

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – DECON
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

CLÁUDIO PEREIRA DO NASCIMENTO

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO BOLSA ESCOLA RECIFE
E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

RECIFE – PE

2009.

CLÁUDIO PEREIRA DO NASCIMENTO

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO BOLSA ESCOLA RECIFE
E DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Raul da Mota Silveira Neto
Co-orientador: Prof. Dr. Tarcisio Patrício de Araújo

Recife – PE
2009.

Nascimento, Cláudio Pereira do

Programas de transferência de renda com condicionalidades: uma análise comparativa do Bolsa Escola Recife e do Programa Bolsa Família / Cláudio Pereira do Nascimento. – Recife: O Autor, 2009.

85 folhas: tab. , quadro, abrev. e siglas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2009.

Inclui bibliografia.

1. Programa Nacional de Renda Mínima (Brasil). Bolsa-Escola. 2.Gestão de políticas, programas e projetos sociais.
3. Programa de sustentação de renda. I. Título.

336.13

CDU (1997)

UFPE

336

CDD (22.ed.)

CSA2009 - 028

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PIMES/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

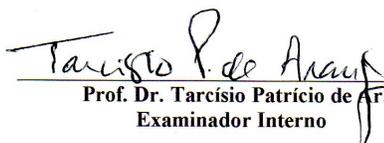
PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DE

CLÁUDIO PEREIRA DO NASCIMENTO

A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera o Candidato Cláudio Pereira do Nascimento **APROVADO**.

Recife, 25/03/2009.


Prof. Dr. Raul da Mota Silveira Neto
Orientador


Prof. Dr. Tarcísio Patrício de Araújo
Examinador Interno


Prof. Dr. Michel Zaidan Filho
Examinador Externo/Départ° de História/UFPE

Aos meus genitores, Genes Pereira do Nascimento e Lúcia Augusta do Nascimento, que me ensinaram a ser simples e honesto na vida. A meu irmão Gilmar Pereira do Nascimento, pelos momentos felizes que vivemos.

(in memoriam)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida,

A minha família, meus irmãos Alessandra, Carlos, Cláudia, Marcos, Nadja, Nadjane, Paulo, sobrinhos Caio e Carlinhos, cunhadas Janaina e Tatiana, pela compreensão, pelo apoio no período de produção dessa fase da vida acadêmica, por existirem e compartilharem, comigo mais esse momento.

A Aracely Gadelha, pelo seu amor, por todo incentivo e, principalmente, pela paciência carinhosa, pela sua presença concretizada em gestos e palavras que me ensinaram à beleza do amor companheiro.

Aos meus amigos, Antônio Maria, Délio Freire, José Walter, Maria do Socorro, Maria da Soledade, Marly Maranhão, pelo apoio, pelas palavras de conforto nos momentos difíceis, pela confiança, por não deixar desistir. A Anete Cordeiro, Ártemis Cardoso, Paulo Donizete, por todo incentivo e, principalmente pela nossa amizade, pelas palavras de entusiasmo que me incentivaram a cursar este programa de pós-graduação. A Acely Souza, Cláudia Freire, por ajudarem gentilmente na revisão deste trabalho.

Aos companheiros da Escola Estadual Alberto Torres, A Dalvineide Francelino, Francisco Lima, Gircelha Queiroz, pelo apoio. Aos professores da Faculdade Luso Brasileira - Falub, a Fundação de Ensino superior de Olinda - Funeso, de maneira especial, a Domingos Sávio, Gilce Zarvar, Jacson Santos, Jorge Chaves, Leonardo Bulhões, Marcos Antônio, Maria José, Meiber Ramires, Raul Coelho, Robson Santana, Rúbia Lócio, Sandro Ribeiro, Silvia Brandão, Simone Chaves, Zuleide Araújo, Willams Silva, pela torcida.

A Raul da Mota Silveira Neto, meu orientador, pelas orientações sempre atenciosas, pelo respeito, pela presença segura, grande ajuda dedicada na realização deste trabalho.

A Tarcisio Patrício de Araujo, meu co-orientador, por ter orientado parte desta dissertação, pela atenção, pela paciência, pelo apoio inicial a este trabalho, pelas leituras, e incentivo no desenvolvimento desta pesquisa.

A Michel Zaidan Filho, por ter aceitado gentilmente em fazer parte da banca examinadora desta dissertação, pelo apoio em todos os momentos desses longos anos de amizade, pela confiança depositada desde a época de aluno especial do Mestrado de Ciências Política da UFPE.

A Teresa Satto, gestora da diretoria de apoio social a educação – DASE, pelo apoio e pelos documentos que me disponibilizou.

Estendo os agradecimentos aos professores do curso do mestrado, professor Olimpio Arrouxelas Galvão, pelas primeiras orientações ao tema. Aos professores, Álvaro Barrantes Hidalgo, Ecio de Farias Costa, Francisco de Sousa Ramos, João Policarpo, Jocildo Fernandes Bezerra, Ricardo Chaves, por um trabalho voltado para formação profissional e excelência.

RESUMO

Este Trabalho busca examinar os programas de transferência de renda mínima Bolsa Escola Recife e Bolsa Família, verificando em caráter exploratório a dimensão e importância das respectivas políticas sociais. Nesse sentido, realizamos uma análise comparativa acerca das condicionalidades, focalização e cobertura dos mencionados programas. Além de avaliarmos a aplicabilidade dos recursos engenhados na execução destas políticas públicas de renda mínima, vinculada à educação e redução da pobreza. Assim, o presente estudo, analisa a dimensão destes programas sociais, verificando quanto representa o orçamento destinado a implementação destas políticas sobre o PIB nacional, estadual e municipal. Finalmente o trabalho trás os resultados alcançados pelos respectivos programas, verificando seus possíveis efeitos sobre as questões socioeconômicas.

Palavras chaves Bolsa Escola: imposto de renda negativo. Pobreza. Políticas Públicas. Políticas Sociais. Renda Mínima. Renda mínima social de inserção. Transferência de renda.

ABSTRACT

This work aims to examine the programs of cash income transference “Bolsa Escola Recife” and “Bolsa Família”, verifying, under exploratory character, the dimension and importance of those social policies. In this sense, we have made a comparative analysis over the conditionalities, focus and coverage of the mentioned programs. Besides evaluating the applicability of the resources managed on the execution of these public programs. Therefore, this study analyzes the dimension of those social programs, verifying how much the budget destined to the implementation of those policies represent from the national, state and municipal GDP. The work also presents the main results the evaluations of the programs, including both social and economic aspects.

Keywords: Bolsa Escola. negative tax. Poverty. Public Policies.

LISTA DE TABELAS

		Páginas
Tabela 2.1	Bolsa Escola Recife Taxa de evasão entre os Bolsistas	43
Tabela 2.2	Bolsa Escola Recife Número de Beneficiários do Programa 2000 - 2007	50
Tabela 3.1	Brasil e Nordeste: Número de famílias do Programa Bolsa Família 2007	55
Tabela 3.2	Distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família segundo gênero 2007	60
Tabela 3.3	Distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Escola Recife segundo gênero - 2007	60
Tabela 3.4	Brasil e Grandes Regiões: Distribuição percentual segundo extrato de renda domiciliar das famílias beneficiarias do Programa Bolsa Família - 2007	60
Tabela 3.5	Renda dos Beneficiários do Programa Bolsa Escola de Recife - 2007	61
Tabela 3.6	Brasil e Regiões: Distribuição Regional por nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Família - 2007	61
Tabela 3.7	Distribuição segundo nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Escola Recife	62
Tabela 3.8	Comparativo da evasão escolar dos bolsistas do Programa Bolsa Escola e de alunos não Bolsistas	63
Tabela 3.9	Brasil e Regiões: Distribuição percentual dos recursos do Programa Bolsa família segundo tipos de gastos de consumo (%)	65
Tabela 3.10	Brasil e Pernambuco: Orçamento do Programa Bolsa família <i>versus</i> PIB 2005	70
Tabela 3.11	Orçamento do Programa Bolsa Escola Recife, <i>versus</i> recursos destinados a secretaria de educação 2004-2005	71
Tabela 3.12	Orçamento do Programa Bolsa Escola <i>versus</i> PIB de Recife - 2005	72

LISTA DE QUADROS

		Páginas
Quadro 1	Principais Programas de Renda Mínima em países da Europa	21
Quadro 2	Comparativo das Condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife	56
Quadro 3	Comparativo do valor dos Benefícios dos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife 2007	58
Quadro 4	Comparativo do público alvo dos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife	59

SIGLAS E ABREVIATURAS

CADÚNICO	Cadastro único
CEF	Caixa Econômica Federal
DASE	Diretoria de apoio social a educação
EJA	Educação de Jovens e adultos
EMPREL	Empresa Municipal de informática
GSAC	Gerencia de Serviço de animação Cultural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IRN	Imposto de Renda Negativo
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
NEBC	Núcleo de Estudo do Brasil Contemporâneo
ONG's	Organizações não-governamentais
PBE	Programa Bolsa Escola
PGBF	Programa Bolsa Família
PGRM	Programas de Garantia de Renda Mínima
PGRMF	Programa de Renda Mínima Familiar
PIB	Produto interno bruto
PNBE	Programa Nacional Bolsa-Escola
PRMI	Programa Renda Mínima de Inserção
RPA	Região Político-Administrativa
SEBE	Sistema Bolsa Escola
SECE	Sistema de Cadastro Escolar
SEEL	Secretaria de educação Esporte e Lazer
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

	Páginas
Introdução	13
Capítulo I: Programas de Transferência de Renda Mínima	15
1.1 Revisão da Literatura	15
1.2 Programa de Renda Mínima Europeu	20
1.3 Experiência Brasileira	23
1.3.1 Programas Municipais	28
1.3.2 Programas Federais	31
Capítulo II: Programa Bolsa Escola Recife: origem, processo administrativo e custos	40
2.1 Implantação do Programa Bolsa Escola Recife	40
2.2 Estrutura administrativa	45
2.3 Processo de inclusão dos requerentes no programa	46
2.4 Cobertura	51
Capítulo III: Uma análise comparativa e características dos beneficiários do Programa Bolsa Escola Recife e Bolsa Família	54
3.1 - Características dos Beneficiários	54
3.2 - Resultados dos Programas Bolsa Escola Recife e Bolsa Família	63
3.3 – Dimensões dos Programas	69
Capítulo IV: Considerações Finais	73
Referências	77

INTRODUÇÃO

Este estudo encerra o objetivo de se avaliar o Bolsa Escola Recife e Bolsa Família no contexto de Programas de Transferência de Renda no Brasil, tendo como objetivo, em caráter exploratório, verificar os resultados destas políticas sobre a educação e pobreza, além de analisar a dimensão e quanto representam os custos destes programas sobre o PIB nacional, estadual e municipal.

Observa-se que o Brasil vem mantendo um perfil de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza, a despeito da recente redução desses desequilíbrios nos últimos 10-15 anos. Há um desafio histórico de se enfrentar uma herança de injustiça social, que exclui parte significativa da população do acesso a condições mínimas de igualdade e cidadania.

Dessa forma, verifica-se a importância dos investimentos nas políticas públicas que visam erradicar ou combater a pobreza, em particular, os programas de transferência direta de renda condicionada à educação, implementados pioneiramente nos municípios de Campinas e no Distrito Federal desde 1995 e, posteriormente, adotados em outros municípios, como no caso de Recife - Pernambuco.

Em relação à discussão acerca das políticas sociais de distribuição de renda há uma vasta lista de trabalhos que tratam destes programas, a exemplo de Ferro (2003), Lavinhas (2000), Linhares (2005), Silva (2004), Silva (2007), Silva e Silva (1996), que contemplam análise de transferências de renda no Brasil. No entanto, esta pesquisa poderá contribuir para avaliação dos programas de renda mínima condicionada a educação que, embora mostrem efeitos tímidos em curto prazo, têm importantes implicações de longo prazo, evitando a exclusão social e diminuindo as desigualdades e a pobreza.

Todavia notamos a necessidade de um novo estudo sobre o programa Bolsa Escola Recife - política social de renda mínima que completou 11 anos de execução, tendo a finalidade de propiciar a admissão e permanência, na escola municipal, de crianças e adolescentes, oriundos de famílias em condições de carência material e precária situação social familiar.

Neste sentido, o presente trabalho procura analisar em caráter comparativo os programas Bolsa Escola Recife e Bolsa Família nos seus diversos aspectos, tais como o histórico, objetivos, público alvo, recursos, parcerias e resultados alcançados.

Vale salientar que o método de pesquisa deste trabalho, consiste numa exploração de caráter quantitativo de dados disponibilizados pela Secretaria de planejamento do Recife, Secretaria de Assistência Social do Recife e, Diretoria de Apoio Social à Educação – DASE. Foram analisadas não só informações sobre a estrutura administrativa e financeira do PBE Recife, como também informações do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e estatística) e MDS (Ministério de Desenvolvimento social)¹, e trabalhos de pós-graduação disponibilizados em sites e bibliotecas da UFPE. Portanto a parte principal da base empírica do estudo consiste na comparação entre dados do

É importante destacar que, no processo de investigação que dá base a este trabalho, foram realizadas entrevistas com 92 representantes de famílias beneficiadas pelo PBE Recife. Trata-se de famílias residentes nas seguintes comunidades de baixa renda: Alto Deodato, Alto do Pascoal, Arruda, Campo Grande, Córrego Deodato, Coque (ilha de Joana Bezerra), Dois Unidos, Estância (comunidade do Iraque), Linha do Tiro e Santo amaro. Infelizmente, a DASE (Diretoria de apoio social a Educação) não forneceu uma lista completa dos beneficiários do Bolsa Escola Recife, a partir da qual pudéssemos extrair uma amostra estatisticamente determinada. Por conta dessa limitação, fazemos uso modesto das informações colhidas, sem pretensão generalizante – apenas para ilustrar aspectos qualitativos.

O presente trabalho está desenvolvido em quatro partes, além dessa introdução. No primeiro capítulo apresentamos, a partir da revisão bibliográfica, a Historicidade dos Programas de Garantia de Renda Mínima em nível municipal, estadual e Federal. Desta forma, discutimos as propostas destas políticas sociais para a redução da pobreza, além de descrevermos as principais experiências brasileiras.

No segundo capítulo, empreendemos uma análise da estrutura administrativa do Bolsa Escola Recife, sendo avaliados aspectos como a implantação do programa, critérios de condicionalidades, cobertura e o custo orçamentário do programa.

O terceiro refere-se à análise comparativa do PBE Recife versus PBF, onde avaliaremos os resultados, dimensões e características (número de beneficiários, condicionalidades, benefícios, público alvo, gênero, renda e nível de escolaridade dos beneficiários).

Por último, no quarto capítulo, são apresentadas as considerações finais, síntese das principais conclusões por assunto abordado nos capítulos precedentes, bem como recomendações sobre o tema em estudo.

¹ Trata-se de informações de estudo do MDS sobre o Programa Bolsa Família ver Brasil (2007)

CAPÍTULO 1 - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MÍNIMA

Os Programas de transferência de renda mínima são políticas sociais cada vez mais empregadas no combate à pobreza. Tendo como intuito prover proteção no curto prazo para as famílias pobres diminuindo a pobreza corrente, enquanto propiciam ao mesmo tempo, o investimento no desenvolvimento de capital humano por meio das condicionalidades do recebimento do benefício, combatendo no longo prazo, a pobreza futura.

Este capítulo tem como objetivo analisar os programas de transferências de renda mínima, onde realizaremos algumas reflexões teóricas, procurando entender as ações governamentais como estratégia de amenizar o impacto da miséria entre a população carente. Será realizado um levantamento histórico das experiências brasileiras de renda mínima, sendo discutidas as principais políticas sociais de transferência de renda em níveis municipais e Federais.

1.1 Revisão da Literatura

Programas de Transferência de Renda tem importância nos países em desenvolvimento. Essas políticas sociais de distribuição de renda consistem essencialmente no repasse de quantias em dinheiro para famílias pobres. O recebimento do auxílio financeiro é condicionado às famílias beneficiadas, que se comprometem em atender as normas exigidas como, por exemplo, zelar pela frequência de seus filhos à escola.

Soares (2007) argumenta que tanto governos quanto organismos internacionais multilaterais vêem os programas de renda mínima como uma saída para os problemas sociais que enfrentam. O gestor público tem que lidar com uma severa restrição fiscal concomitante à necessidade de avanços na área social.

Os organismos internacionais têm endossado estas políticas sociais não somente pelas mesmas razões que os governos, mas também para tentar mudar a imagem de que suas intervenções têm tido pouco impacto sobre a pobreza na América Latina. Devido à sua visibilidade, os programas se tornaram ainda objeto de intenso debate, mobilizando a opinião pública e exigindo posicionamentos dos políticos. Ademais, programas de renda mínima estão ligados a uma renovação de princípios de justiça que servem de fundamento à proteção social.

De acordo com Goujon (1994),

(...) para solucionar os problemas da pobreza e do desemprego de longa duração torna-se então necessário à reinstalação das lógicas de concorrência em matéria de cobertura de risco e a elaboração de um programa assistencial dirigido aos mais pobres (nivelando as oportunidades para o conjunto da população). Isso seria conseguido por meio da substituição dos serviços por uma alocação monetária, atribuída a indivíduos ou famílias. (op.cit, p-89-109)

Segundo Euzéby (1988), defensor da corrente intervencionista, as políticas de transferência de renda mínima são colocadas como um mecanismo de construção de um novo sistema social, integrando um conjunto de prestações sociais e finanças públicas, que pretende organizar uma solidariedade com finalidade de quebrar a relação entre renda, e quantidade de trabalho. O pressuposto do programa de renda mínima será, para essa corrente, de ampliação e não de substituição de outros programas sociais.

Milano (1988 b) conceitua a idéia de renda mínima com a noção de inserção (ou reinserção) social e profissional do beneficiário. Ou seja, vinculada aos direitos sociais e obrigações morais, que alivia as necessidades básicas dos necessitados sendo, portanto, vista como um meio de combate à pobreza e garantia da independência e dignidade do beneficiário.

Dessa forma, o autor argumenta que “a garantia de uma renda mínima, pode ser uma forma imediata de solidariedade necessária em relação aos mais pobres, desde que tenha como fundamento a inserção real e duradoura daqueles a quem se destina”. (op.cit, p-11)

Conforme Marques (2002), a discussão acerca dos objetivos dos programas de renda mínima demonstrou grande amadurecimento por tratar de problemas sociais, sendo assim...

O sentido principal dos Programas de Garantia de Renda Mínima é transferir renda diretamente àqueles que durante sua vida permaneceram em um padrão de exclusão social, e estão alijados do exercício da cidadania. Combater o trabalho infantil e aumentar o grau de instrução dos mais pobres também são fins almejados por programas como o Bolsa Escola. (op.cit, p-4)

Com base nos estudos realizados podemos definir o Renda Mínima como sendo uma transferência monetária por parte do Estado a indivíduos ou famílias, tendo como finalidade garantir direitos mínimos individuais como saúde, educação e cidadania.

De acordo com Ravallion (2003), tais políticas apresentam determinadas características apresentadas nas seguintes estratégias: enfrentamento orientado para atenuar o impacto do risco ao qual, as pessoas ou comunidades pobres, estão expostas uma vez que a

situação de pobreza já é existente; suavização e prevenção adotadas para diminuir os riscos futuros.

Grossi e Marques (2002) defendem que a implantação das políticas públicas de Renda Mínima pode ser justificada a partir de três principais argumentações:

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

A Segunda justificativa para a implementação de uma renda mínima garantida surge da segmentação da sociedade brasileira; inclusive do mundo do trabalho. As pessoas que trabalham no setor informal não dispõem da maioria dos benefícios daqueles assalariados do setor formal, como por exemplo: seguro desemprego, fundo de garantia, plano de saúde, entre outros. A renda mínima vem como uma intervenção do Estado, permitindo que os beneficiários do setor não formal possam ter uma adequada cobertura social.

