Como para ser considerado cidadão, uma pessoa precisa ter seus direitos civis, políticos e sociais atendidos, o valor de R\$ 260,00 pode ser insuficiente para que uma pessoa consiga ter suas necessidades básicas supridas. Carvalho (2004, p. 228) relata que:

[...] Mas há também sintomas perturbadores oriundos das mudanças trazidas pelo renascimento liberal. Não me refiro à defesa da redução do papel do Estado, mas o desenvolvimento da cultura do consumo entre a

população, inclusive a mais excluída. Exemplo do fenômeno (relacionado a cultura do consumo) foi a invasão pacífica de um shopping center de classe média no Rio de Janeiro por um grupo de sem-teto. A invasão teve o mérito de denunciar de maneira dramática os dois brasis, o dos ricos e o dos pobres. Os ricos se misturavam com os turistas estrangeiros, mas estavam a léguas de distância de seus patrícios pobres. Mas ela também revelou a perversidade do consumismo. Os sem-teto reivindicavam o direito de consumir. Não queriam ser cidadãos, mas consumidores. Ou melhor, a cidadania que eles reivindicavam era a do direito ao consumo, era a cidadania pregada pelos novos liberais. Se o direito de comprar um telefone celular, um tênis, um relógio de moda consegue silenciar ou prevenir entre os excluídos a militância política, o tradicional direito político, as perspectivas de avanço democrático se vêem diminuídas.

O que Carvalho cita é muito preocupante no contexto de cidadania e defesa de direitos. Se a cidadania que os excluídos buscam é a de pertencimento a sociedade de consumo, não haverá ideais a serem conquistados, e sim produtos, pois tudo se reduzirá a uma questão financeira e como poderemos abordar os valores, a real prática da cidadania, em nossa sociedade? Neste ponto, a culpa é de todos nós, que simplesmente aceitamos ter [consumir], em vez de sermos.

De acordo com o “Atlas da Exclusão Social - Os Ricos no Brasil”<sup>2</sup>, as famílias consideradas ricas no Brasil aumentaram de 1,8% para 2,4%, com base nas informações do Censo de 1980 a 2000 e da PNAD. Em 2000, existiam 1.162.164 famílias com renda mensal superior a R\$ 10.982 - critério “de riqueza” definido pelos realizadores da pesquisa. Em 1980, somavam 507.600 as famílias ricas - 1,8% do total. A participação dessas famílias na renda nacional subiu de 20% para 33% no período de 20 anos. Os ricos vivem principalmente em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Brasília e em Belo Horizonte, juntas, essas quatro cidades concentram 50% das famílias ricas brasileiras. A renda mensal média familiar dos ricos era de R\$ 22.487 em 2000, em valores de setembro de 2003, segundo informa o “Atlas”. Essa renda era 14 vezes maior do que a renda média do país e cerca de 80 vezes superior à considerada abaixo da linha de pobreza. O livro mostra que 5.000 famílias “muito ricas” - ou 0,01% do total de famílias no país - reúnem um patrimônio que representa 46% do Produto Interno Bruto (PIB). Elas acumulam R\$ 691 bilhões, de acordo com valores de setembro de 2003.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0204200402.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2004.

Este abismo de divisão de renda existente no Brasil é o grande desafio para os gestores públicos. Infelizmente, ainda hoje encontramos muitos legisladores que não se envolvem com os problemas sociais no dia a dia, deixando a preocupação para o dia da eleição e fazendo com que os hábitos encontrados nas primeiras eleições ainda estejam vivos, conforme relata Carvalho (2004, p. 35): “ a medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro”. Infelizmente isto ainda ocorre no Brasil, os excluídos ainda trocam seus votos por um pouco de atenção ou algum ‘presente’ e não por convicção.

## 1.2 – A CIDADANIA ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO

A educação e a formação ajudam o indivíduo a se livrar da pobreza, dotando-o de capacitação e conhecimentos que lhe permitem aumentar seu rendimento, seja como: agricultor, operário ou profissional liberal. Conforme dados da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) (1999), nos países mais desenvolvidos, cerca de 98% da população adulta é alfabetizada, e, no que se refere aos países mais pobres ou menos desenvolvidos, os percentuais totais referentes à educação primária situavam-se, em 1997, em 71,5%; à educação secundária, em torno de 19,3%; e à educação superior, somente, em 3,2%, comparando-se grupos de idades respectivos. Os países industrializados investem pelo menos 30% mais em educação e formação do que os menos desenvolvidos. O desenvolvimento dos recursos humanos contribui para melhorar a competitividade da economia e para reduzir os desajustes de capacitação no mercado de trabalho, além de promover a competitividade internacional do país.

Salienta-se que a educação, cujos primeiros registros vêm do Egito, sempre teve um vínculo com o aspecto social e com a história da humanidade. Conforme Manacorda (2002, p.6):

[...] Aculturação quer dizer socialização, inserção de cada adolescente no conjunto vivo da sociedade adulta; aprendizado quer dizer relação com o trabalho e com todo o desenvolvimento, não somente das forças produtivas, mas também das relações sociais nas quais elas se organizam. Portanto, o discurso pedagógico é sempre social, no sentido de que tende, de um lado, a considerar como sujeitos da educação as várias figuras dos educandos, pelo menos nas duas determinações opostas de usuários e de

produtores, e, de outro lado, a investigar a posição dos agentes da educação nas várias sociedades da história. Além disso, é também um discurso político, que reflete as resistências conservadoras e as pressões inovadoras presentes no fato educativo e, afinal, a relação dominantes-dominados .

Neste ponto, trazemos a famosa frase da imperatriz da Áustria, Maria Teresa apud Manacorda (2002, p. 247), que ao “assinar um decreto que criava uma Comissão da Corte para os Estados, equivalente a um Ministério da Instrução, em 1760, sublinhava a importância da sua decisão: ‘A instrução é e sempre foi, em cada época, um fato político’”. Assim, o envolvimento dos poderes constituídos com a questão é fundamental, e devemos agradecer que a sociedade respondeu positivamente à difusão da educação, pois conforme o pedagogo alemão, Hamel apud Manacorda (2002, p. 258):

[...] propagandista do método [de ensino mútuo] na Europa, na introdução ao seu livro *Ensino mútuo*, traduzido para o italiano em 1819, perguntava: ‘Convém ou não difundir a instrução no mundo? Devemos ou não desejar que as classes inferiores da sociedade recebam pelo menos os princípios de uma instrução elementar?’ (p.5) Havia de fato, ainda: ‘quem sustente que é melhor recusar qualquer educação às classes inferiores da sociedade, do que expô-las a descobrir com dor sua situação e a perturbar o status quo para sair dele’ (p 7).

No mundo moderno, a visão é completamente diferente. As nações conscientizaram-se que é através do conhecimento que atrairão investimentos e turismo para os seus países. Portanto, a difusão da educação é incentivada e cada país busca encontrar maneiras para mobilizar os seus habitantes à desenvolverem as suas habilidades cognitivas e técnicas, consideradas fundamentais na nossa sociedade. No Brasil, conforme os dados do PNAD, em 2002, o índice de analfabetismo é de 11,5%, o que representa uma redução de 0,4% no total, comparado com o de 2001. As mulheres são em número menor, sendo de 11,1%, em 2002, e de 11,6%, em 2001, enquanto os homens apresentaram um índice de 12%, em 2002, e de 12,3%, em 2001. Neste ponto, insere-se o alerta da UNESCO (apud IBGE, 2002, p. 72):

[...] apesar de familiarizadas com a base da leitura e escrita, [as pessoas] ainda podem ser consideradas funcionalmente analfabetas. Em geral, uma pessoa é considerada analfabeta funcional quando possui menos de quatro anos de estudo completos. Essa definição leva em consideração que o processo de alfabetização somente se consolida, de fato, entre pessoas que completaram a 4ª série, em razão das elevadas taxas de regressão ao analfabetismo entre os não-concluintes desse nível de ensino. Nesse

sentido, o Brasil apresentava, em 2002, um total de 32,1 milhões de analfabetos funcionais ou 26% da população de 15 anos ou mais de idade.

Portanto, não se pode negar que há um vasto campo para ser trabalhado na área de educação, principalmente porque a capacidade de leitura dá ao ser humano um senso crítico e de análise mais apurado, para o mesmo poder fazer melhores opções para a sua vida pessoal e comunitária. Mencione-se que a Constituição de 1988 inseriu o voto facultativo para os analfabetos, portanto, atualmente os mesmos podem exercer a sua cidadania política. A grande preocupação é com a qualidade desta opção, por mais que possamos considerar um grande avanço a oportunidade destas pessoas exercerem a sua opção de escolha e se sentirem inseridas na sociedade, através da escolha de seus governantes.

#### 1.2.1 – A Cidadania e a Transformação do Trabalho

O trabalho também é inserido no contexto de direito social. Castells (2002, p.164), relata que o novo sistema produtivo depende de uma combinação de alianças estratégicas e projetos de cooperação entre empresas, unidades descentralizadas de cada empresa de grande e pequeno porte e que se conectam entre si. Essas redes produtivas operam ao estilo de uma teia, que é disseminada por territórios do mundo todo, sendo que sua geometria muda constantemente e em cada unidade estrutural. A produtividade e a competitividade na produção baseiam-se na geração de conhecimento e no processamento de dados. E para que isto ocorra, o papel dos governos continua sendo essencial no fornecimento de recursos humanos (educação em todos os níveis), para que as empresas possam competir no mercado global. Estudos relatam que a mão-de-obra especializada ao extremo possui um campo de atuação mundial, isto é, qualquer pessoa que tenha condições de gerar um valor agregado no mercado mundial, tem oportunidades de conseguir colocação em qualquer país, apesar das leis de imigração e trabalho.

Resumidamente, a estrutura das indústrias de alta tecnologia em todo o mundo é uma teia cada vez mais complexa de alianças e acordos, à qual, a maioria das empresas está ligada e que não impede o aumento da concorrência (CASTELLS, 1996, p. 220). Neste sentido, há outro aspecto que tem que ser analisado, que é a individualização do trabalho e a fragmentação das sociedades, o

qual foi estudado por Sennett (1998), em uma obra onde ele expõe a corrosão do caráter pela grande necessidade que os trabalhadores têm de ser flexíveis, mudando muitas vezes de cidade e atividades, para se manterem empregados. Não criando, portanto, para si e sua família, uma história onde possam solidificar seus valores, o que, muitas vezes, reflete-se em suas lutas sociais. Em outras palavras, eles somente se preocupam em lutar por objetivos que tragam proveito para si próprios e os de sua classe (segundo SENNETT (1998) muitos americanos acham inadequado o cheque-auxílio para os pobres, já que perderam o interesse por questões cívicas). Segundo o autor (SENNETT, 1998, p. 134):

num mundo de trabalho estilo roleta, as máscaras de cooperatividade estão entre os únicos cabedais que os trabalhadores levam consigo de uma tarefa para outra, de uma empresa para outra. Janelas de aptidão social cujo “hipertexto” é um sorriso cativante.

E isto enfraquece a ‘luta’ pela ‘cidadania’, não só dos excluídos, mas também daqueles que hoje estão no mercado de trabalho, inseridos, e que amanhã, podem estar desempregados e excluídos.

Conforme mencionado por Pinsky et al. (2004, p. 107), “o trabalho valorizado não é algo difundido no Brasil”, o que o autor quer dizer é que cada vez mais parcelas da população são condenadas ao trabalho como obrigação pela sobrevivência, sem haver o lado de realização e crescimento pessoal. Segundo o IBGE (2002, p. 109), a população economicamente ativa (PEA) no Brasil é de 86.055.645 milhões, em uma população total de 171.667.536 milhões de habitantes, o que dá um percentual de 50,01% da população total. Salienta-se que fazer parte do mercado de trabalho não significa estar ocupado, pois 9,2% da PEA em 2002 estava desocupada. Pode-se observar que o desafio das autoridades é imenso, pois deve-se integrar a todos na sociedade, fazendo valer seus direitos. Entretanto, Rosanvallon apud Zaluar (1997, p.6), é contrário a cidadania passiva, que se caracterizou por afirmar e assegurar os direitos do trabalho, desenvolvendo uma política de mera proteção, para garantir o direito à vida. Ele é favorável a cidadania ativa, que implica a contrapartida por parte do cidadão que é atendido. Aos cidadãos atendidos pelo Estado, deverá ser propiciada uma educação, não só formal, como extra-escolar, com a preocupação de inserir os excluídos em trabalhos comunitários

e solidários. É dentro do contexto da questão social e da necessidade de reinserção dos excluídos, que a questão social será abordada no próximo capítulo.

## 2 – A QUESTÃO SOCIAL HOJE

A obra de Robert Castel, “As metamorfoses da questão social”, relata as transformações históricas da questão social, ocorridas na Europa, até o momento atual, que, segundo o autor, apresenta uma grande parcela da população “desfiliada”, isto é, pessoas que estão em uma condição de vulnerabilidade social, que pode ser agravada por crises econômicas e aumento de desemprego. Desta forma,

a ‘questão social’ é uma aporia<sup>3</sup> fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma da sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. (CASTEL, 2001, p. 30)

Para Castel (2001), a ‘questão social’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão em uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão de uma sociedade. Estes grupos são formados por pessoas que dependem de intervenções sociais diferentes, fundamentalmente pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar. Os velhos indigentes, crianças sem pais, estropiados de todos os tipos, cegos, paráliticos, idiotas, e outros que não conseguem por si só suprir suas necessidades básicas, são por isso isentos da obrigação de trabalhar, são indivíduos que fazem parte da ‘teoria da desvantagem’. Desde que comprove sua incapacidade, o indivíduo pode se fazer ‘assistido’. Entretanto, quando as pessoas têm condições de trabalhar e não o fazem são denominadas de ‘indigentes válidos’, que não se encaixam na categoria anterior e não possuem meios de se manter, ficando, portanto, classificados na categoria de desfiliados.

A desfiliação, tal como a entendo, é, num primeiro sentido, uma ruptura desse tipo em relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe da família, na linhagem, no sistema de interdependências fundadas sobre o pertencimento comunitário. Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade de um indivíduo mantém a partir da sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção. (CASTEL, 2001, p. 50/51)

<sup>3</sup> Conforme dicionário Aurélio: [Do gr. *aporía*.] S. f. 1. Filos. Dificuldade de ordem racional, que parece decorrer exclusivamente de um raciocínio ou do conteúdo dele. [Cf. *antinomia* (3) e *paradoxo* (4).] 2. Hist. Filos. Conflito entre opiniões, contrárias e igualmente concludentes, em resposta a uma mesma questão. 3. E. Ling. Figura pela qual o orador finge hesitar, ter dúvidas, na escolha de uma expressão, de um rumo para o discurso. Aporias de Zenão. Filos. 1. Aporias de Zenão de Eléia (v. *eleatismo*) em que pela primeira vez na História se emprega o raciocínio por absurdo (q. v.).

Desta forma, a figura do ‘desfiliado’ só aparece em um mundo estruturado do qual ele se desatrelou. Quem tem dinheiro e posses pode ter mobilidade geográfica e social, mas não o pobre, que só possui para sobreviver o trabalho de seus braços e que muitas vezes não tem trabalho para realizar, tendo que se sujeitar a pedir esmolas. “A mobilidade torna-se o atributo negativo da liberdade para os que nada têm a perder por nada possuírem” (CASTEL, 2001, p. 190). Lembrando que, conforme determinação de João II, dito o Bom, na França em 1351, citado por Castel (2001): “aqueles que quiserem dar esmola, não devem dá-la a ninguém são de corpo e de membros que possa ganhar sua vida, mas devem dar esmola aos aleijados, cegos, impotentes e outras pessoas miseráveis”. E, neste contexto, como fica o pobre válido?

Segundo Castel (2001, p.96):

Por volta do século XIV uma nova personagem apareceu, ou pelo menos, ganhou uma visibilidade tal que, a partir daí, vai servir de base para uma versão diferente da questão social. Desde há muito tempo existiam necessitados, indigentes, inaptos, carentes e até mesmo indesejáveis de todos os tipos. De agora em diante vai ser preciso contar com indivíduos que ocupam, na sociedade, a posição de supranumerários: não tem nenhum lugar determinado na estrutura social nem em seu sistema de distribuição das posições reconhecidas, nem sequer o que faz dos indigentes assistidos uma clientela integrada. São os ancestrais dos supranumerários de hoje. Não por uma identidade de condição, é claro, mas por uma homologia de posição.

Conforme Dreyfus apud Castel (2001, p. 250/251), na França:

No dia 19 de março de 1793, a Convenção Nacional proclama: ‘Todo homem tem direito à sua subsistência por meio do trabalho, se é válido; por meio de socorros gratuitos, se não tem condições de trabalhar.’ Este duplo princípio está inscrito de uma forma solene no artigo 21 da Constituição votada no dia 24 de junho de 1793: ‘Os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo-lhes trabalho, seja garantindo os meios de existência para aqueles que não tem condições de trabalhar.’

Começava a surgir o estado de assistência social, que segundo (CASTEL, 2001, p. 314):

O “social” é um conjunto de práticas que visa a atenuar o déficit que caracteriza o estado material, porém mais ainda moral, das classes inferiores da sociedade. [...] A política que preconizam não é da responsabilidade do governo, mas da responsabilidade dos cidadãos esclarecidos que devem assumir voluntariamente o exercício da proteção das classes populares.

Portanto, o “social” deveria atenuar os déficits da população específica, para propiciar condições da mesma ser inserida na sociedade, principalmente porque havia uma idéia de que a pobreza estaria relacionada a alguma falha do caráter e era dever dos “cidadãos esclarecidos” prover condições e instruções para aqueles que necessitavam poderem atingir níveis mais dignos na sociedade.

C. Gide apud Castel (2001), diz que “fazer o social” é trabalhar sobre a miséria do mundo capitalista, isto é, sobre os efeitos perversos do desenvolvimento econômico. Em torno de 1880, na França, a situação social passa a ser também um problema de estado político. A lei da aposentadoria é votada, em 29 de junho de 1894, tornando-se um direito. Conforme mencionado por Carvalho (2004, p. 220/221), dentro da própria Europa houve caminhos distintos para a construção da cidadania em cada país. No caso da França, a revolução Francesa já havia abordado aspectos relacionados a liberdade, fraternidade e igualdade, havendo um histórico precedente dos direitos civis e políticos, e posteriormente, a preocupação com o social. Contudo, esta atitude de “fazer o social” deve também preocupar-se com a inserção do necessitado, pois conforme Mauss apud Zaluar (1997, p. 14), uma das perversões é a esmola da caridade cristã, a filantropia humilhante, pois o autor acredita que o presente sem possibilidades de retribuição humilha o recebedor.

Desta forma, segundo Castel (2001, p. 568/569), se o pauperismo tornou-se a questão do século XIX, a do nosso século é a da “exclusão”. Para ele:

A exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal cuidadas, mal consideradas, etc. [...] Os excluídos são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam “por um fio” e que caíram. Mas também existe uma circulação entre essa zona de vulnerabilidade e a da integração, uma desestabilização dos estáveis, dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados. É do centro que parte a onda de choque que atravessa a estrutura social. Os ‘excluídos’ não têm nada a ver com a escolha de uma política de flexibilidade das empresas, por exemplo - salvo que sua situação é, concretamente, a conseqüência dessa escolha. Encontram-se *desfiliaados*, e esta qualificação lhes convém melhor do que a de excluídos: foram desligados, mas continuam dependendo do centro que, talvez, nunca foi tão onipresente para o conjunto da sociedade.

Conforme Zaluar (1997, p.2) a “exclusão vincula o econômico ao político e ao social, mas tem por referências, além da cidadania e da inserção na sociedade nacional, as fronteiras (não explicitadas) entre os grupos e a lógica classificatória”. E a regulação desta tentativa de filiação, fica muito mais a cargo do estado. Uma das mais fortes experiências foi o Welfare State, ou o Estado de Bem Estar Social, implantado nos Estados Unidos e alguns países europeus, onde o governo procurava suprir a necessidade básica dos necessitados, através da oferta de subsídios e cheques de auxílio. Entretanto, para Offe (1983, p. 372 apud SOUZA, 1997) torna-se visível um novo dinamismo do capitalismo, onde a crise de legitimação do *welfare state*, é destacada através das seguintes variáveis básicas:

- o *welfare state keynesiano* é uma vítima do seu sucesso. Pelo fato de eliminar (parcialmente) e acomodar as crises, ele inibiu a função positiva que as crises geralmente desempenham no processo capitalista da *destruição criativa*;
- o *welfare state* envolve a consequência não intencional, mas inegável, de encobrir tanto os incentivos ao investimento como os incentivos ao trabalho;
- não existe um mecanismo equilibrador, ou um novo contrato político, que permita ajustar a extensão da política social de forma a eliminar suas consequências autocontraditórias: a lógica da competição partidária democrática e a aliança social-democrata com os sindicatos que continuam indisciplinados por razões econômicas.

Para Souza (1997), a partir dos anos 80, com a falência do *welfare state*, tornam-se evidentes, para os analistas do setor público, as chamadas “falhas de governo”. E constata-se uma tentativa de promover, em busca da eficiência, a descentralização das atividades relacionados com o social. E esta descentralização é solicitada tanto pela ala neoliberal, quanto pelos setores de esquerda. Portanto, o grande desafio é promover a inserção daqueles que estão excluídos da sociedade, inseri-los em um contexto de cidadania, mas dentro de um novo modelo, onde os cidadãos possam sentir-se ativos na construção da sua história pessoal.

Lembrando que a descentralização ocorreu para que a assistência estivesse mais próxima de quem dela necessitava. Só que para poder assistir, atender a quem precisa, é necessário ter infra-estrutura e verba para isto. E no caso, muitos municípios mal recebem de verbas de transferências valores suficientes para pagar a folha de pagamento, portanto, o atendimento descentralizado ao cidadão, em sua grande parte não atinge ao objetivo que é proposto na Constituição, que é o de trazer o atendimento até a localidade em que o cidadão vive, evitando

deslocamentos e gastos, os quais na maior parte das vezes as pessoas não tem condições de arcar, como passagem e alojamento.

## 2.1 – O QUE É POBREZA?

A pobreza possui distintos significados em ciências sociais. Paul Spicker (1999 apud Feres e Mancero, 2001a) identifica onze possíveis formas de interpretar esta palavra: necessidade, padrão de vida, insuficiência de recursos, carência de segurança básica, falta de títulos (posses), privação múltipla, exclusão, desigualdade, classe, dependência e padecimento inaceitável. Sendo que todas estas interpretações seriam mutuamente excludentes, ainda que várias possam ser aplicadas de uma só vez e outras não possam ser aplicadas em todas as situações.

Segundo Rocha (2003, p. 9/10):

A pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.

Desta forma, na sociedade do conhecimento, pode ser considerado pobre um cidadão que não tenha acesso a um computador para se conectar na Word Wide Web (WWW) e comunicar-se com o restante da sociedade. Da mesma forma, considera-se pobre um morador de rua, sem teto. Entre as duas realidades há uma grande diferença social e econômica, mas essa é a dificuldade que se encontra em se conceituar e mensurar a pobreza: os diversos níveis em que as pessoas podem ser classificadas. Em uma comunidade rural, as necessidades para se considerar pertencente e incluso na classe social vigente são menores do que em uma cidade grande, com maiores exigências tecnológicas.

Para a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), a pobreza é definida da seguinte maneira:

Síndrome situacional em que se associa o baixo consumo, a desnutrição, as precárias condições de habitação, os baixos níveis educacionais, as más condições sanitárias, uma inserção instável ao aparato produtivo, atitudes de desânimo e anomia, pouca participação nos mecanismos de integração social. Denota a situação daqueles domicílios que não reúnem,

de forma relativamente estável, os recursos necessários para satisfazer as necessidades básicas de seus membros e por esta razão se vêem expostos a déficits em seu desenvolvimento físico e psicológico, com insuficiências de aprendizagem de habilidades socioculturais que podem incidir em uma redução progressiva de suas capacidades de obtenção de recursos, ativando-se com isto os mecanismos reprodutores da pobreza.

Nesta definição a preocupação maior relaciona-se com a subsistência básica e aspectos relacionados a moradia e higiene, para que as pessoas possam desenvolver habilidades físicas e psicológicas para inserirem-se na sociedade, através de atividades produtivas. Dentro deste contexto, no encontro de desenvolvimento social, que ocorreu em março de 1985, a CEPAL definiu que:

A pobreza absoluta se caracteriza por uma grave privação de elementos de importância vital para os seres humanos, como comida, água potável, instalações, saneamento, atenção à saúde, habitação, ensino e informação. Sendo que esta não depende só dos valores recebidos, mas também da possibilidade de ter acesso aos serviços sociais.

A CEPAL, trabalhando em um continente que pode ser considerado em desenvolvimento, constata que grande parte dos problemas encontrados na região relacionam-se com a subsistência básica e que a ausência de alimentação correta e estímulos adequados, causa danos no organismo das crianças, as quais terão dificuldades de assimilar conhecimentos inerentes a sociedade da informação. E é aqui que os direitos sociais são ampliados à estes membros da sociedade, através do acesso a alimentação, moradia, saúde e educação.

Para Leda Paulani apud Almeida (2000), a pobreza no pré-capitalismo era conseqüência da subordinação do homem à primeira natureza, combinado com o pouco avanço das forças produtivas. Com o progresso advindo das forças produtivas do capitalismo, a pobreza passou a ser derivada da segunda natureza, que é social, em que o homem vende a sua força de trabalho ou mendiga. E quando não há um mercado consumidor para esta força de trabalho, seja pelo excesso de oferta de mão de obra ou então, pela própria desqualificação da mesma, surgem, nas palavras de Castel (2001), os desfiliaados. E conforme Bodstein (1997), “a ordem social centrada no trabalho é inseparável, em termos analíticos, da constituição do pensamento revolucionário dos séculos XVII e XVIII, que enuncia, através da declaração dos Direitos do Homem, os princípios da igualdade e da liberdade”. A autora menciona que Marx previa o aumento da miséria, da exclusão, da exploração, do desemprego e portanto, a explosão do conflito de classes em uma sociedade

organizada através do mercado, da acumulação de capital e da extração de mais valia. E é para que estes conflitos não transformem a convivência diária em uma luta insuportável que se lançam mãos de programas de inclusão social e minimização da miséria.

Para Almeida (2002, p. 17), a pobreza também pode estar relacionada com a falta de recursos em regiões como a África, ou com a distribuição de renda, como na América Latina, onde 1/5 da população vive na pobreza, bastando 0,7% do Produto Interno Bruto – PIB da região para que todos os pobres ficassem acima desse nível. Dentro deste contexto é que Bodstein (1997, p.11) expõe que:

na argumentação marxista, os valores liberais e democráticos encontram-se de tal forma atrelados ao projeto de dominação da burguesia, que acabam por promover a mais absurda desigualdade social, justificando uma nova e sutil forma de opressão social. (...) Para Marx, sem superação da necessidade, isto é, da desigualdade social básica que separa proprietários e não-proprietários, não pode haver liberdade, democracia e direitos da cidadania.

Muitos dos mecanismos sociais encontrados têm como objetivo a redistribuição de renda, através de cupons ou incentivos, para que a miséria individual ou familiar seja minimizada e as pessoas tenham acesso aos bens básicos necessários para a inserção na sociedade em que vivem. Entretanto, a verdade é que são soluções encontradas para minimizar o sofrimento pela falta de igualdade, e na sociedade atual, de trabalho.

Para Sen (2000, p.109), a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas<sup>4</sup>, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação de pobreza. Concordando que a renda é uma forte condição de a pessoa ser pobre, argumenta que as vantagens de se abordar a pobreza como privações de capacidades são:

1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).

2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades - e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).

---

<sup>4</sup> No caso de capacidades que uma pessoa possui, Sen (2.000) considera que são “as liberdades substantivas” que levam uma pessoa a levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar.

3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p.109)

Basicamente, a abordagem quando se refere a privação de capacidades pode ser aplicada em qualquer região, comparando-se os hábitos e valores da localidade. Os custos de aquisição de determinados produtos podem ser muito elevados em determinada região, ou então, as pessoas podem não ter o hábito de consumi-lo. O cuidado que se deve ter ao montar a “cesta de capacidades” necessárias para a pessoa ser ou não considerada pobre deve-se muito mais a necessidade de inserir determinado grupo de pessoas ou comunidade, no contexto mundial. Para determinados povos, o acesso a tecnologia não é necessário, nem prioritário, entretanto, dentro do mundo globalizado, poderemos considerar estas pessoas, de alguma forma, excluídas.

Para Nascimento, 1995, p.24 apud Sawaia et al. (2002, p. 19):

No campo internacional, a passagem do predomínio do termo pobreza para exclusão significou, em grande parte, o fim da ilusão de que as desigualdades sociais eram temporárias... A exclusão emerge, assim, no campo internacional, como um sinal de que as tendências do desenvolvimento econômico se converteram. Agora – e significativamente – no momento em que o neoliberalismo se torna vitorioso por toda parte, as desigualdades aumentam e parecem permanecer.

Pobreza e exclusão não são sinônimos de um mesmo fenômeno, mas possuem significações que auxiliam a compreender que, pelo fato de não possuírem vínculos de suporte, algumas pessoas ficam a mercê do poder público para sobreviverem. No Brasil, conforme Sawaia. et al. (2002, p. 25) “a pobreza e a exclusão são faces de uma mesma moeda. As altas taxas de concentração de renda e de desigualdade – persistentes em nosso país – convivem com os efeitos perversos do fenômeno do desemprego estrutural”.

### 2.1.1 – Medição e Intensidade da Pobreza

O problema de se medir a pobreza somente em termos de valor de renda é que as necessidades são diferenciadas de local para local e necessita-se estudar separadamente a situação da região em questão, para daí definir os instrumentos ou fórmulas a serem utilizadas na mensuração do nível de pobreza ou riqueza do país ou região.

Ressalta-se que existem diferentes enfoques de medição da pobreza, que envolvem tarefas conceituais e metodológicas muito variadas. Um primeiro requisito para se identificar a população que está no centro do nosso interesse é identificar algumas normas de consumo ou uma linha de pobreza. Miller y Roby apud Medina (2004) mencionam que “enunciar os problemas de pobreza em termos de estratificação social supõe conceber a primeira como um problema de desigualdade”. Por mais que a pobreza e a desigualdade estejam profundamente relacionadas, nenhum conceito inclui por completo o outro e uma adequada política re-distributiva ajudaria a reduzir de maneira sensível a pobreza, ainda que o Produto Interno do país se mantenha estável, isto é, não se expanda.

Seebom Rowntree apud Medina (2004) relata o estudo sobre a pobreza realizado em York, o qual iniciou, o que atualmente se conhece, por enfoque biológico, ao definir em condição de pobreza primária todas as famílias, cujos ingressos totais não sejam suficientes para cobrir suas necessidades básicas, relacionadas com a manutenção da sua eficiência física. Por maiores críticas que este método receba, deve-se mencionar que, com o passar dos anos, foram feitas melhorias nos métodos que determinam as necessidades de energia das pessoas e que este é um dos únicos itens de satisfação básica em que se podem aplicar critérios científicos e objetivos para se determinar as necessidades mínimas requeridas para o bem-estar. Os demais itens como casa, roupa, transporte, etc. dependem de critérios de pesquisa e são subjetivos. A cesta básica de alimentos é definida a partir de elementos elegidos pelo pesquisador e deve representar também os hábitos culturais da região.

Conforme Medina (2004), antes de se iniciar o processo de medição de pobreza devemos pensar em responder as seguintes questões: “Que dimensão de pobreza se deseja estudar?” “É a pobreza absoluta ou a relativa?”. A pobreza absoluta reflete o nível sob o qual as pessoas estão absolutamente empobrecidas e a pobreza relativa reflete o enfoque de padrões de vida que prevalecem na sociedade objeto de estudo. Da mesma forma, para Almeida (2002, p.22), a pobreza pode ser caracterizada por conceitos subjetivos e objetivos. Os conceitos subjetivos relacionam-se à forma subjetiva com que as pessoas vêem a satisfação das necessidades ou ao nível em que a privação é aceitável. Segundo W.S. Jevons,

(2000, apud SEN, p.87), “toda mente é inescrutável para todas as outras mentes, sendo impossível um denominador comum de sentimentos”.

Portanto, é importante conhecer quais dimensões da pobreza são incorporadas pelo índice que o pesquisador ou o instituto de pesquisa optaram por utilizar. Para o conceito de pobreza relativa é necessário procurar responder a seguinte pergunta: “Como se define um padrão comum se as necessidades entre distintos grupos humanos são diferentes?” Medina (2004) informa que para responder esta pergunta temos que identificar duas situações distintas. Por um lado, é preciso avaliar a privação das comunidades com base em seus padrões respectivos e posteriormente compará-los com uma pauta pré-definida. Esta situação permite afirmar que o exercício de identificação dos pobres se baseia em um nível de necessidades mínimas, sendo que a agregação requer algum método que combine as privações de distintas pessoas a fim de formar um indicador global. Desta forma, a medição da pobreza passa por uma etapa de identificação e outra de agregação. Por outro lado, para a etapa de identificação, devemos realizar a seguinte pergunta: “Se especificam melhor as necessidades em termos de bens e serviços ou é pertinente defini-las em termos de suas características?” Por exemplo, os alimentos como as carnes, frutas, verduras e lácteos são bens, já as calorias, proteínas e vitaminas são características dos bens, que as pessoas desejam para satisfazer suas necessidades nutricionais.

### 2.1.2 – Critérios para a Medição da Pobreza

As sociedades modernas baseiam seu sistema de troca na economia monetária e após verificar qual é o valor mínimo necessário para cada pessoa sobreviver dentro daquela sociedade em especial, consegue-se estabelecer quem são os pobres, sendo necessário então medir o grau de pobreza existente. Contudo, Medina (2004) ressalta que a renda pode ser não só um instrumento para mensurar o consumo, mas um indicador da capacidade do lar para satisfazer suas necessidades mínimas, independentemente de que isto seja feito. Isto é, podem ocorrer situações em que uma pessoa disponha de recursos suficientes e, no entanto, não satisfaça as suas necessidades básicas. Este é o mesmo conceito mencionado por Sen (2000) anteriormente, de que a pobreza deve ser vista como

privação de capacidades básicas, isto é, o rendimento financeiro é um indicador da capacidade potencial, mas não fatídica do consumo. Para Almeida (2002, p. 24):

[...] há duas formas de se medir o grau de pobreza. Uma é pelo índice de 'incidência de pobreza', outra é pelo índice de 'insuficiência de renda' ou 'déficit de renda'. O índice de 'incidência de pobreza' é a proporção da população que se encontra abaixo da linha da pobreza. Esse índice é criticado por não mensurar até que ponto os pobres ficam aquém do nível de pobreza. O índice de 'insuficiência de renda' ou 'déficit de renda' mede o montante monetário necessário para que todos os pobres sejam trazidos ao nível de renda acima da linha de pobreza.

Já para Rocha (2003, p. 12), quando a única preocupação com a mensuração monetária da pobreza é levar em conta especificamente os aspectos nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema e quando levam em consideração aspectos mais amplos de necessidades é que se trata da chamada linha da pobreza. Desta forma, esses parâmetros são utilizados para distinguir na população dois subgrupos, de acordo com a sua renda: respectivamente, indigente e não indigentes, no caso da linha de indigência e pobres e não-pobres, quando se utiliza a linha de pobreza.

Considera-se que a pobreza absoluta ocorre quando o indivíduo, pelo não atendimento das suas necessidades básicas, corre o risco de vir a perecer. O referido conceito visa estabelecer um padrão mínimo de sobrevivência. Para estabelecer esse padrão mínimo, em 1971, a Comissão Mista da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) elaboraram um estudo estimando as necessidades energéticas e protéicas médias da comunidade, segundo sexo, idade, grau de atividade física, estado de gravidez e qualidade protéica da dieta. A partir dessa dieta mínima, é estabelecida uma cesta de alimentos, em que é calculado o valor monetário para adquiri-la a preços de mercado, segundo Kilsztajn (1998 apud ALMEIDA, 2002, p. 23). Há também um outro enfoque para mensurar a pobreza, sob o qual são fixados os itens necessários à satisfação do indivíduo ou da família, numa determinada sociedade, tais como alimentação, transporte, recreação, educação, saúde e habitação, entre outros. É a chamada linha da pobreza cultural.

Podemos observar que há vários níveis de mensuração do grau de pobreza. Pode-se utilizar um cálculo para se avaliar qual o rendimento mínimo necessário ou com qual quantidade de alimentos uma pessoa pode sobreviver, ou podemos

ampliar o nível de mensuração, partindo para critérios como saúde física e mental, habitação, saneamento, educação, até chegar ao nível de aprimoramento de medir o nível de pobreza cultural que uma pessoa possui dentro de determinada sociedade. Quando mais elaborados são os instrumentos utilizados, maior precisão o pesquisador poderá obter. O resultados destas pesquisas quase sempre são utilizados para verificar a qualidade de vida da população em um determinado país e quais as melhores estratégias que podem ser aplicadas em políticas públicas, para a obtenção de melhores resultados para a população.

## 2.2 – INDICADORES DE “BEM-ESTAR”

Pela complexidade que é determinar como uma pessoa está classificada nos diferentes estratos de pobreza: indigentes, pobres e não pobres, procura-se elaborar indicadores de “bem-estar” ou índices que contenham variáveis macros, com informações além da renda, para verificar como é a qualidade de vida desta pessoa. Para Feres e Mancero (2001a), identificar os pobres implica realizar uma comparação entre distintos níveis de bem-estar. Devem ser eleitas variáveis quantificáveis que atuem como indicador do nível de bem-estar das pessoas. Esta escolha dependerá não apenas dos conceitos de pobreza utilizados, mas também das informações disponíveis, que muitas vezes são escassas.

As medidas de desigualdade determinam a forma como se distribuem os bens e serviços produzidos em uma sociedade. Segundo Navarro (2004), a desigualdade é um conceito mais amplo do que o conceito de pobreza. As medidas de pobreza concentram-se exclusivamente na situação dos lares que estão situados abaixo da linha de pobreza e as medidas de desigualdade, ao contrário, envolvem toda a população. Para o Banco Mundial (2003 apud Navarro, 2004), a pobreza e a desigualdade são conceitos que estão fortemente relacionados: por exemplo, dado um recebimento médio, quanto mais desigual for a distribuição do recebimento, maior será o percentual da população que vive na pobreza.

Uma das medidas mais utilizadas para analisar a desigualdade é o coeficiente de GINI, um índice de desigualdade que foi proposto por Conrado Gini, em 1914, e é utilizado para expressar o grau de desigualdade de renda. O índice de GINI varia de zero a um. Quanto mais próximo de zero maior a igualdade; quanto mais próximo de

um, maior a desigualdade. A tabela 2 foi publicada pelo IBGE, demonstrando o índice de GINI das regiões brasileiras.

Tabela 2 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com rendimento de trabalho, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2002	
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com rendimento de trabalho
<b>Brasil (1)</b>	<b>0,563</b>
<b>Norte (2)</b>	<b>0,545</b>
<b>Nordeste</b>	<b>0,574</b>
<b>Sudeste</b>	<b>0,541</b>
<b>Sul</b>	<b>0,521</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>0,578</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002.

(1) Exclusive o rendimento da população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclusive o rendimento da população da área rural.

O índice de GINI, como medida de desigualdade da distribuição da renda entre pessoas, leva em consideração as diferenças de renda para todos os pares de pessoas da sociedade em questão.

### 2.2.1 – Renda x Gasto em Consumo

Segundo Feres e Mancero (2001a), os indicadores de bem-estar mais utilizados são a renda e o gasto em consumo, sendo que isto se deve ao fato de que, em geral, a análise econômica padrão define pobreza como “nível de vida”, restringindo o conceito mais ao nível material. O consumo corrente é o indicador mais apropriado de bem-estar e a renda é somente uma aproximação do nível de vida. Já para Atkinson (1991 apud Feres e Mancero, 2001a), a renda corrente pode sobre-estimar ou subestimar o nível de vida. O primeiro ocorre quando a família economiza, já que nem toda renda se traduz em consumo presente ou então quando, em épocas de racionamento, a renda não basta para comprar bens necessários. A renda corrente pode também subestimar o nível de vida quando a família possui crédito, já que o consumo corrente não é restringido só pela renda atual.

Conforme é mencionado por Feres e Mancero (2001a), existem muitos fatores a favor e outros contra a mensuração da pobreza através do consumo e da renda. A escolha de qual deles se irá utilizar depende do objetivo para o qual se realiza a mensuração da pobreza. Os autores salientam que só estes dois indicadores não são suficientes para mensurar a pobreza, pois muitas vezes as pessoas podem considerar que uma redução de renda pode representar uma melhoria de qualidade de vida: por exemplo, mudar de emprego, ganhando menos e gastando menos tempo com deslocamento.

Com relação a este último item, mesmo com a sociedade sendo voltada ao consumismo, muitas pessoas estão optando por simplificar a sua vida, em aspectos como o lar, finanças, profissional, social e outros itens relacionados a sua rotina do dia a dia. Portanto, a opção de uma atividade com menor rentabilidade financeira pode significar, muitas vezes, uma melhoria significativa na qualidade de vida. Por exemplo, uma atividade que seja bem remunerada e cause muito estresse, o que poderá provocar consumo de medicamentos, pode ser trocada por outra, menos estressante, e também, menos rentável. Entretanto, a qualidade de vida que a pessoa irá obter, justificará esta opção. Muito mais porque os tratamentos de saúde, principalmente os relacionados ao aspecto mental, estão disponíveis só para uma pequena parcela da população e possuem um custo muito elevado.

