

PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA VINCULADAS À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O PROGRAMA EXECUTIVO BOLSA ESCOLA DE BELO HORIZONTE

Érico Andrade Grossi
Maria Dirlene Trindade de Marques

1 A POBREZA E OS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA GARANTIDA

De acordo com Milano¹, ao longo da história é possível encontrar, nas diferentes sociedades, a preocupação de seus indivíduos com uma garantia mínima de sobrevivência a certas categorias de pessoas (inválidos, idosos, órfãos e indigentes), apesar destas preocupações terem assumido limites muito variados.

As sociedades Islâmicas, por determinação religiosa, praticavam o Zakat, uma contribuição voluntária para os necessitados. Nas civilizações Astecas e Incas, as comunidades locais contribuía para assegurar a subsistência dos pobres e inválidos. Já as leis da antiga Índia continham dispositivos referentes ao cuidado com os necessitados (SILVA E SILVA, 1996).

A sociedade atual, diante das altas taxas de desemprego, de uma reconfiguração do mercado de trabalho, tendendo este para a redução nos postos de trabalho, da flexibilização da mão-de-obra, do envelhecimento demográfico pressionando as despesas com aposentadoria e saúde, e da inadaptação dos atuais sistemas de proteção social, vê necessidade de discutir novas propostas de políticas sociais, uma delas são os Programas de Renda Mínima Garantida - PGRM.

As transformações que vêm ocorrendo na economia mundial apresentam repercussões relevantes na sociedade salarial, gerando profundos impactos na economia do trabalho. Os núcleos destas transformações que interessa ao debate de renda mínima, são: a redução dos postos de trabalho através da introdução de novas tecnologias e do pouco incentivo governamental à produção, a flexibilização, a precarização nas

¹ Discutido em SILVA E SILVA, 1996.

condições de trabalho, inclusive com uma expansão do setor informal, o nível de desemprego crescente e a terceirização.

Estas transformações irão gerar reações diretas dos estudiosos, na elaboração de políticas que propõem resolver as mazelas sociais decorrentes deste processo. Para Ramos², a crise na qual vivemos se revelou muito mais estrutural do que conjuntural, pois as economias tiveram duas tendências de longo prazo. A primeira é a **incorporação de novas tecnologias**, elevando a produtividade e demandando cada vez menos mão-de-obra. Atrás deste aspecto quantitativo existe também o qualitativo, onde os requerimentos de qualificação da mão-de-obra são cada vez maiores, dificultando que a grande massa de desempregados possa ingressar no mercado de trabalho.

A Segunda tendência do novo contexto econômico é a **globalização do mercado**, afetando nossa economia diretamente na capacidade de regulação e implementação de políticas públicas. Os clássicos instrumentos de política econômica encontram limites perante à globalização de nosso mercado, pois esta somente vislumbra uma única variável, a elevação da competitividade. A competitividade, no entanto, pode ser obtida pela incorporação de novas tecnologia e/ou pela redução nos custos de mão-de-obra, forçando a redução dos salários reais e/ou dos encargos sociais (RAMOS, 1994).

Historicamente, os sistemas de proteção social que ganharam grande importância foram aqueles fundados pelas sociedades capitalistas européias, os *Welfare States*. Nestes, o Estado tem responsabilidade de garantir o bem-estar dos cidadãos.

Os *Welfare States* se desenvolveram com base na inspiração Keynesiana. A filosofia social de Keynes, que deriva sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936), propõe a redistribuição da renda para aumentar a propensão a consumir das pessoas, incrementando a demanda efetiva, elevando o nível de emprego e minimizando as conseqüências sociais de uma depressão econômica. Notemos que nos *Welfare States*, a redistribuição da renda se dá de forma indireta, através de um conjunto de programas de seguridade social.

Os principais pilares de sustentação do *Welfare States* durante seu período de maior crescimento (1948-73) foram: o crescimento econômico, o elevado nível de emprego e a estabilidade das unidades familiares. No entanto, nas economias abertas e

² Discutido em RAMOS, 1994.

globalizadas de hoje, alguns elementos econômicos e sociais que propiciaram a emergência do *Welfare* estão desaparecendo. Um deles é o “pleno emprego”, que vem sendo destruído pela hegemonia da técnica (CAMPINEIRO, 1996).

Coutinho (1992)³ vai apontar as transformações recentes no modo de produção capitalista, atentando para a utilização da informática e da robótica nos processos produtivos que, além de dificultar a geração de empregos, as tendências do processo vêm exigindo um nível cada vez maior de qualificação. Ao mesmo tempo parecem expandir os chamados “empregos precários”, informais ou temporários, com jornada de trabalho parcial ou mal remunerada.

“Antes, a produção se realizava graças à formação de emprego (trabalho vivo), constituindo-se este na fonte essencial de renda. Com o desenvolvimento tecnológico, a produção pode-se realizar independente do trabalho humano, permitindo que a constituição das rendas se desvincule, mais e mais, da atividade produtiva” (SILVA E SILVA, 1996, p.10).

Dado os argumentos apontados anteriormente, só poderemos entender o debate sobre renda mínima no contexto de uma nova realidade econômica e social. Levando em conta as inaptações dos antigos sistemas de assistência social, em face das novas realidades.

1.1 Estrutura e polêmica dos PGRM no Brasil e no mundo

Podemos definir Renda Mínima como sendo uma transferência monetária por parte do Estado, a indivíduos ou famílias, tendo como finalidade garantir direitos mínimos individuais como, a saúde, a educação e a cidadania (AMARAL, 1998).

No Brasil a eficácia das políticas sociais tem sido muito baixa, as políticas compensatórias não têm atendido adequadamente os mais pobres. Não há, através da implementação destas políticas sociais ou assistencialistas, uma modificação estrutural na reprodução intertemporal da pobreza. Ou seja, não se atua diretamente em variáveis como saúde, educação, acesso aos serviços públicos, etc. O sentido principal dos

³ Discutido em SILVA E SILVA, 1996.