A terceira e última justificativa diz que a renda mínima funciona como um instrumento de melhoria na distribuição de renda de curto e longo prazo. O acréscimo na renda de curto prazo é facilmente percebido com a transferência do benefício para a família. Já a elevação da renda de longo prazo acontecerá se a renda mínima estiver vinculada a fatores que geram mudanças estruturais na sociedade, como por exemplo, a educação, o treinamento pessoal e a qualidade de vida (saúde acesso a serviços públicos, etc.). (op.cit, p- 5)

Hamasaki (2003) considera relevante o papel das políticas públicas como mecanismo de combater a pobreza, sendo assim, a autora argumenta:

O programa de renda mínima contribui para que as famílias assumam uma trajetória que permita a sua inclusão social (reduzindo a probabilidade de reprodução da e/ou regresso à condição de pobres, ou seja, eliminando a armadilha da pobreza). Uma característica comum aos programas implementados no Brasil é a de que a elegibilidade está condicionada à presença de dependentes menores de 14 anos e a frequência à escola daqueles em idade-escolar. (op.cit, p-83)

Entretanto, um aspecto positivo a respeito dos PGRM é que garante a todos os cidadãos, pelo menos o mínimo para sua inclusão social, se constituindo num instrumento de combate à pobreza na medida em que a complementação de renda melhora as condições socioeconômicas dos beneficiários.

Dessa forma, consideramos a transferência condicionada de renda como políticas corretamente empregadas para combater e reduzir a pobreza, tendo em vista que o efeito desses programas no curto prazo é aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o círculo da pobreza.

Definimos políticas de transferência de renda como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, realizada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais.

Ressaltamos que essas políticas continuam sendo compensatórias, atenuando os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, pois não enfrentam o difícil problema do sistema de proteção social vigente em um cenário marcado pelas transformações econômicas que geram e eliminam emprego.

Villatoro (2005) argumenta que os programas de transferência de renda que se enquadram no conceito de proteção social devem ser orientados ao investimento em capital humano, têm como pressuposto o fato de que a reprodução da pobreza se deve à falta de investimento nas capacidades dos indivíduos.

Com base no estudo de Silva (1996), constata-se que os PGRM são concebidos enquanto transferência monetária direta destinada a famílias e a indivíduos. No contexto da experiência brasileira é articulada a ações de prestação de serviços principalmente no campo da educação, saúde e trabalho na perspectiva de que o benefício monetário transferido, juntamente com as ações desenvolvidas, possibilite efetiva melhora das condições sociais das famílias beneficiárias.

Macedo (1998) considera as políticas de transferência de renda como eficientes instrumentos de política pública, pois, quando se atribui renda somente à parcela da população que se encontra nos níveis mais baixo da distribuição de rendimentos da sociedade, reduz-se a distância relativa entre estes e aqueles que possuem as maiores riquezas.

Portanto, podemos afirmar que, o PGRM pode constituir importante avanço da política social no país, representando inovação relativamente ao pré-existente sistema de proteção social, embora não se deva atribuir a essa política papel determinante para superação da pobreza e desigualdade. É preciso que seja enfatizado, no entanto, para alcance desse macro objetivo social o país precisa combinar crescimento econômico sustentável com mecanismo distributivo de caráter estrutural (entre os quais uma grande transformação do sistema educacional, que garantisse universalização de educação de boa qualidade).

Conforme Lavinias (1998) e Suplicy e Curry (1994), políticas de renda mínima fortalecer princípios de cidadania, contribuindo para reduzir a exclusão social além de poder possibilitar o rompimento de práticas clientelistas. Dessa forma, essas políticas tornam-se instrumento capaz de reinserir na economia e na sociedade brasileira largos contingentes de pessoas destituídas de seus direitos como cidadãos.

O debate internacional sobre os programas de renda mínima nos permite identificar correntes teóricas de vários autores que orientam várias propostas e programas diferenciados. Conforme Goujon, Euzeby e Milano, citados em Silva (2007), os programas de Renda Mínima podem ser explicados pelas seguintes correntes:

- 1) A corrente de inspiração liberal, que está relacionada aos programas residuais desenhados a partir de mecanismos compensatórios e de substituição das políticas de proteção social.
- 2) A corrente distributiva ou progressista ligada aos programas de ordem mais universalistas, baseadas nos direitos de cidadania e complementares ao sistema de proteção.
- 3) A corrente de inserção social, que preconiza a renda mínima como um mecanismo voltado para a inserção social e capacitação profissional dos cidadãos.

Embora tenha sido realizada uma classificação das políticas sociais de Renda Mínima, observa-se que muitas dessas propostas assumem formas mistas que dificultam a classificação de forma autêntica.

De acordo com Silva e Silva (1996), a proposta de Renda Social Mínima formulada por André Gorz (1991) é uma das mais representativas das correntes progressistas.

Esta se propõe à redistribuição do trabalho, ou seja, a redução das jornadas de trabalho para que todos os indivíduos possam trabalhar, além da flexibilidade do período e do horário, conforme negociações entre patrões e empregados, associada à transferência de uma renda mínima, que seria concedida através de um segundo cheque. (op.cit, p.79)

Entretanto, Silva e Silva (1996) cita Milano (1989), que argumenta que o programa Renda Mínima Social trata de um auxílio material associado ao desenvolvimento de ações de formação e inserção de profissionais, sendo suficiente para permitir aos beneficiários reencontrarem os meios para a sua emancipação. Não se trataria apenas de assegurar uma renda aos desempregados, mas de associar o benefício concedido à busca de atividades que permitam conservar a dignidade e a responsabilidade do indivíduo.

Por último, destacamos os estudos de Rocha (S.D) e Fernandes e Felício (2003), que avaliam efeitos sobre a incidência de pobreza dos programas federais de transferência de renda, criados nos últimos anos, medido pelo critério da renda. Conforme a visão dos autores, os PGRMs potencializam o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, agindo

de forma integrativa e integradora na vida das camadas mais pobres e desassistidas da população.

1.2 - O Programa de Renda Mínima Europeu

O debate sobre os programas de transferência de renda mínima nos países centrais vem se intensificando desde a década de 70 e aparece como resultados da necessidade de reformulação das políticas sociais, devido à inadequação entre o histórico *Welfare State* e as mudanças econômicas ocorridas.

De acordo com Silva e Silva (1996), a discussão sobre a ampliação de experiência de renda mínima, na Europa, foi apontada como resultado de reformulações das políticas sociais, devido às transformações sócio-econômicas, que repercutiram com o avanço da pobreza no continente.

Vale ressaltar que a adoção de programas de transferência de renda na Europa assume a perspectiva de complementação dos atuais sistemas, cujo objetivo é atacar a pobreza crescente, destacando assim, a idéia de política pública de inserção numa perspectiva descentralizada. Portanto, a intenção é reforçar os mecanismos de solidariedade e de assistência no âmbito do sistema atual do sistema de proteção social, adotando um sistema de cobertura social multicategorial, com vistas à superação das lógicas securitárias e assistenciais.

Tais políticas se multiplicaram, ocorrendo expansão no decorrer dos anos 70-80 face ao incremento da pobreza, quando se observou a implantação em diversos países que dotaram uma política de auxílio social, tipo renda mínima (Bélgica, em 1974; Irlanda, em 1977; Luxemburgo, em 1986 e França, em 1988).

Assim, segundo Silva (2007), os programas de renda mínima nos países europeus assumiram no modelo social o pressuposto de integração, combinação e complementação do sistema de proteção social.

Tendo em vista o efeito positivo acerca das questões sociais, alguns países centrais, como, por exemplo, Áustria, Alemanha, e França adotaram as políticas de renda mínima, definidas no Quadro 1, que descreve os principais programas e características.

Quadro 1
Principais Programas de Renda Mínima em países da Europa

Países	Programas	Principais serviços e prestações associados
Áustria	Sozialhife	Subsídio de alojamento seguro de doença ou saúde.
Bélgica	Minimum de Moyens di Existence – Minimex	O Minimex cobre todas as despesas. Os centres public D'aide sociale podem conceder ajudas excepcionais, principalmente para alojamento e despesas associadas, saúde, água/ gás / eletricidade em dívida.
Dinamarca	Social Bistand	Subsídio de alojamento. Subsídio de estudos para estudantes que vivem com a família fora dela.
Finlândia	Toimeentnolotuki	Subsídio de alojamento. Uma parte adicional Toimeentnolotuki. Cobre especialmente os cuidados de saúde dispendiosos, as despesas de guarda de crianças, os custos elevados associados ao exercício de uma atividade laboral.
França	Revenu Minimum D'Insention	Subsídio de alojamento. Isenção do imposto de habitação e cuidados de saúde, gratuitos.
Alemanha	Sozialhilfe	Subsídio de alojamento. Seguro de saúde e despesas relacionadas com doenças. Subsídio de educação. Ajuda para circunstâncias excepcionais.
Irlanda	Supplementary Welfare Allowance Unemployment Assistance	Subsídio de alojamento. Ajuda para vestuário e calçado das crianças na escola. Ajuda em espécie para artigos de cama – aquecimento e outro equipamento doméstico essencial.
Luxemburgo	Revenu Minimum Garanti	Subsídio de alojamento. Financiamento do seguro médico.
Holanda	Algemene Bijstand	Subsídio de alojamento. Financiamento do seguro médico
Portugal	Rendimento Mínimo Garantido	Subsídio de alojamento. Despesas médicas (para certas categorias), bolsa estudo. Subsídios para transporte públicos.
Espanha	Renta mínima	Ajuda social de urgência (alojamento e aparelhos domésticos).
Suécia	Socialbridag	Subsídio para alojamento, subsídio para família mono parentais.
Reino Unido	Income Support – Income Based Jobseekers Allowance	Subsídio de alojamento. Contribuição para os impostos locais. Tratamentos dentários, óculos subsidiados. Leite + vitaminas para as crianças com menos de 5 anos e mulheres grávidas, refeições escolares. Ajuda para despesas de maternidades e auxílio funeral. Subsídios em tempo frio, para os aposentados, deficientes e pessoas com filhos menores de cinco anos.

Fonte: Fonseca (2001, p. 150)

De acordo com Silva e Silva (1996), as discussões acerca das questões sociais na Europa nos anos 80 se ampliaram devido à incapacidade do *Welfare State* de responder as demandas postas da sociedade sobre o desemprego e a pobreza como referencia para se implantar programas de proteção social. Neste caso, as políticas de inserção e reinserção, como dispositivos de transferências de rendas sociais mínimas, se consolidam pela prática na Europa.

Segundo Lavinias (1997), as políticas de seguridade social implantadas na Europa apresentavam-se, em geral, diferenças nas condicionalidades de um país para o outro, através de restrições nas condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não), a cobertura dos programas podendo ser individual ou familiar.

Conforme Silva e Silva (1996), Goujon (1994) identifica três características comuns nas experiências dos programas de renda mínima na Europa:

- 1) É uma renda diferencial - trata-se de mecanismo complementar, a título subsidiário, atribuído após esgotamento dos outros direitos a prestações sociais, aproximando do sistema de imposto negativo, sob a justificativa de ser mantida a incitação ao trabalho. Apesar do reconhecimento do caráter individual (involuntário) da pobreza, há toda uma desconfiança em relação à ociosidade e, mesmo considerando o caráter estrutural desta, inscreve-se numa perspectiva mais ampla de inserção, articulando-se a um quadro contratual, mais do indivíduo do que da coletividade.
- 2) É uma renda universal - a renda pode ser obtida desde que comprovado o estado de necessidade, sendo que os jovens e estrangeiros são preteridos.² Nesse sentido, essas restrições e a escolha da família como unidade para atribuição do auxílio colocam a garantia de renda mínima numa lógica de auxílio social mais do que um reconhecimento individual e incondicional do direito de viver com o mínimo de dignidade.
- 3) É um financiamento estatal - na maioria dos países da Europa, o financiamento do renda mínima é totalmente estatal, exceto na Bélgica e Dinamarca onde as subvenções são metade provenientes das comunidades e, na França, onde o estado financia as prestações e os departamentos, as despesas com a inserção correspondendo a 20% do que é desembolsado pelo Estado. (op.cit, p-68).

Nesse sentido, Euzeby (1986), analisando os programas sociais na Europa, apresentou três características principais: uma relacionada à universalidade da prestação outra, com sua perspectiva de direito e uma terceira referente à cobertura de necessidades fundamentais e duração do benefício.

² Nota-se que a informação da fonte citada (Goujon, 1994) contém imprecisão. De fato pelo menos na Inglaterra o programa Child Benefit não discrimina o estrangeiro. Child benefit é um apoio monetário livre de impostos e que é pago a pais com filhos. Não é preciso ter-se descontado impostos e não interessa quanto dinheiro entra de rendimento. O seu valor é de £17.45 para a criança mais velha e £11.70 para as seguintes, se as houver.

Segundo Euzéby (1991), a característica básica compartilhada por todos os programas existentes na Europa é ser a RMG - uma renda complementar, que fortaleceria os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma espécie de rede última de proteção que impediria maior evasão em direção à pobreza.

De acordo com Hirata (2006), a maior parte das propostas de inserção de renda mínima estava associada às distintas correntes teóricas que contribuíram para a formação do sistema de proteção social Europeu, sendo definidas da seguinte forma:

- 1) A Renda Básica ou Cidadã - consiste em uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho defendida por VAN PARIJ, que ressalta que esta proposta suplanta os conceitos de seguro social ou de solidariedade, que normalmente justificam os Estados de Bem-Estar, e avança rumo à noção de equidade.
- 2) Imposto de renda negativo ³ - inspirada por Friedman, defende um imposto de renda negativo para a população que receba abaixo de uma determinada renda anual. Para o autor, a ação do Estado deve ser evitada para não causar distorções no livre funcionamento dos mercados. Assim sendo, a mais desejável alternativa para combater o problema da pobreza é a caridade privada. No entanto, reconhece que a política social pode ser insuficiente e, para este caso, a ação governamental é pensada como um meio de aliviar a miséria.
- 3) Renda Mínima de Inserção - objetiva dar assistência aos cidadãos considerados aptos ao mercado de trabalho, mas que se depara com dificuldades de inserção (ou re-inserção) nesse mercado. Como exemplo, jovens à procura do primeiro emprego, trabalhadores demitidos no processo de modernização produtiva, desempregados de longa duração, entre outros. Esta política associa o benefício temporário a uma série de ações que busquem dotar os cidadãos de meios para conquistarem inserção ou retorno ao mercado de trabalho.

1.3 – Experiência brasileira

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 declara, entre os direitos fundamentais dos cidadãos, princípios que permitem legitimar a instituição de um Programa de Renda Mínima. No entanto, as discussões sobre os programas de renda mínima como instrumento de combate

³ Maiores entendimentos consultar Friedman (1988).

à pobreza ficaram até em segundo plano na agenda política dos nossos governantes, devido aos grandes problemas que assolavam nossa economia, às altas taxas de inflação e às baixas taxas de crescimento.

Sendo assim, no início da década de 90, quando se discutia intensamente uma forma de combater a pobreza garantindo um mínimo de renda aos indivíduos, dois fatores. O primeiro diz respeito às mudanças político-econômicas ocorridas no Brasil a partir de 1993, de relativa retomada do crescimento e estabilização dos preços, especialmente a partir da introdução do Plano Real. O segundo fator está associado à própria demonstração prática da viabilidade dos programas, como a implementação em Campinas e no Distrito Federal de programas de transferência de renda que desmistificaram supostos altos custos operacionais.

Além disso, é interessante destacar que as propostas de programas de garantia de renda no Brasil têm uma longa trajetória, com algumas discussões que nos remetem aos anos 70, tendo como referência duas publicações - um artigo de Antônio Maria da Silveira, intitulado “Redistribuição de Renda”, divulgado na Revista Brasileira de Economia em 1975 e um livro escrito por Edmar Bacha e Mangabeira Unger com o título “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil” editado em 1978 (Fonseca, 2001). Naquele momento o assunto não provocou maiores repercussões, mesmo porque a conjuntura política não era propícia ao debate.

Segundo os autores Antônio Maria da Silveira e Edmar Bacha e Mangabeira Unger, os principais problemas de economia política que o país enfrentava decorria da falta de política econômica voltada ao bem-estar, à implementação de um sistema de proteção social capaz de enfrentar o empobrecimento e a desproteção da sociedade brasileira.

De acordo com Linhares (2005), Silveira (1975) propõe a possibilidade de uma gradual, mas efetiva, erradicação da pobreza mediante intervenção governamental via garantia de uma transferência monetária proporcional que tinha como referência um nível de sustentação da população pobre. Argumentava que o maior problema da redistribuição de renda residia na ineficácia dos métodos até agora utilizados para enfrentar o problema. Se o problema era a pobreza, a forma de redistribuição deve atacá-la diretamente por meio do imposto de renda negativo, que tinha como um dos mais notórios defensores o liberal Milton Friedman.⁴

⁴ Para Friedman, as vantagens de um imposto de renda negativo são evidentes: ataca diretamente o problema da pobreza; torna explícito o custo para a sociedade; e diferentemente da *guaranteed income* (renda garantida), não elimina os incentivos para os beneficiários gerarem renda própria porque “um dólar extra ganho sempre significa mais dinheiro disponível para ser gasto”.

É importante destacar que na década de 70 as discussões sobre um PGRM não ultrapassavam círculos mais restritos, mas as propostas, mesmo não sendo implementadas, já apresentavam alguns elementos que influenciariam os futuros programas.

Em primeiro lugar, a perspectiva redistributivista, a idéia de transferir renda das camadas mais abastadas para os setores com menores rendimentos.

O segundo elemento comum às duas propostas é a idéia de focalização, ou seja, os benefícios seriam destinados às pessoas com renda inferior a um mínimo estabelecido.

Em 1995 iniciam-se no Brasil os programas de transferência de renda, seguindo o modelo proposto pelo senador Eduardo Suplicy, em 1991, denominado programa de garantia de renda. O Projeto de Lei nº. 80/91 foi aprovado no Senado por unanimidade, apesar de ficar por muitos anos sem ser apreciado pela Câmara dos Deputados.

O PGRMF possuía o formato de um Imposto de Renda Negativo, estabelecendo que todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferissem rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000,00 (em valores de abril de 1991, que seriam atualizados), teriam seus rendimentos complementados, mediante uma transferência cujo valor equivaleria a 30% da diferença entre sua renda e aquele limite.

Do ponto de vista das políticas públicas, esta proposta se baseava numa implantação gradativa, abrangendo inicialmente os maiores de 60 anos e sendo a faixa etária coberta ampliada anualmente até que atingisse toda sua população alvo no 8º ano de execução. O renda mínima previa, complementarmente, a instituição de programas de treinamento de mão-de-obra e que visassem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo populares, bem como à progressiva desativação de entidades de política social compensatória de modo que os recursos a elas destinados transformassem em fonte de financiamento do PGRM.

Segundo Ramos (1998), a implantação da política social de renda mínima ocasionaria efeito sócio-econômico, mas restavam alguns pontos a serem discutidos que compreendiam:

1. O PGRM foi definido como um imposto de renda negativo, que beneficiaria todas as pessoas residentes no país e maiores de 25 anos, que recebessem menos de 45 mil cruzeiros da época (em torno de US\$ 45). Esse valor seria corrigido nos meses de maio e novembro de cada ano ou toda vez que a inflação acumulada atingisse 30%. Anualmente, no mês de maio, além da correção dos valores nominais em função da inflação passada, haveria um acréscimo real, da mesma magnitude, da variação do PIB por habitante, do ano anterior.
2. A complementação monetária para cada indivíduo não corresponderá à totalidade do mínimo estabelecido, mas apenas a 30% da diferença entre rendimento auferido e esse patamar mínimo. Esse mecanismo, inspirado nas propostas acadêmicas IRN, permite que se conserve uma motivação monetária ao trabalho. Dessa forma, as críticas que supõem que o PGRM induzirá uma saída generalizada do mercado de trabalho devem ser vistas com pouco de cuidado.

3. No projeto aprovado pelo Senado, prevê-se a implantação gradual do PGRM, começando pelas pessoas de mais de 60 anos em 1995 e finalizando no ano de 2002, quando se atingiria todo o universo previsto (todos os indivíduos maiores de 25 anos). (Op.cit, p-24).