Outra característica, que foi primeiramente mencionada por Toffler (1999), é o que ele denominou do advento do prossumidor, ou a “produção para uso”. Isto é, milhões de pessoas que começam a desempenhar para si o que antes médicos desempenhavam para elas, através do surgimento de grupos de auto-ajuda, como os Alcoólatras Anônimos (AA), os Narcóticos Anônimos (NA), Vigilantes do Peso, etc... O surgimento de lojas de produtos que são comprados desmontados, onde o próprio consumidor monta e economiza e a diminuição da carga horária, onde as pessoas buscam ter mais tempo para o lazer ou para fazer atividades que dêem prazer. Desta forma, uma renda menor não necessariamente pode representar uma pior qualidade de vida, para determinadas pessoas. Pessoas com poder aquisitivo menor são muitas vezes orientadas a fazer hortas, individuais ou coletivas e aprendem a utilizar alimentos mais saudáveis e ao mesmo tempo, mais econômicos.

## 2.2.2 – Renda do Domicílio x Renda Per Capita

Outra forma de mensurar o nível de pobreza é levar em conta a renda total do domicílio e não a da pessoa individualmente. Portanto, para se calcular a renda necessária para satisfazer as necessidades mínimas de um domicílio é necessário estabelecer uma correspondência entre a renda da unidade de consumo e o tamanho da família.

Conforme Morgan apud Engels (2002, p. 98) afirma “a única coisa que se pode concluir é que a família deve progredir na medida em que a sociedade se modifica” e “a família é produto do sistema social e refletirá o estado de cultura desse sistema”. Se analisarmos a constituição das famílias, podemos concluir que a mesma modificou-se com o passar do tempo. Abaixo, segue comentário elaborado por Fonseca (2001, p. 88):

O Estatuto da Família (Decreto-lei nº 3.200) é de abril de 1940, mas as questões por ele apresentadas já estavam no debate público, há pelo menos 10 anos. Essa legislação, que dispôs sobre a organização e proteção da família, revela um esforço de organização, de estabelecimento de regras para a constituição de um modelo de família. Esta família aprimoraria a raça, seus membros teriam a mesma capacidade física e mental, compartilhariam os mesmos valores e disto resultaria o fortalecimento da nação. A sociedade organizada em famílias soldaria a nação.

Em 2004 constata-se que o formato das famílias difere muito do da década de 40, há muito mais famílias monoparentais, chefiadas principalmente pelas mães. Há famílias formadas por pessoas do mesmo sexo, ou então, agrupamentos de filhos de diversos casamentos, ou pessoas com vínculos diversos, como avós responsáveis pelos netos, ou tios e tias, enfim, a composição saiu da formatação anterior e a lei terá que se adequar, assim como os gestores dos programas sociais.

Para efetuar o cálculo da renda do domicílio, Almeida explica que (2002, p. 25) “somam-se todos os rendimentos das pessoas que fazem parte do núcleo familiar e dividem-se os mesmos pelo número de seus membros”. “O resultado é a renda per capita familiar, pela qual defini-se se a família é pobre ou não”. Para Medina (2004), este método ignora as economias de escala que porventura existam no interior do núcleo familiar. Outro fator subjetivo é qual o critério se utilizar para avaliar famílias de tamanhos diferentes e, neste sentido, existem três maneiras

diferenciadas de fazê-lo: dar o mesmo peso a cada domicílio, sem se importar com o seu tamanho; dar o mesmo peso a cada membro da família, sem se importar com o tamanho do domicílio; e dar um peso a cada família, de acordo com o número de adultos equivalentes que haja no núcleo. Desta maneira, diz-se que a linha de pobreza de uma pessoa não pode ser independente da situação de pobreza das demais, concluindo-se que a quantificação da pobreza exige conjugar a visão de provação relativa com a absoluta, inclusive depois de haver definido as necessidades mínimas e o valor da linha de pobreza.

Para exemplificar o valor da linha de pobreza, podemos utilizar o valor do salário mínimo no Brasil. Considera-se na indigência uma família que tenha renda per capita de até um quarto do salário mínimo, o que em valores de outubro de 2004 seria R\$ 65,00 (o salário mínimo é R\$ 260,00), e na linha de pobreza a família que recebe até meio salário mínimo per capita (no caso, em valores de outubro de 2004, R\$ 130,00). Um dos problemas constatados quando se utiliza o valor do salário mínimo no Brasil, é que o custo de vida é muito diferenciado, em virtude da dimensão continental do país. Um valor suficiente para uma pessoa suprir todas as suas necessidades em uma pequena cidade do interior do nordeste, provavelmente não é o mesmo numa grande cidade, como São Paulo ou Rio de Janeiro. O Banco Mundial adota valores em dólares para mensurar a linha de pobreza e hoje este valor está em torno de US\$ 1 (um dólar) a US\$ 2 (dois dólares) per capita - dia. Conforme Hicks e Vetter (1983 apud ROCHA, 2003, p. 17), o Banco Mundial definiu como linha de pobreza, para países de renda média como o Brasil, o patamar de 1/3 do PIB per capita, o que, em 2000, corresponderia a R\$ 1.200,00 ou R\$ 100,00 por pessoa e por mês.

### 2.2.3 – Renda ou Consumo Ajustados por “Escalas de Equivalência”

Feres e Mancero (2001a) mencionam que, para se estudar a pobreza através da renda ou consumo, o ideal é corrigir a variável utilizada por meio de uma “escala de equivalência”, que reflita de maneira adequada às necessidades de cada membro do domicílio. Uma “escala de equivalência” é um índice que mostra o custo relativo que deve incorrer em um determinado domicílio, para que seus moradores possam gozar do mesmo bem-estar que os moradores de um outro domicílio de referência, em virtude de seu tamanho e composição. Esta escala agrupa as diferentes

necessidades dos membros do domicílio, segundo a idade, gênero ou outras características demográficas e tipo de atividades. Por outro lado, este índice permite levar em conta a existência de uma “economia de escala”, que é caracterizada por custos marginais decrescentes para alcançar o mesmo nível de bem-estar com a adição de um novo membro ao domicílio. Este último ponto está relacionado com a existência de bens públicos no domicílio, que podem ser compartilhados, sem que haja redução de bem-estar das pessoas.

A economia de escala pode ser exemplificada da seguinte forma, em uma residência, que more apenas uma pessoa, para equipar a cozinha, a pessoa precisa ter uma geladeira, fogão, pia, louças e equipamentos diversos, se houver o acréscimo de mais pessoas na residência, o aumento que ocorrerá será com a compra de mais alimentos, os demais itens, como o fogão, fazem parte da “economia de escala”. O mesmo ocorrendo com todos os espaços e itens compartilhados.

#### 2.2.4 – Proporção de Gasto com Alimentos

Segundo Feres e Mancero (2001a) é muito freqüente a utilização do valor da proporção do gasto com alimentos como indicador de bem-estar do domicílio. Esta análise se apóia na Lei de Engel, segundo a qual a proporção de gasto em comida tende a decrescer à medida que aumenta o valor da renda. A vantagem deste indicador é que o mesmo não necessita ser reajustado segundo o tamanho do domicílio e não requer informações sobre preços ou inflação. As desvantagens estão relacionadas não só à diferença de renda entre os domicílios, mas também às diferenças encontradas em distintas regiões, aos hábitos culturais e às preferências pessoais.

#### 2.2.5 – Indicadores Nutricionais

A quantidade de consumo calórico de uma pessoa ou família é considerada um indicador de bem-estar. Conforme James e Schofield (1994, p.1):

A quantidade de produtos alimentares necessários a uma população é um dos principais fatores que afetam as estratégias econômicas, agrícolas, políticas e de desenvolvimento na maioria dos países. Por este motivo, é importante ter uma visão clara das necessidades alimentares da população e de compreender como podem ser alteradas em função da evolução demográfica e de diversos ajustes sociais.

Este é um dos métodos mais utilizados, pois é através do cálculo necessário das necessidades de energia que cada pessoa, família ou população necessita é que se avalia se o consumo de alimentos diários faz com que as pessoas estejam acima ou abaixo da linha de pobreza.

#### 2.2.6 – Método Antropométrico

O método antropométrico serve para avaliar a “estatura de uma pessoa segundo a idade”, ou o “peso segundo a estatura” aproximando-o do indicador nutricional e de saúde de um país ou região. Segundo James e Schofield (1994, p.20),

Em certos países menos desenvolvidos, as crianças crescem mais lentamente do que nas sociedades afluentes. Isto reflete o efeito das diferenças ambientais entre as sociedades, mais do que diferenças étnicas ou genéticas, embora as diferenças genéticas possam explicar, parcial ou integralmente, as diferenças da estatura observadas entre as pessoas de um grupo da população. Assim, é possível especificar um aporte (calórico) que garanta uma alimentação suficiente para que as crianças cresçam mais rápido e tenham uma estatura maior na idade adulta. Os adultos freqüentemente tem um peso insuficiente nos países menos desenvolvidos e um peso excessivo nos países desenvolvidos.

Desta forma, o método antropométrico utiliza os fatores de peso e estatura para verificar se as pessoas estão dentro da média considerada adequada para os moradores daquela localidade ou o peso segundo a estatura, principalmente em crianças, para controlar o crescimento e caso seja necessário, acrescentar quantidades extras de calorias e vitaminas.

#### 2.2.7 – Necessidades Básicas

Rocha (2003) menciona que, para encontrar uma melhor forma de se mensurar os graus de pobreza de uma determinada região, foram definidos indicadores sociais para avaliar as necessidades básicas (*basic needs*) das pessoas. Para Feres e Mancero (2001b), o enfoque das necessidades básicas classifica os domicílios como pobres ou não pobres, segundo a capacidade que possuem de satisfazer as suas necessidades no âmbito da alimentação, vestuário, habitação, saúde, educação e outras. Tal enfoque possui a vantagem de apresentar informações detalhadas sobre o tipo de carência que a população apresenta e, portanto, auxilia na construção de políticas específicas para alcançar e resolver os

problemas em questão. A dificuldade encontrada neste caso é a de sintetizar em um só indicador as diversas necessidades e o grau em que estas são satisfeitas, superando-se a subjetividade que pode ocorrer em cada variável.

### 2.3 – LINHAS DE POBREZA

Para determinar se uma pessoa é pobre ou não, é possível adotar enfoques diretos ou indiretos. Segundo Feres e Mancero (2001a), pelo enfoque “direto”, uma pessoa é considerada pobre quando não satisfaz uma ou várias necessidades básicas. Pelo enfoque “indireto”, classificamos como pobre aquelas pessoas que não contam com os recursos suficientes para satisfazer suas necessidades básicas. O método “indireto” se caracteriza por utilizar “linhas de pobreza”, pelas quais se estabelece a renda mínima necessária para manter um nível de vida adequado, de acordo com certos padrões pré-estabelecidos naquela sociedade.

Para a construção de metodologias que mensuram as linhas de pobreza, podem ser utilizados diversos referenciais teóricos, os quais determinam se as condições de vida de uma pessoa a classifica acima ou abaixo da linha de pobreza. Drewnowsky e Scott apud Rocha (2003), propuseram, em meados da década de 1960, que se recorresse somente a indicadores físicos, de modo a evitar os vieses monetários, cambiais e de preços relativos, que são inevitáveis ao uso de renda como parâmetro. Porém, como a obtenção destes indicadores dependia de informações de difícil obtenção, somente ocorreu o estudo comparativo inicial em 20 países, não se repetindo. Rocha (2003) cita que em 1977, Orris e Liser conceberam o Physical Quality of Life Index (PQLI), que reunia num único índice três características que refletiam a qualidade de vida: a mortalidade infantil, a esperança de vida com um ano de idade e a taxa de alfabetização. Estas variáveis possuíam o mesmo peso e o objetivo era que estivessem livres de vieses culturais.

Em 1979, Hicks e Streeten (apud ROCHA, 2003, p. 22) argumentaram que a esperança de vida ao nascer seria um bom indicador único de mensuração do atendimento às necessidades básicas. Este índice sintetizaria os indicadores de saúde, nutrição, saneamento, moradia e educação. De acordo com os estudiosos, não seria possível conceber vida longa na miséria, pois há elevada correlação entre morbidade e mortalidade. Silber (1983 apud ROCHA, p. 22) tomou por base as

teorias relativas à mensuração das desigualdades na distribuição de renda e a associou à esperança de vida, criando o chamado “índice de desigualdade da esperança de vida”, o qual leva em conta a preferência pela maior duração de vida nas idades mais jovens, em relação às idades mais avançadas.

Para Sen (2000), o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente. Isto é, se a falta de estrutura da localidade onde uma pessoa mora faz com que esta pessoa não estude, então esta pessoa não é livre. O autor considera que a privação da liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social, da mesma forma que a privação da liberdade social ou política, pode gerar a privação da liberdade econômica. Segundo ele, diferentes tipos de liberdade se inter-relacionam, sendo que um deles pode contribuir para promover os outros. As liberdades instrumentais mais importantes, na opinião de Sen, são as liberdades políticas (direitos civis); facilidades econômicas (oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca); oportunidades sociais (o que a sociedade oferece em relação à educação e saúde); garantias de transparência (sinceridade nas relações) e segurança protetora (disposições institucionais fixas que são oferecidas pelos governos: benefícios aos desempregados, doentes, crianças, velhos, e até distribuição de alimentos, em caso de fome).

Conforme mencionado, há diversas teorias que podem ser utilizadas para a construção dos índices de mensuração da linha de pobreza, sendo que alguns deles já foram anteriormente mencionados como teorias utilizadas para a medição de pobreza e serão novamente apresentados, com uma outra ótica.

### 2.3.1 – Consumo Calórico

De acordo com este método, a linha de pobreza corresponde ao nível de renda (ou de gasto) que permite alcançar um consumo pré-determinado de calorias. Neste caso, estariam abaixo da linha de pobreza as pessoas que não consumissem determinado nível calórico diário. Segundo James e Schofield (1994, p.17),

[...] as necessidades nutricionais, por exemplo, de vitaminas e minerais, são calculadas em função do nosso conhecimento da capacidade de crianças e

adultos para absorver, armazenar, metabolizar e excretar cada nutriente. Pode-se obter, para uma pessoa, vários valores de ingestão do nutriente, segundo se especifique a quantidade necessária do nutriente para evitar um estado de carência, para assegurar o metabolismo normal do organismo ou para atingir um certo nível de reservas do nutriente. No momento em que se decida qual será a base para a definição das necessidades de nutrientes, deve-se reconhecer que as necessidades variam de pessoa para pessoa. É preciso, então, calcular um aporte alimentar, geralmente considerado como a ingestão suficiente para cobrir pelo menos 97% das necessidades de nutrientes da população. O cálculo é feito estimando-se a média mais dois desvios padrão das necessidades observadas em um grupo de pessoas. Acrescenta-se, muitas vezes, uma margem de segurança adicional para obter finalmente os valores definitivos do aporte diário recomendado (ADR).

### 2.3.2 – Método do Custo das Necessidades Básicas

Este método utiliza o valor de uma cesta básica de consumo composto por diversos bens e serviços. A linha de pobreza é o valor necessário para se adquirir esta cesta básica. Para Feres e Mancero (2001b) é possível imaginar que a cesta é composta por dois grupos de bens: “bens alimentícios”, que satisfazem as necessidades básicas de nutrição, e “outros bens”. Para a construção da cesta de outros bens existem duas alternativas. A primeira consiste em proceder de maneira similar à dos alimentos e identificar expressamente os requisitos mínimos de cada necessidade, como habitação, vestuário, educação, transporte, etc. Uma segunda via é utilizar a proporção observada de gastos com estes bens dentro do gasto total dos domicílios, num grupo particular da população. Assim, a linha de pobreza é obtida dividindo-se o valor da cesta básica alimentar pela proporção de gasto com alimento.

Streeten (1989 apud FERES e MANCERO, 2001b) menciona que o uso das proporções de gastos da população apresenta uma inconsistência: desde que as necessidades mínimas de alimentos se fixam normativamente, os requisitos mínimos não alimentares se fixam em função do comportamento das pessoas, lembrando também que o método não leva em conta os serviços gratuitos, como podem ser a educação e a saúde em uma localidade.

### 2.3.3 – Método Relativo

Nos países desenvolvidos, tende-se a utilizar o critério de pobreza “relativa”, que fixa a linha de pobreza em relação à renda média de um país. Desta forma, é utilizada a “privação relativa”, através da qual um indivíduo é considerado pobre em comparação ao que possuem os demais. São relacionados no “The International Glossary on Poverty” (1999 apud FERES e MANCERO, 2001b) as principais críticas a este método. Primeiramente, o mesmo relaciona diretamente desigualdade com pobreza, ainda que os dois fenômenos sejam distintos. Em segundo lugar, a arbitrariedade com que se elege a fração de renda para localizar a linha de pobreza não está relacionada com nenhum critério estrito de necessidade ou privação. A isto também se acrescenta a dificuldade que o uso deste método representa para avaliar a efetividade de políticas na linha do tempo.

### 2.3.4 – Método Subjetivo

Feres e Mancero (2001b) mencionam que o método subjetivo está relacionado quase que exclusivamente com a renda, que é um indicador indireto do bem-estar. Tipicamente, utiliza-se uma pergunta em que se consulta o valor de renda mínima que o entrevistado e sua família necessitam para viver. A resposta ( $y_{\min}$ ) é o valor limite que separa as condições de “ser pobre” e de “não ser pobre”. Espera-se que o  $y_{\min}$  dependa de algumas variáveis, entre elas a renda total do domicílio ( $y$ ) e outras características (tamanho, idade, habitação, saúde, etc.), pelo que se pode escrever  $y_{\min} = y_{\min}(y, x)$ .

Estudos empíricos constataram que  $y_{\min}$  é uma função crescente da renda do domicílio ( $y$ ). Diante disto, a resposta das famílias que não têm o suficiente para viver corresponderá a  $y_{\min} > y$ , já que as famílias que possuem uma renda suficiente para viver estarão no grupo  $y_{\min} < y$ . Também haverá um grupo de domicílios que apenas conseguem satisfazer suas necessidades básicas e que consideram que a renda mínima será aproximadamente igual a sua renda corrente. Assim, a linha de pobreza subjetiva se define a partir das respostas deste último grupo, ou seja, a solução é a equação:

$$y^*_{\min} = y_{\min}(y^*_{\min}, x).$$

O método subjetivo pode ser utilizado em conjunto com a informação sobre o gasto observado das pessoas. Este método é considerado uma alternativa útil quando o grupo de indivíduos entrevistados não tem uma percepção muito clara sobre o valor de renda e consumo em termos monetários, o que é mais provável de se encontrar nas zonas rurais dos países em desenvolvimento.

## 2.4 – MÉTODOS DIRETOS de MENSURAÇÃO

Através destes métodos, observam-se diretamente as condições de vida da população. Através destes métodos, definem-se os padrões em que as condições de vida determinam se uma pessoa é pobre ou não.

### 2.4.1 – Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (INBI)

Conforme Navarro (2004, p.8), o Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (INBI) é freqüentemente utilizado na América Latina para medir a pobreza. Segundo o autor:

Este índice é considerado um método direto de medição da pobreza. Identifica como pobres todas aquelas pessoas cujo consumo efetivo de bens não permite satisfazer alguma necessidade básica. Definidas estas necessidades como uma cesta de bens materiais entre os quais se encontram: as condições da habitação, o acesso a serviços públicos, a assistência escolar para as crianças, o nível educacional, a ocupação do chefe do lar, entre outras coisas. Especificamente, as pessoas que pertencem a um lar com uma necessidade insatisfeita se consideram como pobres e aquelas com mais de uma Necessidade Básica Insatisfeita – NBI se qualificam em uma situação de miséria ou pobreza extrema.

Para Navarro (2004), o método integrado de pobreza é o que relaciona os resultados obtidos nos métodos direto e indireto de medição da pobreza. O método integrado, portanto, considera que os Índices de Pobreza (H) e INBI possuem características próprias que se complementam. O método classifica a pobreza em quatro grupos: o domicílio pode ser considerado pobre segundo um dos métodos (H ou INBI), segundo ambos ou ainda, segundo nenhum deles. A interpretação da pobreza e a denominação de cada uma das quatro categorias se relacionam com a duração da pobreza. Desta forma, a situação de pobreza se classifica em conjuntural, crônica e estrutural.

**TABELA 3**

Combinação de Resultado do Método de Linhas de Pobreza e de Necessidades Básicas Insatisfeitas

<b>INBI→ H↓</b>	<b>Domicílios com NBI</b>	<b>Domicílios sem NBI</b>
Domicílios Pobres	Domicílios em situação de pobreza crônica (total)	Domicílios em situação de pobreza recente (pauperizados, conjuntural)
Domicílios não pobres	Domicílios com carências inerciais (estruturais)	Domicílios em condições de integração social

Fonte: Feres e Mancero (2001b) apud Navarro (2004).

#### 2.4.2 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foi divulgado pela primeira vez em 1990, no Relatório de Desenvolvimento Humano, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O IDH é um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos fundamentais da condição de vida: a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB per capita.

Outros índices utilizados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 são:

1. O Índice de Pobreza Humana para os países em desenvolvimento (IPH-1), que utiliza a seguinte média aritmética: probabilidade à nascença de não viver até os 40 anos, taxa de analfabetismo de adultos e privação de um nível de vida digno (que considera a porcentagem da população sem acesso sustentável a uma fonte de água melhorada e porcentagem de crianças com peso deficiente para a idade);
2. O Índice de Pobreza para países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - (IPH-2) que é a média aritmética da probabilidade à nascença de não viver até os 60 anos, conhecimento (porcentagem de adultos

que são analfabetos funcionais), um nível de vida digno (porcentagem de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza) e exclusão social (taxa de desemprego de longo prazo);

3. O Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero – IDG, que é média aritmética do índice de esperança de vida distribuído igualmente entre homens e mulheres, do conhecimento (índice de educação distribuído igualmente entre homens e mulheres) e de um nível de vida digno (índice de rendimento distribuído igualmente entre homens e mulheres); e, por fim;
4. A Medida de Participação segundo o Gênero (MPG), que leva em consideração a participação e tomada de decisão políticas (parcelas feminina e masculina de assentos parlamentares e políticos), a participação e tomada de decisão da parcela feminina nas funções de legislador, funcionários superiores e gestor (nas funções especializadas e técnicas) e poder sobre os recursos econômicos (rendimento auferido estimado feminino e masculino). A forma de cálculo dos índices utilizados pelo PNUD está no anexo I.

Conforme relatório do Desenvolvimento Humano 2003, o Brasil está na 65ª (sexagésima quinta) posição mundial. A esperança de vida à nascença no Brasil é de 67,8 anos (base 2001), a taxa de alfabetização de adultos (% da população com 15 anos ou mais alfabetizado) é de 87,3% (oitenta e sete vírgula três por cento) (base 2001), a taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior é de 95% (noventa e cinco por cento). O PIB per capita no Brasil é de US\$ 7.360 (Sete mil, trezentos e sessenta dólares - 2001).

#### 2.4.3 – Axiomas para as Medidas de Pobreza

Conforme Feres e Mancero (2001b), após identificar as pessoas consideradas “pobres”, é necessário contar com uma medida que indique a extensão e o estado atual de sua pobreza. De acordo com Sen (1976 apud FERES e MANCERO, 2001b), para analisar os índices de pobreza existe um enfoque “axiomático” que

determina que as medidas de pobreza devem cumprir uma série de condições, tais como:

- o axioma focal, que sinaliza que, uma vez estabelecida a linha de pobreza, uma medida de pobreza não deve ser sensível a câmbios de renda dos não-pobres. Isto se refere à idéia de que as mudanças de renda de pessoas que estão acima da linha de pobreza não modificam a situação daquelas pessoas que estão abaixo da linha de pobreza;

- o axioma de *monotonocidad*,<sup>5</sup> que estabelece que uma medida de pobreza deve aumentar quando a renda recebida por uma pessoa pobre diminui; e,

- o axioma de transferência, que diz que uma transferência de dinheiro de uma pessoa pobre a uma pessoa não pobre aumenta a medida de pobreza. Por este axioma, a medida de pobreza é sensível à distribuição de renda abaixo da linha de pobreza.

## 2.5 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

De acordo com a citação feita pelo senador Suplicy (2002, p. 33), “Aristóteles enfatizou que a lei, para ser justa, precisa distinguir o que é participável do que é partilhável. Participável é aquilo que não pode ser repartido porque, se for dividido, desaparece, perde a sua realidade”. Segundo Suplicy (2002, p. 34),

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

No Brasil, de acordo com Suplicy (2002, p. 116), uma das primeiras experiências de distribuição de renda aconteceu em Canudos, Bahia, no quarto final do século XIX, na comunidade que chegou a ter 24 mil pessoas e possuir 5.200 habitações e onde todos trabalhavam em regime comunitário e dividiam igualmente tudo entre todos. Na década de 40, o professor de geografia

---

<sup>5</sup> Optou-se por deixar a palavra no original, em espanhol: "monotonocidad", que trata-se de um verbete não encontrado nos dicionários pesquisados, sendo, portanto, um possível neologismo. A palavra pode ser entendida como sendo "o fato de ser monótono/a" e, sendo assim, o termo mais próximo em português, seria monotonia.

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

Segundo Fonseca (2001, p. 93), o debate sobre a distribuição de renda teve início com um artigo publicado por Antonio Maria da Silveira, em 1975, onde o mesmo argumentava que a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente à sobrevivência de todos. Para Silveira, (1975, p.11 e 14 apud FONSECA, 2001, p. 94), o maior problema da redistribuição de renda reside na:

ineficácia dos métodos até agora utilizados para enfrentar o problema. Se o problema é pobreza, a forma de redistribuição deve atacá-la diretamente. Em adição, se trata de economia de mercado, esta forma deve trazer a mínima interferência possível com seu mecanismo. Tal forma existe. É o imposto de renda negativo.

Conforme Almeida (2002, p. 75),

[...] a proposta do imposto de renda negativo partiu de Milton Friedman, que se baseou nas propostas de Hayek (1946). Este afirmava que uma renda mínima seria garantida a todos, mas que, em troca, todos os direitos sociais seriam extintos. Sobre esta base, Friedman argumenta a falência dos programas de seguro social, como habitação, salário mínimo, proteção à velhice, garantia dos preços agrícolas entre outros, que seriam ineficientes e intervencionistas demais no mercado. Em troca de todo seguro social, seria instituído um imposto negativo, sendo fixado um nível de isenção. Do total, entre isenção e dedução, se a renda fosse positiva, pagaria um imposto, se negativa, receberia um subsídio. A primeira medida para implantação dessa proposta seria estabelecer um padrão abaixo do qual nenhuma renda poderia estar situada. Para Friedman, o programa teria duas vantagens, pois além de estar atuando contra a pobreza e distribuindo dinheiro para o indivíduo gastar como bem quisesse, não interferiria no sistema de mercado. A administração desse programa seria feita com o sistema de imposto de renda.

A renda mínima seria paga para todos os cidadãos de uma determinada região ou país, conforme Friedman apud Suplicy (2002, p.69), em seu livro *Capitalismo e Liberdade*:

Duas coisas parecem claras. Primeiro, se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa destinado a ajudar o pobre. Há muitas razões para justificar a ajuda do pobre que acontece ser um agricultor – não porque é um agricultor, mas porque é pobre. O programa, portanto, deve ser estabelecido para ajudar as pessoas como pessoas – não como membros de uma certa ocupação ou de um certo grupo de idade ou de um certo grupo de salário ou de organizações trabalhistas ou industriais. É este

o erro básico dos programas para os agricultores, dos benefícios gerais para a velhice, das leis do salário-mínimo, das tarifas, do licenciamento para profissões, e assim por diante. Segundo, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir o seu funcionamento. É este o erro dos preços sustentados, do salário-mínimo, das tarifas e de outras medidas.

Em 1978, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger apud Fonseca (2001, p.97), no livro *Participação, Salário e Voto: um projeto para a democracia*, apresentam a tese de que “a democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que limite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos”. Os autores trabalharam com os dados do Censo de 1970 e mostraram que a grande concentração de renda (36% do total da renda) estava nas mãos de 5% das famílias mais ricas do Brasil. Em contrapartida, 90% das famílias brasileiras retinham praticamente a mesma fração de renda total que os 10% no topo da pirâmide social. A questão que os autores tentaram responder era referente à necessidade da redistribuição de renda e quais instrumentos deveriam ser utilizados. A alternativa de complementação de renda apresentada também foi baseada no imposto de renda negativo, onde após ter sido definido um nível mínimo de renda, o governo federal pagaria um subsídio de renda proporcional à diferença entre o nível efetivo de renda e o mínimo estabelecido. Os recursos seriam provenientes da reforma fiscal, apoiada em três pilares: revisão do Imposto de Renda; criação do imposto sobre riqueza líquida e implementação do imposto sobre doações e heranças.

Cabe aqui somente uma referência à matéria que foi comentada anteriormente, o “Atlas da Exclusão Social - Os Ricos no Brasil”<sup>6</sup>, a qual demonstrou que a participação das famílias ricas na renda nacional subiu de 20% para 33% no período de 20 anos.

Em 16 de dezembro de 1991, o senado aprovou o Programa de Renda Mínima (PGRM), através da Lei do Senado nº 80, proposta pelo senador Eduardo Suplicy. Este programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. Em 8 de janeiro de 2004, o governo

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0204200402.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2004.

sancionou a lei 10.835<sup>7</sup> (ANEXO II) que institui o programa Renda Básica de Cidadania no Brasil, a partir de 2005. Todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberão anualmente, um benefício monetário, iniciando com as camadas mais necessitadas da população. Conforme Frausino (ago., 2004) a lei só será implementada a partir de 2005, de forma gradativa, retirando as condicionalidades que atualmente existem (no atual programa Bolsa-Família). O valor do benefício ainda não está definido, mas será um valor que garantirá o aporte mínimo diário e 2.200 calorias. O assessor do senador Suplicy comentou na entrevista que concedeu no gabinete do senador Suplicy, em AGO 2004, que a renda não é um fim e sim um meio, necessário para garantir a subsistência de cada cidadão brasileiro.

Salienta-se que a maior parte das propostas de inserção de renda mínima no Brasil privilegia a família e somente a proposta do senador Suplicy destina-se ao indivíduo. Para ele,

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

A renda básica é paga em dinheiro, não na forma de bens ou serviços, nem cupons ou selos que só podem ser gastos em certo tipo de bens, como alimentos. Não envolve qualquer restrição ao que a pessoa vá fazer com os recursos, quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. Ela complementa, e não substitui transferências na forma de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde públicas. (Suplicy, 2002, p.91)

Como a maioria dos programas utiliza a família como parâmetro, tornar-se necessário definir família e para isto podemos citar (FONSECA, 2001, p.157):

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

---

<sup>7</sup> Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 04 abr. 2004.

As dimensões dos programas de transferência de renda que atendam ao cidadão individualmente e os que visam dar atendimento à família, devem ser abordados com muita atenção por parte dos gestores. Os programas devem ser complementares, pois a observação que se faz é que o conceito de família sofreu alterações e atualmente encontramos um grande número de pessoas que vivem sós e são sozinhas. Neste contexto é que a proposta do senador Suplicy, de fornecer uma renda de cidadania para cada indivíduo, deverá ser analisada e ampliada, pois muitas vezes estas pessoas não contam com suportes de apoio, caso tenham problemas de saúde, desemprego ou a própria idade avançada. Sob o ângulo de atendimento às necessidades da família, a atenção deverá ser mantida, principalmente no que se refere a proteção à maternidade e à alimentação adequadas às crianças e demais pessoas do grupo familiar.

Para auxiliar na elaboração do cardápio, o governo federal lançou no dia 8 de outubro de 2004, a Tabela Brasileira de Composição de Alimentos (TACO)<sup>8</sup>, que tem por objetivo detalhar a composição dos alimentos consumidos no Brasil. A primeira versão da tabela apresenta a análise de 198 alimentos, e tem como meta auxiliar na elaboração de dietas alimentares ricas em nutrientes e adaptadas aos hábitos alimentares das diversas regiões brasileiras.

### 2.5.1 – Programas de transferência de renda no Brasil

Conforme estudo nº 273, elaborado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal<sup>9</sup>, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Rede de Proteção Social (RPS) estava estruturada com 12 programas, os quais eram:

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

---

<sup>8</sup> Disponível em: < <http://www.unicamp.br/nepa/taco/> >. Acesso em: 13 out. 2004.

<sup>9</sup> Disponível em: < [http://www2.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES\\_ProqTransf.pdf](http://www2.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProqTransf.pdf) >. Acesso em: 3 abr. 2004.

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

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

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

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

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

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

- Seguro Desemprego - destinado ao trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca. O valor era de um salário mínimo a R\$ 336,78 durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, um salário mínimo. O número de benefícios pagos foi de 4.686.233.

- Seguro Garantia Safra - destinado a famílias de risco na área da seca. São pagas parcelas mensais de R\$ 100,00 (no máximo, eram pagas seis parcelas). Um total de 938.000 benefícios foram pagos.

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

- Benefício de Prestação Continuada (BPC)/Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - destinado a idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência, com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo. O valor pago era de um salário mínimo e estavam sendo pagos 1.450.660 benefícios.

- Renda Mensal Vitalícia - destinada a idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo. O valor pago é de um salário mínimo e estavam sendo pagos 724.124 benefícios.

No ano de 2002, foi lançado o Cartão do Cidadão que permitia às famílias sacar o dinheiro referente ao programa em que estivessem cadastradas: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem. Este cartão beneficiou aproximadamente 12,6 milhões de pessoas carentes. Em junho de 2001, o governo FHC lançou o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com o objetivo de centralizar em um único banco de dados informações referentes a todas as famílias que fizessem parte ou precisassem da rede de proteção social. Até julho de 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva havia incorporado mais quatro programas aos doze mencionados acima: Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a merenda escolar, o programa renda mínima e o programa Fome Zero.

O lançamento do Programa Bolsa Família ocorreu em 20 de outubro de 2003 e, em 9 de janeiro de 2004, o governo publicou a Lei nº 10.836<sup>10</sup> (ANEXO III) que o criou. Este programa unificou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, o Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. A Bolsa Família está vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é responsável pela política nacional de desenvolvimento social; pela política nacional de segurança alimentar e

---

<sup>10</sup>Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 03 abr. 2004.

nutricional; pela política nacional de assistência social; e, pela política nacional de renda de cidadania.

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

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

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

No dia 17 de setembro de 2004, foi publicado o Decreto nº 5.209 (ANEXO IV) que regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família. O Decreto preserva as condicionalidades do Programa Bolsa-Família no que se refere a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida, prevendo também quais serão os órgãos competentes para efetuar a fiscalização necessária do programa. Já o programa de Cidadania, mencionado acima, de autoria do senador Suplicy, deverá ser derivado do atual Bolsa-Família, mas, conforme já comentado, somente será implantado a partir de 2005 e proverá gastos com alimentação, saúde e educação.

Segundo dados do Banco Mundial do dia 24 abr. 2004<sup>11</sup>:

De acordo com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a disparidade de distribuição de renda no Brasil é um "fator-chave" que continuará "travando" o processo de diminuição do número de miseráveis no país. Para a instituição, até a Índia tem programas de integração de miseráveis mais efetivos e "ambiciosos" que o Brasil. O alto endividamento do país também é considerado um empecilho para melhorar a distribuição de renda. Para o Banco Mundial, o Brasil teria de aumentar "em dez ou 15 vezes" o volume de dinheiro em programas como o Bolsa-Escola para compensar as disparidades de renda e integrar os mais pobres ao mercado. O Brasil tem um dos piores índices de distribuição de renda da América Latina. Aproximadamente 20% da população mais pobre recebe apenas 2% da renda. Como comparação, o percentual é de 3,1% na Argentina e de 4% na Bolívia.

Conforme já mencionado, em 1978, Bacha e Unger apud Fonseca (2001, p.97), já haviam mencionado a grande concentração de renda (36% do total da renda) estava nas mãos de 5% das famílias mais ricas e 90% das famílias brasileiras retinham praticamente a mesma fração de renda total que os 10% no topo da pirâmide social. Por este artigo, do Banco Mundial, percebe-se que em um quarto de século, o Brasil não conseguiu alterar esta realidade. E a proposta apresentada pelo Banco Mundial, de aumentar os benefícios de transferência de renda em 10 vezes, pelo que se percebe, no momento esta é uma meta impossível de ser atingida, pois o governo ainda não conseguiu fornecer uma rede de proteção que alcance todos os brasileiros que dela necessitam. Acredita-se que o primeiro passo é o de universalizar o benefício e paralelamente investir em projetos que ampliem a qualidade de vida dos cidadãos, a começar pela compreensão de que é a educação o instrumento que mais dá resultados positivos para a inserção social. Este resultado pode ser comprovado em todos os países que investiram em educação. Neste contexto, o Brasil apresenta o programa Bolsa-Escola, hoje inserido no Bolsa-Família, que incentiva a educação e a permanência das crianças na escola. É este programa que será apresentado no próximo capítulo.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2404200414.htm>>. Acesso em: 25 abr 2004.

### 3 – INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA ESCOLA – BOLSA ESCOLA

No capítulo anterior, vários conceitos de pobreza foram apresentados, juntamente com os programas que o governo federal está implantando com o objetivo de promover maior integração social para, inclusive, promover uma maior redistribuição de renda. Neste contexto, Matsuura (2002, p. 16 apud AGUIAR & ARAÚJO, 2003, p. 15) ressalta que:

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

A problemática apresentada por Matsuura é encontrada principalmente em países ditos periféricos como o Brasil, que ainda tem muito espaço para o crescimento econômico e para a utilização de mão-de-obra qualificada. A idéia de pagar um benefício de transferência de renda, que estivesse vinculado à obrigatoriedade de as crianças freqüentarem as salas de aula, integra, de forma estratégica, a complementação de renda ao acesso à educação, combatendo a evasão escolar. Conforme Araújo e Aguiar, (2002, p. 16), esta idéia surgiu em reuniões realizadas no Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo<sup>12</sup> (NEBC), em meados de 1987, quando Cristovam Buarque era reitor da Universidade de Brasília (UNB). Este núcleo era coordenado pelo então reitor, que, uma vez por semana, sempre às segundas-feiras, reunia um grupo com mais ou menos quarenta pessoas, internas e externas da UNB, em busca de propostas para solucionar os problemas brasileiros:

Em um dos seus encontros, no começo de 1987, ao discutir como garantir esta universalização e esta qualidade, lembrando que a principal causa da evasão escolar era a pobreza das famílias, como coordenador do Núcleo, Cristovam Buarque propôs em tom de pergunta: 'se as crianças não estudam porque as famílias são pobres, por que não pagar aos pais para que os filhos não faltem às aulas?' (ARAÚJO ; AGUIAR, 2002, p. 18).

Foi desta pergunta que nasceu o programa Bolsa-Escola. No início houve muita dificuldade para o mesmo conquistar espaço e se consolidar como um projeto que incentiva a escola para as crianças e ao mesmo tempo trabalha com a questão

---

<sup>12</sup> O Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo foi criado em 1986, na UNB, como um grupo de reflexão sobre assuntos da realidade brasileira.

da exclusão da pobreza. As questões que mais surgiram eram relativas ao alto custo financeiro do programa e ao fato de não fazer sentido pagar às famílias para seus filhos estudarem.

Conforme ressaltam Aguiar e Araújo (2002), aos poucos a idéia foi se consolidando e, em 1987, Cristovam datilografou um documento, intitulado “Uma Agenda para o Brasil - Cem medidas para mudar o Brasil”, que circulou entre os membros do grupo NEBC e, em 1990, foi transformado em uma brochura intitulada “A Revolução nas Prioridades - da Modernidade - Técnica à Modernidade - Ética”. Em 1993, a brochura foi entregue à Editora Paz e Terra e lançada como livro, em 1994. Este livro oferece 103 medidas concretas para reformar o Brasil, divididas em dez grandes prioridades que vão da “Educação” até a “Soberania”. Cristovam relata que, somente entre janeiro e setembro de 1993, ele debateu a idéia com mais de 5.000 (cinco mil) pessoas, em 22 (vinte e duas) grandes cidades, além das mais de 10.000 (dez mil) pessoas do período anterior. Em 1990, a idéia foi levada ao governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), criado pelo ex-candidato à presidência Luis Inácio Lula da Silva, mas a mesma não foi adotada pelo grupo. Em 1993, ele voltou a apresentar a idéia do Bolsa-Escola, junto com as demais propostas do seu livro “A Revolução nas Prioridades”, como contribuição ao programa de governo do PT nas eleições governamentais.