Programas de Garantia de Renda Mínima é, desta forma, transferir renda diretamente àqueles que durante sua vida permaneceram em um padrão de exclusão social, e estão alijados do exercício da cidadania. Combater o trabalho infantil e aumentar o grau de instrução dos mais pobres também são fins almejados por programas como o Bolsa-Escola.

De acordo com Lavinias, existem pontos comuns nos programas de renda mínima em todo o mundo. Entre eles temos:

- A universalidade, ou seja, todos têm o mesmo direito de se inscrever e receber o benefício do programa;
- Ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base em uma demanda feita pelo interessado;
- Direito condicional, ou seja, para que o requerente possa receber o programa de renda mínima, ele deve se enquadrar nas condições exigidas;
- Direito subsidiário, que significa um direito garantido financeiramente pelo Estado (VARSANO & LAVINAS, 1997).

O conceito de universalidade apontado por Lavinias não se aplica a todos os programas de renda mínima já implementados. Em geral existem critérios para que o benefício seja concedido, excluindo desta forma, vários indivíduos ou famílias do público apto a participar do programa.

A Renda Mínima no Brasil vem sendo justificada a partir de três principais argumentações. A primeira diz respeito ao **direito dos cidadãos**. Ao definirmos uma política social no âmbito do direito à cidadania, haverá uma relação do Estado com o indivíduo, eliminando as práticas partidárias e de clientelismo por parte de alguns políticos. A democracia terá dado um passo para frente, pois os recursos públicos deixariam de serem utilizados em alguns casos, como ferramentas da campanha eleitoral.

A Segunda justificativa para a implementação de uma renda mínima garantida surge da **segmentação da sociedade brasileira; inclusive do mundo do trabalho**. As pessoas que trabalham no setor informal não dispõem da maioria dos benefícios daqueles

assalariados do setor formal, como por exemplo: seguro desemprego, fundo de garantia, plano de saúde, entre outros. A renda mínima vem como uma intervenção do Estado, permitindo que os beneficiários do setor não formal possam ter uma adequada cobertura social (RAMOS, 1994).

A terceira e última justificativa diz que a renda mínima funciona como um instrumento de **melhoria na distribuição de renda de curto e longo prazo**. O acréscimo na renda de curto prazo é facilmente percebido com a transferência do benefício para a família. Já a elevação da renda de longo prazo acontecerá se a renda mínima estiver vinculada a fatores que geram mudanças estruturais na sociedade, como por exemplo, a educação, o treinamento pessoal e a qualidade de vida (saúde, acesso a serviços públicos, etc).

2 O PROGRAMA BOLSA ESCOLA

“Para as famílias de menor renda, o custo de oportunidade de enviar seus filhos à escola seria muito elevado, não tanto em razão dos custos diretos da educação, mas, principalmente, da perda ou diminuição dos rendimentos obtidos com o trabalho das crianças e adolescentes. A deficiência na formação educacional impede, por sua vez, um incremento na renda das novas gerações. Desta forma, cria-se um círculo vicioso, no qual a pobreza de ontem determina a pobreza de hoje. Para rompê-lo seria necessário oferecer uma compensação monetária às famílias, para que pudessem prescindir dos rendimentos do trabalho infantil e manter os seus filhos na escola” (AMARAL, 1998, Pag. 6).

2.1 A concepção do programa de renda mínima Bolsa-Escola no Brasil

José Márcio de Camargo⁴ foi quem elaborou o projeto de renda mínima vinculado à escolarização de crianças e adolescentes. Foi a partir do projeto apresentado por Suplicy, que ele apresentou uma proposta específica. O debate de renda mínima para Camargo alcança um outro patamar, e vai colocar três diferenças básicas. Em primeiro lugar, ele situa o programa na unidade familiar e não no indivíduo, permitindo desta forma que seja uma política de atendimento familiar. Em segundo lugar, ao restringir o público alvo atingido pelo programa, reduziram os custos globais, ampliando as chances de implementação. Por último Camargo vinculou o benefício com a escolarização das crianças, a alfabetização de adultos e a capacitação profissional dos chefes de família. Rompendo com a idéia de um programa meramente assistencial, incorporando um componente de mudança estrutural da situação econômica e social brasileira. As famílias só recebem o benefício mensal se seus filhos estiverem matriculados e frequentando a escola pública. Desta forma todos saem ganhando, inclusive a sociedade, pois o nível de educação formal da camada mais pobre da população será aumentado e a discrepância cultural entre os indivíduos será amenizada.

No entanto, são apontadas algumas críticas a esta idéia; Suplicy coloca duas principais, mas veremos posteriormente que existem outras. A primeira delas diz que a superposição entre renda e educação poderá complicar a operacionalização do programa, pois estão vinculadas duas áreas bastante complexas. Na Segunda crítica Suplicy questiona a necessidade de ter uma família para conseguir o benefício do programa, o que excluiria pessoas ou famílias sem filhos, ainda que suas necessidades fossem igualmente prementes.

⁴ Discutido em SUP LIC Y E C U R Y, 1994.

A partir de 1995 foram implementados programas de renda mínima em alguns municípios. Brasília e Campinas foram as duas cidades pioneiras, e vincularam esta experiência à escolarização de crianças tal como a idéia sugerida por Camargo.

2.2 Características gerais dos programas Bolsa-Escola

O enfoque familiar constitui a principal característica comum aos programas de renda mínima vinculados à educação. Em geral, o benefício é concedido à família, e não ao indivíduo, tal como foi sugerido por Camargo. Um dos principais critérios de seleção que vemos é a renda familiar, ou seja, a renda *per-capita* familiar.

A condição de um tempo mínimo de residência no município, em geral de 1 a 5 anos, é adotada freqüentemente como critério de elegibilidade. Este é um dispositivo que tem como objetivo desestimular um provável efeito migratório⁵.