Outro aspecto importante a respeito da discussão que envolvia a implantação do renda mínima referia-se aos recursos que seriam aplicados, sendo provenientes do orçamento da União, e o projeto previa que paralelamente deveriam ser desativados os programas e entidades associados à política social compensatória. Assim, na concepção original, deveria existir uma realocação dos recursos da União destinados à área social, com substituição das políticas sociais tradicionais por uma compensação monetária.

Sendo assim, a partir da iniciativa pioneira de Suplicy, cresciam os debates sobre o formato as políticas de transferência de renda mínima, sendo discutido seu custo e a capacidade do governo de financiá-lo, sua administração, controle e principalmente as condicionalidades. Nesse sentido, a discussão sobre o programa de renda mínima estimulou o interesse na idéia de transferência de renda para famílias pobres com crianças freqüentando a escola.

Conforme Linhares (2005), José Marcio Camargo, durante o encontro de economistas do Partido dos Trabalhadores em 1991, e em artigos na Folha de São Paulo, chamou a atenção para o fato de que, um dos principais problemas brasileiros é o grande número de crianças em faixa etária entre 7 a 14 anos de idade – que representavam cerca de 3,5 milhões em 1995, de acordo com o IBGE – trabalhando em condições precárias e em profissões mal remuneradas, tanto em áreas rurais quanto urbanas. Uma vez alcançando a maioria, embora possuíssem experiência de trabalho, essas crianças não tinham qualificação profissional, e não teriam acesso a profissões com melhor remuneração. Portanto, na visão de Camargo, uma maneira de romper os laços desse círculo vicioso da pobreza seria oferecer um complemento de renda àquelas famílias condicionando as mesmas a manterem as crianças na escola.

Camargo, por sua vez, divergia de Suplicy ao afirmar que a proposta defendida pelo parlamentar não apresentava condicionalidades que viessem a atender os segmentos mais jovens da população, sendo necessária à adoção de complementação de renda familiar atrelada à escolarização dos dependentes em idade escolar com a implantação de um benefício no valor equivalente a um salário-mínimo a toda família (independente da renda familiar) com dependentes com idade entre 5 e 16 anos, desde que os mesmos estivessem matriculados e freqüentando de forma regular uma escola pública.

Desse modo, a abordagem de Camargo baseava-se numa análise conjuntural da pobreza da população brasileira, agregando as desigualdades sociais à concentração dos investimentos em estoque de capital humano, que diferencia os grupos sociais no sistema educacional. Segundo o economista, o maior obstáculo para as famílias de baixa renda em enviar seus filhos à escola relaciona-se primordialmente com a perda ou a diminuição da renda garantida através das ocupações realizadas pelos menores, muito mais do que os custos para a manutenção desses na escola. A Bolsa Escola, portanto, deveria cobrir os custos de oportunidade.

No que diz respeito ao projeto de Suplicy, Camargo apresentava alterações significativas, pois fornecia subsídios para situar o debate sobre a renda mínima em um novo patamar defendendo uma nova forma de política pública condicional que atendesse o grupo familiar em lugar do indivíduo diferente da proposta de Suplicy de caráter universal.

Assim, a nova política de renda mínima apresentava potencial de articulação como uma política pública de atendimento familiar, que teria como objetivo resolver os problemas socioeconômicos que afetam as crianças e adolescentes oriundos de uma parcela de famílias da sociedade brasileira que se encontra em situação de extrema pobreza.

Salienta-se que a maior parte das propostas de transferência de renda privilegiava a família e somente a proposta do senador Suplicy destinava-se ao indivíduo, sendo assim, no decorrer dos anos 90, o programa sofreu duas modificações.

Considerou-se, como unidade de referência para cálculo de renda, a família e não o indivíduo e, associou à renda mínima, a frequência escolar de todos os filhos entre 7 e 14 anos.

Diversas discussões acerca do Projeto Lei nº. 80/91 se ampliaram na década de noventa, que ficou marcada pelo desenvolvimento das primeiras experiências dos programas de Renda Mínima que ultrapassariam o patamar de mera utopia, para se transformar em alternativa concreta de política social.⁵

Em 3 de dezembro de 1996 a Câmara dos Deputados aprovou outro projeto de renda mínima, diferente e menos ousado do que o do Senado Federal, de autoria do deputado Nelson Marchezan.⁶ Passando pelos trâmites legislativos, o projeto foi aprovado, em

⁵ No momento em que as experiências mostraram resultados positivos, novos projetos foram apresentados em 1995 e 1996, na câmara dos Deputados e no Senado, como os projetos de lei de Néelson Marchezan (PSDB), Pedro Wilson (PT), Chico Vigilante (PT), José Roberto Arruda (PSDB), Ney Suassuna (PMDB), Renan Calheiros (PMDB) e o Deputado Germano Rigotto, todos propuseram programas de renda mínima vinculada a educação.

⁶ O projeto previa a concessão de apoio financeiro por parte do governo federal a municípios e ao Distrito Federal, sob a condição de serem implementados programas de renda mínima ligados a ações socioeducativas.

novembro de 1997, e sancionado pelo Presidente da República em 10 de dezembro do mesmo ano.

Nessa perspectiva, foram realizadas mudanças nos critérios de condicionalidades pelos novos programas, deixando de ter direito ao auxílio financeiro indivíduos pobres e sem filhos em idade escolar e idosos pobres, etc. Por outro lado, a renda mínima não seria um direito universal de todos os cidadãos pobres, mas de um grupo bem específico, famílias com crianças, e uma forma de investir no futuro tornando viável, no presente, a manutenção das crianças e adolescentes na rede escolar.

Em termos de experiências de renda mínima no Brasil, a Prefeitura Municipal de Campinas (SP) é a pioneira iniciando seu programa em fevereiro de 1995, sendo posteriormente seguida pelas experiências do Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola, instituídas em Brasília (DF), e pelo Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar do Município de Ribeirão Preto (SP). A partir dessas experiências, é possível dizer que os PGRM tiveram suas diretrizes espelhadas no projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy, com base na satisfação das necessidades básicas do ser humano e na universalização dos direitos fundamentais.

1.3.1 - Programas Municipais

Segundo Silva (1996), vários programas de renda mínima foram implementados em nível municipal, num contexto de descentralização das políticas sociais federais. A finalidade dessas propostas de distribuição de renda é a transferência monetária a famílias pobres, com filhos menores de 14 anos, com filhos desnutridos ou vivendo nas ruas. A contrapartida para que essas famílias façam parte do programa social, estava associada à frequência escolar e programas preventivos e atenção à saúde. São exemplos de cidades que adotaram essa política: Distrito Federal, Santos, Salvador, Ribeirão Preto, Sertãozinho, São José dos Campos, Londrina, Recife, entre outras.

Desta forma, é importante destacar a implantação das políticas sociais de transferência de renda nos municípios de Campinas e Distrito Federal. Conforme dito anteriormente, o município de Campinas foi precursor na inauguração dos programas de renda mínima no Brasil, que por ato de seu Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, enviado à Câmara

Os beneficiários potenciais seriam famílias com crianças de até quatorze anos, com frequência escolar comprovada. O apoio financeiro proposto, além de ser de pequeno valor, não se estenderia à população carente de todo e qualquer município, apenas daqueles com receita tributária per capita e renda familiar per capita inferiores à média estadual. Os demais municípios seriam responsáveis não apenas pela implementação e execução, como também pelo financiamento do PGRM que se dispusessem a implantar.

Municipal em 1994, adotou o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, para todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola. Esta renda atuava como uma espécie de imposto de renda negativo, com o objetivo de completar meio salário mínimo *per capita*. A condição exigida era de que as famílias residissem em Campinas há pelo menos dois anos antes da promulgação da lei. Em 2001, cerca de 2500 famílias estavam sendo beneficiadas com o programa.

De acordo com Bittar (1998), para que as famílias pudessem candidatar-se ao programa de Campinas teriam que atender os seguintes critérios de elegibilidade: ter renda *per capita* inferior a R\$ 35,00; residir em Campinas pelo menos 2 anos; ter filhos em idade escolar (menores de 14 anos) ou portadores de deficiência (física ou mental); atender as obrigações estabelecidas em termo de responsabilidade e compromisso.

A execução desse programa se deu em duas etapas: na primeira, o programa beneficiava as famílias consideradas como prioritárias, ou seja, aquelas com crianças em situação de desnutrição ou que estivessem residindo nas ruas. Na segunda fase, são beneficiadas famílias em situação de extrema pobreza. Hoje o programa de Campinas foi incorporado ao Bolsa Família.

O Distrito Federal⁷ iniciou um programa semelhante ao de Campinas, que destinava um benefício da ordem de R\$ 100,00 por mês às famílias residentes na capital do país há mais de cinco anos, com filhos entre 7 e 14 anos e renda *per capita* inferior a 50% do salário mínimo. As condições de permanência no programa exigiam a frequência escolar dos filhos e a participação dos pais desempregados em programas de treinamento, escolhidos entre os aproximadamente 70 cursos de capacitação promovidos pelo governo do Distrito Federal.

Segundo Campineiro (1996), em Brasília foram executados dois modelos de política de renda mínima, os programas Bolsa Familiar para a Educação e Poupança Escola, com a finalidade de apoiar a escolarização de crianças das famílias carentes, residentes há mais de cinco anos no Distrito Federal.

No programa de Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa Escola), transferia-se mensalmente um salário mínimo para as famílias que tivesse filhos com idade entre 7 e 14 anos na escola pública e com renda familiar *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo. O recebimento do benefício é condicionado pela frequência escolar de, no mínimo, 90% das aulas do mês anterior.

⁷ O sucessor de Cristovam Buarque, Joaquim Roriz resolveu substituir o Programa Bolsa Escola, introduzido por seu antecessor, pelo Programa Sucesso no Aprender, segundo o qual todo estudante de baixa renda passaria a receber no início de cada semestre uma mochila com material escolar, além de uniforme, uma cesta de alimentos mensalmente, e um litro de leite e dois pães diariamente para crianças de até 6 anos.

Diante dos excelentes resultados apresentados pelo Bolsa Escola, o programa é complementado pelo Poupança-Escola, que objetivava reduzir a repetência e a evasão escolar, sendo transferido, anualmente, um salário mínimo a cada criança que alcançasse a aprovação escolar, até a conclusão do 2º grau. Dessa forma, parte do dinheiro poderia ser sacada ao final da quarta série (50%) e outra parte ao final da oitava (50%), ou seja, podendo se retirado todo o dinheiro, com juros e correção monetária, da caderneta de poupança caso houvesse a conclusão do 2º grau pelo educando.

Com relação às avaliações das experiências de Campinas e do Distrito Federal, concluiu-se que ambas as iniciativas obtiveram resultados bastante expressivos: a redução drástica do trabalho infantil nas ruas, no caso de Campinas, e a significativa redução de repetência e evasão escolar, em Brasília.

Para finalizar esta secção, destacamos a importância dos programas de Ribeirão Preto (SP), Salvador (BA) e Recife, objeto de nosso estudo.

O Programa de Renda Mínima de Ribeirão Preto, implantado em dezembro de 1995, atendia famílias com renda familiar mensal inferior a R\$ 140,00 ou renda *per capita* mensal de até R\$ 35,00 (valor referente ao período de implantação). Para ser beneficiada pelo programa, a família deveria ter, no mínimo, cinco anos de residência no município e filhos menores de 14 anos, com prioridade de atendimento para famílias com crianças desnutridas e em situação de moradia de rua.

O município de Salvador implementa sua política de transferência de renda mínima em 1996 beneficiando famílias com crianças em idade entre 7 e 14 anos em situação de risco, com renda familiar *per capita* R\$ 25,00 e que residissem na cidade há pelo menos dois anos. Esta política social de renda funcionava como reforço a políticas de educação e saúde, pois exigia que os filhos das famílias beneficiadas comprovassem matrícula e frequência escolar em escolas públicas e frequentassem postos de saúde.

O Programa de renda mínima do município de Recife-PE foi instituído em 1997, destinado à concessão de auxílio financeiro a famílias carentes, de forma a facilitar as respectivas crianças, na faixa etária de 7 a 14 anos, o acesso e a permanência na escola. Para se habilitar ao recebimento do pecúlio financeiro, as famílias cadastradas pela Prefeitura, deverão atender às seguintes exigências, conforme a lei 16.302/97 do Bolsa Escola Municipal Art. 3º:

- I) a família domiciliada na cidade do Recife há mais de cinco anos;
- II) ter a renda familiar inferior 1/3 (um terço) do salário mínimo *per capita*;
- III) estarem as crianças fora da escola em razão da baixa renda familiar;

IV) declaração de responsabilidade ou comprovante, onde o chefe da família (pai, mãe ou responsáveis legais) se compromete a dar correta destinação aos recursos recebidos.

É importante destacar que, dos programas citados nesta secção, o Bolsa Escola Recife é o único que mantém o auxílio financeiro de 1 (um) ou ½ meio salário-mínimo para seus beneficiários, além da sua receita ser oriunda do tesouro municipal e não ter sido incorporado ao Bolsa Família, o que o distingue das demais experiências mencionadas.

1.3.2 - Programas Federais

No que diz respeito à ampliação das políticas sociais de renda mínima, essas experiências e propostas foram seguidas por vários municípios e estados brasileiros e influenciaram a formulação de programas nacionais, principalmente pela comprovação da viabilidade prática das políticas de transferência de renda.

Dessa forma, a partir de 2001 se proliferaram no Brasil Programas de Transferência de Renda, dentre os quais muitos de iniciativa do Governo Federal, com implementação descentralizada em nível municipal, onde podemos destacar a criação do Programa Nacional Bolsa Escola.⁸

No início inspirado em experiências similares exitosas que tiveram início em Campinas e Distrito Federal, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola, foi idealizado pelo Ministério da Educação para que, na condição de política pública universal, garantisse a inclusão social e ampliação do direito à educação.

Efetivamente o PNBE foi criado pela medida provisória nº. 2.140, de 14/02/2001, convertida na Lei nº. 10. 219 de 11 de abril de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº. 3.823, de 28/05/2001.

No que se refere ao objetivo geral, o PNBE consiste em incentivar, por meio do apoio financeiro, o processo educacional das crianças provenientes de famílias de baixa renda, estimulando a universalização do ensino fundamental e contribuindo para a redução da evasão escolar e da repetência.

Ao promover a matrícula e a permanência de crianças de 6 e 15 anos no ensino fundamental, espera-se:

⁸ Durante a década de 1990 o Programa Bolsa Escola foi avaliado por diversas instituições brasileiras e estrangeiras, obtendo resultados dos indicadores extremamente favoráveis. Foram realizadas avaliações pela Unesco, Unicef, Banco Mundial, Fundação Ford, Fundação Getúlio Vargas, Ministério do Planejamento do Brasil.

- Incentivar a escolarização, sensibilizando e despertando as famílias para a necessidade de levar a criança para a escola;
- Melhorar as condições de acesso e permanência na escola das camadas sociais mais afetadas pelos déficits educacionais;
- Integrar as famílias ao processo educacional de seus filhos e contribuir para a geração de uma cultura escolar positiva em camadas sociais tradicionalmente excluídas da escola;
- Reduzir despesas decorrentes dos custos diretos causados pela evasão escolar e pela repetência, que oneram governos municipais e estaduais;
- Auxiliar no combate ao trabalho infantil e a opção da rua como meio de subsistência das famílias pobres, evitando o contato das crianças e dos adolescentes com situações de risco pessoal e social, particularmente aquelas relacionadas a drogas, prostituição, violência e criminalidade;
- Melhorar as condições financeiras e a qualidade de vida das famílias que apresentam os menores níveis de renda familiar, com a conseqüente elevação do piso de renda da sociedade;
- Recuperar a dignidade das camadas excluídas da população, estimulando o aumento da auto-estima e a esperança de futuro melhor para seus filhos.
- Para realizar as metas definidas e alcançar seus objetivos, o programa estabelece um convênio entre os Municípios e, principalmente, com os pais com a finalidade de incentivar, por meio de apoio financeiro, a matrícula e a permanência de crianças na escola.

De acordo com STAL (2002),

O Programa, ao exigir a frequência mínima de 85% como condição para o recebimento do benefício, assegura que lugar de criança é na escola. O objetivo é fazer com que as famílias beneficiárias, bem como seus filhos e/ou dependentes estudantes, assimilem o princípio da assiduidade como fator essencial para o rendimento escolar.

Recentemente, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, em conjunto com a Caixa Econômica Federal que é o agente operador do programa, preparou e está disponibilizando para todos os municípios sistema informatizado para o controle de frequência escolar das crianças beneficiárias. O sistema viabilizará o controle e a eventual suspensão temporária do pagamento das crianças que não apresentarem a frequência mínima exigida pelo programa. A informatização dos sistemas de monitoramento é fundamental para o Programa, pois lhe confere

mais agilidade, precisão e confiabilidade no que se refere ao gerenciamento dos dados. (op.cit, p-3)

O PNBE tem a proposta de fornecer alternativas que aumentem o estímulo do educando pela educação, ou seja, além de assegurar que as crianças de baixa renda tenham condições de permanecerem na escola. Apesar da discussão existente sobre a natureza filosófica e conceitual, o programa não se define apenas como uma política compensatória. É um programa educacional criado para complementar as políticas estruturais da educação - tendo como meta o investimento do capital humano a longo prazo, que ajudará os jovens a romperem com o ciclo da pobreza combatendo, no presente, as desigualdades sociais que tem caracterizado a sociedade brasileira.

Outra característica do programa é que ele visa garantir uma renda mínima a 5,9 milhões de famílias, beneficiando a 10, 7 milhões de crianças, estabelecendo um benefício mensal, em dinheiro, para as famílias cuja renda seja de até R\$ 90,00 *per capita* e cujos filhos, de 6 a 15 anos, estejam matriculados e freqüentando o ensino fundamental. Cada criança recebe mensalmente R\$ 15, 00, limitada a um máximo de três por família, implicando assim em um benefício máximo de R\$ 45,00. O ingresso ao Programa Federal é feito por intermédio da assinatura de um termo de adesão específico. Como exigência, os municípios devem instituir, por meio de lei municipal, um programa local de renda mínima vinculada à educação, desenvolver ações sócio-educativas, criar um Conselho de Controle Social e cadastrar as famílias que tenham direito ao benefício. Importante frisar que o programa não exige contrapartida financeira dos municípios, mas sim que desenvolvam ações complementares visando à permanência das crianças na escola.

Conforme Monteiro (2001), para ingressar no Programa, teriam prioridade os municípios:⁹

⁹ Para participar do Programa, o município, através do seu Prefeito deveria:

- 1) Instituir, por meio de lei Municipal, um programa de renda mínima compatível com o termo de adesão;
- 2) Criar um conselho Municipal do Bolsa-Escola, para este fim, ou delegar as atribuições, por meio de ato legal do Poder Executivo Municipal, a um conselho já existente. A função desse conselho seria realizar o acompanhamento e a supervisão da execução do Programa; o conselho era integrado por no mínimo 50% de representantes não-vinculados à administração municipal;
- 3) Realizar o cadastramento das famílias que tinham direito ao benefício e montar um banco de dados cujas informações seriam cruzadas com estatísticas nacionais. O cadastro, assim como a documentação que comprovava as informações prestadas, seriam mantidas pelos municípios por um prazo de dez anos, contados a partir de encerramento do exercício em que ocorrer o pagamento da participação financeira da União.
- 4) Assinar Termo de adesão, instituído por Decreto que regulamenta o Programa, com o Ministério da educação onde estavam atribuídas as seguintes responsabilidades à prefeitura: a) responder legalmente pela veracidade das informações prestadas; b) manter programas de inclusão e permanência na escola voltada às famílias beneficiária ou potencialmente beneficiárias; c) Zelar pelo controle da freqüência às aulas das crianças contempladas com o Bolsa-Escola.
- 5) Encaminhar a documentação para a Secretaria do Programa Bolsa-Escola/MEC.

- Com os quais a União tenha celebrado convênio para Programa de Garantia de Renda Mínima, em 2000;
- Pertencentes aos cartoze estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que são objeto das ações do projeto Alvorada;
- Integrantes de micro-regiões com IDH igual ou inferior a 0,500;
- Com IDH igual ou inferior a 0, 500, independentemente de estado ou micro-região;
- Que adotarem uma metodologia de cadastramento e focalização que beneficie, em primeiro lugar, as famílias efetivamente pobres.