De acordo com Suplicy (2002 apud AGUIAR e ARAÚJO, 2003, p. 41):

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

### 3.1 – A CONSOLIDAÇÃO DE UMA IDÉIA

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

Magalhães, publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 12 de agosto de 1995, apud Aguiar e Araújo (2003, p. 42), o objetivo do programa:

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

Conforme Carvalho e Blanes (1997, p. 27 apud AGUIAR e ARAÚJO, 2003, p. 42), em 1997 o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), realizou um estudo de avaliação da renda mínima de Campinas e chegou à conclusão de que o programa:

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

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

Uma das primeiras modificações que fez foi a alteração do valor da renda. No livro “A Revolução das Prioridades”, Cristovam Buarque previa o valor da renda em dólares e propunha US\$ 50 para famílias com até dois filhos e US\$ 100,00 para famílias com mais de dois filhos. O valor final acabou sendo de um salário mínimo por família, pago à mãe, para fiscalizar a ida de seus filhos a escola e fazer o acompanhamento dos mesmos. Considera-se que o objetivo inicial do programa foi acertado quando se analisa o resultado encontrado pela Universidade de Brasília (UNB), no Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnb), em setembro de 2003, no relatório consolidado, na pesquisa realizada para avaliar o programa Bolsa-Escola Federal:

Nas entrevistas em profundidade, os beneficiários demonstram ter clareza do controle de frequência dos bolsistas e do fato de que as crianças ou adolescentes podem perder o benefício se não freqüentarem regularmente a escola. Em alguns dos municípios investigados, foi identificada uma série de estratégias utilizadas pelos responsáveis para garantir a freqüência às aulas dos bolsistas: a mãe leva e busca a criança na escola todos os dias; a mãe

vê a criança entrar na sala de aula; a mãe vai à escola e verifica a frequência dos filhos bolsistas, conversando com a professora. Muitas mães afirmaram enfaticamente que vão à escola todos os dias fazer o controle da frequência dos filhos. (p.59)

Pelo que se pode observar, a família, através da figura da mãe, absorveu a idéia da importância da frequência das crianças, mesmo que o objetivo inicial seja o financeiro. Constata-se que com o tempo cria-se o hábito e o envolvimento com o estudo. No início de setembro de 2004, a imprensa brasileira divulgou críticas com relação ao não cumprimento das contrapartidas do programa Bolsa-Família. Uma das denúncias é que não havia o controle da frequência escolar e os repasses eram feitos sem a comprovação dos beneficiados. Para solucionar este problema, foi publicado no Diário Oficial em 17 de setembro de 2004 o Decreto 5.209, que regulamenta os mecanismos de cobrança das contrapartidas. O programa passou a contar com uma série de normas para acompanhamento, controle social e fiscalização. A frequência escolar será feita pelo Ministério da Educação (MEC), que ficará responsável pelo acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. A frequência continuará sendo de no mínimo 85% da carga horária escolar mensal.

No domingo, 12 de setembro de 2004, foi publicado no Jornal Folha de São Paulo, um artigo assinado pelo colunista Gilberto Dimenstein<sup>13</sup>, com o seguinte teor:

Graças a uma confissão de incompetência ocorrida na quarta-feira passada, foi posta em xeque a ilusão de que um presidente da República consegue coordenar e executar políticas sociais eficientes. O responsável pela confissão, o ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, admitiu: não tinha condições de saber se as famílias que recebem dinheiro do governo mantêm seus filhos nas escolas. Apanhou de todos os lados, inclusive do governo. Na verdade, apanhou menos por incompetência do que por honestidade intelectual. Importante mesmo é que a confissão projetou um dos temas que deveriam ser vitais nas eleições municipais, em particular, e no combate à exclusão, em geral. Veja os números: são 15 milhões de crianças em 5.463 municípios matriculadas em 170 mil escolas públicas. Um punhado de funcionários, metidos em algumas salas refrigeradas da Esplanada dos Ministérios, são obrigados legalmente, a saber, quantas daquelas crianças, do interior do Acre à periferia do Rio, estão cabulando aula, afinal suas famílias, todas pobres, recebem dinheiro para que freqüentem a escola. [...] Os programas funcionam melhor (ou só funcionam) nas cidades em que existem bons prefeitos e fiscalização comunitária. É ali que se vêem melhores escolas, postos de saúde mais decentes e menos desperdícios na transferência de recursos.[...] Modelos de sucesso indicam a seguinte receita: o governo federal é mais eficaz

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1209200424.htm>>. Acesso em: 10 out 2004.

quando articula ou induz. O papel central, decisivo, é dos prefeitos, que, fiscalizados e orientados pelos mais diferentes conselhos da sociedade civil, coordenam o dinheiro que vem da União e do Estado.

É muito importante a abordagem apresentada por Dimenstein, pois salienta o fato de que os programas funcionam melhor, ou só funcionam, quando há participação comunitária. O controle de presenças e demais contrapartidas do programa Bolsa-Família, conforme relata o comentarista, somente ocorrerá se houver o envolvimento dos prefeitos e da comunidade. E este é um dos aspectos da cidadania que os gestores ou os líderes comunitários deverão procurar desenvolver em seus municípios: a criação de diferentes conselhos da sociedade civil. E de uma certa forma é um retorno à polis grega, onde os cidadãos iam a praça para participar da vida pública da sociedade. E para complementar, o ministro Patrus Ananias, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, fez o seguinte pronunciamento, segundo matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo<sup>14</sup>:

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

Neste ponto podemos retomar a idéia já mencionada de Rosanvallon apud Zaluar (1997, p.6), que é favorável a cidadania ativa, que implica a contrapartida por parte do cidadão que é atendido. Esta é uma abordagem atual: para romper o círculo de miséria: a necessidade de se romper o clientelismo. A população excluída terá que fazer a sua parte para receber o benefício, isto é, mandar seus filhos para a escola, fazer os exames médicos necessários e periódicos e participar das atividades programadas, seja uma palestra ou algum evento alternativo. Em um primeiro momento, nas camadas mais populares da população, que ainda não absorveram a idéia da importância da educação e da frequência escolar, exigir e penalizar é o melhor caminho para habituá-los a aprendizagem.

Um outro fator que se deve salientar, é que o Bolsa-Escola é pago diretamente à mulher, o que auxilia a desenvolver a auto-estima das mesmas. Este

---

<sup>14</sup>Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u64205.shtml>>. Acesso em: 10 out 2004.

também é um dos fatores que pode ser constatado na pesquisa desenvolvida pela UNB - DATAUnb, em setembro de 2003, no relatório consolidado:

Na opinião da maioria dos gestores de todas as regiões, a mãe ou mulher responsável pela criança deveria se comprometer com o recebimento da bolsa escola (96%)<sup>15</sup>. Os profissionais de ensino também acreditam ser correta a decisão de conceder o benefício à mulher responsável pelo aluno (70%), sob o argumento de que é ela quem cuida das crianças (72%) e sabe do que as crianças precisam (71%)<sup>16</sup>. O mesmo ocorre entre os beneficiários, para quem a mãe ou mulher responsável deve ser encarregada do recebimento da bolsa escola (91%). Houve apenas 4,0% de indicações de pai ou homem responsável. Estes resultados revelam um consenso entre todos os atores em torno da atribuição do papel de encarregada de receber o dinheiro do bolsa escola à mãe ou mulher responsável pela criança. A idéia de que a mãe ou a mulher deva ser a responsável pelo recebimento do benefício é corroborada pelos resultados obtidos nas entrevistas em profundidade. As mães beneficiárias declararam, principalmente, que conhecem as necessidades do filho; os homens gastam o dinheiro com bebida; a mãe é mais responsável; a mãe é mais organizada; as mães têm mais tempo; a mãe é quem faz o acompanhamento do filho na escola. (p.54)

Na pesquisa qualitativa, realizada em Porto Alegre, no mesmo relatório consolidado, encontra-se a seguinte análise:

Em Porto Alegre, há relatos das mães beneficiárias com mais auto-estima por causa do bolsa escola. Os profissionais de ensino confirmam isso, entendendo que o benefício afetou positivamente a auto-estima das famílias, embora alguns achem que o Programa as acomoda. Os professores dizem que o simples fato de receber o cartão gera sentimentos de valorização nas mães. Assim, segundo eles, todos os pontos negativos do Programas são anulados por esse sentimento de valorização. Os profissionais de ensino, entretanto, acham que o critério deveria levar em conta com quem moram os alunos e não o sexo. (p.151)

É também esta a constatação que Maria Tameme Soares, Coordenadora da Bolsa-Escola Cidadã, da Organização Não Governamental (ONG) Missão Criança, expressou na entrevista que concedeu em 10 de fevereiro de 2004.

A bolsa é centrada na figura da mãe, em algumas comunidades o machismo é muito forte. Mas o trabalho é centrado na família, na mulher, na criança, no conceito de cidadania. Tem uma ONG em Xapuri, que fez um curso de alfabetização para as mães, tem curso de corte e costura e já tem duas mães que estão costurando para fora. É uma mudança de vida. Muitas mães voltam a estudar, motivadas pelos filhos... A contrapartida que a mãe tem que fazer é dar uma olhada nos deveres escolares, acompanhar a criança, fazer cursos complementares.

O atual governo estabeleceu uma Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, nomeando a ministra Nilcea Freire para desenvolver ações relacionadas

<sup>15</sup> Alguns que marcaram a alternativa *outro* sugeriram o responsável legal pela criança.

<sup>16</sup> Respostas contrárias à preferência dada à mulher como beneficiária foram assinaladas por 0,5% ou menos dos profissionais.

ao gênero. Segundo a ministra<sup>17</sup>, a Secretaria possui *status* de ministério, tendo três grandes programas: combate à violência contra as mulheres, igualdade de gênero nas relações de trabalho e gestão da política de gênero. Segundo a ministra, é necessária uma política que incentive uma educação não-sexista, desde o ensino básico. Menciona que irá propor alterações curriculares e na própria formação dos professores, de maneira que não reproduzam no ambiente da escola a relação de poder desequilibrado.

Pinsky et al. (2004, p.33), menciona que o Brasil continua recordista mundial de desigualdade, seja social, regional, racial ou de gênero. E o desequilíbrio de gênero pode ser sentido principalmente no aspecto da remuneração, pois as mulheres brasileiras se apropriam de apenas 25% de toda riqueza produzida no país, e na área rural o percentual fica em torno de 15%. Dentro deste contexto, observa-se que dar o cartão do benefício para que a mulher possa administrar o dinheiro e se sentir independente, foi um grande acerto por parte dos gestores, pois deu às mesmas um sentimento de independência e a auto-estima melhorou, por se sentirem merecedoras de confiança. Muitas mulheres que não tinham nenhuma renda e/ou muitas vezes nem sabiam ler, viram-se responsáveis por administrar o dinheiro referente a condicionalidade de enviar seus filhos à escola e também responsáveis por acompanhar os seus estudos. Em 1949, Simone de Beauvoir (2002) escreveu um livro sobre a condição feminina e o intitulou, o “Segundo Sexo”, onde aborda o papel subserviente da mulher e observa que nas próprias brincadeiras infantis, as meninas servem muito mais aos meninos, o que se seria uma repetição do modelo feminino visto em casa. Shere Hite (2004) menciona que as mulheres feministas, por muito tempo, não quiseram assumir roupas femininas, como uma forma de contrapor a cultura vigente, mas que isto mudou e que hoje há uma maior aceitação pelas vestimentas ditas femininas: saltos, laços, cor rosa, etc. e a condição da mulher, como ser humano com os mesmos direitos dos homens. Segundo Hite (2004, p. 196):

[...] No entanto, não deixa de ser verdade que as mulheres são seres humanos que vivem em sua época e em sua região, que desempenham um papel na cultura e na história dessa região, e devem ter o direito de usar os símbolos que julgarem apropriados. Uma outra maneira de abordar essa questão consiste em dizer que só se vive uma vez, e portanto é

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/spmulheres/noticias/>>. Acesso em: 10 out 2004.

preciso tirar o melhor partido da existência. Para uma mulher que vive num determinado meio social e numa determinada época histórica, a maneira que escolhe de se vestir e aparecer vai influenciar sua qualidade de vida. Ela deveria então se sentir “politicamente perfeita”? Ainda em nossos dias, as mulheres podem se proporcionar inúmeros prazeres com o estilo que adotam. Negar-me esses prazeres (muitas coisas que faço e que visto me lembram minha avó e minha mãe quando eu era pequena) significaria dizer que eu perderia um pouco de minha qualidade de vida. Cabe a cada mulher decidir onde vai colocar sua identidade, e onde pode se afirmar melhor sob esse aspecto.

Portanto, o fato da maior parte das famílias inseridas nos programas de transferência de benefício terem a figura da mulher como titular para o recebimento mensal dos valores atribuiu às mesmas, um status e uma importância social que muitas mulheres não possuíam e que nem sabiam que poderiam conquistar. O cartão de recebimento proporcionou a oportunidade de muitas entrarem pela primeira vez em uma instituição bancária, e também em um supermercado. Sentindo-se valorizadas, começam a se sentir melhores e a cobrar para si um papel diferenciado na sociedade, de maior igualdade e oportunidades. E esta valorização do papel da mulher, pode ser considerado um dos instrumentos de cidadania que os programas de transferência de benefício propiciam: a redescoberta do importância do papel feminino na sociedade.

### 3.1.1 – A Origem da Engenharia Social do Programa Bolsa - Escola

Para implementar o programa no Distrito Federal, Cristovam Buarque escolheu como secretário de Educação o professor Antônio Ibanez, que teve como primeira missão implantar o Programa. Conforme Araújo e Aguiar (2002, p. 37), o mesmo constituiu uma pequena equipe formada por diversas pessoas, entre as quais Paulo Valle, que viria a ser secretário-adjunto de Educação e responsável pelo Programa, e Maria Pacheco, futura coordenadora técnica da Bolsa-Escola do Distrito Federal. Foram estas pessoas que começaram a desenhar a engenharia do programa, no qual destacam-se os critérios detalhados para a escolha das famílias a serem beneficiadas; as formas de divulgar o programa; os critérios para selecionar as famílias que tinham direito ao benefício; os modos e procedimentos para fiscalizar a frequência das crianças às aulas; o recebimento destas informações pela coordenação do Programa; e, os procedimentos para efetuar o pagamento do programa, sua avaliação e seu monitoramento sistemático e periódico. Além disto, a

família beneficiária deveria ter no mínimo cinco anos de residência em Brasília, para evitar os fluxos migratórios.

Segundo Aguiar e Araújo (2003, p. 55),

Os critérios para a inscrição no Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal eram ter todos os filhos com idade de 7 a 14 anos completos matriculados em escola pública; residir no DF há cinco anos consecutivos; ter renda familiar mensal que não ultrapassasse a média máxima de meio salário mínimo por pessoa; e, comprovar inscrição nos programas de emprego e renda da Secretaria do Trabalho do DF, no caso de desempregado ou autônomo na família.

A equipe traçou como linha de pobreza a renda per capita mensal de meio salário mínimo por pessoa, condicionado que se houvesse pessoas desempregadas, estas pessoas deveriam inscrever-se nos programas ofertados de emprego e renda, para evitar “acomodação” dos familiares (pai ou mãe desempregado). Também nenhuma criança na família poderia ser bolsista de colégio particular, pois se uma delas fosse, a família não teria direito ao benefício. Sendo que, segundo Aguiar e Araújo (2003, p. 56):

as prioridades na seleção eram para as famílias que possuísem:

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

Foi esta formatação inicial que acabou servindo de modelo para centenas de municípios no Brasil e também no exterior, que viriam a adotar este modelo de programa social. Conforme os dados mencionados por Araújo e Aguiar (2002, p. 44), “no final de 1998, eram 25.680 famílias e 50.673 crianças beneficiadas”. “Superava-se em 5.680, 25%, a meta prometida em campanha. [...] Ainda assim, a bolsa custou menos que 1% do orçamento anual do Distrito Federal”.

Araújo e Aguiar (2002) relatam que, em um determinado dia, o então governador Cristovam Buarque encontrou uma criança esmolando nas proximidades do Congresso Nacional. Colocando a criança no carro oficial, ele foi à busca da

responsável (mãe) que se encontrava próxima e, questionando o porquê de a criança não estar em sala de aula naquele horário do dia, foi informado que a família não tinha direito a entrar no programa, pois estava morando em Brasília há apenas dois anos. A partir deste fato, o governador decidiu levar a idéia ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e ao ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, mas a proposta não foi levada adiante. Em 18 de maio de 1995, na primeira audiência oficial do governador Cristovam com o presidente da República, a idéia lhe foi levada oficialmente por meio de um memorando, mas novamente não obteve receptividade.

Aguiar e Araújo (2003, p. 44) mencionam que

De novembro de 1997 a fevereiro de 1998, a Bolsa-Escola do Distrito Federal foi objeto de avaliação. A UNESCO reuniu técnicos para medir os resultados e impactos do Programa entre as famílias atendidas. Isso contribuiu para fortalecer os argumentos em prol da Bolsa-Escola, demonstrando que ela deveria ser replicada em outras cidades e países. Em termos gerais, verificou-se que o programa 'articula, em um movimento único, tanto o combate à pobreza quanto a melhoria das condições educacionais da população, contribuindo para corrigir as desigualdades em torno do acesso, permanência e sucesso das crianças na escola fundamental'.

Conforme relatam Aguiar e Araújo, o programa, depois de ser avaliado pela UNESCO, começou a ser discutido e aceito internacionalmente, entretanto, o mesmo não acontecia no Brasil. Ainda havia uma certa resistência para a implantação do programa a nível nacional. Em 1997, apenas 12 municípios estavam aplicando o programa, o que era muito pouco, se lembrarmos que o Brasil possui 5.560 municípios<sup>18</sup> (IBGE, 2004). Para que o programa não desaparecesse, a equipe resolveu então, montar uma organização não governamental e continuar a trabalhar a idéia da Bolsa-Escola.

### 3.2 – O SURGIMENTO DA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL MISSÃO CRIANÇA

Como o mandato do então governador Cristovam finalizava em dezembro de 1998 e o programa estava disseminado em todo o país, mas não consolidado nacionalmente, e vendo o grande potencial do mesmo, em novembro de 1998, Cristovam Buarque propôs a um grupo de amigos uma aventura: montar uma

---

<sup>18</sup> Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=194&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=194&id_pagina=1)>. Acesso em: 10 out. 2004.

organização para criar uma mania de educação. O desafio foi aceito e a Assembléia de Fundação da Organização Não Governamental, que foi chamada de Missão Criança<sup>19</sup>, ocorreu em 14 de dezembro de 1998. O objetivo da ONG Missão Criança é o de disseminar o programa Bolsa-Escola no Brasil e no mundo e, assim, garantir o direito à educação a crianças pobres. A engenharia do programa é muito similar à que foi implantada no Distrito Federal, consistindo na concessão de um benefício a famílias muito pobres para que suas crianças não precisem trabalhar e possam ir para a escola. Em 1999, a ONG entregou as primeiras bolsas a cinco mães pobres do município de Paracatu, no Estado de Minas Gerais. A Missão Criança fechou seu primeiro ano com 336 famílias atendidas e 876 crianças na escola e fora do trabalho infantil.

Em abril de 2000, o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, na abertura do Fórum Educação para Todos, com a participação de ministros de Educação do mundo inteiro, afirmou que o Bolsa-Escola era um dos quatro programas a serem copiados em outras partes do mundo.

Em julho de 2000, a Missão Criança assessorou o governo do Equador no desenvolvimento e implantação do programa Bolsa-Escola (Beca-Escolar) no país. Em outubro, foi a vez do governo boliviano receber a cooperação técnica da ONG para implementação do seu programa. Em novembro, ministros e chefes de Estado de 21 países ibero-americanos, reunidos no Panamá, indicam a adoção de programas de Bolsa-Escola em seus países. A Missão Criança prepara propostas para a América Central, Caribe e os 41 países mais pobres do mundo. Durante todo o ano, a Missão Criança presta cooperação técnica a estados e prefeituras, destacando os governos do Mato Grosso do Sul e de Minas Gerais. O ano de 2.000 termina com 2.083 crianças e adolescentes, de 802 famílias atendidas em 12 municípios brasileiros.

Em março de 2.001, a Missão Criança realiza o evento Bolsa-Escola e Bolsa-Escola Cidadã: Encontro Nordeste de Capacitação de Gestores, em Maceió (Alagoas), com a participação de 429 representantes de 154 municípios nordestinos. Em maio, a Conferência Internacional da ONU, reunida em Bruxelas, aprova a

---

<sup>19</sup> Disponível em: <[www.missaocrianca.org.br](http://www.missaocrianca.org.br)> onde constam toda a história e trabalhos desenvolvidos pela organização. Acesso em: 21 abr. 2004.

proposta elaborada pela Missão Criança para a implantação da Bolsa-Escola nos 49 países mais pobres do mundo. A proposta foi defendida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Conferência da ONU para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad). Em junho, a Missão Criança é indicada pelo governo federal brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), para implementar o programa Bolsa-Escola em dois países africanos: Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Outra grande vitória ocorreu em abril de 2001, conforme dados de Araújo e Aguiar (2002, p. 55), quando o presidente Fernando Henrique Cardoso fez o lançamento do programa Bolsa-Escola Federal, na cidade de Águas Lindas, estado de Goiás. A ONG Missão Criança terminou o ano de 2001 com o programa Bolsa-Escola Cidadã em 19 municípios brasileiros, beneficiando 3.153 crianças de 1.173 famílias.

Durante o ano de 2002, a ONG Missão Criança recebeu representantes de governos de diversos países interessados em conhecer melhor o programa Bolsa-Escola, dentre eles, a Primeira Dama do México, Sra. Martha de Fox, parlamentares sul-africanos e uma delegação do governo turco. O governo boliviano recebeu cooperação técnica da Missão Criança para desenvolvimento e implementação do programa Bolsa-Escola em nível nacional.

### 3.2.1 – A Operacionalização das Atividades pela ONG Missão Criança

Maria Tameme Soares, coordenadora da Bolsa-Escola Cidadã, da ONG Missão Criança, concedeu uma entrevista em 10 de fevereiro de 2004, onde abordou assuntos relacionados a parcerias, captação de recursos e voluntariado, salientando que o ponto básico é sempre incentivar o direito a educação da criança e conseqüentemente, trabalhar valores relacionados a inclusão social e cidadania.

Um dos primeiros tópicos abordados foi a captação de recursos, segundo Soares:

A ONG Missão Criança possui parceria com entidades e empresas, sejam nacionais ou internacionais, independente de credo ou política. Há duas formas de conseguir recursos, muitas vezes a ONG vai captar recursos e tem situações em que são procurados. As empresas fazem contratos, definem qual o valor da bolsa, por quanto tempo, que no mínimo é um ano, pois senão as mães podem tirar da escola se for por um período menor e

colocar a criança para trabalhar e uma das metas é a erradicação do trabalho infantil. A ONG possui uma mala direta que manda para as empresas, muitas vezes juntamente com relatórios, que são encaminhados para mostrar onde o dinheiro é aplicado. A forma de divulgação é feita através de boletins, relatórios, mala direta de divulgação. As doações vêm de pessoas físicas, pois aproximadamente de 300 a 400 pessoas depositam mensalmente, em conta específica, através do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Regional de Brasília valores que dão suporte financeiro à ONG. Tem financiadores pessoa jurídica e física. As pessoas físicas podem fazer o depósito a partir de R\$ 10,00. Este valor vai para o fundo da ONG para as bolsas. No momento há aproximadamente 40 empresas que são parceiras para os pagamentos de bolsas. Cada empresa adota um número x de bolsas. Tem uma livraria no norte que apóia duas bolsas. O importante é que adotou a idéia

Observa-se que as captações de recursos vêm tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, de igual forma, tenta-se captar recursos no exterior. Segundo Fernandes (2002, 79/80):

Os movimentos sociais dos anos 70 e 80 desenvolveram-se à margem das fontes de recursos locais. Evitavam relações com o Estado e não eram parceiros de empresas locais. [...] É desta relação, inclusive, que surgiram as ONG's. As agências de cooperação internacional necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de formular projetos, acompanhar a execução e prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica, um mínimo de estrutura administrativa e uma afinidade de propósitos.[...] Em vez de apoiar as ONG como tais, apoiavam projetos, reforçando a lógica pragmática no interior destas novas entidades.

Retornando à entrevista com Maria Tameme Soares, a mesma relata que a ONG Missão Criança tem várias parcerias no exterior: Guatemala (treinamento para os gestores), São Tomé e Príncipe (100 bolsas), Moçambique (100 bolsas), Tanzânia (50 bolsas), El Salvador (50 bolsas, ainda em implantação), Guatemala (50 bolsas), Paraguai (estão em fase de negociação 300 bolsas). O trabalho é feito em parceria com a agência ABC, via Itamarati. No Brasil, faz parcerias com ONG's locais, sempre pelo período de um ano letivo, para que as mesmas controlem a contrapartida das famílias e para isto, estas ONG's recebem 10% do valor pago às famílias, para fazer a administração das bolsas. A ONG local tem liberdade para organizar palestras e atividades fins.

Cabe ressaltar que conforme relata Fernandes, que o apoio que vem do exterior é para o projeto, no qual se acredita, no caso específico, o da educação e cidadania através da inclusão da criança na escola. Fernandes (2002, p. 97) comenta que “[...] a instituição particular, passa a ser valorizada como um

personagem do espaço comum. Como qualquer cidadão, os grupos particulares, lucrativos ou não, são portadores de direitos e deveres para com os demais”. O autor ressalta que a filantropia está começando a ser valorizada no Brasil, como uma questão de pertencimento a sociedade.

Em seguida, Maria Tameme Soares nos fala da relação do trabalho voluntário:

Se as pessoas não puderem contribuir com dinheiro, podem trabalhar como voluntário. Os voluntários são peças importantes no processo, principalmente nas bases. As aulas de reforço dão um grande apoio para as crianças e mães. É importante colocarmos o que é preciso fazer. No Rio de Janeiro foi feito um trabalho muito bonito com os voluntários. Para as mães são direcionados os trabalhos sociais. Para as crianças atividades físicas, como capoeira e aulas de reforço. Um outro grupo fez uma biblioteca, conseguiu doações de livros e alguns vídeos. O importante é tirar as crianças da rua. Tem que estruturar o voluntariado em cima de pontos.

O trabalho voluntário foi regularizado através da Lei nº 9.608/98 (ANEXO V) que segundo Paes (2003, p. 97), veio suprir a lacuna que existia no ordenamento jurídico, e estabelecer quais os direitos e deveres das entidades e dos voluntários. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. A formação de bibliotecas e o incentivo a leitura, também insere os membros daquela localidade na prática de cidadania, pois segundo Claudia Costin (Pinsky et al., 2004, p. 270):

[...] o não-leitor permite, de alguma maneira, que alguém lhe selecione uma forma de interpretar o mundo ou, quanto muito, reúne pedaços de informações jogadas em noticiários de rádio e televisão ou, no mínimo, por professores que meramente repassam a sua visão de mundo, mas não o instrumental para constituí-la. A formação de leitores quebra essa lógica, desde que haja livros, revistas e jornais, disponíveis e acessíveis, com variedade de enfoques para a formação de seres pensantes e capazes não apenas de entender, mas de transformar o ambiente que os cerca. Em outros termos, a leitura pode proporcionar a autonomia necessária ao verdadeiro exercício de cidadania.

Ressalta-se que apesar do trabalho voluntário, os principais parceiros da ONG Missão Criança são a ONG local e as Escolas. Há um incentivo para que a ONG local converse com o diretor e professores das escolas, para que o acompanhamento de frequência seja mais sistemático, entretanto, não rígido. Segundo Maria Tameme Soares “A presença das crianças na sala de aula é controlada, mas a ausência pode ser justificada pela professora e diretora. Por

exemplo, se uma criança chega na escola ensopada, pois andou muito e não pode assistir aula, a professora pode dispensar”. A família pode também estar inscrita no programa Bolsa Escola Federal, não há restrições quanto a este fato, pois são sempre selecionadas as famílias mais carentes da comunidade, sendo o convênio feito por um ano e renovado, caso a entidade financeira patrocinadora renove o acordo. Com relação a aspectos de melhoria de vida das famílias, Maria Tameme Soares comenta que:

A bolsa é chamada bolsa escola cidadã e o pagamento é feito às mães, cada ONG local elabora atividades complementares e isto muitas vezes altera a vida da comunidade. Não possuem um estudo sobre o direcionamento da bolsa, mas o mais importante é o material escolar e o uniforme. Às vezes a família, a mãe tem medo de falar o que melhorou dentro de casa, pois pensa que pode perder a bolsa. Se a mãe acha por bem comprar uma mesa para a família, ela pode fazer a melhor opção, pois aí as crianças terão onde fazer a tarefa escolar. Para mencionar um fato, no ano passado, em mil famílias, houve somente um caso da mãe abandonar a família, por causa do alcoolismo. Aí o Conselho Tutelar foi até lá e deu a tutela para uma tia.

A bolsa concedida varia de R\$ 50,00 a R\$ 200,00, dependendo da parceria que é feita com a entidade doadora. A bolsa é paga para a família, com filhos de zero a dezesseis anos, independente do número de filhos, pode ter um, dois ou cinco. Se um dos filhos abandonou a escola ou teve excesso de faltas, a família perde a bolsa naquele mês em que isto ocorreu. A família só sairá do programa se as faltas injustificadas forem por três meses consecutivos. A ONG acompanha a menor criança (da família) até ela completar 16 anos. A família não pode mudar de município, senão perde a bolsa.

O que se constata é que há uma ampliação da cidadania, tanto que a bolsa escola é chamada de “Bolsa-Escola Cidadã”. E este sentimento de pertencimento à comunidade acaba envolvendo muito mais as mulheres, que começam a participar dos cursos ministrados pela ONG local e fazer opções sobre o que poderão comprar para a sua casa, tendo acesso a um crediário. É esclarecido para a família que há uma contrapartida, que as crianças precisam ir para a escola, que as mães devem acompanhar o trabalho de casa e são responsáveis também pelo desempenho escolar dos filhos. Como a bolsa acompanha as crianças até os dezesseis anos, elas têm condições de fechar o ciclo fundamental e desta forma, estarem melhor preparadas para o mercado de trabalho. Finalizando, Maria Tameme Soares nos diz que:

A ONG tem consciência que a base de tudo é a educação, é através dela que são mudados os hábitos, saúde, valores. Se a criança aprende a lavar a mão, só isto é um progresso, pois diminuem as doenças. A mãe é a responsável pela manutenção das crianças na escola, sendo que os

conselhos tutelares dão um grande apoio. A estrutura familiar fica mais coesa. As mães sentem orgulho das tarefas dos filhos. Mostram o boletim escolar

No que se refere a educação para a cidadania, Marlene Ribeiro (2002) diz que no que “tange à cidadania, parece haver um consenso de que a sua conquista implica o conhecimento de direitos e deveres por meio de uma sólida educação escolar básica”. E é neste ponto que a mesma questiona o porque a educação tem sido considerada o principal meio de conquista de igualdade de direitos, argumentando se a “cidadania é capaz de potencializar as lutas por direitos civis, entre estes os de educação, em um contexto de desemprego estrutural e tecnológico e de destruição do Estado social?” A resposta que ela mesma encontra é a seguinte:

As contradições mostram algumas possibilidades, todavia são muitos os limites inerentes à educação escolar para que ela possa se constituir como via preferencial de acesso à cidadania. Governos populares esbarram na escassez de recursos econômicos e nos instrumentos legais que cerceiam a construção de alternativas. [...] Nesse movimento, em que as camadas populares criam novas formas de produzir, de conviver e de educar-se, gestam-se também novos conceitos, nos quais o conteúdo, marcado pelas práticas de cooperação e de solidariedade, projeta a emancipação social em sentido mais amplo do que o proposto pelos princípios abstratos de liberdade e de igualdade, ampliando-se, assim, o horizonte da educação para além da educação burguesa. (RIBEIRO, 2002).

Ribeiro acredita que os próprios movimentos sociais, através da suas necessidades, estarão construindo um novo modelo de cidadania, mais adequado a sua realidade diária. Entretanto, reforça-se a utilidade de se incentivar as crianças a estudarem e conforme mencionado por Claudia Costin, serem elas próprias intérpretes de sua realidade. Adaptações serão sempre necessárias, a própria educação evolui com o passar do tempo, adequando-se as exigências sociais vigentes. Se o desemprego estrutural é uma consequência da modernidade, deveremos criar movimentos de cidadania para superá-lo, e isto, consequentemente, se dará através da educação, não necessariamente burguesa, mas com certeza com o formato de escola e de professores, com um currículo que deva ser seguido, com os conceitos básicos da sociedade em que cada um vive. Pois, conforme Manacorda (2002, p. 361): “Apesar de o homem lhe parecer, por natureza e de fato, unilateral, eduque-o com todo empenho em qualquer parte do mundo, para que se torne onilateral.”

### 3.3 – A BOLSA ESCOLA FEDERAL

#### A Missão da Bolsa Escola Federal é

promover a educação das crianças de famílias de baixa renda assegurando sua permanência na escola, por meio de incentivo financeiro, contribuindo para a melhoria das condições de vida no país. Estimular a criação de uma cultura escolar positiva entre as camadas sociais menos favorecidas e recuperar a dignidade e a auto-estima da população excluída, com a esperança de garantir um futuro melhor para seus filhos por meio da educação<sup>20</sup>.

No manual do Programa Nacional do Bolsa-Escola (PNBE)<sup>21</sup>, o programa é definido como:

um programa de transferência condicionada de renda onde as famílias recebem um benefício mensal, em dinheiro, desde que mantenham suas crianças matriculadas e freqüentando a escola com, no mínimo, 85% de freqüência às aulas. Desse modo, espera-se que as dificuldades econômicas possam ser amenizadas e que as famílias não sejam obrigadas a tirar suas crianças da escola precocemente ou mesmo deixar de matriculá-las.

A fonte básica de financiamento do Programa Bolsa Escola é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31/2000. A criação deste fundo estava prevista no Artigo 79 da Constituição Federal. O objetivo central do programa é aumentar o acesso e permanência no ensino fundamental das crianças das famílias que vivem com uma renda per capita mensal menor ou igual a R\$ 90,00. Para atingir este objetivo, são pagos valores de R\$ 15,00 para cada criança, na faixa etária de seis a quinze anos, que estejam matriculadas no ensino fundamental, para no máximo três crianças por família, o que dará um valor máximo de R\$ 45,00 por família.

Os participantes do programa Bolsa-Escola são as crianças, suas principais beneficiárias. As mães ou responsáveis pelas crianças são os responsáveis pelo controle da freqüência. É entregue ao beneficiário um cartão magnético, através do qual o benefício é pago ao titular do programa, em espécie. As escolas devem controlar a freqüência das crianças e encaminhar estas informações para o órgão competente, além de promover atividades de extensão da jornada escolar. A cada três meses, a freqüência das crianças bolsistas era analisada e o pagamento do benefício a seus pais ou responsáveis poderia ser suspenso quando houvesse mais

---

<sup>20</sup>Disponível em: <[www.mec.gov.br/secie](http://www.mec.gov.br/secie)>. Acesso em 22 abr. 2004.

<sup>21</sup>Disponível em: <[www.mec.gov.br/secie](http://www.mec.gov.br/secie)>. Acesso em 22 abr. 2004.

de 15% de faltas em um dos meses do período apurado. O Conselho de Controle Social (CCS) era o responsável por avaliar e controlar seu desenvolvimento no âmbito municipal. Se houvesse reclamações e problemas, estes deveriam ser enviados diretamente ao CCS<sup>22</sup>, que deveria ter pelo menos 50% de seus integrantes que não mantivessem vínculos ou fizessem parte da administração municipal. Os municípios deveriam assinar um termo de Adesão ao Programa Bolsa-Escola com o Ministério da Educação. A Caixa Econômica Federal (CAIXA) por sua vez, é o agente operador do programa, sendo responsável pelo pagamento dos benefícios direto às famílias. O benefício é pago por meio de cartões magnéticos, nas agências da CAIXA, nos postos de atendimento do Caixa Aqui ou nas lotéricas. Era a atual Secretaria de Inclusão Educacional do Ministério da Educação (antiga Secretaria do Programa Nacional da Bolsa-Escola), que realizava, por amostragem ou mediante denúncia, auditoria nos municípios participantes do programa. Com relação às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, quando os municípios adotavam o Bolsa-Escola, elas assinavam o termo de adesão, instituíam um programa de renda mínima por meio de lei municipal, e cadastravam e selecionavam, conforme os critérios definidos na Lei, as famílias beneficiárias. Como contrapartida à entrada no programa, os municípios deveriam desenvolver ações sócio-educativas para todas as crianças de Ensino Fundamental na localidade, criar o Conselho de Controle Social da Bolsa-Escola e controlar a frequência escolar dos alunos bolsistas. Também são parceiros neste processo os Ministérios Públicos Estaduais, as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, os Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e a Pastoral da Criança.

Após a centralização do programa Bolsa-Escola no Bolsa-Família, a forma de pagamento não sofreu alterações, somente em alguns municípios houve troca de

---

<sup>22</sup> Conforme o manual do PNBE, "a experiência de conselhos reforçou o seu papel a partir da Constituição de 1988. A idéia é de que não existe democracia sem participação. Dentre as diversas funções que um conselho pode exercer, o controle social é uma das mais importantes. Controle social significa acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação pela sociedade das ações empreendidas pelo poder público. Seguindo essa tendência, o Conselho de Controle Social proposto na criação do Programa Bolsa Escola é o elo da comunidade, por meio de seus representantes, com a Prefeitura (órgão responsável pelo programa) no que diz respeito ao controle da execução do programa Bolsa Escola no Município. Contudo, os CCS não esgotam as possibilidades de participação ativa da sociedade. Outros conselhos (como o Conselho Tutelar e o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente), organizações sociais, ações comunitárias, movimentos sociais etc, podem engrossar a coluna de aliados no exercício do controle público-popular sobre as ações governamentais".

cartões, por exemplo, quando o governo federal fecha um convênio com um município e também com um estado, as três logomarcas aparecem no cartão Bolsa-Família do beneficiado. Com relação ao controle de frequência, conforme abordado anteriormente, o mesmo havia ficado suspenso por um período e atualmente está sendo retomado. O ministério da educação é que ficará responsável pelo controle, segundo as palavras do ministro Tarso Genro, publicadas pelo Jornal Folha de São Paulo<sup>23</sup>:

"O controle absoluto da frequência, que vai permitir a utilização de meios tecnologicamente avançados através de cartão magnético e de impressão digital, é um processo que começa no ano que vem, já abrangendo 60% a 70% das escolas". De acordo com ele, neste momento o MEC estuda, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social, uma forma de garantir a contagem dos alunos, independente do processo de digitalização da frequência estar pronto. "O controle da frequência para o bolsa-família pode ser feito sem esse controle magnético", afirmou. Segundo ele, mesmo com a intensificação das ações do controle da frequência, ainda este ano, continuam também os preparativos para a implantação do sistema digital, que contará com um cartão magnético para todos os alunos. "Esse ano será realizado experimentalmente e no ano que vem será processado, ao longo de dois anos, para toda rede pública", disse Tarso. O programa todo de frequência dos alunos tem custo estimado de R\$ 140 milhões. A previsão é que todas as escolas públicas do ensino fundamental estejam equipadas até o final de 2006. O controle será feito por meio da impressão digital do aluno e por meios eletrônicos - o governo já pediu que algumas empresas de tecnologia apresentem propostas. Segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica, do Inep (Instituto de Pesquisas do MEC), são 55,3 milhões de pessoas matriculadas na educação básica (ensino infantil, fundamental e médio, além de educação de jovens e adultos). Estão distribuídas em 212 mil escolas em 1,8 milhão de turmas do ensino regular. Os dados foram divulgados neste ano, mas são referentes a 2003.

O custo para a implantação do controle é grande, entretanto, os custos sociais envolvidos são muito maiores. Conforme as palavras já mencionadas do ministro Patrus Ananias, do Ministério do Desenvolvimento Social, as pessoas têm que se assumir os seus deveres, como o envio dos filhos para a escola, para poderem receber o benefício. Um exemplo que o controle da frequência traz bons resultados é um quadro publicado na revista *Veja* nº 41, ano 37, de 13 outubro, p. 99, onde demonstra que nos últimos dez anos no Brasil, a porcentagem de pessoas entre 5 e 17 anos fora da escola, caiu de 21,8% (1993) para 8,8% (em 2003). O percentual de analfabetos acima de 10 anos caiu de 15,6% (1993) para 10,6% (em 2003) e as pessoas que concluíram o ensino médio, o percentual passou de 14,4%(1993) para 24,9% (em 2003). Acredita-se que o controle da frequência é

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16100.shtml>>. Acesso em: 8 out 2004.

imprescindível para criar o hábito da rotina escolar, entretanto, o melhor caminho para que isto ocorra é a parceria entre as diversas esferas de governo: federal, estadual e municipal. Apesar da digitalização ser a opção mais ágil e moderna, ela esbarra em um custo muito elevado para ser implantada em todo o território nacional. Muito mais que se considerarmos que apesar de todo o investimento em educação, ainda existem no Brasil muitas escolas com instalações precárias e que não tem uma simples biblioteca ou então computadores interligados a WWW para uso dos estudantes. Desta forma, o dinheiro, em um primeiro momento, deverá ser canalizado para a infra-estrutura dessas escolas, muito mais do que para processos onerosos de digitalização, pois em uma realidade como a brasileira, podem-se encontrar soluções para o controle de frequência consideradas mais apropriadas (parcerias entre as prefeituras e secretarias de educação) e menos contraditórias.

### 3.3.1 – Legislação

A Lei de Criação da Bolsa-Escola Federal é a Lei nº 10.219<sup>24</sup>, de 11 de abril de 2001, a qual está no anexo VI. Essa lei é a responsável pela criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa-Escola" e estabelece as normas gerais de execução do mesmo, definindo os agentes envolvidos no Programa e suas competências, o perfil dos beneficiários, o valor e forma do benefício a ser repassado às famílias, os requisitos necessários para a adesão ao Programa e a contrapartida do município e das famílias beneficiárias. Estabelece, ainda, a forma e as atribuições do Conselho de Controle Social e os municípios com prioridades no processo de homologação.

O Decreto nº 4.313<sup>25</sup>, de 24 de julho de 2002 (ANEXO VII), regulamenta o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa-Escola" e estabelece as normas para a execução do Programa. É esse decreto que define os procedimentos que são de competência da União e do Agente Operador durante sua execução, a forma de colaboração técnica, os requisitos para a adesão do Município, além das condições para celebração, homologação e rescisão do Termo de Adesão. Paralelamente, estabelece os requisitos para execução da frequência escolar, a organização e a manutenção de cadastro, o Conselho de Controle Social,

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secretaria/estrut/serv/legislacao/default.asp>>. Acesso em 22 abr. 2004.