Outro problema importante enfrentado pelas cidades que implementaram este tipo de renda mínima, se refere, à duração do benefício. Na maioria das cidades, como também em Belo Horizonte, o prazo de duração da bolsa é de 12 meses, podendo ser estendido até o momento que as famílias não atendam mais às exigências dos critérios estabelecidos. Os prazos limites para a concessão do benefício são realmente complicados de se decidir. Estão envolvidos aspectos sociais bastante complexos, pois não existem parâmetros capazes de indicar o tempo médio que uma família precisa para se emancipar. Este tempo médio de emancipação ou promoção social (tempo necessário para superar a pobreza absoluta e manter-se fora dela) pode variar também de região para região, sendo, portanto, uma atitude inconseqüente adotar um padrão nacional. No entanto existem demandas opostas, como a necessidade de abertura de novas vagas, e serão elas que irão pressionar o Município e as famílias para obterem bons resultados (AMARAL, 1998).

⁵ Foi aprovado pelo Congresso Nacional a lei 9533 de 10/12/97. Esta autoriza a União co-financiar (em 50%) programas municipais de renda mínima vinculados à educação. Alguns aspectos desta lei tem sofrido críticas, uma delas refere-se ao valor e a fórmula de cálculo do benefício. A fórmula é definida por: R\$15,00 x (número de crianças) – 0,5 x (renda *per-capita*). Notemos que a aplicação desta fórmula poderia levar em alguns casos a valores negativos, por isso foi estabelecido um piso de R\$15,00. Apesar da modificação o valor é bastante reduzido, insuficiente para atingir os objetivos do programa.

Os serviços complementares que são oferecidos nos programas Bolsa-Escola, como por exemplo, a alfabetização de adultos, os cursos profissionalizantes, os incentivos às atividades econômicas autônomas, o apoio psicológico às famílias, entre outros, não têm gerado os resultados esperados devido principalmente à ausência de planejamento específico, e o baixo grau de articulação entre instâncias governamentais e não governamentais. No entanto devemos ter a sutileza de perceber que a possibilidade de melhoria na situação econômica destas pessoas é, muitas vezes, barrada pelas condições educacionais obtidas na infância, como também as condições psicossociais dos bolsistas.

Apesar dos resultados pouco animadores dos serviços de apoio familiar, o simples fato de uma pessoa anteriormente excluída da vida social pertencer ao programa Bolsa-Escola já é um grande avanço no que se refere à auto-estima do cidadão. Podemos ver isto através do depoimento de uma mãe beneficiada pela Bolsa-Escola: *“quando vou receber o dinheiro do programa na Caixa Econômica Federal, me preparo toda para ir ao banco. Levo meus dois filhos comigo e quando chego lá eles me ajudam a passar pela porta giratória e receber o dinheiro no caixa”*.

Em algumas cidades como BH, a Secretaria responsável pelo programa faz reuniões mensais com as famílias participantes, esta é uma das formas adotadas para examinar a eficácia do Bolsa-Escola no seu objetivo maior, estimular o desenvolvimento pessoal dos integrantes da família participante. Capacitá-los a romper com os mecanismos de reprodução da pobreza e buscar uma reinserção social infere em grandes dificuldades. Dificuldades estas que explicam a pequena cobrança por parte dos órgãos executores, em algumas exigências de permanência no programa.

Além destes denominadores comuns, podemos ainda citar: a participação obrigatória dos requerentes em reuniões promovidas pela secretaria executiva do programa, frequência sistemática dos alunos em sala de aula, bom desempenho das crianças matriculadas no 1º grau da rede de ensino das escolas públicas e cadastramento em programas de geração de emprego e renda. Estas exigências nem sempre são plausíveis, pois podem colocar em dúvida seu propósito. A exigência do cadastramento junto ao SINE tem pouca validade devido às fortes mudanças estruturais do mercado de trabalho, e um incremento no desemprego. A baixa qualificação profissional e o isolamento social torna difícil priorizar, por parte do SINE, o atendimento à população beneficiária do programa. Esta inscrição faz, portanto, mais sentido como um mecanismo

de inserção social mais amplo, através do conhecimento dos beneficiários de um serviço público específico e de formas para conseguir a emancipação.

A exigência de freqüentar as aulas é, em geral, controlada rigorosamente pelas Secretarias, pois caso contrário o benefício é suspenso. No Distrito Federal, quando as crianças não repetiam de ano, ganhavam um depósito feito na caderneta de poupança no valor de um salário mínimo; simbolizando um prêmio pelo bom desempenho escolar. A primeira exigência feita em todos os programas de Bolsa-Escola é facilmente controlada, pois se utiliza aqui o boletim escolar e as informações oferecidas pelas escolas públicas. Já o prêmio dado como incentivo ao adequado andamento escolar coloca em dúvida sua eficácia, pois o sucesso escolar mobiliza muitos fatores que fogem do controle familiar. A qualidade de ensino, o método de aprendizagem, a formação do mestre, a correta avaliação escolar feita por especialistas na matéria, são exemplos de fatores externos à família que mostram a inadequada relação do prêmio com o desempenho escolar. No entanto podemos entendê-lo muito mais como um mecanismo de transferência de renda do que como uma premiação do esforço familiar e da criança (AMARAL, 1998).

A forma de fixação do benefício do Bolsa-Escola é uma outra variável que vai apresentar diferenças importantes de região para região. Podemos identificar três formas distintas. No primeiro tipo o valor pago às famílias é igual para todos (girando em torno de um salário mínimo), independente da renda *per-capita* familiar ou número de filhos. Já no segundo modelo, é oferecido um valor base para cada família, mais um acréscimo variável de acordo com o número de filhos. Na terceira forma é pago um valor variável que complementa a renda familiar. Neste último caso, o valor do benefício pode corresponder à diferença integral entre a renda familiar preexistente, e a renda limite para participar do programa, ou pode representar apenas uma parcela desta diferença.

