

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

SÔNIA SELENE BAÇAL DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE MANAUS:
análise das dimensões da inclusão social e escolar**

Campinas- SP

2009

© by Sônia Selene Baçal de Oliveira, 2009.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

OL4p Oliveira, Sônia Selene Baçal de.
O Programa Bolsa Família na cidade de Manaus : análise das dimensões da
inclusão social e escolar / Sônia Selene Baçal de Oliveira. – Campinas, SP:
[s.n.], 2009.

Orientador : Nora Rut Krawczyk.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de
Educação.

1. Programa Bolsa Família. 2. Exclusão social. 3. Inclusão social. 4.
Educação. 4. Exclusão escolar. 6. Inclusão escolar. I. Krawczyk, Nora Rut.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

09-215/BFE

Título em inglês : Family Scholarship Programme in Manaus city: analysis of social and scholar inclusion aspects

Keywords : Family Scholarship Programme; Social exclusion; Social inclusion; Education; Scholar exclusion; Scholar inclusion

Área de concentração : Ciências Sociais na Educação

Titulação : Doutor em Educação

Banca examinadora : Prof^ª. Dr^ª. Nora Rut Krawczyk (Orientadora)

Prof^ª. Dr^ª. Aldenice Alves Bezerra

Prof^ª. Dr^ª. Eloisa de Mattos Höfling

Prof^ª. Dr^ª. Maria Carmelita Yazbek Prof. Dr. Salvador Antonio Mireles Sandoval.

Prof. Dr. Vicente Rodrigues

Prof^ª. Dr^ª. Débora Mazza

Prof^ª. Dr^ª. Maria Almerinda Matos Lopes

Data da defesa: 23/09/2009

Programa de Pós-Graduação : Educação

e-mail : selenebacal@uol.com.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

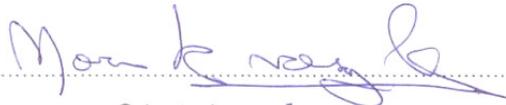
**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE MANAUS: análise das dimensões
da inclusão social e escolar**

Autor: Sônia Selene Baçal de Oliveira
Orientador: Nora Rut Krawczyk

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por
Sônia Selene Baçal de Oliveira e aprovada pela Comissão
Julgadora.

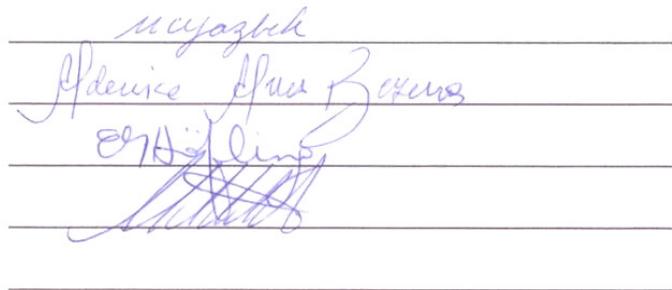
Data: 23/09/2009

Assinatura:.....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



CAMPINAS
2009

Aos meus pais,

Sebastião Soares de Oliveira e
Neuza Baçal de Oliveira

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Nora Rut Krawczyk, pelo incentivo constante e pela orientação deste trabalho.

Às professoras Eloisa de Mattos Hofling e Carmelita Yazbek, pelas críticas e sugestões indicadas durante o exame de qualificação.

Aos professores Maria Carmelita Yazbek, Aldenice Alves Bezerra, Eloisa de Mattos Hofling e Salvador Antonio Mireles Sandoval, membros da Comissão julgadora da defesa de tese, pelas contribuições a este estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas, pela oportunidade de discutir minhas inquietações teóricas e pelos novos conhecimentos adquiridos nessa trajetória.

Aos colegas do Grupo de Políticas Públicas e Educação (GPPE), pelos diversos momentos de debates e troca de conhecimentos, em especial a Claudia Denardic, pela solidariedade sempre presente no decorrer desta caminhada.

À Universidade Federal do Amazonas – Ufam — que, por meio do Programa PICDT/Capes, proporcionou a realização deste estudo.

Aos colegas do Departamento de Administração e Planejamento da Universidade Federal do Amazonas, pela compreensão do tempo que precisei para concluir esta etapa acadêmica.

Aos técnicos da Semasc, Semed e Semdel, pelas importantes informações prestadas para a realização deste trabalho.

Aos diretores das escolas, que gentilmente me receberam para realizar a pesquisa de campo.

Aos pais e aos alunos, que prestaram informações relevantes no percurso da pesquisa.

A Leda Farah, pela cuidadosa revisão deste trabalho.

Aos amigos Jacqueline, Ágida, Juçara, Juracy e Mauro, pelo apoio e incentivo na realização deste estudo.

À amiga Geruza Volpe, pelas preciosas sugestões e pelas discussões compartilhadas no decorrer do curso.

Aos meus irmãos, Sandro, Simone, Selma e Sérgio que, mesmo distantes, acompanharam minhas dificuldades e angústias, meu afetuoso abraço.

Aos meus sobrinhos, Sebastião, Luiz Sandro, Paulo, Simona, Pedro, Lucas, Luana, Marcio e à tia Elza, pelos raros momentos de convívio, mas essenciais para continuar prosseguindo esse caminho.

Aos meus pais, Sebastião Oliveira e Neuza Baçal, que me ensinaram enfrentar com coragem as adversidades do cotidiano, minha eterna gratidão.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, tornaram possível a realização deste estudo.

LISTA DE SIGLAS

- ADA** - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
- ADS** - Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária.
- AFEAM** - Agência de Fomento do Estado do Amazonas
- BNB** - Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste
- BPC** - Benefício de Prestação Continuada
- CEDEPLAR** - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
- CRAS** - Centros de Referência da Assistência Social
- EJA** - Educação de Jovens e Adultos
- EDUCAR** - Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDAM** - Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
- FAEA** - Federação da Agricultura do Estado do Amazonas
- LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MEC** - Ministério da Educação
- MTE** - Ministério do Trabalho e Emprego
- MOBRAL** - Movimento Brasileiro de Alfabetização
- NEPP** - Núcleo de Políticas Públicas
- NEPO** - Núcleo de Estudos de População
- PETI** - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PGRFM** - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
- PGRM** - Programa de Garantia de Renda Mínima
- PIB** - Produto Interno Bruto

PIM - Pólo Industrial de Manaus

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRONAF - Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PPDLES - Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária

RMV - Renda Mensal Vitalícia

PAIF - Programa de Ação Integral à Família

PBA - Programa Brasil Alfabetizado

PBF - Programa Bolsa Família

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PMDB - Partido do Movimento Democrático Nacional

PT - Partido dos Trabalhadores

PTDF - Partido dos Trabalhadores Distrito Federal

PSDB - Partido da Social democracia Brasileira

SEMASC - Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania

SEMDEL - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local.

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

SPVA - Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

UFAM - Universidade Federal do Amazonas

UNB - Universidade de Brasília

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

ZFM - Zona Franca de Manaus

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Distribuição da população por zona geográfica.....	79
Gráfico 02 – Grau de Parentesco.....	83
Gráfico 03 – Perspectiva dos responsáveis em relação ao nível de escolarização dos alunos atendidos pelo PBF.....	98
Gráfico 04 – Perspectiva dos alunos quanto ao nível de escolaridade.....	98
Gráfico 05 – Do que os alunos mais gostam da escola.....	99
Gráfico 06 – Dificuldade de freqüência à escola.....	103
Gráfico 07 – Número de famílias e número de filhos.....	105
Gráfico 08 – Idade/quantidade de alunos.....	110
Gráfico 09 – Ano de Ingresso no Programa Bolsa Família.....	116
Gráfico 10 – Renda familiar.....	117
Gráfico 11- Taxa de desemprego antes do ingresso no Programa - pai.....	117
Gráfico 12 – Taxa de desemprego antes do ingresso no Programa – mãe.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Programas Complementares.....	18
Tabela 02 – Programas Complementares recém criados.....	20
Tabela 03 – Nível de escolaridade das mães.....	102
Tabela 04 – Valor dos benefícios das famílias.....	105
Tabela 05 – Forma de utilização do benefício.....	106
Tabela 06 – Relação Idade/série.....	110
Tabela 07 – Programas existentes na cidade de Manaus.....	125

RESUMO

Este estudo analisa as dimensões da inclusão social do Programa Bolsa Família — PBF —, principal ação de transferência de renda com condicionalidades instituída pelo governo brasileiro, em outubro de 2003. Nessa perspectiva, a pesquisa buscou problematizar os pressupostos delimitados pelo referido programa, cujas premissas são o enfrentamento da pobreza, o acesso das famílias à rede de serviços públicos e o desenvolvimento de ações voltadas para a inserção dessa população na esfera produtiva. Ao compreendermos que a intenção desta política social é, sobretudo, elevar os níveis de escolaridade dos beneficiários para interromper o chamado “ciclo da pobreza” entre as gerações, o estudo faz uma reflexão sobre a participação das famílias no programa e discute as possíveis mudanças que ocorreram no âmbito educacional após o ingresso destas no PBF. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos utilizados foram: a aplicação de formulários aos pais e aos alunos, bem como a realização de entrevistas semi-estruturadas com os gestores do programa na cidade de Manaus. O trabalho revela que, o recebimento do benefício tem contribuído para diminuir a condição de privação das famílias em relação ao atendimento de suas necessidades imediatas. Assim como, reflete na diminuição das dificuldades para a frequência dos educandos à escola. No entanto, o estudo aponta alguns entraves para consolidação dessa política social.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; exclusão social; Inclusão social; Educação; exclusão escolar; inclusão escolar.

ABSTRACT

This study analyses the social inclusion dimensions of the Program “Bolsa Família” — PBF—, which is the main action of income transference with conditionality instituted by the Brazilian Government, in October, 2003. In this perspective, this research aimed to problematize the presuppositions delimited by the referred program, whose premises are the poverty confrontation, the families’ access to the net of public services and the development of actions which concern the insertion of this population into the productive sphere. When comprehending that the intention of this social policy is, above all, to raise its beneficiaries’ scholarship levels in order to interrupt the so called “cycle of poverty” among the generations, this study makes a reflection about the participation of the families into the PBF and also discusses about the possible changes which occur in the educational scope after their ingressión. This way, the methodological procedures used were: application of forms to the parents and pupils, as well as the accomplishment of half-structuralized interviews with the managers of the program in the city of Manaus. The project reveals that the benefit receiving has contributed to the reduction of the families’ privation condition in what refers to the attendance of their immediate necessities; as well as, it reflects the reduction in the difficulties to the pupils’ school attendance. However, the study highlights some impediments to the consolidation of this social policy.

Key words: Program “Bolsa Família”; social exclusion; social inclusion; Education; school exclusion; school inclusion

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1: Programa Bolsa Família: Pressupostos Legislação	05
1.1. Antecedentes Históricos dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	05
1.2. Do projeto Original a Medida provisória N 132 de 20 de outubro de 2003 que cria o Programa Bolsa Família.....	08
1.3. O Programa Bolsa Família: elegibilidade das famílias, programas complementares e condicionalidades.....	15
CAPÍTULO 2: Exclusão social, exclusão escolar e políticas sociais	25
2.1. Exclusão social: questões conceituais.....	25
2.1.2. Exclusão social e exclusão escolar.....	32
2.1.3 Exclusão social e política de proteção social.....	37
2.2. O debate sobre programas de transferência de renda.....	41
2.2.1 Programas de transferências de renda e pobreza.....	41
2.2.2 Concepções de programas de transferência de renda	46
2.2.3 As concepções de família nos programas de transferência de renda.....	49
2.2.4. Programas de transferência de renda e educação	52
2.2.5 Percepções das pesquisas e questões inerentes ao debate sobre programas de transferência de renda.....	56
2.3 Programas de transferência de renda e regulação social: Estado brasileiro e exclusão social.....	57

CAPÍTULO 3 : A cidade de Manaus: aspectos sócio-históricos e o Programa Bolsa Família.....	71
3.1 Antecedentes históricos da cidade de Manaus.....	71
3.2 A Trajetória da pesquisa com os beneficiários do PBF.....	79
3.3 Dimensões da inclusão social do programa Bolsa Família.....	84
3.3.1 Estratégias institucionais para o acesso a rede de serviços públicos.....	84
3.3.2 A participação das famílias na esfera educacional.....	94
3.3.3 Dificuldades das famílias no acompanhamento das atividades escolares e a utilização do benefício.....	102
3.3.4 Perfil dos alunos pertencentes ao programa Bolsa Família e o pressuposto da inclusão escolar.....	109
3.4 Os programas complementares e o pressuposto da inclusão social.....	114
3.4.1 As famílias pesquisadas do programa Bolsa Família: condição socioeconômica e a situação de trabalho.....	114
3.4.2 Os programas complementares na cidade de Manaus.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	137
ANEXOS.....	145

INTRODUÇÃO

A reflexão sobre os processos de exclusão escolar tem sido constante no âmbito de minhas inquietações acadêmicas. A idéia de pesquisar o Programa Bolsa Família como um mecanismo de transferência de renda em nível nacional e sua interface com a educação está relacionada ao fato de essa ação ter como um de seus pressupostos a promoção da inclusão educacional.

A literatura sobre programas de transferência de renda tem evidenciado que é no contexto das profundas transformações ocorridas no sistema de produção capitalista que a discussão dessa política social tem sido realizada, pois observa-se que os processos de exclusão social se tornam mais acentuados diante do redimensionamento do paradigma produtivo, caracterizado pela internacionalização da economia, pela flexibilização da organização do trabalho e pela crescente precarização do uso da força de trabalho.

Nesse cenário, a crise do desemprego estrutural, em particular nos países centrais, tem colocado na agenda política a necessidade de o Estado implementar novos instrumentos institucionais que garantam a recomposição das perdas ocasionadas pela diminuição dos postos de trabalho.

Nessa direção, o debate internacional enfatiza que a “nova questão social”, como denomina Robert Castel (2005), é concebida como um processo de ruptura entre trabalho e proteções, pois o elo entre o crescimento econômico, a sociedade do “quase pleno emprego” e a garantia de direitos sociais foi fortemente atingido pelas alterações em curso.

Destarte, as experiências no campo das políticas sociais nos países centrais são distintas das implementadas nos chamados países periféricos; como assinala Sposati (2002), nesses países o processo de regulação social tardia caracteriza-se pela lenta incorporação das proteções e pela ausência/ fragilidade dos direitos sociais.

É importante destacar que o fenômeno da exclusão social não é novo, quer nos países mais desenvolvidos, quer nos países de capitalismo periférico, como o Brasil. Porém, os sentidos dados à exclusão, bem como o modo pelo qual os direitos sociais foram consolidados, são o que nos diferencia.

O conceito de exclusão social tem sido estudado nas diferentes áreas do conhecimento e assume conotações diversas, dependendo do enfoque atribuído a essa idéia. De modo geral, a noção é condicionada pelas múltiplas dimensões da vida humana, sejam elas econômicas, políticas, sociais ou culturais. Concretamente, é possível apreender que a condição de privação no campo dos direitos de cidadania se constitui na referência central, quando se analisa tal questão.

É nessa perspectiva que situamos a presente pesquisa, e por perceber ainda que a exclusão social na sociedade brasileira não só é expressiva, como também é histórica¹. Sendo assim, a pobreza no país assume um caráter estrutural.

Particularmente no Brasil, a partir da década de 1990, foi sendo construída uma ruptura significativa com o velho padrão nacional-desenvolvimentista, com a eleição do então presidente Fernando Collor de Mello (1990 -1992) e durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), uma vez que foi realizado um conjunto de “reformas orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 148).

Dessa forma, ocorreram reformas substanciais no campo econômico, dentre as quais se destaca a redução da participação do Estado na esfera produtiva, uma vez que ocorre o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro e a regulamentação de serviços públicos para a iniciativa privada (JUNIOR, 2002).

No Brasil, a implementação de programas de transferência de renda constitui-se em uma ação política recente no plano das políticas sociais². Foi somente na década de 1990 que se intensificou o debate sobre essa temática, quando da apresentação, no Senado Federal, do Projeto de Lei N° 80/91, de autoria do senador Eduardo Suplicy, sugerindo a institucionalização do Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM, destinado a todos os residentes no País,

¹ Para termos idéia do nível de exclusão no mercado de trabalho no País, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD de 2007, o contingente de pessoas fora da esfera produtiva atinge 8,1 milhões de pessoas.

² Embora a Renda Mensal Vitalícia RMV (1974) seja considerada uma ação de transferência de renda de caráter não contributivo, este benefício era restrito aos maiores de 70 anos ou inválidos.

maiores de 25 anos, que tivessem rendimentos inferiores a quarenta e cinco mil cruzeiros³.

Seguiu-se, em 1991, um momento de crítica ao projeto inicial do senador Suplicy, liderado pelo economista José Márcio Camargo, propondo a destinação da renda mínima⁴ à família, ao invés do indivíduo, bem como a contrapartida destas em relação à manutenção de seus filhos na escola.

Na construção do desenho institucional do atual programa federal, foi significativa também a experiência realizada em alguns municípios brasileiros que implementaram programas de transferência de renda, dentre os quais se destacam Campinas, no Estado de São Paulo, e Brasília, ambos efetivados em 1995.

Em outubro de 2003, foi editada a Medida Provisória N°132, que instituiu o Programa Bolsa Família; este é uma ação de transferência de renda com condicionalidades, destinado às famílias pobres e extremamente pobres, cujos objetivos dizem respeito à erradicação da pobreza no País e à elevação do nível de escolaridade da população.

Ao refletirmos sobre um dos pressupostos do Programa Bolsa Família, que diz respeito à possibilidade de acesso à rede de serviços públicos nas áreas da saúde, educação e assistência social, foi sendo construído nosso objeto de pesquisa. Assim, delimitamos a seguinte questão para análise: Considerando a noção de inclusão social que norteia o Programa Bolsa Família, de que maneira o acesso à educação e o desenvolvimento dos programas complementares de geração de trabalho e renda potencializam a realização desse pressuposto? Para tanto, elegemos como campo empírico da investigação a cidade de Manaus.

Nessa direção, os objetivos específicos que norteiam o trabalho são:

- identificar a taxa de evasão e repetência dos alunos pertencentes ao programa Bolsa Família - PBF;
- perceber a participação das famílias na esfera escolar, com intuito de apreender se houve alguma mudança em relação a esse aspecto, após o ingresso no PBF;
- identificar os programas complementares de geração de trabalho e renda na esfera federal e municipal existentes na cidade de Manaus;

³ Para se ter uma idéia desse teto, isto corresponde a dois salários mínimos da época (SILVA et al., 2004, p. 42).

⁴ A Renda Mínima é considerada como uma modalidade de Programa de Transferência de Renda.

- verificar se as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família participam desses programas complementares;
- analisar as possíveis mudanças que ocorreram na percepção dos alunos e dos pais sobre a escola, após o ingresso no PBF.

Para alcançar tais objetivos, foi desenvolvida a pesquisa de campo na cidade de Manaus. Tal escolha se justifica pela inexistência de estudos sobre transferência de renda e educação no âmbito acadêmico e também por entender que esta investigação pode contribuir para a compreensão da temática em tela em uma região em que é expressivo o contingente de famílias vivendo em situação de vulnerabilidade social.

Diante do exposto, os capítulos deste estudo estão assim organizados: no primeiro, abordamos a legislação que institucionaliza o Programa Bolsa Família no Brasil; no segundo, analisamos as distintas percepções teóricas sobre o conceito de exclusão social, bem como sistematizamos algumas pesquisas relacionadas ao tema, concluindo com uma discussão sobre transferência de renda e o conceito de regulação social tardia; no terceiro capítulo, são apontados os aspectos sócio-históricos da cidade de Manaus, os procedimentos metodológicos da pesquisa de campo e a implementação do Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PRESSUPOSTOS E LEGISLAÇÃO

Para compreensão da atual política de transferência de renda, apresentamos, inicialmente, o debate ocorrido em várias esferas sociais, em particular no âmbito do Legislativo e, em seguida discutimos os pressupostos delimitados pelo Programa Bolsa Família.

1.1 Antecedentes históricos dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

Do ponto de vista conceitual faz-se necessário distinguir o que são benefícios de caráter contributivo garantidos pelo Estado, tais como o salário mínimo e as aposentadorias, dos benefícios que não têm o formato contributivo, tais como o seguro-desemprego e o Benefício de Prestação Continuada - BPC⁵ (YAZBEK, et al., 2004).

O primeiro benefício de caráter não contributivo implementado no Brasil foi a Renda Mensal Vitalícia — RMV, instituída pela Lei nº 6.179/74, destinada aos maiores de 70 anos ou inválidos. Os critérios para o requerimento desse benefício estavam condicionados à seguinte situação: não exercer atividade remunerada; não possuir rendimento; não ser dependente de qualquer pessoa; não ter condições de prover o próprio sustento; ter contribuído para a Previdência Social pelo menos 12 meses; ter realizado atividades remuneradas, por no mínimo cinco anos e ter iniciado no regime de Previdência Social com mais de 60 anos.

Porém, podemos perceber que, mesmo diante da caracterização da situação de pobreza, necessariamente o requerente da RMV deveria ter contribuído

⁵ O Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social – BPC - é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, a renda *per capita* familiar deve ser inferior 25% do salário mínimo. O benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social Combate à fome (MDS), a quem compete sua gestão, seu acompanhamento e sua avaliação. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) compete a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Informações disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protacao-social-basica/beneficio-deprestac>>. Acesso em 05 de abril de 2009.

em algum momento da vida para o regime de Previdência Social. Ou seja, a concessão do benefício estava condicionada também a esse aspecto.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 regulamentou esse benefício na esfera da assistência social, constituindo-se como um direito do cidadão e um dever do Estado. Integrando “na categoria de auxílio aos idosos, definido na referida Constituição, sendo estendido aos portadores de deficiência que não possam trabalhar e não disponham de renda *per capita* superior a um quarto do salário mínimo.” (YAZBEK et al., 2004, p. 31).

A Renda Mensal Vitalícia foi extinta com a publicação da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS —, regulamentada pelo Decreto nº 1.330, de 08 de dezembro de 1994, que criou o Benefício de Prestação Continuada — BPC. Os requisitos para a concessão desse benefício aos idosos são: possuir 65 anos ou mais de idade desde que o total de sua renda mensal e dos membros de sua família, dividido pelos integrantes, seja menor que um quarto do salário mínimo vigente no País. As pessoas com deficiência devem comprovar que são deficientes e estão incapacitadas para o trabalho e para a vida independente e que o total da renda *per capita* familiar é inferior a um quarto do salário mínimo. O valor do benefício corresponde a um salário mínimo mensal.

O início do debate sobre a implementação de um programa nacional de transferência de renda no Brasil, vinculado à erradicação da pobreza foi realizado no ano de 1975, quando Antonio Maria da Silveira publicou na revista Brasileira de Economia o artigo intitulado “Redistribuição de renda”. A proposta de Silveira estava consubstanciada na idéia do imposto de renda negativo. Este “seria uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para a fixação do nível de isenção.” (YAZBEK, 2004, p. 87).

O mecanismo de transferência de renda por meio do imposto de renda negativo pode ser compreendido pelo seguinte exemplo⁶: caso o valor do nível mínimo de isenção mensal correspondesse a R\$ 1.250,00 (referente ao ano fiscal de 2007), e o nível mínimo de sobrevivência fosse R\$ 625,00, as pessoas sem nenhum rendimento receberiam R\$ 625,00, e aquelas que recebessem abaixo de

⁶ No exemplo construído, o valor mínimo de isenção corresponde a um valor aproximado ao estabelecido pela Receita Federal, e o salário mínimo corresponde ao ano-base de 2007. Já o valor mínimo de sobrevivência considera o estudo de Fonseca (2001), que o estabelece como metade do nível mínimo de taxaço.

R\$1.250,00 ganhariam 50% da diferença entre o valor mínimo de taxaço e sua renda individual. Por exemplo, uma pessoa que tenha um rendimento mensal de um salário mínimo de R\$ 350, 00 (valor do salário mínimo de janeiro de 2007), teria como imposto de renda negativo R\$ 450,00, ou seja, 50% de R\$ 900,00 (R\$ 1.250,00 – R\$ 350,00). Neste caso, a renda passaria a ser R\$ 350,00 + R\$ 450,00 (imposto de renda negativo) = R\$ 800,00.

A proposta de Antonio Silveira teve por base as formulações do economista americano Milton Friedman, autor de *Capitalismo e Liberdade* (1962) e prêmio Nobel de Economia em 1976. Para Friedman, a liberdade econômica é uma condição fundamental para a liberdade dos indivíduos. Esta noção está principalmente relacionada à liberdade de consumo.

Na perspectiva de Friedman, o imposto de renda negativo possui vantagens claras, uma vez que “o programa está destinado para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes.” (FRIEDMAN, 1977, p. 162). Dessa maneira, o autor explica que os indivíduos teriam “mais dinheiro para gastar” ou seja, para consumir.

Compartilhando também a proposta do imposto de renda negativo, em 1978 Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger expuseram, em *Participação, salário e voto*, que “só poderia haver democracia política se houvesse um limite aos extremos da desigualdade e a erradicação da miséria,” (SUPLICY, 2006, p. 130).

Diante dessas formulações iniciais, Eduardo Matarazzo Suplicy e Paul Singer defenderam, em uma reunião com economistas do PT na década de 1980, a proposta de o Partido dos Trabalhadores apresentar em seu programa de governo a implementação de algum rendimento para as famílias (SUPLICY, 2006).

Nas palavras de Eduardo Suplicy, “em 1990, ao me tornar o primeiro senador eleito pelo PT, percebi que a idéia estava amadurecida.” (p. 132). Dessa maneira, em 17 de abril de 1991, o senador apresentou o Projeto de Lei nº 80, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM. Dentre os principais aspectos desse projeto, podemos destacar: o funcionamento com base no imposto de renda negativo; o direito a todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 anos (com rendimento brutos inferiores a CR\$ 45.000, que equivaleriam a 2,5 vezes o salário mínimo da época). O projeto previa ainda que o imposto de renda negativo

fosse determinado com base no patamar de 50% da diferença entre aquela linha estabelecida e a renda do indivíduo, caso estivesse trabalhando, e 30% para as pessoas sem rendimento.

Durante a tramitação do referido projeto na Comissão de Assuntos Econômicos, em que foi designado como relator o senador Maurício Corrêa (PDT), este argumentou que seria importante repensar algumas questões da proposta original. Sendo assim, propôs ao senador Suplicy a apresentação de um substitutivo revendo os seguintes aspectos: alíquota de 30%, podendo o executivo modificar para 50%; implementação do programa ao longo de oito anos, tendo início em 1993, para os maiores de 60 anos de idade; em 1994, para os de 55 anos e assim, sucessivamente, até que no ano de 2002 todos os indivíduos com 25 anos ou mais fossem contemplados. Com essas modificações, o projeto foi aprovado por unanimidade nessa instância legislativa.

O Senado Federal aprovou a redação final do projeto em 16 de dezembro de 1991. Segundo o senador Eduardo Suplicy, todos os partidos representados naquela casa manifestaram-se a favor do projeto, inclusive o líder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), senador Fernando Henrique Cardoso.

1.2 Do projeto original à Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que criou o Programa Bolsa Família.

A versão final do Projeto de Lei nº 80 de 1991, que propõe o Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM, estabelece que:

Art. 1º É instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que beneficiará sob a forma de imposto de renda negativo todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).

§ 1º O valor mencionado no caput será corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano, ou quando a inflação acumulada atingir 30%, mediante a aplicação do índice adotado para a atualização monetária de 1991.

§ 2º O valor referido no parágrafo anterior sofrerá acréscimo real, no mês de maio de cada ano, igual ao acréscimo real, por habitante, do Produto Interno Bruto do ano anterior.

Art. 2º O imposto de renda negativo consiste na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a 30% da diferença entre estes rendimentos e o limite estabelecido no artigo anterior. (SUPLICY, 2006, p. 349)

Como podemos identificar, a concepção do Projeto de Lei nº 80/91 expressa três questões relevantes: a primeira, relacionada ao tipo de benefício a ser adotado (imposto de renda negativo); a segunda, referente ao direito individual de todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 anos; e a terceira, que se refere à população que se encontra em situação de pobreza. Diante de tais requisitos, percebe-se que a família não se constitui na esfera central para a obtenção do benefício.

O senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores — PT, autor deste primeiro projeto sobre renda mínima, argumentava também que, embora seja difícil aceitar que alguém possa obter uma renda distinta da proveniente do trabalho, “o direito das pessoas a uma renda mínima deve ser visto independente de a pessoa estar ou não trabalhando.” (SUPLICY, 2006, p. 154).

Nessa justificativa aparece mais um elemento no debate, a saber: a atribuição do benefício, independentemente do acesso a uma renda por meio do trabalho. Sobre essa questão, a arguição apresentada foi de que:

Cada residente no Brasil deverá ter a noção clara de que receber uma renda, na medida do possível suficiente para as suas necessidades vitais, que poderá crescer com o progresso do país, igual para todos, constitui um direito básico, advindo do fato de ele viver nesta nação cuja riqueza hoje gerada é proveniente, em grande parte, dos esforços de muitas gerações que, originalmente, eram proprietárias comuns de todo território brasileiro (SUPLICY, 2006, p. 155).

Essa sugestão de uma renda mínima aos indivíduos feita pelo senador Suplicy tem por fundamento as formulações de Philippe Van Parijs, que constrói seu argumento com base no valor que cada indivíduo pode obter na regulamentação da renda básica de cidadania. Parijs (2006), ao interrogar se o benefício deve ser destinado à família ou ao indivíduo, enfatiza que a principal vantagem de a renda ser direcionada aos indivíduos se relaciona ao fato “de que o valor dela não é de modo algum afetado pelo estado civil do beneficiário ou por sua situação de morar sozinho ou coabitar.” (PARIJIS, 2006, p. 77).

Após sua aprovação no Senado Federal, o citado Projeto tornou-se objeto de intensos debates, ainda no ano de 1991, em reunião com economistas do Partido dos Trabalhadores, José Márcio Camargo vislumbrou a idéia de o Programa de Garantia de Renda Mínima ser direcionado a famílias com crianças em idade

escolar. Sua perspectiva diferenciava-se da proposta do projeto original, que propunha o benefício para o indivíduo, e não para a família. Dessa forma, apresentou um dado inovador no debate, que dizia respeito à vinculação do benefício com a questão educacional. Os argumentos de Camargo estavam alicerçados na idéia de que no Brasil as famílias pobres têm dificuldades de manter seus filhos na escola, daí o ingresso precoce destes no mundo do trabalho (SUPLICY, 2006).

Na mesma perspectiva, Cristovam Buarque já vinha discutindo desde 1986, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, na Universidade de Brasília (UNB), a preocupação em vincular a transferência monetária às famílias com a frequência à escola. Eleito governador do Distrito Federal em 1995, Buarque implementou o Programa Bolsa Escola, destinado às famílias “que não ganhassem pelo menos meio salário mínimo mensalmente *per capita*, com crianças de 7 a 14 anos, residindo no Distrito Federal há pelo menos cinco anos.” (SUPLICY, 2006, p. 135).

Foi nesse momento que os programas de transferência de renda, condicionados à frequência escolar, começaram a ganhar certa visibilidade, sendo debatidos por diferentes matizes políticas. Em 1994, o prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), apresentou um projeto à Câmara Municipal que estabelecia o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM, destinado a famílias com renda inferior a menos de meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola. O projeto foi aprovado em janeiro e implementado em fevereiro de 1995 (SUPLICY, 2006, p.136).

Com a aproximação das eleições presidenciais de outubro de 1994, o Partido dos Trabalhadores (PT) debateu a necessidade de o programa de governo do então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, incorporar “uma proposta de renda mínima, com o objetivo de erradicar a pobreza e promover a presença de todas as crianças na escola.” (SUPLICY, 2006, p. 137). Porém, segundo o senador Eduardo Suplicy, não foi fácil convencer os economistas do Partido dos Trabalhadores – PT — de que a proposta da renda mínima era perfeitamente compatível com os objetivos defendidos pelo partido, principalmente em relação ao enfrentamento da pobreza.

O principal argumento utilizado para contrapor-se à idéia da renda mínima estava vinculado à possibilidade de os empregadores justificarem aos trabalhadores

que sua remuneração seria complementada com o recebimento do PGRM. Esse ponto de vista foi ressaltado pelo economista Aloízio Mercadante durante uma das reuniões do PT (SUPLICY, 2006).

Para o autor do Projeto de Lei 81/90, senador Eduardo Suplicy, este aspecto é questionável e pouco provável, pois “a renda mínima daria aos trabalhadores maior poder de barganha na medida em que poderiam recusar alguma oferta de trabalho que porventura considerassem ultrajante ou próxima de condições de escravidão.” (SUPLICY, 2006, p. 138).

Apesar das divergências internas, o 8º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores — PT, aprovou o Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM, como uma das propostas do então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 1994, com o seguinte texto:

O Programa de Governo do PT incluirá o Programa de Garantia de Renda Mínima – (PGRM), com o objetivo de assegurar aos brasileiros um nível mínimo de renda capaz de prover suas necessidades básicas como um direito de cidadania. Este PGRM deve levar em conta os diversos projetos em debate sobre o assunto no PT e no Congresso Nacional, como um dos instrumentos-chave para combater a fome e a miséria (SUPLICY, 2006, p. 140).

Porém, a aprovação dessa proposta pelo partido não teve, durante as campanhas presidenciais de 1994 e 1998, a devida importância, apesar de esse ponto ter sido ratificado no Encontro Extraordinário do Partido dos Trabalhadores em 1998 (SUPLICY, 2006, p. 140).

Nos anos de 1995 e 1996 vários projetos de lei foram sugeridos na Câmara Federal e no Senado, de autoria dos seguintes parlamentares: Nelson Marchezan (PSDB- RG), Chico Vigilante (PTDF), Pedro Wilson (PT-GO), Ney Suassuna (PMDB – PB), Renan Calheiros (PMDB- AL) e José Roberto Arruda (PSDB – DF). Esses projetos tinham como base comum a idéia de relacionar a renda mínima com a educação. Dessa forma, proporcionaram a aprovação da Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que instituía o repasse de 50% do governo federal aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados com a educação (SUPLICY, 2006, p. 141-142).

A Lei nº 9.533/97 foi sancionada durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O § 1º dessa Lei menciona que:

“considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que formem um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.” (BRASIL, 1997, p.1).

Por outro lado, o Artigo 5º dessa mesma Lei estabelece que os recursos federais serão destinados a famílias que se encontrem nas seguintes condições: I - renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo; II - filhos ou dependentes menores de 14 anos; III - matrícula e freqüência comprovadas de todos os seus dependentes entre 7 e 14 anos, em escola pública ou em programas de educação especial.

O valor estipulado no Programa tem por referência a equação: valor do benefício por família = R\$ 15,00 (quinze reais) x número de dependentes entre zero e 14 anos – [0,5 (cinco décimos) x valor da renda *per capita*]. Como podemos perceber, um valor bastante limitado.

Em 11 de abril de 2001 foi sancionada a Lei nº 10.219, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação — Bolsa Escola. A referida Lei alterou a legislação anterior em relação à faixa etária das crianças, definindo que teriam direito ao benefício as famílias com crianças em idade escolar entre 6 e 15 anos. O valor do benefício também foi modificado: o Artigo 4º estabelece o pagamento, à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança até o limite máximo de três crianças por família. Mesmo com essa alteração, o benefício pode ser considerado insuficiente para suprir o estado de carência das famílias pobres.

Sustentando a implementação da renda básica de cidadania no Brasil e acrescentando outros elementos para discussão, naquele ano de 2001, o senador Suplicy encaminhou outro projeto ao Senado Federal, contendo a ampliação do referido benefício. Assim, a proposta, em seu Artigo 1º, enunciou que este direito deveria ser “de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica.” (Art. 1º do Projeto de Lei do Senado de 2001).

Aqui podemos verificar que há a introdução de duas questões novas no debate — a primeira referente à ampliação dos beneficiários a serem atendidos e a segunda, que diz respeito à condição socioeconômica destes.

Tal projeto continua em tramitação no Senado Federal. Consideramos, porém, que a perspectiva de atender o indivíduo e não a família talvez tenha por fundamento os chamados processos de desinstitucionalização⁷ que têm sido expressos na sociedade contemporânea.

No decorrer das discussões sobre a implementação de um programa nacional de transferência de renda no Brasil e dada as primeiras experiências nos municípios do País, ganhou força a idéia de que a família deve ser a referência para o recebimento do benefício e ser também responsável pela contrapartida da manutenção das crianças e dos adolescentes na escola.

Para Carvalho (2007), a ênfase da centralidade da família nas políticas públicas a partir dos anos de 1990 deve-se principalmente ao modo como o Estado tem conduzido os processos de regulação social. Nesse sentido, “a responsabilidade compartilhada” tem sido o eixo mediador para a constituição das políticas de proteção social. Nessa perspectiva, a autora afirma que:

A família como expressão máxima da vida privada é lugar da intimidade, construção de sentidos e expressões de sentimentos, onde se exterioriza o sofrimento psíquico que a vida de todos nós põe e repõe. É percebida como nicho afetivo e de relações necessárias à socialização dos indivíduos, que assim desenvolvem o sentido de pertença a um campo relacional iniciador de relações includentes na própria vida em sociedade. É um campo de mediação imprescindível (CARVALHO, 2007, p. 271).

A citação ajuda-nos a compreender que a centralidade da família nas políticas sociais tem por pressuposto a intenção da manutenção da coesão grupo social, na medida em que se desenvolve no âmbito familiar “o sentido de pertença”. Por outro lado, essa dimensão pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de divisão de responsabilidades no campo da proteção social.

Referindo-se às análises de Robert Castel (1998) sobre os processos de “desfiliação” social, a autora lembra-nos, ainda, que “se o indivíduo possui trabalho e

⁷ A noção de desinstitucionalização está vinculada à idéia do enfraquecimento das instituições sociais, diante das significativas alterações ocorridas na sociedade contemporânea. Para Dubet e Martucelli (1999), a desinstitucionalização pode ser caracterizada pelo desaparecimento das bases históricas que sustentavam o edifício das instituições, ou seja, a capacidade de instituir determinados comportamentos encontra-se hoje influenciada pela diversidade de experiências vivenciadas pelos indivíduos em vários espaços sociais. Assim, os autores afirmam que no âmbito da família as tendências desinstitucionalizantes podem ser apreendidas por uma conjugação de fatores, tais como a inserção das mulheres no mercado de trabalho, o aumento da taxa de divórcio e o crescimento das famílias reconstituídas.

vínculos sociofamiliares, encontra-se potencialmente incluído nas redes de integração social.” (CARVALHO, 2007, p. 271). Do contrário, as perdas com esses vínculos levam ao isolamento social.