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secretaria/estrut/serv/legislacao/default.asp>>. Acesso em 22 abr. 2004.

a concessão e o pagamento dos beneficiários e a realização de auditoria interna nos programas municipais apoiados. O Decreto 4.313, de 24 de julho de 2002, revogou o antigo Decreto 3.823, de 28 de maio de 2001, que estava vigente durante o primeiro ano do PNBE.

### 3.3.2 – O Modelo de Operacionalização do Programa Bolsa-Escola Federal

Pela grande extensão do território brasileiro, foram constatados muitos problemas na forma de implementação do Programa Bolsa-Escola Federal. Tais problemas vêm desde o cadastramento, que foi delegado aos municípios (descentralização), por causa da falta de pessoal capacitado para prestar as informações e operacionalizar. Também foram detectados problemas com o acompanhamento do programa e com a implantação de mecanismos de avaliação que acabaram sendo prejudiciais por não levarem em conta as variáveis regionais. O valor pago para cada criança - R\$ 15,00 - também sofreu uma defasagem e até a presente data (25/10/2004) não havia sido revisado (lembrando que agora o programa está inserido no Programa Bolsa-Família). Este valor fixo para todo o Brasil acaba não contemplando as diferenças regionais de custo de vida.

Aguiar e Araújo (2003, p. 64 e 65) sugerem alguns elementos centrais para a correção de rumo do programa Bolsa-Escola federal, a partir da análise que ambos fizeram sobre o mesmo.

1. É preciso aumentar os valores repassados à família. Para tanto, deve-se levar em conta as diferenças das economias regionais;
2. Deve-se criar mecanismos de avaliação e acompanhamento úteis para modificações de detalhes;
3. É salutar ter-se um sistema de monitoramento que permita o fluxo de informações entre os municípios e o governo federal;
4. O programa deve ser familiar e não apenas focado na criança;
5. O monitoramento de frequência deve ser mensal;
6. Recomenda-se trabalhar de forma mais integrada com os municípios, incluindo no programa as redes de proteção social das cidades;
7. É preciso incluir as redes de proteção social dos governos estaduais;
8. Deve-se qualificar os gestores municipais do programa;
9. É necessário o envolvimento da sociedade civil no processo de administração, acompanhamento, monitoramento e fiscalização do programa, além de incorporá-la no financiamento de fundos públicos.

Pela análise do que era sugerido, podemos constatar que se o Programa Bolsa-Família fizer com que os beneficiários sejam participantes e responsáveis pelas contrapartidas, o programa terá abrangência familiar e o beneficiário irá contar

com uma grande rede de proteção social, formada pelo município, estado e governo federal.

Em março de 2004, de acordo com as informações obtidas no site<sup>26</sup> do Ministério da Educação (MEC), o programa Bolsa-Escola estava pagando o benefício para 5.705.165 (cinco milhões, setecentos e cinco mil, cento e sessenta e cinco) famílias mensalmente e 8.289.930 (oito milhões, duzentos e noventa e nove mil, novecentas e trinta), crianças estavam sendo contempladas. Os valores repassados somavam o total de R\$ 124.348.950,00 (cento e vinte e quatro milhões, trezentos e quarenta e oito mil e novecentos e cinqüenta reais), o que dá para ter uma idéia da magnitude e da importância do programa.

### 3.3.3 – Apresentação do Estudo de caso de Luziânia<sup>27</sup>

Considerou-se oportuno apresentar o estudo de caso realizado pela UNB (2003) na cidade de Luziânia (GO), pelo fato do mesmo ser o único estudo em profundidade que foi realizado nas pesquisas elaboradas pela UNB em 2003 e como os dados estavam disponíveis e continham informações consideradas pertinentes, optou-se por relatá-lo. Em 2002, a cidade contava uma população de 148.453 habitantes e dados do INEP/MEC mostravam uma taxa relativamente alta de frequência escolar (79,1%), sendo que em 2001 havia 32.873 alunos matriculados no Ensino Fundamental e a renda per capita da população era de R\$ 209,95.

Os dados quantitativos da pesquisa acima mencionada foram obtidos mediante amostra probabilística de 399 entrevistas realizadas com responsáveis beneficiários e para a realização da pesquisa quantitativa, foram utilizados questionários estruturados com a maioria das perguntas fechadas e algumas abertas. Para a pesquisa qualitativa, foram utilizadas técnicas grupais e realizadas entrevistas individuais estruturadas. As entrevistas qualitativas abordaram as temáticas: percepções do Programa e de sua implementação (processos); impactos econômicos na vida das famílias; na vida escolar da criança/adolescente; impactos sobre a redução do trabalho infantil; nas relações familiares; impactos sociais

---

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/resultado/default.asp>. Acesso em: 22 abr 2004.

<sup>27</sup> Pesquisa realizada na cidade de Luziânia, pela Universidade de Brasília (UNB), Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnb), em 2002 e resultado entregue em setembro de 2003.

(percepções sobre o futuro, cidadania e mobilidade social); impactos sobre a vida econômica e desenvolvimento do município. Foram feitas entrevistas com 20 responsáveis beneficiários, 10 requerentes não-contemplados, 8 profissionais de ensino, 8 diretores de escola, 1 gestor municipal e 8 crianças bolsistas. Dos responsáveis beneficiários, 13% nunca freqüentaram a escola. Por ocasião da entrevista, 12% declararam estar atualmente estudando e, desses, todos são mulheres. Dentre os que estudaram, 78% iniciaram o ensino fundamental. Desses, a maioria cursou até a quarta série (64%) e somente 7% completaram esse ciclo. O número médio de anos de escolaridade é de 4,6 anos. Dos beneficiários, 56% declararam-se responsáveis pelo sustento da família. Entre os homens, todos (100%) declararam-se como tais e entre as mulheres 53%. Para a análise dos pontos considerados mais importantes da pesquisa, cabe citar Mruck (1998) apud Gobitta e Guzzo (2002):

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

Trabalhar fatores relacionados com a auto-estima é muito importante quando se faz a leitura dos resultados, pois a mesma nos remete para um universo onde detalhes, que para a grande maioria das pessoas não precisariam ser explicados, pois tratam-se de regras técnicas do programa, para os requerentes, contemplados ou não, têm uma outra proporção. Inicialmente, vamos mencionar que tanto entre os responsáveis beneficiários e os requerentes não-contemplados há um sentimento de que o Programa não atinge inteiramente seu público alvo. Quem foi selecionado acredita que foi contemplado de maneira justa, pois se percebe como um "pobre necessitado", só que vê que existem outros "pobres necessitados" que não foram

contemplados. E os requerentes não-contemplados manifestam uma grande revolta em relação ao “resultado” da seleção das famílias, percebendo-se como discriminados e que não possuem habilidades nem para fazer uma solicitação formal para o governo. A grande parte dos não beneficiários não entende que não foi escolhido porque havia outro que necessitava mais, mas dentro do seu universo de privação, traz para si a culpabilidade de não ter conseguido expressar-se corretamente e desta forma, não ter conseguido o benefício para a sua família. Há um sentimento de menos valia, o culpado é “ele próprio”, não o sistema. É a abordagem que Bordieu se propõe quando faz as leituras sociológicas, conforme menciona (2003, p. 735): “aos que sofrem que descubram a possibilidade de atribuir seu sofrimento a causas sociais e assim sentirem desculpados; e fazendo conhecer amplamente a origem social, coletivamente oculta, da infelicidade sob todas as suas formas, inclusive as mais íntimas e as mais secretas”. Pois a culpa não é dos que não foram selecionados, pois se não havia verbas suficientes para todos ou um número maior de benefícios para serem disponibilizados, é um problema estrutural, não individual.

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

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

Aqui não há uma clareza se realmente assim ocorre ou se é um discurso ensaiado para ser dito aos “entrevistadores”, por medo de perderem o benefício, já que a escola e os professores repetem que o dinheiro é para ser utilizado com a criança e o material escolar. Entretanto, observa-se que entre os não-bolsistas há casos de privação, de pessoas que precisariam estar inseridas no programa, conforme relata essa mãe: “O meu [filho] chegou lá em casa ontem dizendo que não ia mais pra escola porque os meninos tavam rindo do chinelo dele: ‘Ah mãe, eu não

vou pra escola hoje. Aqueles moleques ficam rindo de mim’. Só porque é uma havaianinha velha que eu remendei”. E se pensarmos na criança, como é que ficam seus sentimentos de pertencimento a um grupo, a uma comunidade, se os seus ‘amiguinhos’ riem que seu chinelo está remendado? Neste ponto, a auto-estima dessa criança é um componente do social, e precisa ser analisado sob esta ótica. Já as crianças bolsistas, com o tempo, percebem que a diferença entre elas, bolsistas e os não-bolsistas reside no fato de que “*eles não têm dinheiro para comprar as coisa e a gente tem*”). Já no que se refere a própria família, possuem uma visão mais ‘solidária’, pois dizem que:

a bolsa é de toda a família e não apenas da criança: “*A bolsa é de todo mundo lá em casa*”; “*Lá em casa a gente vê o que está faltando, aí compra um caderno de um quando tá faltando, o calçado de um quando tá faltando. A bolsa é de todo mundo*” (crianças bolsistas). Com o dinheiro da bolsa, a mãe compra material escolar, uniforme, roupas, calçados e comida. Depois que passaram a receber a bolsa, a família pede menos dinheiro emprestado e pode adquirir alguns produtos que antes tinha dificuldade para comprar: “*Antes a gente tinha que pedir emprestado e agora já tem o dinheiro para comprar caderno. Não precisa pedir emprestado, já tem o lápis garantido, papéis e as coisas de casa*”; “*A gente ganha a bolsa e minha mãe compra calçado. Agora não falta mais calçado*” (crianças bolsistas).

Pelas crianças bolsistas entrevistadas, percebeu-se que existe uma crença muito forte de que a escola poderá mudar a sua condição social:

‘Na escola dá pra aprender muita coisa’; ‘A escola ensina as pessoas’; ‘Estudando a gente fica inteligente’; ‘estudando a gente pode arrumar um emprego melhor, pra ter mais um futuro, poder ter um dinheiro mais pra frente, não ficar sem dinheiro’; ‘Na escola nós pode aprender para trabalhar melhor pra frente’; ‘Estudando a gente tem um futuro melhor pra frente’; ‘Até pra pegar um ônibus, se você não sabe ler, não dá conta de pegar’ (crianças bolsistas).

São respostas simples, mas que refletem que há uma esperança de mudança, de que precisam daquela aprendizagem, nem que seja para pegar o ônibus. Entretanto, no que se refere a possíveis impactos do Programa na constituição de percepções relativas aos direitos sociais:

[...] constata-se que não aparecem referências vinculando a bolsa escola ao exercício da cidadania. Em Luziânia, a maioria dos beneficiários (80%) considera a bolsa escola um *auxílio ou uma ajuda do governo*. Poucos têm a percepção da bolsa como um *direito seu* (5%) ou um *dever do governo* (4%). Nos grupos focais com beneficiários, com requerentes não-contemplados e com crianças, também não se encontram menções que associem a bolsa escola ao exercício da cidadania. A bolsa é percebida dentro de um marco assistencialista, como um favor, como um “*socorro*”, um “*auxílio*” ou uma “*ajuda*” do governo às famílias em situação de precariedade econômica, e não como um direito cidadão.

Talvez aqui a observação que possa ser feita é que ainda estamos em um processo de construção da cidadania em nosso país e que a construção da percepção do programa ser um direito do cidadão ainda demorará algum tempo para ser assimilado pelos beneficiários, até pela falta de treinamento dos professores e gestores do próprio programa Bolsa-Escola. Foi constatado que antes do lançamento, ou até quando surgem problemas com as famílias inscritas, não há um responsável instituído para resolvê-lo (pelo menos não que a comunidade saiba) e acaba ocorrendo que para o beneficiário solucionar o seu problema vai da CAIXA à Escola (professor, diretor), até a secretaria de educação. Portanto, cabe aos gestores federais organizar um material e fornecer um treinamento descentralizado para os professores, para que os mesmos, perante seus alunos, possam ter a postura relatada por Paulo Freire (1997, p.110):

[...] minha presença de professor, que não pode passar despercebida dos alunos na classe e na escola, é uma presença em si política. Enquanto presença não posso ser uma *omissão*, mas um sujeito de *opções*. Devo revelar aos alunos a minha capacidade de analisar, de comparar, de avaliar, de decidir, de optar, de romper. Minha capacidade de fazer justiça, de não falhar à verdade. Ético, por isso mesmo, tem que ser o meu testemunho.

Os direitos civis, políticos e sociais pertencem a todos, entretanto, para que as pessoas saibam que têm estes direitos, precisam ser orientadas (ensinadas). O professor ainda é o maior divulgador de novos processos, em todos os níveis. Desta forma, dentro do contexto encontrado, sugere-se que os direitos sejam inclusos na aprendizagem do dia a dia, senão totalmente na prática, pelo menos, inicialmente na teoria.

#### 3.4 – O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA DO GDF

Segundo entrevista e dados fornecidos em 26 de abril de 2004, pela senhora Lílian Carneiro Lima, diretora de Assistência Escolar do Governo do Distrito Federal (GDF), o Programa Renda Minha veio substituir os programas que estavam voltados à educação no Distrito Federal, aproveitando as melhores experiências.

Conforme relatado pela professora Lílian, na entrevista concedida pela mesma em abr. 2004 para a elaboração do presente trabalho, no ano de 1993, a taxa de escolarização do Distrito Federal era de 92,4%, o que é e era considerado alto para os percentuais brasileiros. Os programas que estavam sendo

desenvolvidos pela Secretaria de Educação eram dois. O primeiro era o “Programa Visitador Escolar”, implantado experimentalmente em 1994, interrompido pelo governo que assumiu no período de 1995/1998 e criado oficialmente pela Lei nº 3.055, de 22 de agosto de 2002 e suas alterações. Seu objetivo é promover o retorno e a permanência nas escolas públicas dos alunos que tenham três faltas consecutivas ou cinco alternadas, sem justificativa que os ampare, sendo que os ‘orientadores’ procuravam dar orientação à família quanto ao direito garantido por lei à educação dos filhos. Para a execução do programa foram contratados alunos do Ensino Médio, sendo selecionados os que não ficaram em recuperação ou reprovaram em alguma disciplina no ano anterior. O outro programa chama-se “A Escola Bate à sua Porta”, que também foi implantado experimentalmente em 1994, interrompido na gestão subsequente e criado oficialmente pela Lei 3055, de 12 de agosto de 2002, que procura dar garantia de acesso e de permanência aos alunos do ensino fundamental da rede pública de ensino do Distrito Federal. Todos os anos, depois de encerrado o período de matrícula, a Secretaria de Estado de Educação realiza um verdadeiro mutirão com agentes escolares que vão de casa em casa visando identificar crianças em idade escolar que estejam fora da escola, com o objetivo de matriculá-las e, no decorrer do ano, acompanham a frequência destes alunos e desenvolvem estratégias para promover o retorno à sala de aula daqueles que tiverem faltas durante três dias consecutivos ou cinco intercalados, sem justificativa.

Como já foi visto no item 3.1.1, foi implantado em 1995, pelo governador Cristovam Buarque, o Programa de Renda Mínima Bolsa-Escola, o qual funcionou até 2001. Em 1999, professora Lílian C. Lima, as famílias que possuíam o Programa de Renda Mínima Bolsa-Escola, continuaram recebendo-o e foram selecionadas outras crianças, que possuíam as mesmas condições financeiras dos beneficiários da Bolsa-Escola, para fazerem parte do programa Sucesso do Aprender. Este programa era composto de três ações, quais sejam:

- distribuição de Kit-Escolar;
- aulas de reforço para os integrantes que apresentassem baixo rendimento escolar;
- atendimento médico-odontológico e avaliação nutricional aos alunos selecionados pelo Programa.

Em 2001, estavam sendo atendidas pelo Programa Bolsa-Escola uma média mensal de 23.000 famílias ou aproximadamente 46.000 alunos e pelo Programa Sucesso de Aprender, cerca de 24.432 crianças, ou aproximadamente 12.000 famílias. A diferença básica entre os dois programas era que o Bolsa-Escola era pago em forma pecuniária e se um dos filhos deixasse de freqüentar as aulas, o benefício era cortado para toda a família (os motivos podiam ser desde desinteresse por parte do aluno, até problemas relacionados com gravidez precoce, drogas ou até o próprio trabalho infantil). No segundo programa o tratamento era individualizado.

O atual governo do GDF, ao assumir em janeiro de 1999, preferiu não introduzir alterações na organização do ensino fundamental, sem antes proceder a uma avaliação externa do rendimento escolar. Para isto, providenciou três pesquisas: uma interna, feita pelo Departamento de Inspeção do Ensino, e duas externas, uma feita pela Fundação Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior do Grande Rio - CESGRANRIO e a outra, pela Universidade Católica de Brasília, a fim de verificar a real situação do ensino. Os resultados das pesquisas foram publicados em formato de livretos e são distribuídos para consulta, quando solicitados.

#### 3.4.1 – Avaliações do Programa do GDF

O livreto que apresenta a pesquisa documental feita pelo Departamento de Inspeção do Ensino (DIE), da Secretaria de Educação, relata que a DIE encarregou-se de proceder a um levantamento nas 12 Divisões Regionais de Ensino (DREs), que abrangem todas as escolas da rede pública, em todas as localidades, desde as de mais elevado nível socioeconômico até às mais carentes, de forma a garantir a estratificação geográfica da amostra. Para compor a pesquisa, foram sorteadas de forma aleatória 12 escolas, uma por Divisão Regional de Ensino, com a estimativa preliminar de abranger 7,5% do universo a ser estudado. O universo total era de 53.010 estudantes com Bolsa-Escola e a amostra abrangeu 4.101 estudantes, ou seja, 7,7% do total. Todas essas 4.101 crianças tiveram sua situação e seu histórico escolar analisados. Do total, apenas 94 (2,3%) não se encontravam matriculadas antes de sua inclusão no Programa. As demais, totalizando 4.007, já estudavam em

escolas do ensino fundamental. Foram encontradas ainda 11 crianças que, antes do ingresso no Programa, não residiam no Distrito Federal e, portanto não se adequavam a uma das exigências para fazer parte do mesmo, ou seja, não tinham cinco anos de residência comprovada no Distrito Federal.

A segunda pesquisa, também apresentada em formato de livreto, foi conduzida pela Fundação CESGRANRIO, no primeiro semestre de 1999 e teve por objetivo responder a seguinte pergunta: “Qual a relação entre o Bolsa-Escola e o rendimento escolar?” Um dos aspectos levantados foi a relação entre o rendimento dos alunos integrantes e não integrantes do Programa Bolsa-Escola. Os resultados revelaram que 26% dos alunos que fizeram a avaliação eram participantes do Programa Bolsa-Escola e estavam cursando a 1ª Fase / 2ª Série / TR 1 (sendo que 11 % não prestaram a informação). Na 2ª Fase / 5ª Série / TR 2, 24% dos alunos participavam do Programa Bolsa-Escola, distribuídos em diversas localidades. Destaque-se que na aplicação dos testes não foi efetuada separação entre um grupo e outro, isto é, entre quem tem ou não Programa Bolsa-Escola (os alunos estavam na mesma sala) e os resultados revelaram que, em todos os casos, a média das distribuições de proficiência dos alunos participantes do Programa Bolsa-Escola é menor do que a dos não participantes. Considerando tanto a prova de Matemática quanto a de Português, a incidência de provas em branco ou sem nenhum acerto foi consideravelmente maior no grupo atendido pelo Programa Bolsa-Escola do que no dos alunos que dele não participam (aproximadamente 60% superior na prova de Português e 50% na de Matemática).

Com base nos resultados apresentados na pesquisa, concluiu-se que o programa que estava sendo aplicado não era o responsável pela significativa matrícula de crianças na rede pública do Distrito Federal. A redução do abandono de bolsistas foi de 0,4% ao longo do ano letivo (pois se não houver freqüência o aluno perde a bolsa) e o Programa não evidenciou redução do fracasso escolar, mesmo tendo melhorado a freqüência. Constatou-se, conseqüentemente, que o aluno permaneceu na escola, mas aprendendo significativamente menos do que os demais.

A terceira pesquisa, a qual também foi impressa, foi conduzida pela Universidade Católica de Brasília, no primeiro semestre de 1999, procurou investigar qual “O impacto social do Programa Bolsa-Escola no Distrito Federal”, verificando se as famílias contempladas se enquadravam nos critérios estabelecidos pelo Programa Bolsa-Escola, se os alunos que foram contemplados no Programa já estudavam anteriormente, se os responsáveis pela criança bolsista deixaram de trabalhar porque seus filhos receberam o benefício, se os alunos engajados no Programa Bolsa-Escola são mais freqüentes que os alunos que não o integram e as razões dos desligamentos de famílias do Programa Bolsa-Escola. Para essa pesquisa, foram selecionadas aleatoriamente 120 crianças de 7 a 14 anos completos, de baixo nível socioeconômico, engajadas no Programa Bolsa-Escola do Distrito Federal, residentes nas regiões mais carentes do Distrito Federal (Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião, Samambaia e Santa Maria). O processo de amostragem foi feito nos parâmetros do SIPESQ (Sistema de Pesquisa), desenvolvido especificamente para o estudo em foco, em duas fases: na primeira, 10% das escolas de cada uma das regiões mais carentes do Distrito Federal foram aleatoriamente escolhidas e na segunda, 10% do total de crianças beneficiadas pela Bolsa-Escola freqüentando as escolas anteriormente sorteadas, foram escolhidas de modo casual, perfazendo um total de 120 crianças. Além das crianças, foram entrevistadas as mães, os professores e os diretores.

Da análise desta pesquisa, realizada pela Universidade Católica de Brasília, concluiu-se que as mães apresentavam uma grande insegurança de perder o benefício da Bolsa-Escola, mas ao mesmo tempo acentuam pontos que consideram importantes numa possível reformulação do Programa: a fiscalização tanto dos gastos quanto da verificação da real necessidade das famílias. Essas mães também solicitaram melhoria do Programa e do próprio professor. Para permanecerem no Programa, as mães ressaltaram a freqüência escolar da criança e o fato de a família permanecer com baixa renda “per capita”. O depoimento dos professores e dos diretores citou falhas e possíveis melhorias no Programa, como a exigência de rendimento escolar e não apenas de freqüência; o comodismo dos pais, deixando de trabalhar; a exigência de um alto índice de freqüência, levando a criança a comparecer, mesmo doente; a utilização do dinheiro para fins diversos aos objetivos do Programa; a falta de acompanhamento e esclarecimento da família; o excesso de

responsabilidade da criança para manter o recebimento do benefício pela família; as injustiças nas seleções e cortes de benefícios; o oferecimento de cesta básica e material escolar; o despreparo da escola para atender a clientela dos bolsistas; e, a reavaliação financeira de cada família.

#### 3.4.1.1 – As diferentes óticas dos atores envolvidos

É importante ressaltar que quando o impacto social é avaliado, as questões são apresentadas, por óticas diversas, por todos os atores envolvidos na dinâmica. Por exemplo, quanto as mães sugerem uma “melhoria no programa e no desempenho do próprio professor”, pode-se fazer a mesma leitura que Bordieu encontrou na França:

Assiste-se assim a uma transformação progressiva do discurso dominante sobre a Escola: esta volta com freqüência, no que parecem lapsos inevitáveis (sobre os “superdotados”, por exemplo), aos princípios de visão e divisão mais enraizados; apesar disto, a vulgata pedagógica, e todo o seu arsenal de vagas noções sociologizantes (do tipo “handicap sociais”, “obstáculos culturais”, ou “insuficiências pedagógicas”) divulgou a idéia que o fracasso escolar não pode mais, ou não só, ser atribuído às deficiências pessoais, isto é, naturais dos excluídos. A lógica da responsabilidade coletiva tende assim a suplantar no espírito das pessoas aquela responsabilidade pessoal, que leva a “culpar a vítima”; as causas consideradas naturais, como o dom, e o gosto, são substituídas por fatores sociais mal definidos, como a insuficiência dos recursos oferecidos pela Escola, ou a incapacidade e incompetência dos professores (cada vez mais responsabilizados, na visão dos pais, dos maus resultados dos filhos); ou mesmo de modo mais confuso ainda, a lógica de um sistema globalmente deficiente, que haveria de reformar. (2003, p.482)

As mães, em seu pedido de melhora do programa e da escola, estão imputando o baixo desempenho escolar dos filhos ao sistema, a escola que não oferece toda a infra-estrutura, ou então ao professor, que precisa, na visão dos pais, extrapolar o papel que representa na escola, pois quando os filhos pedem auxílio para as tarefas que precisam fazer em casa, muitos pais acham mais cômodo imputar a responsabilidade aos professores. Neste ponto, salienta-se que muitos pais realmente não têm conhecimentos para poder auxiliar aos filhos, mas mesmo assim, esperam do sistema escolar a complementação da educação, que muitas vezes, deveria ser dada em casa. Já os professores e diretores possuem outra leitura, uma visão de que tentar ensiná-los é difícil, de que não participam. Esta visão nos é trazida através da visão de uma professora de francês, conforme relata Bourdieu (2003, p. 562):

Vinte minutos se passaram, a aula pode começar. Uma dezena de alunos tem seu caderno de francês, outros não têm nada, folhas e canetas circulam. Passamos ao exercício de leitura de um texto, leitura “silenciosa” – “há uns dez que a realizam realmente, os outros fazem outra coisa qualquer” – depois leitura em voz alta, “eles sempre querem ler, mas ao mesmo tempo, não sabem ler...” Passamos ao exercício com questionário: “Eu os faço copiar a pergunta e a resposta, de modo que eles fiquem tranquilos, procuro sempre realizar muito trabalho escrito para que a parte oral não seja ocasião de mais confusão”. O exercício consiste em fazer funcionar a memória, em responder perguntas a respeito da cor de uma roupa ou sobre uma outra característica de um herói; há também questões de compreensão, de lógica, de sintaxe. Raros são aqueles que fazem o exercício; a maioria o abandona rapidamente e se levantam, apesar das exortações, para ir ver alguma coisa com o vizinho. Nada os leva a participar, nem o atrativo da nota, nem o interesse intelectual, nem o gosto pela competição. Seus interesses estão em outra parte.

Apesar da situação relatada passar em uma região do subúrbio de Paris, e haver um diferencial muito grande de contextos sociais, o fato mencionado poderia ser trazido para qualquer escola brasileira, encontra-se com facilidade a falta de concentração e de interesse por parte dos estudantes e com isto a aprendizagem torna-se baixa. Os professores imputam a responsabilidade aos alunos, por não se concentrarem, estes aos professores, por não conseguirem motivá-los. Os pais, como visto acima, culpam o sistema e os professores. As contrapartidas dos programas sociais são para suprir estas deficiências: os pais precisam encaminhar seus filhos à escola e acompanhar as tarefas escolares, participar das palestras, quando previstas e a escola, precisa ter a infra-estrutura e professores qualificados, para poder transmitir o conhecimento.

#### 3.4.2 – O Programa “Renda Minha”

Segundo a senhora Lílian C. de Lima, após fazer as análises das três pesquisas, uma feita internamente e duas contratadas, o Governo do Distrito Federal (GDF), optou por lançar um programa que suprisse o que os outros dois não conseguiram suprir (o Bolsa-Escola do GDF e o Bolsa-Escola Federal) e, desta forma, lançou o Renda Minha, instituído através da Lei 2.759/2001. O programa beneficia crianças de seis a quinze anos de idade, em situação de extrema carência e que estejam matriculadas no ensino fundamental público do Distrito Federal (se a criança possuir uma bolsa de estudo da rede privativa, ela não é contemplada). O programa tem como objetivo atingir quatro metas fundamentais:

- Meta 1:

- garantir o pagamento de um benefício pecuniário mensal no valor de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por criança, de seis a quinze anos, matriculadas no ensino fundamental em escolas públicas, sem limite de crianças, por família.

- o processamento da folha de pagamento é mensal, realizado pela coordenação do programa na Secretaria de Estado de Educação do DF, com um rígido controle de faltas, de mudança de endereço e de escolas das crianças (o sistema é informatizado, se uma criança muda de escola, o sistema verifica se realmente está freqüentando as aulas em outra escola e se estiver, o benefício não é suspenso), de alteração de documentos, de perdas e extravios do cartão magnético das famílias e de outras variáveis.

- o pagamento do benefício é realizado através de um cartão magnético, no Banco Regional de Brasília (BRB), a partir do décimo dia útil, seguindo um calendário pré-determinado, de acordo com a numeração dos dois últimos algarismos do cartão. O saque é realizado nos caixas eletrônicos da rede BRB.

- Meta 2 - Distribuição de *kits* com material escolar e uniforme completo. Anualmente, é fornecido um kit<sup>28</sup>, com uniforme e material escolar, o qual é comprado através de processo licitatório. Conforme as palavras da professora Lílian C. Lima:

A criança entra uniformizada. Para o colégio é bom, é fácil o controle da escola, sabe quem é aluno por causa do uniforme. A outra questão é que a criança entra na sala de aula em igualdade de condição com as outras crianças. Não tem marca de governo, a única coisa que tem é o brasão. O uniforme é azul com listinha branca, a blusa cinza. É padronizado. As mochilas e lápis também não têm marca do governo. Os cadernos são de capa dura, com fotos normais, comerciais, não tem logomarca do governo. Eu particularmente acho que é necessário ter o hino nacional e o de Brasília. Se a criança precisa é encaminhada para o reforço escolar. O programa renda minha é um programa maior, é voltado para toda a família. Ele não oferece prêmios ao final do ano e sim as condições para ser aprovado. Quando a gente vai entregar o kit, ele é entregue na regional, em pontos separados, não na própria escola; pois não há necessidade de saber quem recebeu ou não o kit. Os mesmos cartões do banco servem para retirar o material e o uniforme. Se for tênis, vai dizer tênis número tal. A mãe assina o recibo, a gente fica com uma cópia como controle. No

---

<sup>28</sup> O kit é composto por 1 mochila, 2 cadernos de 10 matérias, 1 régua, 1 caixa de lápis de cor, 1 porta-lápis, 2 apontadores, 2 canetas azuis, 2 borrachas, 6 lápis, 2 camisetas com manga, 2 camisetas sem manga, 1 calça comprida, 1 casaco, 1 bermuda, 1 par de meias brancas, 1 par de meias pretas e 1 tênis.

momento que o kit sai, o registro da retirada é online e é dada baixa no controle de estoque, automaticamente.

Podemos observar que a meta dois tem por objetivo fazer com que as crianças, que antes poderiam ser consideradas excluídas, por falta de uniforme ou material escolar, agora estão no mesmo nível de igualdade das outras crianças. Não há o reconhecimento social de quem recebeu ou não o material do governo. Conforme Sawaia et al. (2002, p. 99) “Estudar exclusão pelas emoções dos que a vivem é refletir sobre o ‘cuidado’ que o Estado tem com seus cidadãos. Elas são indicadoras do (des) compromisso com o sofrimento do homem, tanto por parte do aparelho estatal, quanto da sociedade civil e do próprio indivíduo”. Desta forma, o Estado ao ter ‘cuidado’ em vestir todas as crianças de forma igualitária, e ao mesmo tempo, sem expô-las aos colegas, de que são recebedoras de um kit doado, representa uma atenção especial para estas crianças e seus familiares, o que de outra forma poderia causar um sofrimento psicológico, comprometendo a auto-estima das crianças.

- Meta 3 - Promover atendimento médico-odontológico, avaliação nutricional e distribuir óculos, se forem prescritos. No início do ano, entre os meses de janeiro e junho, preferencialmente, são realizados os atendimentos preventivos e, a partir de julho, os atendimentos curativos, por prioridades. O governo montou uma unidade móvel, para os profissionais da área médica se locomoverem, sem necessidade de haver movimentação por parte das crianças e seus pais.

- Meta 4 - Ofertar aulas de reforço escolar, aos sábados, para os alunos beneficiários do programa, que apresentarem dificuldades de aprendizagem nos processos de leitura, escrita e cálculo, durante o ano letivo. O material de apoio é elaborado especialmente para a realização destas aulas. No ano de 2003 foram implementadas aulas de reforço para aproximadamente 20.000 crianças de todo o DF. Com relação ao reforço, a professora Lílian diz que:

Aqui no GDF foi contratado um instituto para dar reforço das aulas no sábado aos alunos que tinham necessidade de reforço. O professor não ultrapassa a carga horária para a qual foi contratado para dar mais aulas nos sábados. E veja, nos tivemos 27,6% de crianças que em 2002 que eram fadadas à reprovação, aprovadas.

Esta é uma medida que irá amenizar as reclamações das mães e familiares, que não possuem condições, tempo ou vontade de ensinarem seus filhos nas

tarefas complementares. A oferta de aulas complementares é uma tentativa de suprir a 'privação cultural' do meio de que estas crianças provêm. Se conseguirem superar suas dificuldades de compreensão, estarão mais confiantes em ter um futuro diferenciado para si, ou pelo menos, muito melhor do que os pais possuem.

Os critérios exigidos para inclusão do beneficiário no Programa Renda Minha, são:

- residência fixa no Distrito Federal nos últimos cinco anos;
- que os dependentes a serem contemplados estejam na faixa etária de 6 a 15 anos de idade e cursando o ensino fundamental em escolas públicas do DF (aqui há uma diferença com relação à Bolsa-Escola Federal, pois o programa federal permite que o aluno tenha uma bolsa de estudo da escola particular e receba o valor referente ao programa do governo federal, já no programa do GDF este fato não é permitido);
- renda per capita de até R\$ 90,00 (noventa reais) mensais;
- que os dependentes residam com o seu responsável e não sejam beneficiários de outros programas sociais (PETI, por exemplo);
- despesas compatíveis com a renda.

Se houver empate entre as famílias com relação à pontuação, adota-se o critério de menor renda per capita e de maior número de dependentes. Há um acompanhamento sistemático por parte da equipe da Secretaria de Educação do GDF e as famílias poderão ser suspensas e/ou desligadas do Programa a qualquer tempo, quando ocorrer uma das seguintes situações:

- A família deixar de atender aos critérios de seleção para o Programa Renda Minha;
- O aluno tiver frequência inferior a 85% das aulas ministradas no mês, após apuração da frequência em todos os componentes curriculares relativos à série em que esteja matriculado;
- O aluno não freqüentar, no decorrer do mês, as aulas de reforço escolar quando tenha sido indicado;
- O aluno não comparecer às consultas marcadas para o atendimento médico-odontológico e nutricional.

Mensalmente, o GDF realiza procedimentos de avaliação do cadastro dos beneficiários e, durante todo o ano, ocorrem visitas domiciliares para a comprovação dos dados (esta visita é feita pela Secretaria de Estado de Solidariedade). A cada dois anos, o GDF realiza o recadastramento das famílias beneficiadas, objetivando a inclusão e/ou exclusão das famílias beneficiadas. Em abril de 2004, estavam sendo atendidas 100.000 (cem mil) crianças de 63.905 famílias. O valor do benefício pecuniário é de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por criança matriculada no ensino fundamental, independentemente do número de filhos que a família venha a ter. O custo anual por aluno com o *kit* escolar é de R\$ 82,09 (oitenta e dois reais e nove centavos), com o reforço escolar, de R\$ 237,55 (duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e cinco centavos) e com atendimento médico-odontológico e avaliação nutricional, de R\$ 32,49 (trinta e dois reais e quarenta e nove centavos). Anualmente o valor total gasto por aluno é de R\$ 892,13, sendo R\$ 540,00 com o pagamento direto do benefício e de R\$ 352,12 com reforço, kit escolar e atendimento médico odontológico, além da avaliação nutricional. Este fato é muito importante para a criança recuperar o seu senso de identidade e tornar-se um ser humano integrado, podendo apresentar-se de igual para igual perante todos. E o custo financeiro não é elevado, se considerarmos todos os benefícios que as crianças terão, sentindo-se ouvidas e respeitadas.

No capítulo quatro iremos abordar a metodologia utilizada pelo Banco Mundial de avaliação de impactos de programas de transferência de benefícios, e em seguida será apresentado o programa desenvolvimento humano do México, o atual programa OPORTUNIDADES (anterior PROGRESA), o qual iremos comparar com os programas brasileiros relatados e com o Bolsa-Família.

#### **4 – A IMPORTÂNCIA DA MENSURAÇÃO DOS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS**

No capítulo anterior foram apresentados três modelos de programas de transferência de benefícios, que vinculam o recebimento de renda à manutenção das crianças nas escolas. Entretanto, atualmente uma das grandes questões que se coloca, quando se investe dinheiro público, é se o mesmo está sendo bem aproveitado e se a proposta do programa está sendo atingida. Desta forma, no presente capítulo, iremos apresentar a metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial para a avaliação de impacto dos programas de transferência de benefícios e fazer uma comparação entre o Programa OPORTUNIDADES, do México, por ser um dos primeiros programas mundiais que foi acompanhado desde a sua implementação pelo International Food Policy Research Institute (INFRI), com a implantação de grupos de controle e indicadores sócio-econômicos, e os programas brasileiros. As realidades sociais e culturais dos países são diversas, mas o objetivo é o mesmo: reduzir a pobreza e melhorar a qualidade de vida da população.

As perguntas mais comuns que os governos, instituições e administradores de projetos se fazem são:

- A intervenção está produzindo os benefícios previstos e qual foi seu efeito geral na população?
- O programa ou o projeto poderia ser mais bem desenhado para obter os resultados previstos?
- Os recursos estão sendo empregados de forma eficiente? (BAKER, 2000, prólogo)

Para poder responder a estas questões e muitas outras, muitos países estão implementando avaliações de impactos nos programas de transferência de benefícios. Atualmente, a avaliação de impacto é considerada uma ferramenta poderosa para avaliar a eficácia e a conveniência dos programas, avaliando se o programa produziu os efeitos esperados na comunidade foco. Para assegurar o rigor metodológico, sugere-se que o pesquisador deva estimar um cenário simulado alternativo, separando o efeito do programa de outros fatores, o que é uma tarefa complexa. Portanto, a solução que se indica é que sejam feitos grupos de controle, escolhendo de forma aleatória aqueles que não participam do programa e não recebem nenhum benefício, isto é, pessoas com o mesmo perfil daquelas que estão

inclusas no programa e realizar uma comparação entre as mesmas. Em outras palavras, escolher grupos de comparação e controle que sejam semelhantes em todos os aspectos, somente tendo como variante o fato de pertencerem ou não ao programa. Esta etapa pode ser feita antes da aplicação do programa em toda a sua extensão e ser considerada como um desenho experimental do mesmo.

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

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

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

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

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

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

segundo lugar, pode ser politicamente difícil proporcionar uma intervenção a um grupo e não a outro. Como terceiro problema, devemos considerar o alcance do programa, que pode significar que não haveria grupos sem receber o tratamento referente ao programa. Em quarto lugar, é possível observar que, durante a análise, os indivíduos do grupo de controle podem mudar certas características que os identificam e isto invalidaria ou prejudicaria o resultado. Como quinto aspecto negativo, aparece o fato de ser difícil garantir que a população assinalada seja realmente aleatória. Finalmente, os desenhos experimentais podem ser custosos e prolongados em certas situações, especialmente na seleção de novas informações.

#### 4.1 – A AVALIAÇÃO DE IMPACTO E O PROGRAMA OPORTUNIDADES

Segundo Medina (2004):

A avaliação de impacto tem por objetivo determinar se um programa produziu os efeitos esperados. Isto é, conhecer se as mudanças observadas em uma ou mais variáveis de interesse na população alvo, podem associar-se a ações do projeto e permite exilar os fatores exógenos ao programa e determinar se as mudanças observadas se relacionam com conseqüências não previstas ou com o efeito das ações de política.

Para efetuar a avaliação de um programa social é necessário ter em mente o que se quer conhecer do programa. Segundo Medina (2004), as questões podem ser as seguintes:

Como o projeto afetou os beneficiários?  
 As mudanças observadas podem ser atribuídas ao efeito do programa?  
 Como se pode melhorar o desenho e a operação do programa?  
 É justificável o custo do programa?

Para a construção de modelos de avaliação, são utilizadas as seguintes ferramentas de avaliação, conforme Medina (2004):

Desenhos experimentais: mediante procedimentos estatísticos se seleciona um grupo de controle (não beneficiários) e outro que receba os benefícios do programa. Os efeitos se avaliam a partir da determinação se existem diferenças na evolução do grupo que recebeu os benefícios e o que não teve acesso a eles.

Desenhos quase-experimentais: é utilizado quando não existem condições para se formar um grupo de tratamento e controle a partir de um desenho experimental. Os métodos que se aplicam para analisar o desenho são: modelos econométricos, de comparações pareadas, modelos de dupla diferença, variáveis instrumentais e comparações reflexivas. As pessoas e os lugares analisados são classificados em duas categorias mutuamente excludentes: beneficiários e não beneficiários.

A construção dos modelos de avaliação tem por objetivo verificar se os custos que o governo tem com o programa, estão compensando, através da análise do

comportamento da população. Entretanto, muitas questões são subjetivas, como lembra Medina (2004):

Lembrando sempre que as perguntas que devem ser respondidas antes, durante e depois da operação do programa são as seguintes:  
De que maneira evoluiria a pobreza se não houvesse desenhado o programa? (a priori). Quais seriam os resultados se o programa operasse da maneira em que se planejou? Em que situação nos encontraríamos, se o programa não houvesse sido implementado? (depois) Como podem ser melhorados os mecanismos de operação do programa? Os benefícios obtidos estão de acordo com os objetivos que foram definidos? Foram cumpridos os objetivos do programa?

Estas perguntas servem como um norteador para os gestores de políticas públicas. Há uma constante necessidade de avaliar se as intervenções produzidas são positivas ou se há necessidade de se redesenhar o programa, adequando-o as novas realidades encontradas. E esta é a nova perspectiva mundial, pois os governos e fundos internacionais não possuem mais verbas para direcionar a fundo perdido, isto é, sem avaliação de retorno, como ocorria anteriormente. A necessidade de se fazer a avaliação é positiva para a própria população, pois quanto mais eficazes forem os programas, melhor será a qualidade de vida da população em referência.