Esta diversidade de formas para contemplar os bolsistas dos Programas Bolsa-Escola, deve-se em parte ao fato da determinação do valor dos benefícios não estar embasada em um estudo prévio, sobre a menor renda necessária à subsistência individual e familiar nas regiões que adotaram o programa. Dentro deste contexto, a definição do valor dos benefícios se dá por apreciações subjetivas sobre a linha de pobreza, como também pela disponibilidade de dispêndio por parte dos municípios. Isto pode ter como conseqüência uma transferência significativa de renda para as pessoas, mas nem sempre suficiente para a realização de seus anseios básicos; notemos que no primeiro caso o valor do benefício é fixo, não considerando o número de filhos de cada família. Esta

diversidade de formas para contemplar os bolsistas, se deve também à escassez de recursos. Em geral, as leis que regulamentam os programas Bolsa-Escola definem uma porcentagem máxima do orçamento do município que pode ser destinado para financiar o programa.

Os critérios de elegibilidade propõem uma forma adequada de escolher os beneficiários. Os programas propõem um resgate da dignidade destas pessoas, facilitando que elas e seus filhos possam ficar mais íntimos do mercado do trabalho e com a vida em sociedade. O rompimento com o contexto social que elas conheciam poderá trazer mudanças de mentalidade de curto e longo prazo. Mas a cidadania plena deverá ser alcançada no longo prazo, como iremos analisar mais à frente.

3 O PROGRAMA EXECUTIVO BOLSA-ESCOLA EM BELO HORIZONTE

O Programa Executivo Bolsa Escola – PEBE da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte tem como órgão gestor a Secretaria Municipal de Educação, trabalhando em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Este é um programa de renda mínima implementado em Março de 1997 e associa um benefício mensal de 131,97 UFIR's à permanência das crianças de 7 a 14 anos na escola pública, priorizando as famílias em situação de carência material e as crianças em situação de risco, como por exemplo, aquelas que apresentam desnutrição infantil, ou tenham passado pelos Conselhos Tutelares.

O Bolsa Escola foi implementado lentamente em Belo Horizonte, começando primeiramente nas regiões Norte e Leste. Antes de sua implementação, foram adotados alguns critérios para classificar as regionais, o primeiro deles foi a busca de palavras chaves na lei e na minuta do decreto, podendo transformar estas palavras em critérios capazes de apontar o perfil de cada regional em BH (BELO HORIZONTE, 1999).

As palavras Renda; Idade/População (7 a 14 anos); Escola; Permanência/Evasão; Condição de Vida foram escolhidas como significação fundamental da lei. A evasão escolar recebeu maior peso ao comparar todos os critérios par a par, o equivalente a 32% do total. O critério econômico, ou seja, a renda *per-capita* média teve o segundo maior peso, equivalente a 27% do total. O Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU

setorial de educação, que representa a qualidade e acessibilidade aos serviços educacionais, teve peso de 20%. O quarto critério foi o próprio IQVU, e o último critério com peso de 10% foi o demográfico, população de 7 a 14 anos em cada regional.

Para a implementação do programa, procurou-se conhecer experiências anteriores, como o Programa Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal, e o Programa de Criança: Brincar e Estudar, desenvolvido pela AMAS de Belo Horizonte. Foi construído um banco de dados para aglutinar as informações colhidas de cada família e posteriormente escolher no conjunto de classificados aqueles em situação de carência. Notemos que um banco de dados, com informações sobre as condições sociais e econômicas da população carente de BH, é muito importante para direcionar eventuais políticas públicas. A forte pressão política exercida pelos vereadores e deputados, e o alto custo da informação, pode sublocar os recursos públicos, colocando em risco a eficácia destas iniciativas e a maximização do bem estar social. Por isso, o banco de dados, fruto do processo operacional de PEBE, vai representar importante instrumento de análise e construção de políticas sociais.

O objetivo do programa era de atender todas as regionais. Desta forma, após a experiência piloto, o Bolsa-Escola se expandiu seguindo um cronograma previamente traçado. Houve campanhas com distribuição de folders e cartazes para orientar o público quanto aos objetivos do programa e condições de habilitação. Em BH, na primeira etapa da implementação, foram utilizadas como postos de inscrição algumas igrejas e instituições de amparo social (BELO HORIZONTE, 1997).

Para que uma família possa receber o benefício do Bolsa Escola, ela deve atender algumas condições:

- Ter crianças de 7 a 14 anos matriculadas nas escolas públicas ou centros infantis conveniados com o estado de Minas Gerais. Excluem-se do limite de 14 anos os deficientes ou permanentemente inválidos;
- Ter renda mensal *per-capita* igual ou inferior a 65,64 UFIR's;
- Residir há no mínimo cinco anos no Município;
- Comprovar renda familiar, ou se desempregados os membros da família, comprovar cadastrado no SINE.

A Bolsa Escola é paga mensalmente e o valor do benefício independe do número de filhos com idade inferior a 14 anos. Como já foi mencionado, o que tem grande peso para a concessão do benefício é a renda *per-capita*, se esta renda for menor em uma

família que tem apenas um filho em idade escolar, ela terá prioridade sobre outra que tem quatro crianças na escola. A proposta do PEBE é atuar na externalidade da escola, dando apoio às famílias através de uma transferência de renda e acompanhamento sócio-econômico.

As escolas públicas irão desempenhar um importante papel para o sucesso do PEBE, elas têm como dever controlar a frequência dos alunos inseridos no programa. Caso o filho ou um dos filhos da família inserida no programa tiver frequência inferior a 90% das aulas no mês do benefício, este será interrompido automaticamente em caráter temporal. Os familiares só voltarão a receber no próximo mês, se a frequência escolar for igual ou superior a 90%.

O Programa Executivo Bolsa Escola de Belo Horizonte apresenta uma característica importante quanto à articulação com outros programas e políticas sociais do município. Foram firmadas parcerias com entidades particulares e programas municipais nas áreas de saúde, alimentação, moradia e assistência social, formando uma rede de apoio às crianças e suas famílias. Programas emergenciais, como o Cestão Popular da Secretaria Municipal de Abastecimento, a alfabetização de jovens e adultos, o de promoção de moradias em parceria com a Urbel e alguns cursos de capacitação profissional, são bons exemplos das parcerias com outras iniciativas. Isto é um aspecto importante, pois os grupos sociais atendidos pelo PEBE vivem em extrema pobreza, não tendo acesso à rede de proteção social mais ampla.