Castel (1998) indica-nos que as famílias estão expostas a zonas de vulnerabilidade em decorrência da crise da sociedade salarial. Dessa maneira, reforça a idéia de que, além da vulnerabilidade da família na gestão de seu capital relacional, “pode-se acrescentar uma vulnerabilidade especial das famílias expostas à perda do status social e à precariedade econômica devida à degradação da condição salarial.” (CASTEL, 1998, p.534).

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve significativas mudanças nos programas de transferência de renda às famílias pobres. Em 20 de outubro de 2003, foi editada a Medida Provisória nº 132, que criou o Programa Bolsa Família — PBF — e deu outras providências. A descrição do Artigo 1º da Lei indica que “fica criado, no âmbito da Presidência da República, o programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.” (BRASIL, 2003, p. 1).

A legislação unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo, em particular de quatro programas federais, a saber: o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação — Bolsa Escola (2001) —, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (2003) —, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde — Bolsa Alimentação (2001) — e o Programa Auxílio-Gás (2002).

A Medida Provisória prevê ainda dois tipos de benefícios financeiros do Programa: o benefício básico - destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e o benefício variável – destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham na sua composição gestantes; nutrizes; crianças entre zero e 12 anos e adolescente até 15 anos (Art. 2º, incisos I e II da Medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003).

Aqui podemos verificar dois aspectos importantes: o primeiro relacionado à distinção entre famílias em situação de extrema pobreza e famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, mas que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças de zero a 12 anos e adolescentes até 15 anos.

A mesma Medida define, em seu Artigo 2º, que o benefício mensal para as famílias consideradas extremamente pobres é de R\$ 50,00 (cinquenta reais),

devendo ser concedido a famílias que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 (cinquenta reais). E o benefício variável é de “R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiária e será concedido a famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00 (cem reais).” (BRASIL, 2003, p. 01).

Vale ressaltar que essas definições, de certa maneira, revelam o patamar estabelecido da linha de pobreza, diferentemente da legislação anterior, que estabelecia a renda *per capita* de meio salário mínimo como critério de inserção em programas de transferência de renda⁸. A Medida Provisória nº 132/2003 diminuiu, portanto, este parâmetro, uma vez que fixou, para famílias consideradas extremamente pobres, o teto da renda mensal *per capita* de R\$ 50,00 (cinquenta reais). E, para famílias pobres, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

1.3 O Programa Bolsa Família: elegibilidade das famílias, programas complementares e condicionalidades.

Conceitualmente, o programa Bolsa Família – PBF — é definido como um programa de transferência de renda com condicionalidades e faz parte da estratégia do FOME ZERO, que tem por finalidade “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável a fome.”⁹

O programa Bolsa Família concebe o enfrentamento da fome e da pobreza, a partir de três dimensões:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidade, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre as gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa

⁸ Com exceção do Benefício de Prestação Continuada — BPC — que utiliza o critério da renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.

⁹ Informações do *site* < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o-programa-bolsa-familia/o-que-e->>. Acesso em 25 de maio de 2009.

Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos¹⁰

Para os idealizadores do programa são esses aspectos que potencializam a inclusão social das famílias consideradas pobres e extremamente pobres.

A Medida Provisória nº 132/2003, que dá origem ao programa, foi regulamentada por meio da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Esta, posteriormente, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o qual delimita as finalidades do Programa Bolsa Família.

De acordo com o Decreto nº 5.209/2004, estão assim definidos, no Artigo 4º, incisos, I, II, III, IV e V, os objetivos do Programa: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivam em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover intersectorialidade, complementaridade e sinergia das ações sociais do poder público (BRASIL, 2004, p. 2).

Os aspectos estabelecidos nesse Decreto evidenciam alguns pontos importantes na discussão sobre Programas de Transferência de Renda, principalmente quando ele estabelece o compromisso do poder público em relação ao combate à fome. Sendo assim, as finalidades apresentadas na citada legislação demonstram principalmente a preocupação do Programa em alcançar a população em situação de pobreza e extremamente pobre, por meio da política de focalização nesses grupos sociais.

Para efeitos do Decreto, a família é a unidade beneficiária do Programa, diferentemente, portanto, da idéia do projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do senador Eduardo Matarazzo Suplicy, que indicava aos maiores de 25 anos a concessão de renda mínima mediante a adoção do imposto de renda negativo.

Para caracterizar as famílias pobres e extremamente pobres, o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006, alterou os critérios de elegibilidade para ingresso no Programa Bolsa Família, estabelecendo a renda mensal *per capita* de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) e até R\$ 60,00 (sessenta reais), respectivamente (BRASIL, 2006, p.1).

¹⁰ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o-programa-bolsafamilia/oque-e>>. Acesso em 25/05/2009.

Por meio do Decreto nº 6.917/2009, de 30 de julho de 2009, outra alteração foi realizada para identificar as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Sendo assim, a referida legislação considera que são famílias pobres aquelas que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e famílias extremamente pobres, aquelas que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00 (setenta reais) (BRASIL, 2009, p. 1).

Os valores concedidos pelo Programa Bolsa Família, segundo o Decreto acima, variam de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) a R\$ 200,00 (duzentos reais), conforme a renda mensal *per capita* da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos.

Os benefícios concedidos segundo essa legislação são de três ordens, a saber:

- O Benefício Básico — de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), destinado a unidades familiares que estão em situação de extrema pobreza, ou seja, aquelas que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00 (setenta reais), mesmo que não tenham em sua composição crianças, adolescentes ou jovens.
- O Benefício Variável de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado às famílias pobres e extremamente pobres e que tenham em sua composição crianças e adolescentes até 15 anos (é permitido a cada família o recebimento de, no máximo, três benefícios variáveis).
- O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 33,00 (trinta e três reais) por beneficiário, até o limite de 66,00 (sessenta e seis reais), destinado às famílias que tenham em sua composição adolescentes com idade de 16 e 17 anos freqüentando a escola (nesse caso, é permitido o recebimento de, no máximo, dois benefícios).¹¹

¹¹ Informações disponíveis em: < <http://www.mds.gov.br/o-programa-bolsa-familia/beneficios-e-contrapartidas>>. Acesso em 25/05/2009.

A inscrição das famílias no Cadastro Único do Governo Federal, segundo o Decreto nº 5.209/2004, compete aos municípios e ao Distrito Federal, sendo os Estados responsáveis por apoiar e estimular o cadastramento pelos municípios.

A coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família cabem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Segundo o Artigo 2º do Decreto nº 5.209/2004, isso “compreende a prática de atos necessários à concessão e ao pagamento de benefício, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e a oferta dos programas complementares.” (BRASIL, 2004, p.1)

Os programas complementares do citado Decreto “são ações organizadas e regulares direcionadas às famílias pobres do PBF e do CadÚnico, com o objetivo de desenvolver suas capacidades para superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram.”(Disponível em: < <http://www.mds.gov.br>>). Na esfera do governo federal estão sendo desenvolvidos os seguintes programas: Programa Brasil Alfabetizado; Programa Nacional de Inclusão de Jovens — Projovem —; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária — PPDLES —; Programa Nacional Biodiesel; Programa Nacional da Agricultura Familiar — PRONAF —; Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste e Programa Luz para Todos.

Na visão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o oferecimento de programas complementares não é de competência apenas do governo federal, pois deve ser uma ação também dos entes federados, bem como da sociedade civil. O quadro a seguir apresenta os objetivos dos programas complementares implementados pelo governo federal e a população potencialmente beneficiária de cada ação.

Tabela 01 - Programas Complementares

PROGRAMAS FEDERAIS	OBJETIVOS	A QUEM SE DESTINA
Programa Brasil Alfabetizado – PBA	Criado em 2003 pelo Ministério da Educação (MEC), com objetivo de promover a educação como um direito de todos, em qualquer momento da vida. O programa capacita alfabetizadores e alfabetiza cidadãos com 15 anos ou mais que não tiveram oportunidade de	Populações indígenas, bilingües, fronteiriças ou não; populações do campo (agricultores familiares, assalariados, assentados, ribeirinhos, caiçaras, extrativistas e remanescentes de quilombos); pescadores artesanais e trabalhadores da

	freqüentar a escola ou foram excluídos dela antes de aprenderem a ler e escrever.	pesca; pais de beneficiários do programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); pessoas com necessidades educacionais especiais; população carcerária; e jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas.
Programa Nacional de Inclusão de Jovens — ProJovem	Foi criado para enfrentar as altas taxas de abandono escolar e desemprego juvenil registrados no Brasil. E tem por objetivo promover a reintegração desses jovens ao processo educacional, oferecendo oportunidade de qualificação profissional e de desenvolvimento humano. Este programa está dividido em quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador.	Voltado para jovens de famílias com renda mensal de até meio salário mínimo, o público prioritário do projeto é composto por jovens com idade entre 15 e 29 anos.
Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária — PPDLES.	Tem por objetivo central a promoção de ações de fomento e apoio ao desenvolvimento local solidário, por meio de Agentes de Desenvolvimento Solidário (ADS) para a geração de trabalho e renda, apoiando a organização de empreendimentos coletivos solidários.	Destinado prioritariamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família.
Programa Nacional Biodiesel	Tem por objetivo a estruturação socioeconômica dos agricultores beneficiários do programa Bolsa Família que pertencem ao PRONAF B.	Os produtores da agricultura familiar.
Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste — BNB	PRONAF Grupo B é uma linha de microcrédito produtivo orientado para financiar investimentos de atividades agropecuárias e não agropecuárias no meio rural Microcrédito do BNB <ul style="list-style-type: none"> • Crediamigo Comunidade: destinado ao financiamento de capital de giro e pequenos equipamentos, atendendo às áreas semi-urbanas e urbanas. • Agroamigo: é o programa de Microcrédito Rural do Banco do Nordeste, que visa à concessão de 	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e Agricultores Familiares

	crédito para área rural, com metodologia própria de atendimento.	
Programa Luz para Todos	Objetiva levar energia elétrica para 10 milhões de pessoas no meio rural, até o ano de 2008. A ligação da energia elétrica nos domicílios é gratuita e inclui instalação de três pontos de luz e duas tomadas em cada residência.	Prioridade para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Quadro elaborado pela autora a partir dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares>. Acesso em 13/03/2007.

Além dessas ações estão sendo desenvolvidos os seguintes programas:

Tabela 02 - Programas Complementares recém criados

Programa	Categoria	Objetivo	Agente Executor
PlanSeQ Bolsa Família	Acesso a trabalho e renda	Qualificação profissional nas áreas da construção civil e turismo	MEC
Programa de Qualificação Continuada - Acreditar	Acesso a trabalho e renda	Qualificação e inserção profissional em obras da Construtora	Construtora Norberto Odebrecht
Promimp	Acesso a trabalho e renda	Reforço escolar para seleção para cursos de qualificação profissional	Governos estaduais e municipais
Crediamigo e Agroamigo	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado para população rural	BNB
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo orientado	Acesso a trabalho e Renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado	MTE
Territórios da Cidadania	Acesso à cidadania	Promover Promoção do desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania	Casa Civil e Ministérios
Assentamentos rurais	Acesso à cidadania	Promover a inscrição de famílias assentadas no Cadastro Único e priorizar inserção no PBF	MDA INCRA

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas-complemenetares/programas-federais>>. Acesso em 06/07/2009.

Tais programas são direcionados prioritariamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família e têm como principais características:

- PlanSeQ Bolsa Família – Constitui-se em uma ação de qualificação e inserção profissional. São oferecidos cursos na área da construção civil, integrados às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
- Programa de Qualificação Profissional Continuada – Acreditar – Seu objetivo é preparar os beneficiários do PBF e as pessoas inscritas no cadastro único para usufruir oportunidades de emprego nas obras executadas pela Construtora Norberto Odebrecht.
- Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – Prominp – Estabeleceu um plano nacional de qualificação profissional que visa inserir milhares de profissionais nessa área.
- Crediamigo – ¹²Facilita o acesso ao crédito aos empreendedores que desenvolvem atividades relacionadas à produção, à comercialização de bens e à prestação de serviços; Agroamigo – Propicia o acesso ao financiamento na área rural.
- Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Concede crédito aos empreendedores de pequeno porte.
- Territórios da Cidadania - Visa promover o desenvolvimento econômico no meio rural.
- Assentamentos rurais – Providencia a inscrição de famílias que vivem em assentamentos que se enquadram nos critérios definidos pelo PBF.

Como podemos perceber, uma das prioridades do governo federal é o desenvolvimento de ações voltadas para a capacitação profissional dos beneficiários do programa Bolsa Família. Sendo assim, “a proposta é oferecer qualificação profissional nas áreas em que a demanda por mão-de-obra seja significativa para facilitar a inserção no mercado de trabalho das pessoas que receberem treinamento”¹³

¹³ Disponível em: < www.mds.bog.br/bolsafamilia>. Acesso em 26/05/2009.

Fontes oficiais¹⁴ indicam que aproximadamente 320 mil famílias foram convocadas para efetuar suas inscrições nos postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine), e cerca de 1,1 milhão de famílias receberam o comunicado para ingresso no Plano Nacional de Qualificação Profissional do PBF (PlanSeQ Bolsa Família).

Embora os programas complementares visem promover o desenvolvimento sustentável das famílias, esses dados revelam que a maioria das famílias beneficiárias do PBF não está inserida em tais iniciativas.

Quanto ao modo de operacionalização do PBF, o Artigo 11 do Decreto nº 5.209/2004 define que “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 intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social.” (BRASIL, 2004, p. 03). Em relação ao controle e à participação social, o documento, em seu Artigo nº 29, menciona que estes deverão ser efetivados na esfera local por um conselho formalmente constituído no Município ou pelo Distrito Federal, mediante a paridade entre governo e sociedade (BRASIL, 2004, p.10). A composição do conselho deve ter representantes das áreas de assistência social, saúde, educação segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando houver, e de outras áreas que o Município ou o Distrito Federal considerar oportuno, conforme define § 1º do Artigo nº. 29 do referido decreto (BRASIL, 2004, p. 10).

No que se refere às condicionalidades do Programa Bolsa Família, segundo o Artigo nº. 27 da citada legislação, estas dizem respeito à “participação das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovem a melhoria das condições de vida na perspectiva da **inclusão social**.” (BRASIL, 2004, p. 09, grifo nosso).

A Portaria Interministerial nº 321 de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão das condicionalidades do programa Bolsa Família, exige, na área educacional, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar para crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade; para os adolescentes de 16 e 17 anos, é exigida a matrícula e a frequência

¹⁴ Dados disponíveis em: < www.mds.gov.br/bolsafamilia, acesso em 26/05/2009.

mínima de 75% (setenta e cinco por e cento) da carga horária escolar mensal (BRASIL, 2008, p. 2).

Na esfera da saúde, recomenda-se o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno, além dos cuidados gerais com a alimentação e a saúde das crianças e exige-se o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento das crianças menores de 7 anos (BRASIL, 2008, p. 3)

No âmbito da Assistência Social, é requerida para crianças e adolescentes de até 15 anos, retirados do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos e de convivência (BRASIL, 2008, p. 3).

Conforme determina o Artigo nº 28 do Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, em seus Incisos I e II, cabem ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. O primeiro, em relação ao acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento infantil, da assistência pré-natal e ao puerpério, da vacinação e da vigilância alimentar e nutricional das crianças menores de 7 anos. E o segundo, em relação à frequência mínima de 85% da carga horária escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos (BRASIL, 2004, p. 09).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS —, o programa Bolsa Família atende aproximadamente 11 milhões de famílias, o que representa cerca de 21% da população brasileira. O acompanhamento da frequência escolar em 2008 registrou 14 milhões de alunos, que corresponde a 85% do total de alunos a serem acompanhados¹⁵.

No ano de 2008, o MDS implementou ações para incluir no Programa Bolsa Família os seguintes grupos sociais: moradores de rua (20.413 famílias atendidas); famílias resgatadas da situação análoga ao trabalho escravo (3.500 famílias beneficiadas); povos tradicionais (58.847 famílias indígenas) e 24.413 famílias remanescentes dos quilombos.

O desligamento das famílias do Programa Bolsa Família, segundo os Incisos, I, II, III, IV, V, VI do Artigo 25 do Decreto 5.209/2004, ocorre mediante a

¹⁵ Informações disponíveis em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilianoticias>>. Acesso em 26/05/2009.

constatação das seguintes situações: comprovação de trabalho infantil na família; descumprimento das condicionalidades; comprovação de fraude na prestação de informações incorretas quando do cadastramento; desligamento voluntário ou por determinação judicial; alteração cadastral da família, cuja modificação constate a inelegibilidade da família ao Programa e aplicação de regras existentes na legislação relativa aos Programas remanescentes (BRASIL, 2004, p.08).

Ao atentarmos para as dimensões do conceito de inclusão social que consubstancia o Programa Bolsa Família, consideramos importante elucidar a noção de exclusão social e a de exclusão escolar. O capítulo seguinte aborda tal perspectiva.

CAPÍTULO 2: EXCLUSÃO SOCIAL, EXCLUSÃO ESCOLAR E POLÍTICAS SOCIAIS

2.1 Exclusão social: questões conceituais

A percepção teórica de diferentes autores sobre exclusão social permite-nos compreender melhor o debate sobre a referida temática. Desse modo, consideramos que a contribuição dos estudos em diferentes áreas do conhecimento para o exame desta problemática é importante para construção de um referencial teórico que possibilite a análise de tal fenômeno.

Em geral as investigações sobre a exclusão social (PAUGAM, 2004; CANÁRIO et al., 2001; CASTEL, 1998; DUPAS, 1999; WANDERLEY, 2008) situam a discussão a partir das transformações do capitalismo contemporâneo e da crise do Estado de Bem-Estar Social. Nessa perspectiva, alguns autores (DEMO, 2002; OLIVEIRA, 2004; SPOSATI, 2006) enfatizam suas reflexões, tendo como ponto de partida o exame das políticas sociais no Estado capitalista, evidenciando a ausência ou a fragilidade dessas ações, em particular na sociedade brasileira.

Segundo Serge Paugam (2004), o conceito de exclusão social começou a ser debatido nos anos de 1970, na França, com a publicação de *Os excluídos*, de René Lenoir, em 1974. No entanto, o autor identifica que somente na década de 1980 que a questão da exclusão se tornou legítima para a sociologia francesa. Para ele, as pesquisas que tinham como foco a noção de desigualdade se mostraram insuficientes diante das novas dinâmicas sociais.

Wanderley (2008) demonstra que o significado da obra de René Lenoir reside no fato de este autor ter introduzido na discussão novos aportes teóricos relacionados à questão da exclusão social: aponta a influência da acelerada urbanização, o desenraizamento causado pela mobilidade profissional, a inadaptação do sistema escolar, a desigualdade de renda e de acesso aos serviços públicos como aspectos intrínsecos ao processo de exclusão social (LENOIR apud WANDERLEY, 2008, p.16-17).

No Brasil a apropriação do termo exclusão social pelos cientistas sociais ocorreu na década de 1980, desenvolvendo-se expressivos trabalhos acadêmicos, dentre os quais se destaca o de Hélio Jaguaribe (WANDERLEY, 2008).

A abordagem dos franceses Serge Paugam (2004) e Robert Castel (1998) indica-nos algumas pistas sobre o contexto em que o conceito de exclusão se insere. Ainda que estes autores tenham como referência a realidade socioeconômica e política da Europa, seus argumentos permitem-nos refletir sobre as atuais dinâmicas societárias que condicionam os processos de exclusão social.

Para Paugam (2004), é mais coerente, ao invés de fazer a dicotomia entre excluídos e incluídos, abordar a questão em termos de desqualificação social, pois esta noção explicita com mais precisão os modos pelos quais os sujeitos vivenciam as experiências de exclusão.

Destarte, o autor enumera cinco aspectos relacionados à desqualificação, a saber:

A identidade negativa e a estigmatização que dizem respeito ao sentimento de inutilidade que os sujeitos expressam a partir da perda de perspectiva no mundo do trabalho.

A interdependência do sistema social refere-se ao modo pelo qual os assistidos pelo Estado e os assalariados precários se encontram dentro do sistema social, pois, segundo o autor, cada país trata de modo diferenciado “seus pobres”; para estes, as políticas de assistência os integram de forma desqualificante, uma vez que “o direito a assistência acarreta um pertencer ao último estrato da sociedade”; já os trabalhadores precários participam do sistema social de maneira degradada.

A idéia de processo está relacionada às trajetórias que os indivíduos experimentam na sociedade, em que as várias fases de sua personalidade e de sua condição humana são afetadas por essa dinâmica.

A resistência representa a “idéia de que há margem de manobra”, uma vez que as pessoas desqualificadas não são totalmente desprovidas de meios de resistência.

E, por fim, os aspectos relacionados às sociedades pós-industriais significam, na perspectiva do autor, a constituição dos processos de desqualificação social, a partir da reestruturação do mercado de trabalho e da adoção do retorno de políticas que têm por princípio o liberalismo econômico.

A idéia da desqualificação social pode ser compreendida principalmente quando o autor se refere à situação dos trabalhadores que realizam atividades precarizadas, uma vez que estes “não se encontram em situação de exclusão tampouco: eles trazem sua contribuição ao sistema produtivo, pois não estão fora, mas integrados de maneira desqualificante” (PAUGAM, 2004, p. 21), ou seja, estão constantemente na iminência de serem retirados desse sistema social.

Consideramos este um aspecto importante nos estudos sobre o conceito de exclusão social, pois permite-nos pensar sobre o modo pelo qual os indivíduos são submetidos ao sistema econômico, assim como assinala as atuais condições de realização do trabalho. Ou seja, a reprodução do sistema capitalista tem sido efetuada principalmente pela diminuição postos de trabalho formais e pela inserção dos indivíduos de forma precarizada na esfera do trabalho.

Castel (1998) prefere adotar o termo a “vulnerabilidade de massa” para referir-se ao contexto dos processos de exclusão social. Nesse sentido, o autor afirma que “o problema atual não é apenas o da constituição de uma ‘periferia precária’, mas também o da ‘desestabilização dos estáveis’. O processo de precarização percorre algumas das áreas de emprego estabilizadas há muito tempo.” (CASTEL, 1998, p. 526).

Portanto, os processos de exclusão na esfera do trabalho são experimentados também pelos trabalhadores estáveis. Ou melhor, pelos trabalhadores que possuem maior nível de qualificação profissional, pois a adoção de políticas flexíveis nas empresas tem não só configurado um quadro de precarização nas relações contratuais de trabalho, mas também constituído um cenário com inúmeros desempregados.

O surgimento desses problemas, segundo o autor, é decorrente das recentes alterações processadas na base técnica da produção, em que são configuradas “novas exigências tecnológico-econômicas” na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Nessa direção, assinala três dimensões em sua discussão: a “desestabilização dos estáveis”; a “instalação da precariedade” e “um déficit de lugares”.

O conceito de “desfiliação”, portanto, não significa *a priori* “uma ausência completa de vínculos, mas também a ausência de inscrição do sujeito em estruturas portadoras de um sentido.” (CASTEL, 1998, p. 536). Para o autor, isso significa a submissão dos sujeitos ao processo de destituição na esfera das regulações

coletivas, uma vez que os trabalhadores passam a vivenciar a situação de desemprego e, assim, experimentam o sentido da perda no âmbito das proteções relativas ao trabalho assalariado. Este parece-nos um aspecto relevante, quando tentamos apreender o modo pelo qual se manifestam os fenômenos sociais, e em particular os processos de exclusão social.

Nessa perspectiva, o autor identifica também a desagregação familiar como uma das manifestações da questão social, partindo do pressuposto de que a instabilidade econômica das famílias conduz a processos de vulnerabilidade que se expressam na fragilidade dos vínculos e, conseqüentemente, na perda do sentido de pertença. Mas esse é um problema complexo, pois, para aprofundá-lo, seria preciso discutir as distintas formas de sociabilidade, uma vez que isso não representa necessariamente o estabelecimento do “isolamento completo; mas, ao invés disso, leva a estabelecer outros tipos de relações.” (CASTEL, 1998, 536).

Demo (2002), ao discutir esse ponto de vista, considera que Castel (1998) utiliza um “meio termo” para analisar os processos de exclusão, pois o “desenraizamento” representa uma determinada forma de desligamento em coletivos sociais. Assim, é possível afirmar que a exclusão não se limita à expulsão no mercado de trabalho, mas diz respeito também ao “processo de destruição de valores integrativos tradicionais, atingindo os patamares de precariedade marcada pela não pertença e impotência.” (DEMO, 2002, p. 21).

A introdução de novos conceitos para denominar o fenômeno da exclusão social contribui para discutir com mais precisão “o mesmo velho problema, mas que não estamos conseguindo denominá-lo”. Por outro lado, os conceitos de classe social e desigualdade social continuam válidos para explicar a questão da exclusão social (DEMO, 2002).

Os estudos desenvolvidos por Dupas (1999) sobre o conceito de exclusão social também estão associados às alterações ocorridas no capitalismo contemporâneo. Porém, o autor reconhece que essas mudanças não têm conseqüências somente na esfera econômica, mas há reflexos no nível do indivíduo. E isso significa dizer que: “elas invadem também a esfera individual, ao modificar valores e padrões há muito sedimentados, estando aí uma das principais raízes do sentimento de insegurança que começa a se generalizar.” (DUPAS, 1999, p. 16).

Esse sentimento de desamparo está relacionado, ainda, ao fato de o *Welfare State* ter redimensionado seu papel. Assim, o acesso aos bens públicos e

aos benefícios sociais encontra-se fortemente ameaçado (WOLFE apud DUPAS, 1999). Se antes havia grande inquietação em relação às condições em que o trabalho se realizava, atualmente “ela se transformou na dificuldade de encontrar formas de inserção, quaisquer que sejam elas.” (DUPAS, 1999, p. 17).

Nesse sentido, a exclusão social assume um caráter multidimensional, na medida em que diz respeito não só à falta de acesso a bens e serviços, mas também à ausência de segurança, justiça e cidadania (ROGERS apud DUPAS, 1999). Ou seja, a exclusão realiza-se por meio das “desigualdades econômicas, políticas, culturais e étnicas, entre outras.” (DUPAS, 1999, p. 20).

As várias faces da exclusão podem ser enumeradas da seguinte maneira: exclusão do mercado de trabalho; exclusão do trabalho regular; exclusão do acesso a moradias decentes e a serviços comunitários; exclusão do acesso a bens e serviços; exclusão dentro de mercado de trabalho; exclusão da possibilidade de garantir a sobrevivência; exclusão do acesso à terra; exclusão em relação à segurança; e exclusão dos direitos humanos (ROGERS apud DUPAS, 1999).

Essas diferentes situações de exclusão, porém, devem ser analisadas do ponto de vista das distintas estratégias de desenvolvimento ou de ajuste estrutural, uma vez que “terão efeitos diferentes no que concerne ao padrão de exclusão social, já que a mesma taxa de crescimento econômico pode levar a distribuições totalmente diferentes de benefícios.” (ROGERS, apud DUPAS, 1999, p. 20).

Diante de tal constatação, o autor problematiza: “Será que a sensação de exclusão que estamos experimentando no Brasil, por exemplo, tem a mesma natureza daquela experimentada pelos cidadãos da França e da Alemanha?” (DUPAS, 1999, p. 22). Ao responder a essa indagação, o autor adverte-nos que a noção de exclusão social nos países mais ricos parece estar desvinculada do conceito de pobreza, na medida em que existe um padrão de proteção social mais amplo; distinto, portanto, dos países periféricos, em que a rede de proteção social é restrita.

É nessa perspectiva que o autor sugere o conceito de “exclusão efetiva”, que corresponde “àquela que enfatiza a renda, a inserção ocupacional, a etnia e gênero (na medida em que estes impliquem em discriminação), as condições de moradia, a condição de cidadania.” (DUPAS, 1999, p. 24). Portanto, o autor considera que a pobreza é uma dimensão da exclusão social e que ela pode ser

conceituada com a “dificuldade de acesso real aos bens e serviços mínimos adequados a uma sobrevivência digna.” (DUPAS, 1999, p. 34).

O conceito de exclusão social exposto pelos diferentes autores indica-nos importantes elementos para compreendermos tal noção. No entanto, concebemos a exclusão social como um fenômeno decorrente das relações sociais desiguais historicamente construídas na sociedade. Percebe-se, porém, que muitas vezes tal noção é interpretada de maneira imprecisa, principalmente quando “deixa de ser concebida como expressão de contradição do desenvolvimento da sociedade capitalista para ser vista como um estado, uma coisa fixa, como se fosse uma fixação irremediável e fatal.” (MARTINS, 1997, p. 17).

Nessa direção, é mais coerente verificar as dinâmicas societárias que conduzem os processos de exclusão e perceber as resistências dos sujeitos diante da realidade social. A esse respeito assim se posiciona José de Souza Martins:

[...] rigorosamente falando, não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa corrosiva. Essas reações, porque não se trata estritamente de exclusão, não se dão fora dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder. Elas constituem o imponderável de tais sistemas, fazem parte deles ainda que os negando. As reações não ocorrem de fora para dentro; elas ocorrem no interior da realidade problemática, “dentro” da realidade que produziu os problemas que as causam (MARTINS, 1997, p.14, grifos do autor).

Corroborando o que afirma o autor, é possível verificar que os processos de exclusão se manifestam em várias esferas sociais, não se limitando as condições de privação no campo material, e isto se realiza numa dimensão contraditória, em que o conflito é o elemento estruturante. Nessa linha de pensamento, entendemos também que os processos excludentes são vivenciados de maneira distinta pelos indivíduos, assim como suas estratégias de resistência mudam em função das peculiaridades de cada momento histórico.

Martins (1997) destaca ainda que as “distorções” no campo da discussão sobre os processos de exclusão são uma maneira de ocultar o cerne da contradição do modo capitalista de produção, ou seja, a relação capital-trabalho, Para o autor, “o risco, em distorções assim, tem sido o de imputar as características próprias da

contradição e do conflito entre o *desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.*” (MARTINS, 1997, p. 17, grifos do autor). Apreende-se, assim, que os processos excludentes são inerentes ao modo de produção capitalista.

Diante disso, “*a sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir* de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão.” (MARTINS, 1997, p. 32, grifos do autor).

Para o autor, a lógica da inclusão das pessoas excluídas, no âmbito das relações sociais capitalistas, é a sua integração à lógica do mercado, em que tudo se converte em mercadoria. Daí a diferença que podemos assinalar entre a inclusão integrativa do capitalismo e a inclusão social requerida pelos movimentos sociais que buscam reivindicar, conquistar e defender direitos. Desse ponto de vista, há que destacar o conflito que emerge no âmbito das relações sociais, uma vez que a reprodução do sistema econômico dominante não se materializa sem as mediações contraditórias existentes na sociedade.

É importante assinalar, ainda, que o Estado tipicamente capitalista não é uma instância neutra na sociedade, pois, como poder político, reflete as condições econômicas dominantes, assim como “condensa” um conjunto de forças sociais em disputas. E, de maneira geral, busca “sempre manter a forma mercantil da economia e em seu conjunto a acumulação do capital e sua legitimidade política junto à população.” (FALEIROS, 1995, p. 50).

Se situarmos o conceito de inclusão no âmbito do trabalho, podemos perceber aspectos inerentes relações sociais desiguais no modo de produção capitalista. Exemplo disso é a situação dos trabalhadores perante a dinâmica do mundo do trabalho; senão, vejamos: o fato de uma parcela de trabalhadores estar inserida nos processos de trabalho não lhes garante uma efetiva inclusão social, dada a condição de privação em que se encontram em relação aos meios de produção. Desse modo, limitam-se a uma inclusão integrativa com determinadas garantias no campo da proteção social, ainda que sob os limites do capital.

Esses trabalhadores vivenciam ainda uma tensão permanente diante da possibilidade de perda de seus postos de trabalho; já os desempregados têm experimentado situações duradouras de exclusão, em função da dificuldade de reinclusão no mercado de trabalho, fato que contribui para o aumento da vulnerabilidade social. Esta é apenas uma das dimensões, quando se discute o

conceito de inclusão social; daí a necessidade de o Estado implementar políticas públicas voltadas para atender às demandas sociais.

Isto posto, acreditamos ser necessário discutir a relação entre exclusão social e exclusão escolar. Nesse sentido, o ponto seguinte fará a interface dessas duas dimensões conceituais.

2.1.2 Exclusão social e exclusão escolar

As noções de exclusão social e exclusão escolar, para Canário et al. (2001), também são fundamentadas a partir das mudanças ocorridas na esfera do trabalho. Para ele, “a centralidade da crise do mundo do trabalho traduz-se nos países ricos da Europa Ocidental por um fenômeno de desemprego estrutural de massas que se afirma a partir da década de 70, na seqüência do choques petrolíferos.” (CANÁRIO et al., 2001, p. 147).

O autor discute que, apesar do significativo avanço no campo tecnológico e das elevadas taxas de produtividade, isso não se reflete na melhoria das condições de vida para a maioria dos trabalhadores, pelo contrário, têm sido configuradas novas desigualdades sociais. Portanto, é nessa conjuntura que Canário et al. (2001) analisam a questão da exclusão social e da exclusão escolar, ao afirmar que “a instituição escolar que promoveu o acesso massivo à escolarização, como instrumento de políticas públicas baseadas na igualdade de oportunidades está, ela também, profundamente afetada pelas mudanças do seu contexto.” (CANÁRIO et al., 2001, p. 149). E acrescenta:

As mudanças verificadas no mundo do trabalho, que estão na raiz dos fenômenos de exclusão social, decorrem de processos de integração econômica supranacional em que o poder financeiro tende a sobrepor-se aos mecanismos institucionais tradicionais de exercício do poder político no quadro dos Estados nacionais. As mutações sofridas pelo Estado inscrevem-se no processo de transformação do Estado Providência que, no período áureo do fordismo, consubstanciou o compromisso político entre a democracia e o capitalismo (CANÁRIO et al., 2001, p. 149).

Todavia, nunca é demais lembrar que essa experiência do pacto entre capital e trabalho não representou a universalização do pleno emprego. No entanto,

é possível perceber que “os excluídos” do mercado de trabalho faziam parte de uma população residual.

“A crise desse compromisso” (SANTOS apud CANÁRIO et al., 2001, p. 149) é permeada por inúmeras contradições, dentre elas: de um lado, o acesso aos níveis mais elevados de escolarização e, de outro lado, o aumento das desigualdades sociais; o avanço tecnológico e a elevação da produtividade, coexistindo com o crescente desemprego estrutural; e a enorme capacidade de produção de riquezas, convivendo com “formas de extrema pobreza”.

Segundo o autor, essas contradições afetam a dinâmica escolar, uma vez que “a escola passou de um contexto de certezas, para um contexto de promessas, inserindo-se atualmente num contexto de incertezas.” (CANÁRIO et al., 2001, p. 149).

Ao discutir esses aspectos, o autor ressalta que a escola das certezas se consolidou mediante valores intrínsecos e estáveis, assim como contribuiu para a formação dos indivíduos para o mercado de trabalho. Já, a escola de promessas — surgida no período posterior à Segunda Guerra Mundial — caracterizou-se pelo aumento quantitativo da oferta escolar e consubstanciou-se nas promessas de desenvolvimento, mobilidade social e igualdade. O autor assinala, porém, que a Sociologia da Educação, nos anos 1970, demonstrou o “desencanto da escola de promessas, ao evidenciar a reprodução das desigualdades sociais, via sistema escolar.” (CANÁRIO et al., 2001).

Ao enfatizar o aumento das desigualdades, juntamente com o acréscimo de qualificações e a configuração do desemprego estrutural, o autor indica que esses aspectos devem ser considerados, quando se aborda a questão da exclusão escolar. Nesse sentido, adota o conceito de “exclusão relativa” para designar o problema na esfera escolar, concebendo-o como um fenômeno inerente ao atual estágio de desenvolvimento capitalista. Ou seja, “para cada um o sucesso supõe o insucesso relativo dos concorrentes.” (CANÁRIO et al., 2001, p. 150).

Acrescenta, ainda, que a educação e a formação têm sido solicitadas a responder pelo problema do desemprego e, por consequência, pela exclusão social. Mas isso representa um equívoco, porque a elevação global do nível de qualificação não corresponde efetivamente ao aumento das vagas no mercado de trabalho. Assim sendo, a escola não pode ser responsabilizada pela baixa inclusão dos indivíduos no mercado de trabalho, uma vez que o problema do desemprego

estrutural diz respeito ao modo pelo qual o sistema capitalista conduz a busca por maior competitividade (CANÁRIO et al., 2001).

Nessa perspectiva, o autor evidencia a importância da pesquisa nos estudos sobre a escola e as desigualdades sociais e sugere “a tomada em consideração plena do ator social como sujeito, com a conseqüente relativização dos determinismos sociais” (CANÁRIO et al., 2001, p. 156). Este ponto de vista tem como fundamento os estudos desenvolvidos por François Dubet, que propõe a abordagem sobre a escola nos termos da sociologia da experiência. Isto implica “como ponto de partida para questionar a realidade escolar, a experiência e os pontos de vista dos alunos e das respectivas famílias.” (CANÁRIO et al., 2001, p. 156).

Do ponto de vista das pesquisas realizadas por Dubet (2003), o autor enfatiza que o mais importante, quando se discute o conceito de exclusão social e exclusão escolar, é conhecer os processos de exclusão sobre os sujeitos e, em particular, sobre os educandos.

Além do mais, o autor verifica que houve mudanças significativas tanto nas relações escolares quanto na sociedade. Diante disso, demonstra que a escola de massas não representou a escola de igualdade, uma vez que existem os critérios de seletividade dentro da própria estrutura escolar, pois “a seletividade escolar encaminha os alunos mais fracos para trajetórias menos qualificadas, o que, por sua vez, aumenta suas ‘chances’ de desemprego e de precariedade.” (DUBET, 2003, p. 6). Por outro lado, aqueles que possuem níveis mais elevados de escolarização possuem “uma proteção relativa diante do desemprego”.

Essa idéia de Dubet (2003) parece-nos muito pertinente para analisarmos o fenômeno da exclusão social e da exclusão escolar, pois é possível perceber que, mesmo nos países mais ricos, as pessoas com elevada escolarização não estão “seguras” quanto à possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Muito menos aqueles que possuem um menor nível de escolarização.

Aliás, estudos já evidenciaram que a difícil inserção no mercado de trabalho não deriva da falta de correspondência entre formação e emprego (TANGUY apud Dubet, 2003). Concretamente, porém, é preciso apreender que a escolaridade não é o elemento determinante para a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, embora se tenha tornado um critério de seletividade na disputa por uma vaga dentro do sistema ocupacional.