#### 4.1.1 – O Programa Oportunidades

Uma das maiores experiências em avaliação de programas de transferência de benefícios foi a análise do Programa de Desenvolvimento Humano “OPORTUNIDADES” que surgiu em março de 2002, em substituição e complementação ao Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) que foi criado em 1997. Conforme Scott (1999, p. 3):

PROGRESA representa um programa inovador de combate à pobreza extrema rural no México, e possivelmente no âmbito internacional, ao combinar simultaneamente, para cada família beneficiada, apoios em três áreas críticas e complementares na formação do capital humano básico: educação, saúde e alimentação. Ainda que, o programa tenha um impacto imediato significativo sobre as oportunidades de vida de seus beneficiários pelas transferências de renda que representa, seu objetivo final é estimular, pelo lado da demanda, o investimento em capital humano nas localidades e domicílios mais pobres do país. Se esperar que com ele possa-se contribuir para o rompimento dos círculos intergeradores de pobreza extrema associados com os altos níveis de fertilidade, desnutrição e mortalidade infantil e abandono escolar prevalente no setor rural do México – fatores estes que não só incidem diretamente sobre o nível de vida dessas

populações, senão que limitam de forma importante suas oportunidades de mobilidade econômica, agravadas pelo esgotamento crescente de suas opções agrícolas tradicionais.

O diferencial básico é que o programa PROGRESA atendia primordialmente à área rural e o OPORTUNIDADES atende também à área urbana. Outro fato relevante é que o PROGRESA foi o primeiro programa público no México que implementou, desde seu início, um projeto rigoroso e complexo de avaliação de impacto, conforme mencionado por Scott (1999).

O Programa OPORTUNIDADES fechou o ano de 2002 atendendo a 4 milhões e 240 mil famílias, o que significa 21 milhões de mexicanos que viviam em condições de pobreza extrema e que, através deste programa, estavam recebendo serviços gratuitos de saúde, apoios para alimentação, suplementos alimentícios e apoios para a educação.

Segundo o edital publicado no Diário Oficial do México, de 8 de maio de 2003, onde foram publicadas as regras de operação do programa para o exercício de 2003

OPORTUNIDADES contempla seis objetivos básicos, os quais são: melhorar o nível de educação e bem estar dos mexicanos; acrescentar a equidade e igualdade de oportunidades; impulsionar a educação para o desenvolvimento das capacidades pessoais e de iniciativa individual e coletiva; fortalecer a coesão e o capital social; lograr um desenvolvimento social e humano em harmonia com a natureza e ampliar a capacidade de resposta governamental para fomentar a confiança cidadã nas instituições. O objetivo geral do programa é apoiar as famílias que vivem em condição de pobreza extrema com a finalidade de potencializar a capacidade de seus membros e ampliar suas alternativas para alcançar melhores níveis de bem-estar, através do melhoramento das opções de educação, saúde e alimentação, além de contribuir para a vinculação com novos serviços e programas de desenvolvimento que propiciem o melhoramento das suas condições socioeconômicas e qualidade de vida.

O Programa OPORTUNIDADES, como os demais analisados, trabalha com a cidadania, através da inclusão social, isto é, direitos sociais e também aborda os direitos políticos, quando menciona que um dos seus objetivos é “ampliar a capacidade de resposta governamental para fomentar a confiança cidadã nas instituições”. A organização não-governamental, Transparency Internacional, passou a atuar no Brasil em 1993, e conforme Pinsky et al. (2004, p.232) menciona, tem por objetivo trabalhar o combate a corrupção. Para o autor, “a corrupção, ao desviar recursos públicos para bolsos privados, reduz a capacidade de ação e de investimento do Estado, conseqüentemente, prejudicando a execução de políticas e

atravancando as relações econômicas”. Quando os gestores do programa OPORTUNIDADES publicaram no diário oficial do México, as suas regras de operação para o ano em questão, o fizeram de maneira detalhada, o que permite com que os cidadãos mexicanos possam saber claramente para onde está sendo direcionado o dinheiro e quais são os prováveis beneficiários, pelo perfil descrito. Portanto, uma das primeiras sugestões seria de que, depois de definidas as propostas e os indicadores de qualquer programa oficial, no caso em questão, o Bolsa-Família, sejam publicados em nosso Diário Oficial, para que todo o brasileiro e/ou contribuinte possa ter acesso às informações e, ao mesmo tempo, avaliar se o dinheiro público está sendo bem direcionado.

Também estão previstos o controle e auditoria do Programa, com o objetivo de evitar desvios de verbas, assim como o direcionamento incorreto das mesmas. Há endereços pré-determinados para as queixas e denúncias a serem encaminhadas (por escrito, telefone ou meio eletrônico). No edital, há uma descrição de todo o procedimento de escolha das zonas de atendimento, o tamanho da localidade, assim como a validação da acessibilidade aos serviços de saúde e educação. Há um roteiro para o recolhimento e a análise de informações sócio-econômicas dos domicílios, os quais devem ser respondidas pela população para se candidatarem ao Programa, onde constam perguntas relativas à estrutura do domicílio; às características individuais; à ocupação; à renda dos membros do domicílio; aos apoios de diversos programas sociais; aos créditos, à emigração de integrantes do domicílio, aos serviços de saúde e aos membros com deficiências físicas ou mentais; às características da habitação e às informações referentes aos serviços de educação, à saúde e à comunicação a que a população tem acesso na localidade; às localidades com as quais se mantém um maior contato; ao tipo de transporte que utilizam os habitantes; e, ao custo e às características gerais de abastecimento de alimentos e preços dos mesmos na localidade. O Decreto 5.209, de 19 de setembro de 2004 também prevê, em sua seção III, a forma como ocorrerá a fiscalização do Programa Bolsa-Família, mas não informa telefones ou endereços de contato, para denúncias.

Com relação ao controle social do programa, uma matéria publicada pelo colunista do Jornal Folha de São Paulo, Rossi (2004) relata que a reportagem

apresentada no programa "Fantástico", a revista dominical da Rede Globo, do dia 17 out. 2004:

desmontou o programa que é a menina dos olhos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Fome Zero (ou Bolsa-Família). Para quem não viu, um resuminho: o programa visitou aleatoriamente três cidades de três Estados (Maranhão, Paraná e Mato Grosso). Comprovou facilmente que gente que não tem a mais leve necessidade de esmola pública não obstante a recebe. Gente até rica comparativamente. Nas mesmas cidades, no entanto, gente que só não é mais pobre por impossibilidade física não consegue cadastrar-se, ou, cadastrada, ainda assim não recebe o benefício.

No dia 18 out. o MDS soltou uma nota onde informa que<sup>29</sup>:

Equipes de fiscais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seguiram nesta segunda-feira (18/10) para os municípios de Cáceres (MT), Pedreira (MA) e Piraquara (PR) para apurar as possíveis irregularidades no recebimento de programas sociais, conforme a reportagem divulgada pelo "Fantástico", da Rede Globo. Todos os benefícios com indícios de fraude citados foram bloqueados até o fim da investigação. O ministério também encaminhou uma representação à Corregedoria Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Procuradoria Geral da República (PGR), para que tomem as providências necessárias. Enviou ainda um ofício às prefeituras dos três municípios, pedindo explicações sobre os casos. Nesses locais, o número de famílias atendidas chega a 11.722. Todas serão investigadas por seis fiscais do MDS. A investigação preliminar deve ser concluída em quatro dias úteis. De acordo com a Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, Ana Fonseca, a fiscalização já faz parte da rotina do ministério. As ações são verificadas por 16 coordenações estaduais e duas mil coordenações municipais. A secretária lembrou que desde janeiro já foram identificadas 200 mil famílias que recebiam benefícios em duplicidade.

O que se percebe com o fato é que sociedade está atenta e cobra do governo uma postura de gestor: ao mesmo tempo em que precisa fiscalizar as condicionalidades, também tem a função de selecionar de forma correta os beneficiários. E o que foi constatado pelo programa de televisão não poderia ter ocorrido, pois informações como essas, repassadas para a maioria dos brasileiros, que não tem informações sobre a importância de programas de transferência de benefícios para a comunidade como um todo, faz com que as políticas sociais sejam desacreditadas, pois nenhuma pessoa que paga imposto quer ver o seu dinheiro mal direcionado. Depois deste incidente, o Ministério gerou diversas notas de esclarecimento e encaminhou fiscais para os municípios que foram citados no programa. Portanto, o que se procura com as ações corretivas é que o programa não perca a credibilidade junto à comunidade, não só com aqueles que necessitam

---

<sup>29</sup> Nota explicativa do MDS, encaminhada por e-mail

do benefício e não são contemplados, como aqueles que não precisam e formam a opinião crítica do nosso país. Volta-se aqui ao fator transparência, quanto mais houver, maior será a credibilidade do programa e maior poderá ser a abrangência da rede de atuação do mesmo.

Por exemplo, no edital do programa OPORTUNIDADES, é publicada a metodologia para a pontuação da identificação e inclusão de família, com as fórmulas estatísticas de construção do indicador e a forma de escolher o titular do Programa, assim como o procedimento necessário para solicitar a mudança de titular, quando do falecimento ou outro impedimento legal do primeiro. Também estão publicadas todas as co-responsabilidades de cada etapa do programa, desde as consultas pré-natais até o evento de receber o fundo [uma poupança de incentivo] para aqueles que conseguem terminar os estudos até os 22 anos.

No Brasil, a Lei e o Decreto, que normatizam os programas públicos são publicados no Diário Oficial. Na pesquisa realizada pela UNB-DataUnb, em 2003, no relatório de avaliação de operacionalização do programa foi constatado que:

Há muitas dúvidas entre os gestores, profissionais de ensino e beneficiários em relação aos critérios adotados para a inclusão das famílias e seleção dos beneficiários. Não existe transparência no processo de seleção e seria importante esclarecê-lo, evitando-se os transtornos daí decorrentes.

O Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, em seu capítulo II, trata da seleção das famílias beneficiárias, informando a renda mensal per capita de R\$ 50,00 (para extrema pobreza) e de R\$ 100,00 (para pobreza) e informa que serão selecionadas através de um conjunto de indicadores, o quais serão definidos com base nos dados do cadastramento único do governo federal. Como a Bolsa-Família absorveu os seguintes programas: Bolsa-Escola, PNAA – Cartão Alimentação, Bolsa-Alimentação e o programa Auxílio-Gás, prevê em seu artigo 19, a transição destes programas para o Bolsa-Família, da seguinte forma:

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:  
I - benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;  
II - benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:  
a) gestantes;

- b) nutrizes;
  - c) crianças entre zero e doze anos; ou
  - d) adolescentes até quinze anos; e
- III - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

O valor da bolsa se dará conforme publicado na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo que o benefício fixo é de R\$ 50,00 (para unidades familiares em situação de extrema pobreza) e aquelas famílias que tiverem renda variável per capita mensal entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 mensais, receberá o valor de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00. Os valores poderão ser complementados pelos municípios, estados e distrito federal. Como exemplo, iremos citar o caso do GDF. No dia 21 de junho de 2004, ocorreu uma nova entrevista com a professora Lílian Carneiro Lima, na qual comentou-se a metodologia de avaliação utilizada pelo Banco Mundial. Também foi solicitado que a entrevistada falasse a respeito da “pactuação”, que é o convênio que está sendo firmado com o Governo Federal e cada unidade da federação:

O governo do GDF está fazendo a pactuação dos programas locais (Renda Minha) com o programa Bolsa-Família. O governo federal não quer mais fazer o programa por criança e sim por família. O programa Bolsa-Família fixa um valor para extrema pobreza e outro para pobreza. Para extrema pobreza o valor fixo é de R\$ 50,00, mas um valor variável de quinze reais por criança, pagos por até três crianças. Isto é, a família em situação de extrema pobreza receberá R\$ 50,00 mais 15,00 por criança, se tiver um filho (R\$ 65,00), R\$ 80,00 se tiver dois filhos e R\$ 95,00 se tiver três filhos. Está sendo alterada a lei local (do GDF), por força deste pacto. E as regras passariam para R\$ 100,00 para família com um filho, R\$ 120,00 com dois filhos e R\$ 180,00 para famílias com três filhos. O governo federal pagaria para as famílias com um filho, R\$ 65,00 e o governo local complementaria para chegar a R\$ 100,00. Por exemplo, se a família tem seis filhos e ela receber R\$ 270,00, e mais o que ela recebe do governo federal (os R\$ 45,00 por três filhos), no total ela recebe R\$ 310,00, então, neste momento, ela continuará recebendo R\$ 315,00, enquanto estiver no programa. Não irá perder. Só que agora o governo federal irá pagar R\$ 95,00 ao invés dos R\$ 45,00. Para as famílias em situação de pobreza não têm o fixo, só os valores variáveis. Variável de R\$ 15,00, R\$ 30,00 e R\$ 45,00. O governo local complementa a diferença para o valor. Se for um filho, a família recebe R\$ 100,00, o governo federal paga para as famílias consideradas na linha de pobreza R\$ 15,00 e o governo local paga R\$ 85,00. Se a família tiver dois filhos, o valor é de R\$ 120,00. O governo federal paga R\$ 30,00 e o governo local paga R\$ 90,00. Como a regra é do governo federal, ou o governo local faz o pacto ou inviabiliza a pactuação e o GDF não quer inviabilizar. Uma das coisas que me preocupa é o seguinte, no programa Renda Minha, se a família tem quatro filhos e se três freqüentam normalmente a escola, o benefício é cortado daquela criança que não está indo, que está relapsa e você vai dar uma assistência a esta criança. E os demais membros da família não são prejudicados. A regra atual é se a

família tem um filho que faltou, toda a família é penalizada. O governo federal diz que o programa Bolsa-família é da família e contextualiza o aspecto social. Acredito que então teríamos que achar uma alternativa, um meio-termo, para a família não perder todo o benefício e ao mesmo tempo tem que ter a condicionalidade da criança precisar assistir aula. A criança não pode faltar a escola, se você tira os R\$ 50,00, você tira o fixo de toda a família.

Neste ponto, verifica-se a importância do trabalho de conscientização das famílias, para que cumpram as condicionalidades previstas no programa. E como esta camada da população possui dificuldades para a leitura, sugerem-se palestras de conscientização nas escolas, principalmente as mais periféricas. O GDF possui um programa de acompanhamento muito mais próximo das famílias e mesmo assim, a professora Lílian demonstra em sua fala a preocupação com os prováveis futuros cortes de benefício para a família toda, que poderão ocorrer pela falta de um dos filhos à escola.

#### 4.1.2 – Um programa multisetorial

O Programa OPORTUNIDADES é de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social, realizado através de um órgão descentralizado, chamado de Coordenação Nacional. Na operação do programa, a nível federal participam a Secretaria de Educação Pública (SEP), a de Saúde (SSA), juntamente com o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), em coordenação com as autoridades setoriais estaduais, deve proporcionar de forma adequada os serviços de educação e de saúde, a capacitação pessoal e a certificação das co-responsabilidades das famílias, no marco dos acordos estabelecidos entre o Governo Federal e os Governos Estaduais. Já o Programa Bolsa-Família, prevê no Decreto 5.209, de 17 de setembro 2004, a criação do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF, o qual será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Casa Civil da Presidência da República; e Caixa Econômica Federal.

Como as atividades dos programas envolvem vários órgãos, há necessidade de se criar uma agenda de trabalho em conjunto, para que não haja sobreposição de atividades, nem falta de direcionamento. Um fator que poderá auxiliar a gestão é a

tecnologia. Se todos os envolvidos desenvolverem um sistema comum, as informações poderão ser processadas e ao mesmo tempo, todos terão dados em tempo real, para tomar as decisões necessárias. Pois conforme Castells (2002, p. 257):

Pela primeira vez na história, a unidade básica da organização econômica não é um sujeito individual (como o empresário ou a família empresarial), nem coletivo (como a classe capitalista, a empresa, o Estado). Como tentei mostrar, a unidade é a rede, formada de vários sujeitos e organizações, modificam-se continuamente, conforme as redes adaptam-se aos ambientes de apoio e às estruturas do mercado. O que une essas redes? Há alianças apenas úteis e eventuais? Pode ser que sim, mas a forma de organização em redes deve ter uma dimensão cultural própria. Caso contrário, a atividade econômica seria desempenhada em um vácuo social/cultural, afirmação que pode ser ratificada por alguns economistas ultra-racionalistas, mas que é totalmente refutada pelo registro histórico.

Portanto, será uma grande experiência o aprendizado de se construir um programa de governo em rede, envolvendo atores de diferentes ministérios, com uma dimensão, principalmente social, muito ampla e importante para o nosso país. A pesquisa realizada pela UNB (2003) constatou que em nível local, por mais que a necessidade do município ter um Conselho seja prevista em lei, nem sempre o mesmo é atuante:

Com os conselheiros entrevistados verificou-se que é comum apenas a existência formal do Conselho. Há um diagnóstico de inefetividade da ação do Conselho, pelo fato de o controle de cadastramentos ter sido feito pela Secretaria de Educação. Quanto ao exercício das competências administrativas, verifica-se que os conselhos que tiveram funções delegadas ao menos superaram a barreira da organização e definição de regimento e periodicidade de reuniões, pois estas já estavam definidas. No entanto, a competência de aprovação de cadastros e de listagens de frequência que, caso não seja exercida bloqueia o funcionamento do programa, tem se dado em seu aspecto formal. Quanto ao acompanhamento do programa municipal de renda mínima, as manifestações dos entrevistados remetem normalmente a uma responsabilidade da Secretaria de Educação. O acompanhamento de programas socioeducativos no âmbito municipal, por outro lado, tem sido efetivado, mas não por conta da existência do programa Bolsa Escola, mas pelo exercício de competências pré-existentes dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social. Aparentemente, a previsão da competência no programa Bolsa Escola não expandiu esta preocupação, que não parece ter sido colocada como prioridade nos municípios que criaram um conselho específico. Apesar de todas estas avaliações negativas, quando consultados sobre a importância do Conselho, os pontos de vista são variados. Para alguns, o Conselho é muito importante e outros vêem o Conselho funcionando mal, mas atribuem a ele um papel importante, que deve ser valorizado.

Neste ponto, podemos mencionar o projeto do bairro-escola, citado por Dimenstein (2004, p. 181): “[...] Educação é uma planta que vemos as sementes e

nem sempre desfrutamos das árvores. Não se muda rapidamente a mentalidade de professores, acostumados a esquemas antigos de ensino, e da comunidade, desacostumada da prática do associativismo.” O grande desafio para os gestores locais é mobilizar a comunidade, incluindo neste contexto, os participantes dos Conselhos municipais. Se a comunidade começar a se envolver, as respostas serão muito mais rápidas e efetivas.

#### 4.2 – O FATOR EDUCAÇÃO

Com relação ao programa OPORTUNIDADES, conforme o Edital (México, 2003):

Com relação ao componente educativo, são concedidas bolsas a cada criança e jovem integrante da família beneficiária, menores de 18 anos, que estejam inscritos em graus escolares compreendidos entre o terceiro ano do primário e o terceiro ano de secundária em escolas de modalidade escolarizada. As bolsas de educação média superior são concedidas aos jovens entre 14 e 21 anos. As bolsas são entregues durante os dez meses do ciclo escolar. O seu valor é crescente de acordo com o grau crescente que o aluno cursa. E na secundária e educação média superior as bolsas são maiores para as mulheres, devido ao problema de gênero encontrado no país. É concedido no início do ciclo escolar um valor para a aquisição do material escolar e no segundo semestre é concedido outro valor, para a reposição dos itens escolares. Os bolsistas de secundária e de educação média superior recebem um único apoio durante o primeiro semestre para adquirirem material escolar. O programa também outorga para cada um dos bolsistas que cursam a educação média superior um benefício diferido que se acumula a partir do terceiro ano de secundária, sempre que o aluno permaneça na escola e este fundo se converte em um fundo de reserva pessoal, se o bolsista conclui os estudos médios superiores antes dos 22 anos.

O programa Bolsa-Família está focado mais na educação fundamental, conforme Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004:

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa. Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no [art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004](#):

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao

puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

Salienta-se que deverá ser feita uma campanha de esclarecimento aos usuários do programa, da obrigatoriedade que cumpram as condicionalidades, pois o resultado encontrado nas pesquisas de campo realizadas pela UNB, ressaltou que a motivação de mandar os filhos para a escola era prioritariamente financeira, e agora outras condicionalidades estarão sendo exigidas. Abaixo a análise elaborada pela UNB (2003):

Em suma, a partir do consenso verificado em todas as fontes de dados captados nesta pesquisa, considerando a alta defasagem da idade em relação à série cursada pelos bolsistas, maior do que a média nacional, como indicativo de incentivo à frequência escolar, e considerando ainda o argumento da decisão de enviar ou não os filhos à escola com base na renda presente e imediata, principalmente entre as famílias mais pobres, é possível concluir que o propósito de manter a criança ou adolescente na escola é bem sucedido no Programa Bolsa Escola. A motivação financeira ainda prevalece sobre razões de ordem educacional, o que não significa desvio de metas, ao contrário, pois a compensação proposta é justamente o benefício em dinheiro sob a condição da frequência. Desse modo, pode-se considerar que a valorização do aprendizado e do bom desempenho, reclamado principalmente pelos profissionais de ensino como regra a ser incluída no Programa, ainda está em segundo plano.

Pelo que se constatou, infelizmente o interesse constatado é pela parte pecuniária, e não pela expansão de horizontes e oportunidades futuras, no livro “A miséria do mundo”, Bourdieu organizou pesquisas com diferentes atores, e dentre eles, muitos professores, estudantes e familiares, e a abordagem nos mostra pessoas desmotivadas em seu momento presente e também com a perspectiva de seu futuro. Com relação a escola, eis o relato que Bourdieu traz (2003, p. 483):

[...] Os alunos e os estudantes de famílias pobres têm todas as probabilidades de conseguir, no final de uma longa escolaridade, muitas vezes paga com grandes sacrifícios, nada mais do que um diploma desvalorizado. Se fracassarem, o que continua sendo o destino mais provável para eles, estarão destinados a uma exclusão sem dúvida mais estigmatizante e total do que no passado: mais estigmatizante na medida em que tiveram, na aparência, ‘suas chances’, e que a instituição escolar tende a definir cada vez mais, a identidade social; e mais total, na medida em que uma parte cada vez maior é reservada de direito, e ocupada de fato pelos detentores, cada vez mais numerosos, de um diploma (o que explica também o porquê do fracasso escolar ser vivenciado como uma catástrofe, até nos ambientes populares). Desta forma, a instituição escolar

é vista cada vez mais, tanto pelas famílias como pelos próprios alunos, como um engodo e fonte de uma imensa decepção coletiva: uma espécie de terra prometida, sempre igual no horizonte, que recua à medida que nos aproximamos dela.

Para mudar esta realidade, é que estão sendo implantados projetos como o da Escola Cidadã. Segundo Romão (2004), o projeto surgiu em 1994, quando começaram a levantar, registrar e divulgar o movimento que ocorria no sistema educacional brasileiro, no sentido de construir uma educação alternativa a vigente, que segundo o autor, era caracterizada pela “burocracia, meritocracia, seletividade e, no limite, pela exclusão”. Naquele momento, os autores do projeto procuraram descrever o que seria uma “Escola Cidadã” a descreviam como:

[...] entendíamos que a ‘Escola Cidadã’ básica é aquela que se caracteriza por ser uma escola:

- a) estatal, enquanto escola mantida por recursos públicos;
- b) pública, enquanto dirigida a todos, sem nenhuma discriminação;
- c) comunitária, enquanto escola pensada, dirigida e administrada por uma sociedade que se responsabiliza por ela.

Posteriormente, em minha tese de doutoramento, que foi publicada logo depois, com o título *Dialética da diferença: a Escola Cidadã versus o projeto pedagógico neoliberal* (2000), centrei minhas preocupações na análise desse ‘projeto-movimento’ como alternativa à educação básica dominante nas nossas escolas. (ROMÃO, 2004, p.147/148).

Romão (2004) compartilha os ideais de Paulo Freire, onde a pedagogia utilizada na escola precisa construir uma ponte entre a cultura erudita e a popular, buscando “encontrar o equilíbrio entre os saberes, habilidades e valores dos diversos segmentos sociais”. Portanto, podemos observar uma dualidade: há dois vieses, o daqueles que acreditam que a educação poderá modificar a realidade dos participantes, e se fracassarem, então, estarão duplamente fora, excluídos duplamente, porque teoricamente tiveram uma chance. E há a visão daqueles que acreditam que para que a escola não seja um modelo de replicação do que ocorre na sociedade, simplesmente repetindo saberes, sem criatividade, precisamos mudar a forma de atuar nela. Aí, o agente de mudança é o professor, que para Freire (1997) precisa aprender a lutar também por melhores salários, a se impor perante o poder instituído, para que assim possa também lutar pela identidade do educando. Para ele, o docente é aquela pessoa que sabe interpretar a realidade e faz com que seus estudantes também a compartilhem, de diferentes pontos de vista. Menciona que, “ensinar exige a convicção de que a mudança é possível”, que a “acomodação (do professor) em mim é apenas caminho para a inserção, que implica decisão,

escolha, intervenção na realidade”. E através desta crença de que é possível alterar a realidade, através do conhecimento, que fará com que os estudantes e seus familiares não vejam na escola mais um engodo. Freire ressalta (1997, p. 87) que os pedagogos devem ter “resistência ao descaso ofensivo de que os miseráveis são objeto. No fundo, as resistências – a orgânica e/ou a cultural – são manhas necessárias à sobrevivência física e cultural dos oprimidos”.

Entretanto, vemos que para termos estes profissionais atuantes e motivados, os mesmos precisam contar com uma rede de apoio e formação, para não desanimarem, da árdua tarefa de transformar a forma com que seus estudantes vêem o mundo. O ambiente escolar deve ser o local onde haja construção de valores e de esperança, mas nem sempre é assim, conforme Bourdieu (2003, p. 523):

[...] Não somente as antigas diferenças que estavam ligadas ao status ou à antiguidade dos professores estão longe de ter desaparecido do ensino secundário, mas agora estão conjugadas com um conjunto de transformações concomitantes que não pararam de acentuar as diferenças entre estabelecimentos, especialmente sob o aspecto da desigual concentração dos alunos mais desprovidos culturalmente, portanto, mais susceptíveis de ‘ter problemas’ nas escolas. Hoje em dia, as condições do exercício da profissão de professor estão cada vez mais heterogêneas e variam muito segundo os estabelecimentos.

Os professores, sobretudo aqueles que ensinam nos estabelecimentos mais afetados, vivenciam de forma tanto pior as dificuldades que encontram porque o insuficiente conhecimento das causas destas dificuldades deixa aberta a possibilidade de que seja a eles atribuída a responsabilidade e a culpa por elas. A escola, que tem a responsabilidade de transmitir os conhecimentos em condições ideais de equidade, parece ela mesma bem pouco esclarecida sobre os fatores que a desviam de sua missão, a ponto de ocultar aquilo que torna sua tarefa ‘impossível’ em certos estabelecimentos.

Entre o realismo encontrado por Bourdieu e o otimismo de Paulo Freire na figura do pedagogo transformador, qual seria a solução? A escola cidadã? Ou o bairro-escola? A resposta está inclusa nos dois: a participação popular, que não é nada mais do que o exercício da cidadania.

#### 4.2.1 – Educação, um tesouro a descobrir

Educação, um tesouro a descobrir, segundo Romão (2004, p. 154) este é o título com o qual foi publicado no Brasil o Relatório Jacques Delors, em 1998, e representam o pensamento pedagógico oficial da humanidade neste período, pois

foi publicado como posição oficial da UNESCO, para este assunto. Conforme Delors (1998, p.89/90 apud Romão, 2004, p. 154):

Para poder dar respostas ao conjunto de suas missões, a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, serão de algum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: *aprender a conhecer, isto é, adquirir os instrumentos da compreensão, aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente, *aprender a ser*, via essencial, que integra as três precedentes. É claro que essas quatro vias do saber constituem apenas uma, dado que existem entre elas múltiplos pontos de contato, de relacionamento e de permuta.

Para Romão (2004) as quatro linhas do aprender podem ser sintetizadas na última, o aprender a ser, o que o remete novamente a pedagogia de Paulo Freire. A educação não é uma mera repetição de saberes, é uma construção e uma interpretação da realidade. É um processo de continua construção de cidadania. Para Freire (1997, p. 93):

A alfabetização, por exemplo, numa área de miséria, só ganha sentido na dimensão humana se, com ela, se realiza uma espécie de psicanálise histórico-político-social de que vá resultando a extrojeção da culpa indevida. A isto corresponde a 'expulsão' do opressor de 'dentro' do oprimido, enquanto *sombra* invasora. Sombra que, expulsa pelo oprimido, precisa de ser substituída por sua autonomia e responsabilidade. Saliente-se contudo que, não obstante a relevância ética e política do esforço conscientizador que acabo de sublinhar, não se pode parar nele, deixando-se relegado para um plano secundário o ensino da escrita e da leitura da palavra.

Desta forma, no espaço de aprendizado cabe a conversa, o esclarecimento, mas também há necessidade de se construir o conhecimento, através do uso de métodos e regras. O orientador trabalha com os alunos seus medos e vivências, mas também ensina a escrever, a representar o mundo de forma gráfica, a calcular. Entra no universo do aluno, para compreendê-lo, da mesma forma que um pesquisador o faz ou então um psicólogo, mas no retorno, procura fazer o aluno compreender que o mundo é muito mais vasto do que o universo que ele conhece neste momento, e se o estudante se permitir, poderá ter uma visão mais ampla. Isto ocorre, porque principalmente nas camadas mais pobres, não há uma grande diversidade de contatos, de interação e trocas de conhecimentos.

Uma pesquisa desenvolvida com jovens de escolas públicas de três regiões da cidade de São Paulo, conforme relata Charlot (2001, p.34), tinha por objetivo analisar os “processos de inserção social envolvidos na construção, tanto da cidadania como da própria subjetividade dos mesmos”. A pesquisa constatou que para estes jovens, a “escola é o principal lugar de convivência social”. Desta forma, como relata Charlot (2001, p.46):

O espaço escolar, por isto, é visto pelos jovens de maneira ambígua: ora sobressai como um dos poucos lugares onde podem conviver com os amigos; ora revela-se como um lugar de conflitos, quer entre os próprios alunos, quer entre eles e os professores. E conclui, às p. 48: [...] o que salta aos olhos é um jovem circunscrito ao espaço familiar em seu cotidiano; e nesse universo, a mãe – ou figura que ocupa seu lugar – reinando soberana, secundada por pais, avós, irmãos e outros parentes. [...] Esse quadro geral revela uma face pouco conhecida da privação: o jovem contando apenas consigo mesmo e com as lições familiares que fizeram dele o que ele julga ser. A escola, a sociedade, a vida pública; enfim, podem ser vistas, nesses auto-retratos dos jovens, tais como são para eles: omissas e ausentes, mas muito desejadas, em especial nos momentos em que o respeito e o diálogo parecem possíveis, como no caso dos poucos ‘professores legais’ mencionados e do trabalho que permite ao jovem sentir-se orgulhosamente como ‘um trabalhador’. Daí a ‘agenda cidadã’ que as fotografias desses jovens permitem organizar: lista do que é preciso não esquecer, do que é necessário conquistar.

A leitura desta pesquisa nos faz refletir sobre a importância do espaço público, para a expressão de valores pessoais e portanto, da própria cidadania, que é capacidade de se fazer presente e intervir no mundo. A função da escola é muito mais ampla do que simplesmente a parte formal, das tarefas de aprendizagem curriculares, é um espaço de aprendizagem para a vida.

#### 4.2.2 – A realidade da educação brasileira

Em de julho de 2004, foi publicado<sup>30</sup> o resultado da Sinopse da Educação Básica de 2003, com resultados do Censo de 2002, conforme a tabela 4:

	<b>Aprovados</b>	<b>Reprovados</b>	<b>Abandono</b>	<b>Concluintes</b>
<b>2000</b>	27.607.362	3.824.495	3.403.111	2.648.638
<b>2001</b>	27.909.995	3.876.167	2.896.816	2.707.683
<b>2002</b>	27.777.189	4.063.800	2.774.935	2.778.033

(\*) Censos Escolares 2001, 2002 e 2003.  
Fonte: Inep/MEC.

Segundo Eliezer Pacheco, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC),

<sup>30</sup> Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 04 jul. 2004.

Apesar da ampliação do acesso ao ensino fundamental e médio nos últimos anos, é necessária a implantação de políticas de melhoria da qualidade da educação. Precisamos de uma escola que garanta a permanência e o sucesso escolar do estudante.

As regiões com maior número de reprovados são a Nordeste, com 1,8 milhão de alunos (45% do total), e a Sudeste, com 938 mil (23%). A comparação com a distribuição de matrículas mostra que no Nordeste estão 35% dos alunos e no Sudeste, 36%. “Essa relação aponta para a desigualdade de condições existentes entre as escolas das diferentes regiões do País”, explica Pacheco. De acordo com a Sinopse, 92% dos reprovados estavam no período diurno e 8%, no noturno. Dos 2,8 milhões de alunos que abandonaram a escola, mais da metade - cerca de 1,5 milhão - era da Região Nordeste.

Várias têm sido as medidas que o governo está tomando para melhorar a qualidade do ensino. Entre elas menciona-se o aumento de número de anos do ensino fundamental, de oito para nove. Alguns estados já adotaram a ampliação, como Minas Gerais, Maranhão e Rio Grande do Norte. A perspectiva é que a criança amplie a capacidade de desenvolver competências para o aprendizado escolar com um currículo mais adequado. Ações para valorizar o profissional de educação serão intensificadas e a Secretaria de Educação Básica está investindo, em 2004, R\$ 11 milhões na Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica (Rede), que é constituída por 20 universidades de todo o país. As universidades formarão centros de apoio à produção e oferta de materiais didáticos e promoverão cursos presenciais e de educação à distância. A Secretaria também dará atenção à formação dos chamados professores leigos de educação infantil (que não possuem formação adequada para ministrar aulas de alfabetização). O Programa, chamado de Pró-Infantil, pretende formar 40 mil professores. Também deve ser mencionado o FUNDESCOLA, que é um programa que foi criado para melhorar a qualidade da educação nas escolas públicas do ensino fundamental nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, envolvendo R\$ 1,3 bilhão da União e do Banco Mundial. A verba será utilizada em programas de formação continuada de professores, na implantação de metodologia específica para escolas rurais, na aquisição de novos equipamentos e mobiliário e na construção e reforma de salas de aula e de sanitários de escolas públicas.

Outra análise que deve ser feita é verificar o quanto à existência de programas de transferência de benefícios podem afetar a probabilidade de inscrição da criança na escola. Segundo Moffitt (1991) e Hammermesh (1999) apud Shultz (2004), a análise de dados individuais é a metodologia empírica preferida para avaliar programas deste tipo, como o PROGRESA, ainda que comparações iniciais entre os grupos sejam menos estruturadas parametricamente e, portanto, mais transparentes para verificar a magnitude das estimativas dos efeitos do Programa. Com relação ao Bolsa-Escola, não foi feito este tipo de verificação, e é uma lacuna que sugere-se, seja preenchida, para que os cálculos econométricos possam auxiliar na análise social, pois a uma primeira vista, acredita-se que tenha aumentado o número de inscrições em todo o Brasil, por mais que os números relatados pelo GDF não tenham sido incentivadores. Saliencia-se entretanto, que o Distrito Federal é uma exceção com relação a média nacional, no que se refere ao número de crianças na escola (apresenta um alto percentual), conforme mencionado pela senhora Lilian C. Lima, em 1993, 92,4% das crianças estavam inscritas para freqüentar as aulas.

#### 4.2.3 – Custo de Oportunidade

Outra fase de análise deve ser centrada na força das estimativas de efeitos do Programa a nível individual e de grupo. Através de entrevistas de avaliação, as observações deverão ser analisadas no decorrer do tempo e ao longo dos anos de freqüência à escola. Problemas com a mobilidade da população existem e devem receber tratamento estatístico para minimizar os desvios e erros de interpretação. Neste ponto, torna-se importante avaliar a qualidade da escola e do conhecimento obtido pelos estudantes, para verificar como os mesmos estão assimilando as informações recebidas. O modelo aplicado pelo programa PROGRESA, posterior OPORTUNIDADES, trabalhou com bolsas de valores variáveis, dependendo da série cursada e gênero. No Brasil, não temos um problema tão acentuado de gênero no ensino, entretanto, um fator que foi analisado na pesquisa da UNB (2003) e que deve ser salientado, é o número de filhos que podiam ser inscritos no programa (máximo três), o que fazia com que as famílias optassem pelos menores, pois estes ficariam mais tempo no programa, assim:

[...] Em outras palavras, objetivava-se estimar quantas crianças foram excluídas do programa em função da restrição do número de benefícios e

avaliar se ela abalou negativamente o nível de escolaridade. Dos 5,1 milhões de famílias que recebem atualmente o benefício do Bolsa-Escola, 2,4 milhões possuem um filho, 1,7 milhões possuem dois e 946.714 possuem três filhos ou mais. Das 8,7 milhões que teriam direito ao programa, 3,8 milhões, ou seja, 44,1% têm uma criança, 2,7 (31,1%) duas crianças, 1,3 (15,6%) três crianças, 552 mil (6,3%) têm quatro e 253 mil (2,9%) cinco ou mais crianças. Esses dados sugerem que, apesar de a definição de três benefícios por família possibilitar a inclusão de aproximadamente 93,3% das crianças que teriam direito ao benefício, excluem-se as 6,7% restantes, que a princípio, por pertencerem a famílias mais numerosas, seriam aquelas mais necessitadas. Sabe-se que em famílias mais pobres e numerosas o apelo para o trabalho infantil, como forma de complementar a renda familiar, é bastante comum. A frequência à escola do total das crianças clientes potenciais do programa é de 89,3%. Se o cálculo for feito por família, o resultado mostrará que 92,42% das famílias enviam seus filhos à escola, o que indica a existência de frequência diferenciada por nível de idade e número de crianças, nesta faixa etária, em cada família. À medida que aumenta o número de filhos, cai a frequência à escola. Das famílias com apenas um filho, 96,2% enviam seus filhos à escola. Das com dois filhos, 94,5% o fazem, com três filhos a percentagem se reduz a 88,0%, com quatro filhos a 78,2% e com cinco ou mais filhos a 65,4%. Esses resultados mostram que limitar o subsídio a três crianças fortaleceria a tendência de as famílias mais numerosas selecionarem ou mesmo não enviarem seus filhos à escola. Dessa forma, a proposta recente de dar um benefício fixo por família, independente do número de filhos, privilegiaria as famílias com menos filhos em idade escolar, mas não resolveria o problema de discriminação negativa das crianças mais velhas. A não ser que, para receber o subsídio, se controlasse a frequência de todas as crianças da família entre 6 e 15 anos mas, ainda assim, as famílias com menor número de filhos seriam favorecidas. Neste aspecto, o programa poderia representar um viés negativo do ponto de vista distributivo, uma vez que existe uma relação direta entre pobreza relativa e número de filhos.

Como o Bolsa-Família irá continuar com o mesmo desenho do Bolsa-Escola, só que controlando a presença de todos os filhos, isto é, se um dos filhos deixar de freqüentar as aulas, todo o benefício da família é suspenso, sugere-se que os gestores dêem atenção à este item. Outro ponto que vale a pena ser salientado na pesquisa conduzida pela UNB (2003) é relativo ao custo de oportunidade:

[...] Primeiramente, considere-se o caso das populações que tomam suas decisões com base na renda corrente. Num momento inicial, as crianças com idade mínima para trabalhar o fazem e mantêm o sustento da casa. Com a possibilidade de aderir ao programa, parece plausível à família a hipótese de alocar o tempo da criança entre trabalho e estudo, porém praticamente impossível a possibilidade de estudar somente. Uma vez que a escolha se dá baseada nos rendimentos presentes, só será vantajoso abrir mão de horas de trabalho até o ponto em que a compensação da bolsa seja igual ao das horas abandonadas de serviço, ponto diante do qual a família permanecerá indiferente entre escola e trabalho.

Constata-se que há necessidade do valor ser adequado à realidade regional, pois desta forma os incentivos para a permanência da criança só na escola seriam

maiores. Outro problema que deve ser considerado é o atraso da criança com relação à série que deveria estar freqüentando. Quanto mais as crianças estão atrasadas com relação à série mais dificuldades têm de se inserir na dinâmica escolar. O fato de as escolas estarem próximas auxilia na freqüência, da mesma forma que a oferta de meio de transporte pelo município, principalmente em regiões rurais, onde as moradias ficam distantes das escolas.

Os pais também deverão ser esclarecidos quanto ao custo de oportunidade de as crianças estarem freqüentando a escola, pois no momento presente, as crianças ganham o Bolsa-Escola (benefício financeiro) e no futuro a possibilidade de perceberem maiores salários, por mais que deva ser salientado que uma pesquisa conduzida por David (2001) apud UNB (2003):

demonstrou que, após a diferenciação salarial garantida pela alfabetização, somente surtem efeitos no salário 12 anos ou mais de escolaridade. Esses dados surpreendem bastante, sobretudo sabendo-se que tiveram sua estimativa aumentada nos dois últimos anos, momento em que 8 a 9 anos de estudo já previam um diferencial salarial. Para se encontrar a medida proporcional necessária para a melhor eficiência do programa entre as diversas regiões brasileiras, devem ser elaborados painéis comparativos entre as variadas opções plausíveis por região.