No que se refere ao pagamento dos benefícios, estes são feitos diretamente às famílias cadastradas mensalmente, por meio da parceria do Ministério da Educação e Caixa Econômica Federal¹⁰.

Desse modo, o PNBE funciona como indutor de redes sociais de solidariedade e segurança, já que os recursos eram repassados, sem intermediários, por intermédio de um cartão eletrônico - tendo como agente operador a Caixa Econômica Federal – CEF diretamente às mães. Dessa forma, reconhecendo o papel crucial da mãe para o cotidiano educacional da criança e para os processos de socialização, o programa estará contribuindo para a equidade de gênero no Brasil.

Com relação à fiscalização dos recursos do programa, o Ministério da Educação, visando garantir que os recursos sejam de fato direcionados ao seu público alvo, realiza trimestralmente a compatibilização dos cadastros das famílias beneficiárias, enviado pelos

6) Receber a documentação devidamente homologada pelo MEC.

7) Entregar os cartões Magnéticos às mães ou responsáveis legais via correios, nos municípios com CEP detalhado, e pela prefeitura, nos demais.

Notificar as famílias Beneficiaria para o comparecimento à CEF, ou seu correspondente, para cadastramento de senha e recebimento do primeiro-benefício.

¹⁰ Embora tenha ocorrido a centralização do Programa Bolsa-Escola no Bolsa-Família em 2004, a forma de pagamento não sofreu alterações, A CEF como órgão operador do Programa permaneceu com as mesmas incumbências :

1) Manter o cadastro nacional dos beneficiários e efetuar o pagamento do apoio financeiro;

2) Supervisionar o acompanhamento das ações do Programa: a) analisando e homologando os termos de adesão firmados e encaminhados pelos governos municipais e Distrito Federal; b) analisando e homologando, anualmente, o cadastro de famílias encaminhado pelos municípios promovendo o deferimento individualizado da concessão, da revisão, da suspensão ou do cancelamento dos benefícios; c) processando, mensalmente, os pagamentos às famílias beneficiárias; d) realizando, trimestralmente, a compatibilização dos cadastros de famílias beneficiárias enviadas pelos municípios com as demais informações disponíveis dos indicadores econômicos e sociais para cada localidade.

Fiscalizar o programa realizando: a) auditoria interna permanente nas concessões e pagamentos de benefícios; b) auditoria, por amostragem, nos cadastros das famílias beneficiárias e na execução das ações socioeducativas no âmbito dos municípios aderentes ao Programa Bolsa Escola. Op.cit, Ibid, 13-16.

municípios cadastrados no programa, com as demais informações disponíveis dos indicadores econômicos e sociais para cada área.

O controle da veracidade das informações é feito, de forma sistemática, por intermédio de um Conselho Municipal de controle social, já estabelecido ou criado especificamente para esse fim. O Conselho deve ser integrado por, no mínimo, 50% de representantes da sociedade, não vinculados à administração municipal. Tendo como objetivo de fiscalizar a operacionalização em função de fatos, presumidamente irregular, referente à execução do Programa Bolsa Escola nos municípios. São realizadas, permanentemente, auditorias internas nas concessões e pagamentos de benefícios e, por amostragem, nos cadastros das famílias beneficiárias e na execução das ações sócio-educativas no âmbito dos municípios brasileiros.

É importante ressaltar que os trabalhos de fiscalização realizados nos municípios, incluem verificações de:

- Famílias com situações sócio-econômicas incompatíveis com os Programas Bolsa Escola e Bolsa Família;
- Famílias com duplicidade de cadastro e inscrição;
- Famílias não-localizadas que teriam mudado de município;
- Inexistência ou precariedade do controle de frequência escolar de crianças incluídas no programa Bolsa Escola;
- Beneficiários com idade acima do permitido pelo programa;
- Falta de atuação e de fiscalização por parte do Conselho de Controle Social na execução do Programa Bolsa Escola.

Conforme Silva (2004), ao término do governo Fernando Henrique Cardoso a Rede de Proteção Social (RPS) estava estruturada com 12 programas, mais especificamente:

- Bolsa Alimentação: destinada a crianças de até seis anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo per capita. O valor pago era de R\$ 15,00 por criança, até três crianças e contava com 1.300.000 benefícios;
- Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) - destinado às crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo per capita. O valor pago era de R\$ 25,00 por criança na área rural e de R\$ 40,00 na área urbana. Estavam sendo pagos 810.760 benefícios.

- Bolsa Escola - destinado a crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo per capita. O valor pago era de R\$ 15,00 por até três crianças e estavam sendo pagos 8.633.354 benefícios.
- Auxílio Gás - destinado a famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis. O valor do benefício era de R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcela de R\$15,00. O total de benefícios pagos era de 8.108.758.
- Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano) - destinado a jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita é de até meio salário mínimo. O valor era de R\$ 65,00 por mês e estavam sendo pagos 105.000 benefícios.
- Abono Salarial - Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) – O trabalhador, cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, que recebeu em média até 2 salários mínimos mensais e trabalhou no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias) recebe o valor é de um salário mínimo. Eram pagos 4.434.328 benefícios.
- Bolsa Qualificação - destinada ao trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. É calculado com base nos três últimos salários e estavam sendo pagos 10.400 benefícios.
- Seguro Desemprego - destinado ao trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca. O valor era de um salário mínimo a R\$ 336,78 durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, um salário mínimo. O número de benefícios pagos foi de 4.686.233.
- Seguro Garantia Safra - destinado a famílias de risco na área da seca. São pagas parcelas mensais de R\$ 100,00 (no máximo, eram pagas seis parcelas). Total de 938.000 benefícios foi pago.
- Aposentadorias e pensões rurais - destinadas aos trabalhadores rurais, o valor é de um salário mínimo e estavam sendo pagos 6.370.547 benefícios.
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)/Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - destinado a idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência, com renda per

capita inferior a um quarto de salário mínimo. O valor pago era de um salário mínimo e estavam sendo pagos 1.450.660 benefícios.

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

Em 2003 surge no cenário das políticas sociais brasileira, por meio da Medida Provisória nº. 132, de 20.10.03, que foi convertida na Lei 10.836, 09.01.2004, o Programa Bolsa Família (PBF), resultado da unificação de diversos programas formulados nos anos 2000 (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás).¹¹ O PBF consiste em conceder às famílias pobres e extremamente pobres um benefício em dinheiro que varia entre R\$ 20 a R\$ 182, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos podendo ser pago por meio de três tipos de benefícios:

a) O benefício básico, de R\$ 62,00 pago às famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00;

b) O benefício variável, de R\$ 20, 00, pago às famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 60,00;

c) O benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$ 30,00 pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 60,00.

Ao entrar no PBF, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do programa, tais como manter a freqüência escolar das crianças e adolescentes e cumprir os cuidados básicos em saúde. A presença na escola deve atingir 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Os pais também devem assumir a responsabilidade de manter constante acompanhamento do estado de saúde da criança, além de prestar informação semestralmente sobre o crescimento e

¹¹ Lei dos principais programas unificados pelo PBF: A Lei 10.219, de 11.04.01 instituiu o Programa Bolsa Escola, regulamentado pelo Decreto 4.313, de 24.07.02. A Lei 10.689, de 13.06.03 criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. A Medida Provisória 2.206-1, de 06.09.01, instaurou o Programa Bolsa Alimentação, regulamentado pelo Decreto 3.934, de 20.09.01. O Decreto 4.102, de 24.01.02 criou o Programa Auxílio-Gás e o Decreto 3.877, de 24.07.01 instituiu o Cadastramento Único do Governo Federal – CadÚnico.

desenvolvimento das crianças menores de sete anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

Conforme o Decreto nº 5.209 do MDS, de 17 de Setembro de 2004,

Art.17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do cadastramento único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Art.18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizada pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50, 00, respectivamente.

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastramento Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

Segundo Ferraz (2008),

O PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e de educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza. (Op.cit, 29)

Dessa forma, é importante mencionar que os principais objetivos básicos do PBF em relação aos seus beneficiários são:

a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos - saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

CAPÍTULO 2 - PROGRAMA BOLSA ESCOLA RECIFE: ORIGEM, PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E CUSTOS

Pretende-se, neste capítulo, analisar o Programa Bolsa Escola Recife, criado através da Lei nº. 16.302 de 25/05/1997 e regulamentado pelo Decreto nº. 17.665 de 30/06/1997.

Em vista disto, avaliaremos o PBE Recife nos seus diversos aspectos, tais como, o histórico do programa, objetivos, público alvo, estrutura administrativa, processo de inclusão dos requerentes, cobertura e custo orçamentário.

2.1 A Implantação do Programa Bolsa Escola Recife

A implantação do Programa Bolsa Escola do Recife tem sua origem na Lei municipal nº 16.302 de 23 de maio de 1997, na gestão do Prefeito Roberto Magalhães, sendo regulamentado pelo decreto 16.66/97 e tendo como órgão gestor a Secretaria de Educação em parceria com as Secretarias de Saúde, Políticas Sociais e Finanças, Coordenadoria da Criança e do Adolescente, além das comissões locais, criadas em cada região político-administrativas - RPA.

Esta ação de transferência monetária condicionada à educação foi inspirada no Programa Bolsa Escola de Brasília. No início se estabeleceu a concessão de um auxílio financeiro às famílias em condições de carência material e precária situação sócio-familiar, que deveriam cumprir as normas do programa que impunha a obrigatoriedade da matrícula escolar de crianças com faixas etárias entre 7 e 14 anos.

Observa-se que a maioria das políticas de renda mínima vinculada à educação concede benefício por um prazo inicial, em geral de 12 meses. As exceções eram Brasília e Amapá, que concediam pelo prazo de 24 meses. Santo André e Porto Alegre, 6 meses, e Santos, 4 meses. Nesse sentido, a política de renovação do benefício variava em cada experiência, sendo Jundiá o único programa que não previa renovações, concedendo o auxílio por um ano, tempo após o qual o beneficiário passava a compor cooperativas de trabalho, sem recebimento de auxílio monetário.

Cabe ressaltar que, conforme a Lei nº 16.302/97 do Bolsa Escola Recife, embora a permanência no programa, segundo seu decreto, seja de 12 meses como tempo máximo de duração para o recebimento do benefício, havia a possibilidade de prorrogação por mais um ano.

Observa-se que este período sofreu ampliação devido aos critérios de avaliação da DASE, sendo assim, os beneficiários passam a integrar o Bolsa Escola por dois anos pelo menos, podendo também aí permanecer por todo o período de escolaridade da criança no primeiro grau.

Em relação ao público alvo, o PBE se caracteriza por contemplar exclusivamente famílias com renda *per capita* mensal inferior a 1/3 do salário mínimo. De modo geral, o recebimento do benefício exige o cumprimento de alguns critérios como: estar matriculado e freqüentando a escola da rede pública municipal, residir há pelo menos 5 anos consecutivos na cidade do Recife, e ter criança em idade de 6 a 15 anos.¹²

Entretanto, o referido programa concede, desde seu surgimento, prioridade para famílias com crianças desnutridas sendo acompanhada pela rede pública de saúde, com crianças sob medidas de proteção social (art. 101 do estatuto da criança e do adolescente) ou com adolescentes que cumpram medidas sócio-educativas (artigo 124 do estatuto). Do mesmo modo, dá-se preferência a famílias com maior número de dependentes, idoso ou pessoas portadoras de deficiências que sejam incapazes de prover o próprio sustento, onde exista mulher ou um dos avós como mulher do domicílio.

Segundo Tavares e Pazello (2005), a definição de público-alvo para o Bolsa Escola leva em conta não apenas o critério de renda (que normalmente caracteriza os programas sociais), mas também o fato de existirem no domicílio crianças em idade escolar.

Nesse contexto, os estudos mostram que o programa de Recife se assemelha ao caso de Brasília, exigindo bom desempenho escolar e assiduidade obrigatória na escola. Além disso, os pais ou responsáveis desempregados, mas não incapacitados, deverão exercer atividades profissionais, ou terem realizado inscrição em curso profissionalizante e/ou programa emprego.

Tendo em vista a baixa renda e o alto índice de desemprego que atinge os beneficiários, o PBE assume o papel de política de inserção e reinserção garantindo o direito a uma renda mínima e a inserção social e profissional dos beneficiários por meio dos cursos profissionalizantes oferecidos pelo município do Recife. Nesse sentido, são disponibilizadas vagas em cursos profissionalizantes para os beneficiários, através de reserva de vagas e pré-inscrição nas escolas da rede municipal.

¹² Inicialmente o programa Bolsa Escola contemplava crianças e adolescentes em idade de 7 a 14 anos, a partir do ano 2000, a faixa etária da Bolsa escola Recife foi modificada para 6 a 15 anos.

Quanto ao funcionamento do PBE, até o presente momento é administrado por equipes constituídas por um contingente expressivo, senão exclusivo, de assistentes sociais, psicólogas entre outros profissionais, predominantes mulheres que desenvolvem as incumbências abaixo:

- A equipe encarregada da Bolsa Escola, utilizando-se da contribuição de estagiários e equipe técnica, visita as famílias para checar a veracidade das informações apresentadas nas fichas de cadastros;
- A Secretaria de Educação seleciona beneficiários a partir de famílias visitadas e cadastradas;
- A lista de seleção é passada às escolas, que chamam as mães selecionadas para informá-las da decisão;
- A Secretaria de Educação confirma a seleção das famílias as mães e professores das crianças do Bolsa Escola por meio de comunicação escrita.

O processo de seleção das famílias consiste em seguir as seguintes fases:

1. Divulgação do programa;
2. Inscrição e triagem;
3. Visitas domiciliares;
4. Seleção das famílias;
5. Divulgação dos resultados;
6. Aplicação do programa.

Considerando-se os tópicos anteriormente mencionados e, sobretudo, a importância do programa, observamos que a coordenação do PBE Recife tem a preocupação de que esta política de distribuição de renda condicionada a educação se torne uma porta de entrada da família rumo à conquista da autonomia.

Outra característica do programa Bolsa Escola Recife é que no presente momento é o único programa social do Brasil a pagar aos seus beneficiários a importância de um salário mínimo¹³ por duas ou mais crianças e meio salário mínimo por uma criança. O pagamento do

¹³ Esse formato de programa de garantia de renda mínima, assemelhado a um salário-família condicionado à frequência escolar, tal qual uma bolsa de estudos, foi inicialmente implementado com sucesso na gestão do governador Cristóvam Buarque, no Distrito Federal, a partir de 1994. Posteriormente adotado por outros municípios como: Amapá, Belém, Belo Horizonte, São Luiz e Recife. Atualmente Recife é o único município do Brasil a pagar um Salário Mínimo de benefício.

benefício está vinculado à frequência escolar, exigindo que a criança tenha no mínimo 90% de presença em sala de aula, devendo justificar as faltas. Os pais acompanharão o desenvolvimento e o desempenho da criança na escola, devendo participar das atividades realizadas pelo programa.

Cabe registrar que a concessão do benefício está vinculada a um termo de compromisso firmado por um membro adulto da família que, quando selecionado, obriga-se a fazer uma declaração de responsabilidade pela qual o chefe da família se compromete a dar uma correta destinação ao benefício recebido.

O programa é também um instrumento de combate à pobreza na medida em que a complementação de renda melhora as condições de vida dos beneficiários. O apoio financeiro às famílias assistidas é do tipo condicional, sujeita à avaliação da diretoria do programa, que estabelece o cumprimento de condicionalidades para a permanência.

Neste sentido, é importante observar que o elevado índice de repetência e evasão escolar nas escolas públicas do Recife ocorridos na década de 90 diminuiu com implantação do programa. Os beneficiários estão cientes que para não perder o benefício é preciso que atendam aos critérios estabelecidos em lei para a permanência, ou seja, a criança não pode repetir o ano ou desistir de estudar.

Verifica-se que ocorreu uma tendência leve à redução da evasão e uma tendência, esta mais acentuada, à intensificação da repetência. Era tendência comum ao sistema municipal de ensino no Recife e provavelmente o fator mais importante na produção da taxa bruta de escolarização. Portanto, esses indicadores foram elementos utilizados para justificar a necessidade da criação de um modelo de política de complementação de renda no município.

Como nos mostra a tabela 2.1, relativa aos quesitos de evasão, o PBE parece que vem conseguindo reduzir o crescente índice de evasão verificado na década de 1990.

Tabela 2.1
Bolsa Escola Recife Taxa de evasão entre os Bolsistas

Ano	Evasão	Crianças	%
2004	5	14.504	0,034
2005	11	14.823	0,074
2006	14	14.484	0,096
2007	4	11.245	0,035

Fonte: Elaboração própria com base em dados da DASE –
Diretoria de Apoio social a Educação.

Nota: Para leitores interessados, dispõe-se de anexo com outras informações sobre o programa, que podem ser acessados via demanda (email: nascimento.profhist@yahoo.com.br)

Um dos elementos que caracterizam esse programa é que, além da redução dos índices de evasão, este atua no desenvolvimento da cidadania, melhorando o aproveitamento escolar dos bolsistas, igualando-os aos não-bolsistas, contribuindo para a geração de uma cultura escolar positiva em setores sociais, tradicionalmente excluídos da escola, aumentando o gosto pela escola e pelo estudo. Incrementando assim, a participação das famílias no processo educativo dos filhos.

Por outro lado, o PBE Recife vem buscando fortalecer a cidadania por lidar com questões relacionadas à exclusão social. Em 2005 são adicionados novas mudanças visando promoção de uma nova institucionalidade para as políticas sociais que estimulasse formas de controle social:

- A ampliação do recebimento do benefício, através de cartão magnético, para todos os beneficiários do programa;
- Parcerias com ONG's que acolhem e orientam famílias em situação de risco;
- Maior interação com os conselhos tutelares;
- Maior interação com as diretorias das escolas municipais;
- Reuniões mensais, com novos beneficiários do programa;
- Reunião anual com as diretorias de escolas municipais;
- Maior interação e parceria com as demais diretorias da Secretaria de Educação Esporte e Lazer (SEEL), através dos projetos:
 - a) Escola que protege;
 - b) Implantação do Sistema de Cadastro Escolar (SECE);
 - c) Acesso aos cursos profissionalizantes oferecidos pela prefeitura, para as famílias beneficiária do Programa, através de reservas de vagas e pré-inscrição nas escolas.

- Parceria com a secretaria de habitação no projeto Ambiental Barco Escola da Prefeitura objetivando, principalmente, esclarecer às famílias localizadas em áreas ribeirinhas, sobre a importância da preservação do meio ambiente;
- Reuniões mensais com beneficiários, objetivando ratificar as informações sobre os critérios para a permanência no Programa;
- Promover a participação em eventos teatrais, no teatro e Santa Isabel, através da parceria PBEM x GSAC (Gerencia de Serviço de animação Cultural – DIRE).

Conforme a estrutura técnica do programa faz-se necessário apresentarmos a seguir o funcionamento do programa sendo este gerenciado pela DASE - Diretoria de apoio social à educação.

2.2 - Estrutura Administrativa

A administração do PBE Recife é formada por coordenações que funcionam da maneira descrita a seguir:

- Gerência de Monitoramento e Informática (Coordenação de Informática)
 - a) É responsável pela área de informática e arquivo dos cadastros do programa;
 - b) Tem sob sua subordinação a Gerência de Serviço de Cadastro e Gerência de Serviço de Processamento de Dados. Sendo a primeira responsável pelo arquivamento dos cadastros de todos os requerentes e beneficiários do PBEM. Enquanto a segunda gerencia é responsável por toda digitação do PBEM.

- Gerência de Atendimento à Comunidade (Coordenação de Atendimento)

É responsável pela inclusão de famílias no Programa, através de visitas domiciliares e atendimento aos requerentes e beneficiários no PBEM. Têm sob sua subordinação duas outras gerencias, com atribuições específicas a Gerência de Serviço de Acompanhamento à Família (responde pelo atendimento ao público, nas dependências da DASE, localizada no térreo do Ed. Sede da Prefeitura da Cidade do Recife, atualizando informações cadastrais e informando às requerentes sobre a situação atual do seu cadastro) e Gerência de Serviço de Acompanhamento ao Estudante (têm a incumbência pelas visitas domiciliares aos requerentes e beneficiários, para a inclusão, acompanhamento familiar, atendimento de denúncias, solicitação de conselhos tutelares e outras entidades).