No Brasil, a ampliação do acesso à educação é uma conquista recente. Sendo assim, discutir tal questão significa fazer um esforço teórico, no intuito de desvendar os caminhos que historicamente foram construídos para a participação dos segmentos mais pobres da população na escola.

Dizemos recente, porque, até o final da década de 1960, havia mecanismos institucionais que impediam concretamente a participação das camadas populares na escola. Um deles materializava-se nos chamados exames de admissão, exigido a candidatos postulantes ao ginásio, o que, na prática, representava uma forma de seletividade em que o acesso aos níveis mais elevados de escolarização estava reservado aos “melhores” alunos. Além desse mecanismo de seleção para o ingresso nas séries posteriores, há que destacar que a baixa inclusão escolar se deve à ausência do poder público na garantia do direito à educação.

Com o fim do exame de admissão (a Lei nº 5.692/71 estabeleceu o ensino de 1º grau de oito anos, unificando o primário com o antigo ginásio), foi perceptível o aumento das taxas de matrícula no ensino de 1º grau. No entanto, a produção da exclusão escolar manifestou-se de maneira distinta com o fim desse critério, pois, “ao ampliar o acesso, viabiliza-se outra exclusão, que se produz no interior do sistema escolar. Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola” (OLIVEIRA, 2007, p. 671), quando se percebeu o problema das sucessivas repetências e a desistência na trajetória escolar.

A noção de inclusão escolar remete-nos à questão do direito à educação, pois este pode ser concebido como um direito social de cidadania, ou seja, “é um pré-requisito necessário da liberdade civil.” (MARSHALL, 1967, p. 73). Isto se consubstancia na idéia de que o desenvolvimento da sociedade pressupõe a necessidade da “educação de seus membros”. Nesse sentido, esse direito “deveria ser considerado não como um direito da criança freqüentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado” (Idem, 1967, p. 73), pois, para a construção da democracia política, é necessário qualificar o eleitorado para intervir nos processos decisórios da sociedade.

Thomas Marshall (1967), ao fazer um resgate histórico da evolução do conceito de cidadania, indica três elementos constitutivos de tal noção, a saber: o componente civil, que compreende os direitos necessários à liberdade individual, ou

seja, a liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de fé; o direito à propriedade; e o direito à justiça. O elemento político, que é concebido como o direito de participar das decisões do poder político da sociedade. E o elemento social, que diz respeito ao bem-estar dos indivíduos, em consonância com os padrões estabelecidos socialmente. Neste último, incluem-se o sistema educacional e os serviços sociais.

No campo dos direitos sociais, é importante destacar que o Brasil incorporou tardiamente tal noção em seus preceitos constitucionais. Além disso, “a luta pela conquista de certos direitos sociais, incorporados como elemento do exercício da cidadania especialmente a partir do século XX, não altera a estruturação em classes sociais de uma sociedade capitalista, mas tem como perspectiva diminuir o nível de desigualdade entre elas.” (HOFLING, 1993, p. 173-174).

Ao considerar a educação como um direito fundamental de natureza social, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, estabelece a “igualdade de condições para acesso e permanência na escola.” (art. 206, inciso I). No plano legal, esse preceito não deixa de ser uma conquista importante, na medida em que assinala para a possibilidade de “todos” buscarem a realização desse direito. No entanto, a realidade nos mostra que:

As instituições que garantem o acesso e o atendimento a todos são, por princípio, includentes, mesmo que, no decurso dos processos de comparação e classificação, elas venham a manter alguns “todo” (ou muitos deles...) em situação de exclusão. Isso significa que o mesmo espaço considerado de inclusão pode ser considerado um espaço de exclusão. Conclui-se, assim, que a igualdade de acesso não garante a inclusão e, na mesma medida, não afasta a sombra da exclusão (VEIGA-NETO; LOPES, 2007, p. 959).

Embora o discurso hegemônico aponte a universalização do Ensino Fundamental como sinônimo de inclusão escolar, em função do significativo número de matrículas nesse nível educacional¹⁶, isso, por si só, não explica as dimensões que envolvem tal conceito, pois entendemos que a existência de vagas públicas nessa etapa da educação básica não garante a efetiva realização do direito de

¹⁶ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD — demonstram que na faixa etária entre 7 e 14 anos a matrícula foi de 97,6% no ano de 2007.

freqüentar a escola, haja vista as inúmeras dificuldades enfrentadas pelas classes populares para permanecer no “sistema” educacional.

Isso nos remete a uma outra questão: a noção de inclusão escolar pode ser entendida apenas como o acesso e a permanência na escola? Compreendemos que o conceito de inclusão escolar também diz respeito ao direito de aprender os conhecimentos socialmente produzidos pela humanidade. O sentido de pertencimento, portanto, envolve o direito de ir à escola, de permanecer nela e de aprender um conjunto de saberes como condições essenciais para a construção da cidadania.

Além disso, se pensarmos em termos de constituição da cidadania ativa, esta pressupõe a participação dos indivíduos no processo político, a participação na vida econômica como sujeitos portadores de uma atividade produtiva e, “naturalmente, o conhecimento de todos os direitos a que todo ser humano faz jus pelo simples fato de estar vivo.” (MACHADO, 2001, p. 107).

Podemos afirmar que na realidade o que ocorre é uma inclusão precária na estrutura de ensino, haja vista as seguintes situações: apesar de o Ensino Fundamental ser obrigatório no País, isso por si só não garante a permanência dos alunos na escola, uma vez que a situação socioeconômica da maioria das famílias brasileiras, aliada à má qualidade do ensino, dificulta a efetiva permanência dos alunos na escola; ainda que a freqüência escolar tenha aumentado nos últimos anos, podemos perceber que grande parte dos alunos que freqüentam o Ensino Fundamental tem pouco domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

Diante do exposto, o item que segue abordará o desenho institucional que se configurou, no Brasil, no campo das políticas de proteção social e a relação com a noção de exclusão social e escolar.

2.1.3 Exclusão social e política de proteção social

Conforme descrito anteriormente, o conceito de exclusão social é apreendido de maneira distinta pelos autores que abordam tal problema. Como assinalamos, os processos de exclusão são inerentes ao sistema capitalista. Nesse

sentido, é importante discutir o nível de proteção social¹⁷ efetuado pelo Estado para atenuar tal problema.

É possível dizer que há uma profunda diferença em relação ao modo pelo qual os indivíduos foram integrados no sistema ocupacional nos países de capitalismo avançado e a maneira pela qual isso foi conduzido nos países da periferia desse sistema. Segundo Pochmann, isso pode ser compreendido quando:

[...] ao longo do século XX alguns países avançados abandonaram as condições de privação absoluta (pobreza absoluta) a que estava submetida parcela significativa da população, não apenas por decorrência da influência produtiva e do progresso econômico. Certamente, foi decisiva a influência do chamado Estado de bem-estar social, sobretudo a partir do segundo pós-guerra, quando diversas condições de exclusão social foram enfrentadas pelas reformas civilizadoras do capitalismo contemporâneo (POCHMANN, 2004, p. 19).

Apesar de essa opção política não ter estabelecido o pleno direito à igualdade entre os cidadãos, é importante reconhecer as responsabilidades do Estado diante do problema da exclusão social, pois “as políticas públicas redistributivas favoreceram a inclusão social, uma vez que possibilitaram libertar da condenação ao trabalho para sobrevivência importantes segmentos sociais.” (POCHMANN, 2004, p. 19).

É esse aspecto que diferencia o Brasil dos países mais ricos, pois entre nós o padrão de proteção social efetivado pelo Estado, além de tardio, foi condicionado pela própria dinâmica pela qual foi consolidado o capitalismo em nossa sociedade. O fim do sistema escravocrata em 1888, por exemplo, representou para a população negra a exclusão do incipiente mercado de trabalho, uma vez que a importação da mão-de-obra imigrante foi a opção política adotada pela classe patronal (POCHMANN, 2004).

¹⁷ O conceito de proteção “consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência.” (VIANA; LEVCOVITZ, 2005, p. 17). Já os sistemas de proteção social “têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Pode-se, portanto, afirmar que a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura, etc.).” (Idem, p. 17).

No Brasil, o processo de desenvolvimento capitalista realizou-se de maneira bastante contraditória, principalmente porque a constituição do “novo” sistema econômico sofreu a influência das “velhas” estruturas políticas. Consideramos que o rompimento com a sociedade escravocrata e a configuração de um modelo tipicamente urbano-industrial evidenciaram a necessidade de redimensionar a intervenção do Estado na industrialização.

No âmbito econômico, a consolidação da industrialização foi favorecida pela acumulação primitiva do capital promovida pelo setor cafeeiro, fator que contribuiu de maneira significativa para a adoção do modelo de substituição das importações. O deslocamento de capitais do setor tradicional agrário exportador para o setor moderno, a indústria, foi realizado principalmente pela intervenção do Estado para impulsionar a produção interna de bens de consumo.

A partir dos anos 1930, com a intensificação do processo de industrialização, ocorreram significativas mudanças, dentre as quais podemos destacar o grande fluxo migratório das populações do campo para os principais centros industriais; o surgimento de novos segmentos sociais; e o redimensionamento do papel do Estado em relação ao problema da regulação da força de trabalho. Dessa maneira, os fatores de ordem econômica ligados à industrialização proporcionaram a implementação da regulação dessa força de trabalho por meio da legislação trabalhista.

Nesse momento foram editadas medidas no âmbito da política trabalhista, tais como: a jornada de oito horas de trabalho (1932); a regulamentação do trabalho feminino (1932); a proibição do trabalho noturno para as mulheres (1932); a regulamentação do trabalho de menores (1932); a criação das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento; a regulamentação do direito de férias aos comerciários, bancários e industriários; a criação da Justiça do Trabalho (1934); a criação do salário mínimo (1934); e a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

É inegável esse progresso, em termos de política de proteção social, para os inseridos na estrutura ocupacional do mercado de trabalho com vínculos formais de emprego. No entanto, para uma grande parte dos trabalhadores urbanos sem emprego formal, “não houve praticamente avanços consideráveis nas políticas sociais e trabalhistas, a não ser a possibilidade do êxodo rural como medida de busca da mobilidade territorial e social.” (POCHMANN, 2004, p. 50).

A ampliação da proteção social “parecia avançar rumo à consolidação e à expansão durante a década de 1970 e 1980, marcadas pelo autoritarismo da ditadura militar, quando a expansão dos programas e serviços sociais passou a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio.” (SILVA, 1997, p. 106).

Os períodos autoritários na história brasileira representaram “o bloqueio à democracia de massa”. Sendo assim, o Brasil deixou de realizar a reforma agrária, a reforma tributária e “uma reforma social garantidora do acesso pleno aos direitos sociais e trabalhistas a todos e não apenas e tão-somente aos empregados assalariados.” (POCHMANN, 2004, p. 55).

A transição democrática iniciada a partir de 1985 trouxe novas expectativas em relação aos direitos sociais. É importante ressaltar nesse momento a participação dos movimentos sociais organizados da sociedade civil, no sentido de impulsionar a construção de uma nova Constituição que estivesse consubstanciada em valores democráticos.

Podemos dizer que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, teve significativos avanços em relação à política de proteção social, uma vez que ocorreu uma certa ampliação dos direitos sociais, assim como adotou uma concepção mais abrangente em relação à seguridade social, envolvendo a saúde, a previdência social e a assistência.

Ao compreendermos a exclusão social como um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista, o debate dessa temática na contemporaneidade situa-se em um contexto caracterizado por uma série de alterações na lógica da produção global. Uma delas é a mudança significativa na esfera do trabalho, em que se percebe a constituição de um novo paradigma produtivo, baseado na flexibilização das relações contratuais de trabalho e na forte diminuição dos postos de trabalho.

No Brasil a pobreza possui um caráter estrutural que se caracteriza pela longa trajetória de exclusão não só em relação ao mercado de trabalho, mas também em relação aos serviços públicos, pois a exclusão pode ser considerada como:

[...] um processo de natureza transdisciplinar que diz respeito a segmentos populacionais sem acesso a bens e serviços básicos e demais formas de marginalização do desenvolvimento socioeconômico, geralmente apontado pelo afastamento dos direitos humanos, da seguridade social, segurança pública, da terra, do trabalho e de renda digna (POCHMANN, 2004, p. 23-24).

Corroborando as opiniões do autor, podemos considerar que a exclusão social se caracteriza principalmente pela privação dos direitos de cidadania. E, no Brasil, ela se torna mais acentuada em função da inexistência de um amplo Estado de Bem-Estar Social. Por outro lado, é possível perceber que a exclusão social tem assumido um caráter multifacetado: se antes os menos escolarizados e menos qualificados estavam sujeitos a maior vulnerabilidade, hoje, cada vez mais, diferentes segmentos da sociedade têm experimentado situações de exclusão.

Não obstante, o crescimento das demandas sociais decorrentes dos processos de exclusão proporciona o questionamento do papel do Estado em relação a esse problema. Nesse sentido, as políticas de transferência de renda têm sido uma das respostas para o enfrentamento dessa situação. A seção seguinte abordará as diferentes concepções de programas de transferência de renda e alguns estudos realizados no Brasil sobre esse tema.

2. 2. O debate sobre programas transferência de renda

2.2.1 Programas de transferência de renda e pobreza

É no contexto das profundas transformações do capitalismo contemporâneo que a discussão sobre a implementação de programas sociais voltados para a diminuição da pobreza tem sido realizada. Dentre os principais aspectos relacionados ao atual estágio de acumulação capitalista, destacam-se: a utilização de novas tecnologias no processo de trabalho¹⁸; a reconfiguração da divisão internacional do trabalho; e a intensificação da internacionalização da economia. Essas modificações na esfera do trabalho e, principalmente, em relação à redução dos postos de trabalho, além de outros fatores como a precarização¹⁹, a terceirização e a flexibilização das relações de trabalho, redimensionaram o debate sobre as políticas de proteção social (SILVA, 1997).

O papel do Estado nessa nova dinâmica socioeconômica vem sendo questionado, sobretudo no que diz respeito aos alicerces do Estado de Bem-Estar

¹⁸ O termo relaciona-se à inovação na base técnica da produção e também às novas formas de organização do trabalho.

¹⁹ A precarização das relações de trabalho diz respeito à redução das condições de seguridade relacionadas ao trabalho formal dos empregados.

Social. Na medida em que sua base de sustentação política estava assentada no pacto entre capital e trabalho, o “Estado Social”, como denomina Robert Castel, construiu uma “poderosa sinergia entre crescimento econômico, com seu corolário, o quase pleno-emprego, e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e proteção social” (CASTEL, 2005, p.493), tornando possível a correlação entre os objetivos econômicos, sociais e políticos (CASTEL, 2005).

Este padrão de desenvolvimento, porém, “está ruindo com na nova sociedade marcada pela hegemonia da técnica, com afrouxamento da relação produção-trabalho humano.” (SILVA, 1997, p. 14). Com as significativas modificações ocorridas na economia internacional, é perceptível a configuração de uma sociedade cada vez mais desigual e fragmentada, pois, se, de um lado, há trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, por outro, cresce o contingente de desempregados. A evidência deste desse dualismo colocou na agenda política a necessidade do debate sobre renda mínima (SILVA, 1997).

O fenômeno do desemprego estrutural pode ser compreendido como uma das conseqüências do chamado processo de “acumulação flexível”²⁰; esta se “apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.” (HARVEY, 1992, p. 140). Uma das faces mais visíveis desse atual estágio de acumulação capitalista é a intensificação do uso das novas tecnologias no processo produtivo, que propiciam não só a diversificação dos produtos, mas também o aumento da produtividade. No entanto, essa acelerada substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto tem provocado substancialmente a diminuição dos postos de trabalho.

Diante desse cenário, “a escolha de uma carreira laboral — regular, durável e contínua, coerente e bem estruturada, já não está aberta a todos [...]. Hoje, os empregos permanentes, seguros e garantidos são exceção.” (BAUMAN, 1999, p. 49). Esse aspecto aqui ressaltado enfatiza uma das características principais da organização do trabalho na atualidade, que diz respeito à flexibilização das relações contratuais da força de trabalho.

É importante assinalar que, no cenário das transformações da sociedade contemporânea, o contingente de pobres e desprovidos de qualquer proteção social

²⁰ Harvey esclarece que “a acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego ‘estrutural’ (em oposição a friccional), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical — uma das colunas políticas do regime fordista” (HARVEY, 1992, p. 141).

também tem mudado de feição. Nesse sentido, a pobreza tem adquirido características variadas, distintas de épocas anteriores, atingindo grupos que nunca haviam experimentado situações de destituição. “Não se trata de uma pobreza hereditária, mas da resultante de uma combinação de circunstâncias que conduzem à insuficiência de recursos que impossibilita essas pessoas de manterem seu padrão de vida e de moradia anteriores.” (EUZEBY apud SILVA, 1997, p. 22).

Para Zygmunt Bauman (1999), a pobreza não significa apenas a “falta de comodidade”, ela representa “uma condição social e psicológica: posto que o grau de dignidade se mede pelos padrões estabelecidos pela sociedade, a impossibilidade de alcançá-los em si mesma causa afundamento.” (BAUMAN, 1999, p. 64).

Na perspectiva do autor, ser pobre quer dizer estar excluído da “vida normal”, ou “não estar à altura dos demais”, pois, diante da sociedade de consumo, “vida normal é a dos consumidores, sempre preocupados em escolher entre a grande variedade, sensações prazerosas e ricas em experiência que o mundo oferece.” (BAUMAN, 1999, p.64). Ou seja, os pobres são aqueles que transitam na esfera do consumo de forma “deficiente”. Esta condição lhes nega o acesso à diversidade de produtos expostos pelo mercado.

Robert Castel (1998), ao analisar as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, considera que

O núcleo da questão social hoje seria, pois, novamente a existência de “inúteis para o mundo”, de supranumerários e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã, que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa. Paradoxo, se as relações do homem com o trabalho forem consideradas no interior de um longo período. Foram necessários séculos de sacrifícios, de sofrimentos e de exercício da coerção — a força da legislação e dos regulamentos, a coerção da necessidade e também da fome — para fixar o trabalhador em sua tarefa e nela conservá-lo através de um leque de vantagens “sociais” que vão qualificar um *status* constitutivo da identidade social (CASTEL, 1998, p. 593).

Como nos lembra o autor, a existência de um vasto contingente de pessoas alheias às atividades laborais ainda se constitui em um dos graves problemas sociais da atualidade.

Do ponto de vista do desenvolvimento histórico do capitalismo podemos dizer que “a existência de supranumerários” é inerente ao modo de produção capitalista, pois, na realidade, o que tem ocorrido é a alteração da relação

capital/trabalho. Além disso, apesar de a sociedade salarial ter proclamado o pleno emprego, esse objetivo não correspondeu à universalização dos postos de trabalho. Para Castel (2006), as mudanças na esfera do trabalho trazem também, como consequência, efeitos na subjetividade dos trabalhadores, em decorrência da insegurança no emprego.

Araújo (2007), ao analisar as diferentes concepções de pobreza presentes nos Programas de Transferência de Renda instituídos no Brasil pelo governo federal, considera que a categoria pobreza deva ser pensada como “uma manifestação da questão social”. Sua discussão tem por base as formulações de Netto (2004) e Pastorini (2004), que compreendem a questão social como elemento da relação capital/trabalho, a exploração. A partir desse entendimento, a autora define a pobreza como um fenômeno composto por

[...] múltiplas dimensões para além da renda, e que se consubstancia mediante uma condição de destituição e privação historicamente determinada e reproduzida por relações sociais, econômicas, políticas, ideológicas e culturais que desconhecem o trabalhador como sujeito portador de direitos e interesses legítimos (ARAÚJO, 2007, p.21-22).

Partindo dessa idéia, é necessário destacar que a categoria pobreza deve ser apreendida, portanto, em sua dimensão histórica. Ao considerarmos o modo de produção capitalista como um sistema fundado na contradição capital/trabalho e o antagonismo de classes como elemento estruturante dessa formação social, é possível dizer que a noção de pobreza se relaciona com esse aspecto estrutural do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, concebemos a pobreza como uma condição social construída historicamente, que se manifesta pela situação de carência dos indivíduos na sociedade. Como sabemos, tal problema é decorrente das relações sociais desiguais do modo de produção capitalista, que produz e reproduz a pobreza, negando a possibilidade de construção de um padrão de vida condizente com a satisfação das necessidades humanas.

Sendo assim, para compreendermos a pobreza em suas várias feições, precisamos especificar alguns fatores que condicionaram e ainda condicionam a reprodução das desigualdades sociais no Brasil. Se, por um lado, as transformações no capitalismo contemporâneo têm provocado a exclusão de um grande contingente de trabalhadores do mercado de trabalho, por outro, a pobreza na sociedade

brasileira constitui um problema social antigo. Isso evidencia que há uma desigualdade estrutural que se reproduz por meio da herança familiar²¹. Desse modo milhões de pessoas se encontram “ainda hoje à margem da reprodução capitalista e que sobrevivem nas franjas do sistema.” (FREITAS; LUNA, 2006, p. 355).

Os programas de transferência de renda constituem importantes iniciativas, no campo das políticas sociais, para enfrentar tal questão. No entanto, eles sozinhos não são capazes de “solucionar as múltiplas desigualdades”. A situação de pobreza expressa-se não só pela falta de acesso aos bens socialmente produzidos como também “configuram uma posição social específica caracterizada pela inferiorização, pela desvalorização, o que estigmatiza a identidade das pessoas que vivenciam essa condição.” (ARAÚJO, 2007, p. 269).

No estudo realizado por Fonseca (2001) com as beneficiárias do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM — de Campinas, as entrevistadas relativizam sua situação de pobreza, reconhecendo que existem “outros mais pobres e cada vez mais visíveis”. Destacam que a condição de ser pobre é decorrente da “escassez de serviço” e dos exagerados requisitos em termos de escolaridade. Sendo assim, a autora afirma que “mais que um programa de distribuição de renda, as entrevistadas desejam uma política de emprego. O trabalho, mais que uma maneira de ter acesso à renda, é uma forma de reconhecimento social.” (FONSECA, 2001, p. 223).

Na mesma linha de análise, a pesquisa de Araújo (2007) com os beneficiários do Programa Bolsa Família revela que “as trajetórias mostram um movimento crescente de privação e carências que se acumulam e se sobrepõem desafiando possíveis estratégias de intervenção.” (ARAÚJO, 2007, 271). Para ela, os fatores estruturais presentes na sociedade brasileira, como o desemprego, a desigualdade na distribuição de renda e a baixa efetividade dos programas sociais, condicionam o alcance limitado dos programas de transferência de renda. Seu estudo indica que “a opção dos sujeitos é pelo trabalho”.

Para Weisseheimer (2006), um dos principais entraves para a consolidação do programa Bolsa Família diz respeito ao seu financiamento, o que tem sido um dos limites para a ampliação do número de beneficiários. Além disso, o

²¹ Jessé Souza (2006) esclarece-nos que “[...] a reprodução das classes marginalizadas envolve a produção e reprodução das pré-condições morais, culturais e políticas da marginalidade [...], a miséria dos desclassificados é produzida objetivamente não apenas sob miséria econômica, mas também sob forma de miséria emocional, existencial e política.” (SOUZA, 2006, p. 10).

autor verifica que o “nó da questão” para superar o quadro de pobreza passa necessariamente pela discussão sobre o atual modelo de desenvolvimento brasileiro, pois este “é caracterizado pela concentração de renda, voltado para a exportação, com impactos negativos no meio ambiente e nas culturas locais.” (WEISSEHEIMER, 2006, p. 76).

Dados recentes sobre a pobreza no Brasil revelam que cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza e, destes, 22 milhões em condições de indigência (WEISSHEIMER, 2006). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE —, há cerca de 72 milhões de brasileiros que vivem em situação de insegurança alimentar. Diante de tal quadro, o Estado, como responsável pela formulação e pela implementação de políticas de proteção social, tem respondido a esse problema por meio de políticas sociais focalizadas, que têm como pressuposto o enfrentamento da pobreza.

No Seminário promovido pelo Núcleo de Políticas Públicas — NEPP — e pelo Núcleo de Estudos da População — NEPO —, ambos vinculados à Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP —, foram discutidos alguns indicadores sobre o Programa Bolsa Família, referentes à pesquisa realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional — CEDEPLAR —, órgão pertencente à Universidade Federal de Minas Gerais. Os participantes desse encontro avaliaram que “os resultados são limitados, em termos de inclusão social, e que o Bolsa Família por si só, jamais será capaz de interromper o ‘fator intergeracional da pobreza.’” (**O Estado de S. Paulo**, 18 fev. 2007).

2.2.2 Concepções de programas transferência de renda

O Estado tem sido um espaço de disputa entre as diferentes abordagens referentes à questão dos programas de transferência de renda. No âmbito do debate internacional, é possível identificar diferentes posições que se expressam sobre o tema. Silva (1997) classifica em duas vertentes as propostas a respeito da temática, a saber: as propostas de inspiração liberal-conservadora e as proposições que são fundamentadas pela lógica distributivista.

Para os liberais, o enfrentamento da crise do *Welfare State* deve ser mediado pela racionalização dos sistemas nacionais de proteção social e, mais

precisamente, pela substituição dos diferentes tipos de benefícios concedidos pelo Estado por uma renda monetária única, capaz de incentivar os indivíduos a escolherem no mercado os serviços necessários à sua satisfação básica (GOUJON apud SILVA, 1997).

Partindo do entendimento de que o liberalismo é a matriz teórica que delinea a regulação social no capitalismo, é possível compreender que “o problema teórico e histórico relativo à renda mínima é a relação Estado/Mercado.” (FALEIROS, 1997, p. 11). No plano teórico, os liberais tecem uma crítica ao *Welfare State*, partindo do pressuposto de que este tem sido ineficiente no campo da política de proteção social. Para eles, as mudanças ocorridas na esfera econômica com o aumento do desemprego, a precarização das relações de trabalho e da flexibilização, demandam novas formas de intervenção no campo social.

Dentre as principais propostas de inspiração liberal-conservadora, destacam-se: o “Maximin” (RAWLS, 1987), o Imposto Negativo (FRIEDMAN, 1962), a Renda Mínima Universal (ROBERTS, 1983; MINC, 1991). Estas se configuram dentro da lógica da substituição de programas sociais, apoiando-se no redimensionamento dos princípios de justiça que servem de fundamento à proteção social, assim como na restauração de uma racionalidade econômica e na estabilização da despesa social (GOUJON apud SILVA, 1996).

A idéia do imposto de renda negativo é destinar às famílias que se situam abaixo da linha de pobreza uma renda variável complementar, conforme a renda decorrente do trabalho, substituindo os programas sociais. A Renda Mínima Universal ou, Dividendo Nacional sugere uma renda idêntica a todos os indivíduos, independentemente de vínculos com o trabalho (SILVA, 1996).

Quanto à proposta distributivista, seu fundamento está pautado na “necessidade de redistribuição da fração crescente da riqueza nacional, formada independente da participação do homem no espaço produtivo, face à automação.” (SILVA, 1996, p. 55). Nessa perspectiva, a renda mínima destina-se a todos indivíduos, dada a ruptura da relação emprego-renda provocada pelo processo crescente da desmaterialização na produção.

São exemplos de propostas distributivistas a Renda Social, de Gorz (1991, 1992); o Segundo Cheque, de Aznar (1988); e a Renda de Existência, de Bresson (1988, 1991, 1993). Na Europa as experiências dos programas de renda mínima

tendem a seguir a opção pela complementaridade, uma vez que o benefício faz parte do conjunto de outras políticas sociais (SILVA apud MILANO, 1996).

A principal diferença entre a proposta de inspiração liberal-conservadora e a concepção distributivista relaciona-se ao fato de a primeira ter como ponto de partida a substituição de programas sociais e a segunda caracterizar-se pela atribuição de uma “renda incondicional, complementar a outros benefícios e programas sociais, tendo em vista a redistribuição da produtividade crescente ao conjunto da população.” (SILVA, 1996, p. 55).

Silva (2004) concebe a renda mínima como uma modalidade de programa de transferência de renda que pode ser definida “como uma transferência monetária a indivíduos e famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas.” (SILVA, 1996, p. 16). Este conceito, porém, expressa uma dimensão abrangente da temática, uma vez que, do ponto de vista das concepções existentes, há distintas perspectivas teóricas que norteiam os objetivos dos programas de transferência de renda.

O principal programa de transferência de renda do Brasil, o programa Bolsa Família, integra a rede de proteção social e, na perspectiva de seus idealizadores, seu horizonte é a promoção da inclusão social das famílias beneficiárias. Sendo assim, têm sido adotadas algumas medidas que têm por objetivo reforçar as políticas inter-setoriais, no intuito de alcançar esse objetivo. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, há diversas ações que estão sendo desenvolvidas para a inserção das famílias em atividades de geração de emprego e renda e para o acesso aos serviços públicos. Estas iniciativas denominadas de programas complementares são

[...] ações nas áreas de geração de trabalho e renda, acesso ao conhecimento, condições habitacionais, direitos sociais, desenvolvimento local, dentre outras, que visam promover o desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. Para a consolidação dessa estratégia de inclusão social, as ações precisam ser articuladas e integradas pelas três esferas de governos e com a sociedade civil, conforme a legislação e práticas vigentes²².

²² Disponível em < http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/o-que-e>. Acesso em 20/08/2007

Conforme a descrição acima, a intenção é promover o processo de inclusão social das famílias pobres por meio de políticas inter-setoriais voltadas para a autonomia financeira dos beneficiários do programa. No entanto, como citado anteriormente, ainda é relativamente baixo o número de famílias inseridas nessas ações.

2.2.3 As concepções de família nos programas de transferência de renda.

Um dos aspectos bastante discutidos na literatura sobre os programas de transferência de renda é a concepção explícita ou implícita de família. No estudo realizado por Fonseca (2001), a autora analisa a concepção de família nos projetos de construção da nação nos anos 1930 e 1940 e as estratégias de combate à pobreza nos anos 1990, em particular nos denominados programas de garantia de renda mínima implementados em alguns municípios brasileiros.

Segundo Fonseca (2001), a idéia de família nos anos 1930 e 1940 funda-se na importância de um determinado tipo de família para a construção da nação: a família seria “o meio pelo qual formar-se-ia um povo moral e fisicamente são”.

Para a autora, o principal eixo dos debates sobre programas de transferência de renda no Brasil está relacionado com a idéia de que a pobreza familiar é um elemento impulsionador para o ingresso precoce das crianças no mercado de trabalho e com o fato de que “o custo de oportunidade para manter as crianças na escola é muito alto para os pobres”, pois as crianças das famílias pobres ingressam cedo no mercado de trabalho, saindo cedo da escola, tornando-se adultos com alguma experiência de trabalho e baixa escolaridade. Dessa maneira, “é como se a pobreza gerasse os mecanismos de sua reprodução: a pobreza de hoje gera a pobreza de amanhã.” (FONSECA, 2001, p. 219). Diante disso, o benefício possui, como contrapartida das famílias pobres, o compromisso com a permanência das crianças na escola.

Fonseca (2001) faz uma comparação entre a concepção de família apresentada no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura de Campinas e as concepções daqueles que são considerados uma família perante o poder público. O resultado desse exame aponta para uma distinção entre os propositores do PGRFM e os beneficiários deste: a família pobre é

entendida pelos formuladores do PGRFM de Campinas como sendo constituída por: “pai, mãe, ou pais ou responsáveis legais, morando sob o mesmo teto com seus filhos e filhas menores de 14 anos e/ou com seus não filhos, desde que juridicamente sejam responsáveis pelos mesmos.” (FONSECA, 2001, p. 220).

A investigação referida revela que a concepção de família do PGRFM é completamente distinta da concepção de família dos beneficiários desse programa, na medida em que a idéia de família para estes está relacionada com “um leque de relações de consangüinidade e afinidade, e ainda, laços de parentesco ‘fictício’, no sentido de que não derivam de vínculos legais e/ ou biológicos” (FONSECA, 2001, p. 220-221). Portanto, a autora conclui que não existe “a família”, e, sim, “famílias”, cuja configuração se estabelece por “um código de lealdades e obrigações recíprocas completamente alheias à lógica colocada pelo PGRFM” (FONSECA, 2001, p. 221).

De acordo com o Decreto nº 11.7141/95, que regulamentou o Programa de Renda Familiar Mínima de Campinas, o benefício destina-se às famílias residentes na cidade de Campinas há dois anos da data da instituição do Programa, com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 35,00 e que, em sua composição, contassem crianças e adolescentes com idade de 0 a 14 anos (ARTHUS, 2000, p. 109).

Campineiro (1999) esclarece que no PGRFM do município de Campinas, para efeitos do cálculo da renda familiar *per capita* só são considerados membros da família os pais ou responsáveis, seus filhos tutelados e menores de 14 anos. Sendo assim, os membros maiores de 14 anos, ainda que residentes sob o mesmo teto, não fazem parte do cálculo da renda familiar; “esta estratégia tem por objetivo não desincentivar o trabalho destes membros e nem penalizar famílias com idosos contemplados por benefício previdenciários.” (DRAIBE et al. apud CAMPINEIRO, 1999, p. 20).

Para Arthus (2000), o PGRFM — Campinas, ao conceber a família como unidade de referência, deveria não apenas levar em consideração o estado civil dos núcleos familiares, mas também conhecer suas composições e estruturas, principalmente quando se trata de avaliar os graus de coesão, desagregação e vulnerabilidade.

Segundo o Ministério Desenvolvimento Social e Combate à fome — MDS —, o atual Programa Bolsa Família instituído pelo governo federal atende de maneira geral três grupos de famílias, a saber: as famílias com baixo nível de

escolarização, vivendo em condições precárias e chefiadas por mulheres; as famílias “novas”, compostas a partir da união com outras famílias; e as famílias mais estruturadas, que possuem alguma renda.

Outro aspecto enfatizado nas pesquisas sobre os programas de transferência de renda diz respeito à possibilidade de as famílias conquistarem sua autonomia financeira. Um dos pontos problemáticos dessa questão refere-se à dificuldade das famílias em participar dos projetos vinculados à aquisição de renda para a obtenção dessa autonomia e o conseqüente desligamento do programa. Avaliando o PGRFM de Campinas, Arthus (2000) observa que as famílias se tornaram “arredias” às propostas que sinalizavam nesse sentido, pois a vinculação, por exemplo, ao programa Pró-rendas representava para elas o envolvimento em situações desconhecidas, daí a sua apreensão em inserirem-se nessas iniciativas (ARTHUS, 2000).

Os grupos sócio-educativos instituídos pelo PGRFM de Campinas buscam incentivar o potencial emancipatório das famílias. Bejarano (1998) e Arthus (2000) destacam que atividade tem um significado positivo para as famílias, na medida em que seu objetivo é proporcionar o desenvolvimento social e pessoal dos beneficiários. Nas reuniões desses grupos são discutidos diversos temas de interesses da comunidade, tais como: conselho tutelar; afetividade; cidadania; preconceito; planejamento familiar; sexualidade feminina; auto-imagem/auto-estima; alternativas de geração de renda; violência doméstica, entre outros.

Arthus (2000) conclui em seu estudo que “a concessão da renda é condição necessária, mas não suficiente para assegurar a não-proliferação das situações de risco”. O autor considera que a participação das famílias nos trabalhos de orientação proporciona o desenvolvimento da sociabilidade entre as famílias, e isso significa a possibilidade de uma maior capacidade emancipatória dos beneficiários.

Para Bejarano (1998), apesar de o grupo sócio-educativo estimular as pessoas a buscarem trabalho, isso não significa que elas encontrarão lugar no mercado de trabalho; pelo contrário, o que se observou foi a baixa inserção. Para ela, os principais limites para alcançar a autonomia financeira referem-se à baixa escolarização dos beneficiários e à inexistência de uma política de geração de emprego e renda. Essas questões foram consideradas como limites para a implementação de programas de renda mínima local. Para a autora, “sozinho, um

PGRFM não é capaz de erradicar a pobreza, porém ele é capaz de dinamizar um conjunto de políticas capazes de erradicá-la.” (BEJARANO, 1998, p. 45). Nessa linha de abordagem, a autora afirma que a disposição de erradicar a pobreza “é política e não econômica”.

Weissheimer (2006), ao descrever as potencialidades do Programa Bolsa Família, enfatiza que a principal finalidade deste é fazer com que as famílias deixem de ser beneficiárias dele. No entanto, adverte que esse é um desafio para muitos anos e não simplesmente para um programa isolado. Diante disso, considera que o caminho para a porta de saída do Programa Bolsa Família é a promoção do “desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, devolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar a algo que possa ser chamado de cidadania.” (WEISSHEIMER, 2006, p. 39).

De acordo com a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que institui o Programa Bolsa Família no Brasil, a família é considerada como “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”.

Esta definição parece-nos distinta das concepções anteriormente adotadas nas primeiras experiências dos programas de renda mínima, pois considera-se membro da unidade familiar não só os indivíduos que mantêm algum nível de parentesco, mas também aqueles que estão ligados por vínculos de afinidade.

2.2.4 Programas de transferência de renda e educação

De maneira geral, os programas de transferência de renda vinculam a concessão do benefício à matrícula das crianças e dos adolescentes na rede pública de ensino. Esse mecanismo tem como pressuposto o aumento da escolarização da população e, como consequência, a diminuição dos níveis de pobreza.

Alguns autores (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 1997) analisam que a condicionalidade da frequência à escola é um componente “inovador” nos programas de transferência de renda:

[...] No Brasil, há que se destacar que a inovação mais significativa é a articulação de uma transferência monetária, direcionada à família enquanto unidade beneficiária, com a política da educação para crianças e jovens. A exigência de manter crianças na escola parece ser socialmente significativa e expressa a originalidade dessa Política. Esse movimento articula o enfrentamento da pobreza com a melhoria de condições educacionais das futuras gerações, podendo fazer da transferência de renda uma política pró-família, pró-criança e pró-educação (YAZBEK et al., 1997, p. 192).

Esta observação coloca em evidência um dos aspectos problemáticos dos programas de transferência de renda, uma vez que a obrigatoriedade da frequência à escola exigida pelos programas parece não se traduzir numa real mudança na trajetória escolar das crianças pobres. Ou seja, isso “não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e alterar a pobreza.” (YAZBEK; GIOVANNI; SILVA, 1997, p. 14.)

Diferentemente da perspectiva citada anteriormente, outras análises constataam que a vinculação da frequência escolar ao acesso ao benefício funciona como um mecanismo de exclusão das famílias, já que se “pretende substituir uma renda auferida com um trabalho por uma renda de manutenção escolar.” (LOPES, 1997, p. 159). A argumentação, portanto, faz uma crítica à exigência da matrícula prévia e da frequência escolar, nos programas de transferência de renda, pois seria mais coerente atender as crianças que estão fora da escola e acompanhar a inserção destas, para depois solicitar esta contrapartida (LOPES, 1997).