Desta forma, deverá ficar claro que na sociedade do conhecimento, é necessário possuir habilidades mais desenvolvidas do que a simples leitura e escrita básica, o que será conquistado com mais anos de permanência na escola. Entretanto, pesquisa conduzida por Tanguy (1999) relata que a relação entre emprego e formação veio acontecendo ao longo do tempo e no nos anos 50, a formação surgiu como um instrumento capaz de favorecer mudanças produtivas nas organizações. Só que com o tempo, outros dados, além da formação, começaram a ter um significado para se obter uma colocação no mercado de trabalho:

Considerar o diploma como a principal característica que determina o acesso ao emprego equivale a desconhecer que este atua de modo diferente segundo a pertença social, cultural (à qual está fortemente vinculado), das redes familiares ou locais, etc. Esses fatos, tidos como cruciais uns 20 anos atrás, são hoje esquecidos. Esse tipo de raciocínio contém implicitamente a idéia de uma relação linear entre o valor do diploma escolar e o posto ocupado, idéia abalada, há mais de dez anos, pelo trabalho de um grupo de pesquisadores (Tanguy 1986), cujas investigações revelavam que as relações entre formação e emprego se estabelecem ao cabo de uma cadeia de mediações na forma de redes, não de relações lineares. Dessas considerações diversas concluiremos que a idéia segundo a qual a formação era inadequada ao emprego e que essa

adequação era necessária à resolução do problema, além de não ter surtido os efeitos esperados, está sendo questionada, hoje em dia, por esse paradoxo oriundo do mercado de trabalho: a elevação contínua do nível dos diplomas recebidos pelos jovens egressos da escola vem acompanhada por um aumento na taxa de desemprego deles. (TANGUY, 1999).

É muito provável que o desencanto relatado por Bourdieu (2003), seja em função desta constatação: o jovem que provém das camadas mais pobres encontrará maiores dificultadores pela frente: um universo de interações sociais mais limitado, menos acesso à informações, em função de que a família não tem condições de comprar livros, jornais, revistas, assinar televisão a cabo, ter um computador e provedor de internet. Entretanto, para que o desencanto não prevaleça sobre a garra do ser humano, volta-se à Paulo Freire (1997, p. 113):

Não junto a minha voz à dos que, falando em paz, pedem aos oprimidos, aos esfarrapados do mundo, a sua resignação. Minha voz tem outra semântica, tem outra música. Falo da resistência, da 'justa ira' dos traídos e dos enganados. Do seu direito e do seu dever de rebelar-se contra as transgressões éticas de que são vítimas cada vez mais sofridas.

Somente lutando no dia a dia é que se obtém a vitória das pequenas injustiças do cotidiano e até da superação de muitas realidades contraditórias. Conforme Marcio Pochmann apud Góis<sup>31</sup> (2004) relata, um em cada quatro brasileiros que se formaram no ensino superior de 1992 a 2002 não está empregado e 8% dos ocupados estão exercendo atividades abaixo da sua qualificação. Questionados a respeito:

Para o sociólogo Simon Schwartzmann, presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade e ex-presidente do IBGE, a situação pode ser explicada também 'pelo rápido crescimento do ensino superior, que tem uma lógica que não é a mesma do mercado de trabalho'. Já para o economista e ex-ministro da Educação Paulo Renato Souza, a expansão do ensino não foi em vão: 'Mesmo que não estejam empregados na área para qual se formaram, vão acabar executando o trabalho de uma forma melhor se tiverem um diploma de nível superior. É preciso entender a educação como um valor em si.' (Góis, 2004).

Provavelmente, a solução é buscar outras alternativas para ofertar aos estudantes. A sociedade brasileira é carente de bons profissionais de nível médio, em diversas áreas, como educação, saúde, tecnologia. Uma das alternativas é voltar a repensar as escolas profissionalizantes, para que os estudantes consigam uma

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1110200402.htm>>. Acesso em: 12 out. 2004.

colocação, enquanto se preparam para acender em outras carreiras. Pode ser uma alternativa para aqueles que primeiramente precisam ampliar a sua rede de interações: obter um emprego, podendo ser parcial, para poderem custear a sua formação superior, caso considerem que este seja o melhor caminho.

#### 4.2.4 – A Importância de Dados Quantitativos e Qualitativos

A pesquisa entregue em setembro de 2003 pela UNB é um primeiro passo para melhor se conhecer o programa Bolsa-Escola. Como foi elaborada por um Instituto de Opinião Pública, a mesma seguiu os padrões de cálculo de amostragem aplicados para pesquisa deste tipo (em opinião pública a preocupação maior é com a porcentagem da população respondente em função do universo total), sendo uma amostra aleatória, e, a partir deste fato, não se sabe o quanto representa cada beneficiário em cada lugar (cidade, município, estado). Da mesma forma, os questionários foram elaborados para a coleta de informações de opinião e não previam informações relativas a programas sociais.

Para a continuidade do trabalho de análise do Programa, sugere-se reformular o marco teórico e complementar com dados estatísticos e métodos econométricos, para que a mesma fique, sob o ponto de vista estatístico, mais consistente. Nos questionários que serão futuramente aplicados aos beneficiários do programa, sugere-se que se introduzam perguntas referentes à qualidade de moradia e serviços básicos a que a família tem acesso, assim como questões referentes à ocupação e rendimento familiar, para podermos analisar qual o valor da renda per capita recebida pela família e o quanto falta para a mesma alcançar a linha de pobreza e, assim, quantificar se o apoio de renda recebido pelo programa Bolsa-Escola, ou Bolsa-Família, auxilia realmente a família a sair da faixa da linha de pobreza.

Para a avaliação inicial do PROGRESA, dirigida pelo Dr. Emmanuel Skoufas (2000), foram entrevistadas, entre outubro de 1997 e novembro de 1998, 24.000 famílias de 506 localidades em todo o México. Também foram formados 23 grupos de enfoque, com 230 participantes: 80 beneficiários, 80 não beneficiários de 8 comunidades e 70 promotoras de 70 comunidades. A metodologia utilizada para a

focalização do público alvo e para a correção da escolha das famílias foi considerada quase perfeita pela equipe avaliadora, observando-se que, a partir do momento em que o programa começasse a expandir, alguns outros erros metodológicos poderiam surgir. Para a pesquisa realizada pela UNB (2003) foram entrevistados 1826 gestores, 811 profissionais de ensino e 3207 beneficiários, sendo 50 por cidade, sorteadas aleatoriamente.

Dentro desta linha, no dia 17 de junho de 2004, o Banco Mundial<sup>32</sup> informou que a Diretoria Executiva do Banco concedeu um empréstimo de US\$ 572,2 milhões para apoiar o programa de transferência de renda familiar do Governo brasileiro, o Bolsa Família. O projeto foi aprovado nos seguintes termos:

A primeira fase do programa (meados de 2004 ao final de 2006) consistirá de cinco componentes: Componente 1: Transferências condicionais de dinheiro (doações). Este componente apoiará o governo na consolidação e racionalização das transferências condicionais de dinheiro, e reduzir duplicações e lacunas na cobertura do Bolsa Família. Neste componente, o Banco Mundial reembolsará o Tesouro por parte das transferências condicionais de dinheiro feitas pelo programa. Componente 2: fortalecimento do sistema, com o objetivo de identificar a população alvo. [...] Componente 3: desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação do programa. [...] Componente 4: Fortalecimento institucional. O componente busca fortalecer o funcionamento básico do Programa Bolsa Família por meio de: fortalecimento da estrutura operacional institucional. [...] Componente 5: gerenciamento do projeto. O projeto apoiará estruturas já existentes no Ministério, e um Núcleo Gestor, chefiado pelo Secretário Executivo e composto por gerentes das unidades relevantes do Ministério.

O componente três do projeto mencionado virá atender ao que está sendo proposto neste item, que é a necessidade de se implementar mecanismo de avaliação, para os programas de transferência de renda governamentais. Estas avaliações irão validar o programa no seu desenho original, ou, então, demonstrar que o mesmo precisará de alterações, para atender aos objetivos a que se propõe.

E o objetivo maior é o componente social, o resgate da cidadania de cada desfilado, conforme Sawaia et al. (2002, p. 98):

[...] Esta perspectiva epistemológica supera o uso moralizador e normatizador de conceitos científicos que culpabilizam o indivíduo por sua situação social e legitimam relações de poder, apoiados no princípio da neutralidade científica. Uma estratégia para tanto seria, na minha opinião, a de recuperar conceitos discriminados pelas ciências nas análises das

---

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document/2004.html](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/2004.html)>. Acesso em: 19 jun. 2004.

questões sociais, e de perguntar por que eles foram excluídos ou classificados no rol do patológico e da desordem. Adotando-se esse recurso, inevitavelmente depara-se com a afetividade, a qual não é desconsiderada, é olhada negativamente como fonte de desordem, empecilho para a aprendizagem, fenômeno incontrolável e depreciado do ponto de vista moral. Esses atributos, que se cristalizaram ao longo da história das ciências humanas, recomendam-na como conceito desestabilizador da análise psicossocial da exclusão. Uma vez olhada positivamente, a afetividade nega a neutralidade das reflexões científicas sobre desigualdade social, permitindo que, sem que se perca o rigor teórico-metodológico, mantenha-se viva a capacidade de se indignar diante da pobreza.

A melhor estratégia é encontrar um modelo de programa de transferência de renda, que permita um maior retorno, principalmente ao cidadão. Vejo que a grande vantagem das avaliações é verificar se não há um gasto muito alto para se manter o aparato administrativo destes programas, o que não se justificaria, pois a maior parte dos controles pode ser feita por órgãos governamentais que já estão funcionando. Cabe aos gestores dos programas utilizar o conhecimento técnico, criatividade e os componentes da localidade, para fazer com que os programas de transferência de renda condicionada sejam eficazes e eficientes. Neste ponto, volta-se a comentar a importância da interação entre as diversas esferas de governo constituído e a sociedade civil. A inclusão de todos os membros da sociedade só ocorrerá através de processos de conscientização de todos os setores e da ampliação de atividades educacionais.

Portanto, ressalta-se a importância dos poderes constituídos se articularem para construírem políticas públicas que consigam “amortecer” os problemas sociais enfrentados por grande parte da população mundial. Kaplan (2002, p.125) nos lembra que foi:

Thomas Malthus – o primeiro filósofo a focar os efeitos políticos do solo pobre, da fome, da doença e da qualidade de vida entre os pobres [ensaio publicado em 1798] – provoca irritação porque definiu o debate mais importante da primeira metade do século XXI. Com o aumento da população de seis para dez bilhões, conforme as previsões, testando como nunca o ambiente do planeta – e um bilhão de pessoas indo para a cama com fome, além da violência crônica [tanto política quanto criminal] se espalhando por todas as regiões pobres do mundo –, a expressão *Malthusiano* será ouvida com frequência cada vez maior nos próximos anos.

Os mecanismos para evitar que futuramente um bilhão de pessoas durmam com fome são de responsabilidade de todos, em especial dos governos constituídos.

Neste ponto, mencionam-se as palavras de Sen (2000, p.296): “As mudanças sociais em questão (expansão da alfabetização, dos serviços básicos de saúde e a reforma agrária) aumentam efetivamente a capacidade humana para ter uma vida menos vulnerável e que valha a pena viver.” Só que para que isto ocorra, a sociedade precisa exigir seus direitos sociais e ter consciência da injustiça que é permitir que qualquer um de seus membros subsista abaixo da linha da pobreza. Dentro deste contexto Sawaia et al. (2002, p. 149) menciona que:

[...] diante das relações de produção, encontramos processos de individualização do trabalho, superexploração dos trabalhadores, exclusão social e uma integração perversa, isto é, o processo de trabalho na economia criminosa como sendo atividades de geração de renda que são declaradas por lei como sendo criminosas, tais como o tráfico de drogas, as compras de armamentos, o contrabando de material radioativo, de órgãos humanos e de imigrantes ilegais, a prostituição, os jogos, as extorsões, os seqüestros, a descarga ilegal de lixo atômico, etc. Que sobra de tudo isto? Uma multidão de seres humanos empobrecidos e descartáveis. Como diz Assmann (1994:129), “na atual conjuntura, o fato maior é, sem dúvida, o cruel predomínio de uma férrea lógica da *exclusão*, o clima de indiferença anti-solidária que a sustenta e, em decorrência, o fato de que uma imensa ‘massa sobrança’ de seres humanos descartáveis tenha passado a viver como lixo da história” (ênfase nossa).

Espera-se portanto, que as pessoas redescubram a capacidade, tão solicitada por Bourdieu, de ouvir e de compreender o outro. Se a sociedade tornou-se capitalista ou melhor, mercantilista, onde tudo tem um preço, que seja ofertado a cada membro desta sociedade uma estratégia de se sentir participante e atuante, com todos os seus direitos. No próximo capítulo serão apresentadas as conclusões finais do presente trabalho.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o constructo deste trabalho, salienta-se que um longo trajeto foi percorrido. Tanto por parte da sociedade, que desde a Antiga Grécia, onde conforme mencionam Bourricaud e Boudon (1993, p. 128): “a cidadania era restrita aos homens livres, com a exclusão dos escravos e metecos [...] com uma democracia direta, onde o conjunto dos cidadãos, exercia a soberania”, quanto por parte da pesquisadora, que apreendeu a compreender a sociedade através da leitura crítica que a sociologia proporciona, pois segundo Martins (2003, p. 93):

[...] é necessário que o sociólogo estabeleça uma relação com as forças e com os movimentos sociais que procuram modificar a essência das relações dominantes. Neste sentido, é fundamental que o sociólogo quebre o seu isolamento e passe a interagir com os grupos, as classes e as organizações que procuram recriar a sociedade.

O desafio, portanto, é fazer com que cada ser humano perceba que está interligado, que a situação que uma pessoa vive afeta diretamente a vida de seu semelhante. Assim sendo, a ausência de cidadania de qualquer membro da sociedade, afeta a todos os demais. E se a cidadania é o direito pleno que todos os cidadãos possuem nas esferas civis, políticas e sociais, é necessário haver o questionamento se a sociedade na qual estamos inseridos está propiciando para os seus membros estes direitos. E se não estiver, os mecanismos que a mesma está utilizando para minimizar as diferenças, está surtindo efeitos? E se não, quais as alternativas existentes?

No presente trabalho, estudou-se um programa de transferência de benefícios condicionado, que vincula o recebimento de um auxílio financeiro se as crianças assistirem aula e em conseqüência, proporciona um resgate da cidadania, aos atores envolvidos. A grande questão que se apresenta é, estes programas, conseguem atingir ao objetivo principal que se propõem? O desenho dos mesmos é adequado ao público a que se destina e estão produzindo os resultados que se espera? Salienta-se neste ponto, que no item 3.4.1 – Avaliações do Programa do GDF – foi relatado o resultado de uma pesquisa na qual o desempenho dos alunos contemplados no programa [de transferência de benefícios] apresentam um rendimento escolar menor do que os que não participam do mesmo (teoricamente

famílias com um poder aquisitivo maior). Registra-se, entretanto, o fato de que há outros benefícios embutidos que o programa traz para os estudantes e seus familiares e que estes podem ser futuramente pesquisados, como a diminuição da evasão escolar e do absenteísmo. Sendo que o aumento de inscrição das crianças na sala de aula é um dos itens propostos nas pesquisas de avaliação conduzidas pelo Banco Mundial, entretanto, como foi mencionado, somente estas ações (aumentar a inscrição e manter as crianças assistindo aulas) não conseguem diminuir a distância existente entre as classes sociais dos ricos e pobres, seja econômica ou social. Sugere-se avaliar quais seriam as outras ações necessárias para que o nivelamento cultural e econômico ocorresse de uma forma mais harmoniosa entre os atores envolvidos e quais seriam os mecanismos ou parceiros que poderiam estar contemplados no processo.

Aqui, sugere-se a análise da importância do trabalho e envolvimento das ONGs e organizações afins, para a complementação das atividades sociais que o governo sozinho não consegue implementar. O trabalho voluntário pode ser uma das vertentes adotadas por estas organizações, que teriam os seus custos diminuídos e poderiam contribuir para o processo de aprimoramento da educação infantil e familiar, além de envolver a comunidade. A figura dos poderes constituídos (governo) não pode ser minimizada, pois são os prefeitos e seus secretários, que possuem o contato mais próximo com a comunidade e podem avaliar as suas necessidades e propor estratégias de aperfeiçoamento do programa às instâncias superiores (governo federal e seus respectivos ministérios).

Da mesma forma, há a necessidade de se manter um canal de diálogo aberto entre os beneficiários do programa: as crianças, mães, pais e familiares e os órgãos elaboradores e condutores dos programas. Nas pesquisas estudadas, percebe-se que o mundo infantil gira principalmente em função da escola e das suas famílias. E pode-se concluir desta forma, que toda a construção social e de valores das crianças, se dará através do que ela absorver dos ensinamentos e observação das atitudes das pessoas com as quais convive. Os governos devem se preocupar com um plano de cargos e salários e suporte emocional aos professores, que possuem um papel fundamental na transmissão de conhecimentos, para os seus alunos e também para os pais destes alunos. Outro fator que foi observado na pesquisa em

questão, é a importância que a mulher possui no processo e o quanto as mesmas necessitam de suporte emocional, para se conscientizarem da sua força pessoal e do quanto são importantes para a comunidade e principalmente, para as suas famílias. O fato foi constatado, tanto em Porto Alegre (região sul do Brasil), quanto em Xapuri (região norte): o envolvimento das mães no processo de controle do estudo de seus filhos e da responsabilidade pelo recebimento dos valores, eleva a auto-estima das mesmas e faz com que se sintam úteis, redescobrando a importância de se sentirem mulheres e também, cidadãs responsáveis. Constatou-se que um grande número de mães voltaram a estudar ou então começaram a trabalhar, depois que tiveram o contato com o benefício fornecido pelos programas de bolsa-escola. Dentro deste contexto, pode ser incentivado o trabalho das mesmas junto à comunidade, onde encontrarão um espaço para se expressarem. Estas mulheres, através de organismos específicos, poderão, nos moldes do que aplicou o programa Oportunidades, no México, ser incentivadas a atuar como agentes de transformação dentro da comunidade na qual estão inseridas. Isto auxiliará a mudar a visão que elas próprias possuem de si mesmas, aumentando a auto-estima, além de ampliarem a qualidade de vida de todos os agentes das comunidades nas quais estão inseridas.

Outra observação a ser feita é com relação a absorção do Programa Bolsa-Escola pelo Bolsa-Família, o qual, sob a ótica da pesquisadora, apresenta dois eixos. O primeiro, pode ser considerado em primeira instância negativo, que foi a falta de controle das freqüências e outras condicionalidades para o recebimento do valor financeiro. Como em nosso país, ainda não há a cultura do custo de oportunidade futuro, por parte dos pais, no que se refere ao estudo de seus filhos, há necessidade de se obrigar as crianças a freqüentarem as aulas, ou então as consultas médicas e odontológicas, para se criar o hábito. Esta ausência de controle foi revista e houve uma promessa de que seriam implementadas algumas medidas, para reverter esta situação, a partir dos ministérios da educação e da saúde. O segundo eixo pode-se considerar positivo, que é a aplicação de um sistema universal de acompanhamento da criança, dentro do contexto familiar. Acompanha-se a gestação da mãe, os primeiros passos da criança, seu acesso à escola e acompanhamentos médicos, até a idade em que a mesma começa a se inserir no

mercado de trabalho, através das opções geradas pelo governo e/ou organismos afins, para as ofertas do primeiro emprego.

Não podemos esquecer que o homem é livre para fazer opções, Hobsbawm (1999, p. 560) diz que: “[...] ao contrário das aparências, o século XX mostrou que se pode governar contra todas as pessoas por algum tempo, contra algumas pessoas por todo o tempo, mas não contra todas as pessoas todo o tempo”. O que pode ser resumido como a vitória da democracia. O longo caminho iniciado na antiguidade grega chega ao século XXI vitorioso. E cabe àqueles que detêm o poder, que a eles foi outorgado pela maioria, apresentar soluções para que a era da harmonia e do conhecimento seja uma realidade para todos. Conforme visto, no Brasil, a Constituição de 1988 foi um marco para a conquista e defesa dos direitos sociais, políticos e civis. Em seu texto, a constituição prevê a separação das responsabilidades de atuação dos poderes municipais, estaduais e federais, mas, o que se constata atualmente é a necessidade da articulação destes poderes, tendo em vista que: “A teia da vida é uma rede flexível e sempre flutuante. Quanto mais variáveis forem mantidas flutuando, mais dinâmico será o sistema, maior será a sua flexibilidade e maior será sua capacidade para se adaptar a condições mutáveis.” (CAPRA, 1997, p. 234). Apesar da sociedade brasileira ainda precisar evoluir muito para ser considerada como uma sociedade justa e equilibrada no que se refere a cidadania plena, pode-se mencionar que a mesma está em fase de amadurecimento. Pois, por maiores que tenham sido os avanços que a Constituição de 1988 trouxe para o nosso país, ainda não se consegue garantir a toda população o acesso aos seus direitos, principalmente no campo da saúde e da educação. Espera-se que com o passar do tempo, as diferenças existentes em nosso país sejam minimizadas e o que encontra-se escrito na nossa constituição, seja a realidade diária do povo brasileiro.

E como a chave de todas as mudanças é a educação, lembraremos das palavras de BRUNTON (1995a, p. 88;89):

O mundo irá mudar, e mudar para melhor, quando nossas escolas forem o que devem ser, quando ensinarmos a nossas crianças menos geografia e mais altruísmo, menos história e mais elevação do caráter, menos uma dúzia de outras matérias e mais a arte do correto viver. A verdadeira educação irá estimular a formação de um caráter nobre, em lugar de propiciar sentimentos egoístas, aguçar a inteligência, em lugar de

estimular a memória, treinará o estudante para o tipo de trabalho que ele aprecia e está apto a fazer, e ensinará coisas de valor duradouro, em vez de introduzir inutilidades em sua mente. De que vale uma educação se ela não ensina ao jovem como usar sua mente de maneira a promover seu próprio bem-estar em vez de prejudicar a si mesmo? Todos devem ser conscientizados do valor e da necessidade do controle emocional e mental, do discernimento entre os pensamentos destrutivos ou negativos e os construtivos ou positivos.

Espera-se que os resultados desta pesquisa sejam úteis para aqueles que se interessam pelo tema da erradicação da pobreza, através de programas sociais que resgatem a dignidade e a cidadania dos 'desfiliados'. E que estas pessoas que tem o poder de modificar a sociedade – e todos os cidadãos possuem este poder – aprendam a ser líderes e descubram que, conforme palavras de Keating apud Roberts (2004, p. 76): “Liderança não é uma questão de gentileza. É questão de estar certo e de ser forte”. Portanto, a luta pela erradicação da pobreza e ampliação da cidadania requer força e persistência, da parte do governo e dos demais agentes. Mediante a liderança que estes agentes exercem em suas atividades diárias, em sua forma de ser e de se expressar, poderão sensibilizar um número cada vez maior de pessoas para as causas sociais.

Os desfiliados, que muitas vezes nem esperanças possuem, precisam de suporte, precisam ser ouvidos e perceber que sua voz possui ressonância, para se posicionar novamente na sociedade mediante superação de suas dificuldades e prestando apoio a outras pessoas. Somente através de uma forte rede de solidariedade é que as palavras: igualdade, fraternidade e liberdade terão um sentido real na vida de milhares de brasileiros.

Atualmente, as imagens da fome e da violência são constantes nos noticiários diários, tanto no Brasil quanto no exterior. Não há uma solução imediata para reverter este quadro, mas as sementes devem ser plantadas no dia a dia e regadas com sabedoria. A avaliação dos programas sociais aplicados auxilia, pois é um instrumento que dá voz ao beneficiário, através da análise da mudança de qualidade de vida que está ocorrendo no dia a dia destas pessoas e nas possíveis alterações que se façam necessárias no programa, através de redesenho. O Brasil, se conseguir reverter o seu quadro de injustiça social, poderá exportar o modelo de seu programa de transferência de benefícios para outros países da América Latina e do mundo em desenvolvimento, que possuem particularidades muito similares às

nossas, como ocorreu com a idéia do Bolsa-Escola. Constata-se, portanto, que o papel do Estado, como gestor de políticas públicas, é muito importante para a construção de uma sociedade justa, onde haja respeito e paz social.

## REFERÊNCIAS

ADATO, Michelle et al. **Evaluación de operaciones de Progresá desde la perspectiva de los beneficiários, las promotoras, directores de escuela y personal de salud**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.

AGUIAR, Marcelo. **Entrevista** concedida em Brasília, em fev. e abr. 2004

AGUIAR, Marcelo ; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2003. 152 p.

\_\_\_\_\_. **A força de uma idéia**. A História da Bolsa Escola. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2002. 118 p.

ALMEIDA, Evaristo. **Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia**. São Paulo: EDUC, 2000. 181 p.

ARAÚJO, Carlos Henrique. **Retrato e evolução da qualidade do ensino básico**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/retrato/educação/imp/htm>>. Acesso em: 3 mar. 2004.

ARAÚJO, Carlos Henrique. **Entrevista** concedida em Brasília, mar. 2004.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 9. ed. São Paulo: Forense, 1985. 352 p.

ATLAS DA EXCLUSÃO SOCIAL. **Os Ricos no Brasil**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0204200402.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2004

ÁVILA, Mauricio Hernández ; LATAPÍ, Agustín Escobar. **OPORTUNIDADES**. Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa Del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Instituto Nacional de Salud Pública e CIESAS. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.

BANCO MUNDIAL. **Globalização, crescimento e pobreza**. A visão do banco mundial sobre os efeitos da globalização. São Paulo: Futura, 2002. 223 p.

BANCO MUNDIAL. **Matéria sobre disparidade de distribuição de renda no Brasil**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2404200414.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2004.

BANCO MUNDIAL. **Apoio ao Bolsa Família**. Disponível em: <[http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document/2004.html](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/2004.html)>.

Acesso em: 19 jun. 2004.

- BAKER, J.L. (2000). **Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza**. Washington DC: Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 27 abr. 2004.
- BERGER, Peter L. **Perspectivas sociológicas**: uma visão humanística. 25. ed. Petrópolis, Vozes, 1986.
- BERGER, Peter L. ; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Tratado de sociologia do conhecimento. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1976. 247 p.
- BEHRMAN, Jere H. **Marco conceptual general para el microanálisis del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: 22 abr. 2004.
- BEHRMAN, Jere H.; TODD, Petra E. **Evaluación preliminar de los tamaños de muestra para la evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: 22 abr. 2004.
- \_\_\_\_\_. **Aleatoriedad en las muestras experimentales del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: 22 abr. 2004.
- BEHRMAN, Jere H. et al. **El impacto de Progres sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: 22 abr. 2004.
- BOURRICAUD F. ; BOUDON, R. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993. 643 p.
- BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. 12. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 2002, 309 p.
- BODSTEIN, Regina Cele de A. **Cidadania e modernidade**: emergência da questão social na agenda pública. Cad. Saúde Pública.[online]. Abr/jun.1997, vol. 12, n.2, p.185-193. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0102-311x1997000200002&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-311x1997000200002&nrm=iso)>. Acesso em 30 set. 2004.
- BOURDIEU, Pierre et al. **A miséria do mundo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 747p.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista**. A degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. 379 p.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001. 33 p.

BRASIL, Ministério da Educação. **Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental**. Brasília: INEP, abril de 2003, 31 p.

BRASIL: **Constituição**. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 18 jun. 2004.

BRASIL. **Lei 10.219**, de 11 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/legislacao/default.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2004.

BRASIL. **Lei 10.835**, de 8 de janeiro de 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 18 jun. 2004.

BRASIL. **Lei 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 18 jun. 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 31**, de 14 de dezembro de 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 18 jun. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 4.313**, de 24 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/legislacao/default.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 19 de setembro de 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 05 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Informações Bolsa-Família**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/mds/>>. Acesso em: 12 jun. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Informações Estatísticas sobre os programas sociais**. Disponível em: <[http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/iframe/acoes\\_seas/estatisticas/download/dados\\_estados.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/iframe/acoes_seas/estatisticas/download/dados_estados.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2004.

BRASIL, Senado Federal. **Estudo sobre a unificação dos programas de transferência de renda**. Brasília, Consultoria Legislativa. Estudo nº 273, de 2003. Disponível em: <[http://www2.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES\\_ProgTransf.pdf](http://www2.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2004.

BRASIL. Secretaria da Mulher. **Entrevista da ministra ao jornal Valor Econômico destaca o papel da Secretaria**. (17 set. 2004 15:44). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=194&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=194&id_pagina=1)>. Acesso em: 10 out. 2004.

- BUARQUE, Cristovam. **A segunda abolição**. Um manifesto - proposta para a erradicação da pobreza no Brasil. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 135 p.
- BURSZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua**: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. 261 p.
- BRUNTON, Paul. **Idéias em Perspectiva**. São Paulo: Editora Pensamento, 1995a. 372 p
- \_\_\_\_\_. **Meditações para pessoas que decidem**. São Paulo: Editora Pensamento, 1995b. 103 p.
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1997. 256 p.
- CARTA DE COLÔNIA – **Educação permanente**: objetivos e aspirações adotadas pelo grupo das oito nações mais industrializadas (G-8). Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/recomm/report/annex3.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 236 p.
- CARVALHO, Maurício Muniz Barreto de. **Entrevista** concedida em Brasília, out. nov. 2003.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v.1. 698 p.
- CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 3. ed. 4. reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 418 p.
- CHARLOT, Bernard (Org.). **Os jovens e o saber**. Perspectivas mundiais. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000. 152 p.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 312 p.
- COSTIN, Claudia. In: PINSKY, Jaime (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 269-271.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2003. 78 p.
- COZBY, Paul C. **Métodos de pesquisa em ciências do comportamento**. São Paulo: Atlas, 2003. 454 p.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DE MASI, D. **Desenvolvimento sem Trabalho**. São Paulo, Editora Esfera, 1990.

\_\_\_\_\_. **A emoção e a regra: os grupos de criativos na Europa de 1850 a 1950**. 6. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1999.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001. 354 p.

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

DIMENSTEIN, Gilberto. In: PINSKY, Jaime (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 169-184.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo, Martins Fontes, 1995. 483p.

ENGELS, Friedrich. **O papel do trabalho na transformação do Macaco em Homem**, 4. ed. São Paulo, Global Editora e Distribuidora, 1990. 57p.

\_\_\_\_\_. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Centauro, 2002. 218 p.

ESTATÍSTICA de pagamento do Bolsa-Escola. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secie/estrut/serv/resultado/default.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2004.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder 1: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998, p. 397.

FERES, J.C. ; MANCERO, J. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Breve revisión de la literatura. En serie estudios estadísticos y prospectivos. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, (2001b).

\_\_\_\_\_. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. En serie estudios estadísticos y prospectivos. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas, (2001b).

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**. O terceiro setor na América Latina. 3.ed. Rio de Janeiro: Relume dumará, 2002. 156 p.

FERREIRA, A B. de H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2. ed. 39. reimpressão. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986.1838p.

FOLHA ONLINE: BRASIL. **Patrus vai à TV divulgar 5 milhões de incluídos no Bolsa-Família.** Folha de São Paulo, em Brasília. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u64205.shtml>>. Acesso em: 10 out 2004.

FOLHA ONLINE: EDUCAÇÃO. **Controle de frequência nas escolas deve chegar a 70% até 2005.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16100.shtml>>. Acesso em: 8 out. 2004

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima.** São Paulo: Cortez, 2001. 232 p.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir.** Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso.** 9. ed. São Paulo: LOYOLA, 1996. 79 p.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder.** 1. ed. 1979. 11. Reimpressão Rio de Janeiro: Edições GRAAL Ltda., 1995. 295 p.

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

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia.** Saberes necessários à prática educativa. 16. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 165 p.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

\_\_\_\_\_. **Mundo em descontrole.** O que a globalização está fazendo de nós. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 108 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOBITTA, Mônica e GUZZO, Raquel Souza Lobo. **Estudo inicial do inventário de Auto-Estima (SEI): Forma A.** *Psicol. Reflex. Crit.* [online]. 2002, vol.15, no.1, p.143-150. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-79722002000100016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722002000100016&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 15 out. 2004

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana.** Petrópolis: Vozes, 1975. 233 p.

\_\_\_\_\_. **Estigma:** Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GOIS, Antonio. **Diploma não garante emprego, revela estudo.** Folha de São Paulo, São Paulo, 12 out. 2004. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1110200402.htm>>. Acesso em: 12 out. 2004.

GOULART, Flavio A. **Representações sociais, ação política e cidadania**. *Cad. Saúde Pública*. [online]. out./dez. 1993, vol.9, no.4, p.477-486. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1993000400008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1993000400008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 11 out. 2004.

\_\_\_\_\_. **Manicômios, prisões e conventos**. 5. ed., São Paulo: Perspectiva, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 236 p.

\_\_\_\_\_. **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Dom Quixote, 1990. 350 p.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 11. ed. São Paulo, Loyola. 2002. 349p.

HERNÁNDEZ, D. et al. **El impacto de Progesa en la inscripción a la secundaria: modelos multinivel para datos de matrícula escolar**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: 15 abr. 2004.

HITE, Shere. **Orgulho de ser mulher**. Rio de Janeiro: Sextante, 2004. 205p.

HOBSBAWM, E.J. **Mundos do trabalho**. Novos estudos sobre a história operária. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2000. 460p.

\_\_\_\_\_. **Era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. 275 p.

IBGE. **IBGE lança CD ROM com informações sobre os 5.560 municípios brasileiros**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=194&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=194&id_pagina=1)>. Acesso em: 10 out. 2004.

ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – **CURSO internacional de uso de indicadores socioeconómicos en la evaluación del impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza**. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia: ILPES – CEPAL, 3 a 14 de mai. 2004. CD ROOM.

INEP: Censo Escolar 2003. Sinopse da Educação Básica de 2003. Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 04 jul. 2004

- JAMES, W.P.T. ; SCHOFIELD, E.C. **Necessidades humanas de energia: um manual para planejadores e nutricionistas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. 144 p.
- KAPLAN, Robert D. **Políticos Guerreiros**. A arte de liderar ao longo da história da Roma Antiga até hoje. São Paulo: Futura, 2002. 229 p.
- LAVALLE, Adrián G. **Cidadania, igualdade e diferença**. *Lua Nova*. [online]. 2003, no.59, p.75-93. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 11 out. 2004.
- LAVINAS, Lena ; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro de 1997. Texto para discussão nº 534.
- LIMA, Lílian C. **Entrevistas** concedidas em Brasília em 26 de abr. e 21 de jun. 2004.
- LOPES, Helger Marra et al. **Indicador de pobreza: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 15 p. Texto para discussão 223.
- MACPHERSON, C.B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MAFESSOLI, Michel. **A conquista do presente**. Rio de Janeiro: ROCCO, 1984.
- MANACORDA, M. A. **História da Educação: da Antiguidade aos nossos dias**. 10. ed. São Paulo, Cortez. 2002.382 p.
- MARTINEZ, J. ; CRUZ, Edith. **Avance en el acceso a los puntos de entrega de apoyos de Progresá**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.
- MARTINS, Carlos Benedito. **O que é sociologia**. São Paulo: Brasiliense, 2003. 98 p.
- MEDINA, Fernando. **Las fuentes de información para el estudio de la pobreza, el diseño, gestión y evaluación de políticas sociales**. Santa Cruz de la Sierra: ILPES – CEPAL; maio, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Modelos econométricos para evaluar el impacto de programas sociales**. Santa Cruz de la Sierra: ILPES – CEPAL; maio, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Sistemas de Información para el monitoreo y evaluación de políticas públicas**. Santa Cruz de la Sierra: ILPES – CEPAL; maio, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Entrevista** concedida em maio de 2004, em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA, 2003.

MÉXICO. Comitê técnico para a investigação da pobreza: “Medição da pobreza: variantes metodológicas e estimação preliminar”. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx/index/main.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2004.

MDS – Informe Especial. **MDS investiga irregularidades no Bolsa Família**. Mensagem enviada por [ascom.mds@mds.planalto.gov.br](mailto:ascom.mds@mds.planalto.gov.br) em 18 out. 2004.

MISSÃO Bolsa-Escola Federal. Disponível em: <[www.mec.gov.br/secrie](http://www.mec.gov.br/secrie)>. Acesso em: 22 abr. 2004.

MOTA, Carlos Renato; MEDEIROS, Cristina M.B ; BARTHOLO JR., Roberto dos Santos. **História e Atualidade da Política Social Brasileira**. Brasília: SESI, Departamento Nacional. 2001. 181 p.

MUNICÍPIOS BRASIL. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/brasil\\_em\\_sintese/default.htm](http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm)>. Acesso em: 12 jun.2004.

NAVARRO, Hugo. **Manual para la evolución del impacto de proyectos y programas de lucha la pobreza**. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia: ILPES, CEPAL. 2004. 96 p.

NORONHA, Eduardo G. **Informal, ilegal, injusto**: percepções do mercado de trabalho no Brasil. Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 16 a 20 de out. 2001.

OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho” – Volume I – A crise. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 215 p.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e sociedade**. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho” – Volume II – Perspectivas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. 180 p.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo desorganizado**. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. 2. ed. 1. reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995. 322 p.

OIT. **Aprender Y formarse para trabajar en la sociedade del conocimiento**. Genebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.136p.

OIT. **Educação em matéria de população e bem-estar familiar no mundo do trabalho**: uma contribuição da OIT. Genebra, 1992. 64p.

ONG MISSÃO CRIANÇA. Disponível em: <[www.missaocrianca.org.br](http://www.missaocrianca.org.br)>. Acesso em: 21 abr. 2004.

- OROZCO, Mônica et al. **El modelo de evaluación de Progresá**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: 17 abr. 2004.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidade de interesse social**. Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003. 672 p.
- PINSKY, Jaime (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004. 283 p.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, 591 p.
- PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Genebra, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Genebra, 2003.
- POCHMANN, Marcio et al. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade**. Novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez Editora, 2002. 255 p.
- POPULAÇÃO Mundial. Disponível em:  
<<http://www.census.gov/main/www/popclock.html>>. Acesso em: 04 out. 2004.
- QUIJANO, Eric et al. **Evolución Operativa de Progresá 1997 - 2000**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, Marlene. **Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais**. Educ. Pesqui. [online]. jul./dez. 2002, vol.28, no.2, p.113-128. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022002000200009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022002000200009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 out. 2004.
- ROBERTS, Andrew. **Hitler & Churchill**. Segredos da Liderança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004. 209 p.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**. Afinal, de que se trata. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003. 244 p.
- ROMÃO, José Eustáquio. In: PINSKY, Jaime (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 147-167.
- ROSSI, Clovis. **Fracasso no horário nobre**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1910200404.htm>. Acesso em: 25 out. 2005.

- SAWAIA, Bader. (Org.). **As artimanhas da exclusão**. Análise psicossocial e ética da desigualdade social. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 156p.
- SCHULTZ, T. Paul. **El impacto de Progres a sobre inscripción escolar**. México (2.000a, 71p.): disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.
- SCHULTZ, T. Paul. **Impacto de Progres a sobre las tasas de asistencia a la escuela en la población de la muestra de evaluación**. México(2.000b, 43p.): disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.
- SILVA, Crystiane ; NUCCI, Carina. Robbin Hood às avessas. *Veja*, São Paulo, ano 37 – n. 41, p. 98-99, 13 out. 2004.
- SCOTT, John. **Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientacion de las Políticas**. México: Estúdio RIMISP – FAO - CIDE, Jul.1999.
- SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.
- SENNET, Richard. **A corrosão do caráter**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 204 p.
- SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Bolsa-Escola: três pesquisas sobre o programa no Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de Educação, GDF, 1. ed. Nov. 1999.
- SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Rendimento escolar no Distrito Federal**. Sumário do Relatório de Pesquisa. Brasília: Secretaria de Educação, GDF, 1. ed. ago. 1999.
- SINTESE DE INDICADORES SOCIAIS – 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SKOUFIAS, Emmanuel. **¿Está dando buenos resultados Progres a?** Informes de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por IFPRI. Síntesis de la evaluación de impacto. México: IFPRI, 2000.
- SOARES, Maria T. **Entrevista** concedida em Brasília, em 10 fev. 2004.
- SOTO, H. ; HERNÁNDEZ, D. **Cumplimiento de la corresponsabilidad de la asistencia a los servicios de salud de los hogares beneficiarios de Progres a**. México: disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx>>. Acesso em: abr. 2004.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**. A saída é pela porta. 2. ed. Revista. São Paulo: Cortez, 2002. 367 p.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. **Argumentos em torno de um "velho" tema: a descentralização.** Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 8 out. 2004.

TACO: Tabela Brasileira de Composição de Alimentos. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nepa/taco/>>. Acesso em: 13 out. 2004.

TANGUY, Lucie. **Do sistema educativo ao emprego.** Formação: um bem universal? Educ. Soc. [online]. ago. 1999, vol.20, no.67, p.48-69. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301999000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 out. 2004.

TOFLER, Alvin. **A terceira onda.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

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

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 93 p.

ZALUAR, Alba. **Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas.** Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 set. 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Organização e Introdução: GERTH, H.H.; MILSS, C. Wright. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1985. 530 p.

**ANEXOS**

ANEXO I–	Cálculo dos Índices de Desenvolvimento Humano.....	140
ANEXO II –	Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004. ....	147
ANEXO III -	Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. ....	148
ANEXO IV–	Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. ....	152
ANEXO V -	Lei 9.608/98, de 18 de fevereiro de 1998. ....	164
ANEXO VI–	Lei 10.219, de 11 de abril de 2001. ....	169
ANEXO VII–	Decreto nº 4.313, de 24 de julho de 2002. ....	174

**ANEXO II - LEI No 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004.**

Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no **caput** deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos [arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Antonio Palocci Filho*  
*Nelson Machado*  
*Ciro Ferreira Gomes*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.1.2004

**ANEXO III - LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.**

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.