- Gerência de Finanças
 - a) É responsável pela folha de pagamento dos beneficiários do PBEM, pelo controle mensal da frequência escolar, complementação e pactuação dos beneficiários e frequência Federal do Programa Bolsa Família trimestralmente;

- b) Trabalha com sistema próprio (FGET);
- c) Tem sob sua subordinação a Gerência de Serviços de Finanças e Contratos (responsável pelas alterações na folha de pagamento seja por inclusão de novos beneficiários, trocas de titularidade, desligamentos, mudanças de valor no benefício, bloqueios, desbloqueios e estornos juntos a Caixa Econômica Federal), Supervisão de Convênios (responsável pela conferência das alterações efetuadas na folha de pagamento, bem como pelo acompanhamento dos convênios já firmados¹⁴, encaminhamento dos bloqueios, desbloqueios de pagamentos) e a Supervisão de controle e frequência (responsável pelo acompanhamento da frequência escolar, condição exigida pela Lei do PBEM, que estabelece o mínimo de 90% de frequência mensal escolar, mantém contato permanente com as escolas).

2.3 - Processo de Inclusão dos Requerentes no Programa

As condicionalidades do Programa Bolsa Escola Recife são vistas no seu desenho operacional como uma forma de promover o acesso da população beneficiária aos serviços de educação. Esta política associa a transferência monetária temporária a uma série de ações que buscam dotar os cidadãos de meios para poderem conquistar sua autonomização e reconquistarem sua inserção social e profissional.

O PBE representa uma experiência inovadora que, embora apresente efeitos modestos no curto prazo, tem importantes implicações no longo prazo, visando não só suprir a insuficiência de renda no curto prazo, mas contribuir para romper o círculo da pobreza na medida em que promove o maior acesso a educação e mais ampla cobertura social aos grupos marginalizados.

Entretanto, constata-se que, como outras políticas de renda mínima, a exemplo do Bolsa Família, o PBE Recife não tem como característica a universalização do benefício, sendo este direcionado a um público mais específico: famílias carentes, com crianças em idade escolar. No entanto um dos elementos que caracterizam esta política são os critérios de seleção dos candidatos ao benefício e às contrapartidas obrigatórias exigidas imperativamente para seu recebimento.

¹⁴ Atua na pactuação e complementação de benefícios.

Neste sentido, é importante ressaltar que a seleção dos beneficiários do Bolsa Escola Recife, segue algumas exigências, utilizando-se princípios de condicionalidades que combina três elementos restritivos que evita a migração de famílias de outros municípios:

Ter renda familiar *per capita* inferior ao valor específico equivalente a um teto de renda fixado; ter filhos em idade escolar com faixa etária entre 6 e 15 anos, regularmente matriculados; registrar tempo mínimo de residência local.

Desse modo, mencionamos outros critérios restritivos adotados, que consistem na avaliação cadastral das reais condições socioeconômicas dos requerentes, o que implica visita à casa das famílias inscritas de modo a estimar qual será seu verdadeiro grau de carência, com base na infra-estrutura do domicílio, composição familiar de renda, posse de bens de consumo.

Cabe ressaltar que, ao exigir um tempo mínimo de residência, adota-se um mecanismo de inibição e atração exercida junto aos beneficiários de outras municipalidades, desincentivando a mobilidade intermunicipal das camadas mais desfavorecidas e limitando, com isso, o ônus fiscal para o município responsável tendo em vista a não universalização da política social.

Conforme visto, uma característica fundamental do PBE Recife é a especificidade de elegibilidade, que prioriza a fixação do valor da renda familiar *per capita* de 1/3 do salário mínimo que funciona como requisito de inserção dos beneficiários potenciais, sendo, portanto um critério de comprovação de pobreza.

Com relação à diferenciação das condicionalidades mencionadas anteriormente, constatamos que a inserção das famílias no programa vem ocorrendo rigorosamente conforme o cumprimento das normas que regem esta política social, sendo realizada pela DASE avaliação das condições socioeconômicas dos beneficiários, critério que tem se disseminado no uso do sistema de pontuação, desenvolvido inicialmente pelo Programa Bolsa Escola de Brasília.

O PBE Recife adotou como estratégia de seleção um sistema de pontuação, pelo qual são contabilizados dados sobre condições de moradia, bens de consumo duráveis, bens patrimoniais, instrução e inserção profissional dos requerentes. O uso deste instrumento permite uma avaliação bem mais realista e abrangente da situação socioeconômica das famílias do que a simples informação sobre a renda familiar (de difícil verificação, dada à alta incidência de ocupações informais e temporárias).

De fato, a avaliação socioeconômica, reunidas no cadastro e visita domiciliar, permite confirmar, na prática, a focalização prévia estabelecida em critérios, como renda, mesclando elementos mais ligados a condições socioeconômicas.

É bom lembrar que ao término da análise cadastral, posteriormente, o processo de seleção é realizado, mediante a um sistema operacional chamado SEBE¹⁵ (Sistema Bolsa escola), este desenvolvido em 2001, numa parceria do PBE com a Empresa Municipal de Informática (EMPREL), objetivando a transparência no processo de seleção dos futuros beneficiários. Trata-se de um sistema de catalogação de dados, que atribui valores de pontuação a cada informação sócio econômica das famílias, conforme cadastro.

Cabe ressaltar que, dada a finalização do processo de cadastramento nas escolas, as respectivas informações são enviadas para o setor de triagem do DASE, onde é realizada uma análise e em seguida expedido para o setor de digitação (EMPREL) e logo exportados para o cadastro Único (Cadúnico) do Governo Federal.

Contudo, a realização da primeira parte do processo de seleção é procedida conforme explicitamos acima; após estes procedimentos, a coordenação de campo do programa fica encarregada do cumprimento da segunda parte do processo de inclusão dos requerentes no programa, ocorrendo visita domiciliar a cada usuário para a verificação dos dados fornecidos pelo mesmo, durante o cadastramento.

De acordo com o processo de seleção do programa, quando o cadastro entra no sistema SEBE é gerada uma pontuação, de acordo com a necessidade do requerente, na qual se constata durante o cadastro, por exemplo, que o requerente que habitar em casa de taipa terá uma pontuação mais alta do que aqueles que residem em casa de alvenaria, conseqüentemente o primeiro terá mais chance de ser contemplado.

Portanto, a visita domiciliar é procedida de acordo com a pontuação ou, mensalmente, seleciona 100 (cem) cadastros mais pontuados e, de acordo com esta seleção, é executada a visita, a fim de verificar o perfil dos selecionados, que estando enquadrado dentro dos critérios do programa ocorre a inclusão.

Ao proceder à primeira etapa de inclusão (pontuação), há também outra prioridade dada pelo programa para a inclusão que são os casos especiais, ou seja: HIV, câncer, tuberculose, Lupus, Hanseníase, desnutrição, apenados, violência doméstica e abuso sexual. Visto que todos estes casos devem estar devidamente documentados perante laudo médico, declaração do presídio e, em caso de violência, que venha encaminhada por alguma

¹⁵ Com base nas informações do cadastro de inscrição digitado, o sistema gera uma pontuação (mais necessitados que receba pontuação mais alta e menos necessitados que lhe é atribuída uma pontuação mais baixa).

instituição dessa natureza, tais como: Centro Clarice Lispector, Casa Menina Mulher, Conselho Tutelar, entre outras.

Nesse sentido, admitimos que o PBE Recife se configura não apenas como uma transferência de renda, mas também situa-se em um contexto de garantir a permanência de crianças carente na escola, além de promover inserção profissional e social dos beneficiários via cursos de capacitação profissional.

No entanto percebemos que as novas condicionalidades adotadas para o ingresso no programa, a partir de 2000, contribuíram para a garantia de um mínimo de recursos às famílias pobres que ao serem inseridas nesta política social recuperarão a cidadania por meio da reinserção profissional e social. Assim, passaram a integrar o PBE:

- Famílias com crianças expostas a um elevado nível de violência (sexual, físico, moral), convivendo com o mundo das drogas;
- Famílias que vivem em precária condição de moradia (edificações de taipa com cobertura de lona, favelas, alagados e morros);
- Famílias em situação de caso especial: HIV, câncer, tuberculose, Lupus, Hanseníase, desnutrição, apenados, violência doméstica e abuso sexual.

Em vista disso, Lavinias (2000) ressalta que é preciso abolir critérios não estabelecidos pela Carta Magna, como a obrigatoriedade de assinatura de um termo de compromisso para uso adequado do benefício recebido, que não tem nenhum valor legal, sendo apenas um instrumento de coerção moral, inadequado e inútil.

Dessa forma, cabe destacar que a única contrapartida que deve ser exigida dos beneficiários do Bolsa Escola é a frequência obrigatória à escola, sancionando o que determina a Constituição Federal no artigo 206 a educação como um direito de todos e dever do Estado e da Família. Neste caso, as leis que regulamentam os programas de renda mínima definem uma porcentagem máxima do orçamento municipal destinado ao financiamento das políticas sociais.

Desse modo, nos últimos sete anos o PBE Recife teve aumento significativo na sua cobertura de 75,3% no número de famílias e de 62,1% de crianças. A tabela 2.2 mostra a limitadíssima cobertura do PBE Recife que devido sua restrição orçamentária não consegue ampliar o número de beneficiários.

Tabela 2. 2
Bolsa Escola Recife Número de Beneficiários
do Programa
2000 - 2007

Ano	Famílias	Crianças
2000	3.957	6.430
2001	4.927	8.784
2002	9.523	14.888
2003	9.691	15.448
2004	8.839	14.504
2005	8.366	14.823
2006	7.798	14.484
2007	6.937	11.245

Fonte: DASE – Diretoria de Apoio social a Educação

A análise da tabela 2.2 comprova a limitadíssima cobertura desta política social, que só consegue atender em média 10,65% do numero total (80.000) famílias inscritas em 2002 para serem beneficiarias do programa. Em geral, a existência da demanda reprimida tem levado o Programa a ser rígido no cumprimento das condicionalidades, de forma a não permitir a abertura de novas vagas.

Vale lembrar que o número de desligamento nos últimos três anos sofreu alterações, representando alta de 64,41%, sendo registrado 878 em 2005 contra 1363 no período de 2007. As evidências apontam que o número de desligamentos do referido programa é variável ocasionando aumento e queda do quantitativo real de beneficiários.

De acordo com as informações prestadas pela equipe técnica do programa, a maioria desses desligamentos está relacionada à melhoria das condições socioeconômicas das famílias desligadas, além de outros motivos mencionados abaixo:¹⁶

- Mudança de endereço para outro município;
- Transferência do dependente para a escola estadual;
- Utilização do benefício de forma inadequada;
- Não morar com o dependente;
- Apresentar mais de duas faltas por mês, por dois meses seguidos ou três alternados, sem justificar;

¹⁶ Conforme observado na pesquisa direta encontramos famílias que foram desligadas pelo não cumprimento das condicionalidades (falta de frequência escolar), mas não registramos nenhum caso de beneficiário que foi desligado pela melhoria socioeconômica. Além do mais constatamos um pequeno número de crianças que não moram com seus dependentes (pai ou mãe) residindo com avôs, outras irregularidades foram encontradas famílias com endereço que não confere com o cadastro da DASE.

- Caso único dependente complete 15 anos.

2.4 - Cobertura

Esta seção discutirá o nível de cobertura do PBE Recife que corresponde à parcela dos beneficiários em potencial que efetivamente é assistida por esta política de renda mínima, ou seja, são os devidamente incluídos.

O Programa Bolsa Escola do Recife é orientado por uma concepção de combate à repetência e a evasão escolar, tendo como meta retirar das ruas ou do trabalho precoce crianças e adolescentes. Mais que isso, incorpora conhecimentos produzidos na área, procura assegurar mais que acesso a permanência das crianças na escola. A associação entre o recebimento do pagamento e a frequência escolar é por si só, um avanço que deve ser reconhecido uma vez que são os alunos mais pobres os que mais comumente e mais precocemente abandonam os bancos escolares.

Cabe registrar que um dos elementos usados para justificar a necessidade do programa foi a informação sobre as elevadíssimas taxas de repetência e evasão na rede pública do Recife, fato bastante comum entre as camadas mais pobres da população brasileira, e já constatado em estudos sobre os fluxos escolares. Assim, como ressaltamos anteriormente, o PBE propicia a admissão e permanência, na escola municipal, de crianças de 6 a 15 anos de idade, oriundas de famílias em condições de carência material e precária situação social familiar.

O panorama dos anos 90 mostrava elevados índices de repetência e evasão escolar no município de Recife, o que foi utilizado como critério para definir, como área piloto para implantação do PBE Recife em setembro de 1997, a RPA 1 (região política administrativa), que corresponde aos bairros de Santo Amaro, Boa Vista, São José, Santo Antônio, Ilha do Leite, Coque, Coelho e Cabanga.

Conforme Lavinás (2000), tendo em vista resultados obtidos na área piloto, a cobertura do programa foi ampliada, expandindo-se para as RPA's 2 e 5 e posteriormente 4, que apresentavam seqüencialmente os piores índices da cidade. No período de abril a maio de 2000 foram feitas novas inscrições, incluindo as RPA's 3 e 6, passando o programa a beneficiar 4.000 famílias incluindo 6.600 crianças e adolescentes¹⁷.

¹⁷ De acordo com os dados fornecidos pela DASE, nas áreas citadas o índice de evasão escolar infantil diminuiu, mais a baixa escolaridade entre os adultos ainda permanece sendo bastante alta.

Se considerarmos o conhecimento disponível sobre os fenômenos da evasão e repetência escolar em sociedades muito desiguais, permitindo uma associação entre os níveis elevados desses indicadores com situações mais precárias do ponto de vista socioeconômico, deve-se assinalar o acerto da escolha desse índice como fator de decisão.

O município de Recife enfrentava sérios problemas com os elevados índices de repetência e evasão escolar, sendo preciso implantar um programa que resgatasse a escola como instituição de ensino para a garantia do direito ao cidadão do letramento e do saber.

No entanto, o desempenho escolar é um critério apenas legitimador da política social. Criam-se os programas de transferência de renda condicionada a educação que têm como exigência a obrigatoriedade de freqüência à escola das crianças das famílias beneficiadas, não importando a qualidade do ensino oferecido, e sim os elevados números de crianças em idade escolar em sala de aula.

Dessa forma, é importante enfatizar que não se exige do sistema escolar qualquer tipo de acompanhamento do aprendizado das crianças a partir do momento em que se tornam bolsistas dos programas sociais.

Segundo Lavinias (2000)

O monitoramento do desempenho dos bolsistas não deve ter papel coercitivo nem sancionador, mas servir para acompanhar a qualidade do serviço que está sendo dado a crianças que devem beneficiar-se de um atendimento preferencial que lhes permita recuperar o atraso acumulado. Ele seria relevante como avaliação do programa. Importante neste eixo seria a relação entre o programa e as escolas.

A lei cria o Bolsa Escola, estabelece que o programa visa facilitar o acesso e a permanência das crianças e adolescentes carentes na escola. Já o folheto explicativo elaborado pela PCR refere-se à manutenção desses estudantes na rede municipal de ensino. A quase totalidade dos alunos bolsistas encontra-se nesta rede, sendo pouco os casos de alunos em séries mais adiantadas na rede estadual. Pode-se explicar isto por certa forma de divisão do trabalho entre duas redes, que pode ser verificada pelo menos de forma incipiente na distribuição de matrículas que faz com que a rede municipal concentre alunos que estão entre 1 e 4 séries, enquanto os de 5 e 8 séries podem ser encontrados em maiores proporções na rede estadual. A própria lei estabelece também que a secretaria municipal e educação definirão as normas para rede municipal, especialmente no que diz respeito à apuração de freqüência dos alunos. Ao corpo docente e a direção de cada escola caberá estimular a permanência dos alunos na sala de aula para manter o vínculo de aluno com o processo educativo.

Dentro da rede municipal, o primeiro critério da seleção foi conforme mencionado, o conjunto de indicadores escolares. Não ficam definidos, porém a partir daí os critérios institucionais para que uma escola ou outra passem a ser incluídas no programa. Aparentemente, toda a rede municipal estaria habilitada e/ou constrangida a participar. Mas a expansão do programa e mesmo desde o seu início não se estabeleceram critérios institucionais – como o tamanho da escola, taxas de repetência, a disponibilidade de um serviço de orientação educacional, etc. – que permitisse assinalar a direção do trabalho. (Op.cit, 39)

Assim, percebe-se que os programas sociais condicionados à educação, em geral, se não forem bem supervisionados poderão promover formas de inclusão marginal, que se tornarão meros instrumentos de assistencialismo. Desta forma, nos estudos sobre avaliação das políticas de transferência de renda, é recorrente dizer que um grande problema dos programas sociais destinados a aliviar a pobreza é que a renda não é uma variável diretamente suficiente para atender à demanda reprimida.

Para finalizarmos, é importante destacar segundo as informações da DASE, que desde sua implementação o PBE vem expandindo o número de famílias e crianças atendidas. O programa beneficiava 3.957 famílias e 6430 crianças no ano de 2000 passando a atender até dezembro de 2007, 6.937 famílias e 11.245 crianças em 253 unidades escolares da rede municipal, ou seja, ocorreu um aumento bastante significativo nos últimos 10 anos no Bolsa Escola Recife. Sendo assim, é possível concluir que o programa não consegue atender uma parcela maior de beneficiários devido à baixa disponibilidade de recursos destinados para execução desta política social.¹⁸

¹⁸ Tendo em vista a falta de informações a respeito da cobertura do início do PBE realizamos uma comparação com base nos dados do ano 2000.

CAPÍTULO 3 - UMA ANÁLISE COMPARATIVA E CARACTERÍSTICAS DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA RECIFE E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste capítulo pretende-se realizar uma análise sobre as características dos beneficiários do Programa Bolsa Escola Recife – PBE e Programa Bolsa Família – PBF com ênfase na focalização, cobertura e orçamento. Consideramos esta avaliação primordial visto que pretendemos examinar nas secções seguintes as principais características destas políticas sociais de renda mínima.

Sendo assim, na secção 3.1 será efetuada uma breve análise comparativa do perfil dos beneficiários e titulares dos PBF e PBE, sendo apresentado no item A o número de beneficiários ou famílias atendidas pelo PBF e PBE, segundo os dados da PNAD/2007 e DASE. Posteriormente, no item B identificaremos as principais condicionalidades dos programas, ou seja, as contrapartidas sociais que devem ser cumpridas por toda a família para que permaneça recebendo o benefício mensal. Em seguida, no item C, apresentaremos os valores pagos pelo PBF e PBE. No item D, será feito um levantamento acerca do público alvo dos programas, renda familiar dos titulares ou responsáveis pelo recebimento do benefício e, nível de escolaridade dos beneficiários. Por último, na secção 3.2 faremos uma avaliação da dimensão e resultados alcançados nos seus diversos aspectos socioeconômico e educacional dos programas em estudo.

3.1 – Características dos Beneficiários

a) Número de Beneficiários

Embora os Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife sejam políticas sociais de transferência direta de renda com condicionalidades, tais programas de renda mínima se diferenciam com respeito à cobertura e focalização.

O PBE tem como objetivo primordial diminuir a evasão escolar de crianças e adolescentes que, por causa da extrema pobreza, não tiveram condições de estar matriculados na escola. Quanto aos beneficiários, são os pais das crianças bolsistas e normalmente os números de favorecido variam devido às condicionalidades estabelecidas.

Em relação ao Programa Bolsa Família, este se configura como uma política pública mais abrangente devido à cobertura nacional, diferenciando-se do PBE devido à sua

dimensão. Como nos mostra a tabela 3.1, um dos elementos que caracteriza esse programa é o quantitativo de beneficiados assistidos, que até dezembro de 2007 PBF correspondia a 11.071.446,00 onde quase 50% estavam concentrados na região Nordeste.