Dentro dos métodos de elegibilidade utilizado pelo PEBE, as avaliações sócio-econômicas realizadas por uma equipe própria do Bolsa-Escola, tem se mostrado um dos critérios mais palpável e eficaz para focalizar os beneficiários. Estas têm base em uma ficha de cadastramento⁶ aplicado junto às famílias, e em visitas domiciliares. Como já mencionamos, são estabelecidos pesos para cada aspecto do questionário, e ao fazer a ponderação final das famílias inscritas e visitadas, são escolhidas as mais carentes. Este filtro tem maior custo para o município, pois demanda a contratação de um elevado número de assistentes sociais e colaboradores, no entanto vai permitir focalizar na prática o ideal prévio estabelecido em critérios objetivos e universais.

⁶ Nesta ficha inclui-se informações referentes a condições de moradia, escolaridade dos membros da família, atividades remuneradas exercidas pelo grupo familiar, gastos mensais da família e dados como sexo idade relação de parentesco, etc.

3.1 O Perfil das Famílias Selecionadas

Quanto ao perfil das famílias, uma característica é que 97,3% das cadastradas eram mulheres até Abril de 1997. De acordo com a lei que institui o Bolsa-Escola, **a mulher é considerada requerente prioritária do benefício**, pois são elas que cuidam e ficam com seus filhos a maior parte do dia. Assim 60% do público atendido é constituído por uma família mononuclear, onde as únicas figuras adultas são a mãe ou a vovó (DUARTE, 2000).

Esta alta porcentagem de famílias chefiadas por mulheres revela uma relação entre situação financeira precária e núcleo familiar composto por um só membro. Dado que os bolsistas do PEBE estão entre os decis mais pobres da população do município, vemos que as mulheres em geral se responsabilizam pelos seus filhos, e devido à dificuldade de trabalhar e o preconceito social que ainda persiste, estas famílias mononucleares passam por grandes dificuldades financeiras. Dentre as famílias que foram cadastradas no programa em BH, as quinhentas mais carentes de cada regional, tinham uma renda *per-capita* média de R\$25,00.

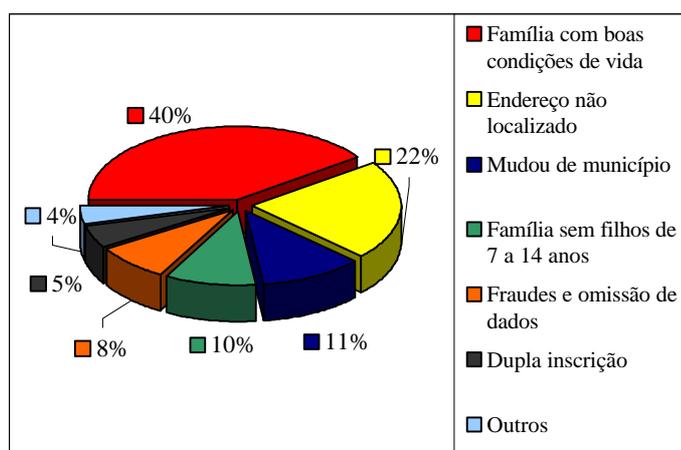
Em **Abril de 2001** o número de bolsas oferecidas pela prefeitura de BH era de 7521, com o valor de R\$148,93. Como a média de filhos por família gira em torno de 5 a 6 crianças, estão sendo beneficiadas pelo programa direta e indiretamente mais de 45000 pessoas. Em Abril de 2001 vemos que o número de requerentes com cônjuges no total das regionais era de 3522. Já o número de dependentes acima de 15 anos é de 9796. Estes números mostram que, além das crianças em idade escolar, existem outros membros que também usufruem do benefício.

Como sabemos, calcular a área de influência do Bolsa-Escola é muito difícil, pois o programa não se resume apenas no benefício mensal em dinheiro, ele atua em indicadores que são mensuráveis (como trabalho infantil, sucesso escolar etc.) e em aspectos que não podem ser captados de forma tão objetiva, embora façam parte do rol de benefícios pretendidos (elevação da auto-estima, acesso às informações, trocas culturais, usufruto de serviço público, efeito multiplicador de renda nas vilas e favelas etc.). Reconhece-se que seus benefícios são menos mensuráveis que seus custos, além de grande parte dos municípios que implantaram o Bolsa-Escola, inclusive BH, não ter um monitoramento mais pleno e integrado por parte dos setores envolvidos.

Em 1997/98 foram cadastradas e pontuadas no Banco de Dados do PEBE 27400 famílias. Deste total já foram atendidas pelo programa 56% daquelas cadastradas, levando em conta que grande parte foi desligada do programa, pois não atendiam mais os critérios de elegibilidade.

Foram encontrados na Prefeitura dados disponíveis da Regional Norte, que irão mostrar as causas dos desligamentos de algumas famílias bolsistas, até Março de 2001.