Para Lopes (1997), as causas do ingresso das crianças no mercado de trabalho e da saída destas da escola não se limitam apenas à necessidade de contribuir para o aumento da renda familiar; decorre também da pressão imposta pelo mercado de trabalho, que recruta uma mão-de-obra barata e encontra na má qualidade do ensino um elemento reforçador desse problema.

A pesquisa de Campineiro (1999) sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas revelou que “não se mostrou verdadeiro o pressuposto do PGRFM e dos seus similares de que existe sempre uma relação positiva e automática entre assiduidade, rendimento e sucesso escolar.” (CAMPINEIRO, 1999, p. 167). Além disso, o estudo evidenciou que existe uma “tendência relativamente forte” da continuidade do padrão “pregresso dos alunos” após a permanência no Programa.

Referindo-se ao problema acima citado, Débora Campineiro (1999) considera que são vários os fatores que explicam a situação escolar dos alunos.

Entretanto, sua pesquisa indica dois elementos presentes no cotidiano escolar dessas crianças, a saber: o problema das motivações e das resistências apresentadas pelas crianças para estudar e ir à escola e a valorização da educação pelos pais e suas posturas em relação à vida escolar dos filhos.

Segundo Campineiro (1999), o problema das motivações dos alunos tem quase sempre a ver com o modo pelo qual o aluno se relaciona com a escola. Diante disso, o estudo da autora conclui que

a resistência a estudar apresentada por alguns alunos constitui um obstáculo ou limite aos programas desta natureza, que visam assegurar a permanência escolar das crianças mais pobres, elevar seu nível de escolaridade e romper com o ciclo da reprodução da pobreza (CAMPINEIRO, 1999, p. 168).

Em relação à valorização da educação pelos pais e à postura deles em relação à vida escolar dos filhos, o estudo aponta para uma associação entre esse fator e a freqüência escolar. No entanto, a autora comenta que “é difícil saber se isso envolveu uma mudança mais definitiva de valores e comportamento, ou se decorreu simplesmente da observância à regra do PGRFM e da coerção exercida pelo sistema de controle escolar.” (CAMPINEIRO, 1999, p. 166).

Um dos problemas identificados por Campineiro (1999) diz respeito ao controle da freqüência dos alunos e envolve a “pressão” exercida pelas famílias beneficiárias do programa para que os professores atestem a assiduidade dos alunos, mesmo estes não tendo comparecido à escola. Diante disso, os professores convivem com um difícil dilema: ao mesmo tempo em que ficam sensibilizados para não prejudicarem as famílias, temem a emissão de um parecer negativo que os prejudique em sua carreira profissional.

Outra dimensão ressaltada nessa investigação é o estigma existente por parte dos professores e diretores contra os alunos beneficiários do PGRFM, pois estes desconhecem os objetivos e os modos de funcionamento do programa. Há uma visão negativa em relação aos alunos e suas famílias: “ao que parece os professoras tendem a, para o conjunto dos beneficiários do programa, alguns casos particulares em que os alunos, de fato, apresentam problemas escolares.” (CAMPINEIRO, 1999, p. 170).

Nas conclusões de seu trabalho, Campineiro afirma que “o programa tem efeitos positivos sobre a freqüência escolar dos alunos, mas, por si só, não

consegue assegurar bons níveis de assiduidade para todos eles; a sustentabilidade destes efeitos não está garantida a longo prazo.” (CAMPINEIRO, 1999, p. 11). Além disso, a autora enfatiza que há situações difíceis de serem superadas com os programas de transferência de renda, como, por exemplo, a pouca motivação, a resistência das crianças em estudar e ir à escola, assim como a baixa valorização da educação pelos pais.

No estudo de Fonseca (2001), porém, as entrevistas demonstram que a educação possui um valor significativo para as famílias beneficiárias do PGRFM de Campinas. Nesse sentido, a pesquisa revela que “na educação estão depositadas as esperanças de um futuro melhor pra seus filhos.” (FONSECA, 2001, p. 223).

Para Rios-Neto (2007), pesquisador do Centro de Desenvolvimento Regional — Cedeplar —, da Universidade Federal de Minas Gerais, o atual Programa Bolsa Família implementado pelo governo “apenas tem o efeito de adiar a evasão”. Segundo ele, seria necessário o oferecimento de uma escola de qualidade e a assistência às crianças desde seu nascimento. O pesquisador está “cada vez mais convencido de que, se não pegar essa criança desde seu nascimento e não desenvolver seu aparato cognitivo e nutricional, nenhum programa vai ter o impacto de quebrar a miséria intergeracional.” (**Valor Econômico**, 12 fev. 2007).

De acordo com o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, a concessão do benefício está condicionada à “efetiva participação das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social”. Particularmente em relação à educação, é exigida a matrícula das crianças e dos adolescentes de 6 a 15 anos na escola e a garantia da frequência escolar mínima de 85% nas aulas de cada mês.

Para os formuladores do Programa, “a escola é um espaço de construção do conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes e [...] o baixo índice de frequência escolar é um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas de proteção social.” (Portaria Interministerial MEC/MDS Nº 3.789 de 17/11/2004). Ou seja, a obrigatoriedade da frequência à escola é uma condição para a participação no programa.

2.2.5 Percepções das pesquisas e questões inerentes ao debate sobre programas de transferência de renda.

No Brasil as pesquisas sobre os programas de transferência de renda indicam-nos importantes referências para a compreensão das dimensões dessa política social. Nesse sentido, várias são as preocupações estudadas nas diferentes investigações, em que se destacam perspectivas convergentes e divergentes da temática em tela.

Silva (1997) e Araújo (2007) discutem a categoria pobreza no movimento das contradições do capitalismo contemporâneo, demonstrando que a implementação dos programas de transferência de renda se insere no contexto das profundas transformações ocorridas no âmbito da relação capital/trabalho.

As pesquisas de Campineiro (1999) e Fonseca (2001) revelam representações distintas das famílias beneficiárias do programa de garantia de renda familiar mínima do município de Campinas em relação à educação. A primeira constata em sua investigação que é difícil saber se houve mudança na percepção das famílias em relação à escola. Para ela os indicadores de frequência escolar parecem estar mais associados “à observância à regra do PGRFM e à coerção exercida pelo sistema de controle escolar”. A segunda observa que “na educação estão depositadas as esperanças de um futuro melhor para seus filhos”, ou seja, há por parte das famílias uma valorização da instituição escolar.

No debate sobre obrigatoriedade da frequência escolar nos programas de transferência há percepções divergentes sobre esse aspecto. Para Yazbek, Giovanni e Silva (1997), esse é um dado “inovador” das propostas, apesar de não ser suficiente para alterar a trajetória escolar dos alunos beneficiários. Na perspectiva de Lopes (1997), essa exigência “aprioristicamente” não deveria ser o critério para a concessão do benefício.

Para Arthus (2000), Bejarano (1998) e Weissheimer (2006), os programas de transferência de renda por si sós não são capazes de efetuar mudanças substanciais na condição socioeconômica das famílias, uma vez que se torna necessário articular o benefício com políticas sociais mais amplas de geração de emprego e renda.

Parece-nos que as questões centrais do debate sobre os programas de transferência estão vinculadas ao papel do Estado diante do aumento da

desigualdade social. Nesse sentido, uma das questões centrais do debate é: “como responder, do ponto de vista da seguridade social, às alterações provocadas no mundo do trabalho pelo emprego de novas tecnologias de produção e serviços?” (FONSECA, 2002, p. 122).

Consideramos que há vários aspectos que se evidenciam no debate, principalmente em se tratando das especificidades de cada país. Para Silva (1996), os principais problemas que estão presentes na temática em tela se referem às seguintes questões: Quais as limitações e as possibilidades da adoção de políticas sociais de renda mínima no Brasil? Como se coloca a problemática da universalização X focalização? Que relação é possível estabelecer entre renda mínima e políticas sociais básicas? Como se coloca a questão da substituição X complementaridade de programas no âmbito do debate sobre renda mínima?

Bejarano (1998) apresenta algumas indagações que precisam ser aprofundadas no debate, a saber: Em que medida a complementação da renda pode levar o beneficiário a aceitar trabalhos precários, de tempo parcial e sem direitos trabalhistas, uma vez que já recebe uma renda? Quanto aos filhos na escola: qual o mecanismo que garantirá que, mesmo sem o repasse monetário, os filhos continuarão a freqüentá-la?

Outra questão bastante recorrente nas discussões sobre o atual Programa Bolsa Família diz respeito a sua potencialidade em termos de diminuição dos níveis de pobreza no País. Sendo assim, pergunta-se: Este programa é uma política de governo ou pode ser pensado como uma política de Estado?

O tema sobre programas de transferência de renda requer também a reflexão dos condicionantes sócio-históricos que configuram os direitos sociais no Brasil. Sendo assim, o próximo ponto fará uma análise do conceito de regulação social tardia e o debate da política de transferência de renda.

2.3 Programas de transferência de renda e regulação social: Estado brasileiro e exclusão social

Como assinalamos no item anterior, é possível perceber duas proposições que se posicionam distintamente no debate internacional sobre programas de transferência de renda. A primeira, identificada por Silva (1997) como liberal-

conservadora, defende o direito à transferência de renda condicionada ao redimensionamento do papel do Estado em relação aos programas de proteção social. Dessa maneira, advoga a idéia de que os beneficiários podem escolher no mercado os serviços necessários a sua sobrevivência.

A segunda, de viés distributivista, concebe a transferência de renda como um mecanismo de “complementação de programas e serviços sociais, reforçando a distribuição da proteção social.” (SILVA, 1997, p. 55). Desse modo, atribui ao Estado a responsabilidade de manter o sistema de proteção social.

Como uma modalidade de transferência de renda, os programas de renda mínima na Europa são consubstanciados pela lógica da complementaridade, o que significa dizer que esse benefício “integra o contexto das outras práticas de auxílio e seguro social que constituem os sistemas de proteção social.” (MILANO apud SILVA e SILVA, 1997, p. 51).

Este é um aspecto importante a ser destacado, uma vez que não é possível sistematizar e refletir a experiência brasileira de transferência de renda a partir da realidade dos países desenvolvidos, pois a constituição do Estado de Bem-Estar Social²³ nos diferencia. Isso se torna mais evidente quando constatamos que o Brasil, entre outros países, pode ser considerado como um Estado de regulação social tardia, tal como veremos adiante.

Arretche (1995), ao sintetizar as teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* nos países capitalistas desenvolvidos, indica-nos importantes elementos para a compreensão do modo pelo qual esses países consolidaram esse tipo de regime social. A autora, ao citar os estudos de Wilensky e Lebeaux (1965), identifica que a análise destes autores está consubstanciada na “lógica da industrialização”, sendo esta responsável por profundas mudanças

²³ Lena Lavinas (2000) cita os estudos de Philippe Van Parijs, que concebe a formação de três regimes de *Welfare*: o primeiro, de inspiração bismarkiana, que se configura como um modelo que “se baseia num sistema de seguros sociais de caráter obrigatório, que funciona *ex-post* em favor dos que contribuíram, na qualidade de trabalhadores, ao longo de sua vida ativa para um fundo e podem se beneficiar dele em caso de sinistro. É um modelo em que prevalece o interesse pessoal com o intuito de reduzir o risco e no qual não estão presentes a idéia de solidariedade, nem tampouco de equidade”; o segundo, chamado beveridgiano, “que assenta-se na idéia de transferências *ex-ante* e recorre, portanto, a uma noção de solidariedade mais forte que aquela apresentada no modelo anterior. Nesse caso o interesse coletivo predomina sobre o individual, e estende-se a todos a idéia de segurança, não por contribuição, mas por direito a cidadania”; e o terceiro, alicerçado nas idéias de Thomas Paine, o painiano, “em que se transfere incondicionalmente a cada indivíduo – independente de sua condição social ou do fato de ser ou não contribuinte de um sistema de proteção social – uma renda básica, ou salário cidadania, de valor uniforme” (VAN PARIJS apud LAVINAS, 2000, p. 527-528).

sociais, tais como: mudança na estrutura da população, na estratificação social, na renda e na distribuição do poder, sobre mecanismos através dos quais se realizará a socialização; mudanças tão radicais que exigiram novas formas de integração social.

Além desses fatores, a intensa participação política da classe trabalhadora é um dos elementos que explica a expansão do Estado de Bem-Estar Social nos países da Europa Ocidental. Como assinala Robert Castel (2005), a relação entre desenvolvimento econômico e as regulações estatais atuou no sentido de favorecer a implementação de políticas voltadas para saúde, educação, urbanismo e ações direcionadas às famílias.

Desse modo, as características da sociedade salarial caminharam para eliminar o “*deficit* de integração”, que ocorrera no início da industrialização, por meio do crescimento do consumo; do acesso à moradia; do desenvolvimento da cultura e do lazer; da melhoria das igualdades de oportunidades; da consolidação do direito ao trabalho; da ampliação das proteções sociais; e do desaparecimento dos bolsões de pobreza (CASTEL, op. cit.)

No entanto, como assinala o autor, “essa trajetória é que foi interrompida. Quem, hoje, afirmaria que vamos para uma sociedade mais acolhedora, mais aberta, trabalhando para reduzir as desigualdades e para maximizar as proteções?” (CASTEL, 2005, p. 493).

Em direção análoga, Silva (1997) afirma que as mudanças ocorridas no atual processo de acumulação capitalista evidenciam a constituição de um mundo cada vez mais desigual e fragmentado. E é esse dualismo que coloca na agenda política a necessidade da implementação de programas de renda mínima.

Diferentemente da experiência dos países de capitalismo avançado, no Brasil, o processo de industrialização foi permeado por inúmeras contradições, principalmente quando atentamos para o fato de que a população nacional enfrentou enormes dificuldades de inserção laboral no início da expansão industrial no País.²⁴

²⁴ Nas palavras de Kowarick (1987), “No caso da economia paulista, os volumosos fluxos migratórios tornaram, em certa medida, desnecessário subjugar a mão-de-obra nacional, pois o braço estrangeiro foi suficientemente numeroso para satisfazer as necessidades do capital agrário e industrial em expansão”. E acrescenta: “Em São Paulo, onde o dinamismo industrial se iniciou a partir de 1890, o braço estrangeiro sempre foi largamente majoritário nos vários ramos da economia, particularmente nas atividades fabris, nas quais foi diminuta a presença do braço nacional — à semelhança das regiões prósperas do café, também na indústria o trabalhador autóctone foi incorporado de maneira acessória e residual. E que, também na indústria paulista, o braço estrangeiro foi suficiente para preencher as fileiras e gerar, desde os primórdios, uma reserva abundante de mão-de-obra barata. Assim, também para o parque industrial que se desenvolvia em São Paulo não se mostrou necessário submeter o trabalhador nacional. Este em boa medida permaneceu à margem das tarefas

Lúcio Kowarick (1987), em seu livro *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*, ilustra com precisão essa problemática.

Segundo Kowarick (1987), a importação de mão-de-obra estrangeira não estava relacionada à “melhor qualificação do imigrante”, até porque o trabalho requerido na incipiente indústria não necessitava dessa formação profissional. Tratava-se, em particular, de submeter essa força de trabalho a uma disciplina rígida na qual “periodizavam jornadas muitas vezes superiores a doze, treze ou mesmo quatorze horas, nas quais era freqüente a presença de mulheres e crianças, mas não havia necessidade de destreza manual ou intelectual.” (KOWARICK, 1987, p. 118).

A importação do imigrante foi uma opção política da classe patronal, uma vez que “a tardia passagem do trabalho compulsório para o trabalho voluntário (livre), com a abolição da escravatura de 1888, ocorreu de maneira muito conservadora, capaz de obstaculizar a inclusão plena do negro ao mercado de trabalho.” (POCHMANN, 2004, p. 24).

O outro aspecto distinto das configurações desenvolvidas nos países de capitalismo avançado diz respeito à própria forma de distribuição do poder político entre as elites brasileiras. No Brasil, a nascente burguesia industrial teve dificuldade de impor-se no controle político do aparelho do Estado, pois o ascendente capital industrial tinha uma reduzida participação no jogo do poder.

Sposati (2002) identifica que a categoria regulação social tardia²⁵ nos permite compreender o caso brasileiro, que é distinto dos países que experimentaram o *Welfare State*, de base keynesiana ou beveridgiano. Tal noção pode ser atribuída aos “países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados.” (SPOSATI, 2002, p.2).

Para a autora, há três dimensões que integram este conceito, a saber: os condicionantes inerentes ao processo histórico-político que conduzem o modelo de

fabris, numa situação de renegação que desabou, devido aos fortes preconceitos de cor, particularmente sobre o negro e o mulato, que traziam estampada na pele a pecha que a escravidão tão forte sedimentara.” (KOWARICK, 1987, p. 114; p. 116-117).

²⁵ Aldaíza Sposati (2002) enfatiza que “ao construir o conceito de regulação social tardia, não só considero a política social como uma mediação para respostas coletivas às necessidades sociais como também uma forma de regulação tripartite entre Estado, Sociedade e Mercado. É falsa a leitura que a regulação estatal se dá fora dessas relações. Mais ainda, é a centralidade ou do Estado, ou de sua responsabilidade pública, que vai estabelecer o alcance e o padrão das respostas sociais.” (SPOSATI, 2002, p. 5).

contrato social e o patamar da cidadania; a forma de relação entre Estado, sociedade e mercado, quanto à responsabilidade pública e social; e a interferência dos “agentes financiadores externos” na definição das agendas internacionais.

No Brasil esses condicionantes histórico-políticos revelam que a conquista dos direitos sociais não só foi tardia, como também pode ser caracterizada por forte segmentação, a exemplo da educação, em que a organização do ensino foi marcada pelo dualismo. Ou seja, a oferta educacional foi distribuída de forma distinta para as diferentes classes sociais, principalmente no período de intensificação do processo de industrialização. Exemplo disso é a própria discriminação das classes populares instituída na Constituição brasileira de 1937, que estabelecia textualmente, no Artigo 129, Capítulo da Educação e Cultura, que “o ensino pré-vocacional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado.” (BRASIL, 1937).

Com a edição das Leis Orgânicas do Ensino, na década de 1940, essa segmentação ficou muito evidente, uma vez que as classes populares se dirigiam basicamente para o ensino primário e profissional, enquanto as classes médias e altas seguiam para o ensino secundário e superior.

Foi somente durante o regime militar, com a edição da Lei N° 5.692/71, que ocorreu a extensão da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, algo aparentemente contraditório, dado o momento conjuntural caracterizado principalmente pelo cerceamento das liberdades democráticas. Mas essa singularidade na política educacional no País pode ser compreendida como uma estratégia de manutenção da legitimidade das classes dirigentes, no intuito de preservar sua hegemonia. A medida adotada na esfera educativa, porém, não significou a eliminação do problema da exclusão escolar.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a pressão do movimento dos educadores no sentido de construir uma nova lei para a educação nacional, em 1989 tivemos o início dos debates para a elaboração da atual Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional — Lei N° 9.394/96. Aqui podemos perceber o longo período de sua tramitação. E, mais uma vez, muitas questões relativas à inclusão escolar não foram incorporadas no texto da legislação educacional.

Tal como afirma Sposati (2002), “uma característica das ações do Estado no campo social em países de regulação social tardia é a de responder frágil e

temporariamente aos direitos sociais.” (SPOSATI, 2002, p. 6). Nessa direção, a autora refere-se à inexistência da consolidação do direito social e de “sua transmutação em programas sociais”.

Na esfera educacional, podemos observar que, ao longo da segunda metade do século XX, houve uma significativa ampliação da oferta escolar; no entanto, a universalização da educação básica²⁶ ainda se constitui em um desafio no plano das políticas públicas, uma vez que permanece um grande número de crianças e adolescentes fora da escola. Por outro lado, a essa expansão não correspondeu a melhoria das condições de ensino.

Desse modo, a má qualidade do ensino agrega-se à situação de pobreza em que vive grande parcela das famílias brasileiras: um número significativo de alunos frequenta a escola sem alcançar o pleno domínio dos conteúdos escolares, o que os conduz à experiência de uma trajetória de escolar de fracassos sedimentada na repetência e no abandono dos estudos.

Nesse sentido, o problema da exclusão educacional está fortemente vinculado à exclusão social, pois “as margens da inclusão ou da exclusão educacional foram sendo construídas simétrica e proporcionalmente à extensão da cidadania política e social, em íntima relação com a participação na renda e o acesso aos bens econômicos.” (DI PIERRO; HADDAD, 2000, p. 126).

No plano do direito educacional, podemos assinalar, também, o tardio processo de formulação de políticas públicas para a diminuição do analfabetismo das pessoas jovens e adultas no País, assim como a descontinuidade dos programas dirigidos a essa população, o que contribui para os elevados índices de analfabetos absolutos e funcionais na sociedade brasileira²⁷.

Os dados institucionais indicam que cerca de 60 milhões de brasileiros não possuem 8 anos de escolaridade. E é o próprio Ministério da Educação que reconhece o problema, concluindo que este afeta diretamente a trajetória escolar

²⁶ Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD de 2007 ainda existem no Brasil cerca de 2.500.842 crianças com idade entre 5 e 15 anos que trabalham. Esse contingente significa 6,6% da população dessa faixa etária. Ou seja, num grupo de cem crianças seis delas trabalham. Desse grupo, cerca de 20 mil não estudam, apenas trabalham.

²⁷ Dentre as principais ações dirigidas para o enfrentamento da questão do analfabetismo no País destacam-se: a criação do Serviço de Educação de Adultos (1947), o Movimento Brasileiro de Alfabetização — Mobral (1968-1978), a Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos — Educar (1985), o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (1990); o Plano Decenal de Educação para todos (1993); o Programa e Alfabetização Solidária (1997) e o atual Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária — Pronera (1998).

dos alunos, uma vez que “essas pessoas são pais, tios, avós, primos, parentes das crianças que estão na escola. Se uma família não freqüentou a escola e não aprendeu com a escola, a chance de ela apoiar a aprendizagem de seus filhos na escola diminui muito”.

Embora a taxa de analfabetismo no País tenha diminuído em relação às décadas anteriores, é possível afirmar que o Brasil ainda permanece com um elevado índice de pessoas iletradas. Segundo dados do Ministério da Educação — MEC, em 2008 o País possui cerca de 14 milhões de pessoas incapazes de ler e escrever um bilhete e mais 15 milhões de pessoas que freqüentaram a escola por menos de quatro anos, enquadrando-se no denominado “analfabetismo funcional”.

Os números revelam também a enorme disparidade regional no País em relação à situação educacional. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio — PNAD — (2006) identificou que no Estado do Amazonas o número de pessoas que não freqüentava a educação básica correspondia a 30,74% da população de 0 a 17 anos de idade, ou seja, 408 mil pessoas. Esse indicador, no Estado de São Paulo, é de 20,32% (2.341 mil pessoas na faixa etária de 0 a 17 anos); ainda que expressivo, é proporcionalmente menor que o Estado do Amazonas, como demonstrado acima.

Podemos afirmar que, diferentemente da experiência dos países de capitalismo avançado, em que foram desenvolvidas políticas de Estado no sentido de construir uma escola de massas, no Brasil, apesar de algumas conquistas no campo educacional, essa escola não foi constituída historicamente. A ausência do Estado brasileiro na garantia do direito à educação pode ser percebida principalmente quando se constata os problemas mencionados anteriormente, nos quais se destacam a reprodução do analfabetismo funcional e a dificuldade de freqüência ou permanência da população pobre na escola.

Embora a escolaridade não seja o componente decisivo no processo de inserção no mercado de trabalho, ela se tornou um critério bastante utilizado nessa esfera. Assim, as pessoas que atingem um patamar elevado de escolarização enfrentam com menos empecilho o problema do desemprego (TANGUY, 1999; LEITE, 1996; CANÁRIO, 2001).

Além disso, as mudanças ocorridas no atual estágio de desenvolvimento capitalista e, em particular, as alterações na base técnica da produção não têm refletido na diminuição da exclusão social. Pelo contrário, surgem novos problemas

associados a esta questão. Principalmente quando nos referimos ao problema da exclusão na esfera do mercado de trabalho ou da inserção precária nesse espaço.

Nesse sentido, lembra-nos Harvey (1992) que, no atual processo de superacumulação, a grande quantidade de mão-de-obra excedente, ou seja, desempregada, funciona como um mecanismo de indução para a imposição de processos produtivos mais flexíveis. Destarte, a acumulação flexível “envolve rápidas mudanças no padrão de desenvolvimento desigual, tanto em setores como em regiões geográficas.” (HARVEY, 1992, p. 140).

Serge Paugam (2004), ao sugerir a utilização do termo “desqualificação social” para compreendermos os modos pelos quais os indivíduos experimentam as situações de exclusão, indica-nos que tanto os “assistidos”²⁸ pelo Estado como os “assalariados precários” introjetam sentimentos de inutilidade dada a sua condição social. Para o autor, esses segmentos não estão propriamente excluídos da sociedade; pelo contrário, estão incluídos nela, mas de maneira desqualificante.

Para Bauman (1998), essa condição se manifesta também pela constituição de um expressivo contingente de “*consumidores manques*”. Para ele, “*esta falta de idoneidad, esta imposibilidad de cumplir con los deberes del consumidor, se convierten en resentimiento; quien la sufre está excluído del banquete social que comparten los demás.*” (BAUMAN, 1998, p. 64-65). Esta é outra dimensão da problemática da exclusão social, que tem evidenciado a contradição crescente entre o acelerado ritmo tecnológico, a exposição no mercado de produtos altamente sofisticados e a impossibilidade de aquisição pelos sujeitos que se encontram incluídos precariamente na sociedade.

Além da perspectiva apresentada por Paugam (2004), acreditamos que o conceito de exclusão social se sedimenta também na noção referente à destituição de direitos. A idéia proposta pelo autor, porém, acrescenta ao debate as distintas formas de integração social que estão sendo experimentadas pelos segmentos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Todavia, Sposati (2004) esclarece que é preciso ter presente a diferença entre integração social e inclusão. Nesse sentido, a autora afirma que “a inclusão social não pode ser vista como integração social, uma visão que é muito própria ao Estado-Nação ou aos modelos nacionais desenvolvimentistas”. A autora evidencia

²⁸ Segundo Paugam (2003), os assistidos são pessoas protegidas pelos serviços sociais oferecidos pelo Estado de Bem-Estar na França.

que tanto o paradigma neoliberal quanto a concepção tradicional sobre inclusão social são limitados teoricamente. Outrossim, afirma:

Nenhum desses dois paradigmas dá conta da heterogeneidade cultural e política que passou a ser prerrogativa da sociedade neste terceiro milênio. Ambos não dão conta o suficiente da questão da democracia e da equidade e, tampouco, da subjetividade coletiva ou mesmo individual. São paradigmas não inclusivos e reducionistas, que produzem análises de caráter auto-explicativo e marcadas pela identificação conceitual entre pobreza e exclusão, duas coisas bastante diferentes (SPOSATI, 2004, p. 168).

A citação da autora é esclarecedora, principalmente quando nos reportamos às políticas públicas voltadas para o enfreamento da exclusão social. O enfoque neoliberal tem enfatizado o “perigo” da existência de grandes contingentes de pobres para a estabilidade política dos governos. E têm sido os próprios organismos internacionais, inclusive, a induzir o desenvolvimento de políticas focalizadas, direcionadas à população pobre, com intuito de garantir este “controle”, para que não ocorram situações de “desajuste social”.

Nesse sentido, o ajuste estrutural dos anos 1990, proposto aos países mais pobres pelos organismos internacionais, em particular pelo Banco Mundial – BM²⁹ —, enfatiza três eixos essenciais que devem nortear as políticas sociais: a focalização, a descentralização e a privatização.

Segundo Moraes (2001), focalizar significa substituir a política de acesso universal pelo acesso seletivo, pois, assim, define-se mais limitadamente o receptor dos benefícios. Nessa perspectiva, segundo o autor, esta concepção tem implicações políticas profundas, na medida em que “aproximam-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto, é de políticas que supõem, como ambiente prévio e ‘dado’, um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e da planificação.” (MORAES, 2001, p. 66).

Em relação à questão da descentralização, esta corresponde à transferência de responsabilidades aos entes federados ou “para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente

²⁹ O Banco Mundial é um conjunto de instituições lideradas pelo BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), que abrange quatro outras agências: a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a IFC (Corporação Financeira Internacional), a ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos) e a MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais) (SOARES, 1996).

fundamental da 'reforma' e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social." (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A privatização pode ser compreendida em duas dimensões: a primeira, que é transferir ao setor privado a propriedade de bens estatais; e a segunda, que é transferir a operação e/ ou a gestão dos serviços, o que corresponde à delegação de poderes ao setor privado ou ao denominado terceiro setor (MORAES, 2001).

A perspectiva neoliberal também se expressa quando são formuladas propostas de programas de transferência de renda, cujo objetivo é aumentar a população de consumidores sem a garantia de um amplo sistema público, com vista ao alcance da cidadania.

Para os organismos internacionais, o problema da exclusão social deve ser compreendido a partir dos parâmetros históricos culturais de cada país. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD —, a pobreza pode ser identificada como “la ausencia de opciones y oportunidades básica para el desarrollo de la vida humana, el fenómeno lo constituyen três ejes fundamentales; la pobreza material, la pobreza intelectual y la pobreza social.” (AGUIAR; ARAÚJO, 2002, p. 17).

Nessa perspectiva, a questão mais estrutural da pobreza é a redução da liberdade de escolha das pessoas diante das diversas opções oferecidas pela sociedade. Ou seja, “para el pobre, los determinantes sociales e la poca oferta de bienes simbólicos y materiales reducen drasticamente las oportunidades de elección.” (op. cit., p. 17). Desse ponto de vista, os pobres estão privados de escolher a melhor escola para seus filhos freqüentarem, na medida em que não há condições materiais e simbólicas para essa escolha.

Diante disso, é ressaltado que:

La verdad es que existen grupos sociales al margen de los derechos civiles, sociales y políticos. Son inmensamente pobres, sufren un intenso proceso de desigualdad y se están volviendo 'desemejantes'. Desarrollan otras estrategias de socialización y están fuera de la esfera productiva. Se puede formular la hipótesis de que en el futuro, con la inensificación del proceso de exclusión social, surgirán em el mundo tipos diferentes de seres humanos en sus aspectos esenciales. La promesa de igualdad de oportunidades de la sociedad está destruida internamente y amenazada frontalmente por el fenómeno de la exclusión social (AGUIAR; ARAÚJO, 2002, p. 27).

A citação evidencia, portanto, que a ausência dos direitos de cidadania ou a fragilidade destes constitui-se na questão central quando se discute o problema da pobreza e da exclusão social. Sendo assim, demonstra também que as pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade social acabam por desenvolver diferentes estratégias de socialização, na tentativa de manter a sobrevivência.

Por outro lado, enuncia que a promessa de igualdade de oportunidades não só está extinta como se encontra ameaçada diante dos processos de intensificação da exclusão social. Tal análise parece-nos invertida: é como se a exclusão social não fosse produto das relações sociais desiguais produzidas historicamente.

No Brasil, tanto os fundamentos relacionados aos direitos sociais quanto os argumentos que advogam a necessidade da ampliação do mercado de consumo estão presentes no debate sobre programas de transferência de renda.

Na formulação do primeiro projeto, intitulado Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM —, de autoria do senador Eduardo Suplicy, a proposta de criação de tal ação estava vinculada ao estabelecimento do imposto de renda negativo, este pensado pelos teóricos neoliberais, tais como Milton Friedman e Rose Friedman. No entanto, para o senador Suplicy, este não pode ser o argumento que dificulte a existência do programa de garantia de renda mínima no Brasil.

Podemos dizer que os fundamentos da proposta de renda mínima do senador Suplicy foram consubstanciados a partir de matrizes teóricas distintas, a saber: o argumento distributivista, que expressava a necessidade de construir um instrumento de política econômica voltado para a redistribuição de renda, tendo como horizonte a constituição de um direito social; e a perspectiva liberal, inspirada na idéia do imposto de renda negativo como mecanismo de elevação do consumo das camadas mais pobres da população.

Na proposta do senador Suplicy, todos os brasileiros deveriam auferir “uma renda incondicional, fundamentada no direito inalienável de todas as pessoas residentes em nosso país de partilhar a riqueza da nação, não importando a origem, a raça, o sexo, a idade, a condição civil ou socioeconômica.” (SUPLICY, 2006, p. 41). Esse pressuposto, segundo o referido autor, tem por base os escritos de Marx,

em sua “*Crítica ao Programa Gotha*, de 1875³⁰, de como os seres humanos irão se comportar numa sociedade mais amadurecida.” (SUPLICY, 2006, p. 41).

A “sociedade mais amadurecida” a que o senador se refere significa, para Marx, a edificação de uma sociedade em que desaparecem os antagonismos de classes. E, nesse sentido, “o direito, em vez de igual, teria antes de ser desigual.”³¹ (MARX, 1985, p. 17). Esta formulação tem por princípio o critério de justiça numa fase superior de desenvolvimento social, em oposição ao sistema capitalista de produção que “repousa em que as condições materiais da produção estão repartidas entre não trabalhadores, sob a forma de propriedade de capital e propriedade da terra, enquanto a massa é apenas proprietária da condição pessoal de produção.” (MARX, 1985, p. 17-18).

O senador Suplicy (2004) acrescenta, também, que não ocorreu no Brasil uma reflexão mais sistemática sobre o desenho institucional dos programas de transferência de renda. Para ele, são inúmeros os estudiosos que questionam a relação entre o benefício concedido pelo Estado e a possibilidade de desestímulo ao trabalho, uma vez que o benefício poderia fazer com que os indivíduos optassem apenas pelo recebimento desse provento, mesmo com a possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

O debate sobre programas de transferência de renda no Brasil evidencia ainda outros aspectos sobre o tema, tais como: a possibilidade de o benefício propiciar o aumento do caráter informal da economia; de reforçar políticas assistencialistas; de influenciar na desmobilização dos movimentos sociais, na busca por melhores condições de vida (SILVA, 1997).

Além dessas questões, é importante destacar que, no debate sobre programas de transferência de renda, estão implícitas posições divergentes sobre o papel do Estado como agente responsável pelas políticas de proteção social. Na

³⁰ Na citada obra, Karl Marx afirma “quando tiver desaparecido a escravizante subordinação dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, a oposição entre o trabalho intelectual e o trabalho manual; quando o trabalho não for apenas um meio de viver, mas se tornar ele próprio a primeira necessidade vital; quando, com o desenvolvimento múltiplo dos indivíduos, as forças produtivas tiverem também aumentado e todas as fontes de riqueza coletiva brotarem com abundância, então o limitado horizonte do direito burguês poderá ser definitivamente ultrapassado e a sociedade poderá escrever nas suas bandeiras: De cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades!” (MARX apud SUPLICY, 2006, p. 41-42).

³¹ Marx (1985) cita, por exemplo, os diversos núcleos familiares em que a quantidade de membros é variável e é em função deste aspecto que o rendimento do trabalhador deve ser desigual. É nessa perspectiva que se pode compreender a afirmação “de cada um segundo as suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” (MARX, 1985, p. 17).

perspectiva neoliberal, a transferência monetária aos beneficiários deve substituir os programas sociais sob a responsabilidade do Estado; nessa direção, seu argumento principal é a liberdade de escolha dos indivíduos diante de um conjunto de serviços ofertados pelo mercado. As proposições distributivistas assumem um caráter progressista ante o problema da exclusão social, uma vez que defendem os programas de transferência de renda como mecanismos complementares aos programas e aos serviços garantidos pelo Estado.

Assim, percebe-se que o debate público sobre a necessidade de enfrentamento do problema da exclusão social por meio da implementação de programas de transferência de renda se constitui em um desafio também no plano teórico. Como nos lembram Lopes e Alvim (2005), no Brasil, por exemplo, a discussão, pelos economistas, dos problemas relativos à desigualdade e à pobreza foi realizada em dois momentos distintos, a saber: o período de debates sobre distribuição de renda, nos anos de 1970; e a discussão da década de 1990, realizada em função da campanha contra a fome e de suas repercussões nas instâncias de governo.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS —, o Programa Bolsa Família representa a principal ação do governo brasileiro para erradicar a pobreza e a extrema pobreza e possui um formato que aponta para a perspectiva da inclusão social, alicerçada na idéia da complementação financeira e no fortalecimento dos programas de proteção relacionados à educação e à saúde. Além disso, os formuladores do programa propõem a implementação de ações direcionadas à geração de trabalho e renda, na intenção promover autonomia financeira das famílias beneficiárias.

Ao formular tais pressupostos, o programa reconhece que a dificuldade de freqüência e permanência das crianças e dos adolescentes na escola está relacionada principalmente com a situação de pobreza e extrema pobreza das famílias. Dessa forma, considera a educação um dos pilares para erradicar o chamado ciclo da pobreza intergeracional.

Dito de outro modo, para os idealizadores do programa a possibilidade de os educandos permanecerem na escola aumenta para a grande maioria da população pobre em função da existência do Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 3: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE MANAUS

3.1 Antecedentes históricos da cidade de Manaus

Localizado no extremo norte do Brasil, o estado do Amazonas possui como limites fronteiriços: ao norte, a Venezuela e o estado de Roraima; a leste, o Pará; a sudeste, o Mato Grosso; a sudoeste, o Acre; a oeste, o Peru; e a noroeste, a Colômbia. É a unidade da federação brasileira que detém a maior extensão territorial, com uma área equivalente a 1.570.745.680 km², uma população estimada em 3.221.939 habitantes, distribuída em 62 municípios, dentre os quais a cidade de Manaus. Nesta, a população da capital é de aproximadamente 1.646.602 habitantes³²

Apesar de o Amazonas possuir o 4º Produto Interno Bruto — PIB — do Brasil³³ e a capital, Manaus, contar com um significativo parque industrial, é muito comum a idéia de que a região norte do País é sinônimo de atraso e de que nela ainda predominem, do ponto de vista econômico, atividades de cunho extrativista.

Temos a impressão de que existe, no imaginário social, a concepção de que a cidade de Manaus seja um “grande eldorado”, isolada territorialmente e distante dos grandes centros urbanos brasileiros. Esta percepção, parece-nos, está relacionada principalmente com a especificidade da localização geográfica da cidade, já que se encontra no meio da Floresta Amazônica.

Para alguns estudiosos da “questão amazônica”, é necessário problematizar a região do ponto de vista da sua diversidade cultural, bem como identificar os processos de intervenção política e econômica que historicamente se realizaram, como forma de inserir a região na dinâmica da conquista do “Novo Mundo”.