Tabela 3.1
Brasil e Nordeste:
Número de famílias do Programa Bolsa Família
2007

Bolsa Família		
Região	Quantidade	%
Brasil	11.071.446	100,0
Nordeste	5.520.378	49,86

Fonte: Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDS (2007) e DASE.

b) Condicionalidades

Em termos de políticas sociais, os programas de transferência de renda no Brasil têm a finalidade de promover a construção da autonomia dos sujeitos sociais, associando o recebimento dos benefícios ao cumprimento de normas estabelecidas que contribuam para o acúmulo do capital humano daqueles que recebem o benefício.

Entretanto, quando se compara o Bolsa Escola Recife ao Bolsa Família, é possível verificar que essas políticas sociais, embora tenham a finalidade de inserção e reinserção social e profissional, garantindo um mínimo de recursos aos pobres através de uma renda do tipo contratual, se diferenciam em suas condicionalidades.

Especificamente, o PBE atende as necessidades de crianças e adolescentes estudantes das escolas da rede municipal de Recife, estabelecendo como condicionalidade o cumprimento da frequência escolar de pelo menos 90% para os alunos beneficiados, não exigindo cartão de vacinação.

Por sua vez, o PBF, é um programa de promoção da família e não do indivíduo, sendo necessário que a família beneficiada cumpra as chamadas condicionalidades estabelecidas pelo programa, que são:

- O acompanhamento da saúde, inclusive pré-natal, e do estado nutricional de todos os integrantes da família.
- A matrícula no ensino fundamental e a frequência de 85% à escola de todas as crianças em idade escolar.

- A participação em programas de educação alimentar, quando ações dessa natureza forem oferecidas pelos governos (federal, estadual e/ou municipal).

As informações do Quadro 2, a seguir, apresentam o confronto de condicionalidades dos respectivos programas sociais.

Quadro 2

Comparativo das Condiionalidades dos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife

Programa Bolsa Família	Programa Bolsa Escola Recife
<ul style="list-style-type: none"> - Crianças menores de sete anos e gestantes deverão ser acompanhadas pelas unidades de saúde do município (gestantes devem fazer o pré-natal e crianças menores de sete anos devem estar em dia com a vacinação). - Crianças e adolescentes de 06 a 15 anos integrantes das famílias beneficiárias deverão estar matriculados em unidades de ensino regular e ter frequência escolar acima de 85% mensal. - Todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo governo federal, estadual e/ou municipal, quando oferecidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Famílias com filhos com idade entre 07 e 15 anos. - Famílias com no mínimo 05 anos no município de Recife. - Estudar em Escola da rede Municipal do Recife. - Renda per capita igual ou inferior a 1/3 do salário mínimo. - O aluno beneficiado será automaticamente desligado se obtiver frequência às aulas inferior a 90% (noventa por cento), por dois meses seguidos ou três meses intercalados, salvo por motivo de saúde, devidamente comprovado por profissional habilitado da unidade médica do município. - Acesso aos cursos profissionalizantes oferecidos pela prefeitura, para os responsáveis pelos beneficiários do programa, através de reserva de vagas e pré inscrição nas escolas.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDS (2007) e DASE.

No que diz respeito ao descumprimento das condicionalidades do PBF, para cada registro há uma sanção correspondente, com efeitos diferenciados sobre o pagamento do benefício, a saber:

- Na primeira situação de descumprimento, há uma advertência, mas a família continua recebendo o benefício normalmente.
- Na segunda vez que a família não cumpre condicionalidade, há bloqueio de pagamento.

Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias e, após este período, a família volta a receber o benefício normalmente, inclusive o retroativo, uma vez cumprida a exigência.

- No terceiro descumprimento há suspensão de pagamento, duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família. Após 60 dias a família volta a receber o benefício normalmente, cumprida a exigência.
- Na quarta vez, novamente suspensão, com duas parcelas de pagamento do benefício deixando de ser pagas. Após 60 dias a família volta a receber o benefício normalmente, cumprida a exigência.
- No quinto registro de descumprimento, há o cancelamento do benefício acarretando o desligamento da família do PBF.

De acordo com o MDS (2008), quando a família recebe a notificação por descumprimento de condicionalidades, avisando sobre a aplicação de uma sanção gradativa, ela é orientada a procurar o gestor municipal do PBF. Se a família considerar que houve erro na informação do acompanhamento das condicionalidades, ou que o descumprimento ocorreu por motivo justificável, ela pode apresentar recurso ao gestor municipal. Neste recurso, ela deve explicar o erro da informação ou o motivo do descumprimento e solicitar que a sanção seja revista. Cabe ao gestor municipal avaliar os recursos apresentados pela família e deferir ou indeferir o pedido de retirada da sanção. Caso seja deferido o recurso, a sanção será retirada do histórico da família.

No caso do PBE Recife, as famílias são chamadas a comparecer à Diretoria de Apoio Social à Educação – DASE para prestarem esclarecimentos sobre o motivo do descumprimento das condicionalidades, ocorrendo a suspensão temporária do pagamento, sendo este restabelecido com cumprimento das normas do programa.

c) Benefício

Neste tópico comparamos os valores dos benefícios pagos pelos programas PBF e PBE Recife. De acordo, com o Quadro 3, a seguir, são observadas diferenças nos valores dos benefícios de ambas as políticas de transferência de renda.

É importante lembrar que os respectivos benefícios variam conforme o público alvo e cobertura, sendo assim, o pecúlio monetário pago pelo Bolsa Escola Recife corresponde a 1 salário mínimo para 2 duas ou mais crianças matriculadas e ½ meio salário para 1 uma criança matriculada. Enquanto o PBF repassa aos seus beneficiários a importância de R\$ 18,00 a R\$

112, 00, dependendo do número de crianças, gestantes e mulheres em amamentação da família.¹⁹

Quadro 3

Comparativo do valor dos Benefícios dos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife 2007

Programa Bolsa família	Programa Bolsa Escola Recife
<ul style="list-style-type: none"> - Benefício básico, no valor de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), concedido as famílias em situação de extrema pobreza, independente da composição e do número de membros do grupo familiar; - Benefício variável, no valor de R\$ 18,00 (vinte reais) por crianças/adolescentes, concedido às famílias pobres e extremamente pobres cuja composição apresente crianças e adolescentes na faixa de 0 a 15 anos sob sua responsabilidade. Benefício variável para jovem, no valor de R\$54,00 (cinquenta reais) por adolescente, concedido às famílias pobres e extremamente pobres, que possuam em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos; - As famílias em situação de extrema pobreza poderão acumular o benefício básico, o variável, até o máximo de 3 (três) benefícios por família e o variável para jovem, até o máximo de 2 (dois) benefícios por família, totalizando R\$ 112,00 (cento e oitenta) por mês. 	<ul style="list-style-type: none"> - Benefício no valor de R\$ 190,00 (cento e noventa reais) meio salário mínimo – por uma criança na escola e R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais) – um salário mínimo – por duas ou mais crianças na escola.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDS (2007) e DASE.

d) Público Alvo e características dos beneficiários

As políticas de transferência de Renda Bolsa Escola Recife e Bolsa Família, por definição, são voltadas para unidades domiciliares com crianças e adolescentes pertencentes a famílias com rendimentos abaixo de meio-salário mínimo.

Sendo assim, o Quadro 4, a seguir, apresenta as principais diferenças existentes nos PBF e PBE quanto à inserção dos beneficiários. Observa-se que o programa Bolsa Escola Recife beneficia as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos), que residam determinado tempo no município. Por sua vez, o programa Bolsa família não

¹⁹ A partir de julho de 2008, os valores pagos pelo Bolsa Família sofreram reajuste variando de R\$ 20,00 a R\$ 182,00 de acordo com a renda mensal por pessoa da família e do número de crianças.

exige dos prováveis beneficiários tempo de permanência no município, atendendo as famílias em situação de pobreza com filhos ou não.

Quadro 4

Comparativo do público alvo dos Programas Bolsa Família e Bolsa Escola Recife

Programa Bolsa Família	Programa Bolsa Escola
<ul style="list-style-type: none"> - Famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda <i>per capita</i> mensal de até R\$ 60,00 (sessenta reais) tendo filho ou não; - Família com renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00, consideradas pobres, que apresentem em sua composição gestantes e crianças e adolescentes com idade entre 0 e 15 anos; - Famílias com renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 00,00 a R\$ 120,00, que apresentem em sua composição adolescentes de 16 e 17 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Famílias com renda <i>per capita</i> igual ou inferior a 1/3 do salário mínimo; - Com crianças na faixa etária (6-15 anos); - Residência, há pelo menos 5 anos consecutivos, na cidade do Recife.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDS (2008) e DASE.

Quanto à questão de gênero, segundo o IBASE (2007), os programas de renda mínima implementados na América latina tendem a privilegiar as mulheres na titularidade do benefício, entendendo que elas, em geral, assumem o papel de responsáveis pelas condições de bem-estar dos membros das famílias.

De acordo com o IBASE (2007), o Bolsa Família privilegia como titulares as mulheres-mães (ou provedoras de cuidados). Público que aflui às políticas de assistência social. Parte-se do pressuposto e do reconhecimento do papel reprodutivo predominantemente desempenhado pelas mulheres e do fato de o PBF representar uma forma institucionalizada da sociedade para lidar com esse papel entre os segmentos mais pobres da população.

Diante do exposto, o percentual acentuado de mulheres no PBE pode ser explicado pelo fato de representarem a figura central nos ambientes familiares, sendo as principais responsáveis pela escolaridade, saúde, alimentação, vestuário e demais cuidados relativos à formação dos filhos.

Em relação à distribuição por gênero do PBF, os dados da tabela 3.2, indicam que 92,1% são do sexo feminino e 7,9% representa o público masculino. Tal percentual varia quando comparamos o índice da região Nordeste com a média nacional embora se predomine tanto em nível nacional como regional a prevalência do gênero feminino entre os titulares do programa. A Tabela 3.3 ilustra esse fato comum ao PBF e PBE.

Tabela 3.2
Distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família segundo gênero
2007

Total Geral			Feminino		Masculino	
Região	Nº de titulares	%	Nº de pessoas	%	Nº de Pessoas	%
Brasil	11.071.446	100,0	10.196.774	92,1	874.672	7,9
Nordeste	5.520.378	49,86	5.060.986	91,7	459.392	8,3

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDS (2007).

Tabela 3.3
Distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa
Escola Recife segundo gênero
2007

Gênero	Nº de beneficiários	%
Feminino	6.456	93
Masculino	481	7
Total	6.937	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da DASE - Diretoria de Apoio social a Educação.

Observando-se, agora, os beneficiários segundo seus níveis de renda, conforme a análise realizada pelo IBASE (2007), podemos verificar que, no âmbito nacional, 35,2% dos beneficiários do Bolsa Família ganham até 2 salários mínimos, e tal percentual cai quando comparado com a região Nordeste, região com renda mais baixa do País, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste concentram as famílias com renda superior a dois salários mínimos.

No contexto econômico, segundo a Tabela 3.4, ocorre queda acentuada da renda das famílias do PBF da região Nordeste. Este efeito também pode ser identificado no programa Bolsa Escola Recife, que possui 51,27% de seus beneficiários recebendo $\frac{1}{2}$ salário mínimo como mostra a Tabela 3.5.

Tabela 3.4
Brasil e Grandes Regiões:
Distribuição percentual segundo extrato de renda domiciliar das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família
2007²⁰

Regiões	Valores				
	Até R\$ 190,00	R\$ 191,00 a R\$ 380,00	R\$ 381,00 a R\$ 570,00	R\$ 571,00 a R\$ 760,00	Acima de R\$ 760,00
Brasil	%				
	17,0	29,1	35,2	10,1	11,3

²⁰ Nota-se que as informações da fonte citada Ibase (2008), contêm erros nas somas dos percentuais da 1ª e 5ª linha que ultrapassam 100%.

Sul	11,5	28,5	38,8	11,0	10,2
Sudeste	9,9	25,2	34,3	13,9	16,7
Norte	9,2	25,5	41,0	11,6	12,7
Nordeste	24,3	32,7	28,1	6,9 %	8,0
Centro-oeste	6,9	21,7	39,2	17,0	15,2

Fonte: Elaboração própria, com base na Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança Alimentar e Nutricional, IBASE, 2007.

Tabela 3.5
Renda dos Beneficiários do Programa Bolsa Escola de Recife
2007

Descrição	Nº de famílias	%
Até ½ Salário Mínimo	3247	51,27
Acima de ½ salário mínimo até 1 salário mínimo	2438	38,49
Maior que um salário mínimo e até dois	630	9,94
Maior que dois salários mínimos e até três	17	0,26
Maior que três salários mínimos e até cinco	01	0,001
Maior que cinco salários mínimos	00	00
Total	6333	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Diretoria de Apoio social a Educação - DASE - 2008

É importante ressaltar que os dois programas possuem um traço comum: utilizavam para delimitação da população-alvo um critério de renda, a saber, renda familiar *per capita* abaixo de meio-salário mínimo.

No que se refere ao nível de escolaridade, a Tabela 3.6, traz informações importantes, pois revela que a maior parte dos titulares do PBF no país, sabe ler e escrever (81,3%). Sendo assim, os dados nos mostram que o Nordeste concentra o maior número de analfabetos (32,9%) e daqueles sem nenhuma escolaridade, enquanto a região norte possuía famílias com ensino médio.

Tabela 3.6
Brasil e Regiões:
Distribuição Regional por nível de escolaridade dos beneficiários do
Programa Bolsa Família
2007

Regiões	Nível de Escolaridade (%)			
	Nenhuma escolaridade/ pré-escolar	Fundamental	Médio	Superior

Total Brasil	26,1	55,8	17,2	-
Sul	30,9	60,7	8,1	-
Sudeste	15,1	66,6	17,7	-
Norte	17,3	56,7	24,9	-
Nordeste	32,9	49,2	17,0	-
Centro-oeste	24,0	54,9	19,4	-

Fonte: Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e nutricional, IBASE, 2007.

Neste sentido, a Tabela 3.7, aponta outra realidade em relação à formação educacional. Diferentemente do PBF, os níveis de escolaridade dos beneficiários do PBE Recife hoje apontam para a presença de mais de 83,64% alfabetizados, 15,40% não alfabetizado e 0,96% não informado. Estas mudanças no perfil de escolaridade dos beneficiários do programa comprovam que as ações realizadas pela DASE como cursos profissionalizantes oferecidos pela prefeitura através de reservas de vagas e pré-inscrição nas escolas promovem a inclusão social, contribuindo para o exercício do direito à educação escolar que garantirá a inserção do adulto no mercado de trabalho.

Tabela 3.7
Distribuição segundo nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Escola Recife 2007

Descrição	Quantidade	(%)
Analfabeto	970	15,4
Até a 4ª série incompleto do ensino fundamental	827	13,0
Com a 4ª série completa do ensino fundamental	2319	36,6
Com ensino fundamental completo	1419	22,4
De 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental	408	6,45
Ensino médio completo	246	3,88
Ensino médio incompleto	83	1,31
Não informado	61	0,96
Total	6333	100%

Fonte: DASE - Diretoria de Apoio social a Educação, 2008.

Conforme Lavinas (2000), no início do programa, o número de beneficiários que não conseguia cursar a primeira série do primeiro grau era surpreendente, ou seja, 17% eram analfabetos e 42% consideravam-se alfabetizados.

3.2 – Resultados dos Programas Bolsa Escola Recife e Bolsa Família

a) PBE Recife

O Programa Bolsa Escola constitui-se num programa de renda mínima vinculado à educação, sendo sua principal finalidade incrementar o acesso à escola de crianças carentes de forma a atuar no círculo vicioso de pobreza.

Segundo a avaliação de Lavinias (2000), constata-se acerto na focalização do PBE Recife, tanto na seleção das crianças bolsistas, quanto nas famílias beneficiadas. Sendo assim, o programa mostra-se efetivo ao promover à ruptura de um dos mecanismos mais fortes de reprodução e legitimação de desigualdade a exclusão precoce da escola. O PBE consegue garantir a permanência das crianças na escola, o que gera, assim, uma possibilidade mais eficaz de combater as desigualdades sociais a longo prazo.

Em relação à evasão escolar, segundo informações da DASE, houve melhoria significativa no desempenho dos alunos do Bolsa Escola. Conforme a Tabela 3.8, o índice de abandono dos alunos bolsistas é inferior ao percentual de abandono dos alunos da rede, o que sugere a importância do programa no combate à evasão escolar.

Tabela 3.8
Comparativo da evasão escolar dos bolsistas do Programa Bolsa Escola e de alunos não Bolsistas²¹

Ano	Abandono Rede Municipal (%)	Abandono Programa Bolsa Escola (%)
2005	11,40	0,11
2006	10,60	0,14
2007	10,95	0,04

Fonte: DASE - Diretoria de Apoio Social à Educação.

Filmer e Pritchett (1998) argumentam que o principal problema educacional no Brasil é o de manter os pobres na escola, visto que essa dificuldade ocorre devido ao elevado custo de oportunidade da permanência de crianças e adolescentes pobres na escola, já que eles muitas vezes precisam trabalhar para aumentar parte da renda familiar. Ao mesmo tempo, salienta-se o valor do *background* familiar nas decisões relativas a estudo e trabalho.

²¹ Tendo em vista a variação no percentual de abandono entre os alunos bolsistas e não bolsistas, admite-se que a redução do abandono deve-se ao sistema de avaliação implantado pela secretaria de Educação do Recife que consiste no sistema de ciclos que elimina a reprovação.

Com base no exposto anteriormente, percebe-se a importância do PBE em ampliar os espaços de inclusão social e a participação democrática das famílias beneficiadas, visto que o programa torna-se uma ferramenta no combate à pobreza e à exclusão social, com impacto mensurável especialmente na educação. Desta forma, os recursos investidos no programa propiciam retorno em capital humano, tornando pessoas bem informadas e educadas.

Dessa forma, como Ghelen (2005) argumenta, o PBE parece conseguir especificamente contribuir para redução da evasão escolar, elevando o nível de escolaridade da população. Nesse sentido, o programa pode promover a inclusão social por meio da Educação se contribuir para redução da evasão escolar. De fato o processo da evasão escolar sanciona a exclusão social de crianças e adolescentes a que estas se vêem privadas de direitos básicos.

Na avaliação sobre as ações de combate à pobreza, Rushansky e Veloso (2001) defendem que o PBE Recife ocasiona pequeno efeito na redução da pobreza em curto prazo. De acordo com as autoras, o programa resolverá o problema da pobreza futura porque essas crianças serão adultos informados, com chances de terem uma vida menos sofrida do que a de seus pais. Ao menos se percebe que o PBE contribui para o combate à pobreza presente porque, ao se conceder uma renda mínima para a família, aos seus filhos é dada a dignidade de poder estudar, ao invés de enfrentar o trabalho precoce.

Em relação ao trabalho infantil, o programa Bolsa Escola surge como uma medida simples, criativa, viável e potencialmente eficiente na luta pela erradicação deste tipo de exploração, porque oferece às famílias a oportunidade concreta de investir na educação de suas crianças e alivia a sua condição geral de pobreza e de exclusão social, permitindo que seus filhos deixem de trabalhar para frequentar a escola.

Ferro (2000) conclui que os programas Bolsa Escola contribuem para redução da jornada de trabalho das crianças de seis a quinze anos pertencentes a famílias que têm renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, mas nada pode ser dito em relação ao impacto deste tipo de política social sobre a decisão de trabalhar ou não.

Na verdade, avaliação de impactos de programas de transferência e renda condicionada a educação sobre oferta de trabalho entre outros aspectos, e tema aberto para futuras pesquisas.

b) Programa Bolsa Família

Tendo-se em vista que o Programa Bolsa Família é o maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil, com a finalidade de combater a fome, a miséria, e promover a emancipação das famílias mais pobres do país, pretende-se nesta seção mencionar os principais resultados desta política pública de renda mínima associada à garantia do acesso aos direitos sociais básicos - saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

Com base no estudo realizado pelo IBASE (2007), observa-se na Tabela 3.9 que o benefício do PBF é destinado em sua maior parte para os gastos com alimentos, sendo o Nordeste a região onde se concentra o maior percentual.