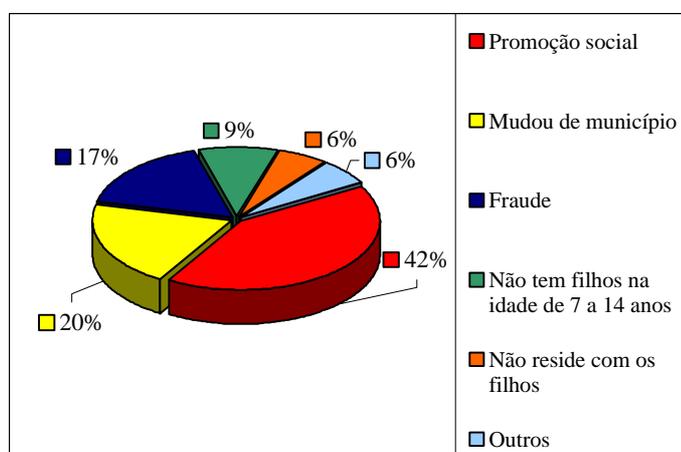
Gráfico 1 - Desligamentos



Fonte: Relatório de Atividades da Regional Norte
Elaboração: Coordenação da Regional Norte

Através do gráfico abaixo podemos ver as principais causas de desclassificação dos requerentes no cadastro da Regional Norte até Março de 2001:

Gráfico 2 - Desclassificados



Fonte: Relatório de Atividades da Regional Norte
Elaboração: Coordenação da regional Norte

Como foi apontado, o nível de escolaridade das famílias é um fator que influencia diretamente no círculo geracional de pobreza. Dados da Secretaria de Educação mostram que 15% das famílias cadastradas são analfabetas, 4% tem o segundo grau, 31% são alfabetizados (um a três anos de estudo) e 50% tem apenas o primeiro grau. Ao considerarmos apenas o universo das famílias selecionadas, percebemos um agravamento ainda maior nos índices de analfabetismo. Dentre os chefes de família, geralmente as mães, apurou-se o índice de 23,50% de analfabetismo absoluto (sem a capacidade de escrever o próprio nome), 28,14% com baixa escolaridade, 0,88% tem segundo grau e 47,48% tem o primeiro grau.

Estes dados apenas reforçam a idéia de que a pouca escolaridade dos indivíduos leva a uma inserção inadequada no mercado de trabalho, ganhando baixos salários e muitas vezes se submetendo a longas jornadas de serviço. Nota-se que mais de 50% dos beneficiários tem pouca ou nenhuma educação formal, isto dificulta a transferência de conhecimento escolar dos pais para os filhos, estando estas crianças sujeitas ao círculo vicioso da reprodução da pobreza. É necessário haver uma intervenção sócio educativa por parte das autoridades competentes para reduzir a iniquidade social (DUARTE, 2000).

O PEBE, como já foi apontado, sensibiliza e encaminha os bolsistas e seus familiares a cursos profissionalizantes. O objetivo é favorecer a inserção destes indivíduos no mercado de trabalho. Os principais cursos oferecidos são: de artesanato, vestuário, construção civil, prestação de serviços, salgadeira e cabeleireira. De acordo com dados do setor administrativo, desde 1998 já foram oferecidos 8000 cursos profissionalizantes.

3.2 Avaliação do Bolsa-Escola de Belo Horizonte

A pobreza é um fenômeno multifacetado, significando uma combinação de carências relativas à renda, situação ocupacional, condições de moradia, acesso a recursos para atividades culturais, auto-estima e usufruto de serviços públicos (AMAS, 1999).

Considerando tais aspectos relativos à situação de carência, observou-se, através de dados fornecidos pela SMED, que o Programa Executivo Bolsa-Escola de Belo Horizonte alcançou alguns **resultados imediatos** como: o aumento da renda *per-capita* familiar, melhoria no nível de consumo, das condições de saúde, investimentos em moradia, redução do trabalho infantil, aumento da frequência escolar e menor reincidência das crianças atendidas nos conselhos tutelares.

O aumento na frequência escolar, um dos principais objetivos no Programa é um ponto tratado de forma peculiar em Belo Horizonte. A exclusão de uma família do cadastro do Programa Bolsa Escola não se dá através de um controle rígido da frequência de todas as suas crianças e adolescentes que estão na escola. Esse aspecto representa um avanço, pois existem fatores que não podem ser controlados pelos pais, como o meio social, a qualificação do quadro de professores, a infra-estrutura e equipamentos da escola. Essas variáveis podem influenciar de forma negativa algumas das crianças, fazendo com que elas deixem de cumprir a frequência mínima de 90%. Notemos que se neste caso o benefício fosse cortado, uma família que tem vários filhos em idade escolar seria prejudicada, colocando em risco o real objetivo do Bolsa-Escola. Esta flexibilidade colocada por muitos como uma crítica, passa a ser, no nosso ponto de vista, um aspecto positivo.

O Programa Bolsa-Escola tem sido criticado por muitos devido a seu caráter segmentário. Os critérios de elegibilidade restringem as famílias aptas a receberem o benefício, deixando de fora grande parcela da população pobre que vive em condições semelhantes de vida, mas não recebem o PEBE porque em seu grupo familiar não há crianças na faixa etária definida em lei.

Um processo pedagógico considerado importante pela equipe do Bolsa-Escola em BH é o ato do bolsista ir ao banco receber o benefício. O banco é um espaço social do qual a grande maioria dos bolsistas é excluída devido à baixa renda. A data mensal fixa, semelhante a um salário, vai reforçar o compromisso do beneficiário com o programa, pois ali ele apresenta seu cartão de identificação e assina a guia de recebimento, forçando-o a aprender a escrever seu próprio nome.

Um problema que incorremos ao selecionar os candidatos para receber o benefício é sobre a veracidade da renda da população-alvo. Isto pode comprometer o programa, mas o problema de aferir a renda familiar está antes de tudo ligado à

informalização do mercado de trabalho, onde a maioria dos despossuídos apresentam ocupações autônomas e muitas vezes sazonais.

Os **resultados de longo prazo**, como a reinserção social do grupo familiar e da criança em um contexto onde seus direitos de cidadania ficam melhor defendidos, a elevação da auto-estima e o acesso à informação e trocas culturais, são complicados de serem mensurados. Os municípios que adotam a renda mínima vinculada à educação não conseguiram desenvolver instrumentos específicos para captar os aspectos subjetivos; embora façam parte do rol de benefícios pretendidos, já que sem esse ganho o programa corre o risco de ter apenas um efeito assistencialista, inclusive porque devem ser incisivos o suficiente para produzir um corte em uma tradição assistencialista.