§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome,

observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O [art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o cimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.  
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*José Dirceu de Oliveira e Silva*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.1.2004

**ANEXO IV - DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.**

Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

**DECRETA:**

Art. 1º O Programa Bolsa Família, criado pela [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

## CAPÍTULO I

## DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

## Seção I

## Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#);

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#);

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#).

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

## Seção II

### Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo [art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004](#), e na [Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004](#), tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6º, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9º Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7º e 8º, respectivamente.

### Seção III

Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios  
na Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º.

§ 1º Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, para a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania, contemplando a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

§ 2º Por ocasião da celebração do termo de que trata o caput, os entes federados poderão indicar instituição financeira para realizar o pagamento dos benefícios em sua territorialidade, desde que não represente ônus financeiro para a União, mediante análise de viabilidade econômico-financeira e contrato específico, a ser firmado entre a instituição indicada e o Agente Operador do Programa Bolsa Família.

§ 3º O contrato firmado com base no § 2º deverá receber a anuência formal e expressa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem assim a anuência do ente federado a que se relaciona.

Art. 13. Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

#### Seção IV

##### Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

## CAPÍTULO II

### DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO

### PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

## Seção I

### Da Seleção de Famílias Beneficiárias

Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastramento Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastramento Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

## Seção II

### Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

I - benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:

a) gestantes;

b) nutrízes;

c) crianças entre zero e doze anos; ou

d) adolescentes até quinze anos; e

III - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

§ 1º Para fins do Programa Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão de benefícios variáveis à gestante e à nutriz, visando disciplinar as regras necessárias à operacionalização continuada desse benefício variável.

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso III terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário.

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

### Seção III

#### Do Pagamento e da Manutenção dos Benefícios

Art. 22. Seleccionada a família e concedido o benefício serão providenciados, para efeito de pagamento:

I - pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal;

II - pela Caixa Econômica Federal:

a) a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;

b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;

c) a entrega do cartão ao titular do benefício; e

d) a divulgação, para cada ente federado, do calendário de pagamentos respectivo.

Art. 23. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

§ 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Família.

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela Caixa Econômica Federal declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.

§ 3º Mediante contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal, os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, observada a legislação aplicável.

Art. 24. Os valores postos à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por noventa dias, serão restituídos ao Programa Bolsa Família, conforme disposto em contrato com o Agente Operador.

Parágrafo único. Fica suspensa a concessão do benefício caso a restituição de que trata o caput ocorra por três vezes consecutivas.

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;

II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, definida na forma do § 4º do art. 28;

III - comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento;

IV - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;

V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa; ou

VI - aplicação de regras existentes na legislação relativa aos Programas Remanescentes, respeitados os procedimentos necessários à gestão unificada, observado o disposto no § 2º do art. 3º.

Parágrafo único. Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso em questão deverá ser encaminhado aos órgãos competentes.

Art. 26. Os atos necessários ao processamento mensal dos benefícios e das parcelas de pagamento serão editados segundo regras estabelecidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

### CAPÍTULO III

## DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

### Seção I

#### Do Acompanhamento das Condicionalidades

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no [art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004](#):

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultante do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

## Seção II

### Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.

§ 1º O conselho de que trata o caput deverá ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município ou o Distrito Federal julgar conveniente.

§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

§ 3º Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

### Seção III

#### Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas à execução dos Programas Bolsa Família e Remanescentes será realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 1º Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastramento Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania poderá convocar beneficiários, bem como agentes públicos responsáveis pela execução do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, os quais ficarão obrigados a comparecer e apresentar a documentação requerida, sob pena de sua exclusão do programa ou de responsabilização, nos termos da lei.

Art. 34. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação ao devedor, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de

Custódia - SELIC, e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no [art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004](#), que ocasione pagamento de valores indevidos a beneficiários do Programa Bolsa Família, caberá à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais:

I - determinar a suspensão dos pagamentos resultantes do ato irregular apurado;

II - recomendar a adoção de providências saneadoras do Programa Bolsa Família ao respectivo Município ou Distrito Federal, para que providencie o disposto no art. 34;

III - propor ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a aplicação de multa ao agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita, cujo valor mínimo será equivalente a quatro vezes o montante ilegalmente pago, atualizado anualmente até a data do seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

IV - propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos trabalhos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do [art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

§ 1º Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto nos incisos II e III do caput deste artigo, serão constituídos à vista dos seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família:

I - apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;

II - prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

III - inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;

IV - cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou

V - cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2º Os casos não previstos no § 1º serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3º Do ato de constituição dos créditos estabelecidos por este artigo, caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual deverá ser fundamentado e apresentado no prazo máximo de trinta dias a contar da data de notificação oficial.

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5º A decisão final do julgamento de recurso regularmente interposto deverá ser pronunciada dentro de sessenta dias a contar da data de recebimento das alegações e documentos do contraditório, endereçados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Brasília – DF.

## CAPÍTULO IV

### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do [art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004](#), poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Patrus Ananias*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 20.9.2004

**ANEXO V – LEI Nº 9.608, de 18 de FEVEREIRO DE 1998.**

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal **per capita** de até meio salário mínimo. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o **caput** terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente: [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

~~§ 2º O auxílio financeiro será pago pelo órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)~~

~~§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o terceiro~~

grau, bem como ao beneficiado pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

§ 2º O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios. [\(Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004\)](#)

§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau. [\(Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004\)](#)

§ 4º Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros. [\(Incluído pela Lei nº 10.748, de 22.10.2003\)](#)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.2.1998**

**ANEXO VI - LEI Nº 10.219, DE 11 DE ABRIL DE 2001.**

Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, nos termos desta Lei, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola".

§ 1º O programa criado nos termos do **caput** deste artigo constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

§ 2º Para os fins desta Lei, o Distrito Federal equipara-se à condição de Município.

§ 3º Os procedimentos de competência da União serão organizados no âmbito do Ministério da Educação, o qual poderá contar com a colaboração técnica de outros órgãos da Administração Pública Federal, em condições a serem estabelecidas em regulamento.

§ 4º Caberá à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Ministério da Educação, obedecidas as formalidades legais:

I - o fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e manutenção do cadastro nacional de beneficiários;

II - o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; e

IV - a elaboração dos relatórios necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do programa por parte do Ministério da Educação.

Art. 2º A partir do exercício de 2001, a União apoiará programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sejam instituídos por lei municipal, compatível com o termo de adesão referido no inciso I do art. 5º;

II - tenham como beneficiárias as famílias residentes no Município, com renda familiar **per capita** inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício e que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento;

III - incluam iniciativas que, diretamente ou em parceria com instituições da comunidade, incentivem e viabilizem a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar, por meio de ações socioeducativas de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao das aulas; e

IV - submetam-se ao acompanhamento de um conselho de controle social,

designado ou constituído para tal finalidade, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, observado o disposto no art. 8º.

§ 1º Para os fins do inciso II, considera-se:

I - para enquadramento na faixa etária, a idade da criança, em número de anos

completados até o primeiro dia do ano no qual se dará a participação financeira da União; e

II - para determinação da renda familiar **per capita**, a média dos rendimentos brutos auferidos pela totalidade dos membros da família, excluídos apenas os provenientes do programa de que trata esta Lei.

§ 2º Somente poderão firmar o termo de adesão ao programa instituído por esta Lei os Municípios que comprovem o cumprimento do disposto no inciso V do art. 11 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 3º Fica o Ministério da Educação autorizado a celebrar convênios de cooperação com os Estados, dispondo sobre a participação destes nos programas de que trata esta Lei, inclusive no seu acompanhamento, avaliação e auditoria.

Art. 4º A participação da União nos programas de que trata o **caput** do art. 2º compreenderá o pagamento, diretamente à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança que atenda ao disposto no inciso II daquele artigo, até o limite máximo de três crianças por família.

§ 1º Para efeito desta Lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

§ 2º O pagamento de que trata o **caput** deste artigo será feito à mãe das crianças que servirem de base para o cálculo do benefício, ou, na sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal.

§ 3º O Poder Executivo poderá reajustar os valores fixados no **caput** deste artigo, bem assim o valor limite de renda familiar **per capita** referido no inciso II do art. 2º para o exercício subsequente, desde que os recursos para tanto necessários constem explicitamente da lei orçamentária anual, observado, também, o disposto no § 6º do art. 5º.

§ 4º Na hipótese de pagamento mediante operação sujeita à incidência da contribuição instituída pela Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996, o benefício será acrescido do valor correspondente àquela contribuição.

Art. 5º O Poder Executivo publicará o regulamento do programa instituído pelo art. 1º, o qual compreenderá:

I - o termo de adesão do Município, bem como as condições para sua homologação pelo Ministério da Educação;

II - as normas de organização e manutenção do cadastro de famílias beneficiárias por parte dos Municípios aderentes; e

III - as normas de organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação do programa no âmbito federal.

§ 1º Os cadastros referidos no inciso II, bem assim a documentação comprobatória das informações deles constantes, serão mantidos pelos Municípios pelo prazo de dez anos, contado do encerramento do exercício em que ocorrer o pagamento da participação financeira da União, e estarão sujeitos, a qualquer tempo, a vistoria do respectivo conselho de controle social, bem assim a auditoria a ser efetuada por agente ou representante do Ministério da

Educação, devidamente credenciado.

§ 2º A auditoria referida no parágrafo anterior poderá incluir a convocação pessoal de beneficiários da participação financeira da União, ficando estes obrigados ao comparecimento e à apresentação da documentação solicitada, sob pena de sua exclusão do programa.

§ 3º O Ministério da Educação realizará periodicamente a compatibilização entre os cadastros de que trata este artigo e as demais informações disponíveis sobre os indicadores econômicos e sociais dos Municípios.

§ 4º Na hipótese de apuração de divergência no processo de que trata o parágrafo anterior, com excesso de famílias beneficiárias, caberá ao Ministério da Educação:

I - excluir as famílias consideradas excedentes, em ordem decrescente de renda familiar *per capita*, no caso de divergência inferior a cinco por cento da base calculada a partir dos indicadores disponíveis; e

II - restituir o cadastro ao Município, para adequação, nos demais casos.

§ 5º Em qualquer hipótese, o pagamento da participação financeira da União no programa será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do cadastro por parte do Ministério da Educação.

§ 6º A partir do exercício de 2002, a inclusão de novos beneficiários no programa de que trata o art. 1º será:

I - condicionada à compatibilidade entre a projeção de custo do programa e a lei orçamentária anual nos meses de janeiro a junho;

II - suspensa nos meses de julho e agosto; e

III - condicionada à compatibilidade simultânea entre as projeções de custo do programa para os exercícios em curso e seguinte, a lei orçamentária do ano em curso e a proposta orçamentária para o exercício seguinte nos meses de setembro a dezembro.

Art. 6º Serão excluídas do cálculo do benefício pago pela União as crianças:

I - que deixarem a faixa etária definida no inciso II do art. 2º;

II - cuja frequência escolar situe-se abaixo de oitenta e cinco por cento;

III - pertencentes a famílias residentes em Município que descumprir os compromissos constantes do termo de adesão de que trata o inciso I do art. 5º, bem assim as demais disposições desta Lei.

§ 1º Na hipótese da ocorrência da situação referida no inciso III, o Ministério da Educação fará publicar no Diário Oficial da União o extrato do relatório de exclusão, bem assim encaminhará cópias integrais desse relatório ao conselho de que trata o inciso IV do art. 2º, ao Poder Legislativo municipal e aos demais agentes públicos do Município afetado.

§ 2º Ao Município que incorrer na situação referida no inciso III somente será permitida nova habilitação à participação financeira da União nos termos desta Lei quando comprovadamente sanadas todas as irregularidades praticadas.

Art. 7º É vedada a inclusão nos programas referidos nesta Lei, por parte dos Municípios, de famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, enquanto permanecerem naquela condição.

Art. 8º O conselho referido no inciso IV do art. 2º terá em sua composição cinquenta por cento, no mínimo, de membros não vinculados à administração municipal, competindo-lhe:

I - acompanhar e avaliar a execução do programa de que trata o art. 2º no

âmbito municipal;

II - aprovar a relação de famílias cadastradas pelo Poder Executivo municipal para a percepção dos benefícios do programa de que trata o art. 2º;

III - estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal;

IV - elaborar, aprovar e modificar o seu regimento interno; e

V - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

Art. 9º A autoridade responsável pela organização e manutenção dos cadastros referidos no § 1º do art. 5º que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, bem assim contribuir para a entrega da participação financeira da União a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que gozar ilicitamente do auxílio será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data do recebimento, e de um por cento relativamente ao mês em que estiver sendo efetuado.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para ilícito previsto neste artigo, inserindo ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito perante o programa, aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 10. Constituição créditos da União junto ao Município as importâncias que, por ação ou omissão dos responsáveis pelo programa no âmbito municipal forem indevidamente pagas a título de participação financeira da União nos programas de que trata esta Lei, sem prejuízo do disposto no artigo anterior.

§ 1º Os créditos referidos no **caput** serão lançados na forma do regulamento, e exigíveis a partir da data de ocorrência do pagamento indevido que lhe der origem.

§ 2º A satisfação dos créditos referidos no **caput** é condição necessária para que o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.

Art. 11. Na análise para homologação dos termos de adesão recebidos pelo órgão

designado para este fim, terão prioridade os firmados por Municípios:

I - com os quais a União tenha celebrado, no exercício de 2000, convênio nos termos da Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997;

II - pertencentes aos catorze Estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH;

III - pertencentes a micro-regiões com IDH igual ou inferior a 0,500;

IV - com IDH igual ou inferior a 0,500 que não se enquadrem no inciso anterior;

V - e demais Municípios.

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 212 da Constituição, não serão considerados despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino os recursos despendidos pela União nos termos desta Lei, assim como os gastos pelos Estados e Municípios na concessão de benefícios pecuniários às famílias carentes, em complementação do valor a que se refere o art. 4º.

Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, da unidade orçamentária 26.298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a unidade orçamentária 26.101 - Ministério da Educação, as dotações orçamentárias constantes da Lei no 10.171, de 5 de janeiro de 2001, destinadas às ações referidas no § 1º do art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No presente exercício, as despesas administrativas para execução do disposto no art. 1º correrão à conta das dotações orçamentárias referidas neste artigo.

Art. 14. A participação da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas previstos na Lei no 9.533, de 1997, passa a obedecer, exclusivamente, ao disposto nesta Lei.

Art. 15. A Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes:

.....

VII - Ministério da Educação:

.....

g) assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes;

....." (NR)

"Art. 16. Integram a estrutura básica:

.....

VII - do Ministério da Educação o Conselho Nacional de Educação, o Instituto Benjamin Constant, o Instituto Nacional de Educação de Surdos e até seis Secretarias.

....." (NR)

Art. 16. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.140-01, de 14 de março de 2001.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de abril de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Malan*

*Paulo Renato Souza*

*Martus Tavares*

*Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.4.2001*

**ANEXO VII - DECRETO Nº 4.313, DE 24 DE JULHO DE 2002.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001,

**DECRETA:**

Art. 1º É fixado em R\$ 90,00 (noventa reais) o valor máximo de renda familiar **per capita** para fins de participação financeira da União em programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas instituídos por Municípios, que atendam ao disposto neste Decreto.

**CAPÍTULO I****DISPOSIÇÕES PRELIMINARES****Seção I****Introdução**

Art. 2º O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – "Bolsa Escola", criado pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001, como instrumento de participação financeira da União em programas municipais que visem a garantia de renda mínima, associados a ações socioeducativas, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério da Educação.

§ 1º A participação financeira da União nos programas referidos neste artigo dar-se-á mediante a aprovação de Termos de Adesão firmados pelos governos municipais interessados, desde que preencham os requisitos e atendam as condições constantes deste Decreto e disposições complementares.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o Distrito Federal equipara-se à condição de Município.

**Seção II****Dos Procedimentos de Competência da União na Execução do Programa Bolsa Escola**

Art. 3º A competência da União na execução do Programa Bolsa Escola será exercida pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, que poderá contar com a colaboração técnica de outros órgãos da Administração Pública Federal, nas condições estabelecidas neste Decreto.

Parágrafo único. O exercício das competências referidas neste artigo compreende, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - ampla divulgação do Programa Bolsa Escola entre os Municípios e demais agentes públicos interessados, que incluirá o encaminhamento do seu respectivo Manual de Procedimentos a todas as prefeituras municipais do País e ao Governo do Distrito Federal;

II - recepção, análise e manifestação formal sobre os Termos de Adesão firmados e encaminhados pelos governos municipais ou do Distrito Federal;

III - organização e manutenção do Cadastro Nacional de Beneficiários;

IV - deferimento individualizado da concessão, revisão, suspensão ou cancelamento dos benefícios;

V - processamento mensal dos pagamentos aos beneficiários;

VI - avaliação sistemática dos procedimentos utilizados na execução do Programa Bolsa Escola;

VII - realização de auditoria interna permanente nas concessões e pagamentos de benefícios;

VIII - realização de auditoria, por amostragem, nos cadastros das famílias beneficiárias, no âmbito dos Municípios aderentes ao Programa Bolsa Escola; e

IX - adoção dos procedimentos necessários à recuperação, para o Tesouro Nacional, dos valores que venham a ser considerados como pagamentos indevidamente feitos à conta do Programa Bolsa Escola.

### **Seção III**

#### **Do Agente Operador**

Art. 4º A Caixa Econômica Federal atuará como agente operador do Programa Bolsa Escola, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério da Educação, obedecidas as formalidades legais.

§ 1º Caberá à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador:

I - o fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e manutenção do Cadastro Nacional de Beneficiários;

II - o desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; e

IV - a elaboração dos relatórios e o fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do Programa Bolsa Escola por parte do Ministério da Educação.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que tratam os incisos do § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Escola.

§ 3º Os recursos necessários ao pagamento dos benefícios serão repassados, mensalmente, pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola à Caixa Econômica Federal, com base no total de crianças constante dos cadastros de famílias beneficiárias, homologados, e com antecedência mínima de vinte e quatro horas da data do pagamento estipulada.

## **Seção IV**

### **Da Colaboração Técnica**

Art. 5º Consoante o disposto no art. 3º deste Decreto, o Programa Bolsa Escola contará diretamente com a colaboração técnica da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), sem prejuízo da colaboração que possa ser requerida a outros órgãos da Administração Pública.

§ 1º Caberá ao IBGE fornecer os dados estatísticos e as informações complementares necessários à execução do Programa Bolsa Escola, decorrentes do exercício de suas competências institucionais.

§ 2º Caberá ao IPEA desenvolver, propor e supervisionar a aplicação de metodologias de aferição indireta da renda **per capita** das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola.

§ 3º Caberá ao INEP:

I - levantar, processar e fornecer as informações necessárias à execução do Programa Bolsa Escola, de acordo com a sua área de competência; e

II - realizar avaliações periódicas dos impactos do Programa Bolsa Escola sobre o sistema educacional e seus indicadores.

§ 4º As eventuais despesas decorrentes dos procedimentos de que tratam os §§ 1º, 2º e 3º deste artigo serão quantificadas previamente à sua realização e poderão ser custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Escola, conforme estabelecido no competente instrumento de cooperação.

§ 5º O Ministério da Educação poderá, ainda, celebrar convênios de cooperação com os Estados, visando sua participação na implementação do

Programa Bolsa Escola, especialmente no que diz respeito ao seu acompanhamento, avaliação e auditoria.

## CAPÍTULO II

### DO TERMO DE ADESÃO

#### Seção I

#### Dos Requisitos para a Adesão

Art. 6º Poderão aderir ao Programa Bolsa Escola, nos termos do art. 2º, § 1º, deste Decreto os Municípios que instituíram ou venham a instituir programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - ser instituídos por lei municipal;

II - ter como beneficiárias as famílias residentes na municipalidade, com renda familiar **per capita** inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo Federal para cada exercício, e que possuam, sob sua responsabilidade e integrando o núcleo familiar, crianças com idade entre seis e quinze anos matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento;

III - incluir iniciativas que, diretamente ou em parceria com instituições da comunidade, incentivem e viabilizem a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar, por meio de ações socioeducativas (de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais) em horário complementar ao das aulas; e

IV - submeter-se ao acompanhamento de um conselho de controle social, constituído ou designado para tal finalidade, com a composição e competência definidas neste Decreto.

Parágrafo único. Para os fins do inciso II do **caput**, considera-se:

I - como família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros;

II - para enquadramento na faixa etária, a idade da criança, em número de anos completados até o primeiro dia do ano no qual se dará a participação financeira da União; e

III - para determinação da renda familiar **per capita**, a soma dos rendimentos brutos auferidos pela totalidade dos membros da família, excluídos apenas os percebidos à conta do Programa Bolsa-Escola, dividida pelo número de membros da família.

## **Seção II**

### **Das Condições para a Celebração do Termo de Adesão**

Art. 7º Além dos requisitos definidos no art. 6º, constituem condições essenciais para a celebração do Termo de Adesão por parte do Município:

I - comprovar, declarando que atende o disposto no art. 11, inciso V, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, colocando a disposição da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola a documentação em que foi baseada a declaração;

II - estar amparado em ato do Poder Legislativo local que expressamente o autorize a assumir os compromissos constantes do Termo de Adesão; e

III - manter cadastro de famílias beneficiárias que atenda aos requisitos mínimos estabelecidos para a participação no Programa Bolsa Escola.

## **Seção III**

### **Da Homologação do Termo de Adesão**

Art. 8º O Termo de Adesão ao Programa Bolsa Escola deverá ser encaminhado à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 9º Recebido o Termo de Adesão, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola providenciará:

I - a análise de sua adequação ao disposto neste Decreto, bem como da documentação anexada ao Termo;

II - a compatibilização entre o cadastro recebido e as demais informações disponíveis sobre os indicadores econômicos e sociais pertinentes;

III - a homologação ou rejeição do referido Termo de Adesão; e

IV - a notificação ao proponente sobre a homologação ou rejeição da sua proposta de adesão.

Art. 10. A homologação do Termo de Adesão e do cadastro de famílias beneficiárias por parte da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, habilitará as famílias cadastradas ao recebimento do apoio financeiro do Programa Bolsa Escola.

## **Seção IV**

### **Da Rescisão do Termo de Adesão**

Art. 11. O Termo de Adesão, observadas as formalidades legais e de direito e resolvidas as obrigações de parte a parte, poderá ser rescindido:

I - por iniciativa do Ministério da Educação, na qualidade de representante da União na gestão do Programa Bolsa Escola, em face de infrações por parte do Município de quaisquer normas de organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação do Programa Bolsa Escola;

II - por iniciativa do Prefeito Municipal, na qualidade de representante do Poder Executivo Municipal, em caso de denúncia voluntária para a cessação dos efeitos do Termo de Adesão celebrado, indicando a sua motivação.

§ 1º Ocorrendo a descontinuidade das autorizações legislativas municipais ou por falência de quaisquer dos pressupostos de que tratam os arts. 6º e 7º, caberá ao Prefeito Municipal formalizar a denúncia do Termo de Adesão no prazo máximo de vinte dias úteis.

§ 2º A omissão do Prefeito Municipal em relação ao disposto no § 1º constitui infração irreversível para os fins do inciso I, devendo o Ministério da Educação rescindir o Termo de Adesão tão logo tome conhecimento dos fatos.

### CAPÍTULO III

#### DOS CADASTROS

##### Seção I

##### **Da Organização dos Cadastros**

Art. 12. O cadastro de beneficiários no âmbito do Município, constituído pelos dados relativos às famílias e crianças atendidas pelo Programa Bolsa Escola, será formado pelo Poder Executivo Municipal, a partir das informações do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001.

Parágrafo único. O Poder Executivo Municipal selecionará as famílias a serem beneficiadas pelo Programa Bolsa Escola dentre as famílias elegíveis identificadas no Cadastramento Único.

Art. 13. O Cadastro Nacional de Beneficiários compreenderá os cadastros municipais de famílias beneficiárias, selecionadas na forma do art. 12, e constituirá o instrumento básico para implementação do Programa Bolsa Escola.

§ 1º Para fins de constituição do Cadastro Nacional de Beneficiários, a Caixa Econômica Federal deverá efetuar o cruzamento dos dados pessoais dos responsáveis e das crianças a serem atendidas com as informações disponíveis nos Cadastros do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e do Contribuinte Individual (CI), de forma a utilizar número de inscrição já existente como código de identificação.

§ 2º Inexistindo o registro referido no § 1º, a Caixa Econômica Federal atribuirá o respectivo Número de Identificação Social – NIS, gerado de acordo com os conceitos e critérios básicos utilizados para o cadastramento no âmbito do Programa de Integração Social – PIS e em faixa de códigos compatível com os Sistemas PIS/PASEP/CI.

Art. 14. Para a concessão individualizada dos benefícios às famílias selecionadas na forma do art. 12 deverá a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola:

I - promover a compatibilização entre os dados cadastrais de famílias beneficiárias selecionadas pelo Município e as demais informações disponíveis sobre os indicadores econômicos e sociais dos Municípios; e

II - expedir as instruções necessárias à identificação dos titulares dos benefícios concedidos.

Art. 15. Em caso de apuração de divergência no processo de que trata o inciso I do art. 14, que resulte em excesso de famílias beneficiárias selecionadas na forma do art. 12, pelos Municípios, serão excluídas as famílias consideradas excedentes, em ordem decrescente de renda familiar **per capita**, no caso de divergência inferior a cinco por cento da base calculada a partir dos indicadores disponíveis, restituindo-se o cadastro ao Município, para adequação, nos demais casos.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese, o pagamento da participação financeira da União no Programa será devido a partir do mês subsequente ao da homologação do cadastro.

## **Seção II**

### **Da Manutenção do Cadastro**

Art. 16. A manutenção dos dados do cadastro de famílias beneficiárias será feita concomitantemente à dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

§ 1º Toda alteração de dados cadastrais que implicar perda das condições de habilitação ao benefício gerará automaticamente o seu cancelamento.

§ 2º A atualização da relação de famílias selecionadas pelo Município para compor o Cadastro Nacional de Beneficiários na forma do art. 12 somente poderá ser feita nos meses de janeiro a março.

§ 3º O prazo mencionado no § 2º não se aplica quando a atualização da relação de famílias for uma complementação do cadastro do Município até o limite dos indicadores econômicos e sociais de que trata o inciso I do artigo 14.

Art. 17. Os alunos cadastrados que tenham completado dezesseis anos até o dia 1º de janeiro de cada ano serão excluídos do cálculo do benefício.

Parágrafo único. A exclusão será processada individualmente pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, que emitirá e encaminhará ao Município o respectivo relatório de exclusão, nos meses de janeiro de cada ano.

Art. 18. A partir do exercício de 2002, a inclusão de novos beneficiários no Programa Bolsa Escola será:

I - condicionada à compatibilidade entre a projeção de custo do programa e a lei orçamentária anual nos meses de janeiro a junho;

II - suspensão nos meses de julho e agosto; e

III - condicionada à compatibilidade simultânea entre as projeções de custo do programa para os exercícios em curso e seguinte, a lei orçamentária do ano em curso e a proposta orçamentária para o exercício seguinte, nos meses de setembro a dezembro.

Art. 19. Os cadastros de famílias beneficiárias selecionadas, bem assim suas atualizações anuais, deverão ser aprovados pelo conselho de controle social de que trata o inciso IV do art. 6º deste Decreto e mantidos, na municipalidade, pelo prazo de dez anos contados do exercício subsequente àquele em que ocorreu o pagamento da participação financeira da União, estando sujeitos, ainda, a qualquer tempo, à vistoria do citado conselho e à auditoria efetuada pelos agentes credenciados do Ministério da Educação.

## CAPÍTULO IV

### DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA

#### Seção I

##### **Da Concessão e Pagamento dos Benefícios**

Art. 20. Homologado o Termo de Adesão e feita a adequação do cadastro de famílias beneficiárias, serão providenciados:

I - pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola a concessão individual do benefício a cada titular, utilizando procedimento que notifique a ocorrência à Caixa Econômica Federal;

II - pela Caixa Econômica Federal:

a) a emissão, se necessário, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;

b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;

c) a entrega, se necessário, do cartão ao titular do benefício; e

d) a divulgação, para cada Município, do respectivo calendário de pagamentos.

Art. 21. O titular do benefício concedido na forma do art. 20 será a mãe das crianças cadastradas ou, na sua ausência ou impedimento, o respectivo responsável legal.

§ 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Escola.

§ 2º Na hipótese de impedimento temporário do titular do benefício, será aceita pela Caixa Econômica Federal procuração por instrumento particular por ele outorgado, conferindo poderes específicos para a prática do recebimento do benefício e somente enquanto perdurar o impedimento.

§ 3º A utilização do cartão referido no inciso II, alínea "a", do art. 20 por pessoa diversa do titular, quando não autorizada na forma do § 2º, implicará o cancelamento do benefício.

§ 4º Os valores postos à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por três meses consecutivos, serão restituídos ao Programa Bolsa Escola.

§ 5º Na hipótese de que trata o § 4º, a Caixa Econômica Federal comunicará o fato à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, que notificará o Poder Executivo do Município no qual o titular esteja cadastrado, para as providências cabíveis.

§ 6º Na hipótese de morte ou impedimento do titular do benefício, com a manutenção das demais condições previstas no inciso II do art. 6º, caberá ao Poder Executivo Municipal informar o novo titular à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola e à Caixa Econômica Federal, na forma do art. 12, para as providências pertinentes.

## **Seção II**

### **Da Frequência Escolar para Fins de Cálculo do Benefício**

Art. 22. A frequência escolar das crianças consideradas no cálculo do valor do benefício concedido no âmbito do Programa Bolsa Escola será informada pelo Poder Executivo Municipal à Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, devidamente aprovada pelo conselho de controle social do Município e mediante a utilização de Relatório de Frequência Escolar instituído pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola.

Parágrafo único. A periodicidade, forma e conteúdo dos relatórios de frequência, bem como a exclusão e a inclusão para fins do cálculo do valor do benefício, serão estabelecidos em ato administrativo da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola.

## **Seção III**

### **Do Conselho de Controle Social**

Art. 23. O conselho de controle social terá em sua composição cinquenta por cento, no mínimo, de membros não vinculados à administração municipal, competindo-lhe:

I - acompanhar e avaliar a execução do programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas no âmbito municipal;

II - acompanhar e estimular os programas de ações socioeducativas propostos pelo Poder Executivo Municipal;

III - aprovar a relação de famílias selecionadas pelo Poder Executivo Municipal para a percepção dos benefícios do Programa Bolsa Escola;

IV - aprovar o relatório de frequência escolar, na forma do disposto no **caput** do art. 21;

V - estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal;

VI - elaborar, aprovar e modificar o seu regimento interno; e

VII - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

### **Seção IV**

#### **Da Auditoria Interna**

Art. 24. A Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola realizará, em caráter sistemático, auditoria nos procedimentos de:

I - homologação de Termos de Adesão e de cadastros de famílias beneficiárias;

II - concessão e manutenção individual de benefícios;

III - cálculo e pagamento de benefícios;

IV - inclusão e exclusão de famílias beneficiárias; e

V - desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Parágrafo único. Caberá ao órgão responsável pela auditoria interna, nos procedimentos de que trata este artigo:

I - apurar irregularidades neles constatadas;

II - identificar os responsáveis por irregularidades encontradas;

III - tipificar a natureza das irregularidades, indicando se decorrente de erro, omissão, culpa ou dolo;

IV - quantificar os valores pagos indevidamente pela União em função das irregularidades apuradas.

Art. 25. Constatada a ocorrência de qualquer irregularidade nos procedimentos de cadastramento referidos no art. 13, caberá ao órgão responsável pela auditoria interna:

I - determinar a imediata suspensão dos pagamentos resultantes do ato irregular apurado;

II - adotar os procedimentos necessários à recuperação dos valores pagos indevidamente;

III - aplicar multa ao responsável pela prática do ato irregular identificado, em caso de dolo.

§ 1º O valor da multa referida no inciso III será correspondente ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada anualmente até seu pagamento pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo IBGE, acrescido, cumulativamente, de dez por cento a cada reincidência.

§ 2º A multa aplicada nos termos do § 1º será recolhida à Conta Única do Tesouro Nacional, em documento apropriado, no prazo de dez dias úteis contados do recebimento da notificação, observado o disposto no § 3º.

§ 3º Da multa referida no inciso III deste artigo caberá recurso ao Secretário do Programa Nacional de Bolsa Escola, devidamente fundamentado, a ser apresentado no prazo de cinco dias úteis contados da intimação do ato, devendo o recurso ser julgado no prazo de dez dias úteis contados da data de sua apresentação.

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5º Na hipótese do não-pagamento da multa no prazo estipulado, incidirá atualização monetária até seu pagamento, calculada pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 6º Caso a imputação de responsabilidade seja feita a preposto de pessoa jurídica conveniada ou contratada, caberá a esta última os procedimentos relativos ao recolhimento da multa ou exercício do direito de recurso.

## **Seção V**

### **Da Auditoria nos Programas Municipais Apoiados**

Art. 26. A Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola realizará, em caráter sistemático, por amostragem ou solicitação, auditoria nos programas

municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que incluirá:

I - a verificação de compatibilidade entre as informações cadastrais;

II - a conferência, por amostragem, da documentação relativa aos cadastros;

III - a comprovação da implementação das iniciativas constantes do Termo de Adesão em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 6º;

IV - a verificação dos procedimentos de controle da frequência escolar;

V - a verificação da correspondência entre a renda familiar **per capita** constante do cadastro de famílias beneficiárias e a apurada por metodologia apropriada; e

VI - a verificação da regularidade da posse do cartão de identificação e pagamento.

§ 1º Os procedimentos necessários ao cumprimento do disposto nos incisos V e VI do **caput** deste artigo poderão incluir a convocação pessoal de famílias beneficiárias, bem assim visita domiciliar.

§ 2º Constatada a ocorrência de irregularidade, caberá ao órgão responsável pela auditoria:

I - tipificar a natureza das irregularidades;

II - quantificar os valores pagos indevidamente pela União em função das irregularidades apuradas;

III - determinar a imediata suspensão dos pagamentos decorrentes do ato irregular apurado;

IV - lavrar instrumento de constituição de crédito da União junto ao Município em valor correspondente ao apurado na forma do inciso II;

V - notificar o Poder Executivo Municipal quanto à constituição do crédito; e

VI - informar a constituição do crédito aos órgãos competentes do Poder Executivo Federal.

§ 3º O crédito constituído na forma do inciso IV deste artigo será satisfeito mediante recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional, em documento apropriado, no prazo de dez dias úteis contados do recebimento da notificação, ressalvado o disposto no § 4º.

§ 4º Da constituição do crédito na forma do inciso IV deste artigo, caberá recurso ao Secretário do Programa Nacional de Bolsa Escola, devidamente fundamentado, a ser apresentado no prazo de cinco dias úteis contados do

recebimento da notificação, e julgado no prazo de dez dias úteis contados da data de apresentação.

§ 5º O recurso interposto nos termos do § 4º terá efeito suspensivo.

§ 6º Indeferido o recurso referido no § 4º e não satisfeito o crédito no prazo definido no § 3º, o Ministério da Educação informará o fato ao órgão competente do Poder Executivo Federal para fins de inscrição do Município no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN, de que trata a Lei no 10.522, de 19 de julho de 2002, e execução do crédito.

§ 7º A suspensão da entrega das cotas do Fundo de Participação dos Municípios ou do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal ocorrerá a partir do mês subsequente ao encerramento do prazo estabelecido no § 3º.

Art. 27. Na hipótese de suspensão da totalidade dos benefícios no Município, o Ministério da Educação fará publicar no Diário Oficial da União o extrato do relatório de exclusão, bem como encaminhará cópias integrais desse relatório ao conselho de controle social e ao Poder Legislativo Municipal.

Parágrafo único. Ao Município que se encontrar na situação referida no **caput** somente será permitida nova habilitação ao Programa Bolsa Escola quando comprovadamente sanadas todas as irregularidades praticadas.

## CAPÍTULO V

### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 28. A Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola poderá delegar competência aos Municípios para realizarem os procedimentos mencionados nos incisos III e IV do parágrafo único do art. 3º, no âmbito de seus respectivos programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, à exceção do deferimento individualizado da concessão e revisão.

Art. 29. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do art. 28, poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva, e colocados à disposição pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável por transação efetuada.

Art. 30. Em cada exercício, os Termos de Adesão serão recebidos até 30 de novembro.

Art. 31. Excepcionalmente, para o exercício de 2003 e para fins da complementação de cadastro prevista no § 3º do art. 16, é facultado ao Município que tenha aderido ao Programa Bolsa Escola apresentar recurso quanto aos

indicadores econômicos e sociais utilizados na forma do inciso I do art. 14, desde que a diferença não ultrapasse vinte por cento do número de famílias definido para o respectivo Município.

§ 1º Os recursos serão apreciados pela Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, que fará publicar ato estabelecendo as normas e procedimentos para sua apresentação e julgamento.

§ 2º O deferimento total ou parcial do recurso fica condicionado à existência prévia das correspondentes famílias selecionadas pelo Poder Executivo Municipal na forma do art. 12 e à disponibilidade de recursos orçamentários para o exercício de 2003.

Art. 32. No que se refere à implementação de ações socioeducativas e ao exercício das atribuições dos conselhos municipais de controle social, as ações de auditoria nos programas municipais apoiados terão caráter eminentemente educativo e preventivo nos dois primeiros anos de vigência da adesão do Município ao Programa Bolsa Escola.

Art. 33. Fica revogado o Decreto no 3.823, de 28 de maio de 2001, sendo convalidados:

I - os quantitativos de benefícios concedidos durante a sua vigência; e

II - os cadastramentos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Escola em que não se utilizou o formulário instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001, desde que observados os requisitos de conteúdo mínimo exigidos em lei e regulamento.

Art. 34. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de julho de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
*Paulo Renato Souza*

## **A N E X O**

### **TERMO DE ADESÃO**

Pelo presente Termo de Adesão, o Município de -----, inscrito no CNPJ sob nº -----, com endereço em -----, doravante designado simplesmente como MUNICÍPIO, neste ato representado pelo seu Prefeito Senhor -----, brasileiro, (estado civil), residente e domiciliado em -----, portador da Carteira de Identidade nº ----- expedida por -----, CPF nº -----, resolve ADERIR ao Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – "Bolsa Escola" criado pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001, sujeitando-se este instrumento, no que couber, à Lei no 8.666, de 23 de junho de 1993, mediante as condições expressas nas cláusulas seguintes.

## CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente Termo de Adesão é habilitar o MUNICÍPIO à participação financeira da União no programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas, instituído pela Lei Municipal nº-----, de ----- de -----de -----, cujo órgão responsável é (a Secretaria, ou Departamento, ou Autarquia, ou Fundação), com endereço em -----, tendo como titular o Senhor ----- (identificação).

## CLÁUSULA SEGUNDA - DOS REQUISITOS

Para obtenção do apoio que constitui o objeto do presente Termo de Adesão, o MUNICÍPIO comprova, mediante documentos que integram o presente instrumento, independente de transcrição, o seguinte:

I - que se encontra instituído pela Lei Municipal nº -----, de ----- de -----, o programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas (descrever as ações socioeducativas instituídas pelo programa de renda mínima no Município);

II - que o programa tem como beneficiárias as famílias residentes no Município, com renda familiar **per capita**, no valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo Federal e que elas possuem, sob sua responsabilidade, crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento;

III - que a Lei Municipal nº -----, de ----- de ----- de -----, autoriza o Poder Executivo a assumir o ônus do ressarcimento à União pelos valores pagos indevidamente, em decorrência de atos ou omissões dos responsáveis pelo programa, no âmbito municipal;

IV - que as famílias beneficiárias foram selecionadas em ordem crescente, da menor para a maior renda familiar **per capita**;

V - que o órgão responsável (Secretaria, Departamento,.....). pelo programa no âmbito municipal executará, tempestivamente, as ações necessárias ao controle da frequência escolar das crianças beneficiárias;

VI - que o Município cumpre o disposto no inciso V do art. 11 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e

VII - que instituiu o Conselho de Controle Social, na forma do art. 2º, combinado com o art. 8o da Lei no 10.219, de 2001.

## CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

Para implementação do presente Termo de Adesão e continuidade da percepção do apoio que constitui o seu objeto, o MUNICÍPIO desde já se obriga a:

I - organizar e manter o seu cadastro de famílias beneficiárias, bem como a documentação comprobatória das informações dele constantes, pelo prazo de dez anos contados do encerramento do exercício em que ocorrer o pagamento do apoio financeiro da União, de acordo com o Decreto do Programa Bolsa Escola;

II - submeter-se a qualquer tempo à vistoria por parte do conselho de controle social do Município e à auditoria a ser efetivada por agentes ou representantes credenciados pelo Ministério da Educação;

III - comunicar ao Ministério da Educação, para fins de revisão do cálculo do benefício pago pela União, a frequência escolar das crianças beneficiárias;

IV - não incluir no cadastro, para fins de apoio financeiro da União, as famílias beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, enquanto permanecerem nessa situação;

V - submeter à aprovação do conselho de controle social o seu cadastro de famílias selecionadas;

VI - cumprir rigorosa e fielmente os compromissos constantes deste Termo de Adesão; e

VII - efetuar o ressarcimento à União das importâncias que, por ação ou omissão dos responsáveis pelo programa, no âmbito municipal, forem indevidamente pagas a título de apoio financeiro ao Programa Bolsa Escola.

#### **CLÁUSULA QUARTA - DAS INFRAÇÕES E COMINAÇÕES**

A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro das famílias beneficiárias que inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, bem assim contribuir para a entrega do apoio financeiro da União à pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

**SUBCLÁUSULA PRIMEIRA** – Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que gozar ilicitamente do auxílio, será obrigado a efetuar ao MUNICÍPIO o ressarcimento da importância recebida, nos termos e prazos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data do recebimento, e de um por cento relativamente ao mês em que estiver sendo efetuado o ressarcimento.