Tabela 3.9

Brasil e Regiões:

Distribuição percentual dos recursos do Programa Bolsa Família segundo tipos de gastos de consumo (%)

Tipos de gasto Total	Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Alimentação	87,0	80,7	91,3	80,7	87,4	72,8
Material escolar	45,6	60,6	39,9	63,5	45,3	49,8
Vestuário	37,1	36,9	35,2	46,2	34,5	45,8
Remédios	22,1	17,2	25,9	20,1	20,1	12,0
Gás	9,8	8,4	10,6	6,4	10,7	7,4
Luz	5,9	4,6	7,0	3,2	5,2	5,7
Tratamento médico	1,8	1,3	1,6	2,7	1,7	2,2
Água	1,1	0,6	1,4	0,1	0,7	1,6
Transporte	0,9	1,4	1,1	1,5	0,3	0,9
Outras despesas com educação	0,9	0,3	0,9	1,4	0,8	0,6
Aluguel	0,8	0,3	0,9	0,7	0,6	0,7
Outros	0,5	0,4	0,4	0,6	0,6	0,7
Outras despesas domésticas	0,2	0,0	0,3	0,1	0,2	0,2
Outras despesas com saúde	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0

Fonte: Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional, IBASE - 2007.

De acordo com o levantamento realizado pelo IBASE, ao considerar o crescimento alimentar, constata-se que o benefício movimenta a economia local devido ao aumento da renda das famílias. Sendo assim, após o recebimento do benefício, ocorre o aumento da compra de gêneros alimentícios, ou seja, constata-se aumento na compra de alimentos dos

seguintes grupos: açúcar, arroz e cereais, leite e derivados, biscoitos, industrializados, carnes, feijão, óleos, frutas, ovos, raízes e vegetais.

Os resultados da pesquisa IBASE mostram que as famílias beneficiadas gastam, em média, R\$ 200 mensais com alimentos. Não há grandes variações regionais, a não ser na Região Nordeste, onde esse tipo de gasto cai para R\$ 150. A despesa com alimentação representa, em média, 55,7% da renda familiar total.

Conforme Menezes (2006), o PBF contribui para maior estabilidade das compras dos produtos básicos, ao mesmo tempo em que possibilita que outros alimentos, que não eram consumidos, como frutas, verduras e legumes, passem a ser adquiridos, mesmo que eventualmente. Entretanto, famílias em condições de maior pobreza, mesmo que recebendo o benefício, revelam que a quantidade de alimentos que se consegue comprar não é suficiente para todo o mês, ou seja, para satisfazer suas necessidades alimentares, buscam as sobras de alimentos em feiras e nos supermercados, nos horários de encerramento dos mesmos.

Desse modo a focalização do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, na concepção de Cruz e Pessali (2007), utilizando os dados do MDS alcança os principais resultados:

- O PBF está bem focalizado, ou seja, efetivamente chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei;
- O Programa contribui de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade;
- O Programa contribui para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

O estudo de Mesquita (2007) conclui que o benefício pago pelo PBF tem um efeito econômico na renda familiar, sendo um complemento fundamental para a satisfação das necessidades básicas da parcela da população atendida por ele. Entretanto, é relevante notar que, apesar de contribuir para um aumento médio de 61,2% na renda familiar, representa em média 17% dos gastos familiares.

Mesquita (2007) defende que este resultado levanta a hipótese de que essas famílias não devem ter suas necessidades básicas atendidas na íntegra, vivendo situações de insegurança e vulnerabilidade, até mesmo alimentar. Sendo assim, o PBF é um programa necessário, porém insuficiente para suprir as necessidades básicas da população que atende.

Em relação aos programas complementares do Bolsa Família como o Bolsa Escola, alguns estudos que serão citados posteriormente, ressaltam que o programa não vem obtendo os mesmos efeitos que do segurança alimentar. Entretanto, no que diz respeito à evasão escolar, os resultados de alguns trabalhos indicam menor nível de evasão dos beneficiários do PBF outros defendem a ineficácia do programa.

O trabalho de Duarte e Silveira Neto (2008) avalia o impacto do programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família sobre a frequência escolar entre as crianças de 5 a 14 anos, para os Estados de Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba. Apresenta os seguintes resultados: As crianças de sexo feminino obtiveram resultados positivos no processo de evasão escolar, diferente do gênero masculino, que não apresentaram o mesmo efeito.

Entretanto, é importante ressaltar que embora os objetivos do PBF sejam possibilitar que crianças e adolescentes de baixa renda consigam romper o ciclo da pobreza através da educação, constatam-se falhas na fiscalização do programa que esbarra na falta de controle da frequência escolar por parte dos municípios.

De acordo com Colares (2006), em Pernambuco, no levantamento realizado em 2006 pelo Governo Federal, referente aos meses de outubro e novembro, 12 cidades não comprovaram que seus alunos vinculados ao programa estavam frequentando às aulas. Outras 23 tiveram menos da metade dos estudantes com a frequência mínima estipulada pelo Ministério da Educação (MEC), que é de 85%.

Segundo Colares (2006) ao todo, mais de nove mil estudantes pernambucanos apareceram na estatística abaixo da frequência obrigatória, enquanto cerca de 215 mil não tiveram informações repassadas ao ministério ou sequer foram localizadas pelas prefeituras. Só índice de jovens que o MEC não tem informações sobre a frequência escolar no estado chega a 17,02%, pouco maior que a média da região, que é de 15,58%, e que a nacional, 13,9%. No Recife, por exemplo, dos 59.123 estudantes vinculados ao Bolsa Família, só 10.184 (17,22%) tiveram frequência escolar comprovada como igual ou maior que 85%. Por outro lado, 1.528 tiveram frequência inferior ao mínimo, 24.584 não foram localizados e 22.827 estão sem informação no sistema.

É importante destacar, conforme Alencar (2007), que o programa Bolsa Família, como instrumento de combate à abstenção e à evasão escolar, carece de uma melhor definição do seu público alvo. Isso porque, ao se basear apenas no critério de renda *per capita* familiar para selecionar seus beneficiários, o programa deixa de considerar outros fatores de risco que influenciam a decisão do indivíduo de não frequentar a escola ou a dela se evadir antes mesmo de completar o mais básico ciclo escolar.

Tendo em vista o quadro de extrema desigualdade em decorrência da profunda concentração de renda no Brasil, os programas de transferência de renda surgem no cenário da política social brasileira com a finalidade de reduzir os altos índices de pobreza e desigualdade.

Silva (2007) argumenta que o Programa Bolsa Família, constitui-se num Programa que apresenta os seguintes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias verifica-se que esta é uma das piores em todo mundo, de modo que a renda mensal das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Podemos dizer que o PBF tem se destacado positivamente, principalmente no aumento da renda de seus beneficiários ocasionando impacto no movimento de combate à pobreza e à desigualdade social. De acordo com Soares et al (2007) o Bolsa Família ajudou a diminuir em 21% a queda de cinco pontos percentuais do índice de Gini no período de 1995 a 2004, um resultado tido como impressionante, pois a transferência de recursos constituíam-se apenas 0,5% da renda agregada das famílias.

É importante destacar que os efeitos benéficos do programa são conhecidos, pois a maior parte do dinheiro distribuído, segundo estudos de Brandão et al (2008) e pesquisa do IBASE (2007) é para comprar alimentos, vestuários, material escolar e reforma da residência. De acordo com Mendonça (2008) conforme dados do IPEA, o Bolsa Família conseguiu reduzir 26% da pobreza e 41% da extrema pobreza, o IPEA ressalta que a desigualdade social hoje é a menor em 25 anos. Estima-se que, sem o programa de transferência de renda, tal queda teria sido 20% menor.

Nesse sentido, Barbosa et al (2008) enfatiza que além do aumento da renda de seus beneficiários, o PBF oferece às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, a inclusão da cidadania com a rede de serviços públicos como saúde, educação e assistência social, promovendo uma política de combate à fome e segurança alimentar, nutricional, além de impulsionar o desenvolvimento social e econômico destas famílias.

De acordo com Mesquita (2007), o PBF é visto pelo Banco mundial como programa de transferência de renda melhor focalizado dentre todas as iniciativas de caráter focalizador em curso no Brasil, com cerca de 80% dos benefícios sendo dirigidos para a população de baixa renda. Sendo assim, destacamos a argumentação de François Bourguignon, economista-chefe do Banco Mundial (Bird) que defende extremamente a eficiência do PBF na redução da

pobreza, mas na sua concepção, o Bolsa Família não será sustentável se for tratado apenas como um programa de transferência de renda a curto prazo. Os responsáveis pelo programa terão de se preocupar com seu efeito futuro, pois as crianças contempladas vão freqüentar a escola por mais anos e, conseqüentemente, terão maior salário no mercado de trabalho. (op.cit, Aguiar, 2008).

Nesse contexto, os resultados positivos das políticas públicas de renda mínima no Brasil em especial o PBF, nos mostram a necessidade da ampliação da focalização desses programas sociais visto que os PGRM tornaram-se importantes alternativas para a redução do índice de pobreza e desigualdade social.

Enfim, concluímos que apesar do Bolsa Família ter se tornado um instrumento importante no conjunto das políticas de combate à miséria e à desigualdade social no País, é importante deixar claro sem correspondência de outras ações de política pública, esse programa terá seus efeitos limitados não rompendo o fator intergeracional da pobreza aquela miséria hereditária, que passa de pai para filho sem que um membro da família consiga romper o círculo da fome ou da ignorância.

3.3 – Dimensões dos Programas

Conforme ressaltamos nas secções anteriores, os programas de transferência de renda têm a finalidade de garantir ajuda financeira às famílias pobres e indigentes do País, com a condição da participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social (mediante garantia de acesso aos serviços de educação e saúde).

O Programa Bolsa Família (PBF), lançado em 2003, prevê o repasse de benefícios monetários mensais aos segmentos sociais classificados em situação de pobreza, extrema-pobreza, miséria e indigência, para fins de cobertura de gastos com saúde, alimentação e educação.

Segundo o Banco mundial, que apóia programas de renda mínima como o Bolsa Família, as políticas sociais são uma forma de investimento em capital humano:

Transferências condicionais de renda fornecem dinheiro diretamente aos pobres, via um "contrato social" com os beneficiários - por exemplo, manter as crianças na escola, ou levá-las com regularidade a centros de saúde. Para os extremamente pobres esse

dinheiro provê uma ajuda de emergência, enquanto as condicionalidades promovem o investimento de longo prazo no capital humano.²² (op.cit, pp. 67-74)

De acordo com o MDS, no ano de 2005 o PBF tinha a cobertura de 5.533 municípios 99,5% dos municípios brasileiros, beneficiando cerca de 7.633.362 famílias. O gasto anual estava estimado em 6,5 bilhões anuais. Segundo a Tabela 3.10 o orçamento representava tão-somente 0,30% do PIB nacional e 0,89% do PIB de Pernambuco.²³

Desta maneira, os dados nos revelam a diferenciação dos recursos do Bolsa Família comparado ao produto interno bruto, tendo em vista que os recursos do programa são, naturalmente, diferenciados por região em função da intensidade da pobreza enquanto insuficiência de renda e do valor das linhas de pobreza utilizadas. Como o benefício tem valor nacional único, em áreas de custo de vida mais baixo, onde são utilizadas linhas de pobreza de menor valor, o impacto dos programas tende, naturalmente, a ser maior. De modo geral, isto significa maior efeito sobre os índices de pobreza em áreas rurais e menores em regiões metropolitanas.

Tabela 3.10

Brasil e Pernambuco:

Orçamento do Programa Bolsa Família *versus* PIB

2005

Regiões	Orçamento PBF R\$	PIB	%
Brasil	6,5 (bilhões)	2,147 (trilhões)	0,30
Pernambuco	444, 467 (milhões)	49,922 (bilhões)	0,89

Fonte elaboração própria, com dados do MDS (2007), Condepe FIDEM.

Segundo destacamos anteriormente os recursos empregados no programa, poderiam ser maiores devido ao tamanho do círculo de pobreza encontrado nas capitais brasileiras principalmente no Nordeste. Dessa forma, os recursos destinados ao PBF, segundo o IBASE (2007), ocasionam aumento do consumo de gênero alimentício antes não consumido pelas famílias beneficiárias diminuição do índice de pobreza.

Portanto, é importante mencionar que a Bolsa Família constitui o maior programa de transferência de renda na área assistencial garantindo aos beneficiários o direito a cidadania. Até dezembro de 2007, segundo MDS o governo federal havia gasto R\$ 9.207.844.141,00 (nove bilhões duzentos e sete milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil e cento e quarenta e

²² Lindert, kathy. Bolsa Familia program – scaling-up cash transfers for the poor. in mfdp principles in action: sourcebook on emerging good practices, pp. 67-74, world bank .

²³ As informações desta tabela refere-se ao ano de 2005, pois não foi possível realizarmos um estudo com series mais atualizadas devido a falta de informações.

um reais), representando um gasto de 0,35 do PIB nacional, beneficiando cerca de 11.071.446 (onze milhões, setenta e um mil e quatrocentos e quarenta e seis: famílias deste total 5.520.378,000 (cinco milhões, quinhentos e vinte mil e trezentos e setenta e oito), 49,86% das famílias atendidas estão situadas no Nordeste, região com maior cobertura do programa.

Em Pernambuco, este número situava-se até dezembro de 2007 em 875.000 mil núcleos familiares, representando 7,86% do número de beneficiados do programa, com custo estimado em R\$ 871.200,000, 00 (oitocentos e setenta e um milhões e duzentos mil reais) 13,40% da receita do PBF.

Do valor gasto com o programa no estado de Pernambuco, R\$ 82.014.639,00 (oitenta e dois milhões, cartoze mil e seiscentos e trinta e nove reais) 9,41% é destinado ao pagamento dos beneficiários do Bolsa Família Recife, que atende 104.588 famílias (11,95% da cobertura estadual). Contudo, observa-se que o PBF Recife corresponde a quase vinte vezes a dimensão do PBE.

Sendo assim, conforme o MDS, em cinco anos de existência do PBF, mais de R\$ 41 bilhões foram gastos com o programa. O montante é superior, por exemplo, ao orçamento global autorizado para o Ministério da Educação em 2008, R\$ 40,6 bilhões. Desde o seu lançamento em outubro de 2003, metade do recurso gasto com a Bolsa família foi destinada à região Nordeste.

Segundo Soares et al (2006), a cobertura do PBF poderia ser ainda maior se não fosse o limitado recurso destinado à execução do programa, o que impossibilita o acesso de cidadãos necessitados, sendo assim, o programa é considerado relativamente modesto. Conforme Soares, em 2006, as transferências do PBF representavam 0,69% da renda total das famílias e 0,35% do Produto Interno Bruto (PIB).

Em relação ao PBE, é importante mencionar que os recursos são originados da SEC, onde tivemos nos quatro anos um investimento em torno de R\$ 23.000,000, 00 nesta política de transferência de renda vinculada à educação. Conforme a Tabela 3.11, verifica-se que até dezembro de 2007 o Bolsa Escola Recife custava ao município R\$ 21.984.705,50, representando 5,75% dos R\$ 382.216.510 destinados a Secretaria de Educação.

Tabela 3.11
Orçamento do Programa Bolsa Escola Recife *versus* recursos destinados a secretaria de educação 2004-2005

ANO	PBE (A) R\$	Recursos SEC (B) R\$	% (A/B)
2004	R\$ 22.377.935,00	252.318.164,00	8,86
2005	R\$ 25.679.401,00	280.738.444,00	9,14

2006	R\$ 23.219.286,00	327.617.195,00	7,08
2007	R\$21.984.705,50	382.216.510,00	5,75

Fonte: Lei orçamentária municipal; DASE - Diretoria de Apoio social a Educação.

Vale apenas assinalar, segundo a tabela 3.11, que o valor destinado à execução do programa representou menos de 7,5% dos recursos destinados à Secretaria de Educação, o que parece bastante razoável para um único programa.

Diante de tal evidência, cabe então perguntar qual o peso do PBE no PIB do município de Recife. Ora, conforme o comparativo realizado com base nas informações do PIB de Recife ano 2005, pois não foi possível realizarmos um estudo com séries mais atualizadas devido à falta de informações. Observa-se, na Tabela 3.12, que o orçamento do programa representava 0,15% do produto interno bruto do município.

Tabela 3.12

Orçamento do Programa Bolsa Escola *versus* PIB de Recife - 2005

Recursos do PBE	PIB de Recife	PIB / Recursos PBE:
R\$	R\$	%
25,679401(milhões)	16,6645 (bilhões)	0,15

Fonte: Elaboração própria, com base na DASE e Condepe - Fidem.

É importante notar que embora os recursos destinados ao programa representem 7,5% do orçamento da Secretaria de Educação e 0,15% do PIB municipal, verifica-se que o gasto desta política de transferência de renda provoca um impacto potencial sobre a evasão escolar, embora não combata a pobreza. Fato que decorre da baixa disponibilidade de recursos, alta intensidade de pobres e intensidade extrema de pobreza.

No entanto, percebe-se que grande parte das políticas sociais de caráter universal não alcança aqueles reiteradamente excluídos em condições básicas de cidadania. Por exemplo, hoje o PBE possui uma demanda reprimida de 80.000 pessoas inscritas no banco de dados do programa.

CAPITULO IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve o intento de identificar, através da análise comparativa, o perfil dos programas de transferência de renda no Brasil, sendo analisadas as similitudes e diferenças das condicionalidades dos programas Bolsa Escola Recife e Bolsa Família.

As Políticas Públicas de Renda Mínima podem ser entendidas como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, realizada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais. Os programas de garantia de renda mínima surgiram na década de 30 na Europa por meio de normas legais, num contexto de construção do *Welfare State*, cujo processo teve seu auge na década de 1960.

Entretanto os primeiros debates a respeito das políticas de complementação de renda no Brasil ocorreram na década de 70 com Antônio Silveira, com a amplitude dessas discussões se desenvolvendo na década de 90, com o projeto de garantia de renda mínima familiar do Senador Eduardo Suplicy, que beneficiaria indivíduos maiores de 25 anos que auferissem rendimento até um patamar preestabelecido.

Dessa forma, pode-se afirmar que é a partir da proposta de Suplicy que vários programas de renda mínima foram implementados no Brasil em nível municipal, num contexto de descentralização das políticas sociais federais. Neste sentido destaca-se o pioneirismo de Campinas e posteriormente: Distrito Federal, Santos, Salvador, Ribeirão Preto, Sertãozinho, São José dos Campos, Londrina, Recife, entre outros.

É importante enfatizar que os programas de transferência de renda têm um papel relevante na explicação da queda da desigualdade observada nas últimas décadas e, ainda, para a redução da pobreza.

Segundo Lavinias (1996), os PGRMs potencializam o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, atuando de forma integrativa e integradora na vida das camadas mais pobres e desassistidas da população.

Com relação ao Bolsa Escola, nosso estudo o define como um programa voltado para garantir uma renda mínima às famílias associado a ações socioeducativas. Pode-se dizer que, as políticas sociais condicionadas à educação podem ser vistas não como despesa, mas sim como investimento de alto retorno, ao evitar a repetência, tão custosa para os cofres públicos, além de movimentar a economia local, visto que os gastos em sua maioria são realizados nas proximidades da residência do beneficiário, o que provoca o aumento da arrecadação tributária da região.

Ao analisar a estrutura do PBE Recife, argumentamos que este se assemelha muito ao modelo francês de renda mínima de inserção, no qual o beneficiário assina um contrato com compromisso de esforços para conseguir uma colocação no mercado de trabalho ou outra forma de emancipação de renda fornecida pelo estado. Vale colocar que, como no modelo francês, a inserção da população ocorre na minoria dos casos, de forma que os proponentes aceitam outras formas de inserção social. Cabe mencionar os positivos efeitos das políticas sociais nos campos educação, da violência, consumo e emprego.

Ao avaliar a estrutura administrativa do PBE, foi possível constatar que o gerenciamento é realizado por coordenações que são responsáveis pela elaboração do cadastro e acompanhamento das famílias beneficiárias. Este acompanhamento é sistemático e se realiza mediante reuniões mensais com os técnicos e as famílias envolvidas (grupos sócio-educativos), bem como através de visitas às casas dos beneficiários no período do cadastramento, ou quando os técnicos julgarem necessário.