Outra crítica imposta ao Bolsa-Escola de BH é relativo ao cadastro das famílias. Este foi realizado apenas na época da implantação do programa (1997/98), sendo aproveitado para eleger as famílias até Junho de 2001, época que a PBH reabriu o cadastramento das famílias.. Tal fato torna a forma de recrutar as famílias pouco dinâmica e ineficiente, além disto muitas das crianças que estavam em idade escolar em 1997 já se encontram em idade superior a 14 anos, não atendendo mais os critérios de elegibilidade estabelecidos. É necessário que se tenha um cadastramento permanente dos requerentes, possibilitando uma adequada focalização do público-alvo atendido pelo programa.

Um ponto positivo são as avaliações feitas anualmente com as famílias participantes. Essas têm como objetivo avaliar o impacto sócio-econômico do programa na vida destas pessoas. A SMED adota como metodologia de trabalho a aplicação de questionários a cada 12 meses de permanência da família no programa. Após a análise desta avaliação, é feito um parecer técnico que define a permanência ou desligamento do requerente no programa. São estabelecidos metas para melhoria na higiene e relação familiar, e são dados incentivos para a promoção social da família.

As reuniões mensais com os bolsistas, chamadas de reuniões de acompanhamento, são um outro ponto positivo do PEBE. São feitas 14 reuniões mensais na Regional Norte em 5 locais distintos, com uma média de 50 bolsistas; as pessoas são agrupadas por vizinhança. Estas têm o objetivo de promover o fortalecimento dos vínculos comunitários, trabalhar o discurso verbal, trabalhar o desenvolvimento da capacidade de projetar o futuro, democratizar informações como campanha de vacinação

e trabalhar a apropriação da cidadania e inserção social da família bolsista (BELO HORIZONTE, 2001).

3.3 Entrevista com as famílias Beneficiadas pelo Programa

Tentamos captar através das entrevistas com bolsistas como e onde era utilizado o benefício mensal do PEBE. Estas entrevistas e depoimentos que foram feitos na reunião de acompanhamento da Regional Norte (foi escolhida esta regional por já ter trabalhado com alguns dos seus dados anteriormente, e pela disponibilidade de seus coordenadores), mostraram novidades e confirmaram algumas expectativas.

Saber se o benefício estava sendo gasto na região onde os bolsistas moram é de fundamental importância para entender um possível efeito multiplicador de renda.

Das seis famílias entrevistadas, apenas uma disse que gastava tudo que recebia do PEBE fora de sua região. As outras cinco utilizavam o dinheiro no bairro, comprando sempre produtos de primeira necessidade, como os alimentícios, de limpeza e remédios. Material escolar e roupas são comprados fora da região onde as bolsistas moram, preferencialmente nos camelôs do centro da cidade. Isto acontece porque produtos como estes são encontrados facilmente no centro, além de terem menores preços. O comércio nas regiões carentes de BH, de acordo com os bolsistas, se restringe em material de construção e produtos básicos como alimentos e remédios.

Nas respostas da entrevista, três bolsistas revelaram que a primeira utilidade do benefício era para o pagamento de água e luz. Notemos que não ocorre aqui o efeito multiplicador de renda, no entanto o usufruto destes serviços públicos melhora a qualidade de vida destas pessoas.

Tentou-se focalizar principalmente as modificações na renda de CP, LP e efeito multiplicador após o Bolsa-Escola, a 2º pergunta questionava se a renda mensal elevou ou reduziu após o PEBE. Apenas uma bolsista disse que sua renda não modificou, todas as outras falaram que sua renda de CP aumentou. O benefício para estas cinco foi importante, pois serviu como um complemento da renda familiar disponível. No caso da outra bolsista, após receber o PEBE, seu ex-marido deixou de pagar a pensão dos filhos.

O trabalho de crianças e adolescentes é freqüentemente utilizado para complementar a renda familiar, no entanto as famílias entrevistadas não utilizam o

trabalho dos seus filhos que estão na escola. Consideram que existem atividades mais importantes para serem feitas por seus filhos até os 16 ou 17 anos. Um exemplo citado foi o projeto do Frei José Renato, onde são desenvolvidos diversos cursos e atividades esportivas durante o período do dia em que as crianças não estão na escola. Por esta camada empobrecida da população estar mais vulnerável ao tráfico de drogas, entre outras mazelas da sociedade, é importante para estas famílias que hajam políticas sociais que atuem na iniquidade social.

O Programa Executivo Bolsa-Escola investe em uma mudança estrutural da sociedade, através da elevação do nível educacional da população carente, possibilitando que no futuro esta força de trabalho melhor preparada possa obter maiores salários no mercado de trabalho. Durante a entrevista, as seis chefes de família disseram que, com o PEBE, o futuro de seus filhos poderá ser melhor, elas esperam que eles consigam bons empregos para ajudarem em casa e principalmente ter melhores condições de vida. O aumento do rendimento escolar revelado pelas seis mães entrevistadas pode ser um dos fatores que influenciarão na renda futura. Todas, sem exceção, disseram que seus filhos ficam sensibilizados com o programa, e com isso passam a não querer mais faltar de aula para não perder o benefício. A escola para as crianças e para a família passou a ser uma instituição importantíssima, ligada à melhoria nas condições de vida presente e futura.

4 CONCLUSÃO

Após a análise do PEBE através da pesquisa de documentos, entrevistas com bolsistas e conversas com parte da equipe técnica, conclui-se que **esta forma de política social é viável para atingir seu objetivo de garantir que crianças entre 7 e 14 anos permaneçam na escola, evitando assim que elas abandonem os estudos precocemente para ajudar financeiramente sua família.** Mães e crianças fazem questão de atender aos critérios de permanência no programa, pois têm receio de perder a ajuda financeira.

O vínculo entre educação e renda mínima traz resultados positivos também na qualidade de vida das famílias atendidas, pois estas não destinam o dinheiro recebido apenas para a educação das crianças, elas gastam com alimentação, melhorias na casa, remédios, aquisição de bens duráveis (fogão a gás, geladeira, TV, liquidificador) e pagamento das contas de água, luz entre outras. Em BH, o programa abrange a camada mais carente da população, com famílias vivendo em extrema pobreza. Por isso, é importante ressaltar que a forma de utilização dos benefícios atende principalmente às necessidades básicas.