Dessa maneira, é possível explicar as representações que são construídas sobre a região. Nessa perspectiva, é importante ressaltar ainda as diversas formas de apropriação do espaço amazônico pelo invasor europeu e perceber que: “mesmo ainda quando não era parte do território colonial, a geopolítica mercantil e a diplomacia européia já haviam arbitrado o itinerário da

³² Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE —, de 2007.

³³ Dado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. Disponível em < www.ibge.gov.br > Acesso em 24/08/2009.

expansão dos interesses do capital comercial nos territórios ainda desconhecidos.” (SILVA, 2000, p, 87). Isso significa, do ponto de vista econômico, a intenção de ampliar as relações mercantis. Para tanto,

a Amazônia não era só terra e gentes, era o longínquo, o ilógico, o absurdo, o belo, o horrível, o “outro” exacerbado em “Inferno e Paraíso”. Esta composição entre os objetivos concretos, imediatos e o desejo de moldar a “ocidentalização do Novo Mundo” numa reorientação fantasticamente controlada, à imagem e semelhança do invasor, produziram, na região, as sociedades caboclas, os conflitos interétnicos, as representações e as invenções racionais e fantásticas, de um remoto Paiz das Amazonas de um Paiz do Amazonas plurinacional e das Amazônias brasileiras e continentais organizadas nos Estados Nacionais (SILVA, 2000, p. 87-88).

A citação permite-nos compreender que, antes de imaginar a Amazônia como última reserva natural do Planeta, é preciso analisar as relações econômico-sociais e políticas que configuraram a região, pois esse “outro” foi sendo tecido não só no plano dos interesses econômicos do grande capital mercantil, como também no âmbito das relações simbólicas. Portanto, essas “são situações e circunstâncias que marcam as metamorfoses da Amazônia do século XVI ao XX.” (SILVA, 2000, p. 88).

Situar os aspectos sócio-históricos da cidade de Manaus implica reconhecer o complexo processo de integração da Amazônia no cenário nacional. Isso porque o processo de desenvolvimento regional apresenta inúmeras especificidades, se comparado a outras regiões do País.

No final do século XVIII e no início do século XIX, a dinâmica comercial da Amazônia foi caracterizada pelo intenso processo de acumulação do capital via exploração do látex; foi nesse momento que ocorreu, na cidade de Manaus, o primeiro surto de urbanização.

O estudo pioneiro de Edinea Dias (2007) sobre as transformações ocorridas na cidade de Manaus no período de 1890 a 1910, época de intensa comercialização da borracha, indica-nos importantes elementos para compreender o modo pelo qual o poder público interveio na configuração do espaço urbano da capital amazonense, para atender às demandas do capital internacional, e a forma como as medidas adotadas produziram os processos de exclusão social.

Segundo a citada autora, interessava aos administradores locais “modernizar, embelezar e adaptar Manaus às exigências econômicas e sociais da época” e, para isso, “era necessário que a cidade se apresentasse moderna, limpa e

atraente, para aqueles que a visitavam a negócios ou pretendessem estabelecer-se definitivamente.” (DIAS, p. 28). A esse respeito, a autora afirma ainda que “a idéia de projetar para o mundo a imagem de uma cidade moderna e civilizada era uma tarefa urgente, que redundou na expropriação de antigos hábitos sociais e locais e na imposição de outros, segundo os padrões vigentes no mundo europeu.” (DIAS, 2007, p. 34).

Isto representou uma nova concepção de cidade, segundo o referido estudo; significou também “a demolição da antiga aldeia e da velha cidade colonial, não levando em conta, nesse projeto civilizatório, os impactos sociais e ambientais negativos.” (Idem, p. 35). Dias (2007) aponta que uma das principais medidas dos administradores locais para “embelezar” a capital da borracha foi o aterramento dos igarapés que cortavam a cidade e a construção de grandes avenidas. Pensamos que essa concepção de desenvolvimento talvez explique por que vários pontos da cidade de Manaus são inundados em dias de fortes chuvas.

A autora observa que o poder público local, aliado aos interesses do capital internacional, “desenvolve uma política de pressão, exclusão e discriminação contra pessoas ou grupos de pessoas que emergem na cidade, e que não se enquadram nos conceitos e valores da elite local.” (DIAS, 2007, p. 120). No entanto, esse projeto civilizatório foi mediado por tensões, conflitos e contradições.

Ao observar os processos de exclusão que foram fundados a partir desse projeto de modernização da capital amazonense, Dias (2007) comenta que, na visão dos administradores locais, foi necessário implementar

[...] uma política de preservação e defesa da ordem urbana e, na medida em que os valores são afrontados, cabiam providências de excluir do espaço urbano os pobres, desocupados, doentes, pedintes, prostitutas, vadios etc. Numa cidade do “fausto”, a pobreza, a doença, a vagabundagem agrediam e, ao mesmo tempo, ameaçavam a ordem e a harmonia da cidade que se projetava na representação burguesa, como limpa, ordeira e sem problemas (Idem, p. 120).

Nessa direção, é possível perceber que essa concepção de urbanização “excluiu a classe trabalhadora dos benefícios de viver, de morar e de trabalhar, no saneamento, em transportes, saúde e abastecimento.” (DIAS, 2007, p. 45). Entretanto, esse processo de exclusão foi mediado por manifestações de insatisfação por parte da população local, que se viu excluída diante da nova configuração do espaço urbano.

Nesse momento, os atos de indignação foram expressos pelas denúncias encaminhadas aos jornais locais sobre as péssimas condições de vida da população pobre. Assim, foram feitas reclamações sobre a ausência do poder público nos mais diversos tipos de serviços, bem como sobre os altos preços dos produtos de primeira necessidade (DIAS, 2007).

Oliveira (2003) aponta que, quando ocorreu o *boom* da borracha, houve significativos interesses externos, em particular por parte do Estados Unidos e da Inglaterra. Dados do referido autor demonstram que a borracha da Amazônia atingiu, no período de 1905 a 1909, a média de 28% das exportações brasileiras. Porém, a *débâcle* “decorreu especialmente do fato de a borracha produzida nas colônias inglesas do sudeste asiático ter entrado no mercado com grande produtividade e menor preço.” (OLIVEIRA, 2003, p. 38). Diante disso, Manaus atravessou uma profunda crise econômica.

Em relação ao processo de desenvolvimento brasileiro, podemos identificar a desigualdade regional como um componente constitutivo da realidade sócio-histórica do País. Esse aspecto diz respeito, principalmente, ao modo pelo qual o Estado efetivou as políticas públicas. Nesse sentido, o poder público priorizou ações voltadas para a constituição de uma infra-estrutura urbana nos pólos de desenvolvimento industrial do centro-sul do País.

No que se refere às iniciativas do Estado brasileiro para desenvolver a região norte do País, encontra-se a implementação do Plano de Valorização da Amazônia³⁴, política estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Porém, o artigo que o propunha só foi regulamentado no ano de 1953.

Posteriormente, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia — SPVEA. Além disso, foram elaborados o Plano de Emergência e o Plano Quinquenal, ambos da década de cinquenta. No entanto, a concretização desses planos “não atingiu todas as metas previstas, destacando-se apenas a criação da estrada Belém-Brasília, que resultou mais de uma determinação da geopolítica nacional do que de uma política regional.” (OLIVEIRA, 2003, p. 62).

³⁴ A Lei n° 1.806/53 estabeleceu a área de abrangência do Plano de Valorização Econômica. Sendo assim, o Art. 2 da Lei indicou que: “A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé, Rio Branco e, ainda, a parte do estado de Mato Grosso, a norte do paralelo 12, e do Maranhão, a oeste do meridiano de 44, sendo a linha de limites nesses três estados determinada pela fímbria da floresta típica da hielia amazônica, que for demarcada. Esta área ficou definida como Amazônia Legal”.

Estudos sobre a região amazônica permitem-nos identificar alguns aspectos importantes referentes ao processo de ocupação e desenvolvimento do estado do Amazonas. Na análise de Oliveira (2003), a política adotada para a integração da Amazônia a partir dos anos 1950 e, mais intensivamente, durante os anos 1960, proporcionou “a produção de diferentes formas espaciais para servir de base do desenvolvimento de novas atividades econômicas que se chocaram com as relações de produção até então existentes.” (OLIVEIRA, 2003, p. 65). Isso representou, na perspectiva do autor, a integração da região ao País via processo de “ocupação”.

A criação da Zona Franca de Manaus, através da Lei nº 3.173, de 06 de junho de 1957, regulamentada pelo Decreto nº 47.757, de 2 de fevereiro de 1960, pode ser compreendida como uma estratégia de desenvolvimento regional, cujos objetivos são voltados para a integração da Amazônia ao cenário econômico nacional; à ocupação da região; e à elevação do nível de segurança para a manutenção da integridade territorial (SALAZAR, 2004, p. 225).

Dados da Superintendência da Zona Franca de Manaus — Suframa —, atestam ainda que a escolha da cidade como principal pólo de desenvolvimento industrial do norte do País está relacionada com “seu perfil histórico de principal pólo geograficamente centralizado na Amazônia Ocidental e o ascendente desequilíbrio intra-regional que vinha se manifestando, em face da concentração dos negócios na Amazônia litorânea.” (SUFRAMA apud OLIVEIRA, 1999, p. 20) .

No entanto, a efetiva implantação da Zona Franca de Manaus foi realizada durante o governo militar, visto que com a edição do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, foram estabelecidos novos parâmetros para a política de incentivos fiscais na região. Nesse sentido, o Artigo 1º do referido Decreto-Lei estabelece que:

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Na perspectiva do regime militar, essa iniciativa tinha por objetivos ocupar o vazio demográfico e atender aos interesses do grande capital internacional. Nesse

sentido, a instalação das zonas francas não foi um processo isolado, uma vez que “inserem-se na lógica do sistema capitalista, no movimento que leva a expandir-se através do mundo devido às necessidades de acumulação.” (ARAÚJO apud OLIVEIRA, 1999, p. 19).

O exposto acima ajuda-nos a compreender o contexto em que o governo brasileiro redimensionou o processo de desenvolvimento da região amazônica. Por outro lado, do ponto de vista das mudanças ocorridas na cidade Manaus, há inúmeras contradições, em que se destacam, devido à intensa procura por postos de trabalho nas indústrias ali instaladas, o rápido crescimento populacional e o crescimento desordenado da capital.

É importante lembrar que, conforme a descrição do Decreto-Lei nº 288/67, a institucionalização da Zona Franca compreenderia a implantação de um pólo industrial, comercial e agropecuário. No entanto, o que podemos perceber é que o processo de configuração desse modelo privilegiou as atividades industriais e comerciais, na medida em que aproximadamente mais de 90% da arrecadação tributária do estado do Amazonas é devido ao desempenho do Pólo Industrial de Manaus. Diante disso, fica a pergunta: qual o projeto de desenvolvimento agropecuário adotado para a cidade?

É possível demarcar três períodos distintos na configuração da Zona Franca de Manaus, a saber: o primeiro, caracterizado pelo início do processo industrial na região com a edição do Decreto nº 288/67, até 1976, em que houve a plena liberdade de importações, destacando-se os seguintes aspectos: prevalência da atividade comercial; aumento do fluxo turístico à procura de produtos importados de baixo custo; expansão do setor terciário e início da atividade industrial.

O segundo momento realizou-se a partir da implementação dos Decretos-Leis nº 1.435/75 e nº 1.455/76, estendendo-se até o final dos anos de 1990. Nesse período houve o estabelecimento de índices mínimos de nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados nas demais localidades do Brasil; estabelecimento de limites máximos globais anuais de importação; acesso a modernas tecnologias; substituições de importações; e o desenvolvimento da indústria nacional de componentes e de outros insumos, em particular das empresas localizadas no Estado de São Paulo.

O terceiro momento iniciou-se em 1991, com a chamada Nova Política Industrial e de Comercio Exterior adotada no governo do então presidente da

República Fernando Collor de Mello. Dentre os principais aspectos dessa política, encontra-se “a abertura do mercado brasileiro às importações”. Sobre isso, Salazar (2004) assinala que:

Essa política, chamada por alguns de “choque de modernidade”, efetuada sem o mínimo de planejamento, na improvisação e no afogadilho, consistiu simplesmente em um “choque de irresponsabilidade”, abrindo as fronteiras do país à concorrência internacional, isto é, fechando postos de trabalhos nacionais conquistados ao longo de trinta e cinco anos e favorecendo empregos na Ásia e em outras partes do mundo (SALAZAR, 2004, p. 258).

Um dos principais problemas dessa política foi a exclusão do processo produtivo de milhares de trabalhadores, diferentemente do que ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, com a expansão do emprego no Distrito Industrial de Manaus. Na década de 1990 houve uma profunda retração do mercado de trabalho: os números evidenciam que, em 1991, havia cerca de 58.875 trabalhadores; em 1996, esse número decresceu para 48.090 e, em 1999, era de apenas 39.652 trabalhadores (SCHERER, 2004, p. 131).

Ao discutir o problema do desemprego no Pólo Industrial da cidade de Manaus, Scherer (2004) observa que, embora nas décadas de 1970 e 80 tenha ocorrido um crescimento nos empregos formais, “estima-se que 48% da PEA encontrava-se na informalidade, portanto, o desemprego, o trabalho precário e a exclusão não se constituem uma novidade histórica na cidade de Manaus.” (SCHERER, 2004, p.142). Para ela, “a chamada crise da economia regional, que vem impulsionando o desemprego no Distrito Industrial, é apenas uma expressão local de repercussão das crises de expansão e reajuste da economia global.” (SCHERER, 2004, p. 143).

É importante destacar que, no estágio inicial da industrialização da cidade de Manaus, o contingente de empregados no chão das fábricas era composto majoritariamente por pessoas que migraram do meio rural do Estado do Amazonas. E que, de modo geral, tinham baixa escolaridade.

Diante do processo de reestruturação produtiva³⁵ que se vem realizando a partir da década de 90, as empresas instaladas no Distrito Industrial de Manaus têm assimilado algumas características da fábrica flexível. Sendo assim, um novo perfil de trabalhador vem sendo requerido: atributos como polivalência, capacidade de comunicação, de trabalho em equipe e responsabilidade são os principais requisitos solicitados pelas empresas. Aliada a esses aspectos, a exigência do Ensino Médio completo funciona como um dos mecanismos de seleção dos candidatos a um posto de trabalho.

Disso se conclui que o atual paradigma produtivo adotado pelas empresas exclui do processo de trabalho aqueles que não completaram a educação básica, diferentemente, portanto, de épocas anteriores, em que não havia esse nível de exigência. Nesse sentido, os atuais processos de exclusão no Distrito Industrial de Manaus atingem as pessoas com menos escolaridade, pouca experiência e baixa qualificação profissional, ou seja, são novas expressões da exclusão social que se materializam na cidade de Manaus.

Para Oliveira (2007), as multinacionais instaladas no Pólo Industrial de Manaus — PIM — possuem grande mobilidade física, e isso se deve principalmente ao escasso vínculo com a região. Em geral, são empresas que se caracterizam pela estrutura em galpões pré-moldados. Nas palavras da autora, “a cada modificação no quadro econômico mundial e / ou nacional ecoam ameaças de fechamento de fábricas, causando pânico entre aqueles que precisam sobreviver do trabalho viabilizado por essas empresas.” (OLIVEIRA, 2007, p. 51).

Fontes da Superintendência da Zona Franca de Manaus — Suframa — indicam que, a partir do ano de 2000, configurou-se uma elevação no nível de ocupação do Pólo Industrial de Manaus - PIM. Os dados revelam que, entre os meses de janeiro a abril de cada ano, o PIM obteve os seguintes números de trabalhadores empregados: 43.896 (2000), 48.470 (2001), 51.149 (2002), 57.523 (2003), 71.818 (2004), 83.392 (2005), 96.129 (2006), 95.312 (2007), 102.776 (2008) e, até o momento, em 2009, 90.462.

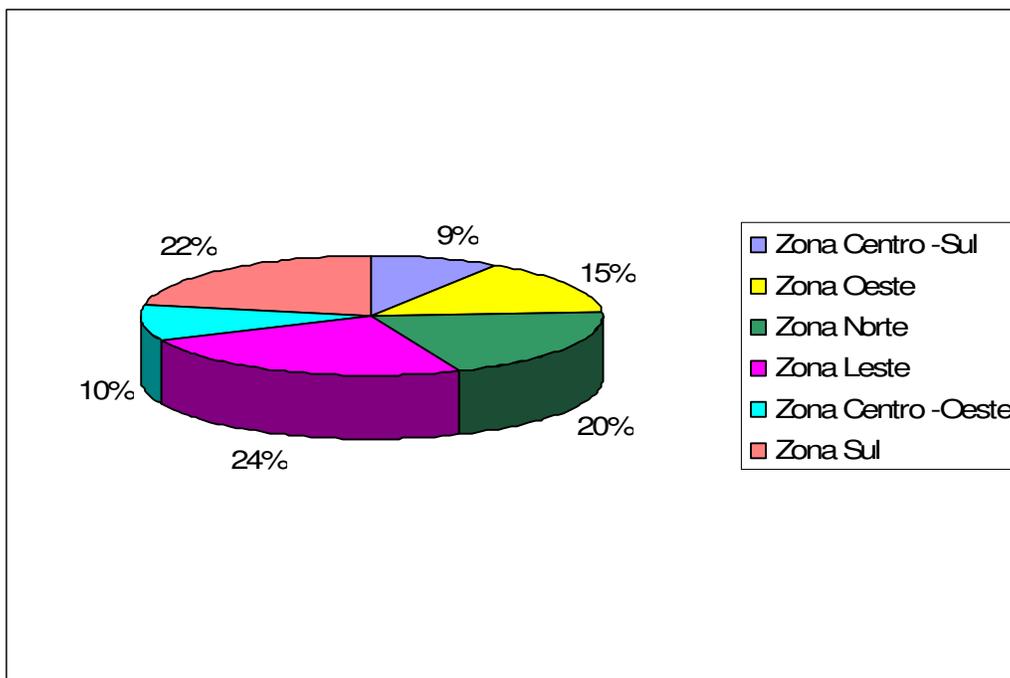
³⁵ A reestruturação produtiva pode ser definida como “uma das principais respostas das empresas as novas condições da concorrência capitalista – combina inovações tecnológicas com mudanças organizacionais, num contexto de desverticalização da produção e subcontratação de serviços.” (PRONI e POCHMANN), 2006, p. 41). Esta dinâmica implica em automação e informatização, mudança na relação entre empresas, mudanças na organização dos processos de produção/serviços, transformações na organização do processo de trabalho e mudanças na gestão do trabalho (FILHO apud PRONI e POCHMANN, 2006, p. 41).

Esse crescimento nos níveis de emprego deve-se principalmente à instalação de inúmeras empresas transnacionais no Pólo Industrial de Manaus nesse período. Tal iniciativa foi decorrente da garantia de permanência dos incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus até o ano de 2023 (OLIVEIRA, 2008). Estima-se que atualmente existam 400 empresas no Pólo Industrial de Manaus.

3.2 A trajetória da pesquisa com os beneficiários do PBF

O campo empírico da nossa investigação situa-se na zona leste da cidade de Manaus. A escolha se deve ao fato de essa região possuir o maior número de escolas públicas municipais que atendem o maior contingente de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família. A população dessa área é de aproximadamente 249.931 habitantes, constituindo-se na região de maior concentração populacional. O gráfico a seguir indica a distribuição da população na cidade de Manaus.

Gráfico 01 - **Distribuição da população por zona geográfica**



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local - SEMDEL

Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação – SEMED —, são 130 escolas municipais na zona leste de Manaus, assim distribuídas por nível de ensino: 36 escolas de Educação Infantil, das quais 05 atendem o I, o II e o III períodos do Maternal; 94 escolas de Ensino Fundamental, 13 das quais possuem o 1º e 2º períodos da Educação Infantil, 32 atuam com a Educação de Jovens e Adultos — EJA — e 09 têm Educação Especial. No total, são 1.218 salas de aula.

Diante de tais dados, selecionamos as escolas que possuem o maior número de beneficiários do PBF e, dentre estas, escolhemos aleatoriamente sete escolas que neste trabalho denominaremos de escolas A, B, C, D, E, F e G. Elas apresentam as seguintes características:

Escola A:

A escola A foi fundada em 31 de outubro de 1984 e possui atualmente 1.410 alunos, distribuídos nos turnos matutino, vespertino e noturno. Atua especificamente no Ensino Fundamental, com a seguinte distribuição por série: 13 turmas de 5ª série, 12 de 6ª, 9 de 7ª e 6 de 8ª série. A média de estudantes por sala de aula é de 35 a 49 alunos. O quadro docente é composto por 68 professores efetivos e 3 contratados. Um dos aspectos que chama atenção nesta escola é o número elevado de estudantes por sala de aula. Durante a pesquisa de campo percebemos que, na “hora do intervalo”, o espaço da escola é insuficiente para o número de alunos de cada turno.

Nesta escola, são atendidos 203 alunos no Programa Bolsa Família, o que significa aproximadamente 14,39% dos alunos matriculados.

Escola B:

A escola B foi fundada em 25 de agosto de 1982 e tem 1.264 alunos matriculados. Funciona em três turnos, a saber: matutino, vespertino noturno. Em seu quadro docente há 40 professores efetivos e 2 contratados. Pertencem ao Programa Bolsa Família nessa escola cerca de 288 alunos, que perfazem o maior percentual de alunos beneficiários do PBF, dentre as escolas escolhidas, pois 22,78% dos estudantes fazem parte do programa.

Escola C:

Fundada em 15 de março de 1983, a escola C possui 705 alunos matriculados no Ensino Fundamental, distribuídos nos turnos matutino e vespertino. Possui 22 professores efetivos e nenhum contratado. Nesta escola pertencem ao Bolsa Família 151 alunos — 21,4% —, o segundo maior índice de alunos atendidos pelo PBF.

Escola D:

A escola D, fundada em 1986, atende cerca de 1.600 alunos no Ensino Fundamental. Há nesta escola 40 docentes no quadro efetivo e 7 professores contratados. São beneficiários do Programa Bolsa Família 186 estudantes, um índice de 11,62%.

Escola E:

A escola E foi fundada em 01 de março de 1994 e acolhe 1.521 alunos matriculados no Ensino Fundamental. Atua nos turnos matutino, vespertino e noturno. Há 32 professores efetivos e 8 docentes contratados. São beneficiários do Programa Bolsa Família 215 alunos, ou seja, 14,13% estão no PBF.

Escola F:

Fundada em 25 de agosto de 1995, funciona nos turnos matutino, vespertino e noturno. Foram matriculados, no ano de 2007, 2.531 alunos. Possui 73 professores efetivos e 3 contratados. Pertencem ao programa Bolsa Família 384 alunos, o que representa cerca de 15,17% de alunos no PBF.

Escola G:

A escola G foi fundada em 27 de outubro de 1984 e ali estudam, no Ensino Fundamental, 1.033 alunos e 455 na Educação Infantil. Em seu quadro docente estão 108 professores efetivos e 2 docentes contratados. São pertencentes ao Programa Bolsa Família 165 alunos, o que significa cerca de 15,97% de alunos beneficiários do programa.

Nesse primeiro momento da pesquisa foi aplicado um formulário, com questões abertas e fechadas, dirigido aos alunos (ver anexo A) beneficiários do PBF e a seus responsáveis. A escolha desse procedimento possibilitou atingir um número significativo de famílias atendidas pelo programa.

Dessa maneira, realizamos um contato prévio com a direção das escolas para ter acesso à listagem dos alunos beneficiários do PBF. A partir dessa listagem solicitamos à direção das escolas a presença dos alunos para responderem ao formulário. A diretora ou a pedagoga das escolas escolhia aleatoriamente os alunos para tal procedimento, conforme a disponibilidade deles. O referido encaminhamento privilegiou os alunos que cursam a 7ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, tendo em vista que estes subsidiariam com mais elementos a pesquisa em curso.

Assim, inicialmente, a pedagoga da escola ou a própria direção solicitava o comparecimento dos alunos à biblioteca ou, por vezes, a uma sala de aula vazia, para responderem ao formulário. As perguntas foram dirigidas a cada aluno, sendo necessário, portanto, a presença de pequenos grupos para tal procedimento, o que foi feito em geral com grupos entre quatro e cinco alunos.

A aplicação do formulário aos responsáveis (ver anexo B) pelos alunos beneficiários do PBF em Manaus foi realizada mediante o contato prévio com os alunos das escolas nas quais realizamos o trabalho de campo.

A escolha desse percurso deveu-se à possibilidade de conhecer, por meio dos alunos, a disponibilidade de horário em que os responsáveis poderiam responder ao formulário. Ao final da aplicação do formulário com alunos, fazíamos as seguintes indagações: Seu responsável pode comparecer à escola para também conversamos sobre o Bolsa Família? Qual o melhor dia e horário? Diante das respostas, cada aluno recebia um convite para o comparecimento da mãe ou do responsável à escola, no dia por eles sugerido.

O convite impresso, dirigido aos responsáveis, indicava o nome da escola, o assunto, o dia e o horário de comparecimento. A aplicação dos formulários foi feita em horários distintos, uma vez que esse procedimento também foi realizado individualmente.

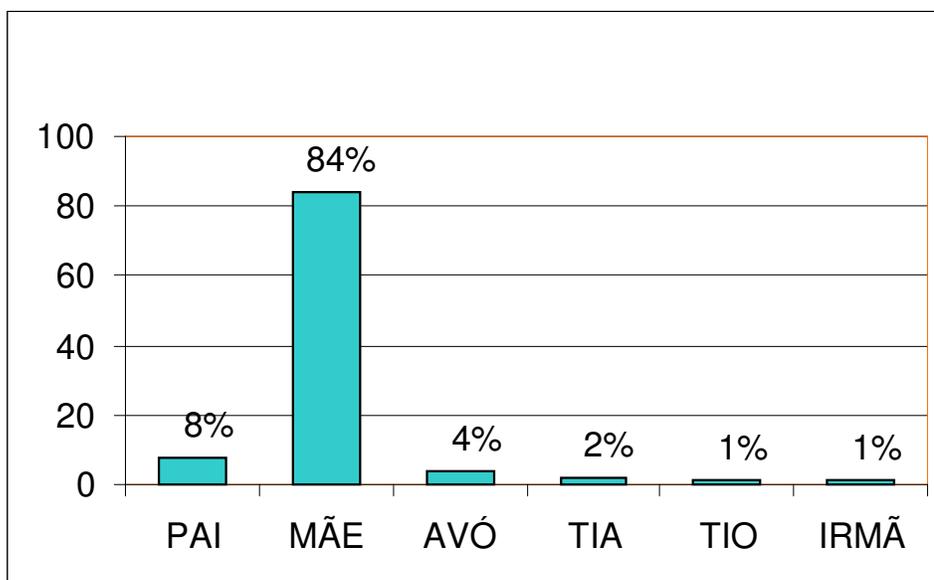
No decorrer do processo de investigação, percebemos que o ambiente escolar também facilitou a aplicação do formulário às famílias pelas razões que seguem: nas escolas pesquisadas houve apoio dos dirigentes escolares no sentido de viabilizar o trabalho de campo; assim, de maneira geral, a direção de cada escola proporcionou as devidas condições para a obtenção dos dados das famílias; a maioria dos responsáveis pelos alunos beneficiários do PBF atendeu ao convite formulado.

Um dos aspectos que nos chamou atenção durante esse percurso foi a apreensão das famílias sobre o tema proposto no convite para o comparecimento à escola: percebemos que as famílias foram motivadas a se dirigirem até a instituição escolar, em função da preocupação de que tal solicitação pudesse comprometer a permanência ou não no programa. Assim, foi necessário explicar aos responsáveis o motivo do convite formulado para o comparecimento à escola, bem como apresentar, os objetivos propostos para o presente estudo.

Foram aplicados 160 formulários aos alunos. Desse total, 100 responsáveis compareceram à escola, atendendo ao convite formulado. A amostra definitiva da pesquisa foi construída a partir dos formulários respondidos por ambos os segmentos, tendo sido delimitada aos 100 alunos e aos 100 responsáveis pertencentes à mesma família.

O gráfico a seguir demonstra o grau de parentesco dos responsáveis com os alunos.

Gráfico 02 - **Grau de Parentesco**



Dos 100 responsáveis, 84% foram mães que responderam ao formulário.

Além da amostra citada, foram realizadas entrevistas estruturadas na Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania — SEMASC —; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Local — SEMDEL — e Secretaria Municipal de Educação — SEMED. Nessas instituições, dirigimos o roteiro de entrevista (ver

anexo 4) aos responsáveis pelo acompanhamento do PBF. As entrevistas realizadas foram dirigidas às seguintes seções:

- a) Gerência de Proteção Básica da SEMASC.
- b) Técnicos responsáveis pelo cadastramento do Programa Bolsa Família em Manaus da SEMASC.
- c) Gerência de Estudo e Diagnóstico da SEMDEL.
- d) Coordenadoria de Gestão Educacional da SEMED.

Também foram consultados o relatório de gestão da SEMASC do ano de 2006 e o programa de ações da SEMDEL. O desenvolvimento da presente pesquisa de campo foi efetivado durante os meses de junho, julho, agosto e setembro de 2007.

3.3 Dimensões da inclusão social do programa Bolsa Família.

3.3.1 Estratégias institucionais para o acesso a rede de serviços públicos

Como assinalamos anteriormente, o desenho institucional do Programa Bolsa Família apresenta três dimensões para superar a situação de pobreza das famílias beneficiárias, a saber: a concessão da transferência de renda com condicionalidades; a participação das famílias nos serviços públicos de saúde, educação, assistência social; e a inserção das famílias em programas complementares de geração de trabalho e renda.

O acesso ao programa é definido a partir da situação econômica das famílias, pois ele é destinado às famílias pobres, cuja renda mensal *per capita* é de R\$ 69,01 a R\$ 137,00, e às famílias consideradas extremamente pobres, que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 69,00.

O fato de o benefício ser condicionado à frequência das crianças e dos adolescentes à escola, deve-se à constatação de que as famílias pobres enfrentam inúmeras dificuldades para que seus filhos permaneçam na instituição escolar. Nesse sentido, segundo os idealizadores do programa, a idéia é reforçar o orçamento familiar para possibilitar a elevação dos níveis de escolaridade da população beneficiária.

As ações que buscam potencializar o ingresso das famílias beneficiárias na esfera produtiva pretendem promover o desenvolvimento sustentado dessa população.

Os formuladores do programa acreditam que, mediante a articulação dessas dimensões, é possível interromper o chamado “ciclo da pobreza entre as gerações”. Diante disso, concebem a noção de inclusão social que norteia tal ação governamental.

Do ponto de vista operacional, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC –, na cidade de Manaus, é o órgão responsável para efetuar o cadastramento das famílias para seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família, com base nas orientações do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).³⁶

O CadÚnico é um instrumento que possibilita o registro de informações sobre os dados familiares, dentre os quais: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento de água, esgoto, lixo); a composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); a identificação e a documentação civil de cada membro da família; a qualificação escolar dos membros da família; a qualificação profissional e a situação no mercado de trabalho; os rendimentos e as despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Ao poder público municipal compete: - atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos; - realizar as ações de gestão de benefícios, em decorrência do provimento de recurso administrativo; - notificar formalmente o responsável pela unidade familiar, quando necessário, nos casos de

³⁶ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é regulamentado pelo decreto n° 6.135, de 26 de junho de 2007, que funciona como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda e é utilizado para a seleção das famílias enquadradas nos critérios definidos pelo Programa Bolsa Família e para a integração de programas sociais do governo federal. Por esse instrumento é efetuado o cadastro das famílias com renda mensal até meio salário mínimo, ou seja, R\$ 207,50 (duzentos e sete e cinquenta centavos) – ano base 2008. Poderão ser cadastradas também famílias com renda superior a esse critério, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, Estados ou municípios. (Dados disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 01 de abril de 2009.

descumprimento de condicionalidades; - analisar as informações sobre não cumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias beneficiárias do PBF, em situação de descumprimento, às áreas responsáveis pelo acompanhamento familiar e pela oferta dos serviços sócio-assistenciais; - e elaborar o planejamento anual inter-setorial do município, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF e de acompanhamento familiar (Art. 16, incisos I, II, III, IV e V da Portaria Ministerial nº 321 de 29/09/2008).

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania — SEMASC — tem desenvolvido o Programa de Atenção Integral à Família — PAIF — que, a partir de 2006, passou a priorizar o atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Na definição das atividades específicas dirigidas às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o PAIF, busca atingir os seguintes objetivos:

- Apoiar as avaliações de revisão e inclusão dos cadastros do Programa Bolsa Família (PBF).
- Articular o processo de implantação, execução, monitoramento, registro e avaliações das ações, usuários e serviços;
- Coordenar a execução das ações de forma a manter o diálogo e a participação dos profissionais e das famílias inseridas nos serviços ofertados nos CRAS e pela rede prestadora de serviços no território;
- Definir, com os profissionais, o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias;
- Monitorar mensalmente as ações de acordo com as diretrizes do programa, instrumentos e indicadores escolhidos para orientar as ações e promover a sua eficácia.
- No trabalho sócio educativo: articular informação, reflexão e desenvolvimento de habilidades e capacidades;
- No processo de desenvolvimento familiar: fortalecer e apoiar a família no enfrentamento de vulnerabilidades, na potencialização de suas capacidades e no desenvolvimento de sua autonomia, atuando sobre o cumprimento das condicionalidades, de forma a garantir as condições mínimas na área da saúde, da educação e da assistência social (Semasc — Relatório de Gestão, 2006).

Para realização desses aspectos acima, a SEMASC possui como unidades executoras os Centros de Referência da Assistência Social — CRAS —, que funcionam “como porta de entrada dos usuários aos serviços sócio-assistenciais

da rede de Proteção Básica do SUAS, tendo como premissa atuar através dos princípios de acolhida, socialização e convivência.” (op cit, p. 9).

Para melhor compreensão da distribuição dos CRAS na cidade de Manaus, tomaremos como referência as cinco zonas territoriais da cidade e sua população, quais sejam: 276.313 (zona oeste), 363.978 (zona norte), 419.180 (zona leste), 181.443 (centro-oeste), 396.733 (zona sul) e 159.531 (zona centro sul)³⁷.

A SEMASC possui treze CRAS e trinta e cinco Casas do Cidadão, que se constituem em unidades descentralizadas da instituição. Territorialmente, assim estão localizados os CRAS: Zona Oeste - Bairros da Compensa I e II; Zona Norte - Cidade Nova e Mutirão; Zona Leste - São José III e IV; Zona Centro-Oeste Alvorada e Redenção; Zona Sul - Betânia e Crespo.

Dentre as atividades desenvolvidas pelos CRAS, destacam-se os seguintes eixos:

- Oferecer procedimentos profissionais, em defesa dos direitos sociais e humanos relacionados às demandas de proteção social;
- Vigilância Social: conhecer as famílias referenciadas no território do CRAS, especialmente, as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família;
- Acompanhamento familiar em visitas domiciliares, grupos de convivência, reflexão e serviço sócio-educativo para famílias ou seus representantes; dos beneficiários do PBF, em especial das famílias que não estejam cumprindo as condicionalidades; das famílias beneficiárias do BPC, em especial aquelas com presença de pessoa com deficiência;
- Promover e participar de reuniões periódicas com representantes de outras políticas públicas, visando articular a ação intersetorial no território (Relatório de Gestão da SEMASC/2006).

Segundo o referido relatório, esses aspectos estão inseridos no contexto do Programa de Atenção Integral à Família — PAIF — e sua interface com as atividades dirigidas aos beneficiários do Programa Bolsa Família, na medida em que “associa as ações de transferência de renda a um trabalho sócio-educativo cuja premissa é qualificar o atendimento, componente necessário à inclusão social e ao fortalecimento das famílias como sujeitos de direitos.” (Relatório de Gestão da SEMASC/2006).

³⁷ Dados obtidos na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico-Local — SEMDEL, em 2007.

Como podemos observar, uma das metas de gestão da SEMASC do município de Manaus é o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF. Este monitoramento, porém apresenta alguns obstáculos para sua realização, pois em geral os beneficiários:

[...] Uma grande maioria deles moram nas periferias, nessa periferia tem a ausência do poder público, então, se eles não estão cumprindo as condicionalidades, como foi passado no relatório prévio da educação, nós temos que perguntar: Mas tem escola? Por exemplo, a zona norte é a maior de área hoje com índice de ocupação, Manaus cresceu muito, mas, não de forma planejada. Nós temos áreas de ocupação na periferia que não têm escola, não têm centro de saúde, mas enfim, elas proliferam em 2006. Então essas famílias que não cumprem as condicionalidades, eu não posso só puni-las porque não estão com o filho na escola. Mas, temos que perguntar: No território que elas estão existe escola? Existe a saúde para elas fazerem o pré-natal, o teste, para elas fazerem o acompanhamento do peso da criança, então nós temos que saber disso. Tudo isso, então, não só punir, a prioridade em atender os que não cumprem as condicionalidades é não no sentido de punição. Mas, no sentido de saber se elas estão tendo acesso aos serviços da saúde e educação, se têm o mínimo, o básico para que elas possam ter esse direito. Isso também é uma forma de nós estarmos identificando a vulnerabilidade desse território, fazendo esse mapeamento, executando o que a Norma Operacional Básica - NOB coloca, que é a vigilância dentro das funções da assistência, a vigilância sócio-assistencial e, aqui no monitoramento, na avaliação, quando nós fecharmos nossa matriz de monitoramento e avaliação das ações, nós vamos estar trabalhando esses indicadores, de índices de vulnerabilidade por território (Gerente de Proteção Básica da SEMASC).

O depoimento é ilustrativo das condições de precariedade que vivem muitos beneficiários do Programa Bolsa Família nessa zona da cidade de Manaus. Como assinala a gerente, a ausência do poder público pode ser identificada desde a falta de escolas, até a inexistência de postos de saúde na região. Essa é uma área da capital amazonense que pode ser considerada como uma das localidades em que há um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH)³⁸.

³⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — Pnud — em 1990, originalmente proposto para medir a diferença entre países; depois foi adaptado para ser aplicado também a estados e municípios. O índice vai de 0 a 1 — quanto mais perto do 1, maior o desenvolvimento humano. O cálculo é feito pela média simples de três componentes. A saber: IDH Longevidade — indicador de longevidade, medida pela esperança de vida ao nascer; IDH Educação — indicador de nível educacional, medido pela combinação da taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais (com peso 2) e da taxa bruta de matrícula nos níveis de Ensino Fundamental, Médio e Superior, em relação à população de 7 a 22 anos de idade (peso 1). Para regiões, estados e municípios do Brasil, usa-se a taxa de frequência IDH Renda — indicador de renda, medido pelo PIB, pela renda *per capita* em dólares, segundo o crédito de paridade do poder de compra. Para regiões, Estados e municípios do Brasil, usa-se a renda familiar *per capita*.