A partir desse estudo, consideramos importante ressaltar, ainda que preliminarmente, algumas questões a respeito da análise comparativa entre o PBE e PBF. No que diz respeito ao valor do benefício, apesar da prefeitura do Recife ser a única do país a pagar o valor de $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo com o PBE e o PBF triplicar a renda monetária transferida às famílias beneficiárias em relação aos programas remanescentes, os valores destes programas permanecem insuficientes para efeitos mais significativos na situação de pobreza do País.

Porém, é importante saber que, embora o orçamento dos respectivos programas seja restrito, a literatura consultada nos mostra que o PBF teve efeitos positivos na situação socioeconômica de seus beneficiários, possibilitando aos mesmos alterações na cesta de consumo de alimentos antes não consumidos, para manutenção. Em relação ao PBE, verificamos que o recebimento do benefício ocasionou estímulo às crianças na escola, implicando efeitos positivos no percentual de evasão e repetência escolar bastante expressivo na década de 90.

Conforme as condicionalidades, observamos que, da forma como estão estabelecidas, estas apontam alguns avanços no sentido de cobrar a responsabilidade do Estado em garantir o acesso às políticas educacionais e de saúde para população mais empobrecida do país.

Do ponto de vista da renda, os critérios de seleção para o ingresso no PBE e PBF são baseados em valores monetários fixos em reais e estabelecidos em um patamar abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, o que demonstra o quanto é restrita a focalização dos respectivos programas.

Diante da realidade socioeconômica vivenciada pelas famílias dos programas, verificamos que a busca por melhor qualidade de vida em um ambiente social de precariedade

difícilmente será alterada no curto prazo, levando-se em conta toda uma história de vida que se repete de geração em geração.

É importante destacar que, embora o PBE Recife tenha a finalidade de garantir uma renda mínima às famílias carentes associada a ações socioeducativas, disponibilizando em longo prazo, melhores oportunidades para o rompimento do círculo da pobreza, na medida em que promove maior acesso a educação e ampla cobertura aos grupos marginalizados, conforme apontado por Lavinias (2000), o programa bolsa escola não consegue a redução imediata da pobreza, pois trata-se de uma política social que tem a finalidade de reduzir o índice de evasão e repetência que assolam o sistema educacional brasileiro e não reduzir a pobreza em curto prazo.

Assim surge aqui um problema relativamente importante: há falhas de fiscalização dos programas sociais, como é o caso do PBF, que ainda esbarra na falta de controle da frequência escolar por parte dos municípios. Em muitos casos as prefeituras até sabe que o aluno está matriculado, porém não sabe se ele frequenta as aulas.

Nesse sentido, se os programas sociais condicionados à educação em geral não forem bem supervisionados, poderão promover formas de inclusão marginal, que tornarão estas políticas sociais meros instrumentos de assistencialismo.

Sendo assim, o nosso estudo sugere que o PBE desenvolva projeto de assistência técnico - pedagógica aos professores e diretores das escolas da rede municipal para que se facilite a relação com alunos e famílias bolsistas, de modo a assegurar a efetividade máxima dos efeitos da bolsa na mobilização da instituição escolar.

Também destacamos, diante dos elevados índices de atraso escolar, a ampliação da faixa etária até 18 anos, além da retirada de restrições ao tempo de participação das famílias no programa, alterando a lei de modo a garantir a conclusão do ensino fundamental para todos.

Outro ponto bastante destacado neste trabalho refere-se à cobertura limitada do programa, tendo em vista o percentual de demanda de famílias cadastradas no sistema do PBE Recife. Como se mostrou, há necessidade do aumento da cobertura do PBE, o que aliviaria a situação de indivíduos que se encontram abaixo da linha de pobreza.

Para finalizarmos, destacamos a relevância dos programas brasileiros de transferência direta de renda, em especial o programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Família. Estas políticas sociais são importantes porque sem elas dificilmente combateríamos a pobreza e a desigualdade de forma direta e imediata.

Mesmo o país sem ter uma longa história e sem atingir toda a população elegível, os programas sociais de renda mínima têm se transformado em alternativas para aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros. Embora esses programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do País, não há dúvida de que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa. Tendo em vista os resultados positivos destes programas na frequência escolar, o desafio passa a ser assegurar a qualidade do ensino público nacional e recifense, forma mais segura para a eliminação da pobreza crônica a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Miriam. Et al. **Bolsa Escola: melhoria educacional e redução da pobreza**. Brasília: UNESCO, 1998.
- AGUIAR, Aline. **Bolsa Família é extremamente eficiente, dizem BIRD e IPEA. Notícias da Câmara Municipal de Diadema. 02/07/08**
- AGUIAR, Marcelo e Araújo, Carlos Henrique. **Bolsa Escola: educação para enfrentar a pobreza**. – Brasília: UNESCO, 2002.
- ALENCAR, Frederico Augusto Gomes de. **Análise do Programa Bolsa Família sob a Ótica da Redução dos Fatores de Risco de Falhas na Freqüência Escolar**. Escola de Administração fazendária: **XII Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, 2007.
- ALVES, Carla Márcia de Lacerda, et al. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família: uma proposta preliminar**. Curso de aperfeiçoamento em avaliação de Programas sociais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2005.
- AMARAL, Carlos e Ramos, Sílvia. **Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: Panorama atual e perspectivas**. Revista *Interface* nº1, de julho de 1999.
- BALTAZAR, Cristina Márcia. **Transformações atuais do estado de bem estar social: Programas de Garantia de Renda Mínima, as ONG`S na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais**. Monografia: Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de estudos de Políticas públicas – NEPP. São Paulo, 1996.
- BARBOSA, Juliana Franciny Pereira et al. **O Programa Bolsa Família, como medida de combate À Pobreza: Uma Análise de Alguns de Seus Impactos no Município de Montes Claros-MG**. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar – UFMG, 2008.
- BARROS, Ricardo Paes de et al. **A importância das cotas para a focalização do programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (texto para discussão nº 1349).
- BAVA, Silvio Caccia (Organizador) et al. **Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades**. Programa Latino americano de Políticas Sociales (Fase II) / Latin American Program of Social Policies (Phase II)”, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) con el no. de proyecto 95-8762.
- BITTAR, Mariana. **As Estruturas de gastos das famílias beneficiadas pelo programa garantia de renda familiar mínima da Prefeitura Municipal de Campinas**. Monografia: Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de estudos de Políticas públicas – NEPP. São Paulo, 1996.

BRANDÃO, André et al. **Opinião pública às vezes existe**: uma avaliação do Programa Bolsa Família. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú - MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social Combate à fome – MDS Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – Senarc. **Condicionais, Agosto de 2005.**

_____. Ministério de desenvolvimento Social e combate a fome. **Decreto N° 5.209**, DE 17 de setembro de 2004.

_____. Ministério do desenvolvimento social e combate a fome. **Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Brasília, março de 2007.

_____. Presidência da República. **Lei n° 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.

BRASÍLIA. Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados. **Estudo do IPEA aponta queda das desigualdades sociais. Ano 1 - número 11**. Brasília, 23 de maio de 2007.

CAMARGO, José Marcio et al. **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991.

CAMPINEIRO, Débora Cury. **Programa de Renda Mínima**, educação e saúde infantil: a experiência de Campinas. Monografia: Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de estudos de Políticas públicas – NEPP. São Paulo, 1996.

CARVALHO, Luciana Silva. **Programa Bolsa Escola da Prefeitura do Recife**: um passo para a inclusão social?. Monografia: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife, 2005.

COHN, Amélia. **Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil**. VIII Congresso brasileiro de ciências sociais. Universidade de Coimbra. Portugal, 16, 17,18 de setembro de 2004.

COLARES, Juliana. **Bolsa Família tem fiscalização falha**. Diário de Pernambuco – PE. 7 de maio de 2006 .

COSTA, Alan André Borges da e Salvato, Marcio Antônio. **Análise contrafactual do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família para o Período 2004-2006**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu – MG – Brasil, de 29 de setembro a 3 de outubro de 2008.

CUNHA, Rosani. **A garantia do direito à renda no Brasil**: a experiência do Programa Bolsa Família. Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome. Programa África – Brasil de cooperação em desenvolvimento. Disponível: <http://www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil2.do?id=28>

DUARTE, Gisléia Benini et al. **Impactos do Programa Bolsa Família Sobre os Gastos com Alimentos de Famílias Rurais**. In: XII Encontro Regional de Economia da ANPEC, 2007, Fortaleza. Anais do XII Encontro de Economia da ANPEC. Fortaleza: ANPEC / BNB, 2007. v. 1.

DUARTE, G. B.; SILVEIRA NETO, R. M. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família sobre a Frequência Escolar: O Caso da Agricultura Familiar no Nordeste do Brasil**. 2008.

EUZEBY, Chantal. **Le revenu minimum garanti**. Paris: La Decouverte, 1991-a.

_____. **Le revenu minimum garanti**. Une formule em gestation. Revue Droit Social, Paris, n.3, p. 262-271, mars 1988.

_____. **Pauvreté, protection social, revenu minimum garanti**. Paris: Grenoble, 1986.

FARIA, Renato Araújo Travassos. **Programa geral de renda mínima: uma avaliação dos projetos do senador Suplicy**. Universidade Federal do Rio de Janeiro Instituto de Economia monografia de bacharelado. Abril de 2002.

FERNANDES, R.; Felício, F. **Impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da federação brasileira**. Textos para Discussão da ESAF, n.2. Brasília: 2003.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família: impactos na distribuição da renda**. Tribunal de contas da união instituto Serzedello Corrêa especialização em orçamento público. Brasília-DF, 2008.

FERRO, A. R.; Kassouf, A. L. **Avaliação do impacto dos programas Bolsa Escola sobre o trabalho infantil no Brasil**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 417-444, 2005.

FILMER, D.; Prichett, L. **What Education Production Functions Really Show**, *Policy Research Working Paper*, n. 1795, World Bank. Washington D. C.: 1998.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 3ª edição. Tradução de Luciana Carli. São Paulo. Nova Cultural. 1988.

GOLDBAUM, Vladimir Silva. **A estratégia Paulistana de inclusão social como caso de política de garantia de renda**. Dissertação em Economia. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2007.

GOUJON, D. **Minimum em europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l' exclusion?** Ruvue Française dos affaires sociales, n.2, avril, juin 1994.

GROSSI, Érico Andrade; Marques, Maria Dirlene Trindade de. **Programas de Renda Mínima Vinculadas à Educação de Crianças e Adolescentes: O Programa Executivo Bolsa Escola de Belo HORIZONTE.** X Seminário sobre a Economia Mineira. (Proceedings of the 10th Seminar on the Economy of Minas Gerais), Cedeplar-UFMG, 2002.

HAMASAKI, Cláudia Satie. **Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil: análise do impacto das transferências de renda sobre a pobreza.** Tese de Doutorado: Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2003.

HIRATA, Regina Maria. **Renda Mínima em São Paulo: o que a experiência paulistana pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros?.** Dissertação: Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2007.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.** Relatório técnico (preliminar) – junho 2008.

IVO, Anete Brito leal. **Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas.** In metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: 2001.

KLEIN, Carin. **A produção da maternidade no Programa Bolsa-Escola.** Textos para Discussão: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Estudos Feministas, Florianópolis, janeiro-abril/2005.

LAVINAS, L. **Programas de Garantias de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão; 596).

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 534).

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e Paradoxo: Renda Básica Versus Programas de Transferência Direta de Renda No Brasil.** Trabalho apresentado na conferencia internacional América Latina, Brasil e União Européia, 2004.

LAVINAS, Lena et all. **Avaliação do Programa Bolsa-Escola do Recife.** Rio de Janeiro: ANPEC/IPEA, OIT e Banco Mundial, 2000.

LEÔNCIO, Marilda Aparecida et al. **Programa de Garantia de Renda Mínima: Estratégia de Inclusão Social e Combate à Pobreza.** Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária: Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004.

- LINHARES, Fernando. **Bolsa Família: Um Novo Arranjo Para os Programas de Transferência de Renda no Brasil.** Tese apresentada a Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.
- MACEDO, Gláucia Alves. **Possíveis Impactos dos Programas de Garantia de Renda Mínima:** Brasil. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2000.
- MACHADO, Kenys. **Discussão Acerca da Focalização e O Gasto Social Federal.** Artigo: Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, n.149, Outubro, 2006.
- MENDES, Cassandro Maria da Veiga. **Análise ex-ante do Programa Bolsa Família.** Dissertação de Mestrado: Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2008.
- MENDONÇA, Martha. A desigualdade é a menor em 25 anos. Revista época, 09/11/08.
- MENEZES, Francisco. **Efeitos do Bolsa Família na alimentação de seus beneficiários.** Seminário Internacional: Transferência Condicionada de Ingressos FAO - Santiago de Chile, 04.12.06.
- MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e significado social.** Dissertação de Mestrado: Universidade de Brasília, programa de pós-graduação em política social. Brasília, 2007.
- MILANO, Serge. **La pauvreté absolute.** Paris: Hachette, 1988-b.
- _____. **Lê revenu minimum garanti dasns la CEE.** Paris: Presses Universitaires de France. 1989.
- MONTEIRO, Angélica e Leal, Guaraciara Barros (organizadores). Instituto Teotônio Vilela. **Bolsa Escola.** Brasília, 2001.
- NETO, João Basílio Pereima. **Política Fiscal, Crescimento, Distribuição de Renda e Regimes de Endividamento: uma abordagem pós-keynesiana.** Dissertação Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR – 22 de janeiro de 2006.
- NOGUEIRA, Carmem Siqueira Ribeiro dos Santos. **Trabalho Infantil e Famílias em Regiões Metropolitanas Brasileiras.** Campinas, v. 21, n. 1, jan./jun. 2004.
- PAES, Nelson leitão. Siqueira, Marcelo Lettieri. **Renda Básica da Cidadania Ou Imposto de Renda Negativo: Qual O Mais Eficiente No Combate A Pobreza?.** XI encontro regional de economia – Anpec/banco do nordeste. Maio/2006.
- PARIJS, Philippe Van. **A Renda Básica: Por Que, Como e Quando nos Países dos Hemisférios Norte E Sul?.** Revista Econômica, v. 4, n. 1, p. 75-93, junho 2002 - Impressa em outubro 2003.
- _____. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?.** Estudos avançados, 2000.

PERNAMBUCO. **Pesquisa de Impactos do Programa Bolsa Família no Estado de Pernambuco**. Secretaria de Desenvolvimento social e Direitos Humanos. Governo do estado de Pernambuco. Junho / 2008.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **O Programa Bolsa Família**. Presidência da República Controladoria-Geral da União. Disponível: www.portaldatransparencia.gov.br.

PNUD. **Bolsa Família eleva renda e falha em saúde**. Brasília, 17/12/07.

RAMOS, Carlos Alberto. **O Programa de Garantia de Renda Mínima**. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Texto para discussão, n. 357).

RAMOS, Silvia e Amaral, Carlos. **Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: Panorama Atual e Perspectivas**. Artigo publicado na revista Interface nº1, de julho de 1999.

RECIFE. **Lei nº 16.302/97**. Bolsa Escola Municipal.

RAVALLION, M. (2003). **Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options, Social Protection Discussion Paper, Nº 0314, Washington, D.C., Banco Mundial**. Disponível em <http://www1.worldbankorg/sp/safetynets/>.

_____. Secretaria de assistência social de Recife. **Demonstrativo consolidado anual da folha de pagamento**. Diretoria de Proteção Social Especial. Gerência de benefício de transferência de renda. Referência – 2007.

RELATÓRIO DA FREQUÊNCIA FEDERAL. Diretoria de apoio social a educação. **Programa Bolsa Escola municipal**. Período V – outubro e novembro. Recife, janeiro de 2007.

RESENDE, Anne Caroline costa. Oliveira, Ana Maria Hermeto Camilo de. **Avaliando Resultados de Um Programa de Transferências de Renda: O Impacto do Bolsa Escola sobre os Gastos das Famílias Brasileiras**. XXXIV Encontro Nacional de Economia. Bahia, 2006.

ROCHA, Sonia. **Transferências de Renda Focalizadas Evidências Recentes sobre Implementação e Impactos**. Seminário sobre Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Prioridades, realizado no Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2006, com o apoio da Fundação Konrad Adenauer.

_____. **Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil: A Evolução – 1981/95**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 567).

RUSHANSKY, Elizabeth Coelho e Veloso, Juliana. **O Programa Bolsa Escola da Prefeitura da Cidade do Recife: Uma política assistencial de combate a pobreza**. Monografia: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE: Recife, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. **Redução da Desigualdade, da Pobreza, e os Programas de Transferência de Renda**. Instituto de estudo do trabalho e sociedade. 13 de Fevereiro de 2006.

SABÓIA, João; ROCHA, Sônia. **Programas de Renda Mínima: Linhas Gerais de Uma Metodologia de Avaliação A Partir da Experiência Pioneira de Paranoá, no Distrito Federal**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 582).

SILVA, Isabel Cristina. **Programa de Transferência de Renda Condicionado: Bolsa-Escola - O Resgate da Cidadania Através da Educação**. Dissertação: Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.

SILVA, Cássia Goretti. **Qualidade de vida de mulheres titulares do programa de renda mínima** [dissertação]. São Paulo: Universidade de Santo Amaro – Faculdade de Medicina; 2005.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: Nova Forma de Política Social?** Campinas: NEPP - UNICAMP, 1996.

_____. **Os Programas de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil: possibilidades e limites**. In: 32nd International Conference on Social Welfare, 2006, Brasília. 32nd International Conference on Social Welfare Annals. Rio de Janeiro: CBCISS, 2006.

_____. **O Programa Bolsa Família nos Marcos da Luta Contra a Pobreza no Brasil, 2006**. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

SILVA, Robson Roberto. **Sistema de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma análise do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro**. Dissertação: UFF – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2007.

SILVEIRA, Antonio Maria da. **Redistribuição de Renda**. In: Revista Brasileira de economia. Rio de Janeiro, fundação Getulio Vargas, Abril\junho, 1975.

SOARES, Fabio Veras et. al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos Sobre a Desigualdade**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para discussão, n. 1228).

SOARES, Fabio Veras. **O Assistencialismo e o Bolsa Família**. Publicado: Correio Braziliense 14/08/2006.

SOARES, Sergei. **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre A Desigualdade**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para discussão, n. 1293).

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Um diálogo com Milton Friedman sobre o imposto de renda negativo**. Basic Income European Network VIII Th International Congress Berlin, 6-7 october 2000.

_____. **O Direito de Participar da Riqueza da Nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania**. XXXIII encontro nacional associação nacional dos centros de Pós-Graduação em economia - ANPEC. Natal – Rio Grande do Norte. Dezembro de 2005.

_____. **Programa de Garantia de Renda Mínima**. 1999. Disponível na Internet: <http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/pgrm.htm>.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Buarque, Cristovam. **Garantia de Renda Mínima para Erradicar a Pobreza: O Debate e a Experiência Brasileiros**. Estudos Avançados, 1997.

SUPLICY, E. M.; CURRY, S. **A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil**. Revista de Economia Política, v. 14, n. 1, 101 – 121. 1994.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Neto, Bazileu Alves Margarido. **Políticas sociais: o Programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima**. Revista planejamento e políticas públicas nº 12 - jun./dez de 1995.

STAL, Israel Luiz. **Bolsa Escola como alternativa de inclusão social**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

TAVARES, Priscila Albuquerque. Pazello, Elaine toldo. **Uma avaliação do programa Bolsa Escola Federal: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2005.

VALENTE, Ana Lúcia. **O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional**. Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Revista Brasileira de Educação. Set /Out. /Nov. /Dez 2003.

QUINHÕES, Trajano. **Um panorama geral das inovações do Programa Bolsa Família relativas ao controle social e aos programas complementares**. XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

VEIGA, Laura da. **Os programas de transferência de renda do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. S.D.

VILLATORO, P. (2005). **Programas de transferências monetárias condicionadas:** experiência em América Latina. Revista de la Cepal 86.

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.