**SUBCLÁUSULA SEGUNDA** - Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para o ilícito previsto nesta Cláusula, inserindo ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito perante o Programa Bolsa Escola, aplica-se, nas condições previstas em seu Decreto e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa correspondente ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao

Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**SUBCLÁUSULA TERCEIRA** – Constituirão créditos da União junto ao MUNICÍPIO as importâncias que, por ação ou omissão dos responsáveis pelo programa, no âmbito municipal, forem indevidamente pagas a título de apoio financeiro ao programa, sem prejuízo do disposto nas Subcláusulas anteriores.

**SUBCLÁUSULA QUARTA** – Os créditos referidos na Subcláusula anterior serão lançados e exigíveis a partir da data da ocorrência do pagamento indevido que lhes tenha dado origem, nos termos do Decreto do Programa Bolsa Escola.

**SUBCLÁUSULA QUINTA** – A satisfação dos créditos referidos nas Subcláusulas Terceira e Quarta é condição necessária para que o MUNICÍPIO possa receber as transferências do Fundo de Participação dos Municípios, bem como para celebrar acordos, contratos, convênios ou outros ajustes com órgãos ou entidades da administração direta ou indireta da União, ou destes receber empréstimos, financiamentos, avais ou subvenções de qualquer natureza.

#### **CLÁUSULA QUINTA - DA RESCISÃO**

O presente Termo de Adesão, observadas as formalidades legais e de direito, e resolvidas as obrigações de parte a parte, poderá ser rescindido:

I - por iniciativa do Ministério da Educação, na qualidade de representante da União na gestão do Programa Bolsa Escola, em face das infrações ou descumprimentos reiterados ou irreversíveis, por parte do MUNICÍPIO, das disposições deste Termo de Adesão ou de quaisquer das normas de organização, funcionamento, acompanhamento e avaliação do Programa Bolsa Escola;

II - por iniciativa do Prefeito Municipal, na qualidade de representante do Poder Executivo Municipal, em caso de denúncia voluntária para a cessação dos efeitos do Termo de Adesão, indicando a sua motivação.

**SUBCLÁUSULA PRIMEIRA** - Ocorrendo a descontinuidade das autorizações legislativas municipais ou por falência de quaisquer dos pressupostos e condições legais exigidos para aderir ao Programa Bolsa Escola, caberá ao Prefeito Municipal formalizar a denúncia do Termo de Adesão no prazo máximo de dez dias úteis.

**SUBCLÁUSULA SEGUNDA** - A omissão do Prefeito Municipal em relação ao disposto na Subcláusula anterior constitui infração irreversível para os fins do inciso I, devendo o Ministério da Educação rescindir o Termo de Adesão tão logo tome conhecimento dos fatos.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA**

O presente Termo de Adesão entra em vigor na data de sua assinatura, pelo prazo de vinte e quatro meses, podendo ser prorrogado nos termos do art. 57, inciso I, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

### CLÁUSULA SÉTIMA - DA PUBLICAÇÃO

A publicação do extrato do presente instrumento no Diário Oficial da União ficará a cargo da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, do Ministério da Educação.

### CLÁUSULA OITAVA – DO FORO

O Foro para dirimir quaisquer litígios decorrentes da execução do presente Termo de Adesão, que não possam ser resolvidos pela mediação administrativa, é o da Justiça Federal de Brasília, Distrito Federal.

E assim, por estar de acordo com as cláusulas constantes deste Termo de Adesão, o Prefeito Municipal de ..... compromete-se a dar-lhe integral e fiel cumprimento.

Em ..... de ..... de 2002.

P/ MUNICÍPIO

.....

(nome e assinatura)

Prefeito Municipal

TESTEMUNHAS:

.....

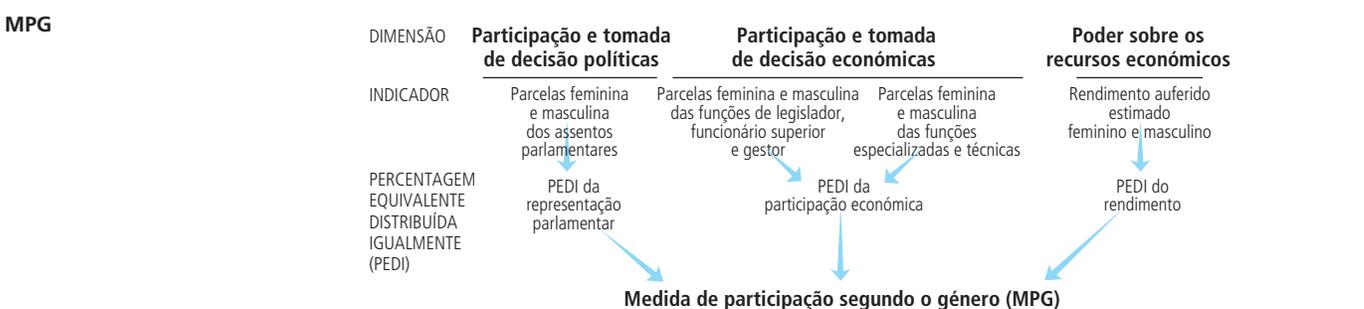
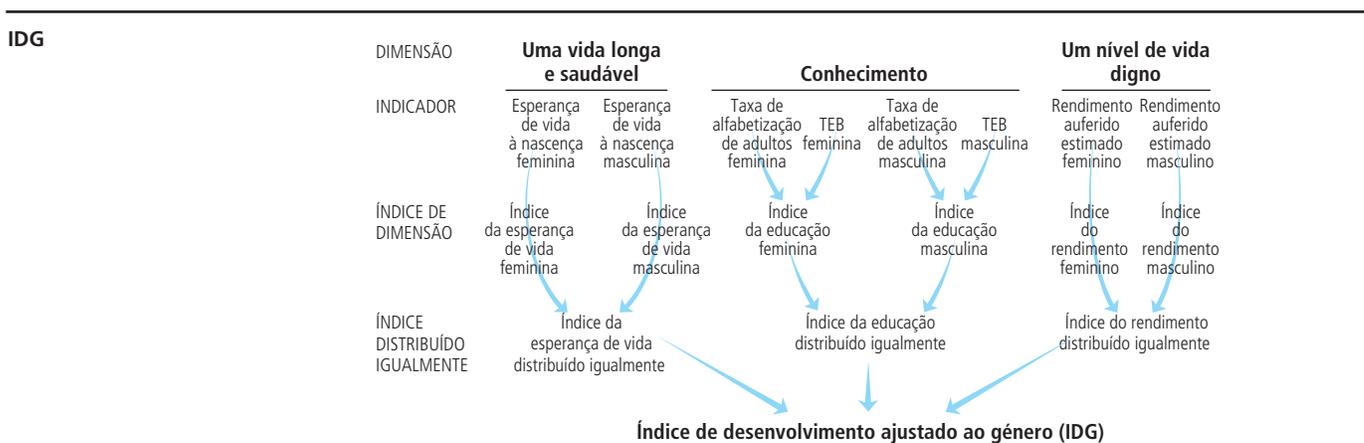
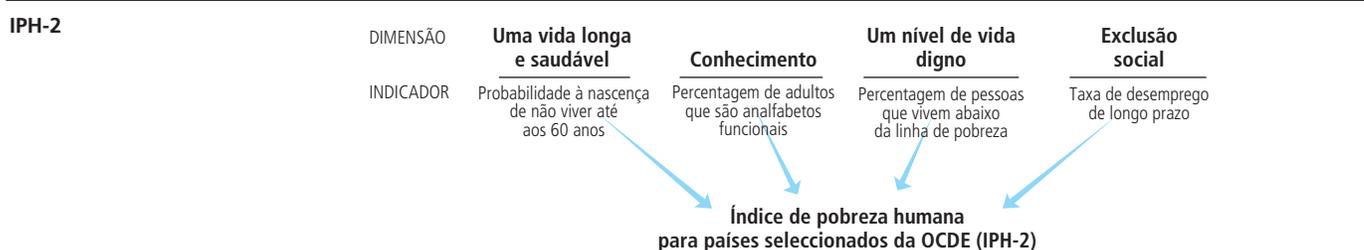
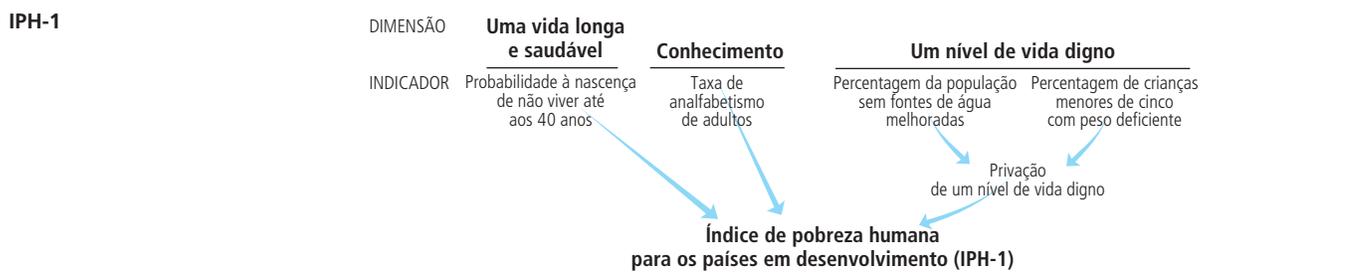
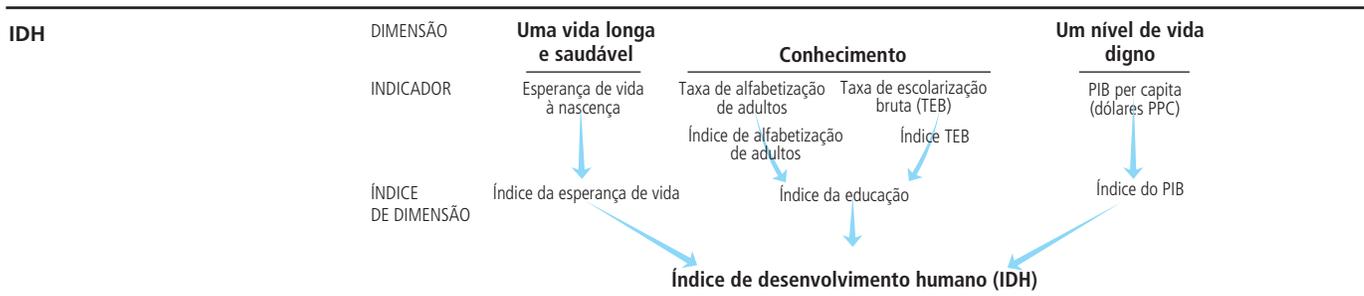
Assinatura, nome legível e CPF

.....

Assinatura, nome legível e CPF

**CÁLCULO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Os diagramas seguintes oferecem uma visão clara do modo como são construídos os cinco índices de desenvolvimento humano utilizados no *Relatório do Desenvolvimento Humano*, realçando tanto as semelhanças como as diferenças. O texto das páginas seguintes fornece uma explicação pormenorizada.

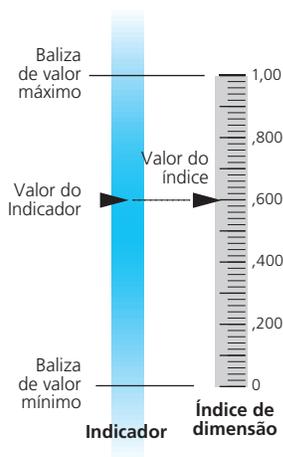


## O índice de desenvolvimento humano (IDH)

O IDH é uma medida resumo do desenvolvimento humano. Mede a realização média de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano:

- Uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença.
- Conhecimento, medido pela taxa de alfabetização de adultos (com ponderação de dois terços) e pela taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior (com ponderação de um terço).
- Um nível de vida digno, medido pelo PIB per capita (dólares PPC).

Antes de calcular o próprio IDH, é necessário criar um índice para cada uma destas três dimensões. Para o cálculo destes indicadores de dimensão – índices de esperança de vida, educação e PIB – são escolhidos valores mínimos e máximos (balizas) para cada indicador primário.



O desempenho de cada dimensão é expresso como um valor entre 0 e 1, utilizando a seguinte fórmula geral:

$$\text{Índice de dimensão} = \frac{\text{valor actual} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

O IDH é, então, calculado como uma média simples dos índices de dimensão. A caixa à direita ilustra o cálculo do IDH para um país amostra.

### Balizas para o cálculo do IDH

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperança de vida à nascença (anos)	85	25
Taxa de alfabetização de adultos (%)	100	0
Taxa de escolarização bruta combinada (%)	100	0
PIB per capita (dólares PPC)	40.000	100

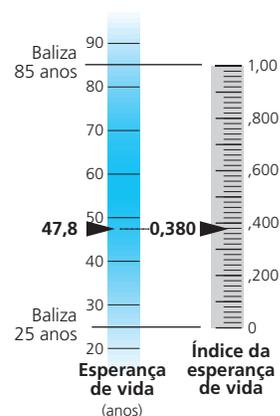
## Cálculo do IDH

Esta ilustração do cálculo do IDH utiliza dados da Costa do Marfim.

### 1. Cálculo do índice da esperança de vida

O índice da esperança de vida mede a realização relativa de um país na esperança de vida à nascença. Para a Costa do Marfim, com um valor observado de 47,8 anos em 2000, o índice da esperança de vida é 0,380.

$$\text{Índice da esperança de vida} = \frac{47,8 - 25}{85 - 25} = 0,380$$



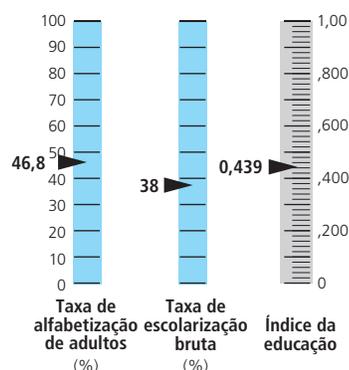
### 2. Cálculo do índice da educação

O índice da educação mede a realização relativa de um país tanto na alfabetização de adultos como na escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior. Primeiro, são calculados os índices da alfabetização de adultos e da escolarização bruta combinada. Depois, estes dois índices são combinados para criar o índice da educação, atribuindo uma ponderação de dois terços à alfabetização de adultos e de um terço à escolarização combinada. Para a Costa do Marfim, com uma taxa de alfabetização de adultos de 46,8% em 2000 e uma taxa de escolarização bruta combinada de 38% em 1999, o índice da educação é 0,439.

$$\text{Índice alfabetização de adultos} = \frac{46,8 - 0}{100 - 0} = 0,468$$

$$\text{Índice de escolarização bruta} = \frac{38 - 0}{100 - 0} = 0,380$$

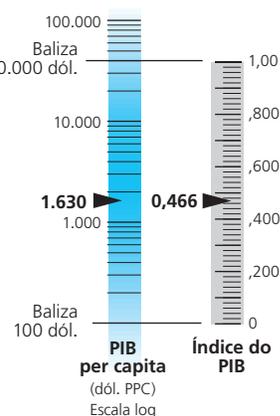
$$\text{Índice da educação} = 2/3 (\text{índice de alfabetização de adultos}) + 1/3 (\text{índice de escolarização bruta}) = 2/3 (0,468) + 1/3 (0,380) = 0,439$$



### 3. Cálculo do Índice do PIB

O índice do PIB é calculado utilizando o PIB per capita ajustado (dólares PPC). No IDH, o rendimento entra como um substituto para todas as dimensões do desenvolvimento humano não reflectidas numa vida longa e saudável e no conhecimento. O rendimento é ajustado porque para alcançar um nível elevado de desenvolvimento humano não é necessário um rendimento ilimitado. Por isso, utiliza-se o logaritmo do rendimento. Para a Costa do Marfim, com um PIB per capita de 1.630 dólares (PPC) em 2000, o índice do PIB é 0,466.

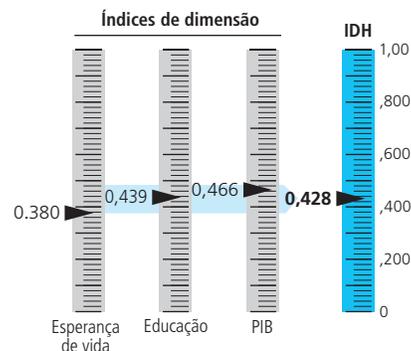
$$\text{Índice do PIB} = \frac{\log(1.630) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,466$$



### 4. Cálculo do IDH

Uma vez calculados os índices de dimensão, a determinação do IDH é muito fácil. É uma média simples dos três índices de dimensão.

$$\text{IDH} = 1/3 (\text{índice da esperança de vida}) + 1/3 (\text{índice da educação}) + 1/3 (\text{índice do PIB}) = 1/3 (0,380) + 1/3 (0,439) + 1/3 (0,466) = 0,428$$



## O índice de pobreza humana para países em desenvolvimento (IPH-1)

Enquanto o IDH mede a realização média, o IPH-1 mede privações em três dimensões básicas do desenvolvimento humano captadas no IDH:

- Uma vida longa e saudável – vulnerabilidade à morte numa idade relativamente prematura, medida pela probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos.
- Conhecimento – exclusão do mundo da leitura e das comunicações, medida pela taxa de analfabetismo de adultos.
- Um nível de vida digno – falta de acesso ao aprovisionamento económico global, medida pela percentagem da população que não utiliza fontes de água melhoradas e a percentagem de crianças menores de cinco anos com peso deficiente.

O cálculo do IPH-1 é mais directo que o cálculo do IDH. Os indicadores utilizados para medir as privações já estão normalizados entre 0 e 100 (porque são expressos em percentagens), pelo que não há necessidade de criar índices de dimensão como no caso do IDH.

No Relatório deste ano, porque faltam dados fidedignos sobre o acesso aos serviços de saúde nos anos recentes, a privação de um nível de vida digno é medida por dois e não por três indicadores—a percentagem da população que não utiliza fontes de água melhoradas e a percentagem de crianças menores de cinco anos com peso deficiente. Uma média não ponderada do dois é utilizada como um input para o IPH-1.

## O índice de pobreza humana para países seleccionados da OCDE (IPH-2)

O IPH-2 mede privações nas mesmas dimensões que o IPH-1 e também capta a exclusão social. Reflecte, assim, privações em quatro dimensões:

- Uma vida longa e saudável – vulnerabilidade à morte numa idade relativamente prematura, medida pela probabilidade à nascença de não viver até aos 60 anos.
- Conhecimento – exclusão do mundo da leitura e das comunicações, medida pela percentagem de adultos (idades entre 16-65 anos) que são funcionalmente analfabetos.
- Um nível de vida digno – medido pela percentagem de pessoas que vivem abaixo da linha de privação de rendimento (50% da mediana do rendimento familiar disponível).
- Exclusão social – medida pela taxa de desemprego de longo prazo (12 meses ou mais).

### Cálculo do IPH-1

#### 1. Medida da privação de um nível de vida digno

A privação de um nível de vida digno é medida através de uma média não ponderada de dois indicadores.

$$\text{Média não ponderada} = 1/2 (\text{população que não usa fontes de água melhoradas}) + 1/2 (\text{crianças menores de cinco anos com peso deficiente})$$

#### Exemplo de cálculo: República Centro-Africana

População que não usa fontes de água melhoradas = 40%  
Crianças menores de cinco anos com peso deficiente = 24%

$$\text{Média não ponderada} = 1/2 (40) + 1/2 (24) = 32,0\%$$

#### 2. Cálculo do IPH-1

A fórmula para o cálculo do IPH-1 é a seguinte:

$$\text{IPH-1} = [1/3 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Onde:

$P_1$  = Probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos (vezes 100)

$P_2$  = Taxa de analfabetismo de adultos

$P_3$  = Média não ponderada da população que não usa fontes de água melhoradas e das crianças com peso deficiente menores de cinco anos

$\alpha = 3$

#### Exemplo de cálculo: República Centro-Africana

$P_1 = 45,3\%$

$P_2 = 53,3\%$

$P_3 = 32,0\%$

$$\text{IPH-1} = [1/3 (45,3^3 + 53,3^3 + 32,0^3)]^{1/3} = \mathbf{45,2}$$

### Cálculo do IPH-2

A fórmula para o cálculo do IPH-2 é a seguinte:

$$\text{IPH-2} = [1/4 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha + P_4^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Onde:

$P_1$  = Probabilidade à nascença de não viver até aos 60 anos (vezes 100)

$P_2$  = Adultos que são funcionalmente analfabetos

$P_3$  = População abaixo da linha de privação de rendimento (50% da mediana do rendimento familiar disponível médio)

$P_4$  = Taxa de desemprego de longo prazo (duração de 12 meses ou mais)

$\alpha = 3$

#### Exemplo de cálculo: Reino Unido

$P_1 = 9,9\%$

$P_2 = 21,8\%$

$P_3 = 13,4\%$

$P_4 = 1,5\%$

$$\text{IPH-2} = [1/4 (9,9^3 + 21,8^3 + 13,4^3 + 1,5^3)]^{1/3} = \mathbf{15,1}$$

### Por que razão $\alpha = 3$ no cálculo do IPH-1 e IPH-2

O valor de  $\alpha$  tem um impacto importante sobre o valor do IPH. Se  $\alpha = 1$ , o IPH é a média das suas dimensões. Quando  $\alpha$  cresce, dá-se maior peso à dimensão em que a privação é maior. Assim, à medida que  $\alpha$  cresce para infinito, o IPH tenderá para o valor da dimensão em que a privação é máxima (para a República Centro-Africana, o exemplo utilizado para calcular o IPH-1, seria de 53,3%, igual à taxa de analfabetismo de adultos).

Neste Relatório, o valor 3 é utilizado para dar um peso adicional, mas não excessivo, às áreas de privação mais aguda. Para uma análise pormenorizada da formulação matemática dos IPH, ver “Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective”, de Sudhir Anand e Amartya Sen, e a nota técnica no *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997* (ver a lista de leituras seleccionadas no fim desta nota técnica).

## O índice de desenvolvimento ajustado ao género (IDG)

Enquanto o IDH mede a realização média, o IDG ajusta a realização média para reflectir as *desigualdades* entre homens e mulheres nas seguintes dimensões:

- Uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença.
- Conhecimento, medido pela taxa de alfabetização de adultos e a taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior.
- Um nível de vida digno, medido pelo rendimento auferido estimado (dólares PPC).

O cálculo do IDG envolve três passos. Primeiro, os índices feminino e masculino de cada dimensão são calculados, de acordo com a seguinte fórmula geral:

$$\text{Índice de dimensão} = \frac{\text{valor actual} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Segundo, os índices feminino e masculino de cada dimensão são combinados de forma a penalizar as diferenças de realização entre homens e mulheres. O índice resultante, identificado por índice distribuído igualmente, é calculado de acordo com a seguinte fórmula geral:

$$\text{Índice distribuído igualmente} = \{[\text{parcela feminina da população} (\text{índice feminino}^{1-\epsilon})] + [\text{parcela masculina da população} (\text{índice masculino}^{1-\epsilon})]\}^{1/\epsilon}$$

$\epsilon$  mede a aversão à desigualdade. No IDG,  $\epsilon = 2$ . Assim, a equação geral transforma-se em:

$$\text{Índice distribuído igualmente} = \{[\text{parcela feminina da população} (\text{índice feminino}^{-1})] + [\text{parcela masculina da população} (\text{índice masculino}^{-1})]\}^{-1}$$

o que dá a média harmónica dos índices feminino e masculino.

Terceiro, o IDG é calculado através da combinação dos três índices distribuídos igualmente numa média não ponderada.

### Balizas para o cálculo do IDG

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperança de vida feminina à nascença (anos)	87,5	27,5
Esperança de vida masculina à nascença (anos)	82,5	22,5
Taxa de alfabetização de adultos (%)	100	0
Taxa de escolarização bruta combinada (%)	100	0
Rendimentos auferidos estimados (dólares PPC)	40.000	100

*Nota:* Os valores máximo e mínimo (balizas) para a esperança de vida são cinco anos mais elevados para as mulheres, para tomar em consideração o facto de, em média, viverem mais anos.

## Cálculo do IDG

A ilustração do cálculo do IDG usa dados do Brasil.

### 1. Cálculo do índice de esperança de vida distribuído igualmente

O primeiro passo é calcular índices separados para as realizações feminina e masculina na esperança de vida, utilizando a fórmula geral dos índices de dimensão.

FEMININO	MASCULINO
Esperança de vida à nascença: 72,0 anos	Esperança de vida à nascença: 64,1 anos
Índice esperança de vida = $\frac{72,0 - 27,5}{87,5 - 27,5} = 0,742$	Índice esperança de vida = $\frac{64,1 - 22,5}{82,5 - 22,5} = 0,693$

A seguir, os índices feminino e masculino são combinados para criar o índice de esperança de vida distribuído igualmente, utilizando a fórmula geral dos índices distribuídos igualmente.

FEMININO	MASCULINO
Parcela da população: 0,506	Parcela da população: 0,494
Índice da esperança de vida: 0,742	Índice da esperança de vida: 0,693
Índice da esperança de vida distribuído igualmente = $\{[0,506 (0,742^{-1})] + [0,494 (0,693^{-1})]\}^{-1} = 0,717$	

### 2. Cálculo do índice da educação distribuído igualmente

Primeiro, os índices para a taxa de alfabetização de adultos e para a taxa de escolarização bruta combinada do primário, secundário e superior são calculados separadamente para mulheres e homens. O cálculo destes índices é directo, porque os indicadores utilizados já estão normalizados entre 0 e 100.

FEMININO	MASCULINO
Taxa de alfabetização de adultos: 85,4%	Taxa de alfabetização de adultos: 85,1%
Índice de alfabetização de adultos: 0,854	Índice de alfabetização de adultos: 0,851
Taxa de escolarização bruta: 80,0%	Taxa de escolarização bruta: 79,3%
Índice de escolarização bruta: 0,800	Índice de escolarização bruta: 0,793

Segundo, o índice da educação, que dá uma ponderação de dois terços ao índice de alfabetização de adultos e de um terço ao índice de escolarização bruta, é calculado separadamente para mulheres e homens.

$$\begin{aligned} \text{Índice da educação} &= 2/3 (\text{índice de alfabetização de adultos}) + 1/3 (\text{índice de escolarização bruta}) \\ \text{Índice da educação feminina} &= 2/3 (0,854) + 1/3 (0,800) = 0,836 \\ \text{Índice da educação masculina} &= 2/3 (0,851) + 1/3 (0,793) = 0,832 \end{aligned}$$

Finalmente, os índices da educação feminina e masculina são combinados para criar o índice da educação distribuído igualmente:

FEMININO	MASCULINO
Parcela da população: 0,506	Parcela da população: 0,494
Índice da educação: 0,836	Índice da educação: 0,832
Índice da educação distribuído igualmente = $\{[0,506 (0,836^{-1})] + [0,494 (0,832^{-1})]\}^{-1} = 0,834$	

### 3. Cálculo do índice do rendimento distribuído igualmente

Primeiro, os rendimentos auferidos feminino e masculino (dólares PPC) são estimados (para pormenores sobre o cálculo, ver a adenda a esta nota técnica). Depois, o índice do rendimento é calculado para cada um dos sexos. Tal como para o IDH, o rendimento é ajustado considerando o logaritmo do rendimento auferido estimado (dólares PPC):

Índice do rendimento = $\frac{\log(\text{valor actual}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$	
FEMININO	MASCULINO
Rendimento auferido estimado (dólares PPC): 4.557	Rendimento auferido estimado (dólares PPC): 10.769
Índice rendimento = $\frac{\log(4.557) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,637$	Índice rendimento = $\frac{\log(10.769) - \log(100)}{\log(40.000) - \log(100)} = 0,781$

O cálculo do IDG continua na página seguinte

#### Cálculo do IDG (continuação)

Segundo, os índices do rendimento feminino e masculino são combinados para criar o índice do rendimento distribuído igualmente:

FEMININO	MALE
Parcela da população: 0,506	Parcela da população: 0,494
Índice do rendimento: 0,637	Índice do rendimento: 0,781

$$\text{Índice do rendimento distribuído igualmente} = \{[0,506 (0,637^{-1})] + [0,494 (0,781^{-1})]\}^{-1} = \mathbf{0,701}$$

#### 4. Cálculo do IDG

O cálculo do IDG é directo. É simplesmente a média não ponderada dos três índices componentes – o índice da esperança de vida distribuído igualmente, o índice da educação distribuído igualmente e o índice do rendimento distribuído igualmente.

$$\begin{aligned} \text{IDG} &= 1/3 (\text{índice da esperança de vida}) + 1/3 (\text{índice da educação}) + 1/3 (\text{índice do rendimento}) \\ &= 1/3 (0,717) + 1/3 (0,834) + 1/3 (0,701) = \mathbf{0,751} \end{aligned}$$

#### Por que razão $\epsilon = 2$ no cálculo do IDG

O valor de  $\epsilon$  é a dimensão da penalização pela desigualdade entre os sexos. Quanto maior o valor, mais fortemente a sociedade é penalizada pela existência de desigualdades.

Se  $\epsilon = 0$ , a desigualdade entre os sexos não é penalizada (neste caso, o IDG teria o mesmo valor que o IDH). À medida que  $\epsilon$  cresce para infinito, dá-se cada vez mais peso ao grupo com menor realização.

O valor 2 é utilizado no cálculo do IDG (tal como no MPG). Este valor penaliza moderadamente a desigualdade entre os sexos na realização.

Para uma análise pormenorizada da formulação matemática do IDG, ver “Gender Inequality in Human Development: Theories and Measurement”, de Sudhir Anand e Amartya Sen, “UNDP’s Gender-Related Indices: A Critical Review”, de Kalpana Bardhan e Stephan Klasen, e as notas técnicas no *Relatório do Desenvolvimento Humano 1995* e no *Relatório do Desenvolvimento Humano 1999* (ver a lista de leituras seleccionadas no fim desta nota técnica).

## A medida de participação segundo o género (MPG)

A MPG, centrada mais nas oportunidades das mulheres do que nas suas capacidades, capta a desigualdade entre os sexos em três áreas fundamentais:

- Participação política e poder de tomada de decisão, medidos pelas parcelas percentuais de mulheres e homens dos assentos parlamentares.
- Participação económica e poder de tomada de decisão, medidos por dois indicadores – as parcelas percentuais de mulheres e homens nas funções de legislador, funcionário superior e gestor e as parcelas percentuais de mulheres e homens nas funções especializadas e técnicas.
- Poder sobre os recursos económicos, medido pelo rendimento auferido estimado de mulheres e homens (dólares PPC).

Para cada uma destas três dimensões, é calculada uma percentagem equivalente distribuída igualmente (PEDI), como uma média ponderada pela população, de acordo com a seguinte fórmula geral:

$$PEDI = \left\{ \left[ \text{parcela feminina da população} (\text{índice feminino}^{1-\epsilon}) \right] + \left[ \text{parcela masculina da população} (\text{índice masculino}^{1-\epsilon}) \right] \right\}^{1/\epsilon}$$

$\epsilon$  mede a aversão à desigualdade. Na MPG (tal como no IDG),  $\epsilon = 2$ , o que penaliza moderadamente a desigualdade. A fórmula passa a ser:

$$PEDI = \left\{ \left[ \text{parcela feminina da população} (\text{índice feminino}^{-1}) \right] + \left[ \text{parcela masculina da população} (\text{índice masculino}^{-1}) \right] \right\}^{-1}$$

Para a participação política e económica e a tomada de decisão, a PEDI é, então, indexada dividindo-a por 50. A razão desta indexação: numa sociedade ideal, que igualiza o poder dos dois sexos, as variáveis MPG são iguais a 50% – ou seja, a parcela das mulheres seria igual à dos homens para cada variável.

Finalmente, a MPG é calculada como uma média simples das três PEDI indexadas.

## Cálculo da MPG

A ilustração do cálculo da MPG usa dados da Venezuela.

### 1. Cálculo da PEDI da representação parlamentar

A PEDI para representação parlamentar mede o poder relativo das mulheres em termos da sua participação política. A PEDI é calculada utilizando as parcelas feminina e masculina da população e as parcelas percentuais de mulheres e homens dos assentos parlamentares, de acordo com a fórmula geral:

FEMININO	MASCULINO
Parcela da população: 0,497	Parcela da população: 0,503
Parcela parlamentar: 9,7%	Parcela parlamentar: 90,3%

$$PEDI \text{ da representação parlamentar} = \left\{ \left[ 0,497 (9,7^{-1}) \right] + \left[ 0,503 (90,3^{-1}) \right] \right\}^{-1} = 17,60$$

Esta PEDI inicial é, então, indexada a um valor ideal de 50%.

$$PEDI \text{ indexada da representação parlamentar} = \frac{17,60}{50} = \mathbf{0,352}$$

### 2. Cálculo da PEDI da participação económica

Utilizando a fórmula geral, calcula-se uma PEDI para as parcelas percentuais de mulheres e homens nas funções de legislador, funcionário superior e gestor e uma outra para as parcelas percentuais de mulheres e homens nas funções especializadas e técnicas. A média simples das duas medidas dá a PEDI da participação económica.

FEMININO	MASCULINO
Parcela da população: 0,497	Parcela da população: 0,503
Parcela percentual nas funções de legislador, funcionário superior e gestor: 24,3%	Parcela percentual nas funções de legislador, funcionário superior e gestor: 75,7%
Parcela percentual nas funções especializadas e técnicas: 57,6%	Parcela percentual nas funções especializadas e técnicas: 42,4%

$$PEDI \text{ das funções de legislador, funcionário superior e gestor} = \left\{ \left[ 0,497 (24,3^{-1}) \right] + \left[ 0,503 (75,7^{-1}) \right] \right\}^{-1} = 36,90$$

$$PEDI \text{ indexada das funções de legislador, funcionário superior e gestor} = \frac{36,90}{50} = 0,738$$

$$PEDI \text{ das funções especializadas e técnicas} = \left\{ \left[ 0,497 (57,6^{-1}) \right] + \left[ 0,503 (42,4^{-1}) \right] \right\}^{-1} = 48,80$$

$$PEDI \text{ indexada das funções especializadas e técnicas} = \frac{48,80}{50} = 0,976$$

As duas PEDI indexadas são médias para calcular a PEDI da participação económica:

$$PEDI \text{ da participação económica} = \frac{0,738 + 0,976}{2} = \mathbf{0,857}$$

### Cálculo da PEDI do rendimento

O rendimento auferido (dólares PPC) é estimado separadamente para mulheres e homens e, depois, indexado às balizas, tanto para o IDH como para o IDG. Mas, para a MPG, o rendimento indexado é baseado em valores não ajustados e não no logaritmo do rendimento auferido estimado. (Para pormenores sobre a estimação do rendimento auferido por homens e mulheres, ver a adenda a esta nota técnica).

FEMININO	MASCULINO
Parcela da população: 0,497	Parcela da população: 0,503
Rendimento auferido estimado (dólares PPC): 3.334	Rendimento auferido estimado (dólares PPC): 8.223
Índice do rendimento = $\frac{3.334 - 100}{40.000 - 100} = 0,081$	Índice do rendimento = $\frac{8.223 - 100}{40.000 - 100} = 0,204$

Os índices feminino e masculino são, então, combinados para determinar o índice distribuído igualmente:

$$PEDI \text{ do rendimento} = \left\{ \left[ 0,497 (0,081^{-1}) \right] + \left[ 0,503 (0,204^{-1}) \right] \right\}^{-1} = \mathbf{0,116}$$

### 4. Cálculo da MPG

Uma vez calculada a PEDI para as três dimensões da MPG, a determinação desta é directa. É uma média simples dos três índices PEDI.

$$MPG = \frac{0,352 + 0,857 + 0,116}{3} = \mathbf{0,442}$$

**Rendimento auferido feminino e masculino**

Apesar da importância dos dados do rendimento desagregados por sexos, não estão disponíveis medidas directas. Por isso, foram produzidos, para este Relatório, estimativas brutas dos rendimentos auferidos por mulheres e homens.

O rendimento pode ser visto de duas formas: como um recurso para o consumo e como ganhos dos indivíduos. Como medida de uso, é difícil a sua desagregação entre homens e mulheres porque os recursos são partilhados dentro da unidade familiar. Pelo contrário, os ganhos são separáveis porque os diferentes membros da família são remunerados separadamente.

A medida do rendimento utilizada no IDG e na MPG indica a capacidade do indivíduo para obter rendimento. É utilizada no IDG para captar as disparidades entre homens e mulheres no controlo dos recursos e, na MPG, para captar a independência económica das mulheres. (Para questões conceptuais e metodológicas relacionadas com esta abordagem, ver “Gender Inequality in Human Development”, de Sudhir Anand e Amartya Sen, e o capítulo 3 e notas técnicas 1 e 2 do *Relatório do Desenvolvimento Humano 1995*; ver a lista de leituras seleccionadas no fim desta notas técnica.)

Os rendimentos auferidos feminino e masculino (dólares PPC) são estimados utilizando os dados seguintes:

- Rácio entre o salário não agrícola feminino e o salário não agrícola masculino.
- Parcelas masculina e feminina da população economicamente activa.
- População feminina e masculina total.
- PIB per capita (dólares PPC).

**Símbolos**

$W_f/W_m$  = rácio entre o salário não agrícola feminino e o salário não agrícola masculino  
 $EA_f$  = parcela feminina da popul. economicamente activa  
 $EA_m$  = parcela masculina da popul. economicamente activa  
 $S_f$  = parcela feminina da remuneração salarial  
 $Y$  = PIB total (dólares PPC)  
 $N_f$  = população feminina total  
 $N_m$  = população masculina total  
 $Y_f$  = rendimento auferido feminino estimado (dól. PPC)  
 $Y_m$  = rendimento auferido masculino estimado (dól. PPC)

**Nota**

Devido aos arredondamentos, os cálculos com base em dados, nesta nota técnica, podem produzir resultados diferentes dos apresentados nos quadros de indicadores.

**Estimação dos rendimentos auferidos feminino e masculino**

Esta ilustração da estimação dos rendimentos auferidos feminino e masculino usa dados de 2000 para a Etiópia.

**1. Cálculo do PIB total (dólares PPC)**

O PIB total (dólares PPC) é calculado multiplicando a população total pelo PIB per capita (dólares PPC).

População total: 62.908 (milhares)  
 PIB per capita (PPP US\$): 668  
 PIB total (dólares PPC) = 668 (62.908) = 42.022.544 (milhares)

**2. Cálculo da parcela feminina da remuneração salarial**

Como os dados sobre salários nas áreas rurais e no sector informal são raros, o Relatório usou salários não agrícolas e assumiu que o rácio entre os salários femininos e os salários masculinos no sector não agrícola é aplicável ao resto da economia. A parcela feminina da remuneração salarial é calculada utilizando o rácio entre o salário não agrícola feminino e o salário não agrícola masculino e as parcelas percentuais feminina e masculina da população economicamente activa. Onde os dados sobre o rácio salarial não estão disponíveis, é utilizado um valor de 75%.

Rácio entre os salários não agrícolas feminino e masculino ( $W_f/W_m$ ) = 0,75  
 Parcela percentual feminina da população economicamente activa ( $EA_f$ ) = 40,9%  
 Parcela percentual masculina da população economicamente activa ( $EA_m$ ) = 59,1%

$$\text{Parcela feminina da remuneração salarial } (S_f) = \frac{W_f/W_m (EA_f)}{[W_f/W_m (EA_f)] + EA_m} = \frac{0,75 (40,9)}{[0,75 (40,9)] + 59,1} = \mathbf{0,342}$$

**3. Cálculo dos rendimentos auferidos feminino e masculino**

É necessário assumir a hipótese de que a parcela feminina da remuneração salarial é igual à parcela feminina do PIB.

Parcela feminina da remuneração salarial ( $S_f$ ) = 0,342  
 PIB total (dólares PPC) ( $Y$ ) = 42.022.544 (milhares)  
 População feminina ( $N_f$ ) = 31.649 (milhares)

$$\text{Rendimento auferido feminino estimado (dólares PPC) } (Y_f) = \frac{S_f (Y)}{N_f} = \frac{0,342 (42.022.544)}{31.649} = \mathbf{454}$$

População masculina ( $N_m$ ) = 31,259 (milhares)

$$\text{Rendimento auferido masc. estimado (dól. PPC) } (Y_m) = \frac{Y - S_f (Y)}{N_m} = \frac{42.022.544 - [0,342 (42.022.544)]}{31.259} = \mathbf{885}$$

**Leituras seleccionadas**

- Anand, Sudhir, and Amartya Sen. 1994. “Human Development Index: Methodology and Measurement.” Occasional Paper 12. United Nations Development Programme, Human Development Report Office, New York. (*HDI*)
- . 1995. “Gender Inequality in Human Development: Theories and Measurement.” Occasional Paper 19. United Nations Development Programme, Human Development Report Office, New York. (*GDI, GEM*)
- . 1997. “Concepts of Human Development and Poverty: A Multi-dimensional Perspective.” In United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997 Papers: Poverty and Human Development*. New York. (*HPI-1, HPI-2*)
- Bardhan, Kalpana, and Stephan Klasen. 1999. “UNDP’s Gender-Related Indices: A Critical Review.” *World Development* 27(6): 985–1010. (*GDI, GEM*)
- United Nations Development Programme. 1995. *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press. Technical notes 1 and 2 and chapter 3. (*GDI, GEM*)
- . 1997. *Human Development Report 1997*. New York: Oxford University Press. Technical note 1 and chapter 1. (*HPI-1, HPI-2*)
- . 1999. *Human Development Report 1999*. New York: Oxford University Press. Technical note. (*HDI, GDI*)