Podemos dizer também que o espaço urbano da cidade de Manaus, como na maioria dos municípios brasileiros, é extremamente desigual. A existência de zonas residenciais com alto e médio poder aquisitivo e dotadas de uma infraestrutura urbana contrastam com áreas em que sequer há saneamento básico e serviços públicos.

Para atenuar a situação de vulnerabilidade social das famílias, segundo informações dos gestores da SEMASC, as ações em desenvolvimento pretendem contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares. Nesse sentido, são realizadas atividades nas esferas sócio-assistenciais, sócio-educativas e de convivência, cujo objetivo é “abranger o acesso aos direitos e serviços básicos, a inclusão em redes sociais de participação, informação e conhecimento, assim como o desenvolvimento de referências éticas e afetivas para diferentes segmentos.” (SEMASC – Relatório de Gestão, 2006).

Por outro lado, a SEMASC identifica que há algumas dificuldades para a participação dos beneficiários do Programa Bolsa Família nas atividades executadas pelo CRAS, uma vez que:

Eles alegam várias situações, por exemplo: é longe, não tem com quem deixar as crianças, ou seja, a distância, a questão, mesmo, de não ter com quem os filhos. Aí, nós dissemos: Mas nós temos atividades que ao mesmo tempo em que a mãe pode estar fazendo um curso e deixar a criança numa atividade de convivência com os demais, em socialização, fazendo brincadeiras, ginástica, jogando bola, tem as quadras, a grande maioria dos CRAS tem as quadras que as crianças ficam que os idosos ficam. Mas existe a questão de não ter como pagar a passagem de ônibus. Também, o número de Cras é muito pequeno em relação à demanda que nós temos (Gerente de Proteção Básica/ SEMASC).

A afirmação demonstra que há vários fatores que comprometem a participação das famílias nas atividades executadas nos Centros de Referência. Mas podemos identificar que os principais empecilhos estão relacionados com as precárias condições sócio-econômicas dos beneficiários. Por outro lado, o fato de as mães não terem com quem deixar seus filhos para participar das atividades demonstra também a ausência do poder público na garantia de creches às crianças. Consideramos também que a insuficiência do número de CRAS para atender a alta demanda é um dado significativo que em certa medida inviabiliza o melhor

desempenho das ações da SEMASC. Como assinalamos anteriormente, existem apenas 13 CRAS em funcionamento na cidade de Manaus e 35 Casas do Cidadão, para atender os beneficiários do PBF.

Vale ressaltar que é crescente o número de pessoas de baixa renda que se dirigem à Central de Atendimentos da Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SEMASC —, à procura dos mais diversos tipos de serviços. Fato recorrente são as imensas filas que se formam diariamente para a solicitação de algum tipo de assistência. Segundo informações da Gerente de Proteção Básica da SEMASC, são várias as demandas apresentadas pelos usuários, das quais podemos identificar: os problemas relacionados com o recadastramento dos beneficiários do PBF, em função do nascimento de mais um filho; e a violência doméstica vivenciada por uma parcela dos beneficiários. Neste último caso, a Secretaria encaminha os beneficiários para o atendimento pelos profissionais do Serviço Social e da Psicologia.

No âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED —, compete ao gestor do sistema de ensino o acompanhamento da frequência escolar das crianças e dos adolescentes. Dentre as atribuições dessa esfera administrativa, destacam-se: a orientação às famílias no sentido de demonstrar a importância da participação destas no processo educacional para promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social; a orientação e a sensibilização das famílias para o cumprimento da frequência escolar de 85% dos alunos, bem como a orientação para apresentação de justificativa, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à escola; o apoio às ações educativas, visando garantir o desenvolvimento integral dos alunos, assim como combater a evasão e o abandono escolar (Art. 6º incisos, VII, VIII e IX, da Portaria Ministerial MEC/ MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004).

Para operacionalizar essas ações, a Secretaria Municipal de Educação ressalta que:

Há uma descentralização das tarefas, no caso do Município compete enquanto sistema controlar a frequência escolar dos beneficiários e automaticamente, há um trabalho para isso, por exemplo, nos reunimos periodicamente com os gestores e com a gerência dos Distritos Escolares, pois eles são orientados a trabalhar com as famílias e com os alunos beneficiários do Programa Bolsa Família. A orientação é para que as

escolas reúnam periodicamente com as famílias e procurem monitorar os alunos que apresentem um alto índice de faltas. Quando os alunos começam a faltar, em geral a professora tende a alertar a direção da escola para chamar atenção das famílias e saber quais os motivos que levaram à ausência na escola. Porém, a aproximação da família com a escola é uma questão muito relativa, porque depende muito da gestão do diretor estar aberto à comunidade, pois há aqueles que se fecham, mas os gestores que estão envolvidos, comprometidos, buscam contribuir para que as crianças não evadam da escola (Coordenador do Núcleo de Gestão Educacional).

O relato demonstra que a Secretaria Municipal de Educação – SEMED — tem realizado algumas ações no sentido de aproximar as famílias da escola, com o objetivo de informá-las e sensibilizá-las para o cumprimento das condicionalidades. Porém, as razões que dificultam a participação das famílias no processo educacional das crianças e adolescentes não se restringem à falta iniciativa dos diretores escolares, como enfatiza a SEMED. Pensamos que, para entender a relação escola-comunidade, é necessário refletir sobre os diferentes componentes que se integram e, ao mesmo tempo, impedem a efetiva participação da comunidade na instituição escolar.

Para compreendermos melhor as dificuldades de participação dos pais na escola, Paro (2003) enumera pelo menos três condicionantes presentes no cotidiano escolar que nos ajudam a pensar sobre tal questão. São eles: os condicionantes econômico-sociais, os condicionantes culturais e os condicionantes institucionais da comunidade.

Em relação ao primeiro aspecto, a pesquisa do autor identifica que um dos principais motivos que justificam a ausência dos pais na escola são as condições de vida da população. Nesse sentido, foi comum encontrar, nos depoimentos dos pais, justificativas ligadas à falta de tempo e à fadiga como fatores que dificultam a participação na escola. Por outro lado, as famílias alegam que dificilmente a direção das escolas organiza reuniões que contemplem horários possíveis para o comparecimento à escola.

Quanto aos condicionantes culturais, estes se apresentam com várias faces, quando se discutem os empecilhos da participação dos pais na escola. Paro (2003) revela em sua investigação que o legado autoritário da sociedade brasileira tem profundas reflexões no cotidiano escolar; assim, é só atentarmos para o modo pelo qual a escola está organizada, pois são predominantes “relações verticais, de

mando, de submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas.” (PARO, 2003, p. 22).

Podemos dizer, ainda, que é disseminada na sociedade a “cultura do desinteresse” dos pais quanto à educação de seus filhos; essa inclinação “natural” justificaria, portanto, a falta de participação daqueles na escola. Porém, a realidade nos mostra o contrário, pois, quando a comunidade se mobiliza para reivindicar melhores condições de ensino, essa é uma demonstração clara do modo de intervir nesse processo.

Do ponto de vista dos condicionantes institucionais da comunidade, Vitor Paro (2003) constata que há uma preocupação por parte das famílias em relação ao atendimento de suas demandas imediatas. Isso, na visão do autor, “está ligado à descrença das pessoas na possibilidade de, a curto ou médio prazo, verem atingidos os objetivos sociais mais amplos.” (PARO, 2003, p. 67).

No âmbito dessa discussão sobre a participação dos pais na escola, nossa pesquisa evidencia também que esse processo não ocorre sem conflitos; segundo a Secretaria Municipal de Educação – SEMED —, estes acontecem principalmente quando as famílias são comunicadas da baixa frequência escolar de seus filhos. Na realidade, isso ocorre, na opinião do coordenador do núcleo de gestão educacional, em famílias que estão desestruturadas, pois “o aluno que evade da escola tem uma família dilacerada” e, por outro lado, há também “pouco conhecimento da comunidade sobre o Programa Bolsa Família”.

Essa falta de esclarecimento pode ser percebida quando:

Muitas vezes, o próprio governo, a própria escola não sensibiliza a comunidade, não apresenta por que realmente foi lançado o Programa Bolsa Família. Em geral, as famílias também não procuram saber o que é o programa, quais são as condições de funcionalidade do programa, seus direitos e deveres. Aí o que acontece? Quando a escola não trabalha junto a sua comunidade, aí acontece esses conflitos (Coordenador do Núcleo de Gestão Educacional da SEMED).

A afirmação revela, portanto, algumas contradições no processo de consolidação do Programa Bolsa Família. Se, por um lado, o benefício tem por objetivo aliviar a situação de pobreza das famílias, por outro lado, os gestores do programa têm dificuldades em discutir com essas famílias seus direitos e deveres.

Logo, o problema requer, por parte dos gestores do programa, uma maior interlocução com as famílias beneficiárias.

As atividades desenvolvidas pelo Centro Municipal de Assistência Sócio Psicopedagógica têm por objetivo fazer:

[...] um trabalho tentando resgatar o aluno, tentando compreender qual a situação problema. De alguma forma, a CEMASP atende esses alunos, eles chamam esses alunos, os pais, os responsáveis para fazer um trabalho de grupo com psicólogos e tentar sensibilizar os pais, mostrando para eles geralmente os erros (Coordenador do Núcleo de Gestão Educacional da SEMED).

É possível reconhecer que essas iniciativas da Secretaria Municipal de Educação contribuem para que os alunos permaneçam na escola. Porém, nunca é demais lembrar que os fatores estruturais da situação de pobreza das famílias beneficiárias do PBF dificilmente serão superados apenas com as ações desenvolvidas pelos gestores municipais. Nesse sentido, é preciso perceber os próprios limites dessa política de transferência de renda, principalmente porque o valor do benefício, por si só, é insuficiente para superar a situação de pobreza das famílias.

Para a Secretaria Municipal de Educação é perceptível a diminuição dos índices de abandono escolar dos alunos pertencentes ao programa Bolsa Família. Nessa direção, a SEMED esclarece que:

[...] de certa forma, comparando com os alunos não beneficiários do PBF houve uma redução muito grande em relação ao abandono escolar e evasão escolar e, até mesmo da repetência, porque um dos critérios é não reprovar, não haver reprovação, porque a tendência geralmente, se ele está na escola, se ele não evade, se ele não abandonar, a tendência é ele sempre ser promovido, geralmente ele alcança isso mas, não é uma o boa questão em relação a isso. Os índices indicam que de cento e vinte mil alunos por exemplo beneficiários do programa, nós temos em média menos de 1% que apresentam frequência escolar inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) (Coordenador do Núcleo de Gestão Educacional).

Tem sido recorrente no Brasil a veiculação da idéia de que o baixo desempenho da escola pública traduzido nas altas taxas de evasão e repetência comprometem os atuais desafios da sociedade contemporânea. Nesse sentido, a

adoção da chamada promoção automática é uma prática comum para viabilizar a inversão desse quadro adquirindo centralidade na educação brasileira.

Aliada a esta questão, o conceito operatório da inclusão educacional proposto pelo Programa Bolsa Família por meio da contrapartida da ida à escola tem funcionado como um forte instrumento de indução à elevação dos níveis de escolaridade dos educandos.

Como sabemos, evasão e repetência constituem graves problemas da educação brasileira, fatos que contribuem para a desistência à escola. Segundo Freitas (2002), há uma profunda mudança no metabolismo escolar quando nos deparamos com novas formas de exclusão na escola. Ao discutir o conceito de “eliminação adiada”, o autor percebe que diferentemente de décadas anteriores, em que era escasso o acesso à educação as camadas populares, hoje, apesar da universalização do ensino, ocorre um processo tênue de exclusão no interior da escola. Nessa direção, o autor afirma que:

[...] Esta forma de operar faz com que a exclusão se faça, de fato, segundo a bagagem cultural do aluno, o que permite que ela ocorra no próprio interior da escola de forma mais sutil, ou seja, “internalizada” (inclusive com menores custos políticos, sociais e com eventual externalização dos custos econômicos), e permite dissimular a exclusão social *já construída fora da escola* e que agora é legitimada a partir da ideologia do esforço pessoal no interior da escola, responsabilizando o aluno pelos seus próprios fracassos. (Freitas, 2002, p. 311) (grifos do autor).

Portanto, a noção de “eliminação adiada” proposta pelo autor nos permite refletir sobre um dos principais pressupostos do Programa Bolsa Família que diz respeito à elevação do nível de escolaridade dos beneficiários. Sendo assim, indagamos: Os Programas de Transferência de Renda não estariam sendo também um mecanismo de “eliminação adiada” dos alunos da escola?

3.3.2 A participação das famílias na esfera educacional

Em geral, quando se discute o tema da participação das famílias no processo de escolarização de seus filhos, é recorrente encontrar a justificativa

predominante do senso comum de que há “falta de interesse” dos pais pelas atividades escolares. A pesquisa que realizamos com os beneficiários do Programa Bolsa Família revela que há diferentes estratégias familiares que demonstram como, direta ou indiretamente, os pais participam da dinâmica escolar no sentido de potencializar o estudo dos alunos.

Em nossa investigação observamos que uma grande parcela das famílias procura dialogar com seus filhos sobre a importância da escola. Assim, pensamos que esta atitude contraria a hipótese anteriormente citada de que os pais são pouco interessados pelo que acontece na escola. Observamos, ainda, que há grande preocupação para que as crianças não trabalhem e somente estudem. Essas evidências demonstram, portanto, o modo pelo qual as famílias participam da vida escolar dos educandos.

Este aspecto pode ser evidenciado também quando o percentual de mães que incentivam os filhos a estudar é realizado por meio da participação direta na elaboração dos deveres escolares. Nossa pesquisa identificou que 35,44% das mães colaboram com seus filhos, ajudando-os nas tarefas da escola. E as demais procuram incentivar seus filhos, dialogando com eles na perspectiva de demonstrar a importância dos estudos na vida deles.

Desse modo, foram comuns as seguintes afirmações: *“pergunto sobre as tarefas da escola”*; *“mando estudar, fazer as tarefas”*; *“digo para não faltarem às aulas”*; *“converso, digo que o estudo é importante”*; *“eu digo que a vida que eu tenho não quero para eles”*; *“converso, digo que eles têm que estudar para ter um emprego”*. Ou seja, dimensões que não estão no horizonte imediato da contribuição nas atividades escolares, mas que revelam o apoio das mães no âmbito escolar.

Dentre as declarações relatadas, chamam-nos atenção as falas que ilustram a maneira pela qual os filhos são incentivados a estudar. Essa perspectiva manifesta-se quando as mães assim se expressam:

- Incentivo muito, eu falo para eles: meus filhos, eu não tive na minha vida um bom estudo, porque meu pai, quando eu aprendi a fazer meu nome, ele me tirou da aula, então meu filho, isso eu não quero para vocês, eu digo, não deixo vocês trabalharem que é justamente para vocês só estudarem (M. S/Mãe).

- *Eu procuro saber dela, a matéria que ela está em dificuldade, sempre eu procuro saber, aí a gente procura estudar juntas; é por isso que eu voltei a estudar, porque tinha coisa que eu já não sabia, e aí nós começamos a estudar juntas (R.S/ Mãe)*

- *Sempre incentivei muito, eu trabalho, dou o máximo de mim, eu falo que o que eu faço hoje é pra deixar para elas, então eu só quero que elas não me decepcionem. Converso, explico que hoje o mundo em que vivemos a gente tem que se dedicar bastante nos estudos (R. B/ Mãe).*

- *Incentivo! Essa vida que eu tenho, eu não quero para eles, se eles não estudarem, vai ficar uma pessoa que nem eu. De repente eu posso morrer, eles vão ficar por aí sofrendo, esse negócio de prostituição, de bandidagem [...], então eu não quero que meus filhos sofram, eles já sabendo dessas coisas, não têm como praticar isso, eu acho que os pais é o espelho dos filhos (L.C.M/ Mãe).*

- *Incentivo muito, eu só tenho o Ensino Médio, eu não procurei estudar mais, assim, eu mostro para eles que isso está me prejudicando principalmente com relação a emprego, digo que eles têm que estudar até o final para que no futuro eles tenham um bom emprego (M. D/ Mãe).*

Estes relatos permitem-nos discutir alguns aspectos referentes às atitudes familiares perante a necessidade de acompanhar a vida escolar dos alunos. Nesse sentido, apreende-se: o esforço das mães para que as crianças e adolescentes não sejam obrigados a trabalhar para ajudar no sustento da família; o desenvolvimento de comportamentos de cooperação em que *estudar juntas* é uma maneira de contribuir diretamente na vida escolar de seus filhos; o diálogo sobre a importância do estudo para a vida; a preocupação para que os filhos não se envolvam com atividade ilícita; e a demonstração do que representa a escola para a aquisição de emprego.

Acreditamos que essas atitudes buscam desenvolver valores positivos em relação à escola, assim como nos mostram as distintas formas de acompanhamento dos educandos por parte das famílias. Nessa perspectiva o processo educacional é potencializado. Sendo assim, o desenvolvimento do trabalho docente é facilitado “quando o estudante já vem para a escola predisposto para o estudo e quando, em casa, ele dispõe da companhia de quem, convencido da importância da escolaridade, o estimule a esforçar-se ao máximo para aprender.” (PARO, 2001, p. 107).

Observamos, portanto, que é grande a preocupação dessas mães em relação ao futuro das crianças e dos adolescentes; de modo geral, elas esboçam a idéia de superar a atual condição familiar via o alcance de um maior grau de escolarização por parte dos filhos.

A investigação apontou também que, antes do ingresso das famílias no Programa Bolsa Família – PBF —, já havia o apoio para o desenvolvimento das atividades escolares, quer diretamente, quer por meio dos diálogos com os filhos. Isso significa dizer que o Programa pouco influenciou na mudança de atitude das famílias beneficiárias em relação a esse aspecto, visto que a totalidade das famílias declarou que sempre incentivava seus filhos a estudar, independentemente da existência do programa. Diante disso, acreditamos que as famílias fazem um esforço significativo para acompanhar a vida escolar dos alunos.

É possível dizer que as estratégias familiares realizadas para o acompanhamento dos filhos na escola estão muito entrelaçadas com as expectativas que as famílias têm em relação à educação escolarizada. Nesse sentido, consideramos importante destacar a maneira pela qual as famílias percebem a escola e também entender por que elas projetam na escola a possibilidade de um futuro próspero para as crianças e adolescentes.

Do ponto de vista da percepção sobre a escola, observamos que a totalidade das famílias considera que a educação tem uma importância significativa na vida de seus filhos, uma vez que, para estas famílias, a escola representa não só um espaço de aprendizagem, mas fundamentalmente um meio para conseguir um futuro melhor. A ênfase neste aspecto fica muito evidente quando os responsáveis afirmam que antes de ingressar no Programa Bolsa Família, seus filhos já freqüentavam escola, apesar das dificuldades para permanecerem nela.

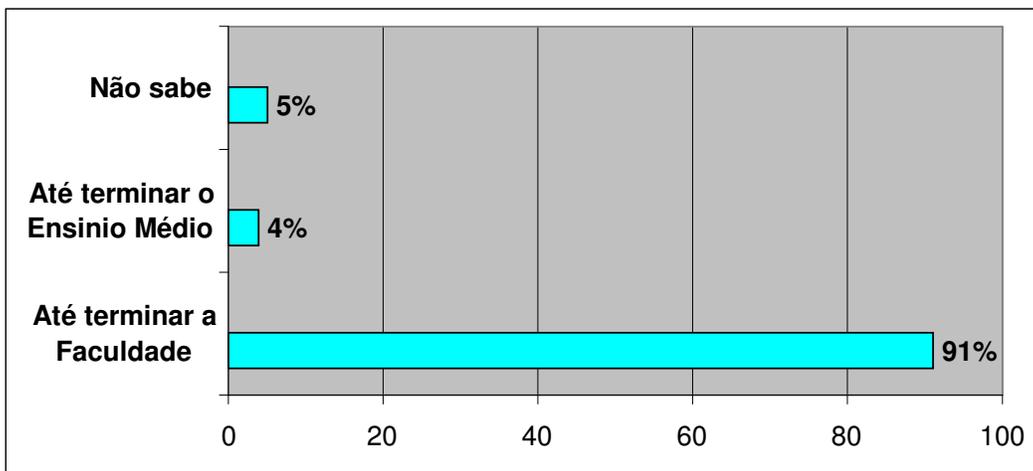
Os dados do estudo indicam ainda que 91% das famílias gostam da escola em que seus filhos estudam e apenas 9% não estão satisfeitas alegando a desorganização e a falta de condições físicas como principais fatores que deixam a desejar nestas instituições de ensino.

A valorização da educação pode ser observada também quando 91% dos responsáveis manifestam a necessidade de continuidade dos estudos dos alunos atendidos pelo PBF, afirmando que pretendem o ingresso dos mesmos no nível superior.

Dessa maneira, podemos perceber duas perspectivas evidenciadas pelas famílias beneficiárias em relação à escola: a primeira relacionada à intenção do alcance de um maior nível de escolaridade dos filhos e a segunda que associa esse

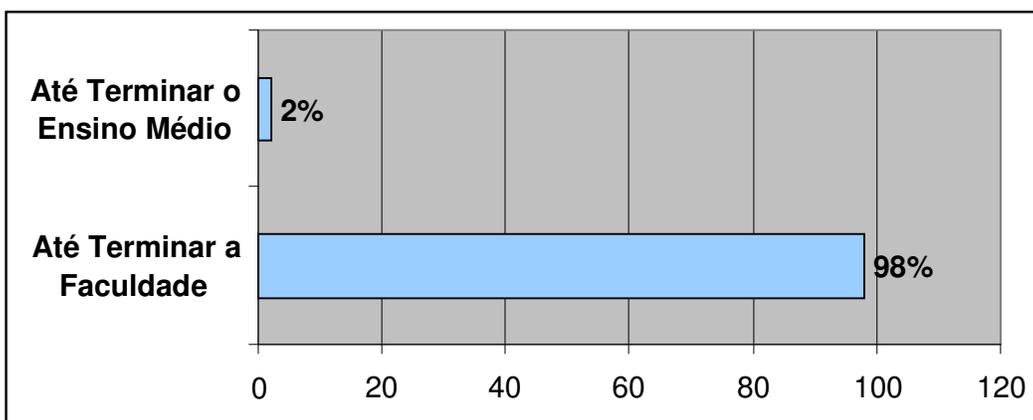
aspecto com a possibilidade de melhoria das condições de vida da família. O Gráfico que segue nos ajuda a verificar essas expectativas das famílias estudadas.

Gráfico 03 - Perspectiva dos responsáveis em relação ao nível de escolarização dos alunos atendidos pelo PBF



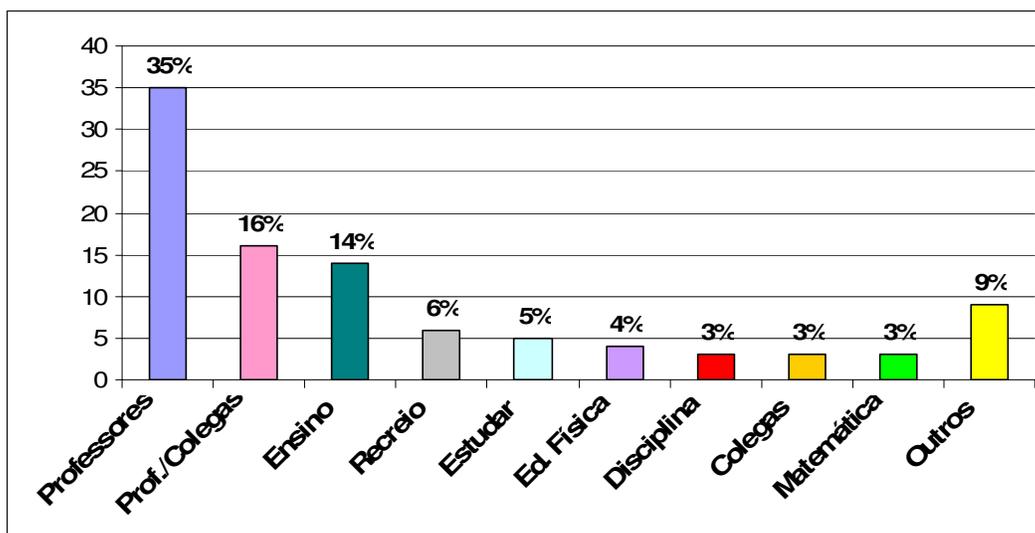
Estes dados indicam que a escola possui um nível de importância significativo para as famílias pesquisadas. Quanto aos alunos, estes também relatam o desejo de alcançarem uma escolaridade de nível superior. O gráfico seguinte demonstra essa intenção.

Gráfico 04 - Perspectivas dos alunos quanto ao nível de escolaridade



Para os alunos a instituição escolar também é bastante valorizada. Isto é demonstrado quando os alunos indicam os aspectos que mais prestigiam na esfera educativa. Sobre isso a pesquisa constata que um número significativo de discentes enfatiza em primeiro lugar o corpo docente. O gráfico seguinte nos informa sobre a ordem dos fatores indicados:

Gráfico 05 - Do que os alunos mais gostam na escola



Os alunos justificam a preferência pelos professores em função de que consideram que estes “ensinam bem”. Dessa maneira, o conceito dos educandos em relação a seus professores é muito positivo. Algumas pesquisas demonstram que a valorização da escola em função de seus professores está relacionada com as motivações escolares que estes proporcionam. pois “o sentido da escola para os estudantes está bastante vinculado à integração escolar do aluno e a sua identificação com o professor”. Isto ocorre na medida em que “o interesse pela disciplina está diretamente associado à atitude do docente: ao jeito de ensinar, sua paciência com os alunos e capacidade de estimulá-los.” (KRAWCZYK, 2008, p. 60).

A segunda ordem de importância são os professores e colegas. Estes dois aspectos ressaltados remetem as possibilidades que os alunos encontram de estabelecer vínculos, uma vez que comentam sobre a atenção dos professores, e as amizades que são estabelecidas em suas trajetórias escolares.

Por outro lado, ao descreverem sobre o que menos apreciam na escola ficam evidenciados os seguintes itens: Bagunça (26%); Merenda (19%); falta de organização da escola (6%); Professores (5%); Aula de Matemática (5%); Falta de água e do calor (4%); Diretora (3%); Estrutura da escola (3%); Quando não tem aula (2%); Funcionários (2%); Biblioteca (2%); Alguns colegas (2%); Outros (7%) e 14% responderam que “não há nada que não gostem da escola”.

Ao apontarem a “bagunça” na escola, em geral os alunos associam esse fator aos conflitos existente entre os colegas, e a degradação da escola. Assim se expressam alguns alunos sobre a questão: *“briga do alunos”*; *“falta de educação dos alunos”*; *“os alunos riscam as mesas e cadeiras”*; *“os alunos destroem a escola”*.

Assim como seus pais, os alunos de maneira geral valorizam a escola em função da perspectiva que os estudos podem proporcionar no futuro. Sobre isso, alguns enfatizam que:

- O estudo é importante porque a mamãe fala que não teve possibilidade de estudar e sofreu muito por isso, ela incentiva todo dia a gente estudar para gente ter uma vida melhor (T. T aluna da 6ª série).

- Por que a minha mãe sempre fala que sem o estudo não seremos nada (S. M, aluno da 8ª série).

- Por que lá em casa somos muitos irmãos e eu fui o que me interessei a estudar, então minha mãe tá dando todo apoio a mim para que eu possa crescer no futuro (H. C, aluno da 8ª série).

- Por que eu tendo estudo com certeza vou ter um emprego muito melhor, minha mãe fala, meus professores falam (F. S, aluno da 8ª série).

- Por que minha mãe diz que sem o estudo não consigo uma carreira profissional boa (J. G, aluna da 8ª série).

-Por que eu estudando agora concluindo meus estudos, no futuro isso vai me servir muito pra eu arranjar um emprego fazer uma faculdade, um futuro melhor pra mim (L. B. aluno da 6ª série).

Consideramos que esta crença na escola como fator de mobilidade social e, em particular, como mecanismo de acesso ao emprego é uma manifestação que expressa a utilidade da escola para os alunos. Chama-nos atenção na primeira fala a tentativa de não reproduzir a situação vivenciada pela mãe diante da impossibilidade de estudar.

Para Dubet (2003), a crença na ideologia de que a educação é capaz de alterar substancialmente a condição social dos indivíduos é permeada por

mecanismos sutis de exclusão. Nesse sentido, o referido autor nos adverte que à escola:

[...] Ela não afirma apenas a igualdade de oportunidade, mas a igualdade de talentos e potencialidades. A ideologia do dom recuou sensivelmente e todas as crianças têm a priori, o mesmo valor, mesmo admitindo que as condições sociais podem afetar o reconhecimento de suas qualidades e o seu desenvolvimento. A massificação reforçou essa crença. Que é sobretudo um postulado étnico, cada um tendo o direito, “em princípio”, de aspirar a todas as ambições escolares esse princípio de igual valor e de igual dignidade dos indivíduos, de igual respeito que lhes é devido, está no centro de uma ética democrática reforçada pelas mutações de representações da criança, que fazem dela, um sujeito, e não apenas um aluno ou ser ainda incompleto. É importante ressaltar que essa representação do sujeito tem algo de “heróico, de difícil de exigente, pois ela supõe que cada um seja “soberano”, dono de si mesmo, responsável por uma vida que não pode ser totalmente reduzida a um destino. O sujeito da modernidade é autor de si mesmo, tanto de suas virtudes com de seus vícios (DUBET, 2003, p. 10).

Conforme o citado acima as “ambições escolares” estão presentes nas representações que os alunos elaboram sobre a escola. Em nossa pesquisa verificamos que a construção desta dimensão em grande parte é reforçada no âmbito familiar, e em outra, é reafirmada na escola (principalmente por intermédio dos professores).

Quando indagados sobre a continuidade ou não dos estudos com a saída do Programa Bolsa Família, os alunos foram unânimes em dizer que independente do benefício continuarão estudando. Nesta perspectiva, afirmam que:

- *Sim, mesmo sem o Bolsa Família eu tenho que garantir o meu emprego e o meu futuro* (L. B, aluno da 6ª série).
- *Vou continuar estudando mesmo com todos os sacrifícios, eu vou continuar estudando e alcançar o que eu quero* (A. F. aluna da 7ª série).
- *Por que não dependo só do Bolsa Família para estudar, eu quero estudar e fazer faculdade* (I. A, aluna da 7ª série).
- *Sim, antes dele chegar até nós esse benefício eu já estava estudando tinha um pouco de dificuldade sim, mas eu nunca parei de estudar* (H. C, aluno da 8ª série).
- *Vou porque é importante estudar, o benefício nem ajuda muito só é R\$ 15,00* (A. C, aluno da 8ª série).
- *Bem, eu acho que sim, mas se terminar será uma coisa muito ruim porque me ajuda muito. Mas, nem que eu vá estudar com uma folha de papel eu vou, porque isso vai ser o meu futuro* (T. T. aluna da 6ª série).

Estes relatos demonstram não só há intenção da continuidade dos estudos após o término do Programa como também são idealizadas as possibilidades que podem ser atingidas mediante a aquisição de um maior grau de escolaridade.

3.3.3 Dificuldades das famílias no acompanhamento das atividades escolares e a utilização do benefício.

Apesar do esforço das famílias para acompanhar os filhos na escola, nossa pesquisa identifica que há grandes dificuldades por parte das famílias em relação à participação no processo educacional de seus filhos, como veremos a seguir. Como citado anteriormente, em geral, essa atividade é realizada pela mãe, pois encontramos o percentual de 79% delas cumprindo esse papel. Por outro lado, 8% dos alunos têm os pais (pai e mãe) que exercem essa tarefa. E 13% são acompanhados por tias, irmãs mais velhas, irmão mais velho e avós.

Em razão desses resultados, consideramos que o nível de escolaridade das mães é um fator importante, quando se discute a importância da família no processo educacional de seus filhos. O presente estudo encontrou os seguintes dados sobre esse aspecto:

Tabela 03 - Nível de escolaridade das mães

Ensino Médio completo	21 %
Cursando Ensino Médio	2 %
4º série do Ensino Fundamental	14 %
6º série	4 %
5º série	13 %
8º série	5 %
7º série	5 %
3º série	1 %
Cursando EJA	3 %
1º ano Ensino Médio	2 %
1º série do Ens. Fund	2 %

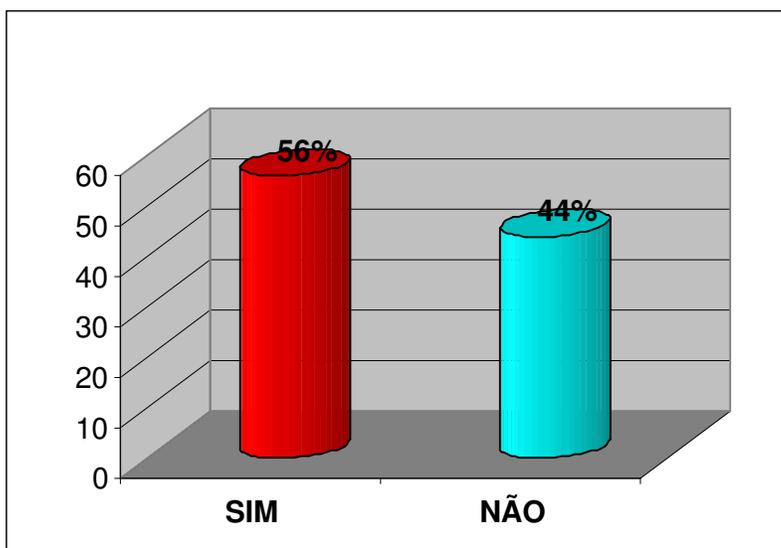
2º série Ens. Fund.	1 %
Ensino Médio incompleto	2 %
Não freqüentou a escola	4 %
Total	79%

No quadro acima é possível identificar que apenas 26,58% das mães que acompanham os filhos nas atividades escolares possuem o Ensino Médio completo, 7,59% destas cursam o Ensino Médio, 60,75% possuem alguma escolaridade em nível do Ensino Fundamental e 5,06% não freqüentaram a escola.

Se entendermos o processo educacional como um conjunto de fatores inter-relacionados, questionamos: em que medida as mães podem contribuir com o acompanhamento das tarefas escolares de seus filhos, por exemplo, quando há um baixo grau de escolaridade das mesmas? Pensamos que o nível de instrução da família é um componente que não pode deixar de ser considerado quando se discute os problemas que interferem na esfera educativa.

A pesquisa revela um significativo percentual de famílias que apontam dificuldades de freqüência dos seus filhos à escola antes da implementação do Programa Bolsa Família. Portanto, os dados indicam que 56% afirmam que havia algum tipo de empecilho e, 44% avaliam que não havia problema nesse sentido. O gráfico seguinte demonstra essa questão.

Gráfico 06 - **Dificuldade de freqüência à escola**



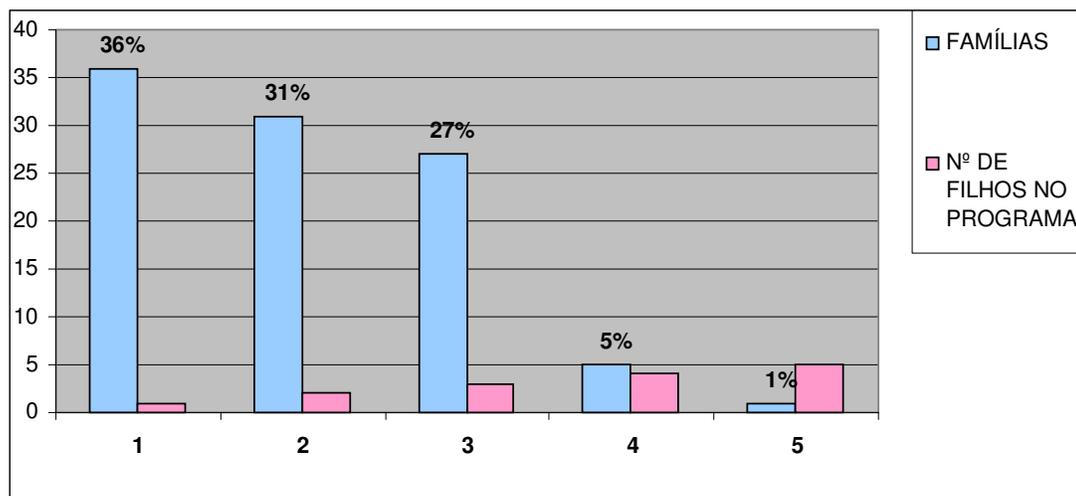
Dentre as principais questões levantadas encontram-se: a falta de dinheiro para a compra do material escolar e dificuldade de comprar alimentação. Esses aspectos são indicados por 71,42% das famílias que declararam tais dificuldades. Diante desse cenário, assim, se manifesta uma das mães: *“Havia sim, por que só meu esposo trabalhava, aí eles (os filhos) pediam muito assim, calçado, roupa, material, a gente tinha essa dificuldade, às vezes eu não gosto de falar, mas até mesmo alimento, às vezes não tinha.”* (R. D. S/ mãe).

A falta de condições básicas para o sustento da família aparece de forma constante nos depoimentos das mães. Outra beneficiária do PBF expõe o problema nos seguintes termos: *“as vezes tinha dificuldade mas, eu dava um jeito deles irem assim mesmo à escola, às vezes não tinha café da manhã, aí eu dizia: não meu filho, vai pois, às nove horas você merenda, porque você não pode faltar.”* (S. J. C. S/ mãe).

Ao expressar a importância do Programa Bolsa Família para superar algumas dificuldades para manutenção dos filhos na escola, uma das mães ressalta que: *“a gente sempre passa alguma dificuldade, assim como sempre falta material escolar, um sapato uma roupa de educação física e, o Bolsa Família ele veio pra ajudar, ele ajuda muito nesse sentido.”* (M. G. O /mãe)

A pesquisa realizada verificou que é baixo o número de famílias que possuem apenas um filho no programa, pois apenas 36% das famílias beneficiárias têm esse perfil. Por outro lado, o percentual de famílias que possuem dois e três filhos, é significativo. O percentual atinge aproximadamente 58% das famílias. Considerando que a amostra de nossa pesquisa foi de 100 famílias e verificando a quantidade de filhos dessas famílias, temos um total de 204 crianças e adolescentes atendidos pelo Programa. O gráfico a seguir nos mostra a relação entre a quantidade de famílias e o número de filhos:

Gráfico 07 - Número de famílias e número de filhos



O valor do benefício recebido por essas famílias na época da realização de nossa pesquisa (2007) variava entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00. É possível identificar que 35% de todas as famílias pesquisadas recebem o teto máximo permitido pelo programa. Disso se apreende que é significativo o número de famílias que recebem o valor máximo do benefício para reforçar seu orçamento familiar. O quadro que segue demonstra os valores recebidos pelas beneficiárias.

Tabela 04 - Valor do benefício das famílias

R\$ 95,00	35%
R\$ 30,00	13%
R\$ 80,00	12%
R\$ 65,00	12%
R\$ 45,00	8%
R\$ 15,00	7%
R\$ 55,00	5%
R\$ 75,00	3%
R\$ 60,00	2%
R\$ 85,00	1%
R\$ 50,00	1%
R\$ 90,00	1%
Total	100%

Quando os beneficiários foram questionados sobre a existência de alguma dificuldade de freqüência dos filhos à escola após o ingresso no Programa Bolsa

Família, é possível afirmar que o percentual diminuiu, indicando que: 16% permanecem com algum tipo de obstáculo e 84% afirmam que não há mais empecilho. Dos que indicam a continuidade dos problemas destacam-se os seguintes entraves: a falta de condições para suprir todas as necessidades da família (alimentação, vestuário, calçado entre outras); a insuficiência do recurso do Programa; a situação de desemprego na família e, por problema de saúde na família.

As dificuldades apontadas pelas famílias para a frequência à escola, talvez explique porque os beneficiários do Programa Bolsa Família em geral utilizam os recursos do programa para a aquisição de gêneros de primeira necessidade. Segundo os dados obtidos, temos o seguinte quadro.

Tabela 05 - Forma de utilização do benefício

Alimentação/ Material escolar	25%
Alimentação/ Mat. escolar/ Roupas /Calçados	17%
Material escolar	11%
Alimentação	11%
Alimentação/ Mat escolar/ Roupa/ Calçado/ Pagamento de contas	5%
Alimentação/ Mat. Escolar /Roupa	4%
Alimentação/ Mat. escolar/ Calçados	3%
Alimentação/ Mat. Escolar/ Roupas/ Calçado/ Outros	3%
Alimentação/ Mat. Escolar/ Roupas/ Outros ³⁹	3%
Alimentação /Roupas/Calçados	3%
Mat. Escolar/ Roupa /Calçado	3%
Outros (Transporte)	3%
Alimentação/ Pagamento de contas	2%
Alimentação /Roupas	2%
Roupa/Calçado	2%
Material escolar /Calçado	1%
Material escolar /Roupa	1%
Alimentação/ Mat. Escolar/ Roupa /Calçado/ Pg de contas	1%
Total	100%

³⁹ Os alunos assinalaram, no item “outros”, cursos na área de informática, curso de bijuteria e aula de judô.

O quadro acima evidencia a ordem de prioridade para a utilização da Bolsa Família. Se somarmos os percentuais que não indicam o quesito alimentação como um dos componentes dos gastos, vamos verificar que apenas 21% das famílias não incluem este item. Isto nos mostra o extremo nível carência dessas famílias, uma vez que o fator alimentação está incluso em 79% das famílias pesquisadas.

Em uma das pesquisas realizadas pelo Núcleo de Políticas Públicas — NEPP — da Universidade Estadual de Campinas com famílias beneficiárias de vários programas de transferência de renda⁴⁰, fica evidenciado também que em geral os beneficiários utilizam os recursos prioritariamente com: alimentação (82%), vestuário (53%) e material escolar (41%) para seus filhos.

Diante dos dados encontrados, um dos coordenadores do estudo comenta:

“o que mais chamou atenção na pesquisa é que as pessoas levam uma vida muito diferente do que nós imaginamos. Praticamente todas moram em casas de alvenaria, com banheiro em seu anterior, água, luz, esgoto. E o benefício é usado de maneira bastante racional (COELHO, 2008, p. 2).

Sobre esse aspecto, nossa investigação encontrou dados semelhantes aos da citada pesquisa, uma vez que, em geral, as famílias pesquisadas do Programa Bolsa Família em Manaus residem em locais com estrutura de saneamento básico, em casas de alvenaria (61%), madeira (26%), mista (madeira e alvenaria 10%); apenas três moram em barracos.

Na análise do economista Rodrigo Pereyra Coelho (2008), embora os benefícios dos programas de transferência de renda sejam realmente baixos, fazem muita diferença, na medida em que ocorre “uma mudança importante para pessoas que sempre viveram de ‘bicos” e agora têm um dinheiro que apesar de pouco, é estável e cai todo mês.”⁴¹ (**Jornal da Unicamp**)⁴²

⁴⁰ A citada pesquisa avaliou os seguintes programas: Bolsa Família, Renda Cidadã, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Programa Agente Jovem e Ação Jovem, no total foram pesquisadas 400 famílias pertencentes a estes programas.

⁴¹ Vale ressaltar que os valores dos benefícios são variáveis conforme o que regulamenta cada Programa. Disponível em < www.unicamp.br>. Acesso em 27/03/2009.

Quanto às mudanças na vida escolar após o ingresso no Programa Bolsa Família, 88% dos alunos afirmam que ocorreram algumas mudanças para contribuir com a continuidade de seus estudos e 12% afirmam que não perceberam nenhuma alteração em relação à situação vivida anteriormente.

As principais mudanças ressaltadas dizem respeito aos seguintes aspectos: a aquisição do material escolar (35%), a compra de gêneros alimentícios (21%), a compra de roupa e material escolar (6%), compra de material escolar e alimentação (3%), ajuda na alimentação e transporte (3%), ajuda na compra do material escolar, alimentação e roupa (3%), compra de alimentação e roupa (3%) 4% (outros) e 12% não responderam.

Esses percentuais indicam a ordem de prioridade em que o benefício é utilizado; diante disso, podemos observar que há um expressivo percentual que enfatiza a possibilidade de compra do material escolar, assim como o item “alimentação” aparece associado aos demais pontos ressaltados. Ou seja, 33% indicam este item como o segundo aspecto na ordem de importância.

Como podemos verificar, o benefício do Programa Bolsa Família é utilizado prioritariamente com alimentação, material escolar e vestuário; esses itens são indicados tanto pelos alunos quanto por seus responsáveis. Os alunos também percebem como mudança imediata em suas vidas a possibilidade de satisfação de algumas necessidades básicas⁴³ da família.

Assim se manifestam alguns alunos ao comentar sobre as mudanças para a vida escolar:

- *Teve muitas mudanças começamos a comprar alimentação, roupas, calçados, material escolar* (M. S. aluno da 7ª série)
- *Mudou, porque a maioria do dinheiro que a mãe recebe do Bolsa Família foi todo gasto no meu material escolar* (A.O, aluno da 8ª série).
- *Sim, porque antes agente tinha dificuldades na compra de alimentos, roupa* (H. C. aluno da 8ª série).

⁴³ Utilizamos esse conceito de necessidade básica a partir dos estudos desenvolvidos por Pereira (2000), que distingue a noção de mínimos sociais e necessidades básicas. Segundo a autora “mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem conotação *de menor, de menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beira a desproteção social o segundo não. O Básico expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que ela acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básica) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga”. (Pereira, 2000, p. 26, grifos da autora).

- Depois que começamos a receber o Bolsa Família, ajudou a comprar os materiais para escola, ajudou um pouco na alimentação (M. A, aluno da 8ª série).

Em relação à utilização do benefício para custear por exemplo atividades de lazer ou cursos, a pesquisa junto aos alunos identifica que o número é residual do emprego dos recursos do Bolsa Família em tais atividades.

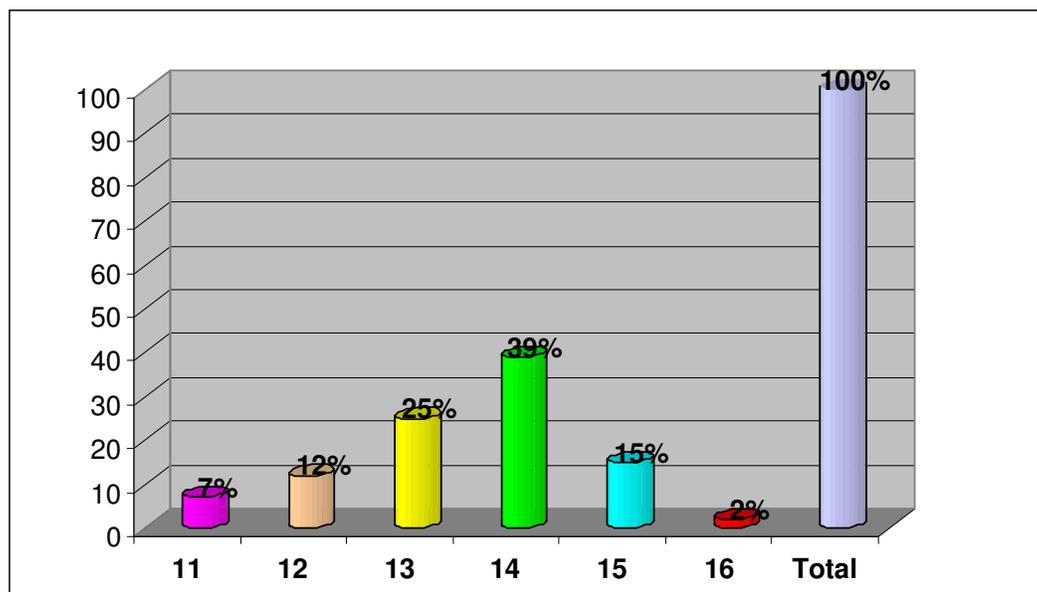
Os dados evidenciam também que não houve qualquer alteração nas atividades extra-escolares dos alunos antes e depois do ingresso do Programa. Os principais aspectos apontados por eles foram: “fica em casa estudando” (29%), “ajuda nos serviços de casa” (18%), “assiste TV” (13%), “Brinca” (9%), fica em casa (8%), joga futebol” (6%), “vai à igreja” (4%), “vai à casa do pai” (2%), “pratica judô” (2%), “ajuda a vender churrasco” (1%), outros (8%).

A pesquisa identifica também que praticamente não houve mudança no sentido da utilização do tempo livre das famílias após o ingresso no PBF. Assim, atestam as famílias o que fazem nos finais de semana: 41% “ficam em casa”; 32% “vão à igreja”; 12% “visitam os parentes”; 5% “vão ao sítio”; 4%, “ao parque”; 4%, “ao balneário”; 2%, “ao cinema”. Nesse sentido, 92% dos entrevistados afirmam que sempre fizeram estas atividades.

3.3.4 Perfil dos alunos pertencentes ao Programa Bolsa Família e o pressuposto da inclusão escolar.

Os dados referentes à amostra dos cem alunos pesquisados do Programa Bolsa Família na cidade de Manaus indicam que 42% são do sexo feminino e 58% do sexo masculino. O quadro abaixo indica a relação entre a quantidade de alunos e a idade dos mesmos.

Gráfico 08 - Idade/quantidade de alunos



Como podemos observar, a faixa etária dos alunos pertencentes a este estudo está entre 11 e 16 anos. O levantamento do perfil desses alunos em relação à escolaridade evidencia que 50% destes estão cursando a série correspondente a sua idade; por outro lado, cerca de 47% estão enquadrados na chamada distorção idade-série e 3% estão acima da série correspondente a idade. O quadro que segue demonstra a relação idade/ série:

Tabela 06 - Relação idade-série

5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série
2 alunos /13 anos 11alunos/12 anos 7 alunos/11 anos 5 alunos /14 anos	1 alunos /15 anos 1 aluno /14 anos 3 alunos /13 anos 1 aluno /12 anos	1 aluno /15 anos 8 alunos /14 anos 17alunos /13 anos	2 alunos /16 anos 13alunos /15 anos 25 alunos /14 anos 3 alunos/13 anos

Os destaques indicam o número de alunos que se encontram na idade correspondente a cada série. Os índices mais elevados de distorção idade-série

estão na 5ª série do Ensino Fundamental e na 8ª série, tal como indicam outros estudos.

Em relação à frequência escolar desses alunos a pesquisa revelou que todos já freqüentavam a escola antes de ingressar no Programa Bolsa Família. Assim, os dados contrariam o que estabelece o Decreto N° 5.209, de 17 de setembro de 2004, em seu Art. 4º inciso I, “de promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde e educação” e *assistência social*, pois conforme o dado acima o pressuposto do acesso à educação não foi confirmado pela amostra estudada.

Por outro lado, os dados demonstram que há uma incidência expressiva de alunos que possuem dificuldades de freqüentar a escola. De fato, 30% dos educandos apontam algum empecilho nesse sentido. O principal motivo atribuído a falta às aulas refere-se à situação de doença, pois 27% atribuem a este aspecto a ausência à escola.

No formato do Programa Bolsa Família há possibilidade de as faltas relacionadas a esse motivo serem abonadas. No entanto, pensamos que há múltiplos condicionantes que afetam a questão da frequência escolar, desde os fatores internos à escola até os de caráter externo ao ambiente educacional.

Outro aspecto a ser destacado é o expressivo percentual de alunos repetentes. Sendo assim, foi constatado que 34% dos alunos pertencentes ao programa Bolsa Família já repetiram alguma série. Os maiores índices encontrados foram na 5ª série do Ensino Fundamental (nove alunos), e na 2ª série (seis alunos). O motivo apontado para a ocorrência desta situação refere-se também a problemas de doença.

O estudo revela também que é inexpressivo o número de alunos que estavam trabalhando antes do ingresso no PBF; identificamos ainda que apenas um aluno continua exercendo atividade laboral. Apesar de ser inexpressivo o número de alunos/trabalhadores é importante assinalar a existência desta condição uma vez que a necessidade de conciliar escola e trabalho também é um dos componentes que compromete a trajetória escolar dos educandos.

Diante do exposto, consideramos que o conceito operatório de inclusão escolar do programa Bolsa Família se restringe ao acesso e à permanência na

escola. Pensamos, porém, que a noção de inclusão escolar não pode ser compreendida apenas a partir dessas dimensões, uma vez que o processo de aprendizagem dos conhecimentos se constitui no objetivo maior da educação escolarizada. Nesse sentido, é importante destacar que a discussão da idéia de inclusão deve ter como ponto de partida os múltiplos condicionantes que comprometem o direito educacional.

Embora a condicionalidade, na área educacional do Programa Bolsa Família, tenha por finalidade o aumento do nível de escolarização dos alunos, a exigência de um limite de frequência escolar não é um aspecto consensual na discussão sobre Programas de Transferência de Renda. Há autores (SILVA et al., 2004), que consideram esse aspecto como um fato “inovador” no âmbito desta política. E há outros (CAMPINEIRO, 1999; ARTHUS, 2000) que divergem da contrapartida da ida à escola como mecanismo de indução à permanência nesta.

Silva et al. (2004) argumentam que a vinculação dos programas de transferência de renda com a educação é importante porque pretende combinar o “compensatório” com o “estruturante”, na medida em que demanda o fortalecimento de políticas intersetoriais na perspectiva da inclusão social dos beneficiários do PBF. Campineiro (1999), em contrapartida, em seu estudo sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - PGRFM do município de Campinas, demonstra que essa vinculação pode ter um efeito apenas temporário, enquanto os beneficiários estiverem no programa. Nesse sentido, “o caráter efêmero deste efeito seria, então, incompatível com as metas ambiciosas do PGRFM para o longo prazo, de elevar o nível educacional das crianças mais pobres.” (CAMPINEIRO, 1999, p. 168).

Corroborando as afirmações de Campineiro (1999), é possível apreender que a condicionalidade da frequência à escola desconsidera os empecilhos vivenciados pelas famílias para manter seus filhos na escola; como já assinalamos, encontramos um percentual significativo de alunos que faltam às aulas por motivo de doença.

Para Silva (2008), o debate sobre as condicionalidades deve pautar-se por duas dimensões: de um lado, a importância de o Estado garantir serviços públicos de boa qualidade para toda população e, de outro, o desenvolvimento de ações educativas tanto por parte do Estado quanto por parte da sociedade, no sentido de informar, orientar e acompanhar as famílias no usufruto desses serviços. Nessa

perspectiva, as condicionalidades, “ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedade, significariam ampliação de direitos sociais, isto é, se situariam, mais no campo educativo do que punitivo.” (SILVA, 2008, p).

Nessa direção, a análise aponta para uma discussão mais ampla sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, a autora retoma o debate central sobre a necessidade de o Estado prover os direitos sociais.

Podemos afirmar que a exigência de contrapartidas é um dos aspectos centrais do Programa Bolsa Família. Para os formuladores do programa, isso representa um instrumento de indução para o acesso das famílias pobres à rede de serviços públicos, cuja intenção é promover a inclusão social dessa população. Por outro lado, este mecanismo “se traduz na idéia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigatoriedades, podem ser ameaçados os princípios de cidadania.” (LAVINAS apud MONNERAT et al., 2007).

O que se percebe é que as condicionalidades do PBF têm funcionado como instrumento de punição às famílias beneficiárias que não cumprem os dispositivos legais relacionados a esta questão. Para MONNERAT et al. (2007), as condicionalidades evidenciam, no debate sobre programas de transferência de renda, a seguinte polarização:

[...] os programas de transferência monetária introduzem, ao mesmo tempo, a difícil escolha entre, de um lado, romper com a noção de direito incondicional, à medida que os compromissos tornam os beneficiários co-responsáveis pela superação de suas dificuldades, e de outro lado, adotar estratégia de exigir contrapartidas com a perspectiva de atacar, de uma só vez, várias dimensões da pobreza. Esta última vertente visa, portanto, suprir uma deficiência de longa data, atendendo a um conjunto de carências jamais consideradas no rol de políticas e programas sociais brasileiros (MONNERAT et al., 2007, p. 13)

Consideramos que este é um debate em curso e que merece maior aprofundamento, pois se, de um lado, os idealizadores do programa Bolsa Família acreditam que as condicionalidades representem um mecanismo de indução para que as famílias beneficiárias tenham acesso aos serviços da área de saúde e educação, Por outro lado, é possível pensar na possibilidade de essa dimensão ter um caráter mais educativo, na perspectiva do reconhecimento dos direitos

constitucionalmente garantidos, do que simplesmente funcionar como um instrumento de controle e punição.

Em nossa pesquisa, verificamos que quase a totalidade das famílias (95%) já procurava os serviços públicos na área de saúde e assistência social antes do ingresso no Programa Bolsa Família. Isso demonstra que, independentemente das condicionalidades do programa, os beneficiários buscam ser atendidos pelo poder público.

Para alguns autores, o problema não se reduz ao cumprimento ou não das condicionalidades, pois o Programa Bolsa Família “incentiva la faja etaria de los que ya frecuentan la escuela em alta proporción, dejando de lado a los jóvenes que la abandonan; por otro, las definiciones del programa no incluyen incentivos e metas propiamente educacionales, como el término de la enseñanza básica por ejemplo.” (DRAIBE, 2006,p. 37).

3.4 Os Programas Complementares e o pressuposto da inclusão social

3.4.1 As famílias pesquisadas do Programa Bolsa Família: condição socioeconômica e situação de trabalho.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome — MDS —, o Programa Bolsa Família no município de Manaus atende 85.056 famílias⁴⁴. No entanto, com base nos dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE —, estimou-se, em 2004, ano da implementação do Programa na cidade de Manaus, 91.539 famílias que se enquadravam nos critérios de pobreza definidos pelo PBF⁴⁵. Existiam ainda cerca de 130 mil famílias consideradas pobres, que possuem uma renda *per capita* mensal de ½ salário mínimo⁴⁶.

Consideramos que o critério utilizado no Brasil para definir a linha de pobreza é extremamente baixo, se comparado aos padrões internacionais, pois

⁴⁴ Ano-base de 2008.

⁴⁵ Famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 137,00 e que atendem aos critérios definidos para a concessão do benefício.

⁴⁶ Fonte: MDS/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, com base em dados do IBGE/2004.

convencionou-se utilizar como referência a “capacidade individual em comprar uma cesta básica como critério para fixar o limite da linha de pobreza.” (SPOSATI, 2001, p. 73). Nesse sentido, percebe-se que:

[...] o conceito mundial é o de que ganhar mensalmente o suficiente para duas cestas básicas é, a linha de pobreza e a indigência é que equivale a uma cesta básica. Portanto, o Brasil reduz o conceito de duas cestas básicas para uma, como linha básica, equivalendo a situação do pobre brasileiro à de indigente, grau mais agravado de pobreza ou destituição (SPOSATI, 2001, p. 73).

Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos — Dieese —, o valor da cesta básica no Brasil, em setembro de 2008, variou entre R\$ 167,76 e R\$ 234,68. Para esta instituição, o valor do salário mínimo para atender as necessidades básicas vitais deveria ser de R\$ 1.971,00, considerando uma família com quatro pessoas.

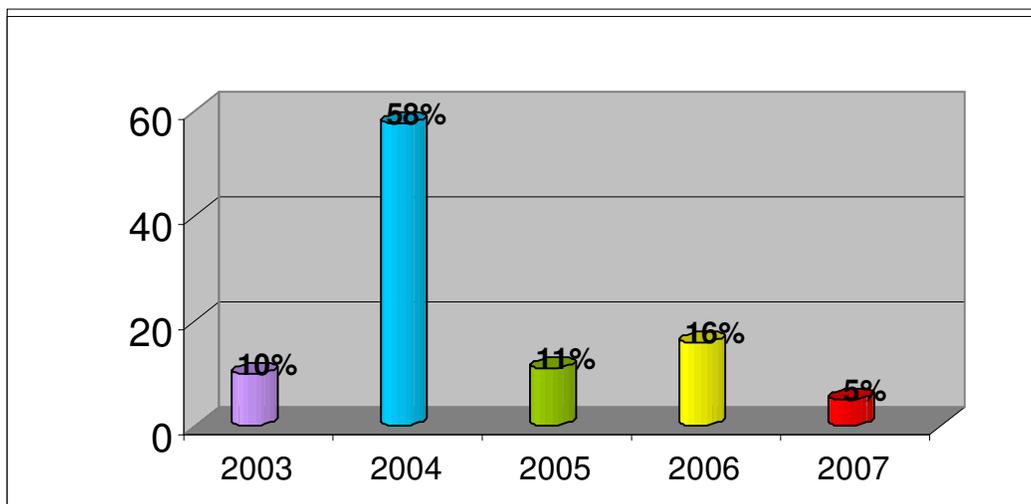
Portanto, acrescenta Sposati (2001): “os graus de miséria, indigência e pobreza precisam ser claramente estabelecidos a fim de qualificar os programas de enfrentamento da pobreza e não mais colocá-los como esmolas institucionalizadas.” (p. 73).

Em nosso entender, as famílias que se enquadram na faixa de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* também são pobres. Desse modo, se somarmos o número de famílias que se situam na faixa definida pelo PBF e as famílias com renda mensal *per capita* de meio salário mínimo, teremos cerca de 221 mil famílias. Ou seja, na realidade o Programa Bolsa Família atinge aproximadamente 40% dessa população. Porém, quando é avaliado o alcance do programa, utiliza-se o critério de R\$ 137,00 de renda mensal per capita familiar, desse modo, o PBF tem a cobertura da quase totalidade das famílias que são consideradas extremamente pobres.

O arranjo familiar das famílias pesquisadas demonstrou que há uma significativa diversidade na composição dos grupos familiares que participam do Programa Bolsa Família. Sendo assim, constatamos que, das 100 famílias da amostra, cerca de 43% possuem vínculos de parentescos variados, destacando-se na composição familiar, além do pai, da mãe e dos filhos, também os avós, sobrinhos, netos, primos e tios.

A maioria destas famílias ingressaram no programa no início de sua implementação. O gráfico que segue demonstra a distribuição das famílias por ano de ingresso no programa.

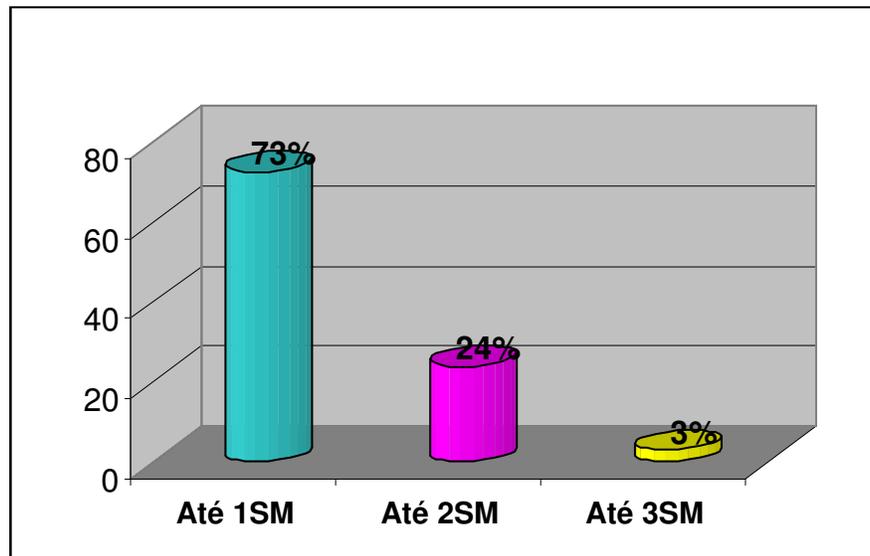
Gráfico 09 - Ano de ingresso no Programa Bolsa Família



Como podemos verificar, 58% das famílias ingressaram no programa em sua fase inicial, visto que a Medida Provisória nº 132 que o instituiu o PBF data de 20 de outubro de 2003.

Em relação à condição socioeconômica destas famílias, tendo como referência o valor do salário mínimo brasileiro de outubro de 2007 (R\$ 380,00), encontramos a seguinte situação dos beneficiários do Programa Bolsa Família na amostra pesquisada:

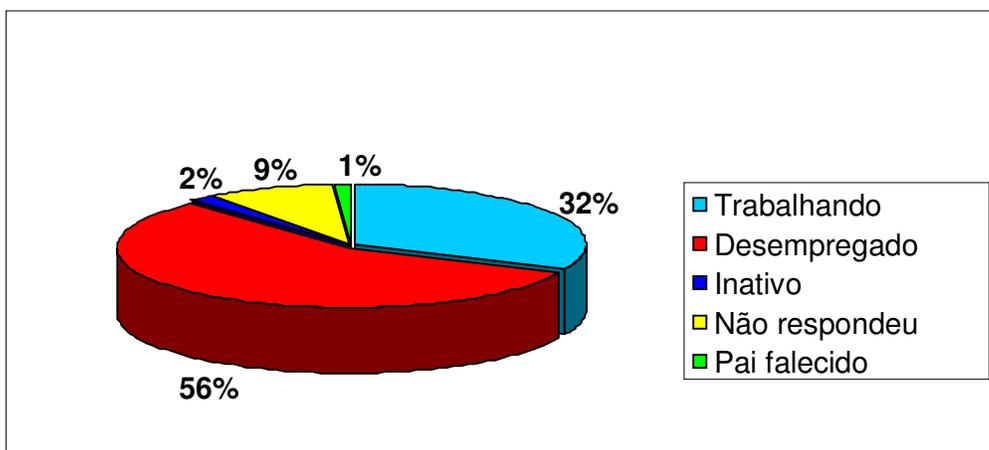
Gráfico 10 - Renda familiar



Podemos identificar que é alto o percentual de famílias que possuem uma renda de até um salário mínimo, representando 73% das famílias pesquisadas. Apenas 24% possuem uma renda familiar de até dois salários mínimos e 3% enquadram na faixa de até três salários mínimos.

Tal situação pode ser compreendida pelo significativo índice de desemprego encontrado nas famílias em questão, assim como pelo considerável número de beneficiários que exercem atividades no mercado informal. Os gráficos a seguir apontam estes problemas.

Gráfico 11 - Taxa de desemprego antes do ingresso no Programa - Pai



As informações acima indicam-nos que 56% dos pais se encontravam desempregados antes de ingressar no Programa Bolsa Família e apenas 32% estavam exercendo alguma atividade remunerada. No momento da realização da pesquisa, os dados referentes à esfera do trabalho são distintos, uma vez que encontramos os seguintes índices: 70% encontram-se trabalhando; 20% estão desempregados; 1% é inativo.

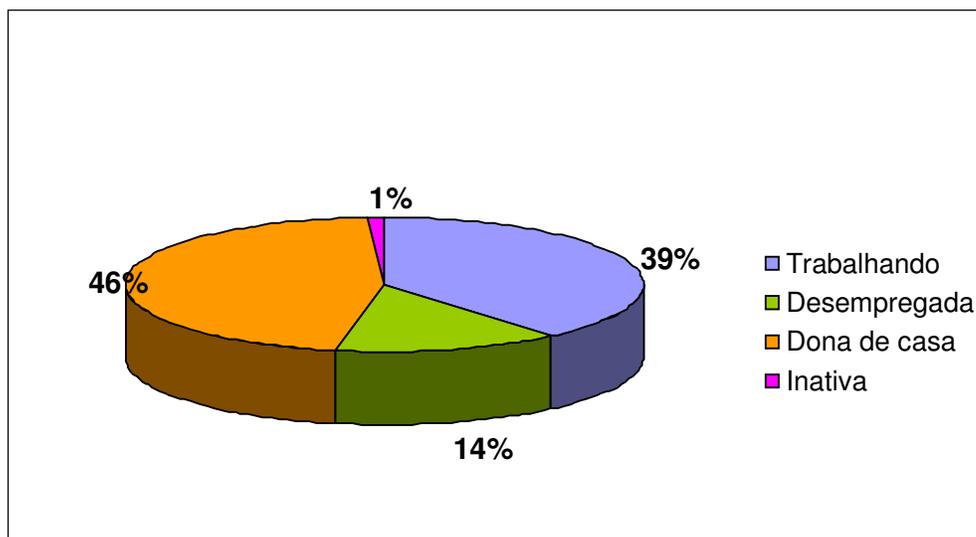
É importante assinalar que este aumento no índice de ocupação dos pais após o ingresso no Programa Bolsa Família não está relacionado com a inserção destes nos chamados Programas Complementares implementados pelo governo federal e nem pelas ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local - SEMDEL.

Em geral as atividades exercidas pelos pais caracterizam-se por funções manuais, tais como: pedreiros, eletricitas, carpinteiros, pintores, soldadores, ferreiros, auxiliares de cozinha, entre outras. Os dados indicam ainda que, do total dos pais que trabalham, apenas 23% possuem carteira assinada e 77% não a têm.

Como podemos perceber, é alto o índice daqueles que se encontram no mercado informal de trabalho. E isso traz como conseqüência a impossibilidade de acesso a certas as garantias no âmbito da proteção social. Sendo assim, podemos afirmar que esta condição na esfera do trabalho, é o principal fator que proporciona uma maior vulnerabilidade social das famílias.

Quanto às mães, o gráfico abaixo demonstra o contingente de desempregadas.

Gráfico 12 - Taxa de desemprego antes do ingresso no Programa - Mãe



Diferentemente da situação do pai antes do ingresso no PBF, 39% das mães encontravam-se trabalhando antes de ingressar no PBF. No entanto, há um índice expressivo de 46% que se identifica na condição de “Dona de Casa”.

No momento da realização da pesquisa, encontramos a seguinte situação em relação ao trabalho: 42% exercendo alguma atividade remunerada; 46%, donas de casa; 11%, desempregadas e 1%, inativa. Ou seja, é possível afirmar que o quadro, em relação à situação do trabalho após o ingresso no Programa Bolsa Família, fica praticamente inalterado, uma vez que há um acréscimo de apenas 3% de inserção em alguma atividade laboral. Estes dados demonstram, portanto, que são as mães que encontram maiores dificuldades para ingressar no mercado de trabalho.

Quanto ao tipo de trabalho desenvolvido pelas mães, aqui podemos constatar também que em geral as mesmas executam trabalhos informais, destacando-se as seguintes ocupações: vendedora, faxineira, diarista, manicure, costureira, copeira e babá. O número de trabalhadoras que possuem carteira assinada é bastante baixo, pois, das 42 mães que trabalham, apenas 5 possuem carteira assinada.

3.4.2 Os Programas Complementares na cidade de Manaus

No município de Manaus os programas de geração de trabalho e renda destinados à população pobre são realizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania — SEMASC — e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Local — SEMDEL.

Para a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC —, a inclusão produtiva tem por finalidade a inserção das famílias em situação de vulnerabilidade social no mercado de trabalho. Nessa perspectiva, o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF — pretende “contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias, fomentando seu protagonismo e desenvolver ações que envolvam diversos setores, com objetivo de romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.” (SEMASC — Relatório de Gestão, 2006).

Como podemos perceber, a perspectiva de rompimento do chamado ciclo da pobreza intergeracional e o fomento de atividades que potencializem a autonomia das famílias estão definidos como ações prioritárias na SEMASC e em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social — PNAS/2004.

Diante desse pressuposto, a SEMASC oferece cursos de capacitação profissional — ministrados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) —, com intuito de possibilitar às famílias a obtenção de uma renda. Os cursos oferecidos, em geral, são de curta duração e não exigem escolaridade prévia. Dentre eles, têm maior demanda são os cursos de: cabeleireiro, bijuterias, corte e costura, emborrachado, manicure e pedicure, miçangas em sandália, moda íntima, pintor predial, ponto cruz, técnicas de venda, tortas doces e salgados, violão, caixa para presente, enfeites natalinos, flores de meia, secretariado, oficina de reciclagem em comunidade, panificação, ovos de chocolate, pedraria em roupas, recepcionista, entre outros.

Em 2006 foram capacitadas 17.967 pessoas e oferecidos 116 cursos. Porém, a secretaria não dispõe de dados específicos sobre número de beneficiários do Programa Bolsa Família que realizaram tais cursos. No entanto, podemos afirmar que a SEMASC se pauta-se por uma concepção de inclusão produtiva expressa na

possibilidade de inserção das famílias pobres em cursos de capacitação profissional que tendem a conduzir essas famílias a uma situação de informalidade do mercado de trabalho.

Os programas de geração de trabalho e renda, destinados prioritariamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família, ainda se encontram em fase de implementação no município de Manaus, segundo a SEMASC. Nesse processo, têm ocorrido alguns problemas em sua execução, uma vez que:

Na esfera produtiva nós fazemos junto com a rede, que é a Secretaria de Desenvolvimento Local – Semdel, o Sebrae e o Senai, mas é necessário fortalecer essa parceria. Por exemplo, quem é o público que a Semdel vai atender? É o do Bolsa Família? Prioritariamente, é o público do Bolsa Família que teria que ser atendido, isso tem que ser bem definido. Eu vejo que um dos objetivos que nós colocamos aqui é essa articulação (Gerente de Proteção Básica da SEMASC).

O relato demonstra que uma das dificuldades de implementação dos programas de geração de trabalho e renda para a população beneficiária do programa Bolsa Família é a falta de planejamento integrado entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local – SEMDEL — e a Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SEMASC —, uma vez que ambas executam atividades de capacitação profissional para a população de baixa renda.

Além disso, outro problema SEMASC identifica é a resistência das famílias em participar dos projetos em execução, pois:

[...] Ninguém é obrigado a participar de um grupo de fazer um cursos, mas quando as técnicas convidam, dizem que é importante, elas fazem a visita domiciliar, vão à busca. Quando é feito o cadastro, elas convidam, informam quais são os grupos que eles poderiam estar inseridos. O Cras também faz o cadastro, não só a equipe do Bolsa faz, então, o Cras identifica se aquela família está numa situação de vulnerabilidade, as próprias técnicas já fazem o cadastro, aí convidam mas, a resistência é muito grande (Gerente de Proteção Básica/ SEMASC).

Em nossa opinião, essa “resistência” não pode ser entendida como uma decisão *a priori* das famílias, pois em nossa pesquisa verificamos que as

dificuldades de envolvimento das famílias nessas nas ações desenvolvidas pela secretaria estão relacionadas a uma série de fatores, dentre os quais destacamos: a distância dos locais de realização dos cursos, a falta de dinheiro para o transporte até esses locais, e a ausência de creches para cuidar dos filhos menores. Ainda sobre essa temática, um dos técnicos da SEMASC sugere que é preciso:

[...] Haver uma reavaliação do Programa Bolsa Família, a condição do beneficiário comparecer em algum grupo de desenvolvimento econômico tem que passar a ser uma condicionalidade, para ele receber informações, receber condições, para que ele deixe de receber o benefício e passe a ser um cidadão produtivo. Mas aí, o que acontece? O povo ainda tem na cabeça que o Estado é pai deles. Por mais que você diga: meu amigo, aqui tem cursos de corte costura, carpintaria, bombeiro hidráulico, eletricidade, cozinha, padaria, pode fazer qual o que você quiser. [...] Por incrível que pareça, ele briga pelo benefício, mas, para mudar a condição econômica dele, ele não faz (Técnico da SEMASC).

Esta idéia reforça o argumento de que há resistência quanto ao envolvimento das famílias nos cursos oferecidos pela Secretaria. E aponta, ao mesmo tempo, a “falta de interesse” dos beneficiários em participar dessas ações. Tal explicação nos parece simplista para entender a problemática em questão, pois responsabilizar unicamente os usuários pela sua baixa inserção nos projetos em desenvolvimento é uma maneira de ocultar as responsabilidades do poder público no oferecimento de serviços de boa qualidade. Observamos que um dos problemas existentes é o desconhecimento, por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família, dos cursos de qualificação profissional, oferecidos tanto pela SEMASC quanto pela SEMDEL.

Por outro lado, a introdução de mais uma condicionalidade relacionada à participação das famílias nos cursos oferecidos pelas secretarias municipais, em nossa opinião, por si só não garante o maior envolvimento das famílias, na medida em que essa impossibilidade se relaciona a vários fatores, como mencionamos anteriormente.

Embora seja perceptível o esforço da SEMASC em desenvolver atividades referentes à assistência familiar às famílias pobres por meio de ações voltadas para o fortalecimento dos vínculos familiares; e embora ela esteja realizando cursos de

qualificação profissional para potencializar o desenvolvimento da autonomia financeira das famílias, acreditamos que é necessária a adoção de políticas intersetoriais que discutam mecanismos de inclusão social para a população de baixa renda.

No âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Local – SEMDEL —, este órgão tem por atribuição o incentivo à política de geração de trabalho e renda nas zonas urbana e rural de Manaus. Nesse sentido, “realiza um trabalho de capacitação e qualificação profissional voltado para pessoas que buscam conhecimento, oportunidades de inserção no mercado de trabalho e que necessitam de orientações para consolidar seus próprios empreendimentos”⁴⁷.

Dentre suas funções, destacam-se: a implementação de programas voltados para o desenvolvimento do empreendedorismo; a promoção de novas tecnologias de produção em todos os setores da atividade empresarial; o incentivo à participação de empreendedores em feiras, congressos, seminários, exposições e outros eventos; o gerenciamento de políticas setoriais de desenvolvimento local; a elaboração de diagnósticos para definir mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações; a articulação com o Estado, o governo federal e instituições não governamentais para a promoção de iniciativas de desenvolvimento local integrado e sustentável; a disseminação de informações estratégicas sobre economia familiar; e o incentivo ao desenvolvimento de organizações de micro finanças e da economia solidária⁴⁸.

Uma das principais ações desenvolvidas pela SEMDEL é o programa Manaus Empreendedora, que atua com micro e pequenas empresas, cooperativas, donos de empreendimentos não formalizados e pessoas recém-saídas de cursos profissionalizantes. Sua finalidade é oferecer o apoio técnico e financeiro no sentido de propiciar o desenvolvimento socioeconômico e auto-sustentável dos empreendimentos. Além disso, o programa busca “possibilitar aos micros e pequenos empreendedores que atuam nos setores primário, secundário, terciário e

⁴⁷ Informações disponíveis em: <<http://www.manaus.am.bov.br/secretaria/semDEL>>. Acesso em: 29/09/2008.

⁴⁸ Informações disponíveis em: <<http://www.manaus.am.gov.br>>. Acesso em: 29/09/2008.

trabalhadores autônomos de baixa renda, acesso ao crédito desburocratizado e conhecimento gerencial básico.” (Ações da SEMDEL/ 2007).

Podemos perceber que a concepção predominante de desenvolvimento local está consubstanciada na lógica do empreendedorismo. Compreendemos, porém, que essa perspectiva de política pública de geração de trabalho e renda fomenta o aumento da precariedade no mundo do trabalho, distanciando, assim, a possibilidade de os indivíduos constituírem vínculos formais com o trabalho. Destarte, o empreendedorismo apóia-se no discurso da transformação do trabalhador em empresário. “Com isso, se atribui à pequena empresa uma relevância que induz os trabalhadores a acreditarem que esta pode lhes assegurar mecanismos de proteção social, qualificação e renda.” (TAVARES apud LIRA, 2008).

Para Antunes (2008), as distintas formas de precarização do trabalho na contemporaneidade são decorrentes do chamado processo de “acumulação flexível” que, entre outros aspectos, caracteriza-se pela introdução de diversas modalidades de flexibilização no mundo do trabalho. Tal dinâmica se expressa principalmente pela perda de direitos e garantias sociais. Sendo assim, neste cenário “tudo se converte em precariedade, sem qualquer garantia de continuidade; o trabalhador precarizado se encontra, ademais, em uma fronteira incerta entre ocupação e não ocupação e também em um não menos incerto reconhecimento jurídico diante das garantias sociais.” (VASAPOLLO apud ANTUNES, 2008, p. 48).

Corroborando as idéias do autor, pensamos que a adoção de políticas de trabalho e renda que priorizam a lógica do empreendedorismo, na realidade, reforça a condição de precariedade do mercado de trabalho, pois estudos demonstram que essa atividade em geral se materializa por meio de longas jornadas, pouca segurança e baixo rendimento (BARBOSA, 2008).

Em nossa pesquisa, verificamos que, embora a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Local – SEMDEL – procure envolver a população de baixa renda em ações voltadas para o empreendedorismo, essa perspectiva encontra alguns limites para sua realização, uma vez que a “falta de vocação” dos indivíduos para o exercício de atividades dessa natureza e a sua preferência pelo emprego formal são os principais fatores que comprometem tal objetivo, na visão da secretaria.

A primeira justificativa atribui ao indivíduo a “culpa” pela sua condição de excluído da esfera do trabalho, ocultando, assim, a responsabilidade do poder público de criar alternativas efetivas de inserção no mundo do trabalho. Por outro lado, quando as pessoas optam pelo emprego, na verdade estão fazendo uma opção pela possibilidade de receber uma renda estável que o vínculo formal com o trabalho proporciona, ainda que, a qualquer momento, os trabalhadores possam ser submetidos a uma situação de desemprego. É possível afirmar também que, ao optar pelo emprego formal, a população de baixa renda percebe o significado deste em termos de certas garantias sociais, tais como auxílio transporte, alimentação, contribuição previdenciária, entre outros.

No quadro que segue são apresentados os programas desenvolvidos pela SEMDEL para geração de trabalho e renda no município de Manaus.

Tabela 07 - Programas existentes na cidade de Manaus

Programas	Objetivos	Parceiros
Compra Direta Local da Agricultura Familiar	Beneficiar os produtores através da compra de toda produção	MDS; INCRA; Comunidade Novo Horizonte; Cristiano de Paula; Buritis e Novo Amanhecer
Potencialização do Cupuaçuzeiro	Aumentar a produtividade, o beneficiamento do produto e quebrar o gargalo da produção	Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA; Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas – IDAM; Federação da Agricultura do estado do Amazonas - FAEA; Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Careiro e de Manaus e Universidade Federal do Amazonas - UFAM.
Cozinha Comunitária	Promover a educação alimentar da comunidade e oferecer 500 refeições diárias as famílias em estado de risco social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e SEMASC
Horta Comunitária	Visa à produção de hortaliças isentas de contaminação por produtos fitossanitários	Comunidade Novo Horizonte
Consolidando Empreendimentos	Atender o maior número de empreendedores formais e informais	Comunidades da Zona Leste de Manaus
Pesquisa de Mercado	Levantar todos os micro e pequenos negócios da Zona Leste de Manaus	Bairros da Zona Leste de Manaus
Levantamento da demanda de mão-de-obra do Pólo Industrial de Manaus – PIM	Visa capacitar os jovens cadastrados no programa Nacional de Estímulo ao	Delegacia Regional de Trabalho e CIEAM

	primeiro Emprego.	
Plano Nacional de Qualificação – PNQ	Qualificar e Capacitar para inserção no mercado de e trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego – M.T.E
Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego	Promover a inserção de jovens de 16 a 24 anos sem experiência prévia no mercado de trabalho formal que possuam renda familiar per capita de até meio salário mínimo, que estejam cursando ou tenham completado o Ensino Fundamental ou Médio.	Ministério do Trabalho e Emprego – M.T.E
Projovem	Educação, Qualificação e Ação Comunitária. Elevar a escolaridade e proporcionar a qualificação profissional aos jovens de 18 a 24 anos que terminaram a quarta mas não concluíram a oitava série do Ensino Fundamental e não Têm vínculos formais d e trabalho	Ministério da Educação- MEC-; Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.
Programa FUMIPEQ Ambulante	Oferecer financiamento aos micro empreendedores	Agência de Fomento do Estado do Amazonas – AFEAM
Projeto EXPOSEMTRA	Divulgação do trabalho dos artesãos	Ação da SEMDEL em diversos pontos estratégicos da cidade de Manaus
Universidade do Povo	Promover a qualificação e capacitação profissional	Ação da SEMDEL
Inclusão Digital	Oferecer curso de informática em seis escolas da Zona Leste de Manaus	Ação da SEMDEL
Feira da Bondade	Comercializar os produtos feitos pelos artesãos	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE
VII Feira “Valorizando o Trabalho”	Comercializar os produtos dos artesãos	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE

Como podemos perceber, são poucos os programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local – SEMDEL — em parceria com o governo federal. Dos chamados programas complementares que buscam inserir às famílias em ações voltadas para sua autonomia financeira, foram viabilizados, os projetos da agricultura familiar, da cozinha comunitária, e o Programa de inclusão de jovens – Projovem. Além desses programas, a SEMDEL firmou parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego para a implementação do Plano Nacional de Qualificação - PNQ — e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.

Verificamos, porém, que há uma dificuldade de realização dessas ações junto aos beneficiários do Programa Bolsa Família, pois a SEMDEL atribui a pouca

interlocução com o governo federal e insuficiência de recursos públicos como principais razões que impedem a efetiva implementação dos programas complementares.

Em nossa pesquisa observamos que a baixa inserção dos beneficiários do programa Bolsa Família nos chamados programas complementares se deve principalmente à falta de conhecimento por parte das famílias sobre a existência dessas ações. Os dados revelam que apenas 24% das famílias conhecem algum tipo de programa dessa natureza. E apenas 2% das famílias estão vinculados a algum deles.

Percebemos também que em nível local há pouco diálogo entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local – SEMDEL — e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC —, na definição de estratégias conjuntas para que as famílias atendidas pelo PBF ingressem em atividades que potencializem a inserção destas no mundo do trabalho.

A desinformação das famílias sobre os programas complementares existentes, aliada a essa dificuldade de interlocução entre as secretarias municipais no âmbito do planejamento público, revela-nos um problema de gestão do Programa Bolsa Família na cidade de Manaus.

Outra ação da SEMDEL na esfera do trabalho é o denominado programa “Universidade do Povo”, que tem por objetivo proporcionar a capacitação e a qualificação profissional da população de baixa renda. Para isso, são oferecidos cursos em diversas áreas, com ênfase no empreendedorismo e no artesanato. No ano de 2006, segundo esta secretaria, foram atendidas várias solicitações provenientes de diversas comunidades, clubes de mães, associações de moradores, igrejas, escolas e centros culturais.

Os principais cursos oferecidos pela “Universidade do povo” foram: micro/pequeno empreendimento, empreendedorismo e fluxo de caixa, qualidade no atendimento, liderança em técnicas de venda, cooperativismo, emborrachado, bijuteria, pintura em tecido, artesanato em pet, artesanato em palito, cabeleireiro, informática básica, moda praia, serigrafia, manicure, ovos de páscoa, eletricidade, artesanato em cipó, artesanato em vime, cozinha regional amazônica, licores regionais, marchetaria, reciclagem de lixo, entre outros.

Esses cursos, em geral, são realizados em parceria com o Serviço Nacional e Aprendizagem Industrial – SENAI —, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE —, o Serviço Social da Indústria – SESI — e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural — SENAR.

No ano de 2006, aproximadamente 19 mil pessoas realizaram cursos de capacitação profissional nas diversas áreas ofertadas. Considerando que existem cerca de 130 mil famílias na cidade de Manaus que possuem uma renda *per capita* de meio salário mínimo, é possível deduzir que o alcance desse programa é bastante limitado. Por outro lado, a SEMDEL não dispõe de dados que demonstrem o percentual de pessoas que concluíram esses cursos e posteriormente ingressaram no mercado de trabalho.

Na área rural da cidade de Manaus, a SEMDEL executa o programa de agricultura familiar, que “busca, através do associativismo e cooperativismo, oferecer aos comunitários rurais uma forma de geração de renda sustentável.” (Folders da SEMDEL). Desse modo, são promovidos cursos que visam estimular a produção de hortaliças, a criação de galinha caipira, peixes e produção de mel de abelha para o auto-sustento das famílias e também para sua comercialização.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Local – SEMDEL —, ainda não é possível perceber o impacto dos citados programas no processo de inserção das famílias de baixa renda no mercado de trabalho, em função de que são atividades recentes. De outro modo, a referida secretaria considera imprescindível a realização de encontros que possibilitem a discussão de alternativas de desenvolvimento local. Nessa direção, foi somente em outubro de 2007 que se realizou o “I Seminário de Desenvolvimento Econômico de Manaus: uma visão de futuro”, que teve por finalidade “coletar dados para a elaboração do Planejamento Estratégico da SEMDEL, no âmbito do Município de Manaus.” (Folders do seminário, outubro/2007).

Diante do exposto, podemos observar que a política de geração de trabalho e renda desenvolvida pela SEMDEL prioriza uma concepção de inserção laboral voltada para o aumento da informalidade no mundo do trabalho.

Nesse sentido, “o problema é que está se perdendo de vista a idéia do Estado como pacto, como ‘ambiente’ ético-político, expressão de uma comunidade

politicamente constituída, de um espaço público que se afirmaria diante dos interesses privados.” (LIRA apud NOGUEIRA, 2008). Ou seja, a idéia-força diante das profundas transformações na esfera produtiva tem sido a implementação de alternativas que privilegiam uma inclusão precária no mundo do trabalho, o que, na realidade, representa perdas de direitos historicamente conquistados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Este estudo faz inicialmente um resgate histórico das diferentes proposições sobre programas de transferência de renda no Brasil, evidenciando que o cenário desta discussão nos anos 1990 caracteriza-se pelo ajuste estrutural na economia brasileira, cuja consequência mais visível é o aprofundamento da exclusão social. Nesse percurso foi possível identificar as questões que norteiam o debate, das quais ressaltamos: a necessidade de o Estado intervir no plano das políticas sociais para enfrentamento da pobreza; o recebimento do benefício mediante a frequência dos filhos à escola; o reforço ao acesso à rede de serviços públicos; e, a inserção das famílias beneficiárias em alguma atividade produtiva.

Tendo como objeto de pesquisa o Programa Bolsa Família, percebemos que ele possui um desenho institucional que aponta para idéia de inclusão social alicerçada em três dimensões, a saber: a transferência monetária às famílias, mediante o cumprimento das condicionalidades; o acesso à rede de serviços públicos, em particular na área de saúde, educação e assistência social; e a inserção das famílias nos chamados programas complementares de geração de trabalho e renda.

Nessa perspectiva, essa ação integra a estratégia Programa Fome Zero, que tem por finalidade “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável a fome.” (BRASIL, 2009)⁴⁹.

Para os idealizadores do Programa Bolsa Família, a pobreza é definida a partir da renda mensal *per capita* das famílias. Sendo assim, segundo a última alteração nos critérios de elegibilidade do programa, são pobres aquelas famílias que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e extremamente pobres aquelas que têm uma renda mensal *per capita* de até 70,00 (setenta reais)⁵⁰.

⁴⁹ Disponível em <http://www.mds.gov.br> Acesso em: 25/05/2009.

⁵⁰ Decreto n. 6.917, de 30 de julho de 2009.

Diante desse parâmetro, é possível dizer que o Programa Bolsa Família atende um contingente expressivo de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social, uma vez que 11 milhões de famílias são beneficiárias. Isso demonstra o caráter focalista do programa, assim como nos indica o quanto a pobreza no Brasil é acentuada, ainda que essa política não contemple o universo das pessoas que necessitem dela.

A pesquisa realizada com os beneficiários do Programa Bolsa Família na cidade de Manaus evidencia que, a partir do critério definido por esse programa (renda mensal *per capita* de até R\$ 120,00, data da realização do estudo empírico), a sua abrangência é expressiva, uma vez que, das 91 mil famílias situadas no critério acima, são beneficiárias na capital amazonense cerca de 85 mil famílias, ou seja, praticamente a totalidade das famílias elegíveis, segundo o critério do programa.

No entanto, se, no lugar de utilizar o critério definido pelo Programa Bolsa Família – PBF—, utilizarmos o critério do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE —, que define a condição de pobreza também daquelas famílias com renda mensal *per capita* de meio salário mínimo, a abrangência da Bolsa Família muda radicalmente, pois identificamos que cerca de 130 mil famílias nessa situação não são atendidas pelo programa, dado que o critério de inclusão é a faixa de renda descrita anteriormente.

Ao retomarmos os objetivos propostos por este trabalho, percebemos que o acesso à educação como umas das dimensões da inclusão social do Programa Bolsa Família não foi confirmado em nossa amostra, uma vez que a totalidade dos educandos já freqüentava a escola antes do ingresso no referido programa.

Considerando que a inclusão educacional do Programa Bolsa Família pressupõe também a diminuição do trabalho infantil e, conseqüentemente, o acesso das crianças e dos adolescentes à escola, nossa investigação revela que, antes do ingresso no programa, havia alunos que conciliavam as atividades escolares com o trabalho, ainda que em número inexpressivo (três estudantes). Esse dado diminuiu com o recebimento do benefício pelas famílias, uma vez que apenas um aluno

continuou trabalhando e estudando. Desse modo, podemos afirmar que o programa contribui para que os alunos permaneçam na instituição escolar.

É possível dizer também que a taxa de abandono escolar é praticamente inexistente entre os alunos beneficiários do programa. Portanto, podemos afirmar que tem sido eficaz a exigência da frequência escolar (85% de frequência) como mecanismo de indução da permanência na escola. Dessa maneira, isso representa a possibilidade de aumento dos níveis de escolaridade da população atendida pelo Programa Bolsa Família.

No entanto, quanto ao índice de repetência dos alunos atendidos pelo programa, os dados da pesquisa apontam que 34% dos educandos já repetiram alguma série antes de ingressar no Programa Bolsa Família. Considerando a amostra estudada (cem alunos), é possível perceber que é alto o índice de estudantes nessa condição, tendo a segunda e a quinta séries do ensino fundamental apontado os maiores índices. O principal motivo ressaltado para tal situação refere-se a problemas de doença.

Outro aspecto revelado pela investigação diz respeito à participação das famílias na esfera escolar: mesmo antes de ingressar no Programa, a totalidade das famílias busca apoiar seus filhos nas atividades escolares, seja por meio de diálogos, seja diretamente, na elaboração dos trabalhos escolares. Isso nos mostra que o programa pouco influenciou na mudança de atitude dos beneficiários em relação a esse aspecto, pois, de maneira geral, as famílias desenvolvem valores positivos sobre a instituição escolar.

Embora seja perceptível o esforço das famílias em acompanhar seus filhos na escola, a pesquisa identifica que, antes do ingresso delas no Programa Bolsa Família, havia dificuldade de frequência dos alunos às aulas, motivada, principalmente, pela falta de dinheiro para a compra do material escolar e pela dificuldade para comprar alimentos, dentre outros motivos, conforme ressaltou a grande maioria das famílias (aproximadamente 72%), que declarou tais fatores como empecilhos para a maior frequência dos educandos à escola.

Identificamos que a principal mudança após o ingresso das famílias no programa foi a possibilidade de estas utilizarem o benefício na compra de alimentos,

pois a maioria delas (79%) indicou este item como o mais importante para seus filhos continuarem estudando. Embora esse dado demonstre a diminuição no nível de privação das famílias, este estudo revela ainda que parte das famílias (16%) afirmou que ainda há dificuldades para a frequência de seus filhos na escola, em função do baixo valor do benefício e da situação de desemprego na esfera familiar.

Do ponto de vista das ações desenvolvidas pelo poder público municipal para a inserção das famílias nos chamados programas complementares, a pesquisa constata que tanto a Secretaria Municipal de Assistência Social – Semasc —, quanto a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Local – Semdel—, realizam cursos de capacitação profissional destinados à população de baixa renda, com intuito de potencializar a inserção desta na esfera produtiva. No entanto, percebemos que, de modo geral, os beneficiários do Programa Bolsa Família na cidade de Manaus desconhecem a existência dessas ações.

Segundo os relatos da Secretaria Municipal de Assistência Social – Semasc —, há “resistência” dos beneficiários em participar dos cursos oferecidos por essa secretaria. Na realidade, o que observamos é que as famílias encontram uma série de dificuldades para realizar esses cursos, dentre as quais se destacam: a distância entre o local de moradia e os Centros de Referência de Assistência Social – Cras —, locais onde são realizados os cursos; a falta de dinheiro para pagar o transporte coletivo; e a inexistência de creches para cuidar das crianças.

Para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Local – Semdel —, a ausência da população de baixa renda em suas ações está relacionada à “falta de vocação” desta para o exercício de atividades empreendedoras. Nossa pesquisa revela dois aspectos sobre isso: o primeiro, que não se trata da “falta de vocação” dos indivíduos, uma vez que, para os beneficiários do Programa Bolsa Família, o que ocorre é a preferência por empregos formais, por assegurarem determinados direitos sociais. A segunda questão é que a concepção de inclusão produtiva da Semdel pauta-se pela lógica do empreendedorismo; em nossa opinião, esse modo pensar a política de geração de trabalho e renda fomenta a precariedade no mundo do trabalho.

Aliado a essas questões, o estudo evidencia a dificuldade de interlocução entre as duas referidas secretarias em relação ao planejamento público das ações dirigidas aos beneficiários do Programa Bolsa Família, o que demonstra um problema de gestão do programa na cidade de Manaus.

Um último aspecto merece ser apontado: observamos que a totalidade das famílias considera a educação como um bem relevante para alcançar um futuro melhor. Isso pode ser percebido ainda em função de que todas as crianças e adolescentes já freqüentavam a escola antes mesmo do ingresso no Programa Bolsa Família. Ou seja, o recebimento do benefício parece não ter influenciado na percepção das famílias sobre a escola.

Diante do exposto, podemos afirmar que o pressuposto da inclusão social do Programa Bolsa Família não tem sido potencializado pelas ações voltadas para a inserção das famílias nos chamados programas complementares de geração de trabalho e renda. Por outro lado, verifica-se que a proposta de inclusão educacional do programa é realizada por meio da contrapartida das famílias, no que diz respeito à freqüência dos educandos à escola.

Assim, podemos dizer que o Programa Bolsa Família pode servir como um instrumento de política pública voltado para os direitos de cidadania, a partir do entendimento de que é necessário implementar mecanismos que contribuam para a diminuição da exclusão social, por meio de políticas sociais voltadas para a geração de trabalho e renda, para a melhoria na qualidade dos serviços públicos, para as políticas de habitação, para o saneamento básico, entre outras ações.

Referências bibliográficas

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Bolsa-escola**: educação para enfrentar La pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.

ALVIM, Rosilene; LOPES, José Sérgio Leite. Pobreza e desigualdade social: enfoque das Ciências Sociais – particularmente da Antropologia Social. In: GACITÚA-MARIÓ, Estanislao; WOOLCOCK, Michael (Org.). **Exclusão Social**. Brasília: IPEA, 2005.

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: Fapema, 2008.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e programas de transferência de renda**: concepções e significado. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

ARTHUS, Reginaldo. **O Programa de garantia de renda familiar mínima do município de Campinas/SP**: uma avaliação através das tipologias das famílias e dos critérios de emancipação, permanência e desligamento. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: Fapema, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo e nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti; e BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro-unico/o_que-e-1>. Acesso em: 1 abr. 2009.

_____. Portaria Ministerial nº 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, n. 189, 30 set. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefício de Prestação Continuada – BPC. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programas Complementares – Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas-complementares>>. Acesso em: 13 mar. 2007.

_____. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

_____. Lei n 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa Escola e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 2001.

_____. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 2003.

_____. 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.

_____. Decreto Nº 6.917, de 30 de julho de 2009. Altera os arts.18,19 e 28 do Decreto n 5.209, de 17 setembro de 2004, que regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. Decreto N 5.749, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

_____. Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento de Condicionais da Freqüência escolar no programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2004.

_____. Portaria Ministerial nº 321, de 29 de setembro de 2008. regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2008.

CAMPINEIRO, Débora Cury. **Programa de Renda Mínima e educação de crianças carentes**: a experiência de Campinas. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

CANÁRIO, Rui; ALVES Natália; ROLO, Clara (Org). A escola, a exclusão e a “questão social”: In: CANÁRIO, Rui et al. (Org.). **A escola e a exclusão social**: para uma análise crítica da política/teip. Lisboa: Educa, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Família e políticas públicas. In: VITALE, Maria Amália Faller; ACOSTA, Ana Rojas. (Org). **Família**: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais - PUC-SP, 2007.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis –RJ: Vozes, 1998.

CENPEC. Como o brasileiro avalia a educação. Disponível em: < www.cenpec.org.br>. Acesso em: 28 mar. 2009.

DEMO, Pedro. **O charme da exclusão social**. Campinas – SP: Autores Associados, 2002.

DIAS, Edinea Mascarenhas. **A ilusão do fausto**: Manaus -1890 -1910. Manaus: Valer, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. Bolsa Escola y BolsaFamília. **Cadernos de Pesquisa n. 76**, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, 2006. Disponível em: < <http://www.nepp.unicamp.br>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

DUBET, François. A escola e a exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.19, 2003.

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

FALEIROS, Vicente. Renda mínima uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza. (Org). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento.** São Paulo: Cortez, 1997.

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

FREITAS, Luiz Carlos. A internalização da exclusão. **Educação e Sociedade,** Campinas – SP, v. 23, n 80, 2002.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** Trad. Luciana Carli. Brasil: Artenova, 1977.

GACITÚA-MARIÓ, Estanislao; WOOLCOCK, Michael (Org.). **Exclusão Social.** Brasília: IPEA, 2005.

GIL. Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2007.

GIOVANNI, Geraldo di; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

HOFLING, Eloisa de Mattos. A FAE e a execução da política educacional: 1983-1988. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas,1993.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

KRAWCZYK, Nora Rut. O Plano Decenal de Educação Estadual: reflexões para pensar os desafios do Ensino Médio. In: ALBUQUERQUE, Maria Glaucia Menezes Teixeira; FARIAS, Isabel Maria de Sabino; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain (Org). **Política e gestão: contextos e práticas.** Fortaleza: UECE, 2008.

LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2008.

- LOPES, José Rogério. A instituição dos Programas de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM: críticas e apontamentos. In: SPOSATI, Aldaíza. **Renda mínima e crise mundial**: saída ou agravamento. São Paulo: Cortez, 1997.
- LOPES, José Sérgio; ALVIM Rosilene. Pobreza e desigualdade social: enfoques das ciências sociais – particularmente da antropologia social. In: MARIÓ-GACITÚA, Estanislao; WOOLCOCK, Michael (Org.). **Exclusão social**. Brasília: IPEA, 2005.
- LOPES, Maura Corcini; VEIGA NETO, Alfredo. Inclusão e governamentalidade. **Educação e Sociedade**. Campinas – SP, v. 28, n. 100, p. 947-963, 2007.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. Tradução José Barata Moura. Lisboa – Moscovo: Editora Avante! Edições Progresso, 1985.
- MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; BURLANDY, Rosana Magalhães Luciele. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1-18, nov./dez. 2007.
- MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai?. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- NASSIF, Maria Inês. Os resultados do Bolsa Família. **O Estado de S. Paulo**, 18/02/2007.
- OLIVEIRA, José Aldemir. **Manaus de 1920-1967**: a cidade doce e dura em excesso. Manaus: Valer; EDUA, 2003.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas- SP, v. 28, n. 100, p 661-690, 2007.
- OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. **A periferia do capital**: na cadeia produtiva de eletroeletrônicos. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2007.
- OLIVEIRA, Sônia Selene Baçal de. **A formação profissional do técnico em eletrônica frente às demandas de qualificação das empresas do Distrito Industrial de Manaus**. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Educação da USP, São Paulo, 1999.
- PARO, Vitor. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2003.

PAUGAM, Serge. Que sentido dar à exclusão? In: VERAS, M. P. B (Org). **HEXÁPOLIS: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas.** São Paulo: EDUC, 2004.

POCHMANN, Marcio. **O desafio da inclusão social no Brasil.** São Paulo: Publisher Brasil, 2004.

PRONI, Marcelo Weishaupt; POCHMANN, Marcio. Globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Economia e proteção social.** Textos para estudo dirigido. Campinas-SP: Unicamp/IE; Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia: globalização e sustentabilidade.** Manaus: Valer, 2004.

SCHERER, Elenise Faria. Desemprego, trabalho precário e des-cidadanização na Zona Franca de Manaus. **Revista Somalu**, Manaus, n. 1, ano 4, p. 125-145, Manaus: EDUA/FAPEAM, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social? **Cadernos de Pesquisa** — NEPP/UNICAMP, Campinas-SP, n. 29, 1996.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.) **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez, Editora Gráfica da UFPI, Teresina, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Marilene Corrêa. Estruturas e processos de mudanças sociais na Amazônia na era da globalização. In: SILVA, Marilene; FREITAS, Marcílio de. **Estudos da Amazônia dimensões da globalização.** Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2000.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

SPOSATI, Aldaíza. Inclusão social e o Programa de Renda Mínima. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL BRASIL/FRANÇA/PORTUGAL. PUC/SP, 17 a 18 de abril de 2001.

_____. Regulação social tardia: características das políticas latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL

DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, out. 2002.

_____. Pesquisar a exclusão sem apartação. In: VERAS, Maura P. B. Veras (Org.).

Hexápolis: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas: São Paulo, Paris, Nova Iorque, Varsóvia, Abidjan, Antananarivo. São Paulo: EDUC, 2004.

SUFRAMA. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/modelozfm_historia.cfm>. Acesso em: 6 mar. 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda mínima de cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2006.

VADERBORGH, Yannick; PARIJS, Van Philippe. **Renda básica de cidadania:** argumentos éticos e econômicos. Trad. Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza, ELIAS, Paulo; Ibañez, Nelson (Org.). **Proteção social:** dilemas e desafios. São Paulo: HUCITEC, 2005.

WANDERLEY, Mariângela. Refletindo sobre a noção de exclusão. IN: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão:** análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa-Família:** avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

ANEXO A
Formulário aos alunos

1. Nome do aluno (a) _____

Idade: _____

Série _____

Nome da mãe ou responsável: _____

2. A partir de que ano você começou a participar do Programa Bolsa Família?

() 2004

() 2005

() 2006

() 2007

3. Antes de entrar no Bolsa Família, você estava estudando?

() SIM

() NÃO. Por quê? _____

4. Antes de entrar no Programa Bolsa família, você estava trabalhando? (Se a resposta for **Não**, ir à pergunta nº 08)

() SIM

() NÃO

5. Em que você trabalhava?

R: _____

6. Você deixou de trabalhar após ingressar no Programa?

() SIM. Por quê? _____

() NÃO. Por quê? _____

7. Foi bom ou ruim deixar de trabalhar? Por quê?

R: _____

8. Houve alguma mudança na sua vida escolar depois que sua família começou a receber o benefício?

() SIM

() NÃO

Por quê? _____

9. Você falta às aulas?

() SIM. Por quê? _____

() NÃO

10. Você já deixou a escola alguma vez?

() SIM . Em que série? _____

() NÃO

11. Você já repetiu alguma série (s)?

() SIM. Qual? _____

() NÃO

12. Se você repetiu, quais foram os motivos?

R: _____

13. Do que você mais gosta na sua escola?

R: _____

Por quê? _____

14. Do que você menos gosta na escola?

R: _____

Por quê? _____

15. Sua família acha importante você estudar?

() SIM

() NÃO

Por quê? _____

16. Na sua casa você fala sobre a escola?

SIM.

NÃO

Por quê? _____

17. Alguém na sua casa pergunta sobre as tarefas da escola?

SIM. Quem? _____

NÃO

18. Quem ajuda você a fazer suas tarefas?

R: _____

19. Quem, da sua casa, participa das reuniões da escola?

R: _____

20. Em que é gasto o benefício do Bolsa Família na sua casa?

Material escolar

Alimentação

Roupas

Calçados

Pagamento de contas

Outros

21. Até quando você pretende estudar?

Até terminar o Ensino Fundamental

Até terminar o Ensino Médio

Até terminar a Faculdade

22. O que você faz quando não está na escola?

R: _____

23. Você continuará estudando se o Bolsa Família terminar? Por quê?

R: _____

24. Você acha que seus professores o tratam de maneira especial, ou seja, de forma boa ou ruim, em relação aos outros colegas, porque você participa Bolsa Família?

R: _____

25. E com seus colegas, você percebe que há alguma diferença de tratamento porque você pertence ao Programa?

R: _____

ANEXO B
Formulário às famílias

Nome da mãe ou responsável: _____

Nome do aluno (a): _____

1. Grau de parentesco do entrevistado.

Pai ()

Mãe ()

Outros ()

2. Quem mora na casa?

R: _____

3. Quantos filhos são atendidos pelo Programa Bolsa Família?

1 ()

2 ()

3 ()

4 ()

5 ()

4. Em que ano vocês começaram a participar do Programa Bolsa Família?

() 2004

() 2005

() 2006

() 2007

5. Faixa etária dos filhos:

() de 0 a 4 anos

() entre 4 e 14 anos

() entre 14 e 18 anos

() mais de 18 anos

6. Qual a idade deles e em que séries estão?

Idade: _____

Série: _____

Idade: _____

Série: _____

Idade: _____
Série: _____

Idade: _____
Série: _____

7. Quem acompanha os filhos nas atividades da escola?

R: _____

8. E quem acompanha chegou a estudar?

- SIM
- NÃO

9. Até que série estudou?

R: _____

10. No momento de ingresso no programa Bolsa Família o pai estava:

- Trabalhando
- Desempregado
- Inativo (é beneficiário do INSS)

11. No momento do ingresso no Programa a mãe estava:

- Trabalhando
- Desempregada
- Inativa (é beneficiária do INSS)
- Dona de casa

12. No momento do ingresso no Programa o responsável pelas crianças estava:

- Trabalhando
- Desempregada
- inativo
- Dona de casa

13. Qual atividade do pai hoje? Tem carteira assinada?

R: _____

14. Qual atividade da mãe hoje? Tem carteira assinada?

R: _____

15. Qual a atividade do responsável pela criança?

R: _____

16. Seus filhos freqüentavam a escola antes do Programa Bolsa Família?

() SIM

() NÃO

17. Você considera importante que seus filhos estudem? Por quê?

R: _____

18. Havia alguma dificuldade de seu filho freqüentar a escola antes do ingresso no Programa Bolsa Família. Quais?

R: _____

19. E depois de ingressar no Programa, ainda há alguma dificuldade de seus filhos estudarem? Quais?.

R: _____

20. Seus filhos gostam de ir à escola? Por quê?

R: _____

21. Você acha que eles são bons alunos? Por quê?

R: _____

22. Eles já repetiram alguma série? Por quê?

R: _____

23. Você gosta da escola em que seu filho estuda? Por quê?

R: _____

24. Até quando você acha que seus filhos continuarão estudando? Por quê?

R: _____

25. Antes de receber o Bolsa Família você ajudava seus filhos nas tarefas da escola?

() SIM

() NÃO. Por quê? _____

26. Você incentiva seus filhos a estudar? Como?

R: _____

27. E antes do Bolsa Família, você incentivava seus filhos a ir à escola?

() SIM. Por quê?

() NÃO

28. Em que você utiliza o benefício do Bolsa Família?

() Alimentação

() Material Escolar

() Roupas

() Calçados

() Pagamento de contas

() Outros

29. Você participa de alguma atividade na escola onde seus filhos estudam? Quais?

R. _____

30. E antes do Bolsa Família, você participava de alguma atividade? Quais?

R: _____

31. Quais destes serviços sua família utiliza?

() Creche

() Posto de Saúde

() Assistência do médico da família

- () Posto de aquisição de documentos
- () Curso de Alfabetização de Adultos
- () Assistência Social
- () Outros

32. Antes do Bolsa Família você procurava esses serviços?

- () SIM
- () NÃO. Por quê?

R: _____

33. O que sua família faz no final de semana?

R: _____

34. Sempre fizeram isso?

R: _____

35. Você sabe se existe algum programa do governo para conseguir trabalho? Quais? (Se a resposta for **Não**, ir à pergunta 41).

R: _____

36. Há participação de algum membro da família nesses programas?

- () SIM
- () NÃO

37. O Programa Complementar ajudou a encontrar trabalho?

R: _____

38. Houve mudança de trabalho após o ingresso no Programa Complementar?

R: _____

39. Depois de ingressar nesse Programa Complementar, em que trabalha?

R: _____

40 A participação nesses programas complementares ajudou na renda familiar?

- SIM
 NÃO

41. Qual é, mais ou menos, a renda familiar de vocês? (**sem a bolsa**)

R: _____

42. E qual o valor da Bolsa-Família?

R: _____

43. A residência da família é:

- Própria Alugada Cedida

44. Qual o tipo de residência?

- Alvenaria Madeira Barraco

45. Quantos cômodos tem sua casa?:

- 1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

46. Que aparelhos domésticos tem sua casa?

R: _____

47. Você conseguiu adquirir algum eletrodoméstico depois que começou a receber o benefício?

R: _____

48. Você acha que seu filho continuará estudando se o Programa Bolsa Família terminar? Por quê?

R: _____

49. Você considera mais importante o benefício do Bolsa Família ou ter um emprego?

R: _____

ANEXO C
ROTEIRO DE ENTREVISTA
Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania - SEMASC

1. De que maneira é operacionalizado o cadastro das famílias para a inscrição no Programa Bolsa Família? Que documentos são necessários? Como os requerentes comprovam a renda *per capita*?
2. Há alguma dificuldade por parte das famílias para a inscrição no Programa?
3. Geograficamente, como estão distribuídas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Município de Manaus?
4. Quais as regiões da cidade de Manaus em que há o maior número de famílias beneficiárias?
5. Quais são os programas que existem nos CRAS, destinados aos beneficiários do Bolsa Família?
6. Quais os objetivos desses programas?
7. Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do PBF?
8. Existe na SEMASC algum programa de geração de emprego e renda destinado às famílias do PBF? Em caso afirmativo, quais e quantos participam?
9. Há participação das famílias em algum programa complementar, como cursos de alfabetização de adultos e cursos profissionalizantes?
10. Você considera que o Programa Bolsa Família tem contribuído para melhorar a qualidade de vida das famílias e suas atividades laborais, assim como uma maior utilização dos serviços públicos?

ANEXO D
ROTEIRO DE ENTREVISTA

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Local - SEMDEL

1. Existe na Secretaria alguma ação complementar, em nível federal ou municipal, de geração de trabalho e renda vinculados ao Bolsa Família? Quais? E quando se iniciaram?

2. De que maneira as famílias são vinculadas a esses programas?

3. Há um acompanhamento dessas famílias pela Secretaria? Qual?

4. Quantas pessoas vinculadas ao Bolsa Família estão inseridas nesses programas?

5. Quais os ramos de atividades dos programas complementares?

6. Há alguma dificuldade de inserção dos beneficiários do Bolsa Família nestes programas complementares?

7. Os programas complementares, na sua opinião, têm contribuído para as famílias melhorarem sua renda? Como isso pode ser percebido?

ANEXO E
ROTEIRO DE ENTREVISTA

Secretaria Municipal de Educação – SEMED

1. A SEMED desenvolve alguma atividade extracurricular para os alunos do Bolsa Família? Quais?
2. Existe acompanhamento das famílias e dos alunos beneficiários do Programa pela Secretaria? Como é realizado?
2. Você considera que o Programa Bolsa Família tem contribuído para diminuir os índices de evasão e repetência dos alunos beneficiários? Como o sabe?
3. A Secretaria tem conhecimento dos motivos que levam os alunos do Programa Bolsa Família a deixarem de freqüentar a escola? Quais são esses motivos?
4. Que ações são realizadas pela Secretaria com os alunos beneficiários do Programa Bolsa Família que deixam de freqüentar a escola?
5. Há alguma atividade específica nas escolas com os pais dos alunos que participam do Programa?
6. No Programa Municipal de Escolarização de Pessoas Adultas e Idosas, há participação das famílias que são vinculadas ao Bolsa Família?
7. Há algum estudo na Secretaria sobre o rendimento médio dos alunos vinculados ao Programa Bolsa Família? (Se a resposta for **Não**, ir à pergunta nº 9).
8. Por que não existe esse estudo?
9. A Secretaria conhece alguma situação de conflito entre os alunos beneficiários do Programa e os colegas de turma? Ou, ainda, entre professores, alunos e suas famílias? Quais?