Apontamos durante o trabalho que os principais objetivos do PEBE são de garantir que crianças permaneçam na escola, possibilitar o acesso das famílias carentes aos serviços públicos, e resgatar a cidadania e dignidade destas pessoas. A utilização do benefício para melhoria nas condições de moradia, alimentação entre outras apontadas acima, vai criar as condições de infra-estrutura para dar alguma tranquilidade às famílias. Concluimos que variáveis como saúde, alimentação, moradia, relacionamento familiar, relacionamento social e expectativa quanto ao futuro, influenciam diretamente na qualidade de aprendizagem e na pré-disposição das crianças e adolescentes para o estudo. Com uma melhor qualidade de vida, o cotidiano das famílias pobres deixa de ter o imediatismo das estratégias de sobrevivência, que impossibilita a valorização pessoal, a consolidação de espaços de convivência social, a formação de cidadãos e, ainda, o vislumbre de oportunidades futuras, fatores ou condições que poderiam ser criados e/ou reforçados pela escola.

O Bolsa-Escola trouxe para os beneficiários não apenas a ajuda financeira, mas também **crédito no comércio** em geral. O cartão de identificação do bolsista assumiu em BH a função de um contracheque, viabilizando a abertura de pequenos créditos em lojas comerciais. Os empréstimos e compras a prazo se tornaram cada vez mais fáceis, o cartão de identificação é uma garantia para o vendedor que no final do mês a dívida poderá ser quitada. O simples fato de pertencer ao PEBE traz uma maior integração dos beneficiários com o mercado. O direito de cidadania garantido a todos os indivíduos começa a ser exercido pelos bolsistas através de um simples cartão de identificação.

A transferência monetária permitiu que os membros da família beneficiada saíssem de forma mais sistemática em busca de um emprego. A ausência de dinheiro impossibilitava que estas pessoas pagassem a tarifa dos ônibus, além de não poder cuidar da aparência.

A escola é entendida como a instituição mais adequada para conseguir barrar a inserção definitiva das crianças nas redes de exclusão social. O contato das famílias carentes com o meio em que vivem expõe todo o grupo familiar (inclusive as crianças) a uma dura realidade, onde existe tráfico, violência infantil, assassinatos, etc. Os centros urbanos irão produzir e reproduzir situações de exclusão social, de violação dos direitos de cidadania e de cisão da função familiar de educar e proteger os filhos. Desta forma, a escola deve constituir um espaço de vivência do processo socializador da criança, possibilitando a formação de novos cidadãos e facilitando a integração e justiça social. Para isso, deve-se aumentar a qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas, e o tempo de permanência das crianças e adolescentes nestas instituições, pois assim estaremos realizando uma ação preventiva contra a exclusão destas crianças em relação ao sistema educativo e à integração social.

A idéia de escolas em tempo integral seria uma ótima opção para reduzir o hiato de pobreza, para combater o alto índice de trabalho infantil em BH, e um novo desafio às futuras gerações.

Por último é necessário ampliar o número de benefícios oferecidos à população carente. Obtendo os recursos financeiros, preferencialmente, através da substituição de programas assistenciais que não atuam na estrutura das condições de pobreza em Belo Horizonte.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Carlos (coord.). **Programas de renda mínima e Bolsa-Escola: concepção, gestão e financiamento.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp.html>. Acesso em: 15/02/2001.
- ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Belo Horizonte. **Programa de Criança, Brincar e Estudar: a construção de uma metodologia de combate ao trabalho infantil.** Belo Horizonte: AMAS, 1999.
- BARROS, Ricardo Paes; MACHADO, Ana Flávia; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **A desigualdade da pobreza: Estratégias Ocupacionais e Diferenciais por Gênero.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 453).
- BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Programa Bolsa-Escola.** Belo Horizonte: Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Escola, 1997. Relatório de Atividades.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Relatório do Programa Executivo Bolsa-Escola em Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Secretaria de Educação, 1999.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura. **O Programa Executivo Bolsa-Escola na Regional Norte.** Belo Horizonte: Secretaria de Educação, 2001. Relatório de Atividades.
- BITTAR, Mariana. **As estruturas de gastos das famílias beneficiadas pelo Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas.** Campinas: NEPP – UNICAMP, 1996. Monografia [s. n.]
- BUARQUE, Cristóvam. **A segunda abolição: um manifesto proposta para a erradicação da pobreza no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CAMPINEIRO, Débora Cury. **Programa de renda mínima, educação e saúde infantil: a experiência de Campinas.** Campinas: NEPP - UNICAMP, 1996. Monografia [s. n.]
- DUARTE, Fernando Ferreira. **Análise do programa Bolsa-Escola da prefeitura municipal de Belo Horizonte como estratégia de combater a pobreza.** Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2000. Monografia (Graduação em Economia).
- LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 534).
- LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 596)
- LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. **Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife. Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, pag. [s. n.], jan. 2000.

- MACEDO, Gláucia Alves. **Possíveis impactos dos programas de garantia de renda mínima:** Brasil / 1998. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2000. Monografia (Graduação em Economia).
- RAMOS, Carlos Alberto. **O programa de garantia de renda mínima.** Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Texto para discussão, n. 357).
- ROCHA, Sônia. **Desigualdade regional e pobreza no Brasil:** a evolução – 1981/95. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 567).
- SABÓIA, João; ROCHA, Sônia. **Programas de renda mínima:** linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira de Paranoá, no Distrito Federal. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 582).
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Crise da sociedade salarial e renda mínima:** nova forma de política social? Campinas: NEPP - UNICAMP, 1996.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; CURY, Samir. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1, p. 101 - 119, jan./mar. 1994.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Programa de Garantia de Renda Mínima.** Brasília: Senado Federal, 1995.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). **Modernidade e Pobreza.** São Paulo: Nobel, 